

# NORDISK KOMMUNFORSKNING

EN FORSKNINGSÖVERSIKT MED 113 PROJEKT

REDAKTÖR: ANDREAS IVARSSON

**Bokens utsida:**

Kartan visar könsfördelningen i Nordens kommuner. Kommuner som är gulfärgade har en balanserad könsfördelning medan rödfärgade kommuner har ett överskott på kvinnor. Blåfärgade kommuner har istället ett underskott på kvinnor.

**Distribution:**

Förvaltningshögskolan  
Göteborgs universitet  
Box 712  
405 30 Göteborg  
Sverige

Nordisk kommunforskning.

En forskningsöversikt med 113 projekt.

Redaktör: Andreas Ivarsson

ISBN 978-91-633-9802-5

© Författarna och Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Omslag: Mats Kamperin, Ineko AB

Omslagsbild: Nordregio

Tryck: Ineko AB

# FÖRORD

Sedan ganska många år tillbaka har det på de årliga kommunforskarkonferenserna pratats om att göra en forskningsöversikt över kommunforskning i Norden. Under 2009 beslutade Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet att göra slag i saken och ta fram en sådan översikt som skulle stå färdig till den tjugonde nordiska kommunforskarkonferensen i Göteborg 2011 (XX NorKom), och vi har nu glädjen att presentera forskningsöversikten "Nordisk kommunforskning. En forskningsöversikt med 113 projekt".

Vår tanke är att forskningsöversikten ska ge en översikt över aktuell kommunforskning och kunna läsas av praktiker runt om i de nordiska länderna. Vi vill också att forskningsöversikten ska vara användbar för forskare och studenter som vill få en överblick över vad kommunforskarna ägnar sig åt. Forskningsöversikten är dessutom en bibliografi över aktuella vetenskapliga publikationer på forskningsfältet.

Vi kan förstås på inget sätt hävda att denna forskningsöversikt ger en fullständig bild av all aktuell kommunforskning. Men vi menar ändå att de många bidragen som finns representerade i denna bok ger en tämligen heltäckande bild av vad det är för sorts kommunforskning som faktiskt pågår runt om i Norden.

Vi menar också att det nordiska perspektivet har ett egenvärde. Bidragen i denna forskningsöversikt är skrivna på danska, norska och svenska. För oss kommunforskare är det svårt att underskatta betydelsen av att möten och kommunikation över nationsgränserna kan ske på våra egna språk. Vi förstår varandra språkligt och vi förstår varandras forskningsproblem eftersom kommundsystemen i Norden i grunden har så likartade förutsättningar. I en tid när en ständigt växande del av den vetenskapliga textproduktionen sker på engelska är det viktigt att värna de nationella språkens ställning. Detta gäller inte minst inom kommunforskningen, där omvägen över ett främmande språk knappast underlättar kommunikationen mellan akademien och praktikerna i nordiska kommuner och regioner.

Redaktör för forskningsöversikten och ansvarig för sammanställning av samtliga bidrag har varit Andreas Ivarsson. Till sin hjälp har Andreas haft en redaktionskommitté bestående av Stig Montin, David Karlsson, Kerstin Bartholdsson och Ylva Norén Bretzer som också bidragit med introducerande texter till forskningsöversiktens olika delar.

Men även om forskningsöversikten är redigerad vid Förvaltningshögskolan i Göteborg så är det 56 författare som har bidragit med forskningspresentationer, och bakom dessa står ytterligare många fler forskare som arbetar i de projekt som här presenteras.

I mars 2011 skickade vi ut ett call till medlemmarna i det nordiska kommunforskarnätverket och bad dessa att skicka in korta och populärt hållna texter om aktuella kommunforskningsprojekt. Med aktuell forskning avsåg vi projekt som bedrivits sedan 2005 och som hade resulterat i minst en publikation. Gensvaret från våra forskningskollegor runt om i Norden har glädjande nog varit mycket stort. Vi vill därför rikta ett stort tack till alla de kommunforskare som bidragit med texter i forskningsöversikten. Tack för att ni tagit er tid att förmedla era forskningsprojekt.

Vi vill i detta sammanhang också rikta ett särskilt tack till Jacob Aars, Uni Rokkansenteret i Bergen, Norge, Jens Blom-Hansen, Aarhus Universitet i Danmark och Siv Sandberg, Åbo Akademi i Finland. Dessa forskare har fungerat som våra kontaktpersoner i sina respektive länder och de har hjälpt oss att sprida vår inbjudan till forskningsöversikten bland sina kollegor.

Slutligen vill vi också tacka Förvaltningshögskolans samarbetskommuner i Göteborgsregionen och Västra Götalandsregionen (det så kallade KOLV-samarbetet). Det är samarbetskommunernas finansiella stöd till förstärkt förvaltningsforskning vid Förvaltningshögskolan som har möjliggjort att denna forskningsöversikt har kommit till.

*Redaktionskommittén, tillika styrgruppen för anordnandet av XX Nordiska kommunforskarkonferensen:*

Stig Montin (ordförande)

David Karlsson

Kerstin Bartholdsson

Ylva Norén Bretzer

Andreas Ivarsson (redaktör)

# INNEHÅLL

1. Inledning.....	1
2. Den demokratiska styrningskedjan.....	7
2.1 Den kommunala demokratins legitimitet och kvalitet .....	12
2.1.1 Inbyggernes forhold til kommunen: Hva er viktig for folk?.....	12
2.1.2 Måleindikatorer for kvaliteten på lokaldemokratiet .....	18
2.1.3 Lokalpolitikens legitimitet .....	21
2.1.4 Rekruttering av færøyske kommunepolitikere .....	26
2.1.5 Kvinnors politiska representation i svenska kommuner .....	30
2.1.6 Äldres organisering och deltagande.....	36
2.1.7 Jämlikhet och mångfald i kommunal politik och förvaltning .....	38
2.1.8 Bilden av kommunerna .....	42
2.1.9 Lokala medieavrörelser .....	45
2.1.10 Skandaler i svensk offentlig sektor .....	49
2.1.11 Politiskt förtroende i kommunala kontekster.....	55
2.2 Det politiska ledarskapet .....	60
2.2.1 Koalitionsdannelse i danske kommuner .....	60
2.2.2 Lokalt politiskt ledarskap .....	62
2.2.3 Politiker tycker om demokrati .....	66
2.2.4 Studier av finländska kommunala beslutsfattareshåsikter .....	70
2.2.5 Den europeiske borgmästaren och Europas fullmäktigeledamöter .....	72
2.3 Kommunala toppchefer .....	77
2.3.1 Kommunalt chefskap på toppen .....	77
2.3.2 Chefsprofession som hot mot demokratin.....	84
2.3.3 Att organisera kommuners ledning.....	89
2.3.4 Kommundirektörsfunktionen.....	91

2.4 Den kommunala ekonomistyrningen .....	94
2.4.1 Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer .....	94
2.4.2 Går kommunernas resultat att påverka? .....	100
2.4.3 Målfokuserade investeringar i kommunal infrastruktur .....	102
2.4.4 Kommunalt demokrati og finanser .....	106
3. Kommunerna och flernivåperspektivet.....	109
3.1 Kommunreformer .....	114
3.1.1 Kommun- och regionindelningspolitik i Norden.....	114
3.1.2 Den danske kommunalreform i 2007 .....	116
3.1.3 Den utænkelige reform.....	120
3.1.4 Kommunstorlek, massmedier och lokal opinionsbildning.....	124
3.1.5 Kommun- och regionstorlek och demokrati i Sverige.....	127
3.1.6 Utvärderingsprogrammet för kommun- och servicestrukturreformen .....	131
3.1.7 Kommunsammanslagningar på Island.....	139
3.1.8 Isländska kommunpolitikers och parlamentsledamöters inställning .....	151
3.1.9 Kommunstrukturen i Norge: Folkets røst .....	156
3.2 Regionreformer och regionalisering.....	159
3.2.1 Uppföljning och utvärdering av Västra Götalandsregionen.....	159
3.2.2 Norrländsk regionalisering.....	163
3.2.3 Regionfrågan på central nivå .....	169
3.2.4 Den norske sykehusreformen.....	171
3.2.5 Svenska stadsregioner .....	173
3.2.6 Nye storbyregioner – endret deltakelse? Borgere, partier og frivillighet .....	179
3.2.7 The rise of the networking region.....	184
3.2.8 Lokala och regionala utvecklingsprocesser .....	186
3.3 Relationerna mellan stat och kommun.....	191
3.3.1 Den regionale stat.....	191
3.3.2 Fylkesmannen.....	194

3.3.3 Förhållandet mellan stat och kommuner i Finland .....	197
3.3.4 Statlig styrning av äldreomsorgen .....	200
3.3.5 Grundlagen och den kommunala självstyrelsen.....	202
3.3.6 Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune .....	205
3.3.7 Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre? .....	206
3.3.8 Den kommunala finansieringsprincipen .....	207
3.4 Territorier med særskild statsrättslig status .....	214
3.4.1 Forvaltning i Grønland - mellem nationalstat og kommune .....	214
3.5 Internationella utblickar .....	220
3.5.1 Lokal demokrati och självstyre i ett jämförande perspektiv .....	220
3.5.2 Territorielle reformer i Europa.....	226
3.5.3 Kommunestruktur:En fønixfugl i det politisk-administrative landskap.....	228
4. Den kommunala nyordningen .....	233
4.1 Nätverksstyrning och den nya tidens problem.....	240
4.1.1 Nettverk i praksis .....	240
4.1.2 Utveckling av politikområden och styrningsformer .....	246
4.1.3 Att gå i procession. Om nätverkspolitikk och problemformulering .....	249
4.1.4 Politiska processer mellan demokrati och effektivitet .....	251
4.1.5 Temporära organisationsformer i lokal och regional utveckling .....	253
4.1.6 Kommunal politisk styrning i förändring.....	257
4.1.7 Styrning och ledning av kommunala bolag i samverkan.....	261
4.1.8 Utvärdering av ny nämndorganisation .....	263
4.1.9 Innovasjonsprosesser i norske kommuner .....	265
4.1.10 Kommunale selskapsformer i et demokratisk perspektiv.....	271
4.1.11 Kommuner møter utmaningen från klimatförändring.....	277
4.1.12 Avfall i översättning .....	280
4.1.13 Lokalt miljøarbeite.....	281

4.2 Kommunal demokratiutveckling.....	287
4.2.1 De norske ordførerforsøkene 1999-2011.....	287
4.2.2 Valgordning ved direkte valg av ordfører .....	291
4.2.3 Demokratiutveckling.....	296
4.2.4 Kommunal demokratiutveckling i Finland .....	299
4.2.5 Veje til lokalt e-demokrati.....	301
4.2.6 Evaluering av et e-demokratiprojekt i en norsk kommune .....	305
4.2.7 Den virtuelle kommune.....	307
4.3 Kommunal utviklingspolitikk.....	312
4.3.1 Kommunen som samfunnsutvikler .....	312
4.3.2 Lokaldemokratiet: Lederskap i småkommuners utviklingspolitikk .....	318
4.3.3 Kommunale satsninger av betydelse. ....	322
4.3.4 Kommunledning og samhølsutveckling .....	325
4.3.5 Stedstransformasjoner som lokalt utviklingsfelt.....	327
4.3.6 Eksperimentell byplanlegging.....	330
4.3.7 Medborgarnas deltagande i stadsplaneringen og effekter av ny teknik.....	332
4.3.8 Med blanke ark.....	334
Författarpresentationer.....	339
Slutkommentarer .....	355
Publikationer i urval .....	359
Övriga referenser .....	391



# 1. INLEDNING

*STIG MONTIN*

Det är med stolthet vi här presenterar en forskningsöversikt över nordisk kommunforskning. Bakgrunden är ett samarbete som pågått sedan 1991 mellan nordiska kommunforskare i form av en årligen återkommande konferens där doktorander och seniorforskare presenterar uppsatser. År 2011 är det dags för den 20:e konferensen och detta jubileum föranleder denna forskningsöversikt. I forskningsöversikten presenteras forskning som bedrivits sedan 2005. Det finns fler kommunforskare i Norden än de som har bidragit till denna forskningsöversikt, men vi menar att de framträdande är representerade. Det är vår förhoppning att denna sammanställning ger nyttig och inspirerande läsning samt kännedom om kommunforskning, forskarna och deras institutioner. Inte minst hoppas vi att praktiskt verksamma politiker och tjänstemän i de nordiska kommunerna och regionerna skall finna forskningsöversikten användbar i samtalen om den framtida utvecklingen.

## **FORSKNINGSMILJÖERNA**

---

De forskningsmiljöer som ursprungligen tog initiativ till samarbetet finns vid Oslo universitet, Bergens universitet, Odense universitet (som numera tillhör Syddansk universitet), Åbo Akademi, samt Göteborgs universitet. Under årens lopp har forskare från andra miljöer tillkommit. Det har funnits och finns fortfarande en dominans av statsvetare i nätverket, men eftersom kommunforskning är ett ämnesöverskridande forskningsfält är det med glädje vi kan konstatera att flera andra ämnesdiscipliner varit representerade under årens lopp, liksom i denna forskningsöversikt. De årliga konferenserna och nätverket av forskare har varit ett viktigt stöd för många doktorander som på detta sätt snabbt har kunnat internationalisera sin forskning.

Hela 20 olika forskningsmiljöer finns representerade i forskningsöversikten. Dessa är universiteten i Oslo, Umeå, Uppsala, Göteborg, Aarhus, Örebro, Linköping, Lund, Akureyri, Jyväskylä, Helsingfors, Tromsø samt Syddansk Universitet, Universitetet i Nordland, Åbo Akademi, Högskolan i Molde, Northern Research Institute i Tromsø, Institutt for samfunnsforskning i Oslo, Uni Rokkansenteret i Bergen samt Anvent Kommunalforskning i Köpenhamn.

## **KOMMUNFORSKNINGENS STUDIEOBJEKT**

---

Vad betyder "kommunforskning" i detta sammanhang, varför är kommuner intressanta att studera och vad är det som påverkar vad forskningen handlar om? Svar på de frågorna kan i första hand sökas i forskningsöversiktens bidrag. Här skall inledningsvis ges några övergripande svar.

Kommunforskningen avgränsas vanligen av sitt studieobjekt, det vill säga subnationella politiskt styrda enheter. Därmed ryms även regionala enheter inom fältet. Oftast är det institutioner som studeras och hur dessa påverkar och påverkas av den förda politiken inom olika områden. De politikområden som är aktuella för en kommunforskare är närmast obegränsade. En nordisk kommun sysslar med det mesta och därför kan de konkreta empiriska studieobjekten variera. En fråga som dykt upp är vad det är för skillnad mellan stadsforskning (urbanforskning) och kommunforskning? Några kallar sig urbanforskare medan andra kallar sig kommunforskare. Skillnaden är minimal, skulle jag vilja hävda. Medan kommunforskarna är lite mer intresserade av formella institutioner är urbanforskarna lite mer intresserade av de urbana fysiska, sociala och ekonomiska miljöerna och strukturerna. Tillsammans har man dock gemensamma intressen och i takt med att fler infallsvinklar och teoretiska perspektiv används för att bygga vetenskaplig kunskap om utvecklingen på lokal och regional nivå framstår behovet av samarbete mellan olika ämnesdiscipliner som självklart.

## **VARFÖR STUDERA KOMMUNER?**

---

Varför är det intressant att studera kommuner? Ur ett vetenskapligt perspektiv kan det hävdas att kommunerna är det närmaste ett samhällsvetenskapligt laboratorium vi kan komma. Antalet enheter inom ett och samma politiska system är så pass många att ger en god grund för generaliseringar och jämförelser. Samtidigt är varje enhet tillräckligt liten för att kunna kontrollera för olika faktorer och för att kunna studera processer över tid. Eftersom nordiska kommuner har ett omfattande välfärdsansvar och stor betydelse för samhällsutvecklingen är kommunforskningens samhällsrelevans också stor. I många fall sker även samarbeten mellan forskare och praktiker.

## **VAD INSPIRERAR FORSKNINGEN?**

---

Det som framför allt påverkar och inspirerar oss som kallar oss kommunforskare är tre saker. Det ena är det som händer i kommuner och regioner. Nya idéer och praktiker formas, till exempel organisationsförändringar, demokratiutvecklingsprojekt eller nya former av samarbeten och snabbt är vi där

för att försöka förstå vad som händer men också varför saker inte händer. Vi blickar ut bortom landets gränser och försöker förstå och förklara varför samma saker händer (eller inte händer) i våra grannländer. Den kommunala och regionala politiska och professionella idévärlden och praktiken - och framför allt förändringar i denna - är således en viktig drivkraft. Det är dessutom så att de som anslår medel för forskning också är intresserade av att dessa fenomen blir beforskade.

En annan viktig inspirationskälla är den internationella forskningen om kommuner, städer och regioner. Inte minst kommer våra teoretiska perspektiv från detta håll. I konferenspaper, i artiklar och i böcker samt i sammankomster med kollegor från andra länder hittar vi begrepp, modeller och teoretiska ramverk som bearbetas och används för att beskriva, förklara och förstå utvecklingen i Norden. Ofta kan det också bidra till att tjänstemän och politiker ökar sin självförståelse. Ett litet personligt exempel på det var när jag för flera år sedan träffade en kommunal tjänsteman och berättade om "New Public Management". Han hade tidigare aldrig hört eller sett uttrycket, men efter att jag redovisat den grundläggande tankefiguren sa han att det var just det man höll på med i kommunen. Genom att få inspiration från teoretiska perspektiv kunde han sätta in kommunens förändringar i ett större sammanhang. Den lilla anekdoten får illustrera ett sätt på vilket samhällsvetenskaplig forskning kan främja praktikers självreflektion.

Den tredje inspirationskällan är vi själva. Kommunforskningen är till stor del självgenererande. Enkelt uttryckt betyder det att när vi väl har genomfört en studie av något specifikt fenomen eller problem så föder det nya frågeställningar. I detta sammanhang händer det också ofta att vi på nordisk nivå tar kontakt med varandra för att forma nya mindre forskarnätverk och samarbeta kring forskningsansökningar och empiriska studier.

Både idémässiga och faktiska förändringar i praktiken, teoretisk utveckling och självgenerering gör att kommunforskningen finner nya frågeställningar och nya empiriska studieobjekt. Samtidigt finns det också en viktig kontinuitet i den nordiska kommunforskningen. Det finns flera frågeställningar som är ständigt aktuella, till exempel den lokala demokratins utveckling, politikerrollen och relationen mellan stat och kommun. I denna forskningsöversikt finns både exempel på nya problemställningar och studieobjekt och exempel på frågeställningar som varit aktuella under en längre period.

## **KOMMUNFORSKNINGENS INRIKTNING DE SENASTE 20 ÅREN**

---

Sett över en tjugooårsperiod är det ett par intressanta förändringar som skett och som rönt ett ökande intresse hos kommunforskarna. Ett sådant område handlar om styrning i vid mening. I början av 1990-talet hade marknadsorienterade styrnings- och organisationsfilosofier fått starkt genomslag i många nordiska kommuner. Många uppsatser vid de nordiska kommunforskarkonferenserna handlande om dessa förändringar, ofta rubricerade som "New Public Management". Intresset för detta område har fortsatt, men det begrepp som numera fått störst spridning är "governance". Under 2000-talet har var och varannan uppsats på ett eller annat sätt knutit an till nya former av styrning och organisering (ibland översatt till "samstyrning" eller "interaktiv samhällsstyrning").

Ett annat område som blivit föremål för flera studier under senare tid är regionaliseringsprocesserna i Norden. Med det avses både uppifrån styrda strukturförändringar och regionalt definierade samarbetsprocesser. I det första fallet har vi den hårt styrda strukturförändringen i Danmark då 270 kommuner reducerades till 98 kommuner och den mjukare varianten i Finland med frivilliga kommunsammanslagningar och den än mer trevande utvecklingen i svenska regioner. I det andra fallet handlar det om hur regionala aktörer formar formella och informella samarbeten, till exempel regionala samverkansorgan. Ofta är det governance-perspektivet som används för att förstå vad som händer på den regionala nivån.

Ett tredje område som fått ökad uppmärksamhet i den nordiska kommunforskningen under de gångna 20 åren är genusperspektivet på kommunal och regional politik och förvaltning. I början av 1990-talet låg detta i sin linda, men under årens lopp har det skrivits ett flertal doktorsavhandlingar på detta tema. En viktig faktor i detta sammanhang är att andelen kvinnor bland kommunforskarna har ökat, åtminstone i Sverige. En möjlig effekt av att påtala hur könstillhörigheten på flera sätt påverkar den kommunala politiken är att såväl forskare som praktiker ute i kommunerna inte är lika könsblinda längre.

Slutligen kan man i exemplifieringen av nya forskningsområden också peka på det växande intresset för ny informationsteknologi och dess betydelse för förvaltning, politik och demokrati. I takt med att själva tekniken utvecklas (i form av till exempel system för ärendehantering, klagomålshantering, personalplanering och medborgarinflytande) och att denna anammas inom flera områden växer också intresset av att undersöka implementering och effekter av teknikens användning. Även betydelsen av sociala medier (t ex bloggar, twitter och Facebook) i det kommunala politiska livet börjar ägnas uppmärksamhet inom kommunforskningen.

Kommunforskningen kan således producera kunskap och viktiga insikter som förhoppningsvis också kan bidra till en positiv samhällsutveckling. Så, välkomna att ta del av och låt er inspireras av de olika exempel på nordisk kommunforskning som redovisas i denna forskningsöversikt!



## 2. DEN DEMOKRATISKA STYRNINGSKEDJAN

*ANDREAS IVARSSON OCH DAVID KARLSSON*

Kommuner är politiska system. Ett politiskt system är uppbyggt av processer och institutioner där behov och önskemål som uppstår i ett samhälle fångas upp och omvandlas till politiska beslut och serviceverksamheter i offentlig regi. I demokratiska politiska system utgör medborgarnas inflytande i dessa processer ett avgörande element. Den första länken i den demokratiska styrningskedjan handlar om att önskemål från medborgarna ska fångas upp av det politiska systemet. Vilka förslag som leder vidare till beslut avgörs av demokratiska processer. Att medborgarna har möjlighet att i kommunvalen rösta på partier som representerar deras intressen är en självklar grund för detta, liksom att det politiska systemet har legitimitet hos medborgarna.

De politiska ledarna utgör nästa länk i denna demokratiska styrningskedja. De utgör en länk mellan medborgarna och verksamheten, dels genom sin roll att fånga upp medborgarnas önskemål och dels genom att se till att dessa också implementeras av den lokala förvaltningen. Vad de tycker, hur de utövar sin ledning och bygger sina koalitioner är därmed av yttersta vikt för det kommunala politiska systemets legitimitet och förmåga att fungera.

Det räcker emellertid inte med val och skickliga politiska ledare. Nästa länk i den politiska styrningskedjan utgörs av den kommunala förvaltningen. Traditionellt sett har förvaltningen och dess ledning uppgiften att neutralt genomföra vad politiker har beslutat. Men i själva verket finns tjänstemän med i den politiska processens alla led. De för dialog med medborgare, bereder politiska förslag och fattar avgörande beslut inom en rad områden. Tjänstemän tolkar politikernas beslut och, framförallt, bidrar till att förvaltningen genomför de politiska besluten. Hur tjänstemännen agerar och vilka administrativa styrsystem och modeller som reglerar deras verksamhet avgör hur den politiska processen slutligen faller ut. Hur förvaltningens chefer utövar sitt ledarskap har således stor betydelse både för den demokratiska legitimiteten liksom för att beslut realiseras och kommunala tjänster produceras.

Genom hela den demokratiska styrningskedjan har ekonomiska faktorer avgörande betydelse. Resursfördelning mellan intressen i samhället är den kanske mest centrala politiska uppgiften. Resursfrågorna avgör också vad som kan och inte kan genomföras. Hur ekonomin hanteras och redovisas inom den lokala förvaltningen styr verksamhetens inriktning. Förutsättningen för det kommunala politiska systemets funktionssätt och legitimitet ligger i de eko-

nomiska grundvillkoren, samtidigt som dessa villkor också kan påverkas genom det kommunala politiska systemets beslut.

I denna den första delen av forskningsöversikten presenteras forskningsprojekt som fokuserar på just den demokratiska styrningskedjan i kommunerna. Vi inleder med att lyfta fram forskning inriktad på demokratin och dess processer, därefter följer forskning om lokala politiska ledare och forskning om ledande tjänstemän och deras ledarskap. Forskningsöversiktens första del avslutas med presentationer om ekonomisk politik och ekonomistyrning.

## **DEN KOMMUNALA DEMOKRATINS LEGITIMITET OCH KVALITET**

Det kommunala politiska systemets legitimitet grundas på dess förmåga att både fånga upp medborgarnas önskemål och att faktiskt få dessa önskemål genomförda i form av politiska beslut och kommunal serviceproduktion. Men vad är egentligen viktigast av detta för medborgarna? Vad är kommunen i medborgarnas ögon i första hand – en demokratisk arena eller en tjänsteleverantör? *Lawrence E. Rose* (2.1.1) tar sig an denna fråga och menar att kommunen som tjänsteleverantör blir allt viktigare.

Om nu mycket av kommunens legitimitet vilar på förmågan att leverera tjänster till kommuninvånarna så kan man ju fråga sig hur det står till med den kommunala demokratin? Ett sätt att besvara den frågan är att som *Harald Baldersheim* (2.1.2) bedriva forskning som syftar till att mäta kvaliteten på den lokala demokratin. Genom att utveckla dimensioner, indikatorer och samla in data så har ett grundarbete gjorts för att jämföra kvaliteten på demokratin i olika kommuner. Men demokratin är komplex och olika kommuner kan ha olika styrkor och svagheter. Vissa kanske är bättre på att fånga upp medborgarnas önskemål, medan andra är bättre på att se till att önskemålen faktiskt blir realiserade i form av kommunala tjänster. *Anders Lidström* och *Katarina Roos* (2.1.3) tar tag i denna problematik och de finner att det finns flera olika legitimitetsformer och att dessa kan variera mellan kommunerna.

*Beinta í Jákupsstovu* (2.1.4) skriver mer specifikt om hur medborgarnas önskemål fångas upp och transformeras till politik genom politisk representation. Det har här betydelse hur politiker rekryteras och vem eller vad de kommunala politikerna företräder. Här hamnar fokus på partierna. Studien belyser rekryteringsprocesserna på Färöarna över en längre tidsperiod och konstaterar att andelen kvinnor som nomineras och får politiska uppdrag har ökat. *Jessica Wide* (2.1.5) tar också upp frågan om könsrepresentation. Kvinnors närvaro i politiken har betydelse för den politik som utformas i kommunerna, men könsrepresentativiteten varierar mellan kommunerna. Hur kan det förklaras?



Wides forskning visar att något händer på 1990-talet som gör de traditionella förklaringsmodellerna problematiska.

Att den sociala tillhörigheten hos lokala politiska aktörer har betydelse för den kommunala politiken är ett viktigt tema inom kommunforskningen. Ett exempel på detta är *David Feltenius* (2.1.6) som har studerat äldres organisering i pensionsorganisationer och dessa organisationers deltagande och inflytande på central respektive lokal nivå. Förutom att kommunpolitikerns kön och etniska bakgrund har betydelse för hur den kommunala politiken utformas redogör *David Karlsson* (2.1.7) för studier som tar fasta på tjänstemännens sociala bakgrund ("representativ byråkrati"). Många beslut som påverkar kommuninvånarna fattas inte primärt av politiker utan av kommunala tjänstemän. Förvaltningen utgör därför en viktig arena för bland andra invandrare att realisera det som definieras som gruppens intressen. Inte minst genom närvaron av sådana grupper i förvaltningen.

En annan viktig faktor för hur medborgarna upplever kommunernas och kommunpolitikernas legitimitet är de lokala medierna. Dessa har ett uppdrag att granska och informera medborgarna. *Bengt Johansson* (2.1.8, 2.1.9) visar att de lokala medierna genomför detta uppdrag allt mer oberoende i förhållande till kommunerna, och att informationen som förmedlas om kommunala val i Sverige är ganska omfattande – om än inte särskilt spännande.

Något som i allra högsta grad intresserar media, och som i allra högsta grad kan påverka de politiska organisationernas legitimitet, är när allt har gått snett och det kommunala politiska systemets legitimitet faller fritt. Det handlar om skandaler. *Patrik Zapata* (2.1.10) menar att en skandal kan beskrivas som en process där ett brott mot normer kopplas till en individ och görs publikt. Han konstaterar också att trots att skandaler är vanliga, uppmärksammade och underhållande så finns det en brist på skandalforskning. I avsnittet presenteras Zapatas egen skandalforskning.

*Ylva Norén-Bretzer* (2.1.11) konstaterar att politiskt förtroende är ett ofta diskuterat tema inom statsvetenskapen, men komparativa studier kring dessa frågor har för det mesta fokuserat på den nationella nivån. Det är därför särskilt intressant att studera hur förtroende varierar och bestäms i kommunala sammanhang. I avsnittet presenteras nya siffror kring det politiska förtroendet i svenska kommuner.

## DET POLITISKA LEDARSKAPET

---

Det politiska ledarskapet är en viktig länk mellan medborgarna och den kommunala verksamheten. Men hur blir detta ledarskap till? *Jens Blom Hansen, Asbjørn Skjæveland* och *Søren Serritzlew* (2.2.1) forskar om vad som händer när valet är över och ett nytt styre i de danska kommunerna ska bildas. De prövar en klassisk teori som ger vid handen att koalitioner bildas med så få partier som möjligt – en minimalt vinnande koalition. Deras resultat gör att vi har anledning att ompröva gamla antaganden på detta område.

*David Karlsson* (2.2.2) beskriver ett projekt som fokuserar kommunala politiska ledare och hur institutionella faktorer påverkar förutsättningarna för sådana ledare att utföra sina uppdrag. Projektet kombinerar statsvetenskaplig demokratiforskning och företagsekonomisk ledarskapsforskning för att skapa nya teorier om hur den politiska styrningen formas i olika kontexter. Hur är det egentligen – korrupperar makt? Svaret finns i presentationen.

Skiljer sig kommun- och landstingspolitiker från riksdagsledamöter i synen på demokrati och politik? *David Karlsson* (2.2.3) beskriver ett projekt grundat på en enkät till samtliga kommun- och regionfullmäktigeledamöter i Sverige 2008-2009. Ofta tas det för givet att lokalpolitiker i Sverige är mindre ideologiskt polariserade och inte lika partipolitiska som riksdagsledamöterna. Resultat som ifrågasätter dessa uppfattningar presenteras i avsnittet. Omfattande enkätundersökningar riktade till kommunpolitiker har också genomförts i Finland. *Siv Sandberg* (2.2.4) beskriver dessa undersökningar och resultat som belyser kommunstyrelsens egentliga maktposition i Finland.

Ibland blir den nordiska kommunpolitiken tydligare genom att studeras ur ett europeiskt perspektiv. *David Karlsson* (2.2.5) redogör för den svenska delen av två europeiska kommunforskningsprojekt. Syftet med dessa studier har varit att jämföra hur villkoren för den lokala demokratin ter sig i en rad Europeiska länder ur de förtroendevaldas ögon.

## KOMMUNALA TOPPCHEFER

---

Oavsett hur skickliga politiker vi har i de nordiska kommunerna så påverkas det kommunala politiska systemets legitimitet och funktionssätt i hög grad av de kommunala toppcheferna i förvaltningen. *Anna Cregård* och *Rolf Solli* (2.3.1) svarar på frågan vad dessa chefer egentligen gör. De visar också med hjälp av ett omfattande datamaterial på den komplexitet som ett chefs- och ledarskap i kommunal verksamhet innebär. Här betonas bland annat den svåra konsten att både vara synlig och osynlig. *Ann-Sofie Lennqvist Lindén* (2.3.2) diskuterar de kommunala chefernas professionalisering. Hon beskriver en professionaliseringsprocess där bland annat chefskapets specifika och ex-

perfmässiga kunskap betonas av professionen och att politikerna bör hålla sig utanför denna domän. En fråga som därmed väcks är om denna utveckling kan beskrivas som ett hot mot demokratin?

Förutsättningarna för professionella ledare har förändrats över tid. Från en tidigare strikt reglerad verklighet har kommunerna fått en stor frihet att själva utforma sin ledningsorganisation. *Leif Jonsson* (2.3.3, 2.3.4) tar fasta på denna utveckling och beskriver forskning som handlar om de motiv och intentioner som ligger bakom kommunernas organisering samt hur kontextuella förhållanden inverkar på hur man tänker om organiseringen. Samma form av frihet finns också att utforma kommundirektörsfunktionen. I ett projekt studeras bland annat en kommun som valt att inrätta så kallat roterande kommunchefskap.

## **DEN KOMMUNALA EKONOMISTYRNINGEN**

---

Genom hela den demokratiska styrningskedjan har ekonomiska faktorer stor betydelse. Kurt Houlberg (2.4.1) menar att det grundläggande problemet i de danska kommunerna under 2000-talet har varit att få balans i budgeten. Det handlar om att utgifterna ständigt tenderar att bli större än vad som har budgeterats. Houlberg konstaterar också att den kommunala ekonomin visserligen påverkas av de kommunala grundvillkoren, men att det faktiskt finns mycket utrymme för styrning – den kommunala ekonomin är på så sätt inte given. Mot bakgrund av dessa resultat kan man fråga sig hur denna styrning går till eller, för den delen, hur den bör gå till. *Ulf Ramberg* (2.4.2) menar att en god hushållning med kommunernas resurser kräver en starkt väktarroll och, framförallt, att samspelet mellan väktare och förkämpar fungerar. Det är också viktigt att det finns en gemensam syn på hushållningens utmaningar och att det finns en röd tråd mellan strategiska och operativa beslut.

*Jonas Fjertorp* (2.4.3) konstaterar att kommunerna varje år gör omfattande investeringar och undersöker hur förutsättningarna för investeringsverksamheten ser ut i svenska kommuner. Här konstateras att den mest betydande förutsättningen för investeringsverksamheten är kommunens befolkningstillväxt. Visserligen ses befolkningstillväxt som något eftersträvänsvärt, men samtidigt ställer den krav på investeringar och utgör en utmaning.

Flera av författarna som behandlar den kommunala ekonomistyrningen betonar just möjligheten att styra ekonomin. Ibland får man intrycket att ekonomiska faktorer tillmäts större betydelse än de demokratiska. Men *Tore Hansen* (2.4.4) avslutar denna avdelning i forskningsöversikten med att konstatera att det är demokratin som styr de kommunala finanserna och inte omvänt.

## 2.1 DEN KOMMUNALA DEMOKRATIS LEGITIMITET OCH KVALITET

### 2.1.1 INBYGGERNES FORHOLD TIL KOMMUNEN: HVA ER VIKTIG FOR FOLK?

*LAWRENCE E. ROSE*

Kommuner i Norden har en tosidig karakter. På den ene siden er de forvaltningsorganer med ansvar for en rekke administrative og tjenesteproduserende oppgaver. På den andre siden utgjør de en politisk arena der beslutninger vedrørende det lokale fellesskapet meises ut gjennom samhandling blant myndige innbyggere. Fra et samfunnsmessig så vel som et faglig perspektiv er begge aspekter viktige, og begge sider har vært grunnlag for en voksende nordisk forskningsinnsats i de siste tiårene. Mye av denne forskningen har fokusert på organiseringen av kommuneinstitusjonen og reformvirksomhet som har preget ikke bare Norden, men kommuner i mange andre land (jf. f.eks. Caulfield og Larsen 2002; Denters og Rose 2005; Kersting og Vetter 2003; Reynart m.fl. 2005). Det samme gjelder studier av administrative og politiske ledere hvor et sentralt spørsmål har vært hvordan disse ledere opplever og utøver sine roller innenfor kommuneinstitusjonens demokratiske rammeverk (jf. f.eks. Berg og Rao 2005; Mouritzen og Svava 2002).

I tillegg til disse to tilnærminger, begge som har et visst "top-down" perspektiv, er det en tredje innfallsvinkel innen nordisk kommuneforskning. Denne tilnærmingen innebærer et "bottom-up" eller grasrotperspektiv på kommunene. Søkelyset er i dette perspektiv rettet mot innbyggerne. Hvordan innbyggerne forholder seg til kommuneinstitusjonen, og hvordan de oppfører seg som medlemmer i det lokale fellesskapet, er sentrale spørsmål. Hva slags oppfatninger har innbyggerne om kommunen? Bidrar de til et lokalt folkestyre og i så fall hvordan? Svar på disse spørsmål er viktige fordi kommuneinstitusjonens legitimitet hviler i vesentlig grad på nettopp innbyggernes innstillinger og oppfatninger. Og som Vetter (2007) understreker, er kommunenes legitimitet en viktig kilde for hele det politiske systemets legitimitet i videre forstand.

Det er dette tredje perspektivet som har dannet en rød tråd i en forskningsinnsats som har foregått over en periode på vel 20 år.<sup>1</sup> Teoretisk har forskningen tatt utgangspunkt i forestillinger om et potensielt spenningsfor-

hold mellom ulike sider ved den enkeltes rolle som samfunnsborger (jf. Habermas 1994: 31). Et hovedspørsmål som er reist er om den politiske borgerrollen er i ferd med å svekkes til fordel på en borgerrolle som er mer rettighets- og konsumentorientert. I forlengelsen av dette er et spørsmål også blitt reist om en slik endring forsterkes på den måten kommunene organiserer sin virksomhet og i så fall hvilke konsekvenser dette kan ha. Vil en svekkelse av den politiske borgerrollen innebære at de kommunale beslutningsprosesser er i ferd med å depolitiseres? Og innebærer dette en svekkelse av kommunenes legitimitet som tjenesteleverandør og som politiske beslutningssystemer?

### **HOVEDTREKK I FORSKNINGENS RESULTATER**

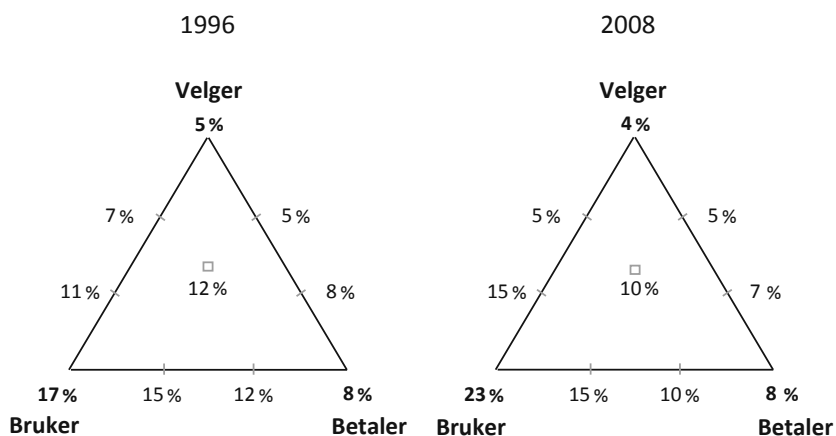
---

Forskningen som tar fatt i disse problemstillingene har vært lagt opp som et samarbeid med andre forskere og har i løpet av årene resultert i flere publikasjoner (jf. bl.a. Baldersheim m.fl. 1990; Pettersen og Rose 1997, 2000; Rose 1999, 2011; Rose og Pettersen 1995, 1999, 2000, 2009a, 2009b; Rose og Skare 1996). Langt på vei gir de empiriske resultatene støtte til en antakelse om en svekkelse av innbyggernes politiske borgerskaps holdninger i forhold til kommunens virksomhet, og et dalende lokalt politisk engasjement. Mest markant kommer dette til uttrykk i en fallende valgdeltakelse ved kommunevalgene, men det uttrykker seg også i form av betydelige variasjoner i oppslutningen om de enkelte lokale partier/lister i den enkelte kommune fra ett valg til det neste. Et slikt dalende engasjement synes imidlertid ikke å henge sammen med at befolkningen mener den kommunale virksomhet har liten relevans for deres egen livssituasjon, og heller ikke med innbyggernes oppfatning av egenkompetanse med hensyn til å påvirke det som skjer i kommunene. Det synes snarere å være at befolkningens oppfatning av partienes betydning for å utforme den lokale politikk er i ferd med å endre seg. En nærliggende forklaring på dette har vært økende rettighetslovgivning og øremerking av statlige midler som innsnevrer kommunenes handlingsrom, som igjen begrenser lokalpolitikernes muligheter til fri prioritering av oppgaver ut fra deres vurdering av aktuelle lokale behov (jf. bl.a. Carlson 2010; Difi 2010).

Vel så vesentlig er resultater som viser en klar og til dels økende tendens for befolkningen til å vektlegge sine roller som brukere og (skatte)betalere av kommunale tjenester framfor rollen som aktive politiske aktører i lokal-samfunnet. Dette ser man i figur 1 der svar på spørsmål om hvilke av et sett utvalgte egenskaper ved kommunens virksomhet som innbyggerne oppfattet som aller viktigst for dem personlig er sammenfattet og fordelingen for befolkningens preferanser er framstilt for henholdsvis 1996 og 2008.<sup>2</sup>

Resultatene i figuren tydeliggjør en klar tendens. Når innbyggerne blir bedt om å prioritere, er det en brukerorientering som trer sterkest fram i deres orienteringer til sin bostedskommune (hjørnet som er nederst til venstre i trekantene), og dette er enda klarere i 2008 enn i 1996 (23 versus 17 prosent). Til sammenligning var det henholdsvis 5 og 4 prosent som prioriterte forhold som innebærer en vektlegging av velgerrollen (øverste hjørne), og 8 prosent som i begge undersøkelser gjennomgående prioriterte en betalerrolle (hjørnet nederst til høyre). For øvrig var det henholdsvis 12 og 10 prosent av befolkningen som i sine valg av hva som er aller viktigst, ga uttrykk for en jevn vektlegging av alle tre rollene (de som befinner seg i midten av trekanten). Alle andre fordeler seg på forskjellige kombinasjoner som innebærer en vektlegging av én av de tre rollene i to valg og et innslag av også en annen rolle i det tredje valget.

FIGUR 1. INNBYGGERNES PRIORITERINGER MED HENSYN TIL VEKTLGGING AV ULIKE BORGER-ROLLER I SINE FORHOLD TIL BOSTEDSKOMMUNEN, 1996 OG 2008.



Hovedtendensen kommer enda klarere fram dersom det blir lagt til andelene som vektlegger en brukerorientering i to av de tre valgsituasjoner – for eksempel to valg der en brukerorientering vektlegges mest og enten en betaler- eller en velgerorientering er det tredje valget. I 1996 er det 26 prosent som har slike kombinasjoner mens i 2008 er det 30 prosent. I så fall representerer de tre alternativene som befinner seg nederste til venstre i trekantene, i alt 43 prosent av befolkningen i 1996 og 53 prosent i 2008.

Andre resultater tyder på samme tendens: I innbyggernes øyne er kommunene først og fremst en tjenesteleverandør, hvis oppgave det er å levere mest og best mulig tjenester til lavest mulig pris. Dette er de samme forventningene som man har til dagligvarebutikkene – Rimi og Rema 1000 for å nevne bare to private foretak som i Norge er mye fremme i lyset. Ved å hente

terminologi og organisasjonsmodeller fra det private næringsliv har kommunene i vesentlig grad bidratt til å fremheve nettopp dette bildet av seg selv. Kommunen har i de siste årene blitt omtalt f.eks. som en “servicekommune”, med ordføreren som styreformann og rådmannen som konsernsjef. I tillegg er det utallige eksempler på tilfeller der kommunens virksomhet er skrellet av og satt bort til kommunale selskaper.<sup>3</sup> I slike konstellasjoner blir effektivitetskravet stilt i høysettet og folkestyret erstattes med målstyring og brukerstyring. Og hvis brukerne har noe å klage på, kan man jo henvende seg til aktuell etat som forhåpentligvis er trent i profesjonell kundebehandling.

I utgangspunkt er det vel å merke ikke noe galt i dette. Flere undersøkelser viser at innbyggerne er stort sett tilfreds med kommunen som tjenesteleverandør og brukerne av kommunale tjenester pleier faktisk å være mer tilfredse enn ikke-brukere. Dessuten er det slik at flere analyser viser at tilfredshet med kommunens tjenester bidrar til å skape tillit til og tilfredshet med ulike kommunale institusjoner, den politikk som føres og de personer som medvirker til politiske beslutninger (jf. Pettersen og Rose 2000). Dette gjelder uansett hvilken legitimitetsindikator som blir brukt.

## **UTFORDRINGER FOR FREMTIDIG FORSKNING**

---

I fremtidig forskning er det likevel en utfordring å holde et øye med situasjonen og den videre utviklingen i forholdet mellom innbyggerne og kommunen. Hvis utviklingen fortsetter i de samme banene er det ikke umulig at kommunen som tjenesteleverandør kan bidra til å fortrenge kommunen som politisk arena. Innbyggernes rolle som brukere eller kunder blir understreket, ikke deres rolle som velgere. Dersom situasjonen skal settes enda mer på spissen, så kan man stille spørsmålet om politikken i det hele tatt er nødvendig innenfor tjenesteleveranse. Det er tross alt både enklere, og sannsynligvis mer presist, å avdekke kundenes ønsker om vare- og tjenesteutvalg ved hjelp av et spørreskjema enn gjennom stemmeseddelen.

Om lokaldemokratiet skal vedlikeholdes, kreves det imidlertid politisk deltakelse og engasjement. Lokaldemokratiets legitimitet kan derfor svekkes hvis stadig færre tar seg bryet med å vedlikeholde det. Men hvis tjenesteleverandør er alt kommunen skal være, hvorfor skal folk bry seg med det demokratiske vedlikeholdsarbeidet? Riktig nok er deltakelsen i kommunevalg fortsatt høyere i Norge enn i mange andre demokratier, og plassene i kommunestyrene og lokale utvalg blir fremdeles fylt. Men dersom den lokale deltakelse fortsetter å forvitne, samtidig som kommunens kunder av en eller flere grunner blir mindre fornøyd med tjenesteleveransene, kan kommuneinstitusjonenes legitimitetsproblemer oppstå for alvor. Kommuneinstitusjonen vil i høyeste grad komme ut i hardt vær om kundens krav overstiger hva

det er mulig å levere (jf. Rose 2011), og kunden ikke deltar i prosessene som skaper forutsetningene for beslutninger om tjenesteproduksjon og kostnader. Under slike omstendigheter er det åpenbart et potensial for mistillit og en fundamental legitimitetskrise. For å unngå dette gjelder det å holde utviklingen under oppsikt og vurdere eventuelle mottiltak.

## **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Baldersheim, Harald, Tore Hansen, Per Arnt Pettersen og Lawrence Rose, 1990, Publikums syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester. Bergen: LOS-senteret. LOS-rapport 90/2.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose, 1997, "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?" I Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red) Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano forlag.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose, 2000, "Det lokale selvstyrets omdømme: Opphav og betydning." I Offerdal, Audun og Jacob Aars (red) Lokaldemokrati – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag, rev. utg. Oslo: Kommuneforlaget.

Rose, Lawrence E., 1999, "Citizen (Re)orientations to the Welfare State: From Public to Private Citizens?" I Jet Bussemaker (red) Citizenship and Welfare State Reform in Europe. London: Routledge.

Rose, Lawrence E., 2011, "Den krevende borger: Kveles lokaldemokrati?" I Baldersheim, Harald og Eivind Smith (red), Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre? Oslo: Abstrakt forlag.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 1995, "Borgerdyder og det lokale selvstyret: Politisk liv og lære blant folk flest." I Hansen, Tore og Audun Offerdal (red) Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere: Festskrift til Francesco Kjellberg. Oslo: Tano forlag.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 1999, "Confidence in Politicians and Institutions: Comparing National and Local Levels." I Narud, Hanne Marthe og Toril Aalberg (red), Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion. Bergen: Fagbokforlaget.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2000, "The Legitimacy of Local Government: What Makes a Difference? Evidence from Norway." I Hoggart, Keith og Terry N. Clark (red), Citizen Responsive Government. Amsterdam: JAI/Elsevier.



Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2009a, "Lokaldemokratiets Grunnvoll: Innbyggernes politiske interesse og kompetanse" I Saglie, Jo (red) Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse. Oslo: Abstrakt forlag.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2009b, "Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til?" I Saglie, Jo (red) Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse. Oslo: Abstrakt forlag.

Rose, Lawrence og Audun Skare, 1996, Lokalt folkestyret i klemme? Noen momenter vedrørende innbyggernes forhold til kommunen og kommunepolitikk. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsnotat 01/96.

## 2.1.2 MÅLEINDIKATORER FOR KVALITETEN PÅ LOKALDEMOKRATIET

*HARALD BALDERSHEIM*

Opgaven for prosjektet var etter oppdrag fra KS og Kommunal- og regionaldepartementet å utvikle målemetoder som kunne gi grunnlag for å vurdere kvaliteten på lokaldemokratiet i norske kommuner, samt å gi pekepinn om hvordan man kan videreutvikle lokaldemokratiet i egen kommune. Måle-metodene kartlegger lokaldemokratiets virkemåte slik det oppfattes av innbyggerne og de folkevalgte. Forsøkskommuner for prøveprosjektet var Gjesdal, Sørumsund, Kristiansand og Harstad. I disse kommunene har prosjektet samlet inn data fra samtlige folkevalgte i by-/kommunestyret og fra et representativt utvalg innbyggere.

### **DIMENSJONER VED GODT KOMMUNALT STYRESETT OG GODT LOKALDEMOKRATI**

---

Utviklingen av målemetoder har fulgt to trinn. Første trinn var å klargjøre hvilke dimensjoner ved godt kommunalt styresett og godt lokaldemokrati som skulle fokuseres. En sentral rettesnor har her vært Lokaldemokrati-plattformen, som KS har utviklet. I tillegg er flere internasjonale systemer for demokrativurdering konsultert, bl a Europarådets.

Prosjektet framhever følgende dimensjoner ved godt demokratisk styresett:

1. Pålitelig styre: Kommunen preges av likebehandling og politisk redelighet.
2. Ansvarlig styre: Kommunen fremmer oversiktlig politikk og informerte borgere som grunnlag for borgernes kontroll med de folkevalgte.
3. Borgernært styre: Kommunen stimulerer borgernes interesse for og engasjement i lokalpolitikken gjennom høringskanaler og debatt- og deltakelsesmuligheter.
4. Effektivt styre: Kommunen leverer resultater.

## MÅLEINDIKATORER

---

Neste trinn i utviklingen av målemetoder var å finne fram til måleindikatorer for hver av de nevnte dimensjonene. Framgangsmåten som ble valgt, var spørreundersøkelser rettet mot innbyggerne og de folkevalgte. Spørsmålene som er tatt med, er i de fleste tilfeller hentet fra tidligere nasjonale og internasjonale undersøkelser om demokratispørsmål. En del spørsmål er stilt i likegyldende form til innbyggere og folkevalgte, og gir dermed grunnlag for å analysere sammenfall og sprik mellom de to gruppenes erfaringer med lokaldemokratiet.

## RESULTATER

---

Målemetodene får fram til dels betydelige forskjeller mellom kommunene. Lokaldemokratiet arter seg forskjellig fra kommune til kommune. Når det gjelder forskjeller og likheter mellom de målte dimensjonene, får kommunene det beste skussmålet fra egne folkevalgte når det gjelder ansvarlig og effektivt styre. Tilfredsheten med evnen til å utøve borgernært styre er også ganske stor. Derimot vurderes påliteligheten som ganske svak. Det samme mønstret finner vi blant innbyggerne – med ett unntak: Innbyggerne opplever styresettet som mindre borgernært enn de folkevalgte gjør.

Det er altså betydelig samsvar men også noe variasjon mellom folkevalgte og innbyggere når det gjelder hvilke sider ved lokaldemokratiet som fungerer godt og dårlig. Et nærblikk på de enkelte indikatorene viser et funn til: innbyggerne er gjennomgående noe mer kritiske enn de folkevalgte. Det er for eksempel slik at både innbyggere og folkevalgte er enige i at ”gode forbindelser i kommunen gjør det lettere å få ivaretatt egne interesser”, men oppfatningen gjør seg sterkere gjeldende blant innbyggerne enn blant de folkevalgte.

Fase to av prosjektet dreide seg om å bygge opp en permanent og selvfornyende database med utgangspunkt i demokrati-indikatorene. Resultater av målingene legges ut på Internett der kommunene og deres innbyggere kan avlese resultater fra undersøkelsene for egen kommune og sammenlikne med andre kommuner:

<http://www.bedrekommune.no/bedrekommune/tillegg/lokaldemokrati>

Dette antas å bli en drivkraft for kommunene til å forbedre demokratiprofilen. Ved å utføre målingene flere ganger vil kommunene kunne vurdere eventuelle effekter av tiltak som er satt i verk. Målingene er etter hvert utført i nærmere 100 kommuner. Rapport nr. 2 over analyserer resultatene etter målingene i disse kommunene.

## UTVALGTE PUBLIKASJONER

---

Askim, Jostein, Harald Baldersheim, Lawrence Rose og Morten Øgård. 2009, *Hvor godt er lokaldemokratiet? Standarder og målemetoder for innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. Dokumentasjonsrapport fra et prøveprosjekt.* Oslo: Universitetet i Oslo.

([http://www.ks.no/PageFiles/5958/084012\\_Rapport\\_%20lokaldemokratiindikator.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/5958/084012_Rapport_%20lokaldemokratiindikator.pdf))

Baldersheim, Harald og Lawrence Rose, 2011, *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? En sammenfattende rapport basert på 82 kommuner.*

Oslo: Universitetet i Oslo. (<http://195.159.101.191/LD/Rapport.pdf>)

## 2.1.3 LOKALPOLITIKENS LEGITIMITET

*ANDERS LIDSTRÖM OCH KATARINA ROOS*

Trots att legitimitetsbegreppet är ett av statsvetenskapens allra mest centrala begrepp har studier av politiska systems legitimitet hittills i allt väsentligt begränsats till stater. Detta är kanske inte så underligt med tanke på den suveräna statens ställning och behovet att förstå hur det kan komma sig att medborgarna är beredda att underkasta sig en sådan maktordning. Under senare år har även övernationella organs, som Europeiska Unionens legitimitet uppmärksammats. Däremot är studier av subnationella organs legitimitet ovanliga. Kanske detta beror på att man antagit att kommuners och regioners legitimitet bara är en avspiegling av staters legitimitet. Bidragande har säkert också varit att subnationella enheter inte har samma ställning som stater och därför kanske betraktats som mindre viktiga.

Kommuner och regioner är emellertid politiska system med egna relationer till medborgarna. Det finns ingen anledning att räkna med att legitimiteten ser likadan ut i alla subnationella enheter utan man bör i stället pröva detta mer förutsättningslöst. Projektet "Lokalpolitikens legitimitet" syftar till att utveckla teori och empiriskt analysera svenska kommuners legitimitet. Viktigt är att fånga in hur och varför lokalpolitikens legitimitet varierar, såväl mellan kommuner av olika karaktär som i olika individers ögon.

Projektet finansieras i huvudsak genom särskilt anslag från Vetenskapsrådet och genomförs under perioden 2009-2012. Medverkande i projektet är förutom Anders Lidström även fil dr Katarina Roos vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Under slutskedet av projektet svarar i första hand Katarina Roos för dess genomförande.

### **TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER**

---

I projektet görs antagandet att lokalpolitikens legitimitet i allt väsentligt handlar om medborgarnas kontinuerliga utvärdering av det lokalpolitiska systemets sätt att fungera. Eftersom legitimitet i grunden handlar om varför man som medborgare är beredd att underordna sig ett maktsystem, trots att man kanske inte ens delar de styrandes åsikter, är det viktigt att understryka att medborgarnas bedömningar inte begränsas till den egna, personliga nöjdheten, utan snarare gäller hur systemet fungerar för medborgarkollektivet i stort.

Ett viktigt teoretiskt instrument är vidare distinktionen mellan tre former av legitimitet, vilket i allt väsentligt bygger på teorier utvecklade av bland annat Fritz Scharpf respektive Hubert Heinelt och Michael Haus. Den första formen utgår ifrån antagandet att politiska system måste vara rättfärdiga för att vara legitima, vilket betecknas som deras *inflödeslegitimitet*. Det måste finnas demokratiska institutioner och processer och det ska vara möjligt för medborgarna att påverka besluten. Men legitimiteten kan också hänga samman med systemens förmåga att lösa kollektiva problem och leverera tjänster med god kvalitet. Detta kan betecknas som systemens *utflödeslegitimitet*. Utöver detta måste också medborgarna kunna lita på att de procedurer som används är rättvisa och effektiva, vilket kräver att beslutsprocesserna är öppna och begripliga. Den tredje kategorin gäller således systemens *genomflödeslegitimitet*.

Eftersom lokalpolitiska systems legitimitet ses som medborgarnas kontinuerliga utvärdering av hur detta system fungerar kan denna legitimitet variera – i fråga om olika legitimitetsgrunder, mellan kommuner och mellan individer. Utgångspunkten är att det i huvudsak är två typer av mekanismer som ligger till grund för de bedömningar som medborgarna gör. Den ena gäller medborgarnas intryck av hur det lokalpolitiska systemet fungerar när det gäller till exempel hur man lyssnar på medborgarnas krav och kvaliteten i den service som levereras. Den andra mekanismen är att lokalpolitisk legitimitet också antas avspegla andra förhållanden i lokalsamhället än de som direkt har att göra med den kommunala verksamheten. I miljöer som i olika avseenden är gynnsamma för medborgarna borde också det kommunalpolitiska systemet åtnjuta hög acceptans medan stödet borde vara mindre i kommuner med stora problem.

Med detta som utgångspunkt antar vi att den lokala legitimiteten kan variera längst tre dimensioner:

1. *Variationer mellan legitimitetsformer*: Även om man får räkna med hög samvariation mellan de tre legitimitetsformerna bör var och en av dem trivas bäst i olika typer av miljöer. Inflödeslegitimiteten borde exempelvis vara bättre i små kommuner, där avståndet mellan väljare och valda är korta. Genomflödeslegitimiteten borde vara mer gynnsam i kommuner där man är bra på att informera om hur man bedriver sin verksamhet. Utflödeslegitimiteten borde vara starkare i kommuner med dokumenterat bra resultat i fråga om till exempel skolans prestationer, äldreomsorgen, miljöverksamhet, etc.

2. *Variationer mellan kommuner*: Skillnader mellan kontexterna antas ha olika betydelse för olika legitimitetsgrunder (se ovan under punkt 1). Utöver detta antas också mer generellt befolkningens välbefinnande vara viktigt för legitimiteten, i enlighet med den avspeglingsmekanism som nämndes ovan. Välbefinnande kan avse tillgång till resurser, till exempel att medborgarna har

goda inkomster och hög utbildningsnivå men kan också gälla att lokalsamhället upplevs vara tryggt och säkert.

3. *Flernivåfrågan: I vad mån är variationen kontextuell eller individuell?* Även om individegenskaper sannolikt är mest betydelsefulla är kontexten troligen också relevant. Multilevel-analys används för att pröva detta.

## **EMPIRISKA ANALYSER**

---

De empiriska analyserna genomförs i två steg. I det första analyseras SCB:s *Medborgarundersökningar*, som gjorts tillgängliga för detta projekt. Sedan 2005 genomför SCB på beställning av kommuner standardiserade medborgarundersökningar bland slumpmässiga befolkningsurval. Svarefrekvensen i de olika kommunerna uppgår till i genomsnitt cirka 60 procent. I undersökningarna ställs frågor om bl.a. den lokala servicen, förtroendet för beslutsfattare och påverkansmöjligheter. Frågorna kan användas för att fånga in de tre formerna av lokalpolitisk legitimitet som undersöks i detta projekt. Dessutom har frågor ställts om de individer som besvarat enkäten. I viss mån kommer projektet också att få tillgång till registerdata om respondenterna. Undersökningen har fram till och med 2010 genomförts i ca 230 kommuner och omfattar enkätsvar från ca 200 000 individer. Varje år tillkommer ytterligare kommuner, samtidigt som hittills 155 kommuner valt att genomföra undersökningen flera gånger. Materialet ger således en mycket god grund för att analysera variationer mellan individer, mellan kommuner och över tid. Genom sin omfattning, kvalitet och tillgänglighet är materialet världsunikt. Vissa analyser bygger på kommunmedelvärden men genom att använda s.k. multi-level regressionsanalys blir det även möjligt att särskilja variationen mellan kommuner från variationen mellan individer.

Analysens andra steg består av fallstudier i ett urval om sex kommuner. Dessa utgörs av tre matchande par. Varje par uppvisar stora strukturella likheter men skiljer sig åt i fråga om legitimitet. Syftet är att skapa djupare förståelse för den lokala kontextens betydelse för den kommunala legitimiteten. Förklaringar till skillnader kan exempelvis utgöras av traditioner, vanor eller dominerande värderingar i lokalsamhället. Det kan också avse komponenter i den kommunala serviceleveransen, som inte kunnat fångas in med de statistiska instrumenten. Även det politiska ledarskapets karaktär och specifika händelser (till exempel kommunala skandaler) kan ha betydelse.

## PRELIMINÄRA RESULTAT

---

Arbetet i projektet pågår men preliminära resultat har redovisats i konferenspapper, artiklar och bokkapitel. En första analys av datamaterialet har publicerats i en antologi om korruption, maktmissbruk och legitimitet (se publikationsförteckningen). På basis av enkätdata från 156 kommuner prövas några av de antaganden som redovisats ovan i fråga om hur den lokala legitimiteten varierar mellan kommuner. I ett första steg undersöks hur olika komponenter i legitimitetsformerna samvarierar och det visar sig då att utflödeslegitimiteten empiriskt kan sägas bestå av två komponenter – en som avser den kommunala välfärdsleveransen och en som gäller den frivilliga kommunala verksamheten (till exempel gator, vägar, kultur och idrott).

Därefter har variationer i legitimitet mellan kommunerna undersökts. I kommuner i vilka medborgarna känner sig trygga upplevs alla aspekter på det lokala politiska systemet vara legitima. Dessutom visar sig politisk stabilitet vara en betydelsefull faktor. Utöver detta framträder inflödeslegitimiteten starkast i borgerligt styrda kommuner. Genomflödeslegitimiteten och den utflödeslegitimitet som avser frivilliga uppgifter är påtagligt starkare i de stora och urbaniserade kommunerna. Legitimiteten för de kommunala välfärdstjänsterna är svagare i kommuner som har hög andel elever i fristående skolor.

Kopplingen mellan politisk stabilitet och demokrati pekar på en lokal-demokratisk paradox: Demokratin anses ju må väl av växling vid makten, men uppenbarligen åtnjuter stabila system högre legitimitet. Vad är då mest demokratiskt – system med starkt folkligt stöd eller system som erbjuder reell växling vid makten? Denna fråga kommer att ligga till grund för fortsatta och fördjupade studier inom projektet.

I en särskild artikel analyseras sambandet mellan politisk tillit och det lokala företagsklimatet. På basis av en reanalys av flera studier visas att kommuner i vilka medborgarna har tilltro till de lokala politiska institutionerna också tenderar att ha starkt lokalt företagsklimat, så som detta framkommer i Svensk Näringslivs årliga undersökningar bland företagare. Bägge dessa företeelser förklaras dock av bakomliggande faktorer, främst av kommunmedborgarnas välbefinnande. Detta stöder således projektets antagande om avspeglingsmekanismens betydelse för medborgarnas syn på de lokala politiska institutionerna.



## BETYDELSE

---

Projektets resultat är betydelsefulla för det internationella forskarsamhällets förståelse av den lokala legitimitetens speciella villkor – både teoretiskt och empiriskt. Vi räknar även med att studierna ska ge värdefulla bidrag till diskursen om legitimitet mer generellt. Utöver detta är resultaten viktiga för praktiker, till exempel för lokala politiker som i en tid av nationell och global konkurrens kan tänkas vilja få svar på frågan hur man kan öka den egna kommunens attraktionskraft. Projektet utmynnar i artiklar för publicering i internationella tidskrifter men också i mer populärt hållna översikter.

## PUBLIKATIONER I URVAL

---

Lidström, Anders, 2008, "Political Trust and the Local Business Climate: Evidence from Sweden." *Scandinavian Political Studies*, 31(4):384-407.

Lidström, Anders och Katarina Roos, 2009, "Lokalpolitikens legitimitet. Individuella och kontextuella variationer." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 111(1): 59-63.

Lidström, Anders och Katarina Roos, 2010, "Hur varierar lokalpolitikens legitimitet?" I Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Mats Sjölin (red) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.

## 2.1.4 REKRUTTERING AV FÆRØYSKE KOMMUNEPOLITIKERE

### *BEINTA Í JÁKUPSSTOVU*

Kartlegging og analyser av rekrutteringen til færøysk kommunepolitikk begynte med en undersøkelse av nominasjon og valg til bystyret i hovedstaden Tórshavn 1972-1992. Studien tydet på at det var attraktivt å bli medlem av dette bystyret med kun 13 representanter og relativt store muligheter til å påvirke den lokale politikktutforming. Dette hadde vært mennenes arena. Den første kvinnen satt i bystyret perioden 1956-60, og den neste i 1968-72. Fra 1972 til 1984 var det kun menn i bystyret, men siden den gang har begge kjønn vært representerte.

Sterke ønsker om gjenvalg sammen med en valgordning med sideordnet oppstilling var lenge et hinder for å få kvinner valgt til bystyret. Kvinnebevegelsen har ved tre valg stilt egne kvinnelister. I 1956 fikk kvinnelisten én representant innvalgt, men i 1980 og 1984 ble ingen valgt fra kvinnelisten. Initiativet på 1980-tallet presset imidlertid partiene til å nominere kvinner som kunne utfordre mannlige kandidater. Studien ble dermed dels en beskrivelse av kvinnekamp for representasjon, dels en analyse av omfanget av renominasjon og gjenvalg. Den viste at når en representant først er valgt – kvinne eller mann – er det stor sannsynlighet for at han eller hun blir gjenvalgt. (Jákupsstovu 1996).

Denne studien er fulgt opp med en landsomfattende kartlegging av nominasjon, renominasjon, valg og gjenvalg 1992-2008.<sup>4</sup> Databasen har nå 2.705 navn og er blitt komplisert å vedlikeholde. (Registrering av renominasjon og gjenvalg er krevende fordi mange på Færøyene har samme navn, og kandidatene ikke er registrert med personnummer). Vi tar likevel sikte på også å registrere resultatene fra valget som blir i november 2012.

I tillegg til databasen er det gjennomført spørreundersøkelser blant alle nominerte til kommunevalgene i 2000 og 2004 (Jákupsstovu og Kjersem 2005, 2008). Det planlegges en ny spørreundersøkelse våren 2012 blant de som var nominerte til valget i 2008. Spørreundersøkelsene har gitt innblikk i holdninger til og erfaringer med kommunepolitisk virksomhet blant de nominerte og valgte.

## RESULTATER

---

I løpet av disse årene er antall nominerte og valgte gått drastisk ned på grunn av kommunesammenslåinger. Mye tyder på at det kan bli betydelig færre kommuner til neste valg. Færøyene har hatt 51 kommuner, i 2000 var det fortsatt 48 kommuner, men til siste valg i 2008 var tallet redusert til 30 kommuner. Sentralmyndighetene (Lagtinget og landsstyret) har som mål at antallet skal ned til 7 eller 8. Kommunesammenslåingene fører til en demobilisering i forhold til rekruttering av folkevalgte. Dette ses tydeligst i antall nominerte menn som har stupt fra 836 i 1992 til 394 i 2008. Mobiliseringskampanjer rettet mot kvinner har resultert i en liten økning i antall nominerte, fra 212 i 1992 til 243 i 2008.

Særlig siden 1980-tallet har kvinnebevegelsen mobilisert til økt kvinne-representasjon. Andelen kvinner har også vokst fra 15 % i 1992 til 30 % i 2008. Men en vesentlig grunn til den relative økningen av kvinner er at det totale antall kommunestyrerepresentanter er redusert, fra 230 menn og 43 kvinner i 1992 til 144 menn og 64 kvinner i 2008.

Mens kvinnelisten i Tórshavn i 1980 og 1984 ikke greidde å konkurrere med de tradisjonelle partilistene, er det mange mellomstore kommuner uten sterk tradisjon for landsdekkende partier i kommunepolitikken, som helt fram til i dag har hatt kvinnelister til ett eller flere valg. Kvinnerepresentasjonen har økt i kommuner med kvinnelister, direkte ved at kvinner er valgt på kvinnelistene og/eller indirekte ved at det synes å medvirke til at også kvinner blir valgt på de tradisjonelle listene.

I spørreundersøkelsene rapporterer kvinnene generelt større interesse for alle politikkområder enn mennene. Spørreundersøkelsene viser ellers en tendens til at kvinnelige kandidater har større interesse for de "myke" verdiene enn de mannlige kandidatene. Vi har gjort en oppfølgingsstudie, basert på dybdeintervju i to relativt store kommuner, for å se nærmere på disse forskjellene. Kommunestyret har i den ene kommunen hatt kvinneflertall, mens det var ingen kvinne blant de folkevalgte i det andre kommunestyret. Forskjellene i politisk kultur var store, men forskjellene i politikkutforming ikke så store som man kanskje kunne forvente (Jacobsen og Jákupsstovu 2005).

Det store antallet kommuner har gitt muligheter til sammenligninger av rekrutteringsmønstre i de minste, de mellomstore og de største kommunene. Tendensen er at flere av de minste kommunene har hatt problemer med å finne kandidater, mens det er kamp om plassene i de store kommunene.

Kommuneloven fra 1972 ble endret i 2000. Endringene har særlig fått følger for de minste kommunene. Før 2000 hadde kommuner med færre enn 2.500 innbyggere 7-9 representanter i kommunestyret, mens de større kommunene

hadde 9-13 representanter. Etter 2000 har kommuner med færre enn 100 innbyggere kun tre medlemmer i kommunestyret, og kommuner med færre enn 500 innbyggere kun 5 medlemmer. Spørreundersøkelsene blant kommunepolitikere viser at det kan være stor misnøye med samarbeidet i så små kommunestyrer.

En annen lovendring fra 2000 har ført til vanskeligheter i de minste kommunene. En standardisering av lønn- og godtgjøring til de folkevalgte har ført til en generell økning i de folkevalgtes honorarer. Denne økningen i lønnskostnader merkes særlig i de minste kommunene, der arbeidet som folkevalgt før ble gjort gratis eller for minimal godtgjøring. Mange av de små kommunene har nå valgt å bli del av en større kommune. Eksempelvis har seks av Tórshavns nabokommuner blitt innlemmet i Tórshavn kommune. For de aller fleste av disse tidligere selvstendige kommunene har sammenslåingen betydd at disse lokalsamfunnene ikke lenger har folkevalgte kommunestyrerepresentanter, for disse rekrutteres i bykjernen.

Siden 1972 har det vært sidestilt nominasjon, og med årene har partiene blitt mer og mer tilbakeholdne med å prioritere mellom kandidatene etter at de er blitt nominert. Fra og med valget i 2000 har enkelte kandidater, særlig i Tórshavn, selv finansiert kostbar reklame for å fremme sitt kandidatur. Resultater fra spørreundersøkelsene tyder på at nye former for valgkamp medvirker til å gjøre de folkevalgtes representativitet (enda mer) skjev.

En spørreundersøkelse blant nominerte til valget i 2004, som skal gjøres våren 2012, vil kanskje kunne avkrefte at de pågående reformer fører til demokratisk underskudd i den geografiske og sosiale periferien.

## **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Jacobsen, Bjørg og Beinta í Jákupsstovu, 2005, "Kvinnerollen på Færøyene i endring." I Berglund, Anna-Karin m.fl. (red) *Med periferien i sentrum: En studie av lokal velferd, arbeidsmarked og kjønnsrelasjoner i den nordiske periferien*. Rapport/Norut NIBR Finnmark 2005:14.

Jacobsen, Bjørg og Beinta í Jákupsstovu, 2006, "Erfaringer fra kvindelisterne i færøsk politikk". *NIKK-magasinet 1-2006*.

Jákupsstovu, Beinta í, 1996, "Kvinner ingen adgang? Rekruttering av kvinner til bystyret i Tórshavn 1972 -1992", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 96(1):35-56.

Jákupsstovu, Beinta í, 2008, "Kommunusamanlegging og politisk umboð".  
I Sigurðardóttir, Turid og Magnús Snædal (red) *Frændafundur 6*.  
Tórshavn: Fróðskapur.

Jákupsstovu, Beinta í, Ingibjörg Berg, Bjørg Jacobsen og Bárður Larsen, 2008,  
*Kommunupolitikkur*. Tórshavn: Fróðskapur.

Jákupsstovu, Beinta í og Eli Kjersem, 2005, *Rekruttering av færøyske  
kommunepolitikere*. Arbeidsnotat 2005:4. Høgskolen i Molde.

Jákupsstovu, Beinta í og Eli Kjersem, 2008, *Politisk representasjon i et  
kommunepolitisk system i endring*. Arbeidsnotat 2008:7. Høgskolen i Molde.

Jákupsstovu, Beinta í og Auður Styrkársdóttir (*kommende*): "Samanburður á  
stöðu kvenna í politikki í Føroyum og Íslandi - Samanburður á stöðu kvenna í  
stjórn málum í Færeyjum og á Íslandi" , i *Frændafundur 7*,  
Reykjavík: Háskólaútgáfan.

## 2.1.5 KVINNORS POLITISKA REPRESENTATION I SVENSKA KOMMUNER

*JESSIKA WIDE*

### **BETYDELSEN AV KVINNORS POLITISKA REPRESENTATION**

---

Politikers olika sociala tillhörighet leder ofta till olika erfarenheter och därmed olika intressen i många frågor. Att kvinnorepresentationen därmed spelar roll för den politik som förs, får idag anses vara väl belagt (se t.ex. Phillips 2000). Tidigare studier har visat att detta även gäller på kommunal nivå i Sverige. I en studie visas att kvinnorepresentationen i kommunstyrelsen har en signifikant effekt på politiska beslut i kommunerna om att erbjuda deltidsanställda heltid (Lindgren & Vernby 2007). I en annan studie visas att kvinnorepresentationen i kommunfullmäktige spelar roll för kommunernas resursfördelning mellan olika sektorer. Bland annat leder en högre kvinnorepresentation i fullmäktige till att mer resurser läggs på barnomsorg (Svaleryd 2009). En ojämn könsrepresentation kan dessutom upplevas som orättvis och odemokratisk, vilket ytterst påverkar legitimiteten för hela politiken.

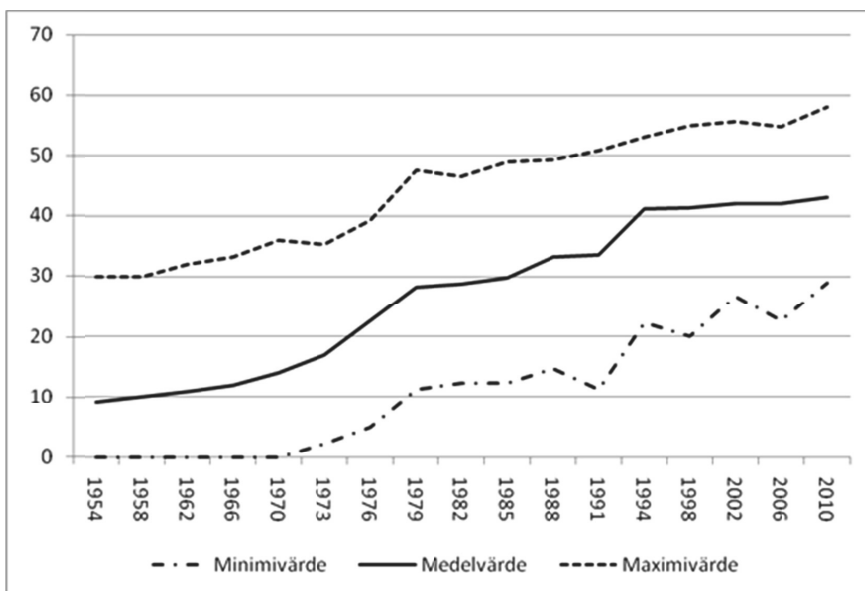
Kvinnors politiska representation på kommunal nivå är således i hög grad en relevant fråga att studera. Kommunfullmäktige fattar många beslut som påverkar människors dagliga liv och kanske kvinnors liv i högre grad än mäns. Kommunerna ansvarar i stor omfattning för människors välfärd, levnadsvillkor och livskvalitet, till exempel skola, barnomsorg, äldreomsorg, socialomsorg, kollektivtrafik och bostäder. Dessutom är kommunen ofta en mycket viktig arbetsgivare för kvinnor; 40 % av den kvinnliga arbetskraften återfinns inom den kommunala sektorn jämfört med 10 % av den manliga. Kommunalpolitiken är också i många fall ett viktigt steg i den politiska karriären. Saknas kvinnor i politiken på kommunal nivå, är sannolikheten stor att kvinnorepresentationen är låg även på nationell nivå.

Samtidigt förtjänar den kommunala nivån även uppmärksamhet inom forskningen för att den är teoretiskt intressant. Hur kan man förklara variationen mellan olika kommuner? Är det samma förklaringsfaktorer som har effekt på den nationella nivån som kan förklara variationen på kommunal nivå? Är det bara kommunstrukturen som har betydelse eller spelar också politiska institutioner roll?

## VARFÖR VARIERAR KVINNOREPRESENTATIONEN MELLAN KOMMUNERNA?

Sverige har jämfört med andra länder en hög andel kvinnliga ledamöter i parlamentet. Efter valet 2010 är kvinnorepresentationen i riksdagen 45 %. Det placerar Sverige på andra plats i världen; bara Rwanda har en högre andel kvinnliga parlamentsledamöter. Tidigare internationell forskning har pekat på ett flertal faktorer som anses vara gynnsam för kvinnorepresentationen, exempelvis den socioekonomiska utvecklingen, den egalitära och sekulariserade kulturen, det proportionella valsystemet och partiernas könskvotering (se t.ex. Norris 1985, Oakes och Almquist 1993, Reynolds 1999). Detta är faktorer som präglar Sverige och förutsättningarna för en hög kvinnorepresentation torde således vara goda. När fokus riktas mot den kommunala nivån i Sverige visar det sig dock råda stora skillnader mellan kommunerna i andel kvinnliga kommunfullmäktigeledamöter. År 2010 varierade till exempel kvinnorepresentationen från 29 % i Mullsjö och i Sävsjö till 58 % i Bräcke. Detta är inget nytt fenomen, utan kvinnorepresentationen har alltid varierat kraftigt mellan kommunerna. Variationsvidden under perioden 1954-2010 visas i figur 1.

FIGUR 1. KVINNOREPRESENTATIONEN I KOMMUNFULLMÄKTIGE 1954-2010. MEDELVÄRDE FÖR ALLA KOMMUNER SAMT MINIMI- OCH MAXIMIVÄRDEN FÖR RESPEKTIVE ÅR.



Källa: Egen bearbetning av Sveriges Offentliga Statistik.

## STRUKTURER ELLER POLITIK?

---

I min avhandling "Kvinnors politiska representation i ett jämförande perspektiv" (Wide 2006) analyserade jag bland annat varför kvinnorepresentationen varierar mellan kommunerna under större delen av efterkrigstiden. Studien visade att kommunstrukturen förklarar en relativt stor del av variationen fram till 1990-talet. Kvinnorepresentationen tenderade fram till dess att vara högre i städer och större kommuner med en mångfacetterad arbetsmarknad, och lägre i industrikommuner och jordbrukskommuner och i kommuner med en högre kyrksamhet och frikyrkighet. Detta kan förklaras med att kommunstrukturen samvarierar med normer kring vad kvinnor respektive män "kan", "bör" och "får" göra. Politik har traditionellt sett varit en manlig sfär. Socioekonomisk utveckling och sekularisering leder vanligtvis till att traditionella normer och värderingar luckras upp. Städer och större kommuner är ofta mer jämställda än mindre kommuner, som har en mer traditionell socioekonomisk struktur och hög religiositet. Grovt sett påverkar kommunstrukturen på så sätt såväl kvinnors intresse och möjligheter att åta sig politiska uppdrag (utbudet av kvinnliga politiker) som partiernas intresse av att rekrytera och nominera kvinnliga politiker (efterfrågan på kvinnliga politiker).

Från 1990-talet har emellertid istället politiska variabler en större effekt på kvinnorepresentationen. Det är främst partisammansättningen i kommunfullmäktige som spelat roll. Kvinnorepresentationen tenderar att vara högre ju fler fullmäktigeledamöter det finns från de röd-gröna partierna (Miljöpartiet, Socialdemokraterna, Vänsterpartiet). Även internationella studier visar att partier till vänster tenderar att föra fram kvinnliga kandidater i högre grad än partier till höger (se t.ex. Kittilson 2006). Detta anses bero på att högerpartier har en mer traditionell syn på kvinnors roll, men också att högerpartier i många fall tar avstånd från könskvotering och tillämpar en nomineringsprocess som tenderar att missgynna kvinnliga kandidater.



TABELL 1. KVINNOREPRESENTATIONEN I KOMMUNFULLMÄKTIGE 1982-2010. ANDEL KVIN-  
NOR AV ALLA LEDAMÖTER PER PARTI FÖR HELA LANDET.

	1982	1985	1988	1991	1994	1998	2002	2006	2010
Vänsterpartiet	33,2	34,3	35,4	38,3	43,8	45,4	47,5	48,6	46,1
Socialdemokraterna	31,5	31,9	35,4	37,0	47,2	47,2	47,4	47,9	49,0
Miljöpartiet	41,1	41,2	45,8	41,0	46,3	48,7	44,5	47,2	48,4
Centerpartiet	25,7	25,8	30,4	31,5	36,6	38,4	39,4	40,7	42,7
Folkpartiet	27,9	32,9	36,0	36,4	39,2	38,2	41,1	41,5	43,4
Kristdemokraterna	14,7	16,9	19,4	29,9	30,6	39,2	40,2	39,4	40,1
Moderaterna	28,7	29,1	30,5	31,4	34,1	34,7	35,3	36,2	38,8
Sverigedemokraterna	..	..	..	..	..	..	..	16,9	18,8
Övriga partier	20,9	22,3	23,9	22,8	24,3	28,7	28,6	34,5	35,0

Tabell 1 visar att andelen kvinnliga ledamöter är högre i partierna till vänster än i partierna till höger. Allra lägst är kvinnorepresentationen i Sverigedemokraterna och i den heterogena kategorin "övriga partier" som främst består av lokala partier och enfrågepartier. Att partisammansättningen i fullmäktige fick effekt först på 1990-talet kan bero på att Socialdemokraterna införde könskvotering ("varannan damernas") inför valet 1994. Innan dess var skillnaderna mellan partierna mindre, vilket visas i tabell 1.

Det är dock ändå svårt att förklara kvinnorepresentationens variation mellan kommunerna med hjälp av strukturer och politiska variabler från och med 1990-talet. Detta kan bero på att Socialdemokraterna tenderar att vara störst i kommuner med en mer traditionell struktur och att den högre kvinnorepresentationen i Socialdemokraterna således bryter upp tidigare mönster. Det kan också bero på att kvinnorepresentationen i kommunerna inte längre är så lätt att förutsäga bara utifrån de testade strukturella och politiska variablerna. Istället kan faktorer såsom partiernas rekryterings- och nomineringsarbete på kommunal nivå ha fått större betydelse i slutet av perioden.

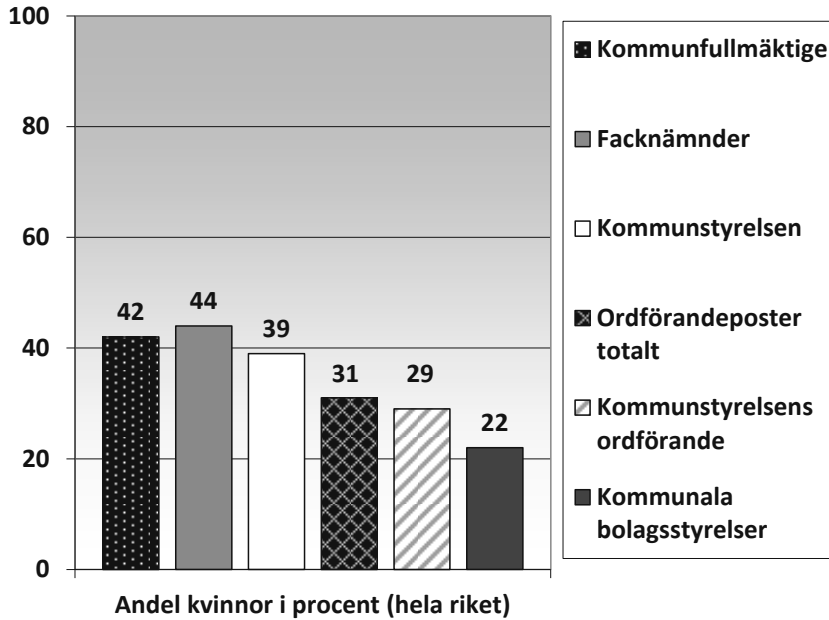
## FORTSATTA FORSKNINGSPROJEKT

---

Avhandlingen visade att det inte längre är helt enkelt att förklara kvinnorepresentationens variation med hjälp av faktorer såsom kommunstrukturen. Istället är det rimligt att rikta fokus mot de politiska partierna. Partierna har genom nomineringen av kandidater inför valen nästan total kontroll över vem som ska släppas in i politiken. Därför beskrivs partierna ofta som "portvakter" som bestämmer vem porten till den politiska församlingen ska öppnas för (se t.ex. Norris 1997). Grundbulten för att förklara varför kvinnorepresentationen i fullmäktige varierar mellan kommunerna borde således ytterst utgöras av partiernas nomineringsprocesser. I ett pågående forskningsprojekt behandlas nomineringsprocessens betydelse för kvinnors politiska representation i kommunerna (Wide 2009). I projektet har bland annat företrädare från alla partier i en handfull olika kommuner intervjuats för att kartlägga hur nomineringsprocessen inför valet 2010 var utformad samt vilka kriterierna på kandidaterna var. Dessutom undersöks hur partierna på kommunal nivå tillämpade eventuella krav på könskvotering. Projektet gör det således möjligt att identifiera såväl hinder för kvinnors politiska representation som framgångsrika strategier för en jämställd representation.

Partier ses ofta som rationella aktörer, som handlar strategiskt för att vinna så många röster som möjligt i nästa val (se t.ex. Müller och Strøm 1999). De flesta intervjuade partier i projektet om nomineringsprocessens betydelse menar att könsfördelningen på valsedeln spelar roll för väljarna och därmed måste beaktas i nomineringsarbetet. Men hur ser det då ut med nomineringen av kvinnor till organ som inte är lika synliga för väljarna? Nästa steg blir därmed att i ett framtida projekt analysera kvinnorepresentationen i kommunernas indirekt valda organ. Kvinnorepresentationen är exempelvis lägre i kommunstyrelsen, på ordförandeposter och i kommunala bolagsstyrelser än i kommunfullmäktige (se figur 2; Wide 2010). Detta kan också beskrivas som att: "Ju mer makt, desto färre kvinnor". Men hur kan detta samband egentligen förklaras? En tes är att det är osynligheten i partiernas nomineringsprocess till de indirekt valda posterna med makt som lämnar större utrymme för informella normer och nätverk att spela roll och att detta missgynnar kvinnor. Detta förtjänar att studeras vidare i framtiden.

FIGUR 2. KVINNOREPRESENTATIONEN I OLIKA ORGAN I KOMMUNERNA EFTER VALET 2006. HELA RIKET.



## PUBLIKATIONER I URVAL

Wide, Jessika, 2006, *Kvinnors politiska representation i ett jämförande perspektiv – nationell och lokal nivå*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Wide, Jessika, 2009, *Nomineringsprocessens betydelse för kvinnors politiska representation i kommunerna*. Projektplan, VR dnr 2009-901.

Wide, Jessika, 2010, *Ju mer makt, desto färre kvinnor? Om kvinnors vertikala marginalisering i kommunalpolitiken*. Uppsats presenterad vid Statsvetenskapliga Förbundets Årsmöte i Göteborg, den 30 september - 1 oktober 2010.

## 2.1.6 ÄLDRES ORGANISERING OCH DELTAGANDE

*DAVID FELTENIUS*

Sveriges, och den övriga västvärldens, åldrande befolkning väcker flera intressanta frågeställningar kring äldres organisering och deltagande i politiken. Det gäller såväl inom ramen för partierna som inom ramen för det civila samhället. I min avhandling "En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande" studerades äldres organisering i pensionärsorganisationer och dessa organisationers deltagande och inflytande på central respektive lokal nivå (Feltenius 2004). Avhandlingen fokuserade visserligen huvudsakligen på pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande på central nivå, men studien kan bidra med några mer tentativa slutsatser när det gäller den lokala nivån.

### **RESULTAT**

---

Ifråga om pensionärsorganisationernas möjligheter till inflytande på lokal nivå konstaterades att dessa existerar i form av så kallade kommunala pensionärsråd (KPR). Dessa institutioner började växa fram i landets kommuner under 1970-talet och kom att få en stor utbredning i landet. Data från början av 2000-talet, som presenteras i avhandlingen, visar att de allra flesta av landets kommuner hade ett pensionärsråd. Dessa råd sammanträder i regel fyra gånger per år och sorterar under den nämnd som ansvarar för äldreomsorgen i kommunen.

Det material som studerades i avhandlingen tyder vidare på att pensionärsorganisationernas inflytande inom råden på lokal nivå var begränsat. I avhandlingen förklarades det utifrån faktorer som vilken vikt råden tillfästs av ansvariga politiker, men även av faktorer som har att göra med pensionärsorganisationernas maktresurser lokalt. Eftersom studien enbart omfattade fyra av landets kommunala pensionärsråd krävs ytterligare studier på området för att möjliggöra mer långtgående generaliseringar (Feltenius 2004: 233-268).

De kommunala pensionärsråden tillkom under en epok i svensk politik då de äldres representation i kommunfullmäktige var mycket låg. Detta förhållande utgjorde också ett utav argumenten till varför pensionärsråden behövdes på lokal nivå. Under senare år har emellertid de äldres representation i fullmäktige ökat i många kommuner. Det väcker inte bara frågor om framtiden för de

kommunala pensionärsråden, utan även frågor om vad som kan ligga bakom denna utveckling (Feltenius 2010).

Andelen äldre (65 år och äldre) i landets fullmäktigeförsamlingar var under 1980-talet ytterst blygsam och pendlade mellan fyra till fem procentenheter. Från mitten av 1990-talet och framåt har emellertid andelen äldre i fullmäktigeförsamlingarna ökat successivt. I valet 2010 skedde en relativt kraftig uppgång av andelen äldre i landets kommunfullmäktigeförsamlingar från 12 till 17 procent. Ett liknande mönster kan skönjas i landstingsfullmäktige där andelen äldre också ökade i valet 2010 (Feltenius 2010).

Frågan är vad denna uppgång egentligen utgör ett tecken på: Handlar det om en begynnande utveckling av en "seniokrati" där en "ny" generation av äldre kommer att spela en aktivare roll i politiken än tidigare? Eller, utgör den ökande andelen äldre ett tecken på en "demokratins kris" där partierna har svårigheter att rekrytera yngre kandidater till politiska uppdrag? Samtidigt som andelen äldre ökar i fullmäktigeförsamlingar finns tecken på att äldre inte återfinns på toppositionerna i kommuner och landsting (Dagens Samhälle 2011).

I en nyligen utförd kartläggning av 1437 hel- och deltidspolitiker i kommuner och landsting utgjorde andelen 65 år och äldre åtta procent (Dagens Samhälle 2011). Hur kan det komma sig att andelen äldre i fullmäktigeförsamlingar ökar, medan de äldre endast utgör ett fåtal bland landets arvoderade kommunpolitiker? Frågor kring äldres deltagande i politiken på regional och lokal nivå ämnar jag att uppmärksamma i min forskning framöver (Feltenius 2010).

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Feltenius, David, 2004, *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*. Doktorsavhandling. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Feltenius, David, 2010, "Political Representation and Participation by the Elderly in Municipal Councils: A research plan presentation." Paper presenterat på XIX Nordiska Kommunforskarkonferensen, Syddansk universitet, Odense.

## 2.1.7 JÄMLIKHET OCH MÅNGFALD I KOMMUNAL POLITIK OCH FÖRVALTNING

*DAVID KARLSSON*

I Norden har kommunerna ett mycket stort ansvar för den offentliga välfärden. Det är i kommunerna som de flesta medborgare möter det offentliga i form av skola, vård och omsorg. För grupper i samhället som på olika sätt är i behov av samhällstjänster, som är resurssvaga i olika avseenden eller som är underordnade och diskriminerade, är frågor om hur kommunerna tar sitt samhällsansvar av särskilt stor vikt. Dessa personer är i också stor utsträckning de viktigaste målgrupperna för den offentliga politiken. Men i politiska församlingar och i den kommunala förvaltningen finns en snedrekrytering som gör att många sociala grupper är underrepresenterade. Spelar detta någon roll för kommunernas arbete för jämlikhet och mångfald? Detta är frågor som har en viktig plats i kommunforskningen.

### **KÖNSMAKT OCH KÖNSBASERADE INTRESSEN**

---

Det står utom allt tvivel att kommunala politiker som tillhör olika sociala grupper också önskar att särskilt prioritera dessa gruppers intressen i politiken. Unga politiker vill stödja ungas intressen, politiker med invandrarbakgrund vill stödja invandrares intressen, religiöst aktiva politiker vill stödja kristnas intressen, etcetera (Gilljam, Karlsson och Sundell 2010). Att vilja stödja den grupp som man tillhör är en sak men hur detta stöd skall förverkligas är en helt annan sak. Anette Gustafson har i sin avhandling "Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunpolitik" (Gustafsson 2008) visat hur olika svenska kommunpolitiker ser på frågor om kön och jämställdhet. Studien visar på betydande skillnader i många väsentliga avseenden mellan hur kvinnor och män ser på dessa frågor, men också att det inom gruppen män och inom gruppen kvinnor finns stora olikheter. En av Gustafssons slutsatser är därför att kvinnors närvaro i politiken är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att jämställdheten skall gynnas.

## **NÄRVARONS POLITIK OCH DET MÅNGETNISKA SVERIGE**

---

I Paula Rodrigo Blomqvists avhandling "Närvarons politik och det mångetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin" (2005) studeras hur svenska partier på lokal nivå arbetar med rekrytering av kandidater med invandrabakgrund och hur dessa kandidater ser på sin representantroll. Rodrigo Blomqvist belägger att det finns en etnisk hierarki som påverkar möjligheten att få uppdrag, där invandrare från Norden och Västeuropa är förhållandevis gynnade medan invandrare från Asien och Afrika är mycket missgynnade. I en studie om sverigefinska grupperns kamp för finskspråkig skolundervisning i ett antal kommuner visar avhandlingen också att många av de viktigaste besluten som berör dessa grupperns intressen inte fattas av politiker utan av tjänstemän i förvaltningen. Avhandlingen slutar i konstaterandet att förvaltningsbyråkratin är en viktig arena för invandrades möjligheter att realisera det som definieras som gruppens politiska intressen, och att olika grupperns närvaro i den offentliga förvaltningen därför är av stor betydelse.

## **REPRESENTATIV BYRÅKRATI**

---

Forskningsfältet som studerar mångfalden i den offentliga förvaltningen kallas "representativ byråkrati". Inte minst i USA finns många studier som visar att sociala grupperns närvaro i förvaltningen påverkar förvaltningens arbete på olika sätt. I Norden finns emellertid inte särskilt mycket forskning som tar upp detta ämne, vilket är märkligt med tanke på hur stark snedrekryteringen är i den kommunala förvaltningen i Sverige, Norge och Danmark. Studien "The Unrepresentative Bureaucracy. Ethnic Representativeness and Segregation in Scandinavian Public Administration" (Karlsson och Tahvilzadeh 2010) har visat hur grupper med invandrabakgrund är kraftigt underrepresenterade i de flesta kommunala sektorer och yrkesgrupper. Endast i yrkeskategorier med mycket låg status är invandrare någorlunda välrepresenterade, medan personalstyrkan i mer högavlönade yrken och i uniformsyrken är dominerad av personal från den nationella majoriteten. Det blir därmed tydligt att snedrekryteringen både vad gäller kön och etnisk bakgrund sammanfaller, och att kvinnor och invandrare är relativt sett över och underrepresenterade i samma typer av yrkeskategorier. Studien bekräftar också att etniska hierarkier verkar påverka rekryteringen även inom förvaltningen, där invandrare från grannländer har mycket större möjlighet att göra karriär än de som har rötter på andra kontinenter.

I sin avhandling "Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap" (arbetstitel) undersöker Nazem Tahvilzadeh (*kommande*) om och på vilket sätt kommunala tjänstemän med utomeuropeisk bakgrund upplever sig företräda mångetniska grupper i Sve-

rige och hur detta företrädarskap i så fall tar sig uttryck. Tahvilzadeh intervjuar en lång rad tjänstemän på en relativt sett hög administrativ nivå i fem svenska kommuner, och det visar sig att nästan alla upplever sig representera minoritetsgrupper på något sätt. Vissa tjänstemän tar öppet på sig roller som inofficiell "invandrarminister" eller "ambassadör för invandare" i den egna kommunen, medan andra förverkligar sina företrädarskapsprojekt genom att direkt påverka politiska ledare, genom att sätta integrations- och diskrimineringsfrågorna på den politiska agendan, och genom att på olika sätt hjälpa medborgare med minoritetsetnisk bakgrund till rätta i deras kontakter med det offentliga.

En central fråga i detta sammanhang är vilka faktorer som spelar in för hur tjänstemännen utövar sitt företrädarskap och vilket handlingsutrymme de har att företräda. En viktig faktor är föga förvånande hur högt upp i den kommunala hierarkin de befinner sig. Personer som arbetar nära den politiska ledningen har ofta större möjligheter att påverka de politiska besluten på ett mer direkt sätt. Längre ner i organisationen blir sådana maktresurser mer begränsade, men det finns också exempel på att tjänstemän längre ner i hierarkin får stort ansvar, inte minst för att det är så sällsynt med ledande förvaltnings-tjänstemän med utomeuropeisk bakgrund på högre nivåer.

Att tjänstemän har en så stor betydelse för kommunpolitikens innehåll och genomförande är knappast förvånande för förvaltningsforskare, men det är likväl kontroversiellt i den allmänna samhällsdebatten där de flesta tar för givet att tjänstemän är neutrala genomförare av vad politiker beslutar. För den som vill förstå hur politik formas i kommunerna är det alltid nödvändigt att beakta tjänstemännens centrala roll, och precis som när det gäller valda politiker spelar tjänstemännens egna sociala bakgrund in när de tolkar sina roller.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Blomqvist, Paula Rodrigo, 2005, *Närvarons politik och de mångetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin*. Doktorsavhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Gilljam, Mikael, David Karlsson och Anders Sundell, 2010, *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.

Gustafsson, Anette, 2008, *Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunpolitik*. Doktorsavhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.



Karlsson, David och Nazem Tahvilzadeh, 2010, "The Unrepresentative Bureaucracy: Ethnic Representativeness and Segregation in Scandinavian Public Administration." I Bengtsson, Bo, Per Strömblad och Ann-Helén Bay (red) *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

Tahvilzadeh, Nazem, kommande, *Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företrädarskap* (arbetstitel). Doktorsavhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

## 2.1.8 BILDEN AV KOMMUNERNA

*BENGT JOHANSSON*

Med utgångspunkt i mediernas samhällsuppdrag, att granska makthavarna, genomfördes projektet "Bilden av kommunerna". Syftet var att i ett historiskt jämförande perspektiv studera vilka föreställningar om kommunal politik och verksamhet som kommer till uttryck i mediernas sätt att granska och bevaka den kommunala verksamheten. Konkret innebar det att projektet studerade vad svensk lokal dagspress rapporterade om kring den kommunala sektorn, med särskilt fokus på frågan om det demokratiska ansvarsutkrävandets mekanismer. Frågeställningar som var ledande för analyserna var bland annat: Vilka bilder ges i medierna av den kommunala politiken och förvaltningens ansvar inom olika områden? Vad har kommunerna ansvar för och vad har andra ansvar för? Hur långt sträcker sig detta ansvar och i vilken utsträckning ställs det i relation till kommunernas förutsättningar? Hur kommer ansvarsutkrävande till uttryck i medierna? Har det skett några förändringar över tid med avseende på detta?

### **MEDIALISERINGENS TID**

---

Den teoretiska utgångspunkten är det som inom nutida forskning kallas för medialisering. Eftersom medierna på många sätt ersatt kommunikation mellan olika aktörer och institutioner kommer behovet av medier bli allt större. I takt med att medierna som samhällsinstitution gör sig allt mer oberoende kommer medierna också att utveckla egna regler och rutiner för att organisera sitt arbete, vilket i sin tur innebär att mediernas sätt att tänka, medielogiken, allt mer styr hur samhället fungerar. Detta eftersom andra aktörer och institutioner i jakt på uppmärksamhet och inflytande försöker fånga mediernas intresse, eller att man utvecklar strategier för att undvika oönskad medieuppmärksamhet.

Projektet knyter an till de epoker av journalistiska ideal som tidigare forskning identifierat. Den första epoken av relevans för projektet är kallas "Spegling i allmänhetens tjänst" (1945-1965). Att objektivt spegla blev då ett ideal som innebar att medierna sågs som informationsförmedlare, med en vilja till anpassning till både publikintresse och samhällsinstitutioner. I nästa epok, "Granskning i medborgarnas tjänst" 1965-1985, var inte längre konsensus grunden för den goda journalistiken. Ett aktivt påverkansideal introducerades både i förhållande till publik och samhälle. Folket skulle aktiveras politiskt och

kunskapsklyftor skulle utjämnas samtidigt som makthavarna skulle granskas. Den sista perioden kallas "Tolkning i kundernas tjänst" (1985-). Denna period som karakteriseras av popularisering och en ökad publikorientering. Inom journalistiken fanns då en ökad vilja att beröra, engagera och berätta.

Inom ramen för projektet genomfördes en innehållsstudie av hur lokal dagspress bevakat den kommunala verksamheten över tid. Tre nedslag gjordes 1961, 1981 och 2001, vilka sammanfaller med förändringar i de journalistiska idealen som beskrivits ovan (från spegling, till granskning och till sist tolkning) på tre orter (Örebro, Lidköping och Vingåker). Nyhetsmaterialet i de lokaltidningar som fanns på orterna analyserades under två månader vid varje valt år. Designen syftade till att i första hand analysera likheter och skillnader beroende på kommunernas storlek.

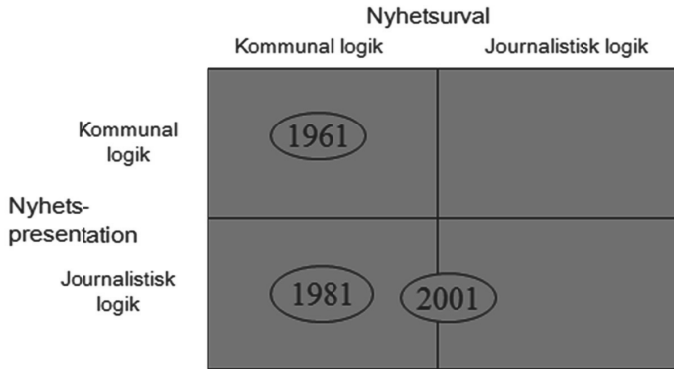
## **DIMENSIONER AV JOURNALISTISKT OBEROENDE**

---

Resultaten presenterades i två tidskriftsartiklar, samt ett kapitel i en internationell antologi. Den ena artikeln publicerades i *Journalism Studies*. Fokus i artikeln var att studera olika aspekter av granskande kommunal journalistik och hur denna förändrats över tid. En slutsats som kunde dras var att liksom i övrig journalistik kan ett ökat fokus på olika former av granskning och ansvarsutkrävande. Mellan 1961 och 1981 ökade granskningen och ansvarsutkrävandet i omfattning, medan nivåerna inte skilde sig speciellt mycket de två senaste nedslagen. Skillnaden mellan 1981 och 2001 bestod snarast i att ansvarsutkrävandet personifierades, om det var anonyma nämnder och förvaltningar som kritiserades tidigare blev det allt vanligare att ansvariga tjänstemän och politiker tvingades att svara på den kritik som uttalades.

Den andra artikeln publicerades i *Nordicom-Information* 2006. Fokus låg i denna artikel att i linje med medialiseringsteorin försöka fånga in på vilket sätt medierna (i detta fall kommunaljournalistiken) gjort sig allt mer oberoende gentemot andra samhällsinstitutioner (kommunen). Tre dimensioner av oberoende identifierades – självständighet gentemot den kommunala arbetsorganisationen, självständig problemdefinition samt andra institutioners anpassning till nyhetslogiken. Alla tre dimensionerna visade entydigt på ett allt mer självständig kommunal journalistik över tid. Beroendet av den kommunala arbetsorganisationen minskar, mindre ärenderapportering, mer rapportering före beslut och allt mindre dominans av kommunala källor i artiklarna. Mer granskning och större fokus på olika former av problembeskrivningar indikerar en allt större självständig problemdefinition.

FIGUR 1. ILLUSTRATION ÖVER DEN KOMMUNALA JOURNALISTIKENS ALLT STÖRRE OBEROENDE



Även i den tredje dimensionen pekade resultaten i en entydig riktning - nyhetslogiken dominerar såväl urval som presentation av de kommunala nyheterna. Över tid kan resultaten sammanfattas med ovanstående figur (se figur 1). I början av 1960-talet präglades såväl urval och presentation av kommunala nyheter av den kommunala logiken, det som skedde i kommunala organ speglades i tidningsartiklarna på kommunens villkor. Tjugo år senare har bilden förändrats. Visserligen präglas fortfarande det kommunala nyhetsurvalet av vad som beslutas i de kommunala nämnderna och förvaltningarna, men presentationen är mer journalistisk med större fokus på det som är nyhetsmässigt ifråga om rubrik- och bildsättning. Vid det sista nedslaget – 2001- har bilden av ett allt större oberoende accentuerats. Inte bara presentationen av nyheterna är mer journalistiskt vinklat, även urvalet styrs hårdare av journalistiska prioriteringar.

## PUBLIKATIONER I URVAL

---

Ekström, Mats, Bengt Johansson och Larsåke Larsson, 2006, "Journalism and the scrutiny of local politics. A study of scrutiny and accountability in Swedish journalism." *Journalism Studies*, 7(2): 292-311.

Ekström, Mats, Bengt Johansson och Larsåke Larsson, 2006, "Mot en allt mer oberoende kommunal journalistik?" *Nordicom-Information*, 28(4): 37-53.

Ekström, Mats, Bengt Johansson och Larsåke Larsson, 2011, "Media and Local Politics." I Allan, Stuart (red) *The Routledge Companion to News and Journalism Studies*. London: Routledge.

## 2.1.9 LOKALA MEDIEVALRÖRELSER

*BENGT JOHANSSON*

Mediernas bevakning av lokala valrörelser har inte rönt något större intresse inom internationell medieforskning eller statskunskap. I Sverige är dock bilden något ljusare, även om mediebevakningen av lokala val inte uppmärksammas lika mycket som nyhetsbevakningen av riksdagsvalet. Inom ramen för projektet "Lokala medievalrörelser" har återkommande mediernas bevakning av kommunala valrörelser studerats. Fokus har legat på tidningar inom Västra Götalandsregionen då analyserna samordnats med andra projekt som haft just Västra Götaland som analysobjekt. På senare tid har även komparativa ansatser med jämförelser mellan de nordiska länderna initierats (Johansson och Mörtenberg 2011).

Sedan 1998 har återkommande ett antal studier gjorts där framförallt lokal dagspress varit i fokus (Johansson 1998, Johansson 2001, Johansson 2007, Johansson 2010). I samband med valet 2006 gjordes också en analys av lokala partiorganisationer valkampanjer och strategier (Johansson, Swedin och Johansson 2010).

### **KOMMUNALA VAL SOM ANDRA RANGENS VAL**

---

Slutsatserna har vad gäller innehållsstudierna varit att det finns en kommunal medievalrörelse, men i många avseenden kan karakteriseras som vad i forskningslitteraturen kallas för andra rangens val (second-order elections), val som av alla inblandade (politiker, medborgare och massmedier) ses som mindre betydelsefulla än presidentval eller val till nationella parlament.

Men det finns viktiga avvikelser. Intresset för lokala val är visserligen mindre jämfört med riksväl rörelsen. Men de har en egen dagordning i medierna, med mindre spelorientering och konflikter jämfört med rikspolitikbevakningen. Frågan är då varför dessa indikatorer visar på rakt motsatta resultat jämfört med annan forskning om mediebevakningen av andra rangens val. Troligen finns det tre viktiga förklaringar till att mediernas bevakning av lokala val avviker från den förväntade bilden av ett andra rangens val.

Den första kan beskrivas i termer av en effekt av en lång tradition av lokala val och lokal bevakning. Till skillnad från EU-parlamentsvalet, där journalisterna skulle bevaka en ny politisk arena som inte tidigare bevakats, har den regionala och kommunala politiska arenan funnits som bevakningsområden så länge

som det funnits modern dagspress. Dessutom har intresset för lokala perspektiv hos framförallt dagspressen ökat över tid, inte minst som ett konkurrensmedel gentemot andra nyhetsmedier. Den svenska dagspressen har därmed reportrar som inte bara bevakar lokal politik i samband med valrörelser, utan gör det mer eller mindre varje dag. Det är också möjligt att just denna funktionsuppdelning hos dagspressen också bidrar till att lokala valrörelser blir mindre fokuserade på det politiska spelet och kampanjandet. Dagspressens bevakning av lokala valrörelser liknar i stor utsträckning den mer rutinmässiga vardagsbevakningen. Visserligen finns det en och annan satsning på att presentera kandidater och inte minst de regelmässiga tablåerna över vilka åsikter politiska partier har i olika ståndpunkter. Men särskilt i de mindre kommunerna blir medialrörelsen framförallt redovisningsrapportering av partiernas ståndpunkter snarare än en livaktig kommunal debatt. Kort sagt verkar journalisterna vara vana att bevaka lokala frågor, men ovana vid att bevaka det politiska spelet.

Den andra förklaringen kan ses som en effekt av passiva lokala partier. Metaforen att det krävs två för att dansa tango har använts för att karakterisera relationen mellan journalisterna och deras källor. I de lokala valen kanske inte någon av aktörerna direkt bjuder upp till dans, men jag menar att en av dem inte är särskilt intresserad av att dansa överhuvudtaget. Givetvis kan man förklara bevakningen med journalisternas sätt att närma sig den kommunala arenan. Men det måste också påpekas att partiernas strategier på lokal nivå inte är särskilt utmanande. Även om det kanske är felaktigt att hävda att partierna inte alls bedriver kampanjer lokalt verkar det som om ansträngningarna för en självständig lokal valrörelse inte prioriteras hos partierna. Snarare verkar drag av att centralisera valrörelsen dominera, där inte lokala kampanjer med strikt lokala frågor förs fram särskilt intensivt. Från partiernas sida är lokala val – "low key" – det är riksvälrelsen som gäller.

Men det finns en tredje faktor som kanske är ännu viktigare. Sättet på vilket lokala val bevakas kan i första hand ses som en effekt av gemensam valdag. I inledningen kommenterades det faktum att Sverige till skillnad från andra länder i västvärlden har gemensam valdag till riks, regional och lokal nivå. Detta faktum ska inte underskattas när resultaten av hur medierna bevakar lokala val ska förstås. Flera av de karaktärsdrag som kopplas till andra rangens val har just att göra med att de inte sker samtidigt som första rangens val. Karaktären av "barometer-val" för hur regeringen sköter sitt jobb och att riksfrågor ofta dominerar är en konsekvens av att valen till de olika politiska organen inte sker på samma dag. När valen sker på samma dag minskar relevansen av att skildra maktkampen i kommuner som en del av en nationell maktkamp. Dessutom har inte bevakningen av den lokala arenan någon konkurrens från andra reportrar än dem som vanligtvis bevakar den. Med skild valdag skulle givetvis inte bara kommunreportrar engagera sig i den kommunala val-

rörelsen, utan då skulle även reportrar med ansvar för rikspolitikbevakningen dras in i nyhetsjakten. På samma sätt skulle inte heller lokala valrörelser bara vara något som intresserar kommunpolitiker. Även rikspolitiker skulle bli aktiva i de lokala valrörelserna. Därmed skulle säkerligen också perspektiv och sätt att bevaka lokala val förändras dramatiskt.

## **SKILDA VALDAGAR AVGÖR?**

---

Sammantaget kan man nog dra slutsatsen att systemet med skilda valdagar ger annorlunda medievalrörelser jämfört med andra typer av andra rangens val. Om det är bättre eller sämre beror givetvis på vilka demokratiteoretiska krav man ställer på medierna. Att de lokala valen inte kan tävla med riksvälrelsen ifråga om uppmärksamhet är knappast förvånande. Första rangens val kommer alltid att fånga det största intresset. Man kan dock konstatera att risken för helt osynliga lokala valrörelser inte verkar vara överhängande, åtminstone inte för kommunalvalen. Medierna rapporterar om lokala val och som läsare får man åtminstone sig till livs en hel del information om vilka frågor som partierna driver lokalt. Dessutom handlar rapporteringen om de frågor som beslutas på respektive politisk nivå. Lägg därtill att antalet lokala partier ökar stadigt i de svenska kommunerna, vilket tyder på att väljarna inte är omedvetna om den lokala politiska nivån. Men de demokratiteoretiska kraven på medierna är inte bara att informera. Man kan också ställa kraven på att de ska engagera. Men nyheter om kampanjerna, skandaler, opinionsundersökningar och andra mer fångslande nyheter lyser oftast med sin frånvaro i de lokala medievalrörelserna. Kort sagt: vi får ganska mycket information om lokala val, men särskilt spännande är det inte.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Johansson, Bengt, 1998, *Nyheter mitt ibland oss. Kommunala nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet, JMG.

Johansson, Bengt, 2001, "Finns den kommunala medievalrörelsen?".  
I Oscarsson Henrik (red) *Skilda valdagar och vårval*. SOU 2001:65.

Johansson, Bengt, 2007, "Kommunstorlek, massmedier och lokal opinionsbildning". I Norén-Bretzer, Ylva, Bengt Johansson, Folke Johansson och David Karlsson *Demokrati och storlek*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Johansson, Bengt, 2010, "I skuggan av riksdagsvalet. Lokala medievalrörelser och andra rangens val." I Johansson, Folke (red) *Kommunvalet 2006*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Johansson, Bengt och Erik Wettergren Mörtenberg, 2011, *Local or not? The Impact of Political System Factors on Media Election Coverage*. Paper presenterat vid Future of Journalism Conference, Cardiff 8-9 September 2011.

Johansson, Sofia, Daniel Swedin, och Bengt Johansson, 2010, "Uppdrag: fånga väljarna. En analys av lokala kampanjstrategier i valrörelsen 2006."

I Johansson, Folke (red) *Kommunvalet 2006*. Göteborg: Göteborgs universitet.



## 2.1.10 SKANDALER I SVENSK OFFENTLIG SEKTOR

*PATRIK ZAPATA*

Ta en politiker eller tjänsteman. Ju högre upp i hierarkin desto bättre. Tänk er att han (för det är oftast en man) gottar sig med något han gillar. Kanske god mat, en resa eller varför inte en sväng på krogen eller något fint till bilen. Tänk er vidare att han betalar med pengar som inte är hans. Det här är en bra början på en typisk skandal i svensk offentlig sektor.

Vi har alla sett presskonferenserna. En skandalaktör ska förklara sig. Fotoblixtarna blixtrar, tv-kamerorna tar plats och mikrofoner skymmer sikten. Den som sitter där är i vanliga fall ledare i den organisation han jobbar, men nu är det skandalen som måste hanteras.

Skandaler är vanliga i svensk offentlig sektor. Trots att skandaler är uppmärksammade och underhållande finns det lite skandalforskning.

### **SKANDALER ÄR KÄNDA**

---

Skandalisering är en process där ett normbrott kopplas till en individ och görs publikt varvid vi blir missnöjda och ropar - skandal! Normbrottet måste vara en specifik överträdelse och inte en allmän situation som upplevs dålig. Att äldreomsorgen på det stora hela är dålig i Sverige kan inte leda till skandal. Det kan däremot vanvård på ett specifikt äldreboende. Kopplingen till en individ kan självklart ske utan att något brott mot normer verkligen skett. Är be rättelsen trovärdig räcker det.

Skandaler är alltid kända. Det finns inga hemliga skandaler. Däremot finns företeelser och beteenden som för närvarande är okända men som om de blir kända och kopplas till en individ kan leda till skandal. Exempel på sådana händelser kan vara tagandet av mutor, bedrägeri för egen vinning, nepotism eller sexuella förbindelser. Är man chef och kan kopplas till något som bryter mot förväntningarna kan en skandalprocess startas.

Genom en omfattande studie av sjuttiotre skandaler i tre större svenska tidningar (AB, SvD och G-P) framträder en bild av svenska skandaler. En slutsats är att aktörer i skandaler i svensk offentlig sektor återfinns i toppen av de organisationer de tillhör. Ju högre upp i en organisation aktören återfinns desto större skandal.

En annan slutsats är att ingen del av den offentliga sektorn framträder som särskilt skandalbenägen. Skandaler kan lika gärna ske i kommuner, landsting, länsstyrelser, departement och i andra av sektorns organisationer.

Överträdelsena är ofta kopplade till pengar – man ska vara ärlig och inte sko sig. En annan överträdelse som kan leda till skandal är då aktörer visar sig ha en syn på jämställdhet (som att det är ok att gå på porrklubbar) som inte stämmer överens med den syn de förväntas ha som politiker eller tjänstemän.

Det finns andra överträdelser som kan leda till skandal i svensk offentlig sektor, men mest framträder dessa två och kan sammanfattas som: Man ska vara ärlig, jämställd och betala notan själv.

## **SKANDALER ÄR OLIKA STORA**

---

Skandaler är olika stora. Några få, som skandalerna kring Mona Sahlin, Motala, Systembolaget och för all del också Skandia blir mycket stora och genererar hundratals artiklar men de allra flesta är trots allt mindre. Att skandaler blir olika stora kan ha två förklaringar. Vem skandalaktören är och om hon eller han kan beslås med lögn.

Ju mer oväntad aktörens position gör överträdelsen hon kopplas till, desto starkare reaktion och större skandal. En hög politiker och tjänsteman förväntas stå för högre ideal och moral än andra. De, av alla, bör inte stjäla eller ljuga. Det bör kanske inte andra heller, men det är skillnad på folk och folk. En minister förväntas inte sko sig på staten, en facklig representant förväntas inte jobba svart, en invandrare förväntas inte vara rasist – och så vidare.

Ta Spara och Slösa, ingen reagerar mer än möjligen med huvudskakningar då Slösa slösar. Men det ska inte mycket till för att Spara anses slösaktig. Skillnaden beror på att vi har olika förväntningar på Slösa och Spara. De överträdelser som leder till skandal är ofta alldagliga. Måttligt skattefusk är till exempel en vanlig handling som i många kretsar inte ens föranleder kritik - men för den som gått till val på ökade resurser till offentlig sektor kan det starta skandaliseringen. Om den ertappade sedan beslås med lögn när hon förklarar sig växer skandalen.

Att skandaler som trots grova överträdelser inte blir stora kan bero på att aktören inte fanns högt nog i organisationen. Den som befinner sig längre ned i organisationen har större svängrum – innan hon hamnar i skandal.

En annan förklaring är att tiden var fel. Kanske var det fotbolls-VM samtidigt som skandalen och vem har tid att läsa (och skriva) om skandaler då? Eller så

var överträdelsen inte fräsch nog för att uppröra, publiken vill ha nya sorters skandaler ibland, eller åtminstone värre av samma sort.

## **SKANDALER ÖKAR MEDIATRYCKET**

---

Kommuner är organisationer som i normala fall bevakas intensivt av sina omgivningar, framförallt media. En skandal gör att omgivningen är mycket mer intresserad av organisationen än normalt och intensifierar trycket. Svenska kommuner framställs ofta som handlingsorienterade organisationer där politikerna planerar och styr proaktivt. Också under en skandal är en kommun handlingsinriktad, men initiativet till handlingen är inte längre kommunens utan omgivningens.

Dels trycker media hårt på organisationen och kräver att något görs, dels framstår att göra ingenting som ett dåligt alternativ när organisationen är illa ute. Att reagera är närmast en självklarhet. Det är medias tryck som avgör vad som ska sägas, beslutas och genomföras. Kommunens problem och vad som ska prioriteras formuleras utanför organisationen och på andras villkor. Kommunen leds inte pro-aktivt utan genom reaktioner.

En enkel slutsats att dra är att den som vill återfå legitimitet hos omgivningen bör hålla med omgivningen. Att undvika normbrott, fel och andra skandalorsaker är moraliskt riktigt och rättfärdigt och det är en första läxa att lära av skandaler.

## **DEFENSIV OFFENSIV**

---

Problemet under och efter en skandal är att det krävs åtgärder som en följd av skandalen, att media ständigt granskar vad som sägs, beslutas och vad som görs och att minsta avvikelser syns och rapporteras direkt. Under sådana förutsättningar är det sannolikt att vad som än görs och sägs kommer det att bli fel, på ett eller annat sätt. Ekvationen går inte ihop.

Lösningen som används är att defensivt gå med på att skandaler är onormala. Den kommun som haft en behöver förändras så som omgivningen kräver, och de personer som inte förstår att agera riktigt moraliskt skiljs från organisationen så att en skandal inte ska inträffa igen. Samtidigt handlar man i organisationen offensivt genom att lära sig att hantera media bättre, skapa rutiner för skandalhantering och se till att rätt information kommer ut i rätt forum (de som ledningen skapar).

Genom att avstå från att göra sådant som omgivningen troligen kommer att ogilla, säkerställa att det som omgivningen förväntar sig görs och genom att

tillföra kompetens för att hantera framtida skandaler accepterar man det onormala som normalt. Det vill säga en situation där skandaler är möjliga och normala.

Kort sagt så lovar organisation att det aldrig ska hända igen och förbereder sig frenetiskt för att klara nästa gång bättre. Samtidigt.

## **SOM VANLIGT OCH LEGITIM**

---

Efter en tid, längre eller inte fullt lika lång, av anpassning, omstruktureringar och symboliska förändringar, framstår kommunen som varit inblandad i skandal trots den hårda granskning som om den följer de stränga anvisningarna. Kommunen är åter en normal kommun. Görs inga fel behövs inga tillrättavisningar. Efter att ha upplevt misslyckande, omgivningens förtal och missuppfattningar börjar kommunledningen känna sig stärkt och kan återigen ta initiativ, försiktigt. Ledningen har lärt sig vad de kan och inte kan göra och säga och belönas när de gör rätt genom att omgivningens tryck minskar. Omgivningens starka övervakning är inte längre nödvändig utan återgår till normalnivå.

En organisation som i grunden har så god legitimitet som en kommun är legitim när den är som vanligt, det är genom att vara som vanligt som en kommun förtjänar sin legitimitet. I och med skandalen avvek kommunen från det normala och var inte längre en normal kommun, utan en skandalkommun med alla dess följder. Eftersom kommuner är legitima organisationer är den återigen legitim då den betar sig som en kommun vanligen gör. Vilket nog inte är fallet för alla organisationstyper.

## **CHEFEN SITTER LÖST I SKANDALER**

---

Vi människor är duktiga på att moralisera och vi värderar varandra. De människor vi värderar sorterar vi. Vänner och fiender, såna vi gillar respektive ogillar. Om den vi ogillar, samarbetar dåligt med och ofta hamnar i konflikt med finns i samma organisation ligger det nära till hands att på något sätt se till att bli av med henne.

Det finns formella och informella metoder att bli av med personal. Den som befinner sig högre upp i hierarkin kan använda formella metoder som exempelvis omorganisation. Mycket populärt, effektivt och snyggt - inget blod på tapeten.

Informella tekniker för att rensa ut medarbetare används på alla nivåer i organisationen. Utmobbning används på samma nivå och nedåt i organisationen

men fungerar normalt inte uppåt. När någon högt upp i hierarkin är skandaliseringen en effektiv metod för att tvinga bort henne.

Vad chefen görs syns, det är enkelt att lägga på minnet om han burit hem kontorsutrustning, åkt lite väl långt på en tjänsteresa eller bjudit sig själv och sina vänner på organisationens bekostnad. De förseelserna räcker kanske inte att starta en skandal, men det kan vara de som gör att chefen hamnar på listan över ogillade hos allt fler. Om hon sen kopplas till en rejäl överträdelse öppnas möjligheten att berätta för den som vill höra, och det finns det många som vill, om de små triviala överstegen och därmed definitivt sänka chefen ned i skandalvirveln.

Chefer som utsatts för skandalisering får också emellanåt sitta kvar. Förklaringen är då att deras chefer åtminstone en tid till behöver dem. Skandaliserade chefer kan dock bara sitta kvar om ledningens vill stödja dem och om inte normbrottet varit alltför uppseendeväckande.

Många i de organisationer som varit med om en skandal skulle kanske inte vilja säga att det går till så här alltför högt, för det är inte så mycket att vara stolt över. Chefen råkar illa ut, men för den som inte gillade chefen är det inte bara dåligt att han blir utbytt. Även om det känns lite kymigt.

## **GÖR DET SOM FÖRVÄNTAS**

---

Att vara skandalaktör, få sparken, löpa gatlopp i press och i andra sammanhang är knappast en avundsvärd situation, troligen en av de värsta upplevelserna det går att få i ett svenskt yrkesliv. Jag kan tänka mig att den som läst ända hit, arbetar i offentlig sektor och är chef nu vill ha svar på miljonfrågan: hur gör man för att inte bli en skandalaktör?

Skandaler blir stora då överträdelsen är en avvikelse från vad som förväntas av aktören. Ju större avvikelse desto större skandal. Att veta vad som förväntas av en och inte avvika, eller låta bilden av en, inte alltför mycket avvika från det är därför rimligen en bra utgångspunkt. Det är ett redigt och lite äppelkäckt svar, men inte desto mindre tänkvärt. För av allt att döma är det precis så skandalens dramaturgi fungerar.

Journalister och andra i sektorns omgivning utövar tryck genom att betrakta och återberätta vad som sker. De studerar verifikationer och beslut, jämför vad som sägs med vad som görs, lyssnar på tal och ser på vad som sker. Avvikelser syns, och när de syns så ställs det frågor. Att omgivningen verkar tendera att se det mesta i svart eller vitt, antingen eller, bra eller dåligt, gör att den som väl avvikit inte enkelt vänder på bilden. Har en berättelse börjat på ett sätt fortsätter den gärna så.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Johansson (Zapata), Patrik, 2002, *Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Johansson (Zapata), Patrik, 2004, *I skandalers spår. Minskad legitimitet i offentlig sektor*. Doktorsavhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Johansson (Zapata), Patrik, 2006, "Skandal! Att förlora och återfå andras förtroende." I Johansson, Inga-Lill, Sten Jönsson och Rolf Solli (red) *Värdet av förtroende*. Lund: Studentlitteratur.

Johansson (Zapata), Patrik, 2007, "Legitimacy Lost and Back to Normality." *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, 12(3): 24-31

## 2.1.11 POLITISKT FÖRTROENDE I KOMMUNALA KONTEXTER

*YLVA NORÉN BRETZER*

Politiskt förtroende är ett omdiskuterat tema inom statsvetenskapen, men har i hög utsträckning utforskats i ett länderjämförande perspektiv (se till exempel "Beliefs in Government-projektet", Kaase och Newton 1995). Debatten om det sociala kapitalets betydelse kom under 1990-talet att återspegla en forskningstradition som tidigare var stark under 1960-talet, under beteckningen "The Civic Culture" (Almond och Verba 1963, Verba, Nye och Kim 1978). Mitt forskningsintresse för dessa frågor väcktes då flera politiska skandaler briserade i svensk politik under nittonhundranittioalets mitt, och medierna återkommande refererade till en sjunkande politisk legitimitet och minskat politiskt förtroende på både nationell och kommunal nivå.

Avhandlingsarbetet inleddes med sikte på att överföra insikter om det politiska förtroendet för den nationella nivån, till att även förstå hur det politiska förtroendet varierar och bestäms i de kommunala sammanhangen. I ett länderjämförande perspektiv kan man lätt dra slutsatsen att det politiska förtroendet är beroende av att de institutionella systemen ser olika ut från land till land. Om man däremot konstanthåller för ett och samma politiska system, i detta fall Sverige, och ändå finner en variation mellan kommuner, så borde det gå att hitta mer konkreta förklaringar till vad som påverkar det politiska förtroendet i de lokala sammanhangen. Den internationella forskningen hänvisade i hög grad till makronivå och institutionella teorier, men även till individegenskaper som hade att göra med politiskt beteende och individens bedömning av det politiska systemets prestation (Mishler och Rose 2001, Norris 1999).

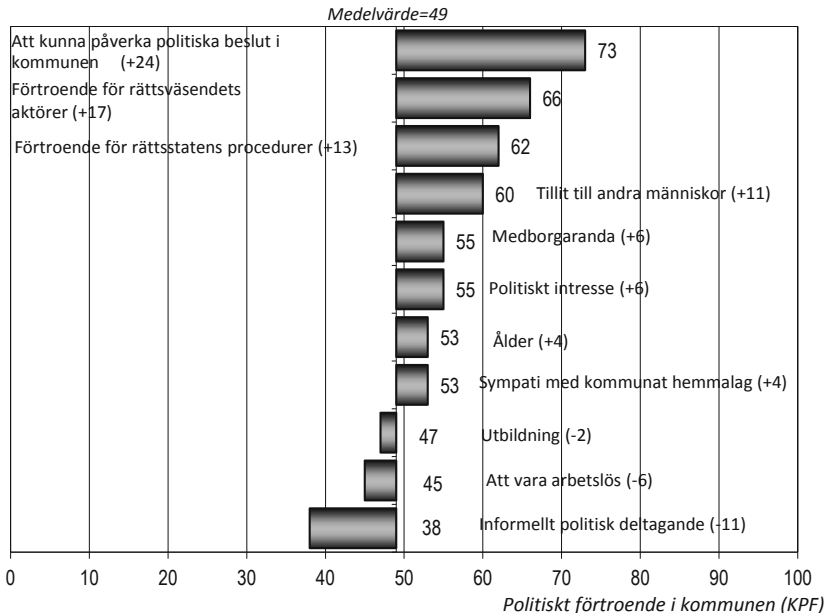
Centrala frågor som ställdes i avhandlingsarbetet var huruvida föreningsaktiva medborgare hyste högre politiskt förtroende än de icke-aktiva? Eller handlade politiskt förtroende mer om utbildning, ålder och koppling till arbetsmarknaden? Kanske kunde olika kontextuella förhållanden i kommunerna, till exempel tidningsläsning, föreningsengagemang eller medborgaranda förklara varför det politiska förtroendet varierar mellan kommuner? Flera olika teorier konkurrerade som förklaringar till politiskt förtroende, och huvudmålet var att närmare pröva vilka teorier som bäst kunde bidra med förklaring i svenska kommunsammanhang.

## FORSKNINGSRESULTAT

Med avstamp i Mishler och Roses indelning i makro-teorier och kulturteorier, korsades dessa med data på struktur- respektive individnivå. Resultaten på individnivå i de Västsvenska kommunerna visade att det knappast fanns något samband mellan politiskt förtroende och ålder, utbildning, att vara arbetslös eller politiskt intresse. Om man lade till olika förklaringar utifrån Putnams teori om socialt kapital, ökade förklaringsmodellens värde ganska svagt. Ett intressant resultat i detta sammanhang var att föreningsaktivitet eller inte, visade sig vara betydelseöst som förklaring till varför människor hyser ett högre eller lägre politiskt förtroende. Tillit till andra människor och medborgaranda var de komponenter i teorin som visade sig vara betydelsefulla, det vill säga man tror gott om personerna i sin nära omgivning.

En alternativ teori som prövades, var Tom Tylers teori som säger att det är betydelsefullt huruvida medborgarna uppfattar rättsstaten som rättvis – det vill säga att man tror att alla står lika inför lagen, givet samma slags brott (Tyler 1990). Förtroende för rättsstatens procedurer visade sig öka det politiska förtroendet med 13 procentenheter, och förtroendet för rättsstatens aktörer (domare, jurister, poliser) ökade det politiska förtroendet med 17 procentenheter. Ytterligare ett resultat var att de som uppfattade det möjligt att vara med och påverka politiska beslut i den egna kommunen, hade 24 procent högre politiskt förtroende jämfört med de som inte trodde detta.

FIGUR 1. FAKTORER SOM FÖRKLARAR KOMMUNALT POLITISKT FÖRTROENDE (ÅR 2000).





Huvudresultatet var att insatser för ökad rättssäkerhet, att medborgarna hyser tilltro till de rättsliga processerna och hanteringen av normöverträdelser, samt att medborgarna uppfattar att de kan påverka kommunala beslut är bland de mest centrala insatser som kan göras för att stärka det politiska förtroendet i en kommun. Även tillit till andra människor är en betydelsefull faktor för det politiska förtroendet i kommunen. Vad gäller föreningslivet och dess koppling till politiskt förtroende, stödjer denna forskning inte antagandet att ökat föreningsdeltagande skulle leda till ökat politiskt förtroende. Däremot är det sannolikt att politisk misstro kan mobilisera både föreningsdeltagande och politiskt deltagande, men här krävs fortsatt forskning.

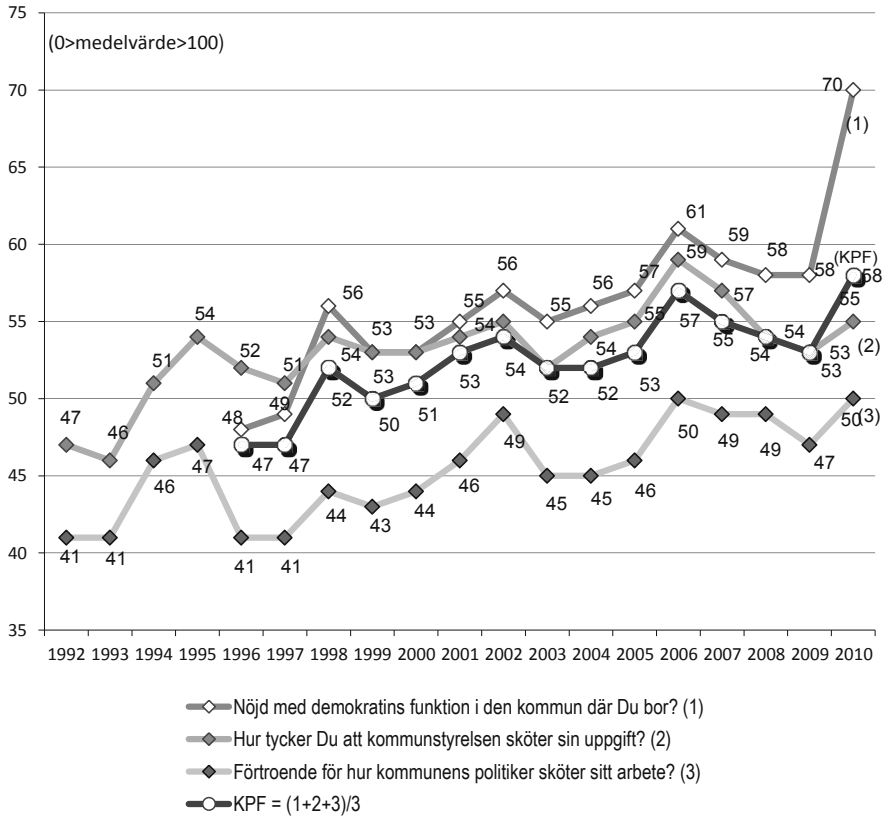
### **PERSPEKTIV PÅ FORSKNINGSFÄLTET**

---

Detta forskningsarbete inleddes under en tidsperiod då många politiska skandaler uppdagades i Sverige (se t ex Zapata 2004). Bland de mest kända var Motalaaffären och Stenungsunds kommun där kontokortsaffärer och tveksamma resor uppdagades. År 2000 skrev jag om hur förtroendet för kommunstyrelsen faktiskt återhämtar sig efter en sådan affär (Norén Bretzer 2000).

En annan fråga som har varit aktuell på senare år efter att Ansvarsutredningen presenterade sitt slutbetänkande år 2007, är huruvida kommunstorlek påverkar det politiska förtroendet. I en antologi från samma år analyserade jag det kommunala politiska förtroendet i kommuner av olika storlek, och fann att om de minsta kommunerna slås samman finns det inget som stödjer att det kommunala förtroendet skulle minska, snarare tvärt om (Norén Bretzer 2007), åtminstone om kommunens befolkningssammansättning inte ändras i alltför hög grad. En sådan sammanslagning kan till och med öka möjligheten till rättssäker service och att medborgarnas grundläggande behov kan tillgodoses i högre grad. I figur 2 visas en uppdatering av det kommunala politiska förtroendet så som det redovisades i nämnda publikation, och som även låg till grund för det ovan diskuterade avhandlingsarbetet.<sup>5</sup>

FIGUR 2. KOMMUNALT POLITISKT FÖRTROENDE I VÄSTSVENDE (KPF), 1992 – 2010.



Figur 2 visar att under det senaste årtiondet har det kommunala politiska förtroendet successivt ökat, särskilt valår. Den heldragna svarta linjen, som sammantaget mäter det kommunala politiska förtroendet (KPF) visar att det politiska förtroendet i de västsvenska kommunerna successivt har stärkts under 2000-talet.

Under 2010 upprepades frågorna om tilltro till rättsväsendet som ställdes tio år tidigare i den regionala Väst-SOM-undersökningen. Olika regeringar hade under denna period genomfört olika satsningar utifrån målsättningen att öka tilltron till rättsväsendet, därför var det nu intressant att undersöka huruvida denna tilltro hade ökat. Resultatet visade sig stå robust i både Riks- och Väst-SOM, men sammantaget befann det sig på exakt samma nivå som år 2000 (Norén Bretzer 2011). En rimlig tolkning är att debatten kring FRA-frågan och integritetsfrågorna kommit att förta effekterna av satsningarna på exempelvis en mer rättssäker ärendehantering inom domstolarna. Den fortsatta forsk-

ningen på området kommer att vidareutveckla relationerna mellan politiskt förtroende och tilltron till rättsväsendet på både nationell och kommunal nivå.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Norén Bretzer, Ylva, 2005, *Politiskt förtroende – betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Doktorsavhandling. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Norén Bretzer, Ylva, 2007, "Vad betyder kommunstorlek för det politiska förtroendet?" I Johansson, Folke, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer (red) *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges kommuner och Landsting.

Norén Bretzer, Ylva, 2011, "Svenskarnas tilltro till domstolarna". I Holmberg, Sören, Lennart Weibull och Henrik Oscarsson (red) *Lycksalighetens ö*. SOM-rapport 52. Göteborg: Göteborgs universitet.

Norén, Ylva, 1998, "Hur sköter kommunstyrelsen sin uppgift?" I Nilsson, Lennart (red) *Mångfald – bilder av en storstadsregion*. SOM-rapport 21. Göteborg: Göteborgs universitet.

Norén, Ylva, 2000, "Vinden har vänt – kommunalt förtroende på ny kurs". I Nilsson, Lennart (red) *Den nya regionen*. SOM-rapport 25. Göteborg: Göteborgs universitet.

## 2.2 DET POLITISKA LEDARSKAPET

### 2.2.1 KOALITIONSDANNELSE I DANSKE KOMMUNER

*JENS BLOM-HANSEN, ASBJØRN SKJÆVELAND OG SØREN SERRITZLEW*

Når valget er overstået, skal der dannes en ny regering. Det er et velkendt fænomen i landspolitikken, men knap så velkendt i kommunalpolitikken. Dette projekt havde til formål at forklare koalitionsdannelsen i de danske kommuner. Projektets teoretiske udgangspunkt var koalitions teori i bred forstand, for eksempel teorien om regeringen som en minimalt vindende koalition, der siger at en koalition ikke omfatter flere partier end nødvendigt for at få flertal. Ud over at øge forståelsen af det danske kommunestyre gjorde projektet det også muligt at give et bidrag til den internationale koalitions teori, som primært er udviklet med henblik på at forklare regeringsdannelser på nationalt niveau i de vestlige lande. Men empiriske undersøgelser af nationale regeringsdannelser i vestlige lande kan i sagens natur kun omfatte et mindre antal cases, hvilket begrænser generaliserbarheden af resultaterne. Ved at undersøge Danmarks 271 kommuner løste projektet dette "lille-N"-problem og bidrog dermed til en lille, men voksende litteratur om koalitionsdannelser på kommunalt niveau (Denters 1985, Steunenbergs 1992, Laver et al. 1998, Gravdahl 1998, Bäck 2003). Projektet indsamlede oplysninger om koalitionsdannelsen i danske kommuner efter kommunalvalget i 2001. Hoveddatakilden var et spørgeskema sendt til ti politikere i hver kommune.

I projektet blev forskellige aspekter af den lokale koalitionsdannelse belyst. I Skjæveland et al. (2007a) undersøgte vi, hvorvidt en lang række traditionelle koalitions teorier kan forklare danske kommunale koalitionsdannelser. Undersøgelsen satte spørgsmålstejn ved, om kommunalpolitikkerne går efter minimalt vindende koalitioner.

Spørgsmålet blev forfulgt i Serritzlew et al. (2008), som satte fokus på, hvorfor kommunalpolitikere danner koalitioner, der indeholder flere partier end nødvendigt for at få flertal, såkaldte 'oversized coalitions'. Traditionelle forklaringer på dette fænomen – for eksempel at koalitionen vil beskytte sig mod afhopning fra enkeltpartier - kom stort set til kort over for de danske kommunale koalitioner, som i højere grad synes drevet af en konsensusnorm.

I en tredje analyse fra projektet (Serritzlew et al. 2010) undersøgte vi, om to prominente internationale teorier, Laver og Shepsle (1996) og Warwick (2000), kan bidrage til en forståelse af koalitionsdannelse i danske kommuner. Vi fandt støtte til Warwick's model om at partier primært laver koalitioner med partier inden for deres "policy horisont". Derimod kunne vi ikke bekræfte Laver og Shepsles model.

Borgmesterposten er selvfølgelig særligt vigtig. Skjæveland og Serritzlew (2010) viser, at ikke kun partistørrelse, men også borgmestererfaring, fremgang ved valget og ideologisk centralitet har betydning for chancen for at vinde borgmesterposten. En dansksproget afrapportering af en række af projektets resultater findes i Skjæveland et al. (2007b).

## **UDVALGTE PUBLIKATIONER**

---

Serritzlew, Søren, Asbjørn Skjæveland og Jens Blom-Hansen, 2008, "Explaining Oversized Coalitions: Empirical Evidence from Local Governments." *Journal of Legislative Studies*, 14(4): 421-450.

Serritzlew, Søren, Asbjørn Skjæveland og Jens Blom-Hansen, 2010, "Portfolio Allocation or Policy Horizons? Determinants of Coalition Formation in Danish Local Government." *Local Government Studies*, 36(6): 843-866.

Skjæveland, Asbjørn og Søren Serritzlew, 2010, "Which Party Gets the Mayoralty? A Multivariate Statistical Investigation of Danish Local Government Formation." *Scandinavian Political Studies*, 33(2): 189-206.

Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen, 2007a, "Theories of Coalition Formation: An Empirical Test Using Municipal Data from Denmark." *European Journal of Political Research*, 46(5): 721-745.

Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen, 2007b, "Konstitueringerne: De lange knives nat?" I Buch, Roger og Jørgen Elklit (red) *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

## 2.2.2 LOKALT POLITISKT LEDARSKAP

*DAVID KARLSSON*

De demokratiska flernivåsystemen i Europa är under omprövning och strukture reformer har genomförts i en rad länder. Reformtrender sveper över världen och de politiska institutionernas utformning ifrågasätts. Men hur påverkas den kommunala verksamheten när institutionella förhållanden förändras? Spelar det någon roll för den lokala förvaltningen hur kommunerna organiserar sig politiskt?

Svaret på frågan är förstas jakande. Kommunerna är politiskt styrda organisationer och hur politiken organiseras påverkar verksamheten på många sätt. En nyckelfaktor här är det politiska ledarskapet. I projektet "Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid" ligger fokus just på kommunala politiska ledare och hur institutionella faktorer påverkar förutsättningarna för ledarna att utföra sina uppdrag. I projektet kombineras statsvetenskaplig demokratiforskning och företagsekonomisk ledarskapsforskning för att på empirisk grund skapa nya teorier kring hur den politiska styrningen av förvaltningen formas i olika institutionella kontexter. En av projektets utgångspunkter är en komparativ analys som tydliggör hur kommunala politiska institutioner skiljer sig åt i Europas länder (Bäck 2006). Inom projektet fokuseras intresset på två av de mest omdiskuterade institutionella faktorerna nämligen, den kommunala indelningen och den kommunala "konstitutionen". Med den kommunala konstitutionen avses här de formella och informella regler som bestämmer formerna för kommunernas politiska system.

I projektets empiriska material ingår kvalitativa fallstudier som genomförs i 14 kommuner. Inom projektet används också data från enkätstudier riktad till kommunpolitiker i Sverige och i andra länder. Projektet "Lokalt politiskt ledarskap" är förlagt vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Projektet är finansierat av Vetenskapsrådet och leds av Henry Bäck.

### **RESULTAT**

---

Under många år var svenska kommuner uppbyggda efter samma organisationsmodell. Under ett antal obligatoriska facknämnder fanns tydliga sektorsindelade förvaltningar. På 1990-talet gavs kommunerna en mycket stor frihet att utforma nämnd- och förvaltningsorganisationen, något som initialt ledde till experiment med kommundelar och beställar-/utförarnämnder på många håll. På senare tid har dock en annan trend dominerat: nämnder slås ihop el-

ler läggs ned i hög hastighet. Ett stort antal kommuner har numera helt avskaffat alla icke-obligatoriska nämnder. Kritik mot sektorstänkandet och strävan efter samordning nämns som argument för reformen. (Karlsson, Rommel och Svensson 2009).

En följd av denna reformtrend är att antalet nämnder och därmed antalet lokala förtroendeuppdrag i Sveriges kommuner har minskat kontinuerligt under lång tid. Samtidigt har den exekutiva makten koncentreras till de ledande politikerna i kommunstyrelsen. Maktkoncentrationen i kommunpolitiken är inte unik för Sverige utan har noterats även i andra länder. Men det som tidigare har utmärkt svensk kommunpolitik, att den exekutiva makten har spridits på så många händer, håller nu gradvis på att upphöra. Organisationsmodellen förväntas ge politiker bättre möjligheter att verka för hela kommunens bästa, samtidigt som den direkta kontrollen över de olika fackverksamheterna upphör. En förhoppning är att fullmäktige med denna reform skall vitaliseras genom inrättandet av så kallade beredningar som skall arbeta med det visionära arbetet och medborgardialog. Men till skillnad från traditionella nämnder saknar sådana beredningar oftast administrativa muskler. Utvecklingen är ett tydligt exempel på hur justeringen av de lokala politiska institutionerna skapar nya förutsättningar för lokala politiska ledare.

Men alla reformer tjänar inte de syften de skapats för. Många av de nyordningar som införts för att förstärka demokratin i kommunerna de senaste decennierna har fokuserat på olika sätt att öka kommunmedborgares deltagande mellan valen. Hit hör reformer som medborgarinitiativ, brukarmedverkan, medborgardialog, samrådsförfarande med mera. Om man frågar den lokala demokratin mest insatta aktörer, kommunpolitikerna, så är emellertid inte dessa reformer särskilt effektiva om målet är att ta reda på vad medborgarna anser i politiska frågor. Åtminstone inte jämfört med andra demokratiska instrument som val och påverkan genom partierna. Bland kommunpolitikerna finns grupper som principiellt är mer positiva till deltagardemokrati och sådana som är mer kritiska och föredrar renodlad representativ demokrati. Men även bland dem som är mest positiva till deltagardemokrati är många skeptiska till att participatoriska reformer är effektiva (Karlsson 2010a).

Vilka reformer kommunpolitiker önskar sig är inte alltid kopplat till de argument som framförs till reformens försvar. En bakomliggande faktor som delvis förklarar vad lokala politiska ledare tycker om institutionella förändringar är huruvida man tillhör den regerande majoriteten eller oppositionen. Oppositionspolitiker, oavsett parti, tycks ha en tendens att uppskatta alla reformförslag som utmanar den representativa demokratin institutioner medan man på regeringssidan slår vakt om valdemokratin (Karlsson 2010a). Om man tillhör majoriteten eller oppositionen påverkar också hur man bedömer kvali-

teten på demokratin och politiken i den egna kommunen eller landstinget. Det är till och med så att kommunpolitiker som tillhör partier som ingår i regeringssidan på landstingsnivån är klart mer nöjda med hur landstinget fungerar än kommunpolitiker som tillhör oppositionen (Karlsson 2010b).

Åsiktsskillnaderna mellan majoritet och opposition är ett bevis på hur stark den parlamentariska principen och partipolitiseringen är i dagens svenska kommuner. Oavsett forum och parti följer svenska kommunpolitiker partilinjen i alla lägen (Skoog 2011). Ur ett institutionellt perspektiv är det intressant att denna situation har uppstått utan några formella justeringar av den "kommunala konstitutionen" (Bäck 2006).

Skillnaderna mellan majoritet och opposition är också ett exempel på hur institutionella arrangemang inte bara reglerar roller och maktfördelning mellan organisationer och aktörer i politiken, de påverkar också vad aktörerna tycker i olika frågor. Det gäller inte minst kommunala politiska ledare. Forskningen brukar ofta utgå från att aktörer drivs av egenintresse och maktbegär, och att tillgång till maktpositioner korrupperar. Med sådana utgångspunkter skulle man anta att politiker på maktpositioner särskilt skulle gynna grupper som är resurs- och röststarka, och som i framtiden kan bidra till att ledarnas maktinnehav förlängs. Men det kan också vara så att makt och ansvar förädlar. Projektets resultat tyder på att kommunpolitiker som innehar ledande poster är mer benägna att stötta grupper som är utsatta i samhället (Karlsson och Eriksson 2009).

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Bäck, Henry, 2006, *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Bäck, Henry, 2009, "Debatten om Helsingforsregionen - mot en flerkärnig storstad eller en samlat metropolitkommun?" *Kommunal ekonomi och politik*, 13(1):7-32.

Erikson, Malgorzata, David Karlsson, Henry Bäck och Björn Rombach, 2007, "Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 109(2), 138-142.

Karlsson, David, 2010a, "Effektiv demokrati." I Folke Johansson (red), *Kommunalvalet 2006. Väljare och partier i den lokala demokratin*. Göteborg: CE-FOS, Göteborgs Universitet.



Karlsson, David, 2010b, "Landstingspolitikerna och den regionala demokratis framtid." I Nilsson, Lennart (red) *Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Göteborg: SOM-institutet och CEFOS.

Karlsson, David och Malgorzata Erikson, 2009, "The Statesmanship effect. Local Leadership and Political Priorities in Sweden." I Reynaert, Herwig, Kristof Steyvers, Pascal Delwit och Jean Benoit Pilet (red) *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge: Vanden Broele.

Karlsson, David, Olof Rommel, och Johan Svensson, 2009, *Alternativa politiska organisationer. Om kommuner som avvecklar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: SKL.

Skoog, Louise, 2011, *Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 120. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

## 2.2.3 POLITIKER TYCKER OM DEMOKRATI. KOMMUN- OCH LANDSTINGSFULLMÄKTIGEUNDERSÖKNINGEN.

*DAVID KARLSSON*

Forskningsprojekt som vill ta reda på vad kommunpolitiker anser om demokratiska och politiska spörsmål brukar genomföra enkäter till ett begränsat urval av förtroendevalda. Men den nya tekniken har gett forskningen möjlighet att höja sina ambitioner (Gilljam med flera 2011). Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen är den första enkät som riktade sig till alla folkvalda i Sveriges 290 kommuner och 20 landsting. Undersökningen genomfördes inom ramen för forskningsprojektet "Politiker tycker om demokrati" vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Projektet finansierades av Vetenskapsrådet och leddes av Mikael Gilljam. Övergripande resultat från undersökningen har redovisats i boken "Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati" (Gilljam, Karlsson och Sundell 2010a), men också i en rad andra publikationer.

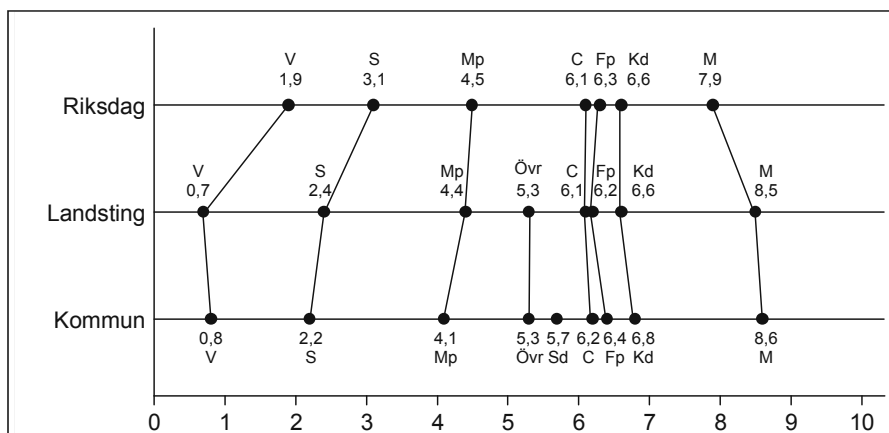
Genom att jämföra resultaten i Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen med motsvarande resultat i riksdagsundersökningarna har det varit möjligt att inom projektet dra slutsatser om hur kommun- och landstingspolitiker skiljer sig från riksdagsledamöter i synen på demokrati och politik. Projektet har även haft möjlighet att analysera hur inställningen bland politiker på olika nivåer har förändrats över tid genom att jämföra med tidigare kommunpolitikerundersökningar.

### **RESULTAT**

---

En myt som projektets resultat har kunnat slå hål på är att lokalpolitiker i Sverige skulle vara mindre ideologiskt polariserade och mindre partipolitiska än riksdagspolitiker. Det visar sig tvärtom att fullmäktigeledamöter i kommuner och landsting är mer radikala än sina partivänner i riksdagen, och att riksdagspolitiker står närmare mitten i politiken, vilket framgår av figur 1.

FIGUR 1: FOLKVALDA POLITIKERS PLACERING PÅ VÄNSTER-HÖGERSKALAN I RIKSDAG, LANDSTING OCH KOMMUN (MEDELVÄRDEN PÅ EN SKALA FRÅN 0 "KLART TILL VÄNSTER" TILL 10 "KLART TILL HÖGER").



*Kommentar: Enkätfrågan löd "man talar ibland om att politiska åsikter kan placeras in på en vänster-höger skala. Var någonstans skulle du placera dig själv på en sådan vänster-höger skala?" Punkterna visar medelvärden för samtliga folkvalda ledamöter i de åtta riksdagspartierna på respektive nivå, där data kommer från Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen 2008-09 och Riksdagsundersökningen 2006. Källa: Gilljam med flera 2010a: 19.*

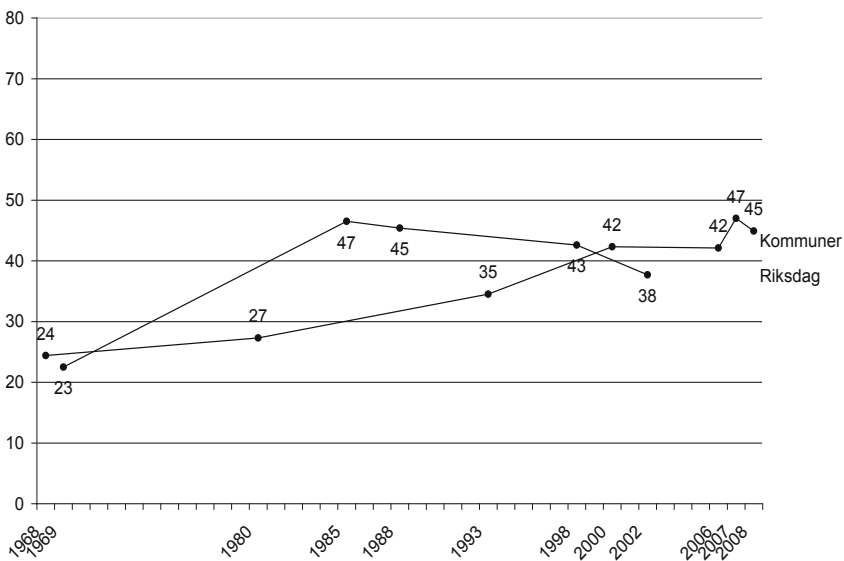
Figurens mönster följer den princip som brukar kallas "John May's lag" som innebär att toppledare inom ett parti är mer pragmatiskt inriktade och därmed mittenorienterade medan partimedlemmar under ledarskiktet är mer radikala.

Det har också visat sig att kommunpolitiker är minst lika partipolitiserade som riksdagspolitiker. Projektet har jämfört hur ledamöter i riksdagen och i kommunfullmäktige har svarat på frågor om representationsprinciper. Ett resultat är att stödet för partiprincipen (det vill säga att man i kritiska beslutssituationer föredrar att följa partilinjen) snarare än förtroendepincipen (som innebär att man följer sin egen åsikt) eller väljarprincipen (som innebär att man följer den åsikt man tror att väljarna skulle föredra) har ökat kontinuerligt över tid i kommunerna. Det framgår av figur 2.

Figuren visar att anhängarna av partiprincipen i kommunerna numera överstiger andelen i riksdagen. Ett annat resultat från denna analys är att ledamöter som är en del av den styrande majoriteten också är mer benägna att följa partiprincipen i kritiska situationer. Detta är bara ett exempel av många där projektets resultat visar på skillnader mellan oppositions- och majoritetspolitiker. Utöver förväntade resultat som att oppositionspolitiker upplever att

de har mindre inflytande än vad majoritetspolitiker har så finns också skillnader i allmänna attitydfrågor. Oavsett parti är majoritetsföreträdare överlag mer positiva till den representativa demokratins arbetsformer, vilket kanske inte är så förvånande eftersom det är detta demokratiska system som fört dem till makten. Oppositionspolitiker är däremot mer positiva till demokratiska reformer som utmanar den representativa demokratin. Politiker i opposition är också mindre avvisande till olika typer av protestbeteenden som utmanar den representativa demokratin (Gilljam, Persson och Karlsson, *kommande*).

FIGUR 2. PARTIPRINCIPENS UTBREDNING I RIKSDAG OCH KOMMUNFULLMÄKTIGE 1968-2008 (PROCENT)



*Kommentar: Figuren visar hur stor procent av ledamöterna i riksdagen och i kommunfullmäktige som i kritiska lägen sätter partiprincipen framför förtroendepincipen och väljarprincipen. Mätningarna vid varje tidpunkt har sin grund i en separat enkätstudie, där den senaste (2008) är Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen. Källa: Gilljam med flera 2010b: 45.*

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Gilljam, Mikael, David Karlsson och Anders Sundell, 2010a, *Politik på hemmaplan*. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om demokrati. Stockholm: SKL Kommentus.

Gilljam, Mikael, David Karlsson och Anders Sundell, 2010b, "Representationsprinciper i riksdag och kommuner." I Brothén, Martin och Sören Holmberg (red) *Folkets representanter. En bok om riksdagsledamöter och politisk representation i Sverige*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet.

Gilljam, Mikael, Donald Granberg, Bengt Holm, David Karlsson, Mikael Persson och Anders Sundell, 2011, "Comparison of Web and Mail Responses in a Census of Swedish Local Political Representatives" *Survey Practice*, June 2011. [www.surveypractice.org](http://www.surveypractice.org).

Gilljam, Mikael, Mikael Persson och David Karlsson, *kommande*, "Representatives' Attitudes Toward Citizen Protests: The Impact of Ideology, Parliamentary Position and Experiences" *Legislative Studies Quarterly*.

## 2.2.4 STUDIER AV FINLÄNDSKA KOMMUNALA BESLUTSFATTARES ÅSIKTER OCH BAKGRUNDSEGENSKAPER

*SIV SANDBERG*

Inom ramen för samarbetsprojekten "KommunFinland 2004" och "ARTTU – Utvärdering av strukturreformen" (paraplyprojekten beskrivs i avsnitt 3.1.6) har Statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi ansvarat för fyra stora enkätundersökningar till kommunala beslutsfattare. Enkätundersökningarna genomfördes 1995, 1999, 2003 i 47 kommuner och hösten 2010 i 40 kommuner. Populationen omfattade samtliga ledamöter av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och centrala nämnder samt kommunens tjänstemannaledning. Databaserna omfattar mellan 1 500 och 2 000 svar per omgång. Syftet med enkätundersökningarna har varit att etablera ett brett underlag för studier av kommunala beslutsfattarens åsikter och bakgrundsegenskaper. Materialet ger goda utgångspunkter för analyser av bakgrunden till kommunala beslut och för analyser av variationer mellan olika typer av kommuner. Med utgångspunkt i datamaterialet har olika forskare bland annat analyserat orsaker till frivilliga avhopp från kommunfullmäktige, kommunala maktstrukturer och synen på olika sakfrågor. Ett återkommande tema är samspelet mellan det politiska kollektivet och de enskilda politikerna. I det finländska valsystemet är det väljarna, inte partierna, som avgör vilka av kandidaterna som blir invalda i kommunfullmäktige. Det innebär att individernas betydelse för politiken behöver utforskas.

Resultaten avslöjar stora variationer mellan undersökningskommunerna när det gäller till exempel hur makten fördelas och hur mekanismerna för inval och omval fungerar (se till exempel Sari Pikkalas studie "Avhoppare och utslagna"). På det allmänna planet visar tidsserier över hur de förtroendevalda uppfattar sitt eget inflytande bland annat att kommunstyrelsens institutionella position gradvis stärkts under tidsperioden 1995 till 2010. Beslutsfattarundersökningen 2010 genomfördes inom ramen för den nationella utvärderingen av den pågående kommun- och servicestrukturreformen. Frågeformuläret innehåller utöver allmänna frågebatterier också en uppfattning frågor som specifikt utvärderar strukturreformens effekter på den kommunala verksamheten.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Pikkala, Sari, 2005, *Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003.* [Kommunen ur beslutsfattarens perspektiv. En studie av kommunala förtroendevalda och tjänsteinnehavare 1995–2003]. Acta 176. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.

Pikkala, Sari, 2009, *Avhoppare och utslagna. Personomsättning i finländska kommunfullmäktige.* Åbo: Åbo Akademis förlag.

Sandberg, Siv, 2011, *Beslutsfattarna och strukturreformen* (arbetsnamn)  
Helsingfors: Finlands Kommunförbund (under utgivning)

Data från beslutsfattarundersökningarna 1995–2003 finns tillgängliga på Finlands samhällsvetenskapliga dataarkiv, FSD, <http://www.fsd.uta.fi/>

## 2.2.5 DEN EUROPEISKE BORGMÄSTAREN OCH EUROPAS FULLMÄKTIGELEDAMÖTER

*DAVID KARLSSON*

Att göra internationella komparativa studier på ämnet lokal demokrati och politik är en utmaning eftersom olika länder har valt att organisera sina flernivåsystem på så många olika sätt. I vissa länder har den kommunala nivån begränsade och huvudsakligen administrativa ansvarsområden, medan man i andra länder, inte minst i Norden, har valt att låta den lokala nivån få ett huvudansvar för produktionen av de offentliga välfärdstjänsterna. På vissa håll styrs kommunerna av direktvalda borgmästare med mycket stora individuella befogenheter, medan man på andra håll har valt modeller där makten är spridd på fler händer och politiska beslut fattas kollektivt.

Trots olikheterna finns många faktorer som är gemensamma för den lokala politiken runt om i världen. Den lokala politiska ledningen har en närhet till både medborgare och förvaltning på ett sätt som knappast är fallet på den nationella nivån. Utmaningarna att upprätthålla lokalt självstyre och samtidigt hantera krav från högre politiska nivåer är något som kommunpolitiker i alla länder tampas med. Managementtrender som marknadsisering och nätverksstyre sveper över Europa. Politiker rekryteras, demokratiska system och nya ideal för politiskt ledarskap utvecklas. Oavsett vilka utgångspunkter som olika kommunsystem har så kan man inte undgå att beröras av dessa utvecklingsströmningar.

Under 2000-talet har två på varandra följande projekt "Den europeiske borgmästaren" och "Europas fullmäktigeledamöter", strävat efter att jämföra hur villkoren för den lokala demokratin ter sig ur de förtroendevaldas ögon. I båda fallen har datamaterialet bestått av enkäter till kommunpolitiker i en lång rad länder. Forskarteam i varje land har genomfört nationella studier som sedermera har lagts samman. I båda projekten har man valt att studera politiker i kommuners som har fler än 10 000 invånare.

Projektet "Den Europeiske borgmästaren" (Political Leaders in European Cities) koordinerades från universitetet i Florens. Enkätundersökningarna genomfördes år 2003 och totalt inkom svar från 2 700 borgmästare i 17 länder: Belgien, Danmark, Frankrike, Grekland, Italien, Irland, Nederländerna, Polen, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike. Under 2005 och 2006 publicerades resultaten från dessa undersökningar i olika former. Den främsta publikationen är en antologi



redigerad av Henry Bäck, Hubert Heinelt och Annick Magnier: "The European Mayor" (2006).

En direkt fortsättning på borgmästarprojektet är "Europas fullmäktigeledamöter - Municipal Assemblies in European Local Governance (MAELG)". Forskare i samma nätverk men i delvis nya konstellationer har här samlats för att studera ledamöter i Europas fullmäktigeförsamlingar. Enkätundersökningar genomfördes perioden 2007-2009 och sammanlagt har omkring 12 000 fullmäktigeledamöter svarat på enkäten i 16 länder: Belgien, Frankrike, Grekland, Israel, Italien, Kroatien, Nederländerna, Norge, Polen, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland och Österrike. Resultaten från MAELG-enkäten är för närvarande under analys. De första publikationerna, inklusive en komparativ antologi, från denna studie väntas under hösten 2011.

## **BORGMÄSTARSTUDIEN OCH FULLMÄKTIGESTUDIEN – BIDRAG FRÅN SVERIGE**

---

För både borgmästar- och fullmäktigestudien utgjordes det svenska teamet av forskare vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Under 2003 skickades en post- och web-enkät ut till alla de svenska "borgmästarna" det vill säga kommunstyrelseordförandena. Resultaten av den svenska delen av enkäten publicerades i en rapport av med titeln "Den svenske borgmästaren" (Karlsson 2006). Den svenska versionen av Europas fullmäktigeledamöter genomfördes 2008 gick och riktade sig till alla fullmäktigeledamöter i 60 kommuner som är ett representativt urval av alla kommuner i Sverige.

Publikationerna från undersökningen har i första hand berört dimensioner i rollen som borgmästare, och omvandlingen av den politiska representationen och karriären i kommunerna. Två kapitel i den Europeiska antologin som summerade borgmästarprojektet hade svenska författare. I kapitlet "Does Recruitment Matter? Selecting Path and Role Definition" granskade Henry Bäck om det sätt på vilket borgmästare rekryteras har betydelse för hur de senare utför sina uppdrag. Han fann att partiernas roll i rekryteringen varierar i Europa (Bäck 2006a). I Sverige och Danmark, men även vissa sydeuropeiska länder som Spanien och Portugal, är partiernas roll avgörande i rekryteringen. I sådana länder betyder det mindre hur starkt stöd borgmästarna hade hos sina partier när de kandiderade. I länder där partier inte har samma centrala roll i rekryteringsprocessen verkar dock stödet från partierna ha stor betydelse för hur borgmästare prioriterar mellan olika frågor.

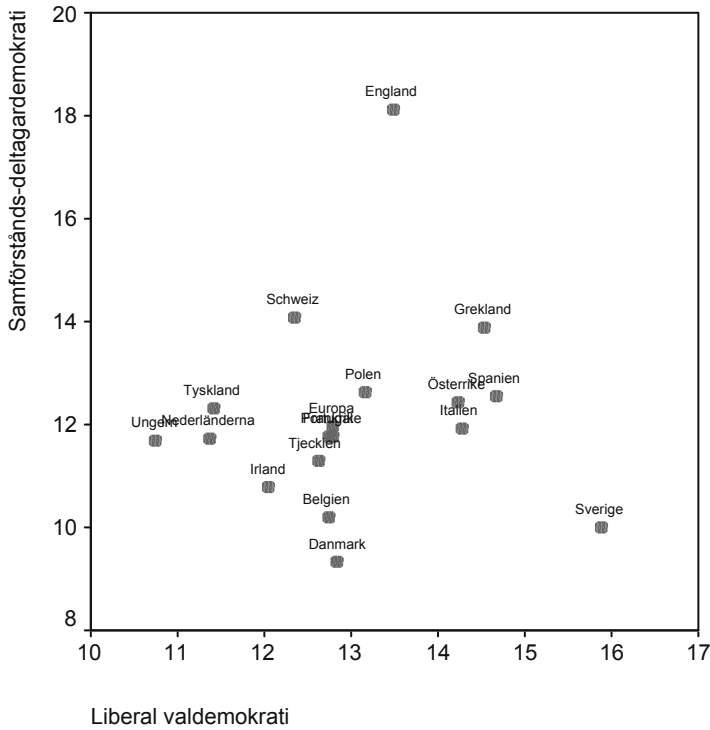
Det är påfallande hur få av borgmästarna i Europa som är kvinnor. Vicki Johansson har i sitt kapitel "Gendered Roads to Mayorship in Different Welfare States" noterat att andelen kvinnor är något högre i länder som kan klassifice-

ras som skandinaviska eller liberala välfärdsstater (som England och Irland) än i länder med andra typer av välfärdsstatsmodeller (Johansson 2006). Johansson finner vidare att vilka resurser som är viktigast för kvinnor i rekryteringsprocessen varierar mellan olika välfärdsstatsregimer. Det visar sig till exempel i Johanssons resultat att kvinnliga borgmästare i Skandinaviska välfärdsstater i högre utsträckning har en bakgrund som kommunalanställda. De teorier som brukar användas för att förklara könsojämlikheter i politiken har byggt på forskning från just skandinaviska och liberala välfärdsstater. Men Johanssons resultat visar att det verkar vara andra faktorer som påverkar könsrepresentativiteten i Syd- och Östeuropa.

En av poängerna med komparativ forskning är att de förhållanden och villkor som man tar för givet på hemmaplan sätts i ett nytt ljus. Från ett svenskt perspektiv är resultaten i borgmästar- och fullmäktigestudien upplysande på flera olika sätt. Bland annat har Henry Bäck visat i sin artikel "Borgmästarens makt" att svenska kommunfullmäktigeordförande är lika inflytelserika i relation till den kommunala förvaltningen som sina kollegor på kontinenten (Bäck 2005). Detta kan tyckas förvånande eftersom de svenska kommunstyrelseordförandena på papperet saknar formellt inflytande. Men all makt är inte formell – svenska "borgmästares" makt är i hög grad informell och därför också i högre grad knuten till lokala traditioner och personliga egenskaper hos den som innehar ämbetet.

En annan fördom som uppkommit genom att den svenska lokala politiken definierats i relation till den nationella nivån, är att kommunpolitik i Sverige skulle vara särskilt samförståndsinriktad och öppen för deltagardemokratiska processer. I ett europeiskt sammanhang är dock svenska borgmästare närmast extremistiskt valdemokratiskt orienterade, och tillsammans med danska borgmästare så är man också mest skeptiska till deltagardemokratiska reformer och samförståndsdemokrati (se figur 1).

FIGUR 1: INSTÄLLNING TILL SAMFÖRSTÅNDS-DELTAGARDEMOKRATI RESPEKTIVE LIBERAL VAL-DEMOKRATI BLAND EUROPAS BORGMÄSTARE (MEDELVÄRDE PÅ INDEX 0-20)



Kommentar: Figuren visar hur borgmästare i 17 länder förhåller sig till två dimensioner av demokrati. Varje dimension har bildats av ett index av enkätfrågor. Källa: Karlsson 2006: 18.

**PUBLIKATIONER I URVAL**

Bäck, Henry, 2005, "Borgmästarens makt". *Kommunal ekonomi och politik*, 9(1): 7-36.

Bäck, Henry, 2006a, "Does Recruitment Matter? Selecting Path and Role Definition." I Bäck, Henry, Hubert Heinelt och Annick Magnier (red) *The European Mayor. Political leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Bäck, Henry, Hubert Heinelt och Annick Magnier (red), 2006, *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Johansson, Vicki, 2006, "Gendered Roads to Mayorship in Different States." I Bäck, Henry, Hubert Heinelt och Annick Magnier (red) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag Für Socialwissenschaften.

Karlsson, David, 2006, *Den svenske Borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 36. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

## 2.3 KOMMUNALA TOPPCHEFER

### 2.3.1 KOMMUNALT CHEFSKAP PÅ TOPPEN

*ANNA CREGÅRD OCH ROLF SOLLI*

Sedan mitten på 1990-talet har vi studerat vad höga, kommunala chefer gör, hur de styr och vilka förutsättningar de har för chef- och ledarskap i sina organisationer. Våra data är därför omfattande. De aktörer vi fokuserat är kommundirektör, förvaltningschef och ekonomichef. Vi har även en del data om och ifrån kommunstyrelsens ordförande. Vi har valt att använda oss av många olika datainsamlingstekniker: djupintervjuer; landsomfattande enkätserier; observationer och dagboksanteckningar. Totalt räknar vi med att vi har ungefär 440 000 svar och observationer. I detta kapitel presenterar vi kort några av våra resultat.

#### **KONTAKTER**

---

För kommunala chefer är möten med andra både en huvudsaklig uppgift och en huvudsaklig metod för att fullgöra andra uppgifter. Det är inte annorlunda jämfört med andra chefer – chefskap innehåller ett stort mått av möten och samtal, både planerade och spontana. Tabell 1 visar tre aktörskategoriernas kontaktmönster.

TABELL 1: KOMMUNALA CHEFERS KONTAKTER

	Kommun- direktör	Ekonomi- chef	Förvaltnings- chef
Kommunstyrelsens ordförande	1.25	2.07	3.40
Oppositionsledaren	2.48	3.36	3.82
Andra kommunpolitiker	2.76	3.46	3.61
Ekonomichef	1.51		2.91
Kommundirektör		1.61	2.53
Förvaltningschefer	1.83	2.28	2.55
Andra anställda	1.87	1.81	1.98
Medborgare	2.47	3.77	2.62
Journalister	3.34	3.94	3.45

*Frågan löd: Hur ofta kommunicerar du, i normalfallet, med följande grupper eller personer? 1=dagligen, 2=2-4 ggr per vecka, 3=en gång i veckan, 4=1-3 ggr per månad, 5=sällan eller aldrig. Kommundirektörerna svarade på frågan 2005, ekonomicheferna 2004 och förvaltningscheferna 2007. Förvaltningschefer som svarat på frågan i tabellen är socialchefer.*

Tabellen visar att de kommunala cheferna ofta träffar varandra. De utgör en viktig grupp då kommunen leds. Kommundirektören träffar också kommunstyrelsens ordförande ofta – nästan dagligen, och ekonomichefen träffar andra anställda (vilka i huvudsak utgörs av personer på det egna kontoret). Även förvaltningscheferna träffar andra anställda ofta, och de utgörs av både personer på förvaltningens kontor, och främst underställda chefer inom den egna förvaltningen.

## ROLLER OCH FÖRHÅLLNINGSSÄTT

---

Ett vanligt och ofta givande sätt att beskriva chefers arbete är genom att använda rollbegreppet. Undersöks kommundirektörernas, ekonomichefernas och förvaltningschefernas roller kan man märka att de skiljer sig något från de roller som vanligen beskrivs inom managementfältet. Självklart måste kommunala chefer, precis som chefer inom andra områden, till exempel också vara duktiga på att hantera information, att inhämta och sprida den och att använda den för att styra organisationen. De behöver även fatta beslut och se till att de blir effektuerade, och hantera konflikter och svåra relationer med och mellan olika medarbetare. Men den kommunala organisationen, och dess uppbyggnad som just en offentlig, politikstyrd verksamhet, påverkar hur rollerna kan och bör utövas. Det kommunala chefskapet (som utövas av ickevalda tjänstemän) måste anpassas till och respektera det politiska ledarskapet och demokratin. Det betyder att det kommunala chefskapet kräver särskilda förhållningssätt. Vi har definierat fyra sådana förhållningssätt. Vi benämner dem osynlig och synlig; multilogisk och kontaktrik; ceremoniell och informell; och rituellt objektiv. De beskrivs nedan.

### OSYNLIG OCH SYNLIG

---

I en politiskt styrd organisation är det politiker som beslutar och tar ansvar. Det är alltså politikerna som ska synas i olika sammanhang, både utåt gentemot brukare och andra intressenter, och inom organisationen. Då är det viktigt att den kommunala chefen håller sig i bakgrunden, och låter politikern ta plats. Men samtidigt kräver chef- och ledarskap att man företräder sina medarbetare och organisationen i stort. En kommunal chef måste veta i vilken situation han eller hon ska vara synlig respektive osynlig.

### MULTILOGISK OCH KONTAKTRIK

---

Den kommunala organisationen består av en mängd slags aktörer och verksamheter. Olika professioner har sina uppfattningar, administratörer och ekonomer kan ha sin syn på verksamheten, och politiker ska ha olika visioner och program för kommunen. Olikheterna gör att den kommunala organisationen kan motsvara många behov och krav. Men samtidigt är en konsekvens att det i kommunala organisationer kan vara problematiskt att skapa samfällt handlande, eftersom olika grupperingar har svårt att förstå hur andra tänker och resonerar. De kommunala cheferna ska överbrygga de olika uppfattningarna, och de gör det genom att försöka förstå hur olika grupperingar ser på verksamheten. De behöver därför vara multilogiska. De använder sina många kontakter för att översätta olika språkbruk och de samtalar för att skapa gemensamt handlande.

## CEREMONIELL OCH INFORMELL

---

En kommunal organisation ska vara transparent, och det ska vara möjligt att följa viktiga ärenden som diskuteras, beslutas och genomförs. Men alla samtal och möten kan inte vara öppna för alla. De formella mötena, när ärenden och deras utveckling visas upp, är viktiga för den demokratiska processen. Men samtidigt behövs informella processer där de kommunala cheferna hanterar ärenden i en tillåtande kontext. Det betyder inte att politiker utesluts i de informella processerna – de tillfrågas ofta och har normalt god insyn i händelseförloppet. Vid vissa tidpunkter tas ärendet upp i den formella processen, där ceremoniella diskussioner kan hållas och beslut kan fattas. Det skickar signaler till organisationen och dess omgivning att politikerna tar ansvar för frågan och att den utgör ett politiskt beslut. De kommunala cheferna styr stor del av de informella processerna, och ska se till att de formella inte missköts.

## RITUELLT OBJEKTIV

---

De kommunala cheferna är tjänstemän i den kommunala demokratin. Det innebär att de i huvudsak ska vara objektiva. Det är politikerna som ska stå för subjektiviteten, visionerna och tyckandet. Men samtidigt är de också chefer, som förväntas utöva ett ledarskap. Det är en paradox att både vara ledare och objektiv. I ledarskap ingår ett visst mått av att välja och att vilja, och samtidigt få andra att göra det man själv vill (fast de kanske är motvilliga). För en kommunal chef är det viktigt att dels visa sig som en objektiv tjänsteman vid vissa tidpunkter, och som en ledare i andra. I vissa situationer är dessutom ett objektivt ledarskap något som måste visas upp som fullt möjligt.

## OMSÄTTNING

---

Det senaste årtiondet framstår som ett decennium för allt snabbare omsättning på kommunala chefer. Våra mätningar visar att det finns olika förklaringar till att omsättningen ökar, till exempel byts kommundirektörerna allt oftare ut vid val. En annan förklaring är att cheferna blir allt mer lika i ålder vilket också gör att de går i pension ungefär på samma gång. Det finns också förklaringar till varför cheferna slutar, och två förklaringar som blir alltmer vanliga är att de vill göra karriär och att de har samarbetsproblem. Främst är det politiker eller överordnad tjänsteman (om det finns någon sådan) som man har samarbetsproblem med som leder till att man slutar (eller tvingas sluta).

En intressant variant av omsättning är hastiga uppsägningar, det som vi kallar abruptio. Vid studier av hur och varför höga chefer blir uppsagda med omedelbar verkan syns samarbetssvårigheter som en tydlig orsak. Andra rationella orsaker är bristande kompetens, svårigheter att hantera ekonomiska begräns-



ningar och oförmåga att respektera gränsen mellan politik och förvaltning. Så beskrivs det av ansvariga överordnade chefer och politiker. Men det finns även mer irrationella förklaringar, till exempel att ingen haft förmåga och styrka att stoppa en uppsägningsprocess när den väl börjat (trots att ingen ansvarig tyckt att det var en bra idé), och att motståndare i personalgrupper eller intressenter i övrigt arbetat hårt och framgångsrikt för att få bort chefen. Effekterna av abruption är potentiellt många, och vilka som får störst genomslag beror på innehållet i den berättelse om uppsägningen som får fäste i organisationen. En abruption är nämligen ett självklart samtalsämne, som stöts och blöts i organisationens alla delar. Efter ett tag uppstår överenskommelse kring berättelsen: vem gjorde vad, varför och vad som hände sedan. Därför ger händelsen – genom berättelsen – rättesnören för vilka beteenden som inte är tillåtna och vad som kan hända om man träder över gränser.

## **STYRNING AV MEDARBETARE**

---

Som chef har man som uppgift att styra organisationen och verksamheten. Som beskrivits ovan är det inte en helt oproblematisk uppgift eller funktion i kommunal verksamhet. Förutom att cheferna ska respektera och ta hänsyn till politiker, öppenhet och demokratiska processer, måste de också förstå de premisser som underordnad personal verkar under. Verksamheten är inte sällan svår att utvärdera och kontrollera. Personalen är många gånger välutbildad, myndighetsutövande i sin verksamhet (med särskilt ansvar som följd) och van vid långtgående autonomi. Det leder till en svår styrsituation, där medarbetarna uppfattar att den kommunala chefen inte alltid har tillräcklig kunskap och legitimitet att styra. De vill styra sig själva. Men även om styrsituationen är svår, betyder det inte att styrning inte förekommer, utan snarare att den kan se annorlunda ut än den som beskrivs i gängse styr- och ledningslitteratur.

Disciplineringsbegreppet passar väl för att beskriva kommunala chefers styrning av sina medarbetare. Det innebär exempelvis att styrningen är mindre otvetydig, samtidigt som den varken är utvärderingsbar eller ibland ens synlig. Styrningen tar form i det lilla, i det vardagliga och i samtal (med ord, kroppsspråk och andra tecken).

## PUBLIKATIONER I URVAL

---

Cregård, Anna, 1996, *Skolchefers arbete: om chefskap och styrning inom skolsektorn*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).

Cregård, Anna, 2000, *Förvaltningschefers styrning: en studie av praktik och representation i skolans värld*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).

Cregård, Anna, 2004, *Abruption - Uppsägning som översättning och improvisation*. KFi-rapport nr 71. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Cregård, Anna, 2007, "Att styra sin chef: disciplinering från centrum till periferi." I Siverbo, Sven (red) *Demokratisk och effektiv styrning*. Lund: Studentlitteratur.

Cregård, Anna, 2010, *Kommunal ledarskap – före, under och efter krisen*. Ros-rapport nr 6. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Cregård, Anna och Rolf Solli, 1999, *Framgångsrik och turbulent: en studie av en kommuns utmärkande egenskaper till vardags och under stress*. KFi-rapport, 51. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Cregård, Anna och Rolf Solli, 2008, *Tango på toppen – om chefsomsättning*. KFi-rapport nr 93. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Cregård, Anna och Rolf Solli, 2009, *Styrning genom kontakter*. KFi-rapport nr 103. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Källström, Anders och Rolf Solli, 1997, *Med takt och taktik: om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet*. Göteborg: BAS.

Solli, Rolf, 1998, *Viskande tjänstemän: en studie av kommunala ekonomikers vardag*. KFi-rapport nr 81. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Solli, Rolf, 1999, *Lågmäld styrning: perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll*. Stockholm: SNS förlag.

Solli, Rolf. 2009. *Viskande tjänstemän III - En longitudinell studie av kommunala ekonomiker*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Solli, Rolf och Anna Cregård, 2008, "Det är svårt att dansa tango. Om kommundirektörsrollens innehåll och betydelse". *Kommunal ekonomi och politik*, 12(3): 31-54.

Solli, Rolf och Peter Demediuk, 2000, *Chief Finance Officer in local government - Sweden vs Australia*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

Solli, Rolf och Anders Källström, 1995, *Kommundirektören: en studie av kommunens högste tjänsteman. Arbetsrapport, 8*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Solli, Rolf och Anders Källström, 1995, *Kommundirektören: vardagen och teorin. KFi-rapport, 36*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Solli, Rolf och Kajsa Värna, 2005, *Viskande tjänstemän II*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Värna, Kajsa och Birgitta Örnfeldt, 2003, *Långlivade förvaltningschefer - strateger som verkar utan att synas*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

Wrenne, Petter, 1997, *Kontakter och förankring: en studie av kommunstyrelsens ordförande*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).

Wrenne, Petter, 1998, *I skuggan av ett kommunalråd eller Hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).

## 2.3.2 CHEFSPROFESSION SOM HOT MOT DEMOKRATIN

*ANN-SOFIE LENNQVIST LINDÉN*

Alltsedan Woodrow Wilson i en artikel (1887) drog en skiljelinje mellan politik och förvaltning har idén om att det är både önskvärt och möjligt att göra denna åtskillnad genomsyrat diskussionerna om den offentliga sektorn i västvärlden, trots att forskare har pekat på att det inte är möjligt att dra denna skarpa gräns (Jacobsen 1997). Bergström m.fl. (2008) har beskrivit den politiska och administrativa relationen som en problematisk gråzon och forskningen visar att de aktiviteter som politiker och tjänstemän ägnar sig åt i praktiken ofta är överlappande (Bergström et al 2008, Högberg 2007, Svava 2006). Tjänstemän i svenska kommuner har under de senaste decennierna fått ett ökat inflytande på politikernas bekostnad (Bäck 2000, Montin 2007). Min avhandling "Att lägga politiken tillrätta. Om kommunala chefers professionalisering" som handlar om kommunala chefers professionaliseringssträvanden undersöker hur de skaffar sig ett ökat inflytande och hur denna process kan förklaras. Forskningen tar sin utgångspunkt i dels den representativa demokratin, dels i ett reformkritiskt perspektiv på New Public Management.

### **SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR**

---

Avhandlingen syftar till att undersöka, beskriva och analysera det kommunala chefskapets professionaliseringssträvanden med hjälp av följande frågeställningar<sup>6</sup>:

- Vad utmärker en professionell yrkesgrupp och i vilken utsträckning uppfylls det av kommunala chefer?
- Vilka bilder presenteras av den kommunala organisationen med fokus på politiker- och tjänstemannaroller?
- Vilka normativa och deskriptiva bilder har politiker, chefer och förvaltningstjänstemän av varandra?
- På vilket sätt försöker yrkesgruppen chefer att nå professionell status som gör det möjligt för dem att välja om de vill eller inte vill följa politiska beslut?

## PROFESSIONSSTRÄVANDE CHEFER

---

En yrkesgrupp som har genomgått en professionaliseringsprocess är ett yrke i vilket de verksamma tillmäts hög status och legitimitet. Den tidiga professionsforskningen identifierade flera kriterier som idag uppfylls av kommunala chefer. De utgör en yrkesgrupp som själv utser sina efterföljare genom att de utser vilka av medarbetarna som är framtidens chefsämnen värda att satsa på. En mängd yrkesföreningar för chefer existerar idag, bland annat finns en svensk kommundirektörsförening med internationella kontakter, som driver frågor ur ett chefsperspektiv.

En professionell yrkesgrupp försöker genom exklusion och inkräkning att stänga om sitt yrkesområde. Exklusionen innebär att de stänger ute yrkesgrupper längre ned i den kommunala hierarkin, andra chefer och medarbetare. Med inkräkning menas det intrång på politikernas område som cheferna eftersträvar. Inom sitt yrkesområde strävar de även efter att nå diskretion vilket innebär att de med det egna omdömet som grund ska bestämma över sitt arbetsområde. I min fallstudiekommun som i hög grad är näringslivsinspirerad, betraktas en kommun vara som vilket storföretag som helst där ekonomi i balans alltid är det överordnade målet. Inkräkningen på politikernas område tar sig uttryck genom den i tal vanligt förekommande negativa bilden av politiker. En vanligt förekommande metafor i chefernas samtal med varandra är POLITIKER ÄR BARN. Eftersom politiker betraktas som barn måste de uppfostras, lära sig och hjälpas och cheferna ser detta som sin uppgift.

Min forskning visar att det pågår en (inter)nationell professionaliseringsprocess bland gruppen kommunala chefer i allmänhet och bland kommun- och förvaltningschefer i synnerhet. I svenska kommuner talas det och arbetas det mycket med ledarskap. I min forskning är det emellertid mycket tydligt att det inte handlar om ledarskap utan det handlar om chefskap. Det är av vikt att skilja termerna chefskap från ledarskap (management och leadership) eftersom chef och ledare inte är samma sak som framgår av tabell 1:<sup>7</sup>

TABELL 1. SKILLNADEN MELLAN LEDARE OCH CHEF

<b>Ledarskap (Leadership)</b>	<b>Chefskap (Management)</b>
Relation som bygger på inflytande	Relation som bygger på auktoritet
Ledare och följare	Chefer och underställda
Syftar till reella förändringar	Producerar och säljer varor och/eller tjänster
Förändringar återspeglar ett ömsesidigt syfte	Varor och tjänster är ett resultat av koordinerade aktiviteter.

*Kommentar: Källa, Rost 1991, s. 149*

Det som skiljer inflytande från auktoritet är tvång. Om ledarskap utövas förekommer inte något tvång, medan tvång är regelbundet förekommande i chefskapet. I chefskapet är det en top-down-relation och chefen påverkar den underställda som reagerar, förhoppningsvis i önskad riktning. I ett ledarskap är inflytande något som utövas både av ledaren och av följarna, det vill säga följarna påverkar också ledaren, relationen är både top-down och bottom-up (Rost 1991).

En chef kan vara såväl chef som ledare, men det som är skillnaden är relationen till följarna/de underordnade. En ledare behöver inte vara chef för att leda. Människor i chefspositioner är därmed inte automatiskt ledare (Bergström m.fl. 2008, Rost 1991).

Chefskap handlar om att koordinera aktiviteter i syfte att få något gjort och innefattar ofta att tala om för de underordnade vad de ska göra. Ledarskap är inte nödvändigt för att producera varor och tjänster. Om det föreligger ett ledarskap kan en mängd olika aktiviteter äga rum (Rost 1991).

En chef är en person som har blivit formellt utsedd, han eller hon har ett uppdrag från arbetsgivaren att vara chef. En ledare behöver inte vara formellt utsedd uppifrån, utan kan mer eller mindre ha blivit informellt utsedd av följarna. Det kan också skilja sig hur chefer och ledare kommunicerar med omgivningen. En chef följer de formella kommunikationsvägarna, medan en ledare har personlig kommunikation. En chef håller distans till de underordnade, medan en ledare däremot har ett känslomässigt engagemang i relationen till följarna (Thylefors 2007).

## **CHEFERS KUNSKAP**

---

En professionell yrkesgrupp har någon form av abstrakt, teoretisk kunskap som bas för sin verksamhet. Kommunala chefer idag kan inte sägas ha denna vetenskapliga kunskapsbas. Deras kunskap är något svårtillgängligt för andra och det är därför den påstås vara unik för just yrkesgruppen ifråga. Tjänstemän i allmänhet och chefer i synnerhet betraktas ofta som experter och det är en vanlig föreställning, både bland politiker och bland tjänstemän, att politiker är okunniga och lägger sig i fel saker. Cheferna har lyckats väl med att framställa den egna gruppen som den som vet och kan bäst samtidigt som andra grupper och politiker utmålas som okunniga. I själva verket har politiker och tjänstemän ofta likartad utbildningsbakgrund och lika lång tid med erfarenhet av den kommunala organisationen. Kommun- och förvaltningschefer har skapat en egen arbetsmarknad där det är möjligt att byta både kommun och verksamhetsområde. En förvaltningschef kan gå från att vara chef över teknisk verksamhet till att vara chef över utbildningsverksamhet vilket innebär att den kunskap chefen besitter inte är verksamhetskunskap.

## **KOMMUNEN SOM FÖRETAG**

---

Kommunen uppfattas vara en företagskoncern där cheferna har blivit direktörer och den kommunala verksamheten omtalas med ordet "produktion" dit "kunder" vänder sig. Jag hävdar att förvaltningscheferna med det överordnade målet ekonomi i balans strävar efter en monopolitisk kontroll över resurser, en klassisk strategi för en yrkesgrupps försök att stänga ett område. I det här fallet är själva organisationen, som bygger på skarpa gränser, en resurs som används för stängning.

Bland kommunala chefer finns en attityd som innebär att de sköter företagskoncernen kommunen medan politikerna kan sköta verksamhetsområdet politik. Detta område är svårdefinierat och utgångspunkten är ofta det som politik inte är. Politikerna styrs in på ett område där de ska hålla sig och det är också ett tecken på en professionaliseringsprocess där yrkesgruppen chefer försöker att hålla andra utanför sitt eget diskretionsområde.

En tanke är om tendenserna till deprofessionalisering av många yrken som kan skönjas idag (se t.ex. Stenlås 2009, Torstendahl 2008) kan vara en effekt av professionaliseringssträvandena som pågår inom gruppen kommunala chefer? Det är inom ramen för en företagsdiskurs som talet om det starka ledarskapet, som i realiteten handlar om det starka chefskapet, har starkast fäste och det är diskursen som möjliggör professionaliseringssträvandena.

## CHEFSPROFESSION SOM HOT MOT DEMOKRATIN

---

Detta starka, potentiellt professionella, chefskap i kommunal förvaltning är problematiskt i en representativ demokrati. I förvaltningstoppen innehåller rollen som chef både att verkställa och att leda. Det finns en risk för att chefskapet tar överhanden och att verkställandet kommer i skymundan. I den starka företagsdiskursen utövar kommun- och förvaltningschefer en disciplinär makt som konstruerar ett lojalitetskrav som leder till att den kommunala organisationen tystnar, och både chefer och medarbetare blir rädda för att drabbas av repressalier och en tystnadskultur breder ut sig. Denna dominerande företagsdiskurs gör att det talas väldigt lite om demokrati i kommunen. Jag tolkar detta som att cheferna i kommunen menar att demokrati främst är ett styrelseskick och något som från grunden är fastlagt i och med att vi har allmän och lika rösträtt, yttrandefrihet och tryckfrihet i teorin. Eftersom dessa grundläggande förutsättningar råder så har vi demokrati och därför behöver de inte prata om det. Vi har ett demokratiskt styrelseskick och så länge detta finns legitimerar det allt som görs i kommunen.

De kommunala toppchefernas professionaliseringssträvanden medför att politiken läggs tillrätta av andra personer än dem medborgarna har möjlighet att ställa till svars, vilket är djupt problematiskt i en demokrati.

## PUBLIKATIONER I URVAL

---

Lennqvist Lindén, Ann-Sofie, 2010, *Att lägga politiken tillrätta. Om kommunala chefers professionalisering*. Doktorsavhandling. Örebro: Örebro Universitet



## 2.3.3 ATT ORGANISERA KOMMUNERS LEDNING

*LEIF JONSSON*

Fram till 1992 bestämde staten hur kommuner skulle organisera sin ledning. Bakom den ordningen fanns en tro på att likformig organisering skulle underlätta för staten att genomföra sin välfärdspolitik. Med 1992 års förändrade kommunallag introducerades en föreställning om att varje kommun bäst kunde avgöra hur den skulle organisera sin ledning och därmed medverka till effektivitet. Efter att ha fått denna organiseringsfrihet började kommunerna förändra sina ledningsorganisationer, ofta under inspiration från det företags-tänkande som allt intensivare trängde in i offentlig sektor.

Det här är bakgrunden till ett forskningsprogram som initierades 2002. I programmet undrade vi över hur man i kommuner tänkte om ledningsorganisering tio år efter det att man hade fått ökad frihet på detta område. Mer precis handlade programmets för det första om vilka föreställningar om organisering – i termer av motiv, intentioner och dylikt – som rådde i början av 2000-talet. För det andra var tanken med programmet att studera kommunspecifika kontextuella förhållandens inverkan på tänkande om organisering. För det tredje fanns en nyfikenhet på hur kommunledande aktörer arbetar med organisering.

Syftet med programmet är att bidra med kunskap om organisering av kommuners ledning utifrån ett betraktande av kommuner som både unika och delar av ett gemensamt samhällskomplex.

### **RESULTAT**

---

Ett huvudbidrag från forskningen är ett tänkande om hur organisering av kommunalt ledningsarbete sker under inflytande från två par av kommunspecifika förhållanden. Det ena paret av kommunspecifika förhållanden är att det i kommuners ledning skall finnas utrymme för både politisk och administrativ logik. Med logik menas en uppsättning av institutionaliserade regelverk och idéer som präglar handlande. Den politiska logiken har sin legitimitetsbas i lokal demokrati och den administrativa i effektivitetsideal. Det andra paret av kommunspecifika förhållanden är att kommunledning ständigt sker i situationer som kan beskrivas som möten mellan nationella och lokala institutioner. Detta förhållande bottnar i att kommuner och deras verksamhet ständigt präglas av både nationella och lokala intentioner och idéer.

Detta bidrag beskrivs och diskuteras i boken "Att organisera kommuners ledning! Att förena svårförenliga institutioner!" (Jonsson & Arnell 2006). Bidraget gjordes sedan till föremål för ytterligare bearbetning vad gäller kontextuella omständigheters inverkan på kommunledningsorganisering. Resultatet av detta publicerades i en artikel "Ideas on Organizing Municipalities" (Jonsson 2008).

I ett pågående avhandlingsarbete (Jonsson, R. *kommande*) diskuteras vad som påverkar organisering av kommunal ledning och varför kommunala ledningsorganisationer förändras.

### **FORTSATT FORSKNING**

---

I programmet konstaterades att det finns skäl att utveckla ytterligare kunskap om kontextuella förhållandens inverkan på kommunledning och kommunledningsorganisering. Kommuner blir allt öppnare organisationer, vilket har ställer krav på och påverkar kommunledningsarbete. Samtidigt visar gjorda studier på att lokala förhållanden också ställer krav på kommunledningsarbete.

### **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Jonsson, Leif, 2008, "Ideas on Organizing Municipalities." *Public Management Review*, 10 (4):539-558.

Jonsson, Leif och Sven-Inge Arnell, 2006, *Att organisera kommuners ledning! Att förena svårförenliga institutioner!* Nora: Nya Doxa.

Jonsson, Robert (*kommande*). *Organisering av kommunal ledning – reala problem och kommunernas övergripande uppgifter*. Doktorsavhandling. Linköping: Linköpings universitet.

## 2.3.4 KOMMUNDIREKTÖRSFUNKTIONEN

*LEIF JONSSON*

Det finns en kommundirektörsfunktion (ibland kallas den också för kommunchef, stadsdirektör och liknande) i varje kommun. Den kan beskrivas som kommuners ledande tjänstemannafunktionen. Den finns i skärningspunkten mellan politik och verkställighet och då i två riktningar. I den ena riktningen genomförs politiska beslut, i den andra bereds underlag för politiska beslut. Funktionen finns i alla kommuner i en eller annan form. Den är inte nationellt reglerad utan det är upp till varje kommun att själv organisera den. Dessa förhållanden innebär att det finns anledning att intressera sig för kommundirektörsfunktionen. Den är viktig utifrån ett samhälleligt perspektiv och den är ett intressant exempel på en chefsfunktion med komplicerade förutsättningar.

Detta är bakgrunden till att Centrum för Kommunstrategiska Studier vid Linköpings universitet sedan 1999 har valt att avsätta resurser för forskning om kommundirektörsfunktionen, forskning som undertecknad har lett och i vilken några utredare och forskare/forskarstuderande ingått.<sup>8</sup> Syftet med gjord forskning har varit och är att medverka till ökad förståelse för funktionen ifråga.

### **FORSKNINGSRESULTAT**

---

Forskningen har genererat publikationer sedan 2001. En avhandling presenterades 2001 med titeln "Kunskapsbildning i samverkan mellan forskning och praktik. En studie av interaktiv kunskapsbildning avseende kommunchefers chefskap" (Jonsson 2001). I avhandlingen diskuterades hur kunskapsbildning i samverkan mellan forskning och praktik kan förstås. Som fall användes en process i vilken kommunchefers chefskap var det ämne som kunskap utvecklades om. 2002 utgavs boken "Kommunchefers chefskap – ett lokaltpräglat chefskap i politisk miljö" (Jonsson m.fl. 2002). I boken uppmärksammades och diskuterades innebörden i kommunchefers chefskap.

I en avhandling (Högberg 2007) användes kommundirektörsfunktionen för att diskutera ledande kommunala tjänstemäns situation i makttermer och därmed deras politiska agerande. Avhandlingen heter "Maktlösa makthavare – en studie om kommunalt chefskap". Det är en titel som anspelar på förhållandet att ledande tjänstemän antas vara maktlösa i politiskt styrda organisationer medan de i praktiken både innehar och utövar makt utifrån att de be-

finner sig i centrala positioner, har kontroll över kritiska resurser samt har närhet till formell makt

Under 2006 påbörjades en studie avseende varför kommunchefsfunktionen blir som den blir i kommuner. Denna fråga studerades genom att kommunchefsrekryterings-processer följdes under tre år i tre kommuner, samt genom att en organiseringsprocess avseende kommunledning studerades i en fjärde kommun. Studien avslutades under 2009 då boken "Kommunchefer blir till" publicerades (Jonsson 2009).

Under 2010 genomfördes en studie av hur en kommun har valt att organisera kommunchefs-funktionen på ett sätt som man kallar för roterande kommunchefskap. Med roterande kommunchefskap menas en chefsfunktion i vilken flera personer verksamma i övergripande chefsfunktioner i kommunen samtidigt utgör en kommunchefsgrupp där personerna roterar på posten som formell kommunchef med intervaller på två månader åt gången. När man inte innehar positionen som formell kommunchef är man biträdande kommunchef med ansvar för vissa delar av kommunchefsfunktionen. Kommunchefsgruppen utgörs av fem personer; tre förvaltningschefer, personalchef samt ekonomichef.

Det roterande kommunchefskapet uppmärksammades utifrån två frågor: Vilka idéer ligger bakom konstruktionen? Varifrån kommer idéerna? Studien visar att svaret på den första frågan är att det framför allt är idéer om hur chefsfunktionen skall fungera i förhållande till dess uppdragsgivare som har präglat konstruktionen. Svaret på den andra frågan är att idéerna bakom konstruktionen har sitt ursprung i lokala omständigheter. Den aktuella kommunen behövde en kraftfull och samlad ledning för att komma till rätta med en besvärlig ekonomisk situation. Bakom chefskonstruktionsidéerna fanns också upplevda problem kring en tidigare kommunchefkonstruktion som hade upplevts som ineffektiv. Studien avrapporteras under våren 2011 i en rapport som heter "Roterande kommunchefskap. Idéer bakom en chefsfunktion" (Jonsson och Jonsson kommande).

I ett bokkapitel med titeln "The Swedish Municipality Director: A managerial function between politics and administration" (Jonsson, *kommande*) i antologin "The Work of Managers" (Tengblad, *kommande*) sammanfattas den forskning som har gjorts avseende kommundirektörsfunktionen under åren 1999-2009 vid CKS. I sammanfattningen konstateras att en bred förståelse har kunnat uppnås om kommundirektörsfunktionen genom att uppmärksamma den med avseende på dess innehåll, dess maktmässiga resurser samt kontextuellt inflytande. Till den breda förståelsen medverkar också användande av skilda teoretiska perspektiv och metodmässiga ansatser.

Den forskning om kommundirektörsfunktionen som har gjorts på senare tid vid CKS har skett utifrån institutionaliseringsperspektiv i avsikt att uppmärksamma kontextuella förhållandens inverkan på chefskap. Sådana perspektiv har använts i den studie som resulterade i boken "Kommunchefer blir till" (Jonsson 2009) och i studien av "Roterande kommunchefskap" (Jonsson och Jonsson, 2011).

## **FRAMTIDA FORSKNING**

---

Det finns anledning att fortsätta studera kommundirektörsfunktionen, framför allt i relation till politisk ledning av kommuner. Det främsta skälet till detta är kontextuella förändringar med tillhörande påfrestningar på kommuners ledning. Hit hör att kommuner blir allt öppnare och komplexare organisationer som behöver samverka med omgivande samhälle. Detta påverkar hur de leds politiskt och administrativt. Kommundirektörsfunktionen berörs i allra högsta grad av denna utveckling och den är också med och påverkar den.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Högberg, Örjan, 2007, *Maktlösa makthavare – en studie om kommunalt chefskap*. Linköping: Linköpings universitet.

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

Jonsson, Leif, *kommande*, "The Swedish Municipality Director: A managerial function between politics and administration." I Tengblad, Sven-Inge (red) *The Work of Managers*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Jonsson, Leif, Peter Gustavsson, Sven-Inge Arnell, Örjan Högberg och Robert Jonsson, 2002, *Kommunchefers chefskap – ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö*. Nora: Nya Doxa.

Jonsson, Leif och Robert Jonsson, 2011, *Roterande kommunchefskap*. Rapport 3, Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie. Göteborg.

## 2.4 DEN KOMMUNALA ØKONOMISTYRNINGEN

### 2.4.1 KOMMUNERNES ØKONOMISKE SITUATION OG UDGIFTSPOLITISKE PRIORITERINGER

*KURT HOULBERG*

Baggrunden for projektet "Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer" er de danske kommuners pressede økonomi efter kommunalreformen i 2007 og gennemslaget af den økonomiske krise i Danmark fra slutningen af 2007.

Projektets overordnede formål er at analysere udviklingen i kommunernes økonomiske balance og forskelle mellem kommunernes aktuelle økonomiske situation samt at vurdere dette i lyset af udviklingen inden for demografi, udgifter, skatter og generelle tilskud. Endvidere at vurdere om særlige forhold gør sig gældende for de kommuner, der er blevet sammenlagt i forbindelse med kommunalreformen. Hvad karakteriserer de kommuner, der i særlig grad står i en situation med økonomisk ubalance og behov for udgiftsreduktioner? Gælder det specielt kommuner, der oplever svigtende indtægter fra skatter og generelle tilskud, kommuner med ændret demografi, eller er der i højere grad tale om kommuner med en særlig stor stigning i udgifterne?

Herudover er formålet at analysere udgiftsudviklingen af og fordelingen mellem udvalgte udgiftsområder efter kommunalreformen med særligt fokus på dagtilbuds- og ældreområdet, og herunder at vurdere og analysere forskelle mellem budgetter og regnskaber samt forskelle mellem kommuner. Analysen har særligt fokus på og sammenholder udgiftsudviklingen med den aktuelle økonomiske balance i kommunerne. Sluttelig er formålet at analysere baggrundsfaktorer for udgiftsvariationer på dagtilbuds- og ældreområdet med henblik på at identificere udgiftsdrivende faktorer samt analysere udviklingen i disse.

I det følgende redegøres for projektets overordnede resultater.

## **ØKONOMISKE BALANCEPROBLEMER OG ØKONOMISTYRINGS- UDFORDRINGER**

---

Analysen af kommunernes økonomiske balance viser, at kommunerne i 00'erne gennemgående har haft vanskeligt ved at realisere det budgetterede driftsresultat, og at dette i al væsentlighed kan tilskrives, at udgifterne som hovedregel bliver større end budgetteret. Dette gælder i særlig grad i valgår og i særdeleshed i valgåret 2009.

Ud fra driftsresultater og likviditet efter kassekreditreglen i 2009 vurderes det, at tre ud af fire kommuner ved indgangen til 2010 er presset på driftsresultatet og/eller likviditeten i en sådan grad, at der er påtrængende behov for driftsmæssige tilpasninger i forhold til niveauet i 2009. Dette gælder ikke mindst den fjerdedel af kommunerne, der både er presset på driftsresultat og likviditet, idet disse kommuner i de seneste fem år ikke har realiseret et driftsresultat, der er tilstrækkeligt til at dække afdrag på lån, samtidig med at likviditeten i disse kommuner har været nedadgående både før og efter kommunalreformen. Store budgetoverskridelser, beskedne driftsresultater og træk på likviditeten i 2009 betyder, at kommuner i almindelighed, og resultat- og likviditetspressede kommuner i særdeleshed, står over for store udgifts- og økonomistyringsudfordringer i 2010.

Overordnet viser undersøgelsen, at økonomistyringen i en række kommuner udfordres af ugunstige økonomiske grundvilkår, mens andre udfordres af behovet for omstilling til ændrede og vanskeligere grundbetingelser. Enten i form af vanskeligere grundvilkår per indbygger eller i form af ændringer i indbyggertallet. En femtedel af kommunerne har faldende indbyggertal, mens især de resultat- og/eller likviditetspressede kommuner står over for omstillingsmæssige og økonomiske udfordringer som følge af stigende befolkningstal og kapacitetstilpasninger i forbindelse hermed.

En række udviklingstræk gør sig gældende på tværs af kommunerne og giver fælles økonomistyringsudfordringer. Befolkningens ændrede demografiske sammensætning giver sig udslag i stigende demografiske udgiftsbehov, den økonomiske afmatning har ramt kommunernes indtægtsgrundlag fra 2008, samtidig med at der er stigende udgifter til overførsler samt det specialiserede socialområde, som kommunerne overtog det fulde finansieringsansvar for i forbindelse med kommunalreformen.

## **MINDSKET FORSKEL MELLEAM SAMMENLAGTE OG FORTSÆTTENDE KOMMUNER**

---

Året 2009 ser samtidig ud til at markere et vendepunkt i den økonomistyringsmæssige betydning af at have været gennem en kommunesammenlægningsproces. De sammenlagte kommuner har i lighed med de fortsættende kommuner været gennem en proces med overtagelse af amtslige opgaver og medarbejdere, nyt finansielt fundament og nye samarbejdsflader i forhold til andre aktører, men har herudover været gennem en sammenlægningsproces med harmonisering af serviceniveauer, ledelse, organisation, struktur, visioner, strategier med videre. De sammenlagte kommuner har dermed også stået over for en mere kompleks og vanskeligere budget- og økonomistyringsopgave. I de to første år efter kommunalreformen gav dette sig udslag i, at de sammenlagte kommuner, i højere grad end de fortsættende, overskred budgetterne og realiserede signifikant lavere driftsresultater. Om der er tale om en varig tendens vides ikke, men disse forskelle er udvisket i 2009, hvor budgetoverskridelserne kun er marginalt større og driftsresultaterne marginalt mindre i de sammenlagte kommuner. Med den tilføjelse, at konvergen mere skyldes ændringer i de fortsættende kommuner end i de sammenlagte. I 2009 er budgetoverskridelserne lige så store og driftsresultaterne lige så små i de fortsættende kommuner som i de sammenlagte. De fortsættende kommuner har dog – som før kommunalreformen – større likvide beholdninger end de sammenlagte.

## **FORSKELLE I GRUNDEVILKÅR HAR BETYDNING FOR DEN ØKONOMISKE BALANCE, MEN MINDRE BETYDNING END FORSKELLE I UDGIFTS-POLITIK OG ØKONOMISTYRING**

---

På undersøgelsens kernespørgsmål om, hvad der kan forklare, hvorfor nogle kommuner er mere økonomisk pressede end andre, kan der på grundlag af situationen ved udgangen af 2009 konkluderes at:

- Vanskelige økonomiske grundvilkår fører ikke nødvendigvis til ringere økonomisk balance
- Forværring af økonomiske grundvilkår fører til ringere økonomisk balance
- Udgiftsudvikling og udgiftsstyring betyder mere for den økonomiske balance end de økonomiske grundvilkår

Kommuner med stabilt vanskelige grundvilkår har tilpasset ambitioner, udgiftspolitik og økonomistyring til de vanskelige vilkår og er i stand til at realisere lige så store driftsresultater som andre kommuner. Hvis de økonomiske grundvilkår derimod ændres, udfordres kommunens udgifts- og økonomi-



styring. Det vurderes i undersøgelsen, at en fjerdedel af kommunerne ved indgangen til 2010 er pressede på både resultat og likviditet, efter flere år med stigende balanceproblemer. Disse kommuners vanskelige situation skal på rammevilkårssiden ses i lyset af en mere ugunstig udvikling i skatter og tilskud fra 2005 til 2009 og en overgennemsnitlig stigning i demografiske udgiftsbehov samt på udgiftssiden stærkere udgiftsvækst med hensyn til overførsler samt høje og stigende udgifter på det specialiserede socialområde. For den relativt mindst pressede fjerdedel af kommunerne gælder omvendt, at disses udgiftsbehov er opjusteret i forbindelse med udligningsreformen, de har relativt lavere (men stigende) demografiske udgiftsbehov samt relativt højere og stigende indtægter fra skatter og tilskud. For disse kommuner kombineres dette på udgiftssiden med mindre stigningstakt for udgifter til overførsler og til det specialiserede socialområde.

På kommuneniveau gælder grundlæggende, at forskelle i økonomiske grundvilkår og ændringer heri bidrager begrænset til at forklare forskelle i driftsresultatet 2009, hvorimod forskelle i likviditet efter kassekreditreglen er knyttet signifikant til forskelle i socioøkonomiske rammebetingelser. Efter kommunalreformen har især udgifterne på det specialiserede socialområde været stigende og givet anledning til budgetoverskridelser. De kommuner, der ved udgangen af 2009 er mindst pressede på resultat og likviditet, er de kommuner, der har haft mindst vækst og mindst budgetoverskridelser på det specialiserede socialområde i 2009. En tredjedel af forskellene mellem de enkelte kommuners likviditet kan forklares ved forskelle i kommunernes rammebetingelser, hvorimod forskelle i driftsresultaterne ikke forklares ved forskellige grundvilkår men primært ved forskelle i kommunernes udgiftspolitik og økonomistyringens imødegåelse af udgiftsstigninger på normal- og ikke mindst overførsels- og specialområdet. Når der er kontrolleret for udgiftsudviklingen, er de kommuner, der udgifts-behovsmæssigt har "tjent" på udligningsreformen, bedre i stand til at få balance på driften i 2009, mens omvendt kommuner der har mistet relativt mest i skatter og tilskud i forbindelse med den økonomiske krise, har vanskeligere ved at få balance i økonomien. Hertil kommer at udviklingen i skatter og tilskud har betydning for udgiftsudviklingen på især normalområdet og dermed indirekte påvirker kommunernes økonomiske balance. Men grundlæggende er det udgiftsstigninger, der er drivkraften i at skabe forskelle mellem kommunernes økonomiske balance målt på driftsresultatet – og dermed også kommunernes evne til gennem udgifts- og økonomistyring at imødegå udfordringerne fra stigende udgifter. Det er mere kommunernes udgiftspolitiske adfærd, end de vilkår de er stillet overfor, der er skillelinjen mellem kommuner i god balance og kommuner i mindre god balance. Der er rum for aktiv styring af den kommunale økonomi, uanset grundvilkårene og ændringer heri.

## **FORSKYDNING I KOMMUNERNES UDGIFTSPOLITISKE PROFIL**

---

Udgiftspolitisk viser undersøgelsen, at udgifter til overførsler og det specialiserede specialområde efter kommunalreformen har fået stadig større vægt i kommunernes udgiftspolitiske profil, mens omvendt de traditionelle kommunale velfærdsopgaver på ældreområdet, folkeskoleområdet og dagtilbudsområdet fylder relativt mindre.

Analysen af dagtilbuds- og ældre/handicapområdet viser, at over de seneste otte år er antallet af 0-5-årige faldet, samtidig med at udgiftsbehovet på dagtilbudsområdet per barn er steget. Omvendt har der i takt med et stigende antal ældre været et fald i udgiftsbehovene per 65+-årig på ældre/handicapområdet. Samspelet mellem meropgaver, demografisk udvikling og kommunal prioritering betyder, at de faktiske udgifter per 0-5-årig på dagtilbudsområdet er steget mere end det estimerede udgiftsbehov, mens det omvendte gør sig gældende på ældre/handicapområdet, når der fokuseres isoleret på ældreudgifterne.

## **BEHOV FOR EFFEKTIVISERING OG UDGIFTSTILPASNING**

---

Hvis kommunerne skal have genskabt den økonomiske balance, kræver det for mange kommuner en forhøjelse af skatte-/serviceforholdet. I en situation med skattestop vil dette i praksis sige, at udgifterne vil skulle reduceres i forhold til niveauet i regnskab 2009, hvis økonomien skal tilpasses de økonomiske realiteter. I dette lys overrasker det ikke, at ekstraordinært mange kommuner har genåbnet budgetterne i 2010. Eller at der i økonomiaftalen mellem regeringen og KL er fokus på styrbarheden af de kommunale udgifter i almindelighed og udgifterne på det specialiserede socialområde i særdeleshed. Kommunernes pressede økonomi vidner om, at der er behov for videreudvikling af redskaber og initiativer til udgifts- og økonomistyring samt gennem omprioriteringer og effektiviseringer at få mest optimal og effektiv udnyttelse af ressourcerne. Der er behov for mere effektiv økonomistyring og ressourceudnyttelse, både i den centrale administration og på de borgernære serviceområder. I denne situation kan der være vigtig viden og læring gemt i nærmere analyser af, hvad der kendetegner ledelse, styringsredskaber og organisation i de kommuner, der på trods af vanskelige og vanskeligere grundvilkår har formået at skabe balance på driften og sikre robust likviditet til imødegåelse af fremtidige udfordringer.

## **UDVALGTE PUBLIKATIONER**

---

Houlberg, Kurt og Kræn Blume Jensen, 2010, *Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer*. København: AKF.

To artikler under udarbejdelse, med fokus på hvilken betydning politisk konsensus, økonomiske styringsinstrumenter og kommunesammenlægningsprocesser har for budgetoverholdelse og udgiftsvækst i kommunerne.

## 2.4.2 GÅR KOMMUNERNAS RESULTAT ATT PÅVERKA?

*ULF RAMBERG*

En av de ständigt aktuella frågorna i den kommunala ekonomiska debatten är den kommunala resultatutvecklingen. Går den att påverka eller är kommuners situation allt för påverkad av externa restriktioner? Dessa frågor har jag, bland många andra, intresserat mig för under 2000-talets början. Jag har gjort det inom ramen för ett resursbaserat synsätt (se t.ex. Barney 1996).

I Knutsson et al (2006 och 2008) diskuteras vad det är kommuner gör för att påverka sitt resultat. Över 50 kommuners ansträngningar för att vända en resultatutveckling analyseras och ett viktigt resultat av denna analys mynnar ut i fyra alternativa hushållningsstrategier; kostnadsstrategi, bromsstrategi, nämndsstrategi och den goda hushållningsstrategin. Val av strategi tar sin utgångspunkt i vilken mån beslutsfattarna arbetar med resultatpåverkande åtgärder kopplade till kommunens målbilder, organiserandet av befintliga resurser samt det konkreta arbetet med att nå målbilderna. Vilken strategi som tillämpas beror på åtgärdernas karaktär och omfattning. Den goda hushållningsstrategin innebär till exempel att kommunens alla förvaltningar kontinuerligt arbetar med alla tre ovan åtgärder.

Dessa strategier tillämpas i en studie där sju kommuner med olika resultatbakgrund, storlek och skattesats studeras (Hellström et al 2009). Några av studiens resultat är att kommuner har goda möjligheter att påverka sin resultatutveckling. Kommuner är med andra ord inte bara ett offer för yttre, och åtminstone på kort sikt opåverkbara faktorer, utan har ett utrymme att råda över sin resultatutveckling. Det är vidare vanligtvis en kombination av olika åtgärder som förklarar kommunal resultatutveckling, ingen enskild. Det är också så att dessa åtgärder kan ha många olika orienteringar. En del kan till exempel vara orienterade mot olika kostnadslag, såsom personal och lokaler, medan andra kan vara värderingsorienterade och handla om att på sikt ändra värderingar kring ekonomi och kvalitet. Vidare pekar studien på att en långsiktig hållbar kommunal hushållning kräver en starkt väktarroll, men framförallt ett fungera samspel mellan väktare och förkämpar. Några av de hushållningsaspekter som underlättar detta samspel beskrivs i en checklista för kommunens väktare och förkämpar. Brister i några av listans sju aspekter riskerar ha en negativ påverkan på arbetet med den kommunala hushållningen. Enligt listan förutsätter realiseringen av hållbart hushållningsarbete (Hellström 2009: 20-22):

- En gemensam syn på hushållningens utmaningar
- En röd tråd mellan strategiska och operativa beslut
- En medvetenhet om sambanden mellan kostnad och kvalitet
- En inriktning på åtgärdsarbetet som laddas med symboliska positiva värden
- En proaktiv orientering där åtgärder ses i skenet av framtida behov
- En anda av delaktighet och engagemang
- En kontinuerlig anpassning till gällande förutsättningar för det kommunala uppdragets realisering

I Nilsson och Ramberg (2010) kompletteras och fördjupas det resursbaserade perspektivet på framgång med andra perspektiv. Kommuners historiska utveckling och förmåga till lärande är till exempel två andra centrala perspektiv för att förstå och beskriva den kommunala resultatutvecklingen. Lärande och anpassning går många gånger hand i hand och i vilken mån checklistans sjunde punkt blir en framtida ödesfråga för den kommunala organisationen, och det kommunala uppdraget, är troligtvis en ödesfråga som det finns anledning att beforska framöver.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Hellström, Mikael, Hans Knutsson och Ulf Ramberg, 2009, *Strategier för kommunalhushållning*. Stockholm: Rådet för främjande av kommunala analyser.

Knutsson, Hans, Ola Mattisson, Ulf Ramberg och Torbjörn Tagesson, 2008, "Do strategy and management matter in municipal organizations?" *Financial Accountability & Management*, 24 (3): 297-321.

Nilsson, Viveka och Ramberg, Ulf, 2010, Framgångsrika organisationer. I Roland Almqvist, Björn Brorström, Leif Jonsson, Stig Montin och Ulf Ramberg (red), *En referensram för studier av kommuner i förändring*. Rapport nr 2 i Det nationella kommunforskningsprogrammet. Göteborg: KFi-Väst.

## 2.4.3 MÅLFOKUSERADE INVESTERINGAR I KOMMUNAL INFRASTRUKTUR

*JONAS FJERTORP*

Kommuner gör varje år omfattande investeringar. Avsikten är att skapa service för invånarna. Investeringsverksamheten behöver utformas utifrån kommunens förutsättningar, för att de knappa resurserna ska användas ändamålsenligt. I avhandlingen "Investeringar i kommunal infrastruktur" (Fjertorp 2010) undersöks hur förutsättningarna för investeringsverksamheten i svenska kommuner ser ut. Det huvudsakliga syftet är att analysera och systematisera förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet i svenska kommuner.

### **HUR SER FÖRUTSÄTTNINGARNA UT?**

---

Frågan är hur förutsättningarna egentligen ser ut. Varför genomförs investeringar? Vilka mål ska de egentligen uppfylla? Vilka förklaringar finns det till att vissa kommuner satsar allt mer resurser för att uppfylla investeringsmålen, medan andra kommuner satsar allt mindre resurser? Hur kan man förstå varför vissa kommuner prioriterar investeringar i nya bostadsområden, medan andra prioriterar investeringar som ska förbättra kommunens image?

### **MÅNGFALD AV MÅL**

---

Investeringar avser att uppfylla olika mål. Investeringarna behöver planeras, genomföras och följas upp med hänsyn till att målen har olika karaktär. Ett förslag på klassificering har utvecklats för att särskilja fyra typer av investeringsmål (se tabell 1). Varje typ av mål utgör en investeringstyp. Begynnelsebokstäverna för de fyra investeringstyperna bildar benämningen för klassificeringen, EIRA. Varje investeringstyp definieras av ett specifikt investeringsmål. Inom tre av typerna finns underklasser som preciserar målet ytterligare.

TABELL 1. KLASSIFICERINGEN EIRA

<b>Investeringstyp och -klass</b>	<b>Investeringsmål och definition</b>
<b>Expansionsinvesteringar</b>	Utöka servicekapaciteten
Ny service	Utöka servicekapaciteten med ny service
Befintlig service	Utöka servicekapaciteten för befintlig service
<b>Imageinvesteringar</b>	Skapa ej servicerelaterad trivsel och attraktionskraft
<b>Reinvesteringar</b>	Upprätthålla befintliga tillgångars servicekapacitet
Liknande tillgång	Upprätthålla funktion och servicekapacitet
Tillgång enligt ny standard	Upprätthålla funktion, servicekapacitet och aktuell standard
<b>Anpassningsinvesteringar</b>	Förbättra befintliga tillgångar
Rationalisering	Förbättra befintliga tillgångars effektivitet
Säkerhet	Förbättra befintliga tillgångars trygghet och säkerhet
Miljö	Förbättra befintliga tillgångars miljöpåverkan
Funktion	Förbättra befintliga tillgångars övriga funktion

## **STORA VARIATIONER**

Frågan är vilka förklaringar det finns till att vissa kommuner satsar allt mer resurser för att uppfylla investeringsmålen. Samtidigt satsar andra allt mindre resurser, med en minskande volym anläggningstillgångar som följd. Förklaringar finns att hämta i såväl befolkningsmässiga, ekonomiska som politiska förutsättningar.

Kommuner med en ökande volym anläggningstillgångar tenderar ha en ökande folkmängd. De tenderar även historiskt sett att ha en liten volym anläggningstillgångar i förhållande till antalet invånare. Dessutom är soliditeten historiskt sett relativt hög. I dessa kommuner höjs skattesatsen och avgiftsnivån

för att finansiera den växande volymen anläggningstillgångar. Motsatta förutsättningar präglar de kommuner som satsar allt mindre resurser på anläggningstillgångar.

Det finns rationella skäl till att i viss mån låta utvecklingen av volymen anläggningstillgångar styras av yttre faktorer. Inte minst är kopplingen till befolkningsutvecklingen relevant att beakta. En ökande folkmängd medför en större efterfrågan på kommunal service. Volymen anläggningstillgångar behöver öka om service ska kunna ges till en större folkmängd, utan att servicenivån eller kvaliteten minskar. Om det finns ledig kapacitet i de befintliga tillgångarna, kan den istället användas. Ytterligare ett exempel är behovet av att utöka volymen materiella anläggningstillgångar för att tillgodose näringslivets krav på utbyggd service.

Utrymmet för investeringar begränsas av ekonomiska förutsättningar. En relativt hög soliditet innebär att det finns större utrymme att finansiera nya investeringar, än om soliditeten är låg. Det behövs även intäkter för att finansiera avskrivningar och räntor. En ökande skattesats och avgiftsnivå skapar utrymme för det.

## **KÄNDA PRIORITERINGSGRUNDER**

---

Oavsett om det satsas allt mer eller allt mindre resurser, så är de begränsade. Prioritering krävs. Prioriteringarna visar sig i viss utsträckning kunna förklaras av yttre förutsättningar. Till exempel ger kommuner med befolkningstillväxt högre prioritet åt investeringar som avser att expandera servicekapaciteten, än kommuner med en minskande folkmängd.

Hög prioritet för investeringar som ska förbättra trivsel och attraktionskraft verkar främst vara aktuellt i kommuner där den ekonomiska situationen är god. När den ekonomiska situationen är mer ansträngd, är det svårare att motivera sådana investeringar som skapar en mer abstrakt nytta.

Det finns också en naturlig koppling mellan hög prioritet för rationaliseringsinvesteringar och en minskande avgiftsnivå. Det är däremot oklart om det är rationaliseringar som möjliggör en sänkt avgiftsnivå, eller om rationaliseringsinvesteringar framtvingas av en sänkt avgiftsnivå. Grunderna för prioriteringen är ofta inte så framträdande. Det finns dock anledning att lyfta fram dem. Det skapar möjligheter för beslutsfattare att förklara grunderna för sina prioriteringar, både gentemot politiker, kommunala tjänstemän och invånare.



## **MÅLFOKUSERAD INVESTERINGSVERKSAMHET**

---

I litteraturen finns flera studier av stora kommunala investeringsprojekt. De präglas ofta av komplexa beslutssituationer och politiska spel. Avhandlingen fokuserar på den löpande investeringsverksamheten. Den utgörs i stor utsträckning av mer rutinartade investeringar, där det många gånger råder politisk samsyn. Istället gäller det att utforma en ändamålsenlig investeringsverksamhet med hänsyn till rådande förutsättningar.

Den systematisering av förutsättningar som avhandlingen tillhandahåller, är en utgångspunkt för att resonera kring hur kommunens anläggningstillgångar ska förvaltas. Förhoppningen är avhandlingen ska ge ökad förståelse för investeringsverksamhetens förutsättningar. Det skapar möjligheter att utforma en målfokuserad planering och uppföljning av investeringsverksamheten, med hänsyn till varje kommuns förutsättningar. Därigenom främjas möjligheterna att förvalta samhällets gemensamma tillgångar på ett ansvarsfullt sätt.

## **FORTSATT FORSKNING OM EFFEKTER AV BEFOLKNINGSFÖRÄNDRINGAR**

---

Den mest framträdande förutsättning som påverkar investeringsverksamheten är kommunernas befolkningsutveckling. Befolkningstillväxt framställs ofta som eftersträvänsvärt och frånvaro av tillväxt som problematiskt. Samtidigt ställer befolkningstillväxt krav på expansion av den kommunala servicekapaciteten, vilket kan innebära en ekonomisk utmaning. Det är därför angeläget bedriva studier som klargör vilka effekter befolkningsökningar respektive befolkningsminskningar får för den kommunala ekonomin, både vad gäller investeringsverksamheten som den löpande verksamheten. Den springande frågan är hur de gemensamma resurserna används på bästa sätt för att skapa goda livsvillkor för människor och skapa välfärd i samhället.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Fjertorp, Jonas, 2010, *Investeringar i kommunal infrastruktur: Förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet*. Doktorsavhandling, Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet. Lund: Lund Business Press.

## 2.4.4 KOMMUNALT DEMOKRATI OG FINANSER

*TORE HANSEN*

Dette er ikke noe enhetlig samlet prosjekt, men har sin bakgrunn i studier jeg har gjennomført siden 1970-tallet om kommunale budsjettprosesser og kommunal økonomi. Mine seneste arbeider (siden 2005) innenfor dette feltet består av en engelskspråklig artikkel og et norsk bokkapittel. I artikkelen “The Political Effects of Local Property Taxation in Norway” er det spørsmålet om hvilken effekt innføring av kommunal eiendomsskatt har hatt på oppslutningen ved kommunevalget i 2007 for de ulike politiske partiene (Hansen og Noer 2010). I kontrast til de forventningene vi hadde finner vi atvalgoppslutningen om partiene på venstresiden – som er tilhengere av eiendomsskatt – er størst i de kommuner som har innført denne beskatning, en sammenheng som også er gyldig når analysen rettes mot endringer i valgoppslutningen mellom kommunevalgene i 2003 og 2007. Velgerne – og dersom man ser på aggregatet av deres stemmegivning – synes ikke å straffe proskattepartiene, samtidig som analysen viser at i den grad innføring av eiendomsskatt har negative konsekvenser for valgoppslutningen, gjelder dette for partier som er motstandere av en slik beskatning.

I det norske bokkapittelet – med tittelen “Demokrati og finanser. Om det finansielle grunnlaget for lokalt demokrati” (Hansen 2011) – skilles det mellom to hovedmodeller for å studere forholdet mellom økonomi og demokrati. For det første kan finansielle ordninger og forhold bidra til å begrense mulighetene for utøvelse av demokratiske rettigheter; på 1800-tallet var stemmeretten ved kommunevalg begrenset til de borgere som betalte skatter – fortrinnsvis eiendomsskatt. De kommunale valgte organer lignet på en generalforsamling i et aksjeselskap, der stemmeretten var regulert av tilgangen på skattbar eiendom. For det andre kan finansielle forhold i en kommunene være resultatet av hvordan demokratiske rettigheter utøves på lokalt nivå. Dette arbeidet viser hvilken sterk ekspansjon man fikk i kommunale finanser i Norge etter at stemmerett ved lokale valg var blitt universell i 1910. Fra nå av er det demokratiet som styrer finansene – ikke omvendt. En slik positiv relasjon mellom demokrati og finanser finner vi også dersom vi foretar en analyse av variasjoner i valgoppslutningen mellom kommunene ved valget i 2007; det er i de finansielt sterke kommunene valgoppslutningen er høyest.

## UTVALGTE PUBLIKASJONER

---

Hansen, Tore og Hanne Noer, 2010, "The Political Effects of Local Property Taxation in Norway." *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 8(4): 313-327.

Hansen, Tore, 2011, "Demokrati og finanser. Om det finansielle grunnlaget for lokalt demokrati." I Baldersheim, Harald og Eivind Smith (red) *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt Forlag.



### 3. KOMMUNERNA OCH FLERNIVÅPERSPEKTIVET

DAVID KARLSSON

I forskningsöversiktens första del presenterades kommunforskning som ser kommunerna som politiska system. I dessa studier ligger fokus på kommunernas interna aktiviteter som demokratiska processer, politiskt och professionellt ledarskap och ekonomistyrning. Det är nu dags att lyfta blicken och uppmärksamma den forskning som betraktar kommuner som institutioner och aktörer i betydligt större system.

Om man undantar vissa lilleputtstater är alla världens länder uppbyggda kring ett flernivåsystem. Den offentliga verksamheten kan inte bedrivas enbart på den nationella nivån. Offentlig verksamhet måste decentraliseras för att kunna fungera effektivt, och då lämpligen till institutionella enheter som är dimensionerade för att ta ansvar för den offentliga servicen. Organisatorisk flexibilitet, brukarunderlag, krav på specialiseringsgrad hos förvaltningen, socioekonomiska och demografiska mönster är några av de faktorer som vägs in när offentlig verksamhet organiseras i flernivåsystem. I takt med att samhällsförändringar under senare år har lett till att existerande system omprövas har en växande del av kommunforskningen i Norden intresserat sig för just politiska flernivåsystem och kommunernas roll i dessa.

#### KOMMUNREFORMER

---

Över årens lopp förändras vår syn på det offentligas ansvarsområde, managementideal skiftar och de tekniska möjligheterna att producera olika typer av service likaså. Det är därför naturligt att vi med jämna mellanrum omprövar flernivåsystemens komposition. *Siv Sandberg* (3.1.1) konstaterar att kommunindelningsfrågan är konfliktfylld och starkt politiserad i Finland jämfört med Sverige och Danmark. I Finland bjuder kommunerna ett hårt motstånd. En av de mest dramatiska kommunreformerna har ägt rum i Danmark där både kommuner och regioner slogs samman till betydligt större enheter 2007. *Jens Blom-Hansen* (3.1.2) ger bland annat svar på om kommunerna tömde sina kassor före sammanslagningen, liksom hur förhållandet till staten förändrats efter sammanslagningen. Det faktum att en sådan omfattande reformprocess kunde genomföras så snabbt strider mot alla etablerade förväntningar om hur institutioner omformas, i synnerhet när så många aktörer är inblandade och

så många maktstrukturer skall justeras. *Peter Munk Christiansen* och *Michael Baggesen Klitgaard* (3.1.3) förklarar hur det omöjliga blev möjligt, och de ledande aktörernas roll lyfts särskilt fram.

I Sverige har diskussionen om strukturreformer också varit intensiva de senaste tio åren. Det var länge osäkert om region- och kommunsammanslagningens reformer skulle genomföras även här. *Bengt Johansson* (3.1.4) och *David Karlsson* (3.1.5) beskriver studier som undersökt vad större kommuner skulle innebära för demokratin. I nuläget verkar det dock inte vara aktuellt med några sammanslagningar av svenska kommuner.

Även i Finland pågår sedan ett antal år en successiv kommunsammanslagningens process som följs inom ramen för omfattande forskningsprojekt. Detta beskrivs av *Marianne Pekola-Sjöblom* (3.1.6) som redogör för reformens konsekvenser för ekonomi, demokrati, tjänsteproduktion, personal och samhällsstruktur i stort.

Kommunsammanslagningar har genomförts även på Island. *Grétar Thór Eythórsson* (3.1.7) beskriver en omfattande studie av den isländska processen som karaktäriseras av att de isländska kommunerna med nordiska mått är tämligen små, både före och efter sammanslagningens reformerna. *Grétar Thór Eythórsson* (3.1.8) har också undersökt både kommunpolitikernas och alltingspolitikernas inställning till ytterligare kommunsammanslagningar. En något oväntat likartad syn på dessa frågor bland politikergруппerna kan identifieras.

Slutligen konstaterar *Lawrence E. Rose* (3.1.9) att i Norge har en frivillighetslinje etablerats där folkets röst har blivit allt mer central i frågan om hur kommunstrukturen ska se ut. I detta sammanhang har han undersökt medborgarnas inställningar till kommunsammanslagningar.

## **REGIONREFORMER OCH REGIONALISERING**

---

För de som förespråkar större regioner i Sverige är Västra Götaland och Skåne förebilder. Dessa båda regioner bildades i slutet av 1990-talet genom sammanslagningar av mindre län, och de fick samtidigt överta ansvar för den regionala utvecklingspolitiken. Hur reformen genomfördes i Västra Götaland har studerats och följts upp under mer än tio års tid, vilket beskrivs av *Lennart Nilsson* och *David Karlsson* (3.2.1). Under senare år har länen i norra Sverige mycket aktivt arbetat för att bilda en egen region. *Anders Lidström* (3.2.2) har tillsammans med en forskargrupp i Umeå följt denna process och dess förutsättningar mycket noga.

*David Feltenius* (3.2.3) uppmärksammar dock att mycket av forskningen kring regionreformen i Sverige har varit fokuserad på processen ute i landet och

mindre på processen på den nationella nivån. Han beskriver bland annat Sveriges kommuner och landsting (SKL) som en viktig aktör i detta sammanhang och inte minst hur deras strategier har förändrats över åren.

I Norge har den regionala nivån (fylkeskommunerna) försvagats precis som i Danmark efter strukturreformen där. *Tore Hansen* (3.2.4) har studerat det tydligaste exemplet på detta, nämligen att ansvaret för sjukvården i Norge har övertagits av den statliga nivån.

Vid sidan av de formella reformerna av nationella flernivåsystem uppstår nya typer av regionala sammanslutningar underifrån. Inte minst gäller detta framväxten av stadsregioner där en större stad och dess omgivande kranskommuner utmanar existerande institutioner på den lokala och regionala nivån. Storstadsregionerna ställer upp nya utmaningar för demokratin och medborgarnas politiska deltagande. Denna problematik är något som både *Anders Lidström* (3.2.5) och *Jacob Aars* (3.2.6) har studerat.

Regionbildning underifrån sker dessutom utan begränsningar av nationella gränser. *Harald Baldersheim* (3.2.7) påpekar att i en globaliserad värld är nätverksbaserade gränsöverskridande regioner viktiga aktörer i utvecklingspolitiken och i den nya kunskapsekonomin. *Lars Niklasson* (3.2.8) beskriver ett antal sådana regionala utvecklingsprocesser som sker såväl inom länder men också gränsöverskridande inom exempelvis Öresundsregionen.

## **RELATIONERNA MELLAN STAT OCH KOMMUN**

---

Man ska här komma ihåg att det inte är en självklarhet att de regionala och lokala nivåerna i flernivåsystemet är självstyrande enheter. Verksamhet kan vara statlig men samtidigt drivas av lokala organisationer. *Tore Hansen* (3.3.1, 3.3.2) visar att staten idag en aktiv aktör på regional nivå och landshövdingen/fylkesmannen får ofta en komplex roll som statens representant i regionen och regionens representant i staten.

*Pekka Kettunen* (3.3.3) beskriver hur kommunerna i Finland under 1990-talet fick allt större utrymme att utforma sin verksamhet, men att staten under 2000-talet blivit en mer aktiv aktör i finsk kommunpolitik. I avsnittet diskuteras styrkor och svagheter i den statliga styrningen i relation till kommunerna.

Även *David Feltenius* (3.3.4) uppmärksammar den statliga styrningen av kommunerna. Det handlar om äldreomsorgen som kan beskrivas som ett synnerligen decentraliserat område, men även här kan det konstateras att staten tar nya initiativ för styrning. Detta sker främst genom mjuka styrmedel som till exempel nationella handlingsplaner. Å den andra sidan påtalar *David Feltenius* (3.3.5) att den kommunala självstyrets konstitutionella ställning i Sverige har

stärkts genom den nyligen genomförda revideringen av regeringsformen. En proportionalitetsprincip har införts och Regeringsformen stadgar nu att "en inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den".

I de nordiska länderna har vi dock sedan lång tid överlåtit en mycket stor del av den offentliga verksamheten på de självstyrande lokala och regionala politiska organisationerna. Idén med självstyre är att medborgare ska ha möjligheten att själva påverka hur den offentliga politiken genomförs i det lokalsamhälle och i den region där man bor, men där finns en ständigt närvarande spänning mellan målsättningar på nationell nivå och lokala ambitioner. *Harald Baldersheim* (3.3.7) visar att i uppbyggandet av flernivåsystem ingår därför en rad ställningstagande kring det lokala självstyrets omfattning och dess relation till ideal om nationell likvärdig service. *Harald Baldersheim* (3.3.6) uppmärksammar också den ständiga utmaningen om hur konflikter mellan stat och kommun ska lösas. När staten ålägger kommunerna nya ansvarsuppgifter uppstår också diskussioner kring hur verksamheterna skall finansieras. *Stellan Malmer* och *Patrik Zapata* (3.3.8) visar att finansieringsprincipens tillämpning i Sverige knappast är en okomplicerad fråga.

## **TERRITORIER MED SÄRSKILD STATSÄTTSLIG STATUS**

---

Trots de många reformerna som hittills diskuterats är de nordiska flernivåsystemen fortfarande i allt väsentligt byggd på tre nivåer: den nationella, den regionala och den lokala nivån. Det finns dock tre territorier i Norden som har en särställning i förhållande till denna uppdelning när det gäller graden av självstyre: Grönland, Färöarna och Åland. Forskning om demokratin på Färöarna presenterades i forskningsöversiktens första avdelning av *Beinta í Jákupsstovu* (2.1.4). Med fokus på flernivåperspektivet visar *Anne Skorkjær Binderkrantz* (3.4.1) i denna del hur den speciella relationen till Danmark satt sin prägel på den lokala förvaltningen på Grönland.

## **INTERNATIONELLA UTBLICKAR**

---

För få en djupare förståelse för hur särpräglade de nordiska kommunsystemen är så bör man se dem i en vidare internationell jämförelse. Många utvecklingstrender sprids som institutionella moden över världen medan andra lösningar är mer avgränsade. De stora reformerna i Nordeuropa tycks till exempel enligt *Anders Lidström* (3.5.1) i högre grad än på andra håll drivas av faktorer som har att göra med utvecklingen av de offentliga välfärdsystemen. *Harald Baldersheim* (3.5.2) beskriver ett komparativt forskningsprojekt som bland annat utvecklar begrepp för att beskriva strategier i territoriella reform-



processer. Strategierna varierar. Ibland genomförs genomgripande förändringar på en gång och ibland är reformerna långsamma processer med stort inflytande från de involverade parterna. Avslutningsvis beskriver *Lawrence E. Rose* (3.5.3) komparativa forskningsprojekt som tar sikte på kommunstrukturen. Här konstateras bland annat att något positivt samband mellan kommunernas invånarantal och lokaldemokratiska egenskaper inte kan beläggas.

## 3.1 KOMMUNREFORMER

### 3.1.1 KOMMUN- OCH REGIONINDELNINGSPOLITIK I NORDEN

*SIV SANDBERG*

Kommunindelings- och regionfrågorna har varit klassiska tvistefrön i samtliga nordiska länder. Diskussionen om kommungränser och behovet av en folkvald regionnivå blottlägger politiska motsättningar och institutionella konflikter. På 2000-talet har frågan intensifierats i och med den danska strukturreformen 2007, den finländska kommun- och servicestrukturreformen 2007–2013 och förslagen om nya regionnivåer i Norge och Sverige.

De jämförande analyserna av strukturreformer i Norden började som ett sidospår till projektet "Norden i regionernas Europa" i början av 2000-talet, men har blivit något av ett konstant forskningsintresse. En frågeställning som stått i fokus är vilka generella och specifika drivkrafter som legat bakom reformerna av kommun- och regionindelningen i Norden under 2000-talet. Förnyelsen av i synnerhet den regionala nivån har lett från en enhetlig indelning i en skandinavisk trenivåmodell och en finländsk tvånivåmodell på 1990-talet, till en situation där Danmark, Finland, Norge och Sverige har valt unika lösningar för organisationen av de regionala uppgifterna.

Dessutom har jag ägnat mig åt mer detaljerade och systematiska studier av kommunindelningsspolitiken i Finland. För det första har jag analyserat den finländska kommunindelningsspolitikens anatomi. I jämförelse med till exempel Danmark och Sverige är kommunindelningssfrågan starkt konfliktfylld och politiserad i Finland. Upprepade reformförsök har stupat på politiska konflikter och starkt motstånd från kommunerna, vilket också skapat ett behov av acceptabla kompromisslösningar, ofta baserade på kommunal samverkan. För det andra har jag inom ramen för utvärderingen av kommun- och servicestrukturreformen (2005–) analyserat bland annat hur kommunernas reformvägval påverkar den politiska organisationen och de förtroendevaldas uppfattningar om sina egna påverkningsmöjligheter.

## PUBLIKATIONER I URVAL

---

Sandberg Siv, 2007, "En fråga om politisk logik. Om försöken att förstärka och omorganisera den regionala nivån i Finland och Sverige på 1990-talet."

I Karlsson, Nils och Joakim Nergelius (red) *Federalism på svenska*. Ratio: Stockholm.

Sandberg Siv, 2009, "Västra Götalandsregionen och det svenska regionidealet i nordisk belysning." I Lennart Nilsson (red) *Att bygga. Att bo. Att leva. En bok om Västsverige*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet

Sandberg Siv, 2009, "'Regionernas Norden' tio år efteråt. Institutionell utveckling och politisk debatt om den politiska mellannivån i Norden 1996–2009." I Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug och Morten Øgård (red) *The rise of the networking region: The challenges of regional collaboration in a globalized world*. Stockholm: Nordregio.

Sandberg, Siv, 2010, "Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery?" I Baldersheim, Harald och Lawrence E. Rose (red) *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sandberg, Siv, 2010, "Decentralized, Unitary Welfare States. The Role of Local Government in Denmark, Finland, Norway and Sweden." I Kuhnle, Stein Chen Yinzhang, Klaus Petersen och Pauli Kettunen (red) *The Nordic Welfare State*. Utgiven på kinesiska på Fudan University Press, Shanghai under titeln:

## 分散型福利国家

Sandberg, Siv 2011, "The Nordic Regions: Institutional Development and Public Debate 1996–2010." I Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug och Morten Øgård (red) *The Rise of the Networking Region: The Challenges of Regional Collaboration in a Globalized World*. Ashgate: Aldershot (under utgivning).

## 3.1.2 DEN DANSKE KOMMUNALREFORM I 2007

*JENS BLOM-HANSEN*

Med kommunalreformen i 2007 blev de 271 tidligere danske kommuner lagt sammen til 98 nye enheder. De 14 amtskommuner blev nedlagt og erstattet af fem nye regioner. Samtidig blev der ændret i opgavefordelingen mellem niveauerne i den offentlige sektor. Kommunerne og staten overtog en række af de tidligere amtsopgaver, og skatteområdet blev samlet i statsligt regi. Efterfølgende er også beskæftigelsesområdet samlet hos kommunerne. På finansieringssiden blev de tidligere amtskommuners skatteudskrivningsret ikke overført til de nye regioner, der nu finansieres af statstilskud og tilskud fra kommunerne. Kommunalreformen medfører med andre ord grundlæggende ændringer i det danske kommunestyre. Der tales med rette om århundredets administrative reform. I delvis samarbejde med forskellige kolleger har jeg undersøgt en række aspekter af denne reform.

### **VAR DER STORDRIFTSFORDELE I DEN GAMLE STRUKTUR?**

---

Den danske kommunalreform var delvis drevet af økonomiske hensyn. Håbet var, at det ville give økonomiske gevinster at lægge de små kommuner sammen til større enheder. Der var især forhåbninger til det administrative område, hvor de små kommuner forekom åbenlyst ineffektive. Men Blom-Hansen og Larsen (2005) viste, at der ikke var tale om stordriftsfordele, når man medregner den decentrale administration, som kommunerne uddelegerer fra rådhuset til de kommunale institutioner. Den decentrale administration havde størst omfang i de store kommuner. På de store kommunale serviceområder – børnepasning, folkeskole, ældreomsorg - var stordriftsfordele mest et spørgsmål om store institutioner, ikke store kommuner (jf. Blom-Hansen 2005).

### **BRÆNDTE KOMMUNERNE PENGE AF INDEN SAMMENLÆGNINGERNE?**

---

Belært af erfaringerne fra kommunalreformen i 1970 var den danske regering meget opmærksom på faren for, at kommunerne ville foretage uhensigtsmæssige økonomiske dispositioner umiddelbart inden sammenlægningerne. Man talte om risikoen for pengeafbrænding inden lukketid. Regeringen iværksatte derfor en række modforholdsregler såsom godkendelsesordninger for

tillægsbevillinger, strafafgifter, tvungen opsparing og fastfrysning af skattesatser. Alligevel er der meget der peger på, at de gamle kommuner afholdt ekstraordinært mange udgifter inden sammenlægningerne, især i det aller-sidste år 2006 (jf. Blom-Hansen 2007a, 2010a).

## **HVORDAN KUNNE REFORMEN LADE SIG GØRE?**

---

Kommunalreformen var et gigantisk politisk projekt med koncentrerede tab for en lang række magtfulde aktører. For eksempel var det klart for de fleste borgmestre og medlemmer af landets kommunalbestyrelser, at de ville miste deres politiske poster ved sammenlægningerne. Samtidig var Socialdemokraterne, som traditionelt er landets største parti både i lands- og kommunalpolitik, meget skeptisk over for regeringens reformtanker. Alligevel lykkedes reformen fornemt for regeringen. Via en nærmere analyse af regionsdelen af reformen og sammenligning med norske forhold finder Blom-Hansen et al. (2011), at en væsentlig del af forklaringen ligger i regeringens valg af reformstrategi.

## **KOMMUNALREFORMENS KONSEKVENSER**

---

Kommunalreformen har betydning for alle sider af det kommunale styre i Danmark. Det gælder forhold som lokaldemokrati, vælgerrepræsentation, den lokalpolitiske debat, partisystemer, politisk-administrativ struktur og lokale styreformer. Med bogen "Kommunalreformens konsekvenser" (Blom-Hansen et al. 2006) blev der taget hul på debatten af disse forhold. Bogen indeholder bidrag fra en række forskellige forfattere.

## **STAT/KOMMUNE-FORHOLDET EFTER KOMMUNALREFORMEN**

---

Krumtappen i forholdet mellem staten og kommunerne i Danmark har i mange år været det såkaldte budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Dette samarbejde indebærer, at regeringen og kommunernes interesseorganisation (Kommunernes Landsforening) og amtskommunernes/regionernes interesseorganisation (Amtsrådsforeningen/ Danske Regioner) hvert forår forhandler om rammerne for den kommunale sektors økonomi i det følgende år. Normalt ender forhandlingerne med en aftale, som for henholdsvis kommunerne og regionerne under ét sætter grænser for udgifter og skatteopkrævning. Ideen er, at rammerne tilpasses regeringens økonomiske politik, mens det forhold, at rammerne gælder for henholdsvis kommunerne

og regionerne under ét, giver frihed til at tilpasse udgifter og skatter individuelt efter lokale præferencer og behov.

Kommunalreformen ændrede formelt ikke på dette system. Regeringen og de kommunale organisationer indgår stadig årlige aftaler. Alligevel er meget ændret, for regeringen styrer den kommunale sektor strammere end før reformen. Der er blandt andet gennemført en såkaldt sanktionslovgivning, som automatisk skærer i statstilskuddene, hvis de årlige aftaler ikke holdes. De årlige kommuneforhandlinger efter reformen er analyseret hos Blom-Hansen (2007b, 2008, 2009, 2010b).

## **UDVALGTE PUBLIKATIONER**

---

Blom-Hansen, Jens, 2005, "Stordriftsfordele i den kommunale verden?" *Økonomi og Politik*, 78(2): 2-11.

Blom-Hansen, Jens, 2007a, "Pengeafbrænding før lukketid? Om kommunernes økonomiske dispositioner op mod kommunesammenlægningerne i 2007." I Lehmann Nielsen, Vibeke og Niels Ploug (red) *Når politik bliver til virkelighed*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Blom-Hansen, Jens, 2007b, "Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne overleve bruddet på aftalen for 2008?" *Administrativ Debat*, nr. 3-4, december 2007: 20-21.

Blom-Hansen, Jens, 2008, "Er budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne afgået ved døden?" *Administrativ Debat*, nr. 2, oktober 2008: 1-3.

Blom-Hansen, Jens, 2009, "Kommuneaftalen for 2010: Forhandling eller statsligt diktat?" *Administrativ Debat*, nr. 3, oktober 2009: 8-9.

Blom-Hansen, Jens, 2010a, "Municipal Amalgamations and Common Pool Problems. The Danish Local Government Reform in 2007." *Scandinavian Political Studies*, 33(1): 51-73.

Blom-Hansen, Jens, 2010b, "Regeringens 2011-økonomaftale med kommunerne: Jerngrebet strammes." *Administrativ Debat*, nr. 2, september 2010: 5-7.

Blom-Hansen, Jens, Jørgen Elklit og Søren Serritzlew (red), 2006, *Kommunalreformens konsekvenser*. Aarhus: Academica.

Blom-Hansen, Jens og Brian Larsen, 2005, "Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration." *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 86: 5-27.

Blom-Hansen, Jens, Peter Munk Christiansen, Anne Lise Fimreite og Per Selle, 2011, "Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark." *Local Government Studies* (under udgivelse).

### 3.1.3 DEN UTÆNKELIGE REFORM

*PETER MUNK CHRISTIANSEN OG MICHAEL BAGGESEN KLITGAARD*

I sommeren 2004 besluttede et snævert flertal i det danske Folketing at gennemføre en særdeles omfattende reform af den offentlige sektor. De 14 amter med en bred opgaveportefølje og ret til at udskrive skatter på amternes borgere blev nedlagt og erstattet af fem nye regioner. Regionerne overtog amters opgaver med hensyn til driften af sundhedsvæsenet, men måtte afgive næsten alle andre opgaver til kommunerne og staten. Det drejer sig blandt andet om driften af gymnasierne, en stor del af implementeringen af miljøpolitikken og driften af specialiserede institutioner på det sociale område og handicapområdet samt mindre dele af sundhedspolitikken – alt i alt ganske store opgaver. Desuden fik de nye regioner frataget retten til at udskrive skatter, hvormed det regionale led i den offentlige forvaltning er blevet svækket betydeligt såvel politisk som økonomisk. Reformen indebar også markante ændringer i det primærkommunale landskab: Antallet af kommuner blev reduceret fra 270 til 98 kommuner, hvoraf 66 var helt nye og opstået som følge af en omfattende sammenlægningsproces, mens blot 32 er såkaldte fortsætterkommuner. Kommunerne fik som nævnt tilført en del af amternes tidligere opgaver, men måtte samtidig afgive eksempelvis skatteligningen til staten. Hittidige statslige opgaver blev også lagt ud til kommunerne i forbindelse med reformen. Mest markant i den sammenhæng står kommunaliseringen af arbejdsmarkedsområdet, som dog først blev fuldt gennemført i 2009.

Alt i alt en særdeles omfattende reform, om hvilke man traditionelt ved, at de er besværlige, kontroversielle og politisk farlige at gennemføre. Politikere vinder traditionelt ikke mange stemmer på at flytte rundt på opgaverne i den offentlige sektor eller ved at lægge kommuner sammen. Derimod risikerer de at blive straffet for de administrative problemer, sådanne processer typisk er behæftet med. I vælgermæssig henseende er der således lidt at vinde og en del at tabe i forbindelse med en sådan reform. Læg dertil, at store og traditionelt indflydelsesrige interesseorganisationer med stor sikkerhed mobiliserer til forsvar for de opgaver og strukturer de kontrollerer, når sådanne reformprojekter rammer den politiske dagsorden. Med nedlæggelsen af amterne skulle reformens entreprenør, daværende indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen, således overkomme modstand fra den traditionelt stærke vogter af amternes interesser, Amtsrådsforeningen, ligesom arbejdsmarkedets parter var heftige modstandere af at kommunalisere den traditionelt korporativt regulerede statslige arbejdsmarkedsforvaltning.



Andre forhold i det politiske landskab, syntes også at kunne lægge hindringer i vejen for reformen. Dansk kommunalpolitik har traditionelt været domineret af to store partier; Venstre og Socialdemokraterne. En reform måtte derfor formodes at skulle bygge på et kompromis mellem Venstres indenrigs- og sundhedsminister og Socialdemokraterne. Den planlagte reduktion af antallet af kommuner kunne desuden forventes at støde på modstand fra ikke mindst mindre kommuner, der måtte imødesee afgivelse af borgmester og rådhus.

Ikke desto mindre blev reformen gennemført – endog uden at hverken den ansvarlige minister eller reformregeringen som helhed stod tilbage med store politiske skrammer. Amtsrådsforeningen blev helt koblet af reformprocessen og ladet tilbage som en irrelevant spiller. Det kunne lade sig gøre fordi broderorganisationen KL (Kommunernes Landsforening) var en tæt allieret med Lars Løkke Rasmussen gennem hele forløbet. Reformen blev heller ikke gennemført i det forventede kompromis mellem Venstre og Socialdemokraterne, men af regeringspartierne Venstre og konservative samt regeringens faste støtte, Dansk Folkeparti, det vil sige alene med højre side af Folketinget. Endelig lykkedes det at overvinde en pæn del af den forventede modstand mod kommunale sammenlægninger. Borgerne viste sig at være mindre optaget af, hvilken kommune de var en del af, end de var i slutningerne af 1960'erne, hvor den forrige store kommunale reform var blevet gennemført.

Vi satte os kort tid efter reformens gennemførelse for at undersøge reformens tilblivelse, og koncentrerede os om at undersøge den centrale del af processen, og ikke de decentrale processer på kommuneniveau. I løbet af 2004-2006 gennemførte vi cirka 50 interviews med centralt placerede politikere og embedsmænd i stat, amter og kommuner, vi gennemførte en registrering af en stor del af mediernes artikler om reformen i perioden 2002-2005, og endelig indsamlede vi et stort materiale bestående af notater, rapporter, referater, betænkninger med videre. På basis af dette righoldige materiale publicerede vi i 2008 bogen "Den utænkelige reform", som er en række analyser af aspekter af beslutningsprocessen: Dagsordensfastsættelse, arbejdet i Strukturkommissionen, det politiske beslutningsforløb, arbejdet med at omforme det politiske forlig til reformens 50 love samt casestudier af beslutningsprocessen på to sektorområder, arbejdsmarked og skat. Efterfølgende har vi publiceret en række artikler, herunder en artikel i Journal of Public Policy. Der er naturligvis elementer i processen, som vi ikke har formået at kaste lys over. Eksempelvis de interne konflikter i partiet Venstre og den kommunale interesseorganisation KL. Men generelt har vores adgang til et varieret, omfattende og i nogle tilfælde ganske eksklusivt kildemateriale gjort det muligt at opnå et usædvanlig detaljeret indblik i måden hvorpå en stor og betydningsfuld politisk reform er blevet til.

## RESULTATER

---

Fra projektets hovedresultater vil vi fremhæve følgende. Standardantagelsen om reformen var længe, at den mere eller mindre tilfældigt blev optaget på den politiske beslutningsdagsorden i en garbage can proces, hvor problem-, politik- og policystrømme flyder sammen. En Venstre-politiker skulle således have skrevet et debatindlæg i Berlingske Tidende midt i sommervarmen, hvorefter reformlavinen blev sat i skred. Vore analyser viser, at der nok var elementer af tilfældigheder i processen, men at intentionelle og systematisk arbejdende politiske aktører var helt afgørende for at skabe en bæredygtig reformdagsorden. Ikke mindst erhvervslivets store interesseorganisation DI – tidligere kendt som Dansk Industri – var afgørende i den fase. For industrien var målet at reducere væksten i den kommunale økonomi, som dels øgede skatterne og dels konkurrerede med erhvervslivet om arbejdspladser. DI havde især satset på en kampagne ude i organisationens regionale afdelinger, idet regeringen havde udtrykt et ønske om, at en reform skulle gro fra neden. Derfor var organisationens aktiviteter mindre synlig, hvis man kun koncentrerede sig om at følge reformen i de nationale aviser.

Det andet hovedresultat viser, at de institutionelle reformbarrierer som ofte fremhæves i den eksisterende litteratur om emnet, faktisk kan overkommes, eller i det mindste reduceres. Den reformregering vi har analyseret gjorde dette muligt ved at kontrollere informationen om reformen gennem hele forløbet på en sådan måde, at de der endte med at tabe, først og fremmest Amtsrådsforeningen, ikke kunne se nederlaget før det var en realitet. På den måde blev væsentlige reformmodstandere paralyseret af et "veil of vagueness", det vil sige uklar viden om regeringens reformpræferencer, og således engageret i en reformdebat de under andre omstændigheder ville have holdt sig ude af.

Hovedresultatet af projektet må være, at de mange institutionelle barrierer, som spiller så stor en rolle i mange reformskeptiske teorier, langt hen ad vejen lader sig overvinde af strategisk agerende aktører. Aktører kan betyde mere end strukturer.

## UDVALGTE PUBLIKATIONER

---

Munk Christiansen, Peter og Michael Baggesen Klitgaard, 2008, "Institutionel kontrol med arbejdsmarkedsforvaltningen: Jobcentrenes tilblivelse." *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3): 24-38.

Munk Christiansen, Peter og Michael Baggesen Klitgaard, 2008, *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Munk Christiansen, Peter og Michael Baggesen Klitgaard, 2009, "Som en tyv om natten. Etableringen af den enstrengede arbejdsmarkedsforvaltning." *Samfundsøkonomen*, 5: 5-9.

Munk Christiansen, Peter og Michael Baggesen Klitgaard, 2009, "Reformpolitik bag uklarhedens slør. Den danske strukturreform 2002-2005." *Politica*, 41(1): 92-113.

Munk Christiansen, Peter og Michael Baggesen Klitgaard, 2010, "Behind the Veil of Vagueness: Success and failure in Institutional Reform." *Journal of Public Policy*, 30(2): 183-200.

### 3.1.4 KOMMUNSTORLEK, MASSMEDIER OCH LOKAL OPINIONSBLDNING

*BENGT JOHANSSON*

Spelar kommunstorleken någon roll för lokal opinionsbildning? Inom ramen för projektet "Kommunstorlek och demokrati" gjordes en analys av mediernas betydelse för lokal opinionsbildning och då särskilt skillnader mellan orternas storlek (Johansson 2007). Frågan är inte ny inom kommunforskningen. Inom Kommunalforskningsprogrammet i Sverige visade analyserna på 1960- och 1970-talet samstämmigt att tillgången till lokala politiska nyheter var starkt kopplat till boendeortens storlek (Birgersson m fl 1971, Brantgårde m fl 1981). Den sammanfattande bilden efter 1980 visar att skillnaden mellan större och mindre orter kvarstår (Sjölin 1985). Vad flera studier under 1980- och 1990-tal klargjort är att storstädernas kranskommuner ofta hamnar i medieskugga. Trots att dessa ofta är relativt stora befolkningsmässigt bevakas de inte i särskilt stor omfattning av massmedierna (Sjölin 1985, Johansson 1998, 2001, Nygren 2005).

#### **KOMMUNSTORLEK AVGÖR**

---

Slutsatserna från tidigt 1970-tal verkar gälla även under 2000-talet. Analyserna i projektet - som både byggde på innehållsanalyser av lokal dagspress och en kartläggning av mediestrukturen i Västra Götalandsregionen - visade att utgivningsorten fortfarande är central för hur mycket en ort bevakas. Sett ur läsarens synvinkel blir också slutsatsen att medborgare i en större kommun, som dessutom är utgivningsort, har mycket mer information om sin kommun i tidningen än medborgare i mindre kommuner. Om orten inte heller har egen tidning utan bara täcks av en lokalredaktion från en större tidning får man inte veta lika mycket om vad som sker i den lokala politiken. Under valtid är detta särskilt tydligt. Den kommunala valrörelse som speglas i dagstidningen är utgivningsortens kommunala valrörelse (jfr Johansson 2001).

#### **VAD HÄNDER VID KOMMUNSAMMANSLAGNINGAR?**

---

Men vad som händer med medborgarnas möjligheter att orientera sig lokalt om antalet kommuner skulle bli färre? Om vi utgår från en mindre kommun som slås samman med en större kommun – som också är utgivningsort – så är den springande punkten för den mindre kommunen hur mediestrukturen ser

ut. Åtminstone tre scenarier kan diskuteras där vinster eller förluster kan göras för medborgarnas möjlighet att orientera sig lokalt.

1. Kommunen har ingen egen tidning och ingen lokalredaktion från en större tidning. I kommuner där ingen tidning täcker kommunen idag finns det bara vinster för medborgarnas informationsinhämtande med att slås samman med en kommun där en tidning ges ut. Kommunen går från att inte ha någon tidning till att bli utgivningsort. Även om kanske inte alla nyheter handlar om just den kommundelen blir många fler kommunnyheter direkt relevanta för kommunmedborgarna, inte minst under valrörelser.

2. Kommunen har ingen egen tidning, men en lokalredaktion från en större tidning. Om kommunen går samman i en större kommun och lokalredaktionen finns kvar blir det också en vinst för medborgarna ifråga om informationstillgång. Visserligen finns inte längre de beslutande kommunala organen inom lokalredaktionens spridningsområde, men å andra sidan blir nyheterna från utgivningsorten nyheter från den egna kommunen. Dessutom kan lokalredaktionen göra lokala vinklingar på centrala beslut. Detta förutsätter dock att tidningen gör den marknadsmässiga bedömningen att lokalredaktionen behövs, trots att nyhetsproduktionen av kommunala nyheter minskar på orten. I annat fall blir sammanslagningen troligen en nackdel för medborgarnas möjlighet att få information om den egna orten, även om det kanske inte gäller informationen om kommunen som helhet.

3. Kommunen har en egen tidning. I detta fall får kommunen två tidningar, men där den ena ges ut i kommunens huvudort och den andra i den mindre orten. Med en större kommun produceras mer nyheter. Därmed finns det fler potentiella nyheter att rapportera om. För medborgarna på den mindre orten är det då avhängigt hur den egna tidningen agerar. Rimligen krävs att lokaltidningen på den mindre orten också inrättar en lokalredaktion på centralorten för att inte mängden kommunalt material ska minska.

Svårigheterna att utforma scenarierna är avsevärda. Men med tanke på tidningsutvecklingen, där antalet lokalredaktioner stadigt blir färre och många tidningar koncentrerar sig till utgivningsorterna, är det kanske trots allt så att för medborgarna kan det snarare vara en vinst att mindre kommuner går samman med större, åtminstone ur ett informationsperspektiv.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Johansson, Bengt, 1998, *Nyheter mitt ibland oss. Kommunala nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet, JMG.

Johansson, Bengt, 2001, "Finns den kommunala medievalsrelsen?". I Henrik Oscarsson (red), *Skilda valdagar och vårval*. SOU 2001:65.

Johansson, Bengt, 2007, "Kommunstorlek, massmedier och lokal opinionsbildning". I Norén-Bretzer, Ylva; Bengt Johansson, Folke Johansson och David Karlsson *Demokrati och storlek*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

### 3.1.5 KOMMUN- OCH REGIONSTORLEK OCH DEMOKRATI I SVERIGE

*DAVID KARLSSON*

De kommunala och regionala nivåerna i Norden har under 2000-talets inledning präglats av strukturreformer. Danmark tog täten med kommun- och regionsammanslagningar och Finland har följt efter. I Sverige fick den statliga Ansvarskommittén i uppdrag att se över den svenska förvaltningsorganisationen och det var länge en öppen fråga om kommittén skulle föreslå att Sverige skulle gå i Danmarks fotspår. När förslaget slutligen kom stod det klart att några kommunsammanslagningar inte stod på agendan, medan riktlinjerna för en regionreform drogs upp.

#### **DEMOKRATISKA KONSEKVENSER AV KOMMUNSAMMANSLAGNINGAR**

---

Före Ansvarskommittén presenterade sina förslag uppdrog Sveriges kommuner och landsting (SKL) åt en forskargrupp baserad vid CEFOS, Göteborgs universitet, att analysera vilka konsekvenser en kommunsammanslagning skulle få för den lokala demokratin. Metoden att nå sådan kunskap är att jämföra hur demokratin fungerar i större och mindre kommuner och därav dra slutsatser om hur en förstoring av kommunerna skulle påverka de demokratiska processerna. Liknande studier har också genomförts i bland annat Norge och Danmark under 2000-talet. Projektets resultat presenterades i rapporten "Kommunstorlek och demokrati" (Johansson med flera 2007).

De flesta diskussioner om indelningsförändringar och demosjusteringar brukar emellertid inte ta sin startpunkt i demokratiska resonemang. Istället lyfts mål om att öka de offentliga verksamheternas effektivitet fram. Och även om det finns konkurrerande teorier kring hur en organisations storlek kan påverka dess verksamhet är argumentet ofta att större organisationer har möjligheter att bedriva effektiv verksamhet tack vare stordriftsfördelar och samordning. Tanken är att specialiserade enheter och en koncentrerad administration ska leda till ekonomiska vinster.

Att större är bättre ur demokratisk synvinkel är dock inte alls säkert. Tvärtom har den forskning som funnits på området, och som nästan uteslutande ägnat sig åt att granska hur demokratin fungerar i kommuner av olika storlek, har pekat på många fördelar hos det lilla demoset. Det har bland annat visat sig i att medborgare i små kommuner är mer delaktiga i de demokratiska proces-

serna, man har större kunskaper och intresse för den lokala politiken och förtroendet för de lokala ledarna är större (Johansson 2007).

Ett viktigt begrepp i sammanhanget lanserades av Dahl och Tufte i boken "Size and Democracy" (1973). De menade att faktorn systemkapacitet måste vägas in när de demokratiska konsekvenserna av ett demos storlek avgörs. Även om Dahl och Tufte accepterade att det finns demokratiska fördelar med mindre demos så menade de också att det är helt avgörande för demokratins funktion att verksamheten är effektiv. Om inte organisationen har förmåga att effektivt genomföra den politik som folket önskar så spelar det ingen roll hur väl de demokratiska beslutsprocesserna fungerar. Ett demos måste därför alltid vara "tillräckligt stort". Vad "tillräckligt" betyder är sedan en öppen fråga där arten av och omfattningen på de verksamheter som ett demos ansvarar för är avgörande.

I en överförd bemärkelse kan systemkapacitetsargumentet också gälla demokratins effektivitet. De flesta forskningsresultat om det lilla demosets förträffligheter bygger på föreställningen att deltagardemokratiska ideal är viktiga. Om man istället sätter valdemokratin i centrum finns det många tecken som tyder på att demokratin stärks i större demos, det visar forskning som bedrivits på kommunal nivå. Det är nämligen i större demos som partierna, även de mindre, har tillräckligt stora organisationer för att kunna driva effektiva valkampanjer. Rekryteringsunderlaget för kandidater till politiska förtroendeuppdrag ökar också med folkmängden. I större kommuner är konfliktgraden mellan partierna högre och fullmäktigeledamöter ser sig i högre grad som företrädare för just sitt parti. Partiskillnader och partiorienterade folkvalda är en förutsättning för att den centrala mekanismen ansvarsutkrävande skall fungera i en valdemokrati som den svenska (Karlsson 2007a). Dessutom finns tecken på att politikernas och medborgares värderingar är olika i större och mindre kommuner, där pluralism och tolerans för olikhet är vanligare i större kommuner. Kvinnor och invandrare är också bättre representerade i större kommuner (Karlsson 2007b).

## **DEMOKRATISKA KONSEKVENSER AV REGIONSAMMANSLAGNINGAR**

Forskningen om storlek och demokrati har alltså tungt vilat på studier av kommuner. Det går inte att direkt överföra slutsatser om kommunstorlek och demokrati till regional nivå. Sveriges minsta landsting idag har en befolkning som på kommunal nivå skulle klassas som en större stad. Det är svårt om inte omöjligt att i ett landsting åstadkomma de deltagardemokratiska värden som är möjliga i en liten kommun, än mindre i en storregion. I samband med diskussioner om eventuell sammanslagning mellan Västra Götalandsregionen och Landstinget i Värmland gav dessa båda organisationer två forskare knutna



till Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, i uppdrag att analysera hur sambandet mellan regionstorlek och demokrati ser ut och hur en regionsammanslagning skulle påverka demokratin. Studien publicerades i rapporten "Regionstorlek och demokrati" (Gustafsson och Karlsson 2010).

Det visade sig i studien vara synnerligen svårt att hitta faktorer och argument som tyder på att en större regioner skulle förbättra förutsättningarna för den regionala demokratins praktik. Det enda tydliga positiva process-demokratiska argument som av intervjuade regionpolitiker framfördes till stöd för reformen handlade om att urvalet av kandidater till de politiska uppdragen skulle öka. Alla andra faktorer och argument som kommit fram tyder antingen på att den demokratiska praktiken inte kommer att påverkas alternativt att den riskerar att försämrans på grund av bland annat ökade avstånd och professionalisering av förtroendeuppdragen. Men för samtliga farhågor finns samtidigt en uppsättning motstrategier som syftar till att minimera de negativa konsekvenserna, och i vissa fall tyder analyser av Västra Götaland på att vissa farhågor är obefogade.

Ett övergripande mönster i intervjuerna är dock att de politiker som i allmänhet är negativa till en sammanslagningsreform också har en tydligt negativ bild av konsekvenserna för demokratin, medan de som är positiva till en reform i allmänhet tonar ner riskerna för demokratiska försämringar. I slutändan kommer slutsatserna om hur vi skall värdera en strukturreforms demokratiska effekter att handla om hur vi väger samman de risker för demokratins praktik som en reform kan befaras få med de vinster för systemkapaciteten som många hoppas på. Det är viktigt att komma ihåg att när man gör denna kalkyl för att avgöra om negativa effekter för demokratiska processvärden (till exempel representativitet och medborgarkontakter) kan uppvägas av positiva konsekvenser för verksamhetens kvalitet och effektivitet, så är det inte automatiskt fråga om en avvägning mellan demokratiska värden och andra värden. Det spelar ingen roll om demokratiska beslutsprocesser har aldrig så hög kvalitet om inte de politiska beslut som processerna mynnar ut i kan genomföras. Att reformera politiska organisationer handlar därför mindre om att göra avkall på demokratin för effektivitetens skull utan mer om att åstadkomma en effektiv demokrati där både möjligheten att fånga upp medborgarnas politiska önskemål och att förverkliga dem ingår.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Gustafsson, Anette och David Karlsson, 2010, *Regionstorlek och demokrati. Möjliga effekter av en sammanslagning mellan Värmland och Västra Götaland. Vänersborg: Utredning om regionbildning Värmland - Västra Götaland*. Vänersborg: Landstinget i Värmland, Region Värmland och Västra Götalandsregionen.

Johansson, Folke, 2007, "Demokratin i små och stora kommuner. Ett medborgarperspektiv." I Johansson, Folke, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer, 2007 *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Johansson, Folke, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer, 2007, *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Karlsson, David, 2007a, "Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv." I Johansson, Folke, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer, 2007 *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Karlsson, David, 2007b, "Att vidga sina gränser. Om kommunal indelning, demokrati och rättvisa." I Siverbo, Sven, Lena Andersson-Felé, David Karlsson och Viveka Nilsson (red) *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

### 3.1.6 UTVÄRDERINGSPROGRAMMET FÖR KOMMUN- OCH SERVICESTRUKTURREFORMEN I FINLAND

*MARIANNE PEKOLA-SJÖBLOM*

De finländska kommunernas utveckling har sedan början av 1990-talet följts upp och utvärderats i två brett upplagda forskningsprogram. Det första, KommunFinland 2004, genomfördes åren 1995-2004 som ett samarbetsprogram mellan Finlands Kommunförbund, flera universitetsinstitutioner och forskningsinstitut samt medverkande kommuner. I programmet ingick 14 delprojekt som analyserade den kommunalekonomiska utvecklingen, demokratis och arbetslivets förändring, den kommunala servicen och tjänsteproduktionen med mera. De 47 medverkande kommunerna var valda så att de skulle ge en möjligast representativ bild av det kommunala fältet. Resultaten visade på en tilltagande differentiering som pågick genom hela 1990-talet, och en allt större variation mellan olika kommuner mätt på snart sagt vilka indikatorer som helst.

Våren 2005 inledde statsrådet Strukturprojektet för en reform av kommun- och servicestrukturen. Den ramlag som styr genomförandet av projektet trädde i kraft i februari 2007 och gäller till utgången av 2012. Samtliga kommuner gav före den 31 augusti 2007 statsrådet planer för strukturreformen och organiseringen av servicen i enlighet med ramlagen. Stadsregionerna utarbetade dessutom planer för ett ökat regionalt samarbete.

Strukturreformens syfte är att i enlighet med ramlagen skapa en "livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur". De metoder som används i den första fasen är kommunsamgångar, intensifierat mellankommunalt samarbete i form av samarbetsområden samt en utökning av samarbetet inom växande stadsregioner i frågor som gäller markanvändning, boende, trafik och service. Gemensamt för alla dessa metoder är strävan att uppnå skalfördelar med hjälp av en förstärkning av den ekonomiska basen.

De metoder som ramlagen i anvisar första hand ger dock inte i sig några positiva effekter, utan skapar endast en utvecklingspotential som ger kommunerna möjligheter att sköta sina uppgifter effektivare genom att producera fler och bättre tjänster med samma resurser som tidigare. Det är enligt reformlogiken kommunernas uppgift att ta denna potential i användning.

Den ramlag som vägleder projektet har därför karakteriserats som en möjliggörande lag. Under de senaste fem åren, dvs. åren 2007–2011, har 57 kommunsammanslagningar genomförts till följd av reformen. Under denna tid har

antalet kommuner minskat med 105, alltså med en fjärdedel. Av 66 planerade samarbetsråden hade sammanlagt 48 samarbetsråden som inbegriper 174 kommuner grundats år 2010.

## **ORGANISERING AV PROGRAMMET FÖR UTVÄRDERING AV STRUKTURREFORMEN (ARTTU)**

---

I det forskningsprogram<sup>9</sup> som inletts för att utvärdera strukturreformen deltar 40 kommuner. De medverkande kommunerna representerar alla de handlingsstrategier som strukturreformen medger; kommuner som har gått samman, samarbetskommuner, kommuner i stadsregioner och övriga kommuner där inga strukturella förändringar genomförs. Vidare representerar kommunerna variation med hänsyn till strukturella egenskaper; storlek, geografiskt läge, landsortsklassificering med mera. Syftet med utvärderingsprogrammet är att producera systematiska och jämförbara uppgifter om förändringsprocesserna i samband med strukturreformen och effekterna av förändringarna ur olika kommuners och aktörers synvinkel under perioden 2008–2012.

Under det femåriga forskningsprogrammet som inleddes 2008 som ett omfattande samarbetsprojekt utreds reformens verkningar på:

- den kommunala och lokala ekonomin
- demokrati och ledarskap
- kommunala tjänster
- personalen
- samhällsstrukturen

I programhelheten ingår utöver de nämnda undersökningarna också utvärderingar i form av specialprojekt om reformens språkliga konsekvenser och effekter på jämställdheten. Ett specialprojekt om planeringsskedet inför reformen har slutförts. Även detta forskningsprogram är organiserat som ett samarbetsprogram koordinerat av Finlands Kommunförbund. I programmet deltar dessutom Kommunernas pensionsförsäkring, sju sektorministerier samt följande universitet: Aalto, Helsingfors, Östra Finland, Jyväskylä, Lapplands och Tammerfors universitet samt Åbo Akademi.

Reformerna har tillsvidare haft en tonvikt på strukturella förändringar. De funktionella reformer och förändringar i serviceprocessernas organisering som reformen skall möjliggöra har tillsvidare endast inletts. Många konsekvenser av strukturreformen är därför ännu inte möjliga att bedöma. Vilka förändringar som sker i den enskilda kommunen beror i hög grad på kommunens situation i det skede då man inledde de åtgärder som ramlagen föreskriver. Det är klart att den obrukade utvecklingspotentialen är mindre i de kom-

muner som länge har utvecklat sin verksamhet än i de kommuner som inte har utvecklat verksamheten lika aktivt.

Inom ARTTU-programmet har kommunernas utgångsläge utvärderats i något varierande utsträckning med hjälp av uppgifter från åren 2006–2008. På basis av utredningen av utgångsläget kan man göra ett antal iakttagelser som följer nedan.

### **KOMMUNERNAS EKONOMI – PÅ VÄG MOT BÄTTRE JÄMVIKT MELLAN INKOMSTER OCH UTGIFTER**

---

Några större skillnader mellan de olika kommunkategorierna – de som medverkat i kommunsamgångar och samarbetsområden respektive de som inte gjort det - med avseende på den finansiella balansen (kumulativa över- respektive underskott) kan inte påvisas. Däremot var bruttodriftskostnaderna per invånare var mer än 10 procent lägre i samgångskommunerna och samarbetskommunerna än i kommunerna inom de övriga kategorierna. Skillnaden kan förklaras av flera olika faktorer, som till exempel servicebehovets omfattning och mångsidighet. De kommuner som snabbast har tillämpat de metoder som anvisas i ramlagen verkar emellertid vara desamma som redan tidigare har organiserat sin verksamhet på ett ekonomiskt välfungerande sätt. De kommuner som enligt olika indikatorer sköter sina uppgifter till den lägsta kostnaden per invånare finns i storlekskategorin 10 000 till 50 000 invånare. I de kommuner där antalet invånare är mindre eller större är kostnaderna per invånare betydligt högre. Strukturreformens första skede har inte till alla delar lyckats fånga in de kommuner som har det mest problematiska utgångsläget.

### **SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN STÅR INFÖR STORA UTMANINGAR**

---

Efterfrågan på social- och hälsovårdstjänster ökar kraftigt när befolkningen åldras. Ramlagens målsättning är att skapa förutsättningar för skalfördelar inom produktionen av social- och hälsovårdstjänster, vilket sker genom att kommuner med lågt invånartal ansluter sig till samarbetsområden för ordnandet av primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården. Ett befolkningsunderlag på minst 20 000 invånare eftersträvas. De mellankommunala skillnaderna för social- och hälsovårdens del är mycket stora såväl vad gäller ekonomi som effektivitet. Skillnaderna förklaras förutom av behovets omfattning även av servicenätets uppbyggnad samt av tjänsternas kvalitet och serviceutbudets mångsidighet. Den återstående skillnaden förklaras av skillnader i effektivitet.

Det finns särskilt stora skillnader mellan kommunerna beträffande strukturen och enhetskostnaderna inom äldre servicen, liksom omfattningen och mångsidigheten hos serviceutbudet för barn och ungdomar och för barnfamiljer. De följer emellertid inte klara storleks- eller reformrelaterade gränser. De påverkas dessutom i hög grad av andra pågående funktionellt inriktade reformer. Organisatoriska och innehållsmässiga frågeställningar av sektorövergripande karaktär satte sin prägel på utgångsläget när strukturen reformen inleddes år 2006. Det har lett till att en tämligen stor splittring och oenhetlighet präglar social- och hälsovårdssektorn i reformens utgångsläge.

### **TRE ALTERNATIVA UTVECKLINGSLINJER FÖR UTBILDNINGSTJÄNSTERNA**

---

Ungefär en fjärdedel av kommunernas resurser går åt till utbildningstjänsterna. Enligt ramlagen bör en anordnare av yrkesutbildning på andra stadiet ha ett befolkningsunderlag på 50 000 invånare, men i övrigt ställs inga särskilda krav på befolkningsunderlaget. Strukturens målsättning verkar vara att påverka själva sättet på vilket skoltjänsterna ordnas, något som påverkas av kommunsamgångar, flyttningsrörelser och förändringar i befolkningsstrukturen. Speciellt när det gäller grundskolorna går utvecklingen mot allt större skolenheter.

Det går emellertid inte att sänka enhetskostnaderna i det oändliga genom att skapa allt större skolor. Finländska studier visar att när man har nått en nivå med 200–250 elever per skola, blir det allt svårare att uppnå ekonomiska fördelar genom att öka skolstorleken ytterligare (Meklin 2010). Inom skolväsendet måste man räkna med att storskalighet inte bara ger ekonomiska vinster utan också negativa ekonomiska bieffekter. Större skolor och kommuner – och därigenom också en större undervisningsadministration – ger ökade möjligheter till breddning av tjänsteutbudet och inriktning på allt mindre specialgrupper, men också ökade krav på kompetensutveckling och ökade kostnader för samordning av verksamheten.

Tron på de ekonomiska fördelarna av storskalighet är dock fortfarande stark. Tre möjliga alternativ avtecknar sig för utbildningstjänsternas del. Det första alternativet är att fortsätta som tidigare och vidareutveckla den existerande skenkonkurrensen mellan skolväsendets verksamhetsenheter. Det andra alternativet är att försöka bromsa upp den allt kostsammare differentieringsutvecklingen inom de olika förvaltningsområdena genom att sammanföra dem till större helheter i syfte att göra skolan till en plats för tillväxt och utveckling – ett bildningscentrum för hela närområdet. Skolverksamheten skulle då involvera alla förvaltningsområden och samtliga aktörer inom den tredje sektorn, inklusive kyrkan, polisen och lokala föreningar. Det tredje alternativet är

att bygga upp ett nätverk av relativt småskaliga och självständiga verksamheter, där man genom extensivt och mångsidigt utnyttjande av modern digital teknik skulle kunna hålla samordnings- och förvaltningskostnaderna på en skälig nivå. Det är viktigt att notera att de ekonomiska fördelar och nackdelar som är förenade med storskalighet i hög grad är beroende av arbetsfördelningen mellan de olika förvaltningsområdena och de metoder som används för att bygga upp samarbetet.

## **PERSONALENS VÄLBEFINNANDE SOM FRAMGÅNGSFAKTOR**

---

Utvecklingen i personalens arbetslivskvalitet inom den kommunala sektorn har varit problematisk sedan början av 1990-talet. Skillnaderna mellan serviceenheterna har ökat över tid. De undersökningar som gjorts i anslutning till utvärderingsprogrammet visar att personalen kände sig dåligt insatt i planeringsprocessen och upplevde sina påverkningsmöjligheter som begränsade. I de flesta fallen har reformprocessen ännu inte involverat serviceverksamheten eller dess personal. I samgångskommunerna och samarbetskommunerna var personalen bättre informerad än i andra kommuner, eftersom man i dessa kommuner redan hade genomfört en del förändringar.

I fråga om arbetslivskvaliteten upplevde personalen att det hade skett en klar förbättring under 2000-talet jämfört med situationen under 1990-talet. I samgångskommunerna var arbetslivskvaliteten något bättre än inom andra kommunkategorier. Sämst var arbetslivskvaliteten i stadsregionerna, medan konflikter och repressiva ledningsmetoder förekom oftare i samsamarbetsområden.

Viktigare än kommuntypen var lokala faktorer, personalledarskapet och det sätt på vilket man genomförde förändringarna. Det bästa utfallet på alla de dimensioner som beskriver arbetslivets kvalitet erhöll kommuner med 10 000–50 000 invånare. Allra bäst klarade sig kommuner med 10 000–20 000 invånare. Sämst var arbetslivskvaliteten i kommuner med färre än 10 000 invånare, särskilt i kommuner med 5 000–10 000 invånare.

Även om exempel på kommuner med god arbetslivskvalitet finns inom alla kommunkategorier, visade undersökningen att skillnaderna fortsätter att öka. Orsaken står att finna i såväl ekonomiska omständigheter som i olika faktorer som har gett upphov till goda respektive onda cirklar. Detta innebär en stor utmaning med tanke på den fortsatta strukturreformen.

## **SAMHÄLLSSTRUKTUREN I VÄXANDE STADSREGIONER – ENHETLIG ELLER SPLITTRAD?**

---

Eftersom samhällsplanering och samhällsbyggande är långsamma processer, är det i detta skede alltför tidigt att göra en utvärdering av strukturreformens konsekvenser för samhällsstrukturens funktionsduglighet. Vid granskningen av utgångsläget visade det sig ha betydelse i vilket stadium det stadsregionala samarbetet befann sig när reformarbetet inleddes. De faktorer som var avgörande för om projektet skulle få ett positivt mottagande var hur det tidsmässigt passade in i det stadsregionala samarbetet och kommunernas ekonomiska utvecklingshistoria. Inom några stadsregioner verkar strukturreformen i vissa fall ha fått konsekvenser som går tvärt emot lagstiftarens intentioner. I stället för att satsa på en fungerande regional servicestruktur går man i vissa randkommuner in för att – ensamma eller tillsammans med andra randkommuner – försöka uppfylla ramlagens minimikrav för befolkningsunderlaget vid anordnandet av social- och hälsovården, utan att behöva samarbeta med centralorten. Stämningen i många stadsregioner har varit präglad av ömsesidig misstro. De viktigaste orsakerna till bristen på förtroende inom vissa stadsregioner är kommunernas inbördes konkurrens om invånare, företag och arbetsplatser och enskilda kommuners försök att skaffa sig fördelar på bekostnad av de andra kommunerna i regionen. Randkommunerna verkar ha en avgörande roll med avseende på möjligheterna att genomföra strukturreformen på ett framgångsrikt sätt i stadsregionerna.

## **KOMMUNINVÅNARNA HAR VARIERANDE FÖRVÄNTNINGAR OCH UPPFATTNINGAR OM DE KOMMUNALA TJÄNSTERNA**

---

Vad gäller kommuninvånarnas servicetillfredsställelse är utgångsläget för reformen över lag rätt gynnsamt. Både servicetillfredsställelsen och uppfattningarna om servicens tillgänglighet är på en hög nivå. Mest nöjd med servicen är man i kommuner där man har genomfört eller håller på att genomföra en kommunsamgång, i invånarmässigt små kommuner, i mindre tätorter och i landsbygdskommuner.

Däremot är kommuninvånarna kritiskt inställda till beslutsfattandet inom den egna kommunen. Invånarnas kritiska inställning har dock grundlagts redan före strukturreformen. Störst förtroende för det kommunala beslutsfattandet har man i kommuner där man hade genomfört eller höll på att genomföra en kommunsamgång, i invånarmässigt små kommuner, i mindre tätorter och i landsbygdskommuner.



Samtidigt använder sig kommuninvånarna i mindre utsträckning än tidigare av olika delaktighets- och påverkningsformer, men har trots det större tilltro till dessa påverkansformers effektivitet än tidigare.

En majoritet av kommuninvånarna känner samhörighet med sin hemkommun; samhörighetskänslan var också något starkare än tidigare. Känslan av samhörighet med hemkommunen är större inom stadsregioncentra med fler än 50 000 invånare och i kommuner med färre än 2 000 invånare än i andra kommunkategorier. Trots att kommuninvånarnas attityder överlag är relativt positiva, är skillnaderna mellan de olika kommunkategorierna och mellan enskilda kommuner inom kategorierna i många frågor stora. Skillnaderna förklaras delvis av individuella egenskaper hos kommuninvånarna, men också av strukturella faktorer inom kommunen. Resultaten visar även att kommunsamgångarnas inverkan på jämställdheten är negativ snarare än positiv. Det handlar inte om några stora skillnader jämfört med andra kommuner, men trenden är oroväckande. Även ur språkliga minoriteters synvinkel är strävan efter skalfördelar generellt sett problematisk. I många kommuner har man byggt upp välfungerande interna verksamhetsrutiner som är speciellt känsliga för skalriktade strukturlösningar. I framtidens kommuner kommer språkminoriteternas ställning att vara avhängig av kommunernas interna verksamhetsrutiner snarare än av de direkta effekter som strukturförändringarna för med sig.

## **UTGÅNGSLÄGET OCH KOMMUNSTORLEKEN**

---

Gemensamt för de metoder som används i den första fasen av strukturreformen är strävan efter skalfördelar. Analyserna av utgångsläget visar emellertid att de kommuner som enligt olika indikatorer klarar sina uppgifter bäst är kommuner med ett invånartal på mellan 10 000 och 50 000 invånare. Invånarna i dessa kommuner var överlag nöjda, bruttoutgifterna per invånare var lägre och den upplevda arbetslivskvaliteten bland personalen högre än i andra kommuner.

Samtidigt förefaller det som om kommuner som ligger nära stora stadscentra tack vare sitt läge kan uppnå fördelar som är karakteristiska för både små och stora kommuner. Det är hur som helst klart att en kommuns möjligheter att klara av sina serviceuppgifter att tillhandahålla tjänster i mycket högre grad är beroende av ledarskapssystemet, den regionala strukturen samt de etablerade verksamhets- och servicerutinerna än av storleken i sig. Resultaten visar emellertid att större kommuner har bättre potential att utveckla dessa faktorer.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

För en sammanfattning av projekthelhetens inledande resultat, se:

Meklin, Pentti (red), 2010, *Strukturreformen med ARTTU mått. Utvärdering av strukturreformens utgångsläge och kommunernas utvecklingspotential. Paras-ARTTU programmets sammanfattande rapport 2010. Programmet för utvärdering av strukturreformen (ARTTU)*. Undersökningsrapport nr 5. En Acta-Plus publikation. Finlands Kommunförbund: Helsingfors.

För ytterligare information se: [www.kommunerna.net/arttu](http://www.kommunerna.net/arttu)

### 3.1.7 KOMMUNSAMMANSLAGNINGAR PÅ ISLAND OCH DERAS KONSEKVENSER. DEMOKRATI, SERVICE OCH FÖRVALTNING.

*GRÉTAR THÓR EYTHÓRSSON*

I en antologi från den årliga samhällsvetarkonferensen (Þjóðarspegil) i Reykjavík 2008, fanns ett bidrag där resultat från olika projekt som behandlat den kommunala nivån hade sammanfattats. De tidigare projekten användes i syfte att bedöma behovet för ytterligare reformer av den kommunala sektorn på Island. Vidare gjordes en bedömning av den då planerade överföringen av handikappfrågor från stat till kommun under år 2011 och äldreomsorg under år 2012 (Eythórsson 2008). Här användes huvudsakligen resultaten från ett stort forskningsprojekt från tidigt 2000-tal samt en utvärdering av sju kommunsammanslagningar från 1990-talet där 37 kommuner blev sammanslagna. Detta projekt, som är det senaste decenniets största kommunforskningsprojekt på Island, avrapporterades i en bok från 2002 (Eythórsson och Jóhannesson 2002).

Hösten år 2000 frigjorde Kommunala Utjämningsfonden (Jöfnunarsjóður Sveitarfélaga) medel till mig för att genomföra ett forskningsprojekt där erfarenheterna av totalt sju stycken sammanslagningar utvärderades. Projektet genomfördes mellan oktober 2000 och januari 2002. De teman som skulle utvärderas var:

- Hur påverkades demokratin av sammanslagningarna? Här fokuserades på a) väljarinflytande, tillgång till politiker b) politiker och deras arbetsförhållande och arbetssituation och c) demokrati i det territoriella sammanhanget.
- Hur påverkades kommunernas ekonomi och drift av sammanslagningarna? Innebar större kommuner stordriftsfördelar och effektivisering av verksamheten? Vilka blev konsekvenserna för den kommunala ekonomin i allmänhet?
- Hur påverkades kommunerna som serviceproducenter? Vilka konsekvenser hade sammanslagningen på serviceutbudet? Hur påverkades servicekvaliteten? Undersökningen fokuserade två serviceområden: social service och grundskolan men också effekter på servicen generellt.

- Vad innebar sammanslagningarna för den kommunala förvaltningen? Använde man sig av olikaartade förvaltningsmodeller eller lösningar? Påverkades folkets kontakt med förvaltningen? Ledde sammanslagningarna till ökad kompetens i förvaltningen eftersom att större och slagkraftigare enheter bildades?
- Vilka effekter kan avläsas när det gäller kommunernas förmåga att vara aktiva aktörer i den regionala utvecklingen? Vad betyder en eventuell högre servicenivå i de nya kommunerna för deras roll i den regionala utvecklingen? Betydde sammanslagningarna något för uppbyggnaden och bibehållandet av offentlig infrastruktur? Påverkades kommunens roll i det lokala näringslivet?

I de följande avsnitten redovisas främst resultat när det gäller statsvetenskapens mest centrala teman, det vill säga demokrati, service och förvaltning.

## URVAL OCH METOD

---

Sju av de nya kommunerna undersöktes. De kommunerna hade bildats av totalt 37 gamla kommuner, där den enskilt största sammanslagningen bestod av 11 gamla kommuner. Urvalet av de sju kommunerna var inte heltäckande och de resultat som framkom kan inte beskrivas som fullständigt generaliserbara för samtliga av landets sammanslagna kommuner. Urvalet gav dock upphov till variation och kunde representera de flesta typer av 1990-talets nya kommuner med avseende på storlek och typ, bakgrund till sammanslagningen samt de nybildade kommunernas sammansättning med avseende på samspellet mellan storlek och maktförhållande. Tre av de nya kommunerna bildades 1994 och var vid undersökningstidpunkten sju till åtta år gamla, medan de återstående tre var yngre och bildades istället 1998. De sju kommuner som undersöktes var följande:

- *Sveitarfélagið Árborg* (1998). Bildad av 4 kommuner. Invånare: 6000.
- *Borgarfjarðarsveit* (1998). Bildad av 4 kommuner. Invånare: 700.
- *Dalabyggð* (1994). Bildad av 7 kommuner. Invånare: 650.
- *Fjarðabyggð* (1998). Bildad av 3 kommuner. Invånare: 3300.
- *Sveitarfélagið Skagafjörður* (1998). Bildad av 11 kommuner. Invånare: 4400.
- *Snæfellsbær* (1994). Bildad av 4 kommuner. Invånare: 1800.
- *Vesturbyggð* (1994). Bildad av 4 kommuner. Invånare: 1100.

Byggstenarna i projektets metodologi var för det första opinionsundersökningar bland invånarna i samtliga kommuner. Totalt deltog 1262 invånare i telefonintervjuer. För det andra genomfördes intervjuer med valda politiker och tjänstemän i kommunerna. Mellan sex och nio aktörer intervjuades i varje kommun. Det totala antalet intervjuade blev sammanlagt 55. För det tredje

skickades en postenkät ut till samtliga politiker i kommunernas kommunfullmäktige inklusive suppleanter. Enkäten skickades också ut till samtliga chefer inom de kommunala förvaltningarna. För det fjärde användes annat material som togs fram av kommunerna inför sammanslagningarna liksom offentlig data som hade relevans för projektets syfte.

## **KONSEKVENSERNA FÖR DEMOKRATIN**

---

Det stora demokratispörsmålet handlade om att invånarna i randkommunerna kunde komma att misstänka att de blir undanskymda och att den stora kommunen i sammanhanget tar makten, liksom att detta blir en kvarvarande misstanke hos befolkningen i randkommunerna. En central fråga blir således om sådana misstankar kvarstår när man har några års erfarenhet av den nya kommunen? Andra centrala frågor handlar om huruvida folkets förutsättningar att påverka beslut förändrats och om avståndet mellan väljare och valda ökat genom att de folkvalda har blivit färre? Detta har varit viktiga argument hos de som talat mot sammanslagningar och har beskrivits som ett hot mot demokratin. Det viktigaste och vanligaste förekommande argumentet hos motståndarna till sammanslagningar har varit det scenario som visade sig i de tidigare svenska och isländska undersökningarna om kommunsammanslagningar, nämligen att folk tror att den egna kommunens maktsituation blir svagare om man inte planeras bli centralort (Eythórssón 1998, Brantgärde 1974). Kan detta bekräftas i undersökningen? Finns det så kallade förlorare på reformen, som inte bara handlar om en upplevelse bland invånarna på förhand, utan som också visar sig i verkligheten efter att reformen genomförts? Med andra ord: Finns det tecken på att kommunsammanslagningen har försvagat demokratin i den nya kommunen?

## **DEMOKRATI, TERRITORIUM OCH DEN KOMMUNALA SERVICEN**

---

I väljarundersökningarna i kommunerna ställdes frågor kring förhållandet mellan väljare och politiker och hur väljarna bedömde utvecklingen av detta efter sammanläggningen. Samtidigt ställdes det frågor som hade med utvecklingen av den kommunala servicen att göra.

Bakomliggande i demokratifrågorna var den generella hypotesen att ur individens synpunkt skulle nedläggning av den egna kommunen, samt reducering av antalet folkvalda, försämrade förutsättningarna för demokratin. Det vill säga att den enskilda individen skulle få det svårare att påverka politiska beslut och att ha kontakter med sina folkvalda. Från mer kollektiv utgångspunkt skulle invånarna i de mer perifera och folkfattiga områdena bli mest utsatta i sammanhanget i jämförelse med de som bor i centralorterna. Denna hypotes har sin

bakgrund i tidigare forskningsresultat som visat att invånarna innan en sammanslagning genomförs värnar den egna kommunens status och makt i den nya kommunen. Står detta sig när man har fått erfarenhet av förhållandena i den nya kommunen skall samtliga väljare ha "drabbats" av det reducerade antalet folkvalda – dock speciellt de som är utanför centralorten. Invånarna utanför centralorten kan därmed utifrån makt och statussynpunkt förväntas bli ännu mer "drabbade".

I tabell 1 och 2 visas hur invånarna i de sju isländska undersökningskommunerna bedömde hur kommunsammanslagningen hade påverkat demokratiska förhållanden.

TABELL 1. VÄLJARNAS UPPFATTNING AV HUR DERAS MÖJLIGHETER ATT PÅVERKA POLITISKA BESLUT HAR FÖRÄNDRATS VID KOMMUNSAMMANSLAGNINGEN (%).

Kommuntyp	Mycket bättre	Något bättre	Varken sämre/bättre	Något sämre	Mycket sämre	Balansmätt	N
Centralort	3	10	57	21	10	- 18	560
Rand kommun I	2	6	23	35	34	- 61	334
Rand kommun II	3	8	22	30	36	- 55	181
<b>Total</b>	3	8	41	27	22	- 38	1075

*Kommentar: ETA= .34\*\**

I tabell 1 framgår att bedömningen av demokratins utveckling i olika kommuntyper skiljer sig först och främst mellan centralorterna å ena sidan och randkommunerna å den andra sidan. Två av tre i de båda typerna av randkommuner bedömer sina möjligheter att påverka politiska beslut som mycket sämre eller något sämre. Intressant är också att nästan sex av tio i centralorterna bedömer situationen som oförändrad. Det framgår alltså mycket klart att de som bor utanför centralorterna upplever att sammanslagningen har lett till ett demokratiskt underskott.

I tabell 2 framgår att när medborgarna ombads göra motsvarande bedömning av sina möjligheter till kontakt med de folkvalda så visar sig i stort sett samma mönster. I randkommunerna bedömer många fler situationen som sämre än i centralorterna.

TABELL 2. VÄLJARNAS UPPFATTNING AV HUR DERAS MÖJLIGHETER TILL KONTAKT MED DE FOLKVALDA HAR FÖRÄNDRATS VID KOMMUNSAMMANSLAGNINGEN (%)

Kommuntyp	Mycket bättre	Något bättre	Lika bra	Något sämre	Mycket sämre	Balansmått	N
Centralort	2	6	78	9	5	- 6	543
Rand kommun I	1	7	42	26	24	- 42	319
Rand kommun II	2	9	44	24	22	- 35	174
Total	2	7	61	16	14	- 21	1036

*Kommentar: ETA= .31\*\**

Skillnaden i tabell 2 jämfört med tabell 1 är dock att i samtliga kommuntyper är det färre som upplever en försämrad situation, det vill säga 45-50 procent när det gäller kontakt med folkvalda jämfört med 65-70 procent när det gäller möjligheter att påverka beslut.

Det verkar alltså som att de demokratiska konsekvenserna av kommunsammanslagningen är att det i randkommunerna blir svårare att påverka beslut och att möjligheterna att ha kontakt med politikerna blir sämre – men att den största förändringen sker när det gäller påverkansmöjligheterna.

Men vad grundar medborgarna sin bedömning på? Är detta en generell bedömning eller har missnöjet med demokratin sin bakgrund i en upplevelse av försämrad service? I nästa avsnitt framgår det att utvecklingen inte har varit den samma när det gäller den kommunala servicen som när det gäller demokratifrågorna – åtminstone vad gäller de två stora verksamheterna i isländska kommuner nämligen social service och grundskolan.

## **KONSEKVERNSERNA FÖR DEN KOMMUNALA SERVICEN**

Hur påverkades den kommunala servicen av de förändringar som ägde rum i och med sammanslagningarna? Utvärderingen riktade blickarna mot servicen utifrån två perspektiv: För det första serviceomfattningen eller kvantiteten och för det andra servicekvaliteten. Av praktiska skäl var man tvungen att avgränsa undersökningen till de två mest omfattande serviceområdena i kommunerna och hur dessa påverkades av sammanslagningen nämligen social service och grundskolan, samt att en generell bedömning gjordes av servicen som helhet. Social service och grundskolan utgör tillsammans cirka 60 procent

av de isländska kommunernas utgifter och är de överlägset största posterna i de kommunala utgifterna.

## SOCIAL SERVICE

---

Kommunsammanslagningarna ser ut att ha haft störst effekt på den sociala servicen i glesbygden i de nya kommunerna. Här får vi ha i åtanke att de flesta jordbrukssamhällen som ingick i sammanslagningarna var kommuner i storleksordningen 50 – 200 invånare, det vill säga befolkningsmässigt mycket små kommuner. Dessa förutsättningar har inneburit att man har haft en mycket begränsad förmåga att upprätthålla en kommunal förvaltning som har kunnat tillhandahålla service på professionell nivå inom den sociala servicesektorn. I en del fall har man dock kunnat möta sådana kapacitetsproblem genom samarbete med grannkommunerna där man har lyckats skapa större driftsenheter i just sociala frågor såväl som i skolfrågor samt sophämtning med mera. Närheten i de små samhällen där "alla känner alla" och den goda kunskapen om grannarna som ofta finns gör att när problem dyker upp så kommer de inte upp till ytan, eftersom folk ogärna vill gå till kommunen när de som sitter i fullmäktige representerar en väsentlig del av bondgårdarna i kommunen. Det är få som vill att hela grannskapet ska veta om att man har försörjningsproblem eller att en fråga om barnavård har aktualiserats. I fallen där en större förvaltningsapparat finns och avstånden mellan människorna är större så blir dessa saker lättare att hantera.

Det var just denna förändring som skedde vid kommunsammanslagningarna – framför allt där glesbygdskommuner och tätorter slogs ihop. I intervjuer med chefer inom den sociala servicen i nya kommuner, som bestod av en sammanslagning av glesbygd och tätbygd, framgick det klart att tidigare okända sociala problem kom upp till ytan i glesbygden. Det handlade om problem som existerat under en tid men som man inte vågade eller ville inte gå ut med förrän möjligheten fanns att åka in till byn och träffa professionella tjänstemän utan att hela kommunen visste att man varit på socialförvaltningen.

Genom denna förändring har man skapat bättre förutsättningar för en mer professionell och mer effektiv social service. Dels genom att problem blir synbara när den enskilde försvinner mer i mängden och dels genom att hanteringen av problemen blir bättre med professionella medarbetare som tidigare inte fanns i de allra minsta kommunerna. När man ser till medborgarnas bedömning av den sociala servicen ger resultaten från telefonintervjuerna ingen klar bild som överensstämmer med de resultat som den kvalitativa ansatsen gav.



TABELL 3. VÄLJARNAS BEDÖMNING AV HUR SERVICENIVÅN I DEN SOCIALA SERVICEN HAR FÖRÄNDRATS VID KOMMUNSAMMANSLAGNINGEN (%)

Kommuntyp	Mycket bättre	Något bättre	Varken sämre/bättre	Något sämre	Mycket sämre	Balansmått	N
Centralort	3	23	65	6	3	+ 17	583
Randkommun I	2	15	56	15	12	- 10	315
Randkommun II	6	19	60	9	7	+ 9	177
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>62</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>+ 8</b>	<b>1075</b>

*Kommentar: ETA= .22\*\**

Nöjdheten eller missnöjet med utvecklingen av social service efter sammanslagningarna uppvisar ett komplicerat mönster. De allra flesta uppger dock att de upplever en oförändrad situation (56-65%) oavsett vilken kommuntyp det gäller. En mer kritisk bedömning finns i någon mån i de större randkommunerna. Samma kritiska bedömning finns inte i de små perifera kommunerna där man, som tidigare visats, menar att sammanslagningen har haft en positiv inverkan på den sociala servicen. Tendensen är dock inte helt entydig – här är det trots allt hela 60 procent som inte upplever någon förändring. Tendensen förstärker ändå tidigare resultat från undersökningens intervjuer med politiker och tjänstemän där det framgick att behoven av social service hade ökad mest i de minsta kommunerna – de kommuner som inte hade haft mycket service innan och de kommuner som var så folkfattiga att folk inte vågade gå ut med sina sociala problem. Att vara öppen med sociala problem tycks sedan ha blivit lättare när de små samhällen blev en del av större helhet. Detta förstärks ytterligare av det faktum att i kommuner där stad och land slogs ihop ökade utgifterna för den sociala servicen markant. Man kan dock ställa frågan varför väljarna inte är lika klara på sin bedömning som politiker? Faktum är att när det gäller social service så är det endast en del av invånarna som är brukare av denna service – speciellt inom områdena barnavård och försörjningsproblem med mera. Dessa är ju de områden som här har förväntats påverkas mest av kommunsammanslagningarna. Detta innebär att här talar endast en mindre del av medborgarna av erfarenhet. Man har således argument för att konstatera att kommunsammanslagningar där stad har mött land har påverkat den sociala servicen positivt.

## GRUNDSKOLAN

Tack och lov så är inte alla brukare hos de sociala myndigheterna i kommunerna, betydligt fler har däremot personliga intressen och erfarenheter när det gäller skolan, både som föräldrar och syskon till skolbarn. I många av de mindre småsamhällena är skolan dessutom den största arbetsplatsen. I tabell 4 framkommer en annan bild av folkets uppfattningar än den som framkom när det gällde social service.

TABELL 4. VÄLJARNAS BEDÖMNING AV HUR GRUNDSKOLAN HAR FÖRÄNDRATS VID KOMMUNSAMMANSLAGNINGEN (%)

Kommuntyp	Mycket bättre	Något bättre	Varken sämre/bättre	Något sämre	Mycket sämre	Balansmätt	N
Centralort	4	32	53	8	3	+ 25	566
Rand kommun I	3	16	62	12	7	0	309
Rand kommun II	4	20	42	16	18	- 10	181
Total	4	25	54	11	7	+ 11	1075

*Kommentar: ETA= .23\*\**

Här är det centralorterna som är mycket mer nöjda än övriga. Det är i den folkfattiga glesbygden ett visst missnöje finns. Man bör dock lägga märke till att mellan 40 och 60 procent i samtliga kommuntyper upplever oförändrad situation i frågan. Även här bekräftas resultaten av intervjuer och övrig fakta. Faktum är att i några av undersökningskommunerna uppstod det konflikter kring rationaliseringen av skolan. Det hade visat sig i flera fall av kommun sammanslagningar att några år efter sammanslagningen så uppkom diskussioner och i vissa fall krav på besparingar inom skolsektorn. Kraven riktades främst mot småskolorna i periferin, skolor som var föga effektiva i drift. I en allt mer pressad ekonomisk situation så hamnade fokus på möjligheterna att att avveckla sådana skolor. Detta mötte ofta hårt motstånd i bondesamhällena och troligen är det konflikter av detta slag som visar sig i vår medborgarundersökning även om man självklart inte kan utesluta att missnöjet med utvecklingen kan gälla verksamheten i sig.

Sammanslagningarna kan dock vara till fördel för glesbygden i de fall där man behåller skolan. I flera av de mindre kommunerna kan det konstateras att huvudskälet till att man frivilligt gick med på sammanslagning var att man inte klarade av driften av grundskolan efter överföringen av grundskolan från stat till kommun 1996. Det var en av förklaringarna till att en del av de mindre kommunerna röstade ja till sammanslagningar 1997 och 1998 och även 2001

och 2002. Detta har bland annat bekräftats i intervjuer med före detta småkommunpolitiker samt i en särskild studie av kommunen Skagafjörður där det visade sig att av de kommuner som röstade blankt nej till en sammanslagning 1993 så röstade samtliga för sammanslagning hösten 1997, när man haft ansvaret för skolan i drygt ett år. I studien framgick det att samtliga tidigare nej-sägar kommuner hade stora ekonomiska problem med att klara av driften av sin grundskola. (Hlynsdóttir, 2001) I skolfrågor har glesbygden också i en del fall fått bättre tillgång till mer professionella skolspecialister och således starkare skola.

Medborgarnas missnöje kan emellertid ha andra förklaringar. Utvärderingarna är genomförda i fyra av fallen tre år efter sammanslagningarna och i tre fall sju år efter sammanslagning. I de fall där glesbygdskommuner slogs ihop med tätorter blev det konflikter om skolan. Konflikter som hade ursprung i de större orternas krav eller önskemål om besparingar inom skolsektorn. Ofta var detta förslag om nedläggning av de dyra småskolorna i den folkfattiga glesbygden. I tre av de kommuner som utvärderades uppkom konflikter kring rationaliseringar inom skolsektorn. Dessa tre kommuner var sammanslagningar av centralorter och glesbygdskommuner. I alla de kommunerna - Vesturbyggd, Dalabyggd och Skagafjörður - har man sedan sammanläggningen lagt ned en eller flera småskolor. Skolornas existens är ytterst känslig i de folkfattiga områdena. Folk är inte beredda att skicka sex-, sju- eller åttaåringar hur långt som helst med skolbussar. Dessutom har skolorna utgjort en viktig del av böndernas möjligheter till extrainkomster genom driften av skolan, matlagning och städning med mera. Således blir konflikter mellan territorier uppenbara när de större vill "rationalisera bort" de mindre. Kommunsammanslagningar verkar alltså påverka grundskoleverksamheten på olika sätt. På ett positivt sätt genom ökade stordriftsfördelar, ökad professionalisering och i många fall bättre skolor, men på ett negativt sätt där de folkfattiga områdena riskerar att förlora skolan.

Sammanfattningsvis verkar konsekvenserna av kommunsammanslagningarna på servicen bli störst i glesbygden, mest på gott men också på ont. På gott när det gäller storleksfördelar, servicekapacitet och professionalisering i skolan och på det sociala området, men på ont när detta leder till nedläggning av skolor. På ont i den meningen att de drabbade knappast förespråkar nedläggningar. Om nedläggning av småskolor gör att berörda barn får bättre skola är en annan sak – det kan mycket väl vara fallet. Utifrån det synsättet kan man konstatera att servicemässigt vinner den folkfattiga glesbygden mest på kommunsammanslagningar men även övriga delar av de nya kommunerna vinner på sammanslagningarna.

## **KOMMUNSAMMANSLAGNINGARNA OCH FÖRVALTNINGEN**

---

Kommunsammanslagningar påverkar kommunförvaltningar på olika sätt i olika typer av kommuner men också på olika sätt i olika sammanslagningskonstellationer, det vill säga att specifikt vilka typer kommuner det är som går ihop har betydelse. Viktiga frågor i dessa sammanhang är:

- Lokalisering av förvaltningen och graden av decentralisering
- Förvaltningens anpassning till nya uppgifter
- Medborgarnas anpassning till mer en komplicerad eller ny förvaltning

Här diskuteras dock endast den förstnämnda av dessa tre – lokaliseringen – som har visat sig vara den hetaste potatisen i sammanhanget.

I en opinionsundersökning i samband med kommunala folkomröstningar om sammanslagningar av 5 kommuner på Bornholm i Danmark 2001 visade det sig att lokaliseringen av stadshuset var den viktigaste frågan i detta sammanhang. Hela 62 procent av de tillfrågade förespråkade en decentraliserad förvaltning i den nya kommunen, det vill säga en delad förvaltning mellan de gamla kommunerna. En centraliserad förvaltning, det vill säga lokaliserad på endast ett ställe, föredrog bara 38 procent av de tillfrågade. (Kjær 2001). Lokaliseringsfrågan visade sig också vara en het potatis i vissa av de isländska fallen som utvärderades. I de sju fallen kan man säga att man kom fram till tre olika slags lösningar beroende på egenskaper hos de kommuner som var med i sammanslagningen. De flesta kom fram till en lösning som innebar att man skulle ha en decentraliserad förvaltning med ett centralt huvudkontor. Det innebar att ett huvudkontor upprättades i den största byn, samtidigt som servicekontor upprättades i andra tätorter. Detta gällde de kommuner som slogs ihop av fler än en tätort tillsammans med glesbygdskommuner.

I ett av fallen, i Fjarðabyggð, där tre relativt jämnstora byar slogs ihop, valde man en modell med en helt decentraliserad förvaltning det vill säga att man delade förvaltningen någorlunda jämnt mellan byarna och inget särskilt huvudkontor upprättades. I två av de nya kommunerna gick man rakt på en helt centraliserad förvaltning och hela administrationen var lokaliserad på samma ställe. Dessa kommuner är Dalabyggð och Borgarfjarðarsveit – båda två små kommuner sammansatta av flera ännu mindre. Här fanns ingen realistisk möjlighet att decentralisera något över huvud taget. Lösningen var betingad av strukturella faktorer.

I den förstnämnda varianten, en decentraliserad förvaltning med centralt huvudkontor, uppkom det konflikter främst kring servicekontoren, deras uppgifter, maktbefogenheter och existens. I kommunerna Snæfellsbær, Skagafjörður, Árborg och Vesturbyggð valde man i samtliga fall att lägga stadshuset i en av orterna, men samtidigt att upprätta servicekontor i de

mindre orterna. I Snæfellsbær var man inte helt ening om placeringen av huvudkontoret, men i de andra var det inget tvivel om detta. Konflikter uppstod snarare om servicekontoren. I Skagafjörður hade man redan tre år efter sammanslagningen lagt ned hela nio servicekontor och hade vid den tidpunkten endast ett servicekontor. Förklaringarna till dessa nedskärningar var främst att folket inte hade använt deras tjänster, men i våra telefonintervjuer uttryckte medborgarna ändå ett visst missnöje med dessa nedläggningar. Eventuellt har man från kommunens sida inte definierat uppgifterna tillräckligt klart och därmed inte klargjort kontorens funktion tillräckligt för allmänheten. I Árborg hade man även tvister kring nedbantning av servicekontorsverksamheten i de två strandbyarna. I Fjarðabyggð har några konflikter knappt förekommit förutom att det framgick i våra samtal med politiker, speciellt inom minoriteten 1998 – 2002, att de framhävde de höga kostnaderna för denna förvaltningsmodell. I valrörelsen 2002 blev nedläggningen av modellen och centralisering av förvaltningen en av deras huvudfrågor.

I utvärderingsprojektet hade det dock visat sig att majoriteten av väljarna tyckte att modellen främjade lika tillgång för alla till förvaltningen. 75-80 procent av väljarna upplevde ingen förändring när det gällde avståndet till stadsförvaltningen, samtidigt som en majoritet inte tyckte att denna (vad man kan tycka komplicerade förvaltningsmodell) inte var speciellt komplicerad. I samtalen med administratörer framgick det dock att i vissa fall var uppsplittningen av förvaltningen krånglig och ineffektiv – framförallt den delen som hade med teknisk förvaltning och planering att göra (denna del har emellertid sedan dess slagits samman geografiskt). I denna kommun som bildades av de tre byarna visade sig den helt decentraliserade lösningen kosta pengar, men i någorlunda utsträckning främja demokratin: Väljare var mer nöjda än politiker och administratörer som ville spara pengar.

Sammanfattningsvis har undersökningen visat att när det gäller en helt centraliserad förvaltningsmodell för en ny kommun så verkar den vara lämpligast i de allra minsta kommunerna där det knappast går att decentralisera förvaltningen. Få konflikter har visat sig torna upp kring en sådan lösning. De decentraliseringsmodeller som tillämpades i andra kommuner var troligen en förutsättning för att invånarna skulle rösta ja till sammanslagning från början. Bra lösningar eller inte bra lösningar och oavsett om de är ineffektiva liksom dyra, så verkar denna demokratiska åtgärd i många fall vara det pris som man får betala för att slå ihop kommuner på ett frivilligt sätt där folket får rösta.

## PUBLIKATIONER I URVAL

---

Eythórsson, Grétar Thór, 1998, *Kommunindelningsspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. Göteborg: CEFOS.

Eythórsson, Grétar Thór, 2008, *Efling sveitarstjórnartíðisins og verkaskipting ríkis og sveitarfélaga*. [Förstärkning av den kommunala nivån och kompetensfördelningen mellan stat och kommun]. I Jóhannesson, Gunnar Thór och Helga Björnsdóttir (red) *Rannsóknir í Félagsvísindum IX*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Eythórsson, Grétar Thór, 2009, *Municipal Amalgamations in Iceland: Past, present and Future*. I Baldacchino, Godfrey, Rob Greenwood och Lawrence Felt (red) *Remote Control. Governance Lessons for and from Small, Insular, and Remote Regions*. St. Johns. Iser books.

Eythórsson, Grétar Thór och Hjalti Jóhannesson, 2002, *Sameining sveitarfélaga. Áhrif og afleiðingar. Rannsókn á 7 sveitarfélögum*. [Kommunsammanslagningar. Effekter och konsekvenser. En studie av 7 kommuner]. Akureyri: RHA.

Hlynsdóttir, Eva Marín, 2001, *Sveitarfélagið Skagafjörður. Staða lýðræðis í sameinuðu sveitafélagi*. [Skagafjörður kommun. Demokrati i en nysammanslaggen kommun]. BA-uppsats i statsvetenskap från Íslands Universitet. Reykjavík: Háskóli Íslands.

### 3.1.8 ISLÄNDSKA KOMMUNPOLITIKERS OCH PARLAMENTSLEDAMÖTERS INSTÄLLNING TILL FÖRSTÄRKNING AV DEN KOMMUNALA NIVÅN

*GRÉTAR THÓR EYTHÓRSSON*

Våren 2006 genomfördes det på isländska socialdepartementets initiativ, en enkätundersökning bland samtliga förtroendevalda i Islands kommuner samt samtliga ledamöter i landets parlament, Althingi. Forskningscentret vid Bifröst universitet genomförde undersökningen.

Bakgrunden var att röster om behovet av förstärkning av den kommunala nivån genom sammanslagningar, överföring av uppgifter från stat till kommun och eventuell införing av en mellannivå mellan stat och kommun hade blivit allt högre. Man ville således kartlägga politikernas syn på en framtida utveckling i en fråga där bland annat kommunsammanslagningar inte kunde genomföras utan folkomröstning i varje kommun där en enkel majoritet av invånarna röstade för.

Syftet var att undersöka dessa gruppers inställning till kommunnivån, behov för förstärkning bland annat genom kommunsammanslagningar för att åstadkomma större kommuner men också attityderna till överföring av uppgifter från stat till kommun. Vidare undersöktes attityderna till idéer om ändringar av Kommunallagen som skulle innebära att minimistorleken på en kommun skulle höjas avsevärt. Resultaten redovisades i en särskild rapport (Eythórsson m.fl. 2006).

En webbenkät skickades ut i februari 2006 till 626 kommunpolitiker och 63 Althingsledamöter, totalt 724. Svarsfrekvensen blev 58,6 procent – 60,4 procent bland kommunpolitikerna och 41,2 procent bland rikspolitikerna.

#### **FÖRSTÄRKNING AV KOMMUNNIVÅN OCH NYA UPPGIFTER**

---

I allmänhet tyckte en stor majoritet (84%) av samtliga kommun och rikspolitiker att den kommunala nivån måste förstärkas; kommunerna var långt ifrån tillräckligt slagkraftiga vilket gjorde att den kommunala nivån som sådan var för svag. Denna uppfattning var dock betydligt mer frekvent hos lagstiftarna än hos kommunpolitikerna, speciellt de i de minsta kommunerna. Men även två tredjedelar av kommunpolitikerna i de minsta kommunerna tyckte att den kommunala nivån var för svag!

När det gällde bedömning av huruvida kommunerna var tillräckligt starka för att ta hand om sina lagstiftade uppgifter rådde det stor tveksamhet bland samtliga. Hela 80 procent av rikspolitikerna tyckte att så var inte fallet och detta gällde även över 60 procent av kommunpolitikerna.

På en fråga om en eventuell överföring av uppgifter från stat till kommun svarade båda grupperna i en överlägsen majoritet positivt, det vill säga att man skulle sträva efter att kommunerna tog över fler uppgifter. På en följdfråga om vilka uppgiftersom var mest aktuella fören överföring var resultaten klara. Handikappfrågor (73%) och äldreomsorg (52%) var de mest nämnda alternativen. Den enda gruppen som verkade tveksam till detta var kommunpolitikerna i de minsta kommunerna – med färre än 500 invånare. Överföring av ansvaret för handikappfrågorna till kommunerna har redan avslutats sedan 1 januari 2011. Det har dock visat sig att småkommunpolitikernas tveksamheter från 2006 har haft vissa grunder. De flesta kommuner, speciellt de mindre på landsbygden har valt samverkansformen för handikappfrågorna. Således är det totalt endast 15 kommuner eller kommunala samverkansorgan som sköter denna service i ett kommunsystem med 76 kommuner. Detta är ett tecken på att denna verksamhet har ansetts vara för tung att driva för enstaka kommuner förutom de absolut största. Denna överföring av en så tung verksamhet utan någon ändring i kommunstrukturen hade kritiserats i förväg bland annat av mig (Eythórsson 2008).

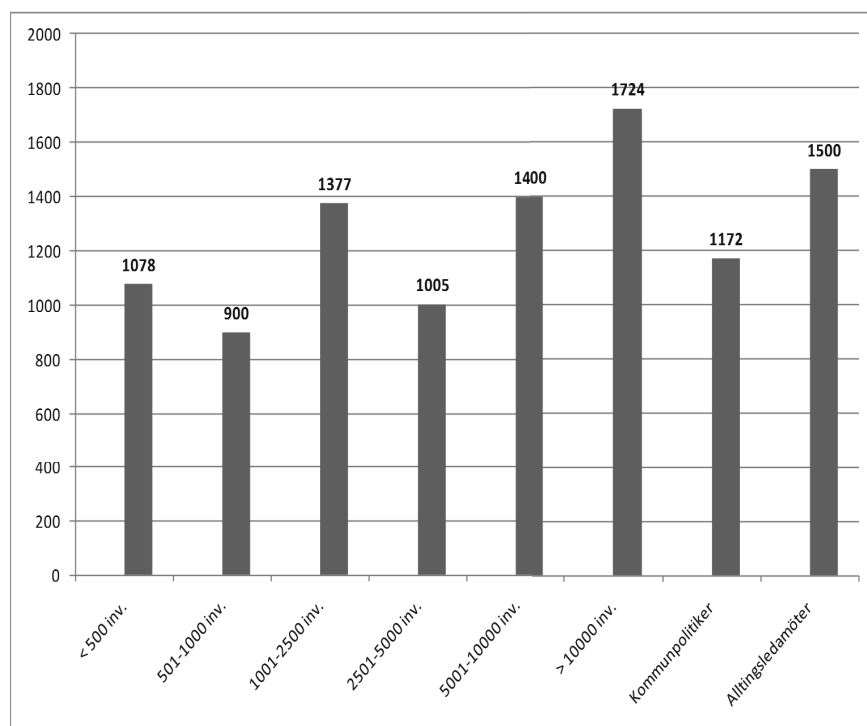
### **FRIVILLIGA KOMMUNSAMMANSLAGNINGAR ELLER LAGSTIFTNING?**

Kommunsammanslagningar har alltid varit frivilliga på det sättet att en kommunsammanslagning måste avgöras med majoritet i en kommunal folkomröstning. Motståndet i kommunerna mot sammanslagningar har genom decennierna varit starkt, både bland medborgare och folkvalda och främst i mindre kommuner och de kommuner som inte förväntas få centralortsstatus efter sammanslagning (Eythórsson, 1998, se också Eythórsson, 2009). Detta har bland annat gjort att reduceringen av antalet kommuner i landet har gått långsammare än vad som annars kunde ha varit fallet. Ändå har kommunantalet gått ner från 196 år 1993 till 76 i dag. Intresset för kommunsammanslagningar bland ledamöter i Alltinget har genom åren inte varit stort – principen om att sammanslagningar skall vara volontära har varit stark och den består. Socialdemokrater i landet har dock genom tiderna varit måna om att reformera kommunstrukturen i landet och från deras håll har man ofta föreslagit avskaffning av frivillighetsprincipen och att sammanslagningar skall tvingas fram med lagstiftning. I undersökningen ställde man frågor kring just detta, det vill säga om det fanns ett ökande stöd för tvång, samt vad man ansåg vara en rimlig minimigräns för kommunstorlek.



Resultaten blev, minst sagt, intressanta. Hela 73 procent av respondenterna menade att en höjning av minimigränsen var önskvärd – av rikspolitikerna hade 84 procent denna inställning. Intresset på lagstiftarnivå var alltså högt, även om man tar hänsyn till relativt låg svarsfrekvens. Bland kommunpolitiker var uppfattningarna mer blandade. Anmärkningsvärt var dock att så stort antal som omkring hälften (49%) av politikerna i de allra minsta kommunerna ville höja gränsen. Något man inte kunde förvänta sig med tanke på det motstånd mot sammanslagningar som under lång tid har funnits inte minst i de minsta kommunerna. Ännu mer intressant är att se på svaren när man frågade de som ville höja (cirka tre fjärdedelar) gränsen. Figur 1 illustrerar medeltalet av angiven ny minimigräns av politiker i olika grupper.

FIGUR 1. KOMMUN- OCH RIKSPOLITIKERS ANGIVNA MINIMIGRÄNS FÖR KOMMUNSTORLEK I ISLAND. MEDELTALET BLAND OLIKA GRUPPER.



Det är häpnadsväckande hur höga siffror man anger här. Medeltalet bland politiker i de allra minsta kommunerna är över 1000 invånare, vilket är en klar signal från deras sida om att deras kommuner är alldeles för små! I övrigt ligger medeltalen omkring eller en bra bit ovanför gränsen med 1000 invånare

som så ofta har nämnts av förespråkare för en höjning av gränsen. Generellt så ligger rikspolitikerna högre än kommunpolitikerna.

Svaren på frågor kring mål och konsekvenser av sammanslagningar tyder klart på att kommun- och rikspolitiker på Island är mer upptagna av att sammanslagningar möjliggör effektivare ekonomisk drift och ger ökad administrativ kapacitet än av att man tänker på de demokratiska konsekvenserna. En överlägsen majoritet av kommunpolitikerna och rikspolitikerna menar att större kommuner ger ökade stordriftsfördelar i både drift, service och administration. Samtidigt är det relativt få som fruktar ett demokratiskt underskott i form av mindre väljarinflytande. Parlamentspolitikerna är mest bestämda i detta avseende medan politiker i småkommunerna är lite mer tveksamma.

Sammanfattningsvis kan det sägas att isländska kommun- och rikspolitiker tyckte år 2006 att det fanns ett behov av förstärkning av den kommunala nivån. De tyckte också att det skulle sättas en betydligt högre minimigräns för kommunstorlek än det fanns i det läget (50 invånare). Samtidigt ville de föra över uppgifter från stat till kommun. Politikerna i Alltinget var avsevärt mer bestämda på att främja denna utveckling än vad kommunpolitikerna var, speciellt politikerna i de minsta kommunerna.

## **FRAMTIDA FORSKNING**

---

Sedan år 2006 har handikappfrågor tagits över av kommunerna, och när det gäller övertagande av äldreomsorgen är processen igång. Detta har dock skett utan att kommunerna i allmänhet har blivit större. Nu, hösten 2011, har inrikesministeriet avtalat med mig att göra ett omtag av 2006 års undersökning och gå ut till landets samtliga politiker med denna enkät. Det finns åtminstone två signifikanta händelser som ligger mellan 2006 och 2011. Dels är det överföringen av handikappfrågorna där erfarenheten kan prägla politikernas attityder. Dels är det den ekonomiska kollapsen på Island hösten 2008 som har försämrat många kommuners förutsättningar att få ekonomin att gå ihop med bibehållen servicenivå. Det blir mycket intressant att se huruvida detta har ökat intresset för en mer genomgripande sammanslagningsreform än man tänkte på för 5 år sedan.

## PUBLIKATIONER I URVAL

---

Eythórsson, Grétar Thór, 1998, *Kommunindelningsspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. Göteborg: CEFOS.

Eythórsson, Grétar Thór, 2008, *Efling sveitarstjórnartíðsins og verkaskipting ríkis og sveitarfélaga*. [Förstärkning av den kommunala nivån och kompetensfördelningen mellan stat och kommun]. I Jóhannesson, Gunnar Thór och Helga Björnsdóttir (red) *Rannsóknir í Félagsvísindum IX*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Eythórsson, Grétar Thór, 2009, *Municipal Amalgamations in Iceland: Past, present and Future*. I Baldacchino, Godfrey, Rob Greenwood och Lawrence Felt (red) *Remote Control. Governance Lessons for and from Small, Insular, and Remote Regions*. St. Johns. Iser books.

Eythórsson, Grétar Thór, Hólfrídur Sveinsdóttir och Kolfinna Jóhannesdóttir, 2006, *Íslenska sveitarstjórnartíð - viðhorf sveitarstjórnar- og alþingismanna*. [Ísländska kommunsystemet – kommunpolitikens och rikspolitikens attityder]. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið og Rannsóknamiðstöð Háskólans á Bifröst.

### 3.1.9 KOMMUNESTRUKTUREN I NORGE: FOLKETS RØST

*LAWRENCE E. ROSE*

Det er vanlig at endringer i kommunestrukturen blir oppfattet som en sak for "ekspertene" og politikere. Når spørsmålet om endringer i kommunestrukturen kommer på dagsorden har den vanlige saksgangen – i Norge som i de øvrige nordiske landene – vært at det blir nedsatt en offentlig kommisjon for å utrede saken. Og når kommisjonens rapport er omsider ferdig, overlates rapporten til en politisk-administrativ behandling. Innbyggernes oppfatninger blir ikke tillagt spesielt stor vekt i beslutningsprosessen. I den grad folkets røst blir hørt, er det først og fremst i form av kronikker og debattinnlegg i massemedier.

I Norge fikk imidlertid denne fremgangsmåten en uventet vending i 1995. Før en Stortingsmelding om kommunestrukturen (St. meld. nr. 32 (1994-95)) ble sendt til komitebehandling fremmet en Stortingsrepresentant et privat forslag om at alle fremtidige endringer i kommunestrukturen skulle godkjennes av et flertall av innbyggerne i de berørte kommunene gjennom en folkeavstemning. Forslaget ble vedtatt og har siden dannet grunnlaget for den såkalte "frivillighetslinjen" i den norske tilnærmingen til spørsmålet om kommunestrukturen. Med dette har folkets røst fått en mer sentral plass i debatten om hva som utgjør en velegnet kommunestruktur.

#### **HOVEDTREKK I FORSKNINGENS RESULTATER**

---

En hovedhensikt i denne forskningsinnsatsen har vært å klarlegge innbyggernes holdninger til kommunestrukturen og eventuelle endringer i denne. Resultatene fra denne innsats (jf. bl.a. Baldersheim et al. 2003; Rose og Pettersen 2003a, 2003b, 2004 og 2005) har bidratt til å illustrere med full tyngde hvor viktig det er å skille mellom tre ulike utgangspunkter for folks holdninger slik de fanges opp i meningsmåling og gjengis i den offentlige debatten. Disse utgangspunktene er henholdsvis (i) det prinsipielle, (ii) det kontekstuelle og (iii) det kostnadsbetingete. Ut ifra generelle betraktninger om potensielle fordeler som et redusert antall ville medføre (det prinsipielle perspektivet), vil enkelte kunne akseptere en reduksjon i antallet kommuner. Men når folk får et spørsmål om kommunesammenslåing knyttet til den kommunen en selv bor i (det kontekstuelle perspektivet), er oppslutningen vanligvis vesentlig mindre. Her kommer NIMBY-syndromet ("Not in my back

yard”) som er velkjent fra andre policyområder inn i bildet. Det er viktig å presisere i denne sammenheng at det er ingen logisk inkonsistens dersom innbyggerne på den ene siden mener at det generelt sett eksisterer for mange kommuner i landet og samtidig hevder at deres egen kommune bør bestå som selvstendig kommune. Det kan være mange lokale forhold som kan brukes som argument mot sammenslåing selv om det fins nasjonale forhold som tilsier at mange kommuner bør slås sammen. Her er det med andre ord et nytt sett av argumenter som gjør seg gjeldende.

Det samme gjelder når det kostnadsbetingete perspektivet er lagt til grunn. Er motstanderne villige til å betale for de påståtte økonomiske ulempene ved en kommunestruktur med mange små kommuner? Svaret er ikke nødvendigvis ja. Igjen er det viktig å understreke at innbyggerne ikke nødvendigvis er logisk inkonsistente dersom de på den ene siden svarer at de prinsipielt er imot sammenslåing av kommuner og ikke ønsker deres kommune slått med nabokommunen(e), men samtidig ikke er villig til å bli belastet med noen av kostnadene ved en slik politikk. Dersom kostnadene overstiger et visst nivå (marginalnyttens med små kommuner) vil muligens en del innbyggere heller akseptere at kommunene blir slått sammen til større enheter.

Forskningresultatene viser dessuten et annet påfallende og muligens litt gåtefullt funn. Tilhengere og motstanderne av kommunesammenslåinger legger mange av de samme betraktninger til grunn når de tar stilling til idéen om en sammenslåing av deres bostedskommune med en eller flere nabokommuner, men de gjør det med ulik fortegn. Motstanderne kan for eksempel se for seg en forverring av det offentlige tjenestetilbudet i deres bostedskommuner mens tilhengerne forventer en forbedring, og det samme gjelder for en rekke andre betraktninger (jf. Rose og Pettersen 2003a:261-66).

## **UTFORDRINGER FOR FREMTIDIG FORSKNING**

---

I tiden framover vil det være viktig å holde et øye med disse forholdene. Kommunene lever i et dynamisk miljø der utfordringer og behov for tilpasninger er daglig kost. Kommunestrukturen og ressursene som kommunene har for å møte disse utfordringer er viktige faktorer. De kan ikke forventes å være fastlåst i all evig tid. Men utformingen av kommunestrukturen er en balansekunst med flere aktører og hensyn. Det er ikke kun et spørsmål som kan overlates “ekspertene” og politikernes beslutninger uten omtanke for innbyggernes holdninger og oppfatninger. Den politisk-administrative forvaltningsstrukturen er noe som innehar en særskilt betydning for mange og resultater fra mange folkeavstemninger, så vel som utredninger i Norge, viser en klar tilbakeholdenhet når det gjelder endringer i dagens kart (jf. Klausen og

Johnsen 2006; KR D 2005). For kommunalforskere er det derfor all grunn til å følge med i den videre utviklingen.

## UTVALGTE PUBLIKASJONER

---

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård, 2003, *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturess betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2003a, "Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter?" *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19(3):240–75.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2003b, "Kommunesammenslåing: Folkets krav eller folkets skrekk?" I Kommunenes Sentralforbund (red) *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestruktur*. Oslo: Kommuneforlaget.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2004, "Holdninger til endringer i kommunestruktur – hva man ser kan bero på hvor man står: Noen kommentarer til Dag Ingvar Jacobsens nyanser." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 20(4):414–20.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2005, "Endringer i kommunestruktur: Hva skiller motstanderne fra de velvillige?" I Jo Saglie og Tor Bjørklund (red) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

## 3.2 REGIONREFORMER OCH REGIONALISERING

### 3.2.1 UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

*LENNART NILSSON OCH DAVID KARLSSON*

Den svenska regionala förvaltningen har länge varit under omprövning och för närvarande pågår en process där förslag om länssammanslagningar och överföring av ansvarsområden från statlig till regional nivå prövas. Det övergripande syftet med reformprocessen är att Sveriges regioner i framtiden ska vara dimensionerade för att möta de utmaningar de står inför, speciellt på hälso- och sjukvårdens och utvecklingspolitiken området. Förebilder i denna process är regionerna i Skåne och Västra Götaland som i slutet av 1990-talet genomförde en strukturreform av den typ som nu övervägs för hela landet.

Reformen i Västra Götaland har i mer än tio år följts av en forskargrupp vid Göteborgs universitet. Inom programmet "Uppföljning och utvärdering av Västra Götalandsregionen" har gruppen studerat skilda aspekter av utvecklingen i Västsverige sedan 1998. Forskningsprogrammet har finansierats av medel från Göteborgs universitet, Sveriges Kommuner och Landsting, Västra Götalandsregionen samt för speciella projekt från råd och fonder.

#### **UPPLÄGG OCH ORGANISERING AV PROGRAMMET UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN**

---

I programmet har forskningen inriktats på hur regionen fullgör de två huvuduppgifterna som är välfärdsfrågorna, främst hälso- och sjukvården, och utvecklingsfrågorna samt på hur regionen lever upp till kraven på demokrati och effektivitet. Utvärderingsprogrammets referensram och teoretiska utgångspunkter har tidigare presenterats i "Vadan och varthän?" (Nilsson 2004). Resultaten medger tolkningar utifrån skilda demokratiideal och effektivitetsbedömningar och det ankommer på läsarna att slutligt ta ställning (jfr Krantz 2002). I programmets analyser har det eftersträvat att ge ett brett underlag för ställningstagandena genom att analysera olika aspekter av förhållandena i Västra Götalandsregionen i relation till:

- Huvuduppgifterna regional utveckling samt välfärd främst hälso- och sjukvård.
- Målen demokrati och effektivitet.
- Medborgarnas bedömningar samt bedömningar av andra aktörer som politiker, tjänstemän samt företrädare för kommuner och näringsliv.
- Förhållandena i olika delar av Västra Götaland.
- Förändringar över tid.
- Jämförelser av den regionala nivån med andra nivåer som den kommunala, den nationella och EU-nivån.
- Jämförelser av Västra Götalandsregionen med andra regioner/landsting och Sverige som helhet.

Utvärderingsprogrammet omfattar perioden 1999-2008 vilket är en lång tidsperiod för ett forskningsprogram men när det gäller att avläsa effekter av en så omfattande förändring av samhällsorganisationen som etablerandet av Västra Götalandsregionen är det en förhållandevis kort tidsperiod. Som Putnam framhöll i samband med studierna av de italienska regionerna under tjugo års tid så är det inte fråga om år utan årtionden när det gäller att bedöma effekter stora samhällsförändringar (Putnam 1993/96).

De undersökningar som genomförts inom ramen för utvärderingsprogrammet har både karaktären av att jämföra förhållandena före och efter regionens bildande och inriktning på att följa själva förändringsförloppet. I flera fall är det inte möjligt att renodlat hänföra studierna till den ena eller den andra kategorin utan de har inslag av både effektstudier och processtudier (Vedung 2009).

Medverkande forskare kommer från ett flertal institutioner och centrumbildningar vid Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation (JMG), Statsvetenskapliga institutionen och Företagsekonomiska institutionen samt från Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Kommunforskning i Västsverige (KFi) och Samhälle Opinion Massmedia (SOM-institutet). Dessutom har nordiska forskare medverkat för att ge inblick i utvecklingen i de andra nordiska länderna och perspektiv på utvecklingen i Sverige och Västsverige (Hansen 2008, Sandberg 2009 samt Dyhrberg, Opstrup og Krogh 2010).

Förutsättningen för forskargruppens arbete med utvärderingen av Västra Götalandsregionen har varit att de engagerade forskarna under lång tid bedrivit forskning inom detta fält. Det gäller forskning om lokala och regionala medier, kommunal och regional demokrati, ekonomi, styrning och effektivitet i offentliga organisationer samt regionalisering och regional utveckling. Av största vikt har emellertid varit att situationen i Västra Götaland kunnat relateras till förhållandena i hela Sverige, i andra storstadsregioner samt i vissa fall också



till förhållanden i andra länder. Sammantaget har en kvalificerad forskargrupp mobiliserats för att belysa utvecklingen i Västsverige.

Denna forskning har bedrivits inom olika ämnen och med en mångfald metoder. Ett centralt inslag i utvärderingen är medborgarperspektivet och sedan 1998 har SOM-institutet genomfört årliga medborgarundersökningar i Västra Götaland. Möjlighet till jämförelser finns med de årliga nationella undersökningarna samt med tidigare undersökningar i Göteborgsregionen, med en speciell ungdomsundersökning i Västsverige 2000/2001 och med undersökningar i Skåne sedan 2001.

Studierna av demokrati baseras i stor utsträckning på de breda medborgarundersökningarna. Det genomfördes också enkätundersökningar med samtliga förtroendevalda i regionen våren 2000 och våren 2002. Den första politikerundersökningen gick dessutom ut till ledamöter av fullmäktige i samtliga 49 kommuner i Västra Götaland och den andra till fullmäktige i åtta kommuner inklusive Göteborg (Bäck 2004). I ett senare forskningsprogram har samtliga kommunfullmäktigeledamöter och landstings-/regionfullmäktigeledamöter i landet fått besvara frågor om lokal och regional demokrati (Karlsson 2010). Enkätstudierna har emellertid kompletterats med intervjuer och fallstudier. Fördjupade studier av regionbildningen, regionalisering, internationalisering och utvecklingspolitik har krävt intervjuer med berörda politiker och tjänstemän samt med företrädare för näringslivet i Västsverige (Nilsson 2004b).

Vid studiet av ekonomi och ekonomistyrning har en bred uppsättning metoder tillämpats, som innefattat genomgång av den årliga redovisningen, revisionsrapporter och annat skriftligt material, intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i regionen samt återkommande intervjuer med professionella grupper.

I studierna av medielandskapet har ingått historiska analyser av mediestrukturens förändring, innehållsanalyser av etermedier och pressmaterial samt studier av mediekonsumtion baserat på data från medborgarundersökningarna.

## **RESULTAT**

---

Inom ramen för utvärderingsprogrammet har hittills 11 böcker från SOM-institutet publicerats och 27 rapporter i utvärderingsprogrammets rapportserie. Därutöver har andra böcker och rapporter med anknytning till programmet givits ut liksom böcker baserade på SOM-undersökningarna i Skåne. Efter fem år sammanfattades resultaten dittills i antologin Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet redigerad av Lennart

Nilsson (2005). Programmet avslutades 2010 med ytterligare en antologi redigerad av Lennart Nilsson (2010): *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Sammantaget innehåller dessa båda volymer nära 50 rapporter i kapitelform skrivna av förvaltningsforskare, statsvetare, företagsekonomer och medieforskare.

Några övergripande slutsatser från programmet är följande: Västra Götalandsregionen skapades i en turbulent politisk tid. Den första tiden dominerades av partipolitiska konflikter och svåra ekonomiska problem. Både medborgarnas och förtroendevaldas syn på den nya regionen var vid denna tid mycket kritisk. Men med tiden löste sig de politiska konflikterna. Regionen kom att under många år styras av en blocköverskridande koalition och genom en skattehöjning säkerställdes regionens ekonomi. Idag är medborgare och förtroendevalda i Västra Götaland mer nöjda med hur demokratin och servicen fungerar i regionen än vad man är i andra delar av landet. Initialt fanns farhågor om att konflikter mellan olika delar av regionen skulle dominera Västra Götalands politiska liv, men av sådana konflikter märks idag lite. Det är traditionella partipolitiska konflikter som präglar politiken i Västra Götaland.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Nilsson, Lennart (red), 2004a, *Svensk Samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Nilsson, Lennart (red), 2010, *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

En lista över projektets samtliga publikationer återfinns på:

[http://www.cefos.gu.se/forskning/Medborgarskap\\_och\\_demokrati/uppfolj\\_v\\_gotalandsreg/](http://www.cefos.gu.se/forskning/Medborgarskap_och_demokrati/uppfolj_v_gotalandsreg/)

## 3.2.2 NORRLÄNSK REGIONALISERING

*ANDERS LIDSTRÖM*

Sedan ett par decennier håller Sverige på att stöpas om. Vårt land har länge setts som urtypen för en decentraliserad enhetsstat, med stark statsmakt och kraftfulla kommuner. Den regionala nivån har däremot präglats av att den rymmer en mångfald olika offentliga aktörer med delvis överlappande och konkurrerande uppgifter. Det direktvalda organet utgörs av landsting, men deras uppgifter är i huvudsak begränsade till ansvaret för hälso- och sjukvård. Staten finns representerad i form av länsstyrelser, med övergripande ansvar för regional utveckling, men också med många kontrollerande uppgifter. Dessutom har de större statliga verken egna regionala organisationer, som dock sällan håller sig till länsgränserna. Utöver detta är också stora kommuner samt universitet och högskolor viktiga regionala aktörer. Sammantaget har denna mångfald fått beteckningen "den regionala röran". I detta ligger också ett antagande om att det aldrig varit meningen att den regionala nivån skulle vara stark och kraftsamlad.

Sedan några år växer emellertid ett betydelsefullt och mer samlat regionalt självstyre fram. Västra Götaland och Skåne var först ut, men även på andra håll i landet diskuteras någon form av regionalisering. Förutom att de nya regionerna är större, genom att de består av landsting som slagits samman, har de också övertagit betydelsefulla uppgifter för regional utveckling från länsstyrelserna. Regioner har helt enkelt mer muskler för att utveckla den egna landsändan och har möjlighet att göra egna prioriteringar av bland annat utvecklingsinsatser och infrastrukturprojekt.

Ända sedan Ansvarskommittén lämnade sin slutrapport i februari 2007, med förslag om att Sverige borde delas in i 6-9 större regioner, har starka politiska krafter i kommuner och landsting i de fyra nordligaste länen arbetat för en regionalisering av norra Sverige. Det visade sig emellertid svårt att enas kring en storregion som omfattade alla län utan i stället bedrevs arbetet i två separata konstellationer. Så småningom skickades två ansökningar om regionbildning till regeringen. Den ena, från Region Norrland, omfattande Norrbotten och Västerbottens län samt norra Västernorrlands län. Den andra från Jämtlands län samt Ånge och Sundsvalls kommuner, hade beteckningen Region MittSverige. Bägge dessa kom emellertid att avvisas av regeringen som alltför begränsade. När detta skrivs är det oklart hur eventuella nya ansökningar kan komma att se ut.

I projektet "Norrländsk regionalisering" är syftet att undersöka beslutsprocesser och medborgarperspektiv i anslutning till den pågående regionaliseringen. Projektet har hittills omfattat två steg, det ena genomfört 2008-2009 och det andra 2010-2011. Den första studien finansierades gemensamt av de fyra nordligaste landstingen. I den andra studien valde landstinget i Jämtlands län att avstå, varför finansieringen för denna delades mellan landstingen i Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland. För att kunna behålla kontinuiteten i medborgarundersökningarna svarade statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet för finansieringen av den del som avsåg invånarna i Jämtlands län.

De bägge projekten har genomförts av forskare vid Luleå tekniska universitet, Umeå universitet och Mittuniversitetet. Förutom Anders Lidström som projektledare har gruppen omfattat bl.a. kulturgeograferna och professorerna Dieter Müller, Kerstin Westin och Ulf Wiberg, ekonomhistorikern professor Nils-Gustav Lundgren, professorn i medie- och kommunikationsvetenskap Lars Nord, statsvetarna docent Christine Hudson, docent Göran Bostedt, fil dr Magnus Blomgren, fil dr Katarina Roos och fil dr Malin Rönnblom.

## **TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER**

---

En utgångspunkt för studien är antaganden om flernivådemokratins förutsättningar och den vertikala maktindelningens betydelse i ett lands styrelsekick. Sverige är i grunden en enhetsstat men även inom ramen för en sådan statsform finns utrymme för olika typer av lösningar. Hur fördelningen av ansvar och befogenheter mellan nivåer ser ut kan ses som ett slags konstitutionellt metaspel som anger regler som sätter gränser för hur politiken sedan utformas på de olika nivåerna. Det finns starka intressen som verkar för att förstärka vissa nivåers ställning på bekostnad av andra.

Just när det gäller regionfrågan är det notabelt hur denna komponent i det konstitutionella metaspelet i Sverige inte ens fått plats vid förhandlingsbordet förrän vid 1900-talets sista decennium. Trots en länsindelning som i grunden härrör från stormaktstidens behov och som sedan länge betraktats som obsolet blockerades alla försök till reformering. Motkraften bestod av en koalition av starka kommuner som såg sina positioner hotas, och en stark centralmakt som var orolig för att mer betydelsefulla regioner skulle leda till alltför stora skillnader mellan olika delar av landet. Det är först genom en kombination av förändrade strukturella förhållanden i form av t.ex. marknadsliberalisering och urbanisering, Sveriges medlemskap i EU samt starka och eniga aktörer i pionjärregionerna Västra Götaland och Skåne som regionfrågan kom att få plats på spelbordet. Så fort den hamnat där förändrades emellertid spelet och även tidigare allianser kom att upplösas. Kommunerna ändrade inställning

och kom att betrakta regionalisering som en förutsättning även för deras egen utveckling. Detta underlättades av sammanslagningen av kommun- och landstingsförbunden. Allt fler partier intog en positiv hållning. En viktig fråga att besvara i projektet är hur denna förändrade spelordning kommer till uttryck den regionalisering som pågår i norra Sverige.

En annan teoretisk utgångspunkt gäller vilka förutsättningar man i allmänhet bör förvänta sig om man vill få till stånd en framgångsrik regionalisering. I kommun- och landstingspolitikernas perspektiv är det framför allt möjligheterna till stordriftsfördelar och en regional kraftsamling som varit vägledande. Regioner förväntas också ge Norrland en mer sammanhållen röst gentemot myndigheter, andra landsändar och internationella organ. Men i regioner som gör anspråk på demokratisk legitimitet är medborgarnas uppfattningar avgörande. Det är dock viktigt att denna fråga inte enbart begränsas till folkets åsikter om bildandet av nya regioner. Detta utgör visserligen en komponent, men andra betydelsefulla aspekter i ett medborgarperspektiv gäller förekomsten av norrländska identiteter, medborgarnas uppfattningar om vad som skapar förutsättningar för en regional kraftsamling och bedömningar av Norrlands ställning i ett internationellt perspektiv. Förekomsten av länsgränsöverskridande aktiviteter bland medborgarna, såsom dessa kommer till uttryck i till exempel arbetspendling, fritidsaktiviteter, kulturkonsumtion och medievanor bör också vägas in när förutsättningarna för regionalisering ur ett medborgarperspektiv bedöms.

## **EMPIRISKA ANALYSER**

---

I en del av projektet studeras processen kring bildandet av regioner i norra Sverige. Under den första projektperioden (2008-2009) omfattade detta processen i de fyra nordligaste länen. Under den andra projektperioden (2010-2011) har dock dessa studier begränsats till processen kring region Norrland, som enligt förslaget omfattar Norrbottens, Västerbottens och norra delen av Västernorrlands län. Processtudierna har bland annat innefattat undersökningar av vilka de relevanta aktörerna är, vilka förhandlingar som förekom, vilka avgöranden som träffades och vilka resultat detta ledde till. Analyserna bygger på officiella dokument, intervjuer med inblandade politiker och centrala bedömare samt på deltagande observation.

Den andra delen av projektet består av studier av medborgarnas uppfattningar om regionalisering och olika förutsättningar för regional utveckling. Inom ramen för denna har två enkätundersökningar genomförts, vardera med slumpmässiga urval om 4000 medborgare i de fyra nordligaste länen. Den första av dessa genomfördes hösten 2008 och den andra hösten 2010. Bägge

nådde en svarsfrekvens om 64 procent, vilket får anses vara mycket tillfredsställande.

Till en del ställdes samma frågor vid de bägge undersökningstillfällena, till exempel om hemmahörighet och identitet, uppfattning i regionfrågan, demokrati, regionala utvecklingsförutsättningar och globalisering. Andra frågor har bara ställts vid det ena tillfället. Det gäller till exempel frågor om inställning till hälso- och sjukvård, regionala medievänor, kultur- och fritidsvanor samt mäns och kvinnors syn på regional utveckling. Den undersökning som genomfördes 2010 innehöll specifika frågor om det då aktuella valet, med särskilt fokus på landstingsvalets betydelse i förhållande till andra val. Frågor har till en del samordnats med motsvarande undersökningar som genomförts i region Västra Götaland och region Skåne för att kunna dra slutsatser om likheter och skillnader mellan de olika regionerna. Till en del används frågorna för att analysera aktuella förhållanden i regionaliseringsprocessen men de är också utformade för att följas upp i ett senare skede, efter en eventuell regionalisering, och därmed kunna ligga till grund för framtida analyser av regionaliseringens effekter.

## **PRELIMINÄRA RESULTAT**

---

De viktigaste resultaten från studien av regionaliseringsprocessen 2008-2009 har redovisats i rapporten "Kan norra Sverige regionaliseras?". Rapporten bidrog med viktiga insikter om förutsättningarna för Norrlands regionalisering. Bland annat har forskarna kunnat tydliggöra hur det kunde komma sig att det var så svårt för de politiska eliterna från olika delar av Norrland att komma överens i regionfrågan. Det visade sig att låsningar mellan nyckelaktörer redan tidigt satte käppar i hjulen för samarbetet och att det hos många fanns en misstanke om att det kunde finnas bakomliggande agendor i processen. Modellerat efter motsvarande process vid tillkomsten av Västra Götalandsregionen fanns en uttalad ambition att inte börja med att fördela uppgifter på de fyra tidigare centralorterna, men kanske hade misstänksamheten kunnat undanröjas om just alla orters betydelse kunnat klargöras i ett tidigt skede.

Enkätundersökningen har visat på blandade resultat i fråga om medborgarnas inställning till regionalisering. Motståndet är starkt mot de föreslagna regionerna i främst Norrbotten men också i Västerbotten. I Västernorrlands och Jämtlands län är opinionsläget jämnare. En majoritet för de nya regionerna finns bland de som bor i Örnsköldsviks kommun. Däremot visar det sig att opinionen är mindre negativ än vad läget var i Västra Götalandsregionen före dess tillkomst. En majoritet av norrlänningarna anser dessutom att större regioner skulle kunna bidra till en positiv utveckling av landsändan.

I en annan delstudie undersöktes norrlänningarnas territoriella identiteter. Genom att fråga om i vad mån individer känner sig som norrbottningar, ångermanlänningar, jämtlänningar, med mera försökte vi fånga in förekomsten av olika typer av regionala identiteter. Norrlänningar visade sig i hög grad identifiera sig med sitt län och med Sverige men norrlandsidentiteten var också förvånansvärt stark. I Norrbotten är länsidentiteten starkare än norrlandsidentiteten, bland västerbottningarna ligger de bägge identiteterna på ungefär samma nivå medan norrlandsidentiteten är starkare än länsidentiteten i Västernorrlands och Jämtlands län.

Bland andra viktiga iakttagelser kan noteras att norrlänningarna i allmänhet är nöjda med hur demokratin fungerar, men man är minst nöjd med demokratin i landstingen. Det sociala kapitalet i form av medborgarnas tillit till varandra och deras sociala nätverk är något starkare i Norrland än i övriga Sverige. Vidare visar undersökningarna att medborgarnas bild av det som kan utvecklas i Norrland för att skapa tillväxt och vända befolkningsutvecklingen allttjämt i hög grad bygger på exploatering av råvarutillgångar, medan insikten om tjänste- och kunskapssamhällets betydelse är begränsad. Norrlänningen är vidare starkt globaliserad, många har omfattande kontakter med världen utanför Sverige och en majoritet är positiva till fortsatt invandring. Norrlänningen framstår här som mer öppen och förändringsinriktad än vad som ibland tidigare antagits.

Resultaten från den medborgarundersökning som genomfördes 2010 kommer att publiceras i en rapport som ges ut i början av 2012.

## **BETYDELSE**

---

Projektet har haft stor betydelse genom att bidra med oberoende analyser av den pågående regionaliseringsprocessen samt för att komplettera underlaget med kunskaper om medborgarnas perspektiv. Regionaliseringen i Sverige har bland annat kritiserats för att inte väga in medborgarnas ståndpunkter och bedömningar. Detta projekt ger därmed en kunskapsmässig balans i den pågående processen. Studierna har också högt värde i vetenskapssamhället. Vissa av de undersökningar som genomförs är både nationellt och internationellt unika. Det gäller till exempel studierna av globaliseringsattityder, medievänor över länsgränser och av landstingsvalens betydelse. En viktig komponent är den grundundersökningarnas lägger för framtida forskning. Allt talar för att någon form av regioner förr eller senare kommer att etableras och då kommer det att vara värdefullt att kunna använda undersökningarnas resultat som jämförelsepunkt vid kommande analyser av regionaliseringens konsekvenser.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Lidström, Anders (red), 2009, *Kan norra Sverige regionaliseras?*  
Forskningsrapporter i statsvetenskap vid Umeå universitet 2009:2. Umeå:  
Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.



### 3.2.3 REGIONFRÅGAN PÅ CENTRAL NIVÅ

*DAVID FELTENIUS*

En stor del utav den svenska forskningen kring regioner har skett med utgångspunkt från de processer som ägt rum på olika håll ute i landet. Lika mycket uppmärksamhet har dock inte ägnats åt de processer som ägt rum på central nivå. I min forskning kring regioner har därför regionfrågans utveckling i den offentliga beslutsprocessen på central nivå skildrats genom att uppmärksamma betydelsen av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Regionfrågan handlar i korthet om att ersätta dagens landsting med ett färre antal regioner. SKL utgör en central aktör i denna fråga och har i flera sammanhang varit pådrivande för en transformering av landstingen till regioner. På så vis kan SKL inte enbart sägas utgöra en bidragande faktor till bildandet av regioner i landet, utan även till frågans position på den politiska agendan. Utan SKL:s engagemang i regionfrågan är det högst sannolikt att den svenska debatten kring regionfrågan sett helt annorlunda ut.

SKL:s starka engagemang i regionfrågan är dock långtifrån självklart sett ur ett historiskt perspektiv. Ena hälften av det som idag utgör den gemensamma organisationen SKL, Svenska Kommunförbundet, var nämligen under 1990-talet motståndare till idén om att förvandla landstingen till regioner. Det förhållandet väcker frågan om varför Svenska Kommunförbundet ändrade ståndpunkt. Min forskning kring denna frågeställning har bedrivits inom ramen för det av Vetenskapsrådet finansierade projektet "The Transformation of Governance and the New Territorial Politics" där professor Anders Lidström och professor John Loughlin har varit projektledare.

#### **RESULTAT**

---

Resultatet av en empirisk studie "Från splittring till enighet. Om Sveriges Kommuner och Landstings ståndpunkt i regionfrågan", baserad på intervjuer och offentligt tryck, visar att förbundets svängning kan förklaras av ett samspel mellan interna (inom organisationen) och externa (utom organisationen) faktorer (Feltenius 2008). Inom organisationen skedde ett maktspel mellan olika falanger i regionfrågan. Till en början hade motståndarna till regioner ett starkt grepp om förbundet, vilket bland annat tog sig i uttryck i att de hade kontroll över ordförandeposten.

I slutet av 1990-talet ändrades dock maktbalansen mellan de bägge falangerna i och med att den nye ordföranden var en varmare förespråkare för regioner jämfört med sin företrädare på posten. Förutom ordförandebytet hade också beslutet om ett sammangående med Landstingsförbundet en betydelse för att Svenska Kommunförbundet kom att ändra ståndpunkt. Landstingsförbundet var nämligen ivriga anhängare till tanken om att ersätta landsting med regioner.

Eftersom det inte gick att skapa ett gemensamt förbund med olika åsikter i centrala frågor var de bägge förbunden tvungna att jämka samman sina åsiktspaket. Denna situation satte press på Kommunförbundet att ändra ståndpunkt i regionfrågan. Förutom dessa interna faktorer kan Svenska Kommunförbundets kovändning förklaras av ett externt händelseförlopp i termer av regionalisering samt försöksverksamhet med regionbildningar i Skåne och Västra Götaland.

SKL utgör en central aktör i beslutsprocessen kring regionfrågan. Att ytterligare belysa förbundets roll i processen utgör därför en viktig uppgift för forskning på området, men lika viktigt är att synliggöra de fraktioner som finns inom partierna i regionfrågan. I samband med regeringen Reinfeldts hantering av Ansvarskommittén blev det tydligt att det finns delade meningar i regionfrågan inom Moderaterna. En liknande splittring mellan anhängare och motståndare gick tidigare att skönja inom Socialdemokraterna under Göran Perssons tid som statsminister och partiordförande.

Denna klyvning mellan "centrala" och "subnationella" falanger inom Sveriges två största partier väcker frågor om hur partiernas interna processer kring frågor om ansvarsfördelning fungerar. Kort sagt, hur jämkas centrala, regionala och lokala agendor inom partierna egentligen samman? Är det en ökad splittring som vi bevittnar mellan falanger som "hör hemma" på olika nivåer inom det politiska systemet? I så fall, vilka konsekvenser får det för partiernas förmåga att styra landet?

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Feltenius, David, 2008, "Från splittring till enighet. Om Sveriges Kommuner och Landstings ståndpunkt i regionfrågan." *Kommunal ekonomi och politik*, 12(2): 37-65.

### 3.2.4 DEN NORSKE SYKEHUSREFORMEN

*TORE HANSEN*

Prosjektet "Den norske sykehusreformen" behandler etableringen av nye helseregioner, og sentraliseringen av den politiske styringen av sykehusene og spesialisthelsetjenesten i Norge. I dette prosjektet ledet jeg styringsgruppen på vegne av Helsedepartementet – og der NIBR v/Inger Marie Stigen og Ståle Opedal sto for det forskningsmessige arbeid (Opedal og Stigen 2005; Hansen 2005).

Hensikten ved dette prosjektet var å kartlegge og analysere de umiddelbare konsekvenser av at de politisk ledete fylkeskommunene ble "fratatt" ansvaret for spesialisthelsetjenesten til fordel for en statlig – og faglig "profesjonelt" ledet styring av institusjonene for spesialisthelsetjenesten innen for et nyetablert regionalt styringssystem. Inndeling av Norge i fem – og senere fire – sykehusregioner innebar at båndene til lokale politiske myndigheter ble kuttet, samtidig som det skulle etableres en ny type ledelse som kunne styre helseforetakene både på regionalt nivå og helt ned til enkeltforetak. Samtidig rettet prosjektet oppmerksomheten mot forholdet mellom den statlige eier – representert ved Helsedepartementet – og de regionale helseforetak, slik disse relasjonene ble utformet gjennom årlige oppdragsbrev fra departementet til den regionale helseledelsen. Gjennom en spørreskjemaundersøkelse til de regionale og lokale foretaksstyrer (eller medlemmene av disse) ble endringer i maktforhold og samarbeidsrelasjoner kartlagt og analysert – men prosjektet som sådant gikk, av naturlige grunner (reformen ble gjennomført i 2002), lite inn på de mer langsiktige konsekvenser av disse reorganiseringsprosessene. På lokalt nivå har reformen bidratt til en sterkere integrering av helseinstitusjonene gjennom sammenslåing av om lag 250 sykehus til 33 lokale helseforetak. Sykehusreformen har bidratt til å sette en rekke endringsprosesser på dagsorden – bl.a. gjennom sammenslåing til store behandlende enheter. Dette har imidlertid skapt en lang rekke konflikter knyttet til bevaringen av sykehus og avdelinger rundt om i landet – og i denne forstand innebar også statliggjøringen en sterkere politisering av sykehuspolitikken.

## UTVALGTE PUBLIKASJONER

---

Hansen, Tore, 2005, "Hvorfor søkelys på sykehusreformen?" I Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (red), *Helse-Norge i støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (red), 2005, *Helse-Norge I støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen*. Bergen: Fagbokforlaget.

### 3.2.5 SVENSKA STADSREGIONER

*ANDERS LIDSTRÖM*

Detta projekt handlar om utvecklingen mot stadsregioner och dess konsekvenser för det lokala medborgarskapet och de lokala politiska institutionerna. Stadsregioner, som består av en centralkommun och omgivande kranskommuner, får allt större betydelse för ekonomisk utveckling, konkurrenskraft och som livsmiljö. Inom stadsregionerna är det vanligt att individer bor i en kommun men arbetar, gör inköp eller tillbringar fritid i andra kommuner. Ett uttryck för detta är den tilltagande arbetspendlingen. Mellan 1975 och 2004 ökade pendlingen över kommungräns från 18 till 30 procent av arbetskraften. Det pågår en tyngdpunktsförskjutning i fråga om det lokala territoriets användning i Sverige, från ett inomkommunalt nyttjande mot ett mer interkommunalt. Ingenstans är detta så uppenbart som i stadsregionerna. Samtidigt är skillnaderna mellan olika geografiska områden stora. Förändringarna har olika förutsättningar, förlopp och utbredning i till exempel stadsregioner av olika storlek.

Stadsregioner är inte politiska beslutsenheter i formell mening, men har ändå i allt högre grad kommit att bli arenor för medborgerligt politiskt handlande och offentlig förvaltning på ett sätt som utmanar existerande enheter för lokal demokrati. Det lokala medborgarskapet med bland annat rösträtt och skattebetalningsskyldighet är knutet till kommunen, men nyttjandet av territoriet sträcker sig ofta utanför detta. Kommuner tillhandhåller tjänster i första hand för de egna medborgarna men får acceptera att denna service i vissa fall också nyttjas av andra.

Projektet "Svenska stadsregioner – demokrati, lokalt medborgarskap och politiska institutioner" syftar till att undersöka vilka konsekvenser utvecklingen mot stadsregioner har för det lokala medborgarskapet och de lokala politiska institutionerna.

Projektet finansieras genom anslag från Riksbankens Jubileumsfond, pågår mellan 2009 och 2011 och genomförs av en mångvetenskaplig forskargrupp vid Umeå universitet. Det leds av professor Anders Lidström, statsvetenskapliga institutionen. Gruppen består i övrigt av docent Christine Hudson och fil dr Niklas Eklund, statsvetenskapliga institutionen, professor Kerstin Westin, kulturgeografiska institutionen och Johan Lundberg, fil dr i nationalekonomi och verksam vid institutionen för nationalekonomi och Centrum för regionalvetenskap (CERUM).

## TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

---

Den pågående utvecklingen mot stadsregioner är en samtida och hittills i den svenska statsvetenskapliga forskningen starkt underskattad strukturell förändring med betydande potential att utmana institutioner som har stark förankring i den svenska politiska kulturen. När kollektiva problem i allt mindre utsträckning kan lösas inom kommunens ram, vilket är en realitet i stadsregionerna, blir frågan om hur kommunerna kan hantera detta central. Förmår kommunerna att svara för gränsöverskridande lokal problemlösning med bibehållen legitimitet eller kan till och med själva kommuninstitutionen utmanas?

Projektet har en naturlig koppling till grundläggande föreställningar inom framför allt historisk och sociologisk institutionalism, med deras antaganden om institutionella trögheter respektive lämplighetslogik. Med detta som utgångspunkt undersöker projektet bland annat ifall den spårbundenhet som är kopplad till kommunen som etablerad institution rubbas av den tilltagande utvecklingen mot stadsregioner. När, hur och varför sker förändringar? Vilka driver på, vilka håller igen? Studier gäller också vilken typ av lämplighetslogik som aktualiseras i anslutning till val av olika institutionella former. Vilka lösningar uppfattas ge legitimitet i omvärlden? Vad betraktas till exempel som lösningar "i tiden"?

Även det lokala medborgarskapet kan ses som en politisk institution, med hittills självklar koppling till det kommunala territoriet. I och med utvecklingen mot stadsregioner utmanas emellertid detta medborgarskap i den meningen att det kan visa sig vara otillräckligt för de behov som många av stadsregionens invånare har. Rösträtt och politiskt inflytande är traditionellt knutet till den kommun där man bor medan nyttjande av service kan ske i andra kommuner. Försök att påverka politiska beslut kan rikta sig mot beslutsfattare utanför den egna kommunen i stadsregionen. Det är inte säkert att identiteter och känslan av hemmahörighet begränsas till hemkommunen utan den kan lika gärna omfatta stadsregionen som helhet. Det saknas emellertid forskning i fråga om hur pass omfattande denna utmaning mot det lokala medborgarskapet är. I sammanhanget är också en viktig fråga hur mönstret ser ut i fråga om vilka som svarar för dessa utmaningar. Finns det skillnader mellan män och kvinnor? Är högstatusgrupper i stadsregionerna mer utmanande mot kommungränserna än grupper med låg status? Finns det skillnader mellan de som bor i staden och de som bor i kranskommunerna?

Projektet har också en koppling till demokratiteori genom dess prövning av hur stadsregionala former för demokrati kan utformas. Finns stöd för att pröva nya former, till exempel direktvalda beslutsorgan för hela stadsregionen, hearings om gränsöverskridande problem och lokala folkomröstningar som är gemensamma för flera kommuner (jämför med omröstningarna

om trängselavgifter i Stockholm 2006)? Det institutionella perspektivet kombineras med mer specifika genusvetenskapliga, statsvetenskapliga, kulturgeografiska och nationalekonomiska angreppssätt.

## **EMPIRISKA ANALYSER**

---

De empiriska analyserna genomförs i två svenska stadsregioner av olika storlek – Göteborgsregionen och Umeåregionen. Tidigare studier har visat att de stadsregionala effekterna skiljer sig åt mellan storlekskategorier. Var och en av dessa stadsregioner består av en stad och de omgivande kranskommuner som är funktionellt sammanlänkade med staden. Göteborgsregionen som lokalt arbetsmarknadsområde expanderar kontinuerligt men i projektet har vi valt att avgränsa detta fall till det område som innefattas i det kommunala samarbete som har beteckningen Göteborgsregionen. Detta omfattar 13 kommuner med sammanlagt 920 000 invånare och är förhållandevis väl etablerat med ansvar för bl.a. gemensamma planerings- och servicefunktioner och utgör även forum för idéutbyte mellan kommunerna. Umeåregionen är landets elfte arbetsmarknadsområde i storlek, består av sex kommuner och har totalt 140 000 invånare. Även inom detta pågår ett interkommunalt samarbete, som dock är lösligare till sin karaktär.

Under 2009-2010 genomfördes en enkätundersökning med ett slumpmässigt urval medborgare i dessa stadsregioner. Enkäten, som innehöll frågor om bl.a. identitet, demokrati och medborgarskap, besvarades av 3200 personer, eller 60 procent av urvalet. Parallellt med detta genomfördes en intervju- och dokumentbaserad undersökning av lokalpolitiska ledare och personer aktiva i de bägge interkommunala samarbetsstrukturerna. Detta ligger till grund framför allt för analyser av i vad mån och på vilket sätt den institutionella strukturen anpassar sig till de pågående strukturella förändringarna. I ett senare skede genomförs även en uppsättning fokusgruppsintervjuer i de bägge stadsregionerna. På basis av analyser av enkätsvar identifieras kategorier av medborgare som på olika sätt berörs av den stadsregionala utvecklingen. Dessa intervjuer ligger till grund för mer djupgående analyser av bakomliggande mekanismer och möjliga effekter för medborgare i stadsregioner.

Projektet erbjuder vidare möjligheter till jämförelser över tid genom att både Göteborgsregionen och Umeåregionen varit föremål för tidigare studier inom ramen för forskningsprojektet "Urban Design", som bedrevs vid Umeå universitet under åren 2002-2003.

## PRELIMINÄRA RESULTAT

---

Projektet har hittills resulterat i flera nationella och internationella publikationer men också i ett antal konferenspaper som är på väg att omarbetas till artiklar. En uppmärksam och mer populärt hållen sammanfattning av några resultat från projektet publicerades 2010 i Vetenskapsrådets tidskrift *Tvärnsnitt*. På basis av den genomförda enkätundersökningen prövas förutsättningarna för införandet av direktvalt stadsregionalt styre i de två stadsregionerna. Ett sådant styre skulle kunna utgöra komplement till kommunerna, men ha ett mer uttryckligt ansvar för frågor av övergripande stadsregional karaktär. Genom direktvalet skulle de ha starkare demokratisk legitimitet än de nuvarande kommunsamarbetena.

I artikeln antogs att tre förutsättningar på medborgarnivå bör råda för att det skall vara möjligt att inrätta direktvalda stadsregionala styren med demokratisk legitimitet. För det första bör det finnas en gemensam stadsregional identitet, för det andra bör medborgarna ha ett intresse för politiska frågor i andra kommuner i stadsregionen än bara i den egna och för det tredje bör det finnas ett uttryckligt stöd hos medborgarna för att inrätta denna typ av organ.

I alla tre avseenden finns stöd för att etablera direktvalda politiska beslutsenheter med stadsregionen som verksamhetsområde. Särskilt starkt är detta i Göteborgsregionen, men i hög grad även i Umeåregionen. Det finns en påtaglig stadsregional identitet, stort intresse för politik över kommungränser och fler som är för än emot att inrätta direktvalda beslutsenheter. Det senare är särskilt intressant med tanke på att erfarenheterna från andra länder med få undantag är att medborgarna varit negativt inställda till att inrätta nya beslutsorgan för stadsregioner och att sådana organ till och med avskaffats i storstäder ibland annat Storbritannien och Nederländerna. Resultaten står också i kontrast mot undersökningar som visat att medborgarna i allmänhet är skeptiska mot att inrätta nya storregioner i Sverige.

Ytterligare ett antal publikationer är relevanta för de frågeställningar som formulerats i detta projekt. Från det tidigare nämnda projektet "Urban Design" publicerades flera analyser om pendlingens betydelse för medborgardeltagandet, som kunde visa på samband som till en del motsäger det som tidigare varit känt i litteraturen. Inte minst har Robert Putnam menat att pendling försvårar för medborgarnas aktiva deltagande, men i ett par artiklar har vi i stället kunna visa att åtminstone kort- och medellång pendling medverkar till att deltagandet ökar, efter kontroll för alla andra kända faktorer som är gynnsamma för medborgerligt deltagande. Trots att pendling tar tid antas det ändå kunna bidra med nya insikter och vidgade vyer på ett sätt som skapar aktivitetslusta.



## BETYDELSE

---

Forskningen om demokrati, lokalt medborgarskap och politiska institutioner i stadsregioner har betydelse både för praktisk politik och för den inomvetenskapliga kunskapsutvecklingen inom området. Resultaten har tydlig praktisk betydelse i en brytningstid när stadsregionerna blir allt mer dominerande. Projektet kan bidra med kunskap som kan stimulera till debatt och förslag om hur utvecklingen mot stadsregioner kan mötas med politiska institutioner och hur det lokala medborgarskapets innehåll kan förändras.

Projektet har också stor inomvetenskaplig betydelse. Det finns få studier av detta slag i andra länder och därför är en uppgift för forskargruppen att initiera internationell forskning kring den stadsregionala problematiken. Detta sker genom att organisera paneler på internationella vetenskapliga konferenser och ta initiativ till internationella publikationer, men också genom att relatera forskningen till andra studier om styret av stadsregioner. Särskilt relevant är ett motsvarande norskt projekt som finansieras av Norges forskningsråd och bedrivs av Forskare Jacob Aars vid Rokkansentret vid Universitetet i Bergen ("Nye storbyregioner – endret deltakelse? Borgere, partier og frivillighet"). Samarbete sker också med The International Metropolitan Observatory, som jämför politik och regionalisering i storstäder i Europa och Nordamerika.

## PUBLIKATIONER I URVAL

---

Lidström, Anders, 2005, "Urban-Regional Cooperation: The Case of Umeå in Sweden." I Hendriks, Frank, Vincent van Stipdonk, och PieterTops (red) *Urban-Regional governance in the European Union. Practices and prospects*. Amsterdam: Elsevier.

Lidström, Anders, 2006, "Pendling och medborgardeltagande i Göteborgsregionen." I Nilsson, Lennart (red) *Nya gränser. Västsverige*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Lidström, Anders, 2006, "Commuting and Citizen Participation in Swedish City-Regions." *Political Studies*, 54 (4): 865-888.

Lidström, Anders, 2010, "Citizens' inter-municipal political orientations: evidence from Swedish city-regions." *Urban Studies*, 47(10):2093-2109.

Lidström, Anders, Niklas Eklund och Kerstin Westin, 2010, "Stort intresse för stadsregionalt politiskt styre." *Tvärsnitt*, nr 4.

Lidström, Anders, Christine Hudson Niklas Eklund, Johan Lundberg och Kerstin Westin, 2009, "Svenska stadsregioner. Demokrati, lokalt medborgarskap och politiska institutioner." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 111 (1): 59-63.

Lidström, Anders och Jefferey Sellers, 2011, "Governance and redistribution in metropolitan areas – a Sweden-US comparison." I Herrschel, Tassilo och PontusTallberg (red) *The Role of the Regions*. Kristianstad: Region Skåne.

### 3.2.6 NYE STORBYREGIONER – ENDRET DELTAKELSE? BORGERE, PARTIER OG FRIVILLIGHET.

*JACOB AARS*

Dette prosjektet handler om hvordan fremveksten av nye storbyregioner i Norge potensielt endrer kontekstene for politisk deltakelse og mobilisering. En av etterkrigstidens viktigste demografiske endringsprosesser er utviklingen av større, sammenhengende urbane regioner. Ett aspekt ved denne utviklingen er at en stadig større andel av befolkningen bor i slike storbyregioner (St.meld. nr. 31 2002-2003, s. 31). Men et annet aspekt ved urbaniseringsprosessen er at det utvikles en stor grad av samhandling og gjensidig avhengighet innenfor urbane regioner. Storbyregionene betraktes derfor som funksjonelle regioner, ikke definert gjennom administrative inndelinger eller identitet, men gjennom sosiale samhandlingsmønstre (Bäck 2003). Det er gjennomført mange studier av sosiale (Hansen og Sæterdal 1970, Nathan og Adams 1976, Van Kempen 1994) og næringsmessige (Krugman 1991, Porter 1990) implikasjoner av disse endringsprosessene, men det er gjennomført langt færre studier av hvilke konsekvenser utviklingen av storbyregioner har for demokrati og politisk atferd. En hovedantakelse som ligger til grunn for dette prosjektet er at utviklingen av dynamiske storbyregioner - med høy grad av mobilitet og samhandling innenfor et større territorium – har skapt nye kontekster for folks politiske deltakelse. Det er en viktig oppgave å undersøke hvilke forbindelser det er mellom forskyvninger i deltakelsesmønstre og de betydelige endringene som har skjedd i de kontekstene borgerne deltar innenfor. Prosjektet omfatter de tre storbyområdene Stavanger, Bergen og Oslo.

Prosjektet har rettet oppmerksomheten spesielt mot to trekk ved deltakelseskonteksten som vi mener er av særlig stor betydning: Sosio-demografisk sammensetning og mobilitet. Den sosiale sammensetningen kan sies å ha to dimensjoner. Én dimensjon er det generelle levekårsnivået i et boområde. En annen dimensjon er hvorvidt området er preget av homogene eller heterogene levekår. Mobilitet dreier seg om hvor stedbundne innbyggerne i et bestemt område er. Nærmere bestemt vil vi undersøke betydningen av inn- og utflytting og inn- og utpendling.

Prosjektet har reist to hovedspørsmål. Det ene spørsmålet har handlet om byen som kontekst for politisk deltakelse. Oppmerksomheten rettes her mot betydningen av egenskaper ved stedet for i hvilken grad og hvordan innbyggerne engasjerer seg i politikk. Å bo i en storby innebærer at man er i tett

og jevnlig kontakt med ulike grupper av innbyggere. Bykonteksten eksponerer derfor innbyggerne for forskjeller. Stor grad av heterogenitet innenfor et avgrenset territorium kan skape opphav til friksjon og konflikt, men det kan også tenkes at heterogene kontekster øker innbyggernes gjensidige toleranse og tillit. En annen mulighet er tilbaketrekning: Kontekster preget av mangfold kan utsette den enkelte for krysspress, noe som i sin tur kan medføre at den enkelte blir passiv.

Det andre spørsmålet vi har rettet oppmerksomheten mot dreier seg om at betydningen av administrative grenser, særlig kommunegrenser, blir mindre innenfor et territorium preget av høy mobilitet. Storbyregionene karakteriseres nettopp av mobilitet. Denne mobiliteten kommer til uttrykk gjennom inn- og utflytting til/fra kommunene i området, men mobiliteten uttrykkes også ved at en stor andel av innbyggerne krysser kommunegrenser i forbindelse med arbeidsreiser. I tillegg til arbeidspendling har vi sett på "fritidspendling", det vil si at innbyggerne noenlunde regelmessig reiser ut av egen kommune for å handle, trene, benytte kulturtilbud eller besøke familie. Litt spissformulert kan man si at det oppstår en frikobling av demos og territorium. En mulig antakelse er at mobile innbyggere, for eksempel pendlere, er mindre aktive enn andre, enten fordi tilhørigheten til egen kommune svekkes eller fordi de bruker mye tid på forflytning.

Prosjektet ble gjennomført ved Uni Rokkansenteret i Bergen i samarbeid med Institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen og Institutt for samfunnsforskning i Oslo. Norges forskningsråd finansierte prosjektet gjennom programmet Demokrati, regionalitet og styring (DEMOSREG). Prosjektleder var Jacob Aars fra Uni Rokkansenteret. Ytterligere medvirkende herfra var Dag Arne Christensen, Hans-Erik Ringkjøb og Kristin Strømsnes. Fra Institutt for sammenliknende politikk medvirket Tor Midtbø, mens Jo Saglie og Erik Aarebrot medvirket fra Institutt for samfunnsforskning.

## **DATA**

---

Den mest sentrale datakilden har vært en befolkningsurvey som er gjennomført i de tre nevnte storbyregionene. Ettersom prosjektet retter fokus mot storbyregioner, er spørreundersøkelsen gjennomført i et forholdsvis stort antall kommuner i tillegg til de tre storbykommunene: I henhold til Storbymeldingen (St.meld. nr. 31 2002-2003) omfatter Osloregionen 46 kommuner, Bergensregionen omfatter 14 kommuner, mens Stavangerregionen omfatter 13 kommuner. Befolkningsundersøkelsen er gjennomført i disse kommunene (i alt 73). Utvalget av respondenter er trukket på en slik måte at det er et tilstrekkelig antall svarpersoner i hver enkelt av kommunene. Totalt er 6.166 personer intervjuet. Utvalget er også trukket slik at det har vært mulig å

gjennomføre analyser med tilstrekkelig antall respondenter på bydelsnivå, innad i hver enkelt av de tre storbykommunene.

Ved siden av innsamling av spørreskjemadata er det innenfor prosjektet bygget opp en større database med statistiske indikatorer som er brukt til å karakterisere norske kommuner. Spesiell vekt er lagt på de tre storby-regionene som inngår i prosjektet: Oslo, Stavanger og Bergen. Her har vi også inkludert en rekke indikatorer på bydelsnivå. Databasen omfatter opplysninger om levekår, demografi, politiske forhold, næringsmessige forhold, kommunal økonomi (KOSTRA) og kommunal organisering. Opplysningene er brukt til å gi en mest mulig presis beskrivelse av kommune og bydel som kontekst for politisk deltakelse. Alle opplysningene er tilrettelagt i ett datasett med i alt ca. 1.500 variabler. Disse aggregerte dataene er i analysene koblet til individdata, samlet inn gjennom den nevnte befolkningsurveyen.

For å kunne avdekke betydningen av kontekstuelle forhold, har prosjektet vært avhengig av å kunne benytte en bestemt statistisk teknikk: Flernivå-analyse (multi-level models, hierarchical models eller lignende). Denne teknikken tar hensyn til varians på så vel individnivå som på aggregert nivå (for eksempel kommune eller bydel). Ved å anvende flernivåanalyse har vi vært i stand til å avdekke effekter av sted og kontekst på en annen måte enn det som er gjort tidligere innenfor norsk valgforskning og deltakelsesforskning. I internasjonale tidsskrifter ser man stadig oftere bruk av flernivå-analyse. På dette feltet har Norge og Skandinavia for øvrig den fordel at datatilfanget på kommunenivå er stort og lett tilgjengelig. Derfor er det svært gode muligheter til å gjennomføre denne typen analyser hvis man har tilgang til tilstrekkelig gode datasett på individnivå, slik vi har hatt innenfor dette prosjektet.

## **RESULTATER**

---

På det første hovedspørsmålet, om betydningen av kontekst, har vi i flere arbeider som analyserer effekter av sosial ulikhet i en kommune eller bydel. Én mulig antakelse er at sosial eller etnisk ulikhet innenfor et område skaper stimulerende møter mellom folk med ulik bakgrunn. Våre analyser støtter ikke en slik hypotese. I stedet finner vi at sosial kapital blant innbyggerne er lavere i kommuner og bydeler preget av etnisk ulikhet. I et annet arbeid visere analysene at høy grad av sosial heterogenitet innenfor en kommune fører til lavere deltakelse i et utvalg av deltakelsesformer. I et tredje arbeid har vi undersøkt betydningen av kontekst på innbyggernes stemmegivning. Et av hovedfunnene fra denne analysen er at det stedet folk bor har en effekt på deres partipreferanser, selv etter at det er kontrollert for betydningen av individuelle bakgrunnstrekk. Et annet viktig resultat fra dette arbeidet er at velg-

ere i storbyenes omlandskommuner er mer høyreorienterte enn velgere som bor i bykommunene. Dette funnet er i tråd med internasjonal forskning på området.

På det andre hovedspørsmålet, om betydningen av mobilitet innenfor storbyområder, har vi tatt utgangspunkt i resultater fra amerikansk forskning som viser at deltakelse og sosial kapital påvirkes negativt av arbeidspendling (Putnam 2000). Vi finner få slike sammenhenger i det norske materialet. De som pendler til en annen kommune deltar stort sett like mye som de som arbeider i sin hjemstedskommune. Reisetid har en viss negativ effekt på politisk deltakelse, men effekten er svak. I stedet finner vi en positiv sammenheng mellom det vi kan kalle fritidspendling (det at man handler, bruker kulturtilbud, trener eller besøker familie i en annen kommunen innenfor storbyregionen) og politisk deltakelse. Det synes med andre ord ikke som om den interkommunale mobiliteten reduserer folks politiske engasjement. Tvert imot fører det i enkelte tilfeller til økt involvering. En mulig forklaring kan finnes i den norske/skandinaviske generalistkommunemodellen. Innenfor denne modellen er kommunene de klart viktigste tjenesteyterne og lokalpolitiske institusjonene innenfor et gitt territorium. Dette gjør hjemkommunen til det sentrale orienteringspunktet også for dem som ofte krysser grensene til andre kommuner. I et annet arbeid har vi reist spørsmålet om hvordan de politiske partiene håndterer det at medlems- og velgermassen i relativt stor grad flytter seg på tvers av kommunegrenser. Materialet fra denne delen av prosjektet antyder at partiene i stor grad forholder seg til de politisk-administrative grensene. Vi finner få spor av partisamarbeid på tvers av kommunegrensene, og informantene, det vil si partienes fylkessekretærer, er i liten grad opptatt av utfordringer som skyldes høy grad av mobilitet innenfor storbyregionene. En mulig forklaring er at de lokale partiorganisasjonene hovedsakelig innretter sin aktivitet mot kommuneorganisasjonene og mot de kommunale valgene.

Spørsmål i forbindelse med bypolitikk har generelt ikke fått stor oppmerksomhet innenfor nordisk statsvitenskap. Spesielt synes det viktig å forsterke forskningsinnsatsen når det gjelder betydningen av storbyregioner, det vil si samhandlende regioner som ikke er avgrenset av administrative inndelinger og der innbyggernes atferd i større grad enn i andre områder preges av interkommunal mobilitet, for eksempel gjennom pendling. Dette prosjektet vil forhåpentligvis kunne stimulere til økt forskning om politikk i storbyregionene. Forskningen vil kunne gi bidrag til diskusjonen om styringsmessige utfordringer i områder der det er manglende samsvar mellom tjenesters/politikkområders nedslagsfelt og administrative inndelinger (Baldersheim og Rose 2010). Men like viktig vil det være å undersøke innbyggernes atferd innenfor slike områder.

## UTVALGTE PUBLIKASJONER

---

Ivarsflaten, Elisabet og Kristin Strømsnes, 2011, "Etnisk mangfold, økonomisk ulikhet og sosial kapital." I Wollebæk, Dag og Signe Bock Seegaard (red) *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm Forlag.

Midtbø, Tor, Dag Arne Christensen og Jacob Aars, 2010, *Does place matter? A study of Norwegian local party support*. Notat 2-2010. Bergen: Uni Rokkansenteret.

Strømsnes, Kristin og Jacob Aars, 2011, "Pendling og sosial kapital i norske storbyregioner." I Wollebæk, Dag og Signe Bock Seegaard (red) *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm Forlag.

Aars, Jacob, Dag Arne Christensen og Tor Midtbø, 2010, *Diversity, uniformity and urban political participation*. Notat 4-2010. Bergen: Uni Rokkansenteret.

### 3.2.7 THE RISE OF THE NETWORKING REGION

*HARALD BALDERSHEIM*

Prosjektet er gjennomført sammen med en nordisk forskergruppe og er finansiert av Nordisk Ministerråd. Det er en oppfølging av prosjekt "Norden i Regionernas Europa" som ble gjennomført av undertegnede sammen med Krister Ståhlberg 1997-2000. Fokus er på internasjonalisering av og grensekryssende samarbeid mellom regioner i en europeisk kontekst i utvikling og endring. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse til region- og lokalpolitikere i Norden samt en rekke case-studier. Den anlegger et policy-orientert læringsperspektiv på regionenes internasjonale samarbeidsrelasjoner og omstillingsstrategier. Regionenes stilling i Norden er i tilbakegang under press fra stadig mer selvbevisste byer. Europeisk integrasjon representerer mindre trekraft enn før for regional selvhevdelse.

Analyser av regionpolitikernes policy- og governance-preferanser er en sentral linje i prosjektet. Regionpolitikernes policy-preferanser avspeiler en søken etter en ny eller forsterket rolle for regionene som utviklingsagenter i en globalisert kunnskapsøkonomi. De er mindre opptatt av rollen som service- og velferdsprodusenter. Det argumenteres for at regionenes og byenes (stedenes) grensekryssende relasjoner utgjør et sett med læringsøkosystemer som fremmer deres tilpasning til en stadig mer kompleks og omskiftelig verden. Regionpolitikernes rolle i disse økosystemene er å fungere som formidlere mellom ulike samfunnsfærer eller – logikker (for eksempel mellom akademia, næringsliv og forvaltning). Begrepet "knowledge brokerage" utvikles som karakteristikk av denne rollen.

Regionenes internasjonale nettverk utgjør ansatser til nye governance-strukturer på europeisk plan. Strukturene kan forklares som uttrykk for politikernes policy-preferanser: Nye policy-preferanser øver press på eksisterende styringsinstitusjoner og rollefordeling mellom stat, region og kommune i Norden. Det dannes nye kvasi-formelle strukturer som svar på etterspørselen etter ny politikk og regionale handlingsmuligheter. Turbulensen omkring de regionale og kommunale institusjonene i Norden kan forstås i lys av denne etterspørselen. I den pågående omstillingen av de territorielle styringsstrukturene er spenningen mellom regioner og byer (steder) en sentral konfliktlinje. I Norden ser byene (stedene) ut til å få et overtak på bakgrunn av den tiltrekningskraft som spennende bymiljøer øver på næringslivet i den nye kunnskapsøkonomien.



## **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug og Morten Øgård (red), 2011, *The Rise of the Networking Region. The Challenges of Regional Collaboration in a Globalized World*. Aldershot: Ashgate Publishers.

### 3.2.8 LOKALA OCH REGIONALA UTVECKLINGS- PROCESSER

LARS NIKLASSON

Mina studier har framförallt handlat om lokala och regionala utvecklingsprocesser, där aktörer samverkar för att uppnå mål som är gemensamma för kommuner, landsting, myndigheter och ibland även EU. Ofta handlar det om komplexa samhällsproblem som att bryta utanförskap och/eller att stimulera ekonomisk tillväxt.

Målgrupper och insatser är ofta överlappande i dessa processer, vilket kan hanteras genom samverkan i "nätverk", "governance" eller "joined-up government" på engelska (Niklasson 2003). Samverkan kan vara en nödlösning för att få en fragmenterad offentlig ansvarsfördelning att fungera i praktiken. I sådana fall sätter samverkan fingret på problem med uppgiftsfördelning och styrning i den offentliga verksamheten, men dessutom blir det en fråga i sig för stat och kommun hur de kan styra samverkan på bästa sätt.

Ur ett forskarperspektiv reser detta frågor om den offentliga sektorn är organiserad på ett optimalt sätt (ur olika aspekter), men också om metoder för att förstå nya arbetsformer i den offentliga verksamheten. I det följande redogörs för ett antal projekt som bedrivits kring detta tema.

#### **EFFEKTER AV INFRASTRUKTURINVESTERINGAR**

---

Byggandet av vägar och järnvägar har stor betydelse för utvecklingen i kommuner och regioner. Genom strukturfonderna satsas stora belopp, men effekterna är otydliga och de planerings- och urvalsinstrument som används har ifrågasatts. I det här projektet analyseras projekt som genomförts 2007-2011 i syfte att dra slutsatser om hur framtida medel från strukturfonderna (regionalfonden) för infrastruktur bör användas. Studien fokuserar dels på projektens verksamhetsidé (programteori), dels på deras insatser utifrån en särskild modell för att beräkna samhällsekonomiska effekter. Uppdragsgivare är Tillväxtverket och projektet genomförs tillsammans med Per Sandström, Östam. Projektet löper under ett halvår och ska redovisas hösten 2011.

Studien (Niklasson och Sandström, under utgivning) visar att regionalfonden gör betydande investeringar i infrastruktur tillsammans med andra aktörer i den norra delen av Sverige. I söder handlar det mer om utredningar och ut-

vecklingsarbete som är gemensamt för berörda aktörer, exempelvis genom analyser av de effekter som uppstår kring nya eller upprustade järnvägar. I praktiken uppstår ett EU-finansierat system för infrastruktur vid sidan av det nationella, där regioner och kommuner har en mer underordnad roll än i det nationella planeringssystemet. En implikation är att planeringen bör samordnas bättre och att strukturfondsområdena bör anpassas till en framtida länsindelning.

## **FRÅN UTANFÖRSKAP TILL ENTREPRENÖRSKAP**

---

Europeiska socialfonden (i Sverige: ESF-Rådet) finansierar en stor mängd projekt tillsammans med kommuner, landsting och myndigheter för personer som befinner sig i utanförskap. I det här projektet analyserades ett urval projekt som syftade till att få personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden att antingen utbilda sig eller starta företag. Projektet genomfördes av en forskargrupp inom Linköpings universitet (Lars Niklasson, Charlotte Norrman och Christer Johansson).

Slutsatserna i studien (Johansson, Niklasson och Norrman 2011) pekade bland annat på oklarheter i den tänkta kausalkedjan från insats till effekt. Viktiga moment är rekryteringen av deltagare, valet av insatser, val av projektledning och stöd från huvudmännen (myndigheter och kommuner). Studien pekade även på betydelsen av incitamenten för deltagarna och för medverkande kommuner och myndigheter att faktiskt lösa problemen. Det finns en risk att den här typen av projekt blir en tillfällig lösning utan några positiva spridningseffekter.

## **GRÄNSREGIONAL SAMVERKAN SVERIGE-NORGE-DANMARK**

---

Stora summor investeras för att stimulera samverkan i utvecklingsprojekt kring Öresund, Kattegatt och Skagerrack. Kommuner, regioner och företag jobbar tillsammans över nationsgränserna med frågor som spänner från lokalt cykelfrämjande och kulturpolitisk samverkan till utveckling av Nanoteknik. I två studier analyserades det nya Interregprogram som EU-skapat för att tillsammans med lokala, regionala och nationella aktörer stödja utvecklingsprojekt.

Den första studien (Ramböll 2009) handlade om programmets arbetsätt och ledde till justeringar bland annat i syfte att arbeta närmare regionerna i området. Studien visade att Interreg-program som styrs av stora partnerskap i praktiken kan få ett svagt ledarskap. EU-program fungerar som en virtuell myndighet där berörda aktörer från tre länder knyts samman. EU bör därför

”ta rygg” på de organisationer som har en ledarroll i det dagliga arbetet, dvs regionerna. Den andra studien (Ramböll 2010) inventerade hinder för gränsregional samverkan och lämnade bland annat förslag om studier av lokala innovationsmiljöer. Det gränsöverskridande mervärdet i de EU-finansierade projekten handlar om att lära av varandra (ofta kommuner i de tre länderna) men också om att göra saker tillsammans för att nå en kritisk massa. En iakttagelse var att projektens problem snarare hade att göra med att projekten var komplexa och behövde förankras hos var och ens huvudman, än med skillnader i språk och kultur.

### **SAMVERKAN FÖR REGIONAL UTVECKLING I TOLV LÄNDER**

---

Stora summor satsas av kommuner, landsting och staten för att stimulera lokal och regional utveckling, men merparten av medlen har andra syften och är därför dåligt samordnade med utvecklingspolitiken. Det gäller bland annat arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken. Närmare 20 av statens politikområden har betydelse för den lokala och regionala utvecklingen.

I det här projektet analyserades tolv länder för att ta reda på om man har samma problem och hur man då hanterar dem. Länderna var Sverige, Norge, Danmark, Finland, Tyskland, Nederländerna, Frankrike, England, USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland och studien baserade sig till stor del på intervjuer med ansvariga personer i regeringskanslier och på regional nivå. Lösningarna handlar bland annat om att decentralisera ansvaret och att styra med övergripande mål. Projektet genomfördes i samverkan med Johan Quist vid Karlstads Universitet.

Resultaten är presenterade i sammanfattad form (Niklasson 2011) i en antologi om relationer mellan nivåer, det som på svenska kallas ”stat-kommunrelationer” och på engelska ”multi-level governance” (EU) respektive ”inter-governmental relations” (USA). Här visas bland annat att de valda lösningarna delvis avspeglar administrativa traditioner och konstitutionella ramar men att vissa lösningar kan överföras till svenska förhållanden. Studien gav en fördjupad bild av samordningsproblemen i Sverige.

### **UPPFÖLJNING AV ”TERRITORIAL REVIEW STOCKHOLM”**

---

OECD granskar genom sina ”Territorial Reviews” vilka utvecklingsförutsättningar det finns i olika regioner och storstäder. Under 2009 gjordes en uppföljning av en tidigare granskning av förhållandena inom Stockholm och näraliggande län. I det här projektet analyserades området Innovations- och näringspolitik. Rapporten beställdes av Regionplanekontoret vid Stockholms

läns landsting och har använts som underlag för den syntesrapport som Regionplanekontoret tog fram (Regionplanenämnden m fl. 2010).

Studien beskriver aktörer, insatser och planering i Stockholms län och fyra angränsande län. Analysen är upplagd som en jämförelse mellan OECD:s rekommendationer och de initiativ som har tagits i Stockholmsområdet. En viktig del i detta är att visa en helhet av vad myndigheter, kommuner och andra gör för att stimulera ekonomisk tillväxt.

## **VART LEDER REGIONFRÅGAN?**

---

Sammanslagningen av län till större regioner är en laddad fråga som ännu inte är avgjord. I det här projektet analyseras det politiska spelet kring regionfrågan utifrån tre statsvetenskapliga (institutionella) perspektiv. De tre perspektiven bidrar till en fördjupad förståelse av faktorer som påverkar förhandlingsspel och normer i regionfrågan. Ett rationalistiskt institutionellt perspektiv framhåller det spel som pågår mellan aktörer i olika län och med regeringen. Ett historiskt institutionellt spel lyfter fram spårberoendet, det vill säga att tidigare vägval påverkar senare vägval. Ett sociologiskt institutionellt perspektiv pekar på idéer och hur de får genomslag. Avslutningsvis pekar studien (Niklasson och Tallberg 2010) på att retoriken förskjutits sedan regionförsöken inleddes i slutet av 90-talet, från betoning av lokal anpassning till betoning av likformighet och storskaliga lösningar.

Projektet genomfördes tillsammans med Pontus Tallberg, Region Skåne och bygger på tidigare projekt som har genomförts på uppdrag av regeringen under 2003-2005. De äldre projekten utgör en utvärdering av regionförsöket i Skåne och Västra Götaland (Statskontoret 2004b), utvärdering av Gotlandsförsöket (Statskontoret 2005) och utvärdering av de regionala partnerskapen för tillväxt (Statskontoret 2004a).

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Johansson, Christer, Lars Niklasson och Charlotte Norrman, 2011, *Entreprenörskap och företagande – förutsättningar i projekt: en förstudie av socialfondsprojekt 2010*. Rapport 0085. Stockholm: Tillväxtverket.

Niklasson, Lars, 2003, *Nätverksförvaltningen: en ny förvaltningspolitisk modell?* Synopsis nr 2. Stockholm: Statens kvalitets- och kompetensråd.

Niklasson, Lars, 2011, "Strategies to join-up resources across levels and sectors of government: a twelve country comparison." I Ongaro, Edoardo, Andrew Massey, Marc Holzer och Ellen Wayenberg (red) *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations. Transatlantic Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar.

Niklasson, Lars och Per Sandström, *under utgivning, EU:s regionalfond som finansiär av infrastruktur i Sverige – insatser och effekter*. Stockholm: Tillväxtverket.

Niklasson, Lars och Pontus Tallberg, 2010, *Regionfrågan efter Ansvarskommittén: vart kommer den motsägelsefulla politiken att leda?* (opublicerat manus).

Ramböll, 2009, *Samarbete kring Öresund, Kattegatt och Skagerrak: Hur fungerar det nya EU-programmet?* Stockholm.

Ramböll 2010: *Samverkan kring Öresund, Kattegatt och Skagerrak: Gränsöverskridande mervärde i sex projekt*. Stockholm.

Regionplanenämnden vid Stockholms läns landsting, Stockholms stad, Länsstyrelsen i Stockholms län, Tillväxtverket och Näringsdepartementet, 2010, *Stockholmsregionen i utveckling. Uppföljning av OECD Territorial Reviews Stockholm*.

Statskontoret, 2004a, *Det regionalpolitiska experimentet: Lärande nätverk för regional utveckling*. Rapport 2004:5. Stockholm.

Statskontoret, 2004b, *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland. Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?* Rapport 2004:32. Stockholm.

Statskontoret, 2005, *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland? Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen*. Rapport 2005:18. Stockholm.

## 3.3 RELATIONERNA MELLAN STAT OCH KOMMUN

### 3.3.1 DEN REGIONALE STAT

*TORRE HANSEN*

Et hovedformål med dette prosjektet har vært å studere de endringer og den vekst som har foregått i den statlige organisering av sine ulike virksomheter på regionalt nivå i Norge – i likhet med det man også har observert i andre nordiske land i tiden etter andre verdenskrig. Prosjektet var organisert ved Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR)– med Gro Sandkjær Hansen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen som prosjektdeltakere sammen med Tore Hansen (Hansen, Sandkjær Hanssen, Heløe og Stigen 2006). Et hovedspørsmål for prosjektet var hvorfor ulike statlige virksomheter har valgt ulik regional organisering og ulik inndeling – inndelinger som også atskiller seg til dels betydelig fra den historisk tradisjonelle inndeling av landet i fylker – ledet av statlig oppnevnte fylkesmenn.

I analysen tar prosjektet utgangspunkt i to hovedmodeller for denne form for flernivåstyring som den statlige regionaliseringen er en del av: på den ene siden et mulig valg av flerfunksjonelle generalistregioner med utgangspunkt i føderale styringsprinsipper, og på den annen side unifunksjonelle spesialjurisdiksjoner basert på klubbteoretiske effektivitetsprinsipper – med oppgave å iverksette sentralt bestemte tiltak på dette geografiske nivået.

#### **REGIONALE SPESIALJURISDIKSJONER**

---

Gjennom en kartlegging av de om lag 45 ulike statlige regioner som er etablert i Norge fastslår prosjektet at den hovedmodell som benyttes er regionale spesialjurisdiksjoner, og der fellesskapet i geografisk inndeling av de ulike regionale ordningene er ubetydelig. Det er en form for klubbteoretisk tenkemåte som åpenbart har vært bestemmende for hvilke geografiske inndelinger disse spesialistregionene har fått. Dette skaper potensielle koordineringsproblemer mellom de statlige etater på regionalt nivå, men disse problemer har – ifølge svar på spørreskjemaer til regionale etatsledere innenfor alle regionsystemer – et begrenset omfang.

Større problemer er det i regionenes samhandling med kommunene, men her skiller fylkesmannsordningen seg ut med et forholdsvis omfattende kontakt-

nett med kommunesektoren. Det er særlig i forhold til arealforvaltning og miljøpolitikk på lokalt nivå det blir rapportert om svak samordning. Spesielt er fylkeskommunene kritiske til den rolle de statlige spesialistregioner spiller i forhold til disse spørsmål. På grunnlag av spørsmål til brukerrepresentanter fra bl.a. kommunesektoren finner vi også at den regionale stat – og da særlig den spesialiserte unifunksjonelle regionale stat – står i et noe problematisk forhold til ivaretagelsen av demokratiske verdier i styringen av offentlig virksomhet. Ikke minst hevdes det at den regionale staten skaper begrensninger i ivaretagelsen av det lokale selvstyret i kommuner og fylkeskommuner (Hansen, Sandkjær Hanssen og Stigen 2008).

### **DEN REGIONALE ORGANISERING OG KARAKTEREN VED DE TJENESTER SOM REGIONENE YTER**

---

I en videreføring av dette hovedprosjektet har vi studert nærmere sammenhengen mellom den regionale organisering av statlig virksomhet og karakteren ved de tjenester som regionene yter. På den ene siden trekkes det et skille mellom ytelse av individuelle goder/tjenester og kollektive tjenester, og på den annen side skilles det mellom oppgaver knyttet til (i) offentlig infrastruktur, (ii) tilsyn og kontroll og (iii) ordinære produksjon og ytelse av tjenester (for eksempel helsetjenester). Samlet sett er de tjenester som ytes av den regionale stat i hovedsak av kollektiv/semikollektiv karakter, men innenfor produksjon og ytelse av tjenester er det individuelle goder (preget av en viss knapphet) som kjennetegner disse regioners virksomhet. (Hansen, Sandkjær Hanssen og Stigen 2007). Studien finner også at beslutningskriteriene for det meste av virksomheten innenfor den regionale stat er basert på profesjonelle normer – og bare i begrenset grad på velgernes preferanser (Hansen og Stigen, 2007).

### **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen og Inger Marie Stigen, 2007, "Den regionale staten." *Nordiske Organisasjonsstudier*, 9(1): 55-76.

Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen og Inger Marie Stigen, 2008, "Det fragmenterte regionale styringssystemet – konsekvenser for samordning?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24(3): 198-223.

Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen, 2006, *Den regionale stat – enhet og mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne*. NIBR-rapport 2006: 9. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.



Hansen, Tore og Inger Marie Stigen, 2007, "The Growing Regional Administration: From Federalist Principles to Single-Issue Clubs." *Regional and Federal Studies*, 17(2): 235-251.

### 3.3.2 FYLKESMANNEN

*TORRE HANSEN*

Hovedfokus for prosjektet "Fylkesmannen" har vært det rolle fylkesmannen ivaretar i forhold til kommunene, fylkeskommunene og de folkevalgte på de-sentralt forvaltningsnivå i Norge. Spesielt reises spørsmålet om fylkesmanns-embetet – slik det praktiseres i dag – bidrar til å legge begrensninger på kommunenes autonomi. Prosjektet er organisert ved Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR). Medarbeiderne har vært Marthe Indset og Trond Tjerbo ved NIBR og Ingun Sletnes ved Høgskolen i Oslo (Hansen, Indset, Sletnes og Tjerbo 2009, Tjerbo, Indset og Hansen 2011). I beskrivelsen og diskusjonen av fylkesmannsrollen tar prosjektet utgangspunkt i flere innfalls-vinkler.

#### **EMBETET OVER TID**

---

For det første gis det en historisk redegjørelse og analyse for endringen av dette embetet over tid – et embete som har sine røtter helt tilbake til 800-tallets rikssamling i Norge, og etter flere omdanninger av embetspliktene over tid ble embetet (amtmanden) den fremste manifestasjon av eneveldets styringsprinsipper innen det Dansk-Norske kongedømmet etter 1660. Analysen viser at kontinuiteten i embetets funksjoner gjennom historien har vært svært stabil; den Dansk-Norske amtmannsinstruks fra 1685 ble ikke for- andret for Norges vedkommende før i 1981.

Samtidig har det i årenes løp – og særlig i årene etter andre verdenskrig – vært uttrykt til dels sterk motstand mot en videreføring av dette embetet, først og fremst gjennom et ønske om å svekke den lokale statsmakt og styrke den demokratisk styrte regionen eller fylket. Innføringen i 1975 av direkte valg til fylkesting og etableringen av en egen fylkeskommunal administrasjon – uavhengig av fylkesmannen – var forventet å bidra til en marginalisering av fylkesmannens rolle. Dette skjedde ikke – snarere tvert om. Gjennom bl.a. miljø- og arealpolitikken fikk fylkesmannen en utvidelse av sitt myndighets- område, ikke minst i forhold til kommunale myndigheter.

## **TILLYNS- OG KONTROLLOPPGAVER**

---

I prosjektet blir det også dokumentert – og diskutert – hvordan fylkesmannens tilsyns- og kontrolloppgaver i forhold til kommunene har økt i omfang i løpet av de siste tre-fire decennier; bortsett fra den generelle tilsynsmyndighet som fylkesmannen er gitt gjennom kommuneloven, gir spesiallovgivningen mer spesifikke mandat for fylkesmannens tilsyn i forhold til offentlige myndigheter på regionalt og lokalt nivå, men innenfor den tilsynsmyndighet som fylkesmannen har er muligheten for skjønnsutøvelse forholdsvis stor. Denne muligheten til å utøve skjønn blant annet i forhold til kommunenes virksomhet, bidrar imidlertid heller til å skjerme den lokale autonomi i forhold til statlige krav, enn å stramme inn disse kravene.

## **FLERE ULIKE ROLLER**

---

Gjennom Fylkesmannsinstruksen er fylkesmannen tillagt flere ulike roller og oppgaver. Først og fremst skal de representere sentrale statlige myndigheter i forhold til kommunene og andre desentraliserte offentlige myndigheter, men samtidig forventes det at fylkesmannen skal formidle lokale problemer og krav til statlige myndigheter. Fylkesmannen lever i et skjæringspunkt mellom rollen som statens representant i forhold til kommunene – og lokalsamfunnets representant i forhold til staten. Dette gir den enkelte fylkesmann betydelig frihet til selv å vektlegge hvilke sider ved rollene som skal prege virksomheten.

Gjennom intervjuer med samtlige fylkesmenn er det gjerne rollen som veileder og moderator som fremheves når det gjelder relasjonene til kommunesektoren, men uten at dette skal bidra til en svekkelse av rollen som kontrollør. Siden de fleste fylkesmenn har en bakgrunn som nasjonale politikere, er de seg også meget bevisst hvilke politiske konflikter som kan være koblet til de saker de behandler, og er derfor også påpasselig med å dempe det politiske konfliktnivået rundt de saker som de får til behandling. Samtidig viser prosjektet at den motstand mot fylkesmannsembetet som kommer til uttrykk i visse politiske miljøer og i kommunenes egen fellesorganisasjon (KS), ikke har noen overveldende støtte blant politikere og administratorer på lokalt nivå; for disse er fylkesmannen like mye en tjenesteyter/veileder som en kontrollør på vegne av staten.

## UTVALGTE PUBLIKASJONER

---

Hansen, Tore, Marthe Indset, Ingun Sletnes og Trond Tjerbo, 2009, *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*. NIBR-rapport 2009:19. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.

Tjerbo, Trond, Marthe Indset og Tore Hansen, 2011, *"Fylkesmannens rolle i det norske styringssystemet"*, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 2011 (Kommende).

### 3.3.3 FÖRHÅLLET MELLAN STAT OCH KOMMUNER I FINLAND

*PEKKA KETTUNEN*

Välfärdstjänster produceras i samarbete mellan staten och kommunerna. Kommuner genomför program som riksdagen har godkänt och denna aktivitet delfinansieras med statliga medel, det vill säga statsbidragen. Det vore emellertid snävt att se kommuner enbart som genomförare av statliga program. Snarare består den kommunala politiken av flera olika input, inklusive statlig styrning. Förhållandet mellan stat och kommuner har diskuterats länge. På 80-talet och i början av 90-talet styrde staten kommunerna i mycket hög grad, med hjälp av ett plansystem och öronmärkta statsbidrag. Kommunerna i Finland fick år 1995 större möjligheter att själva välja hur de skulle producera tjänster. Samtidigt ändrades statsbidragsreglerna så att de blev allmänna och kommunerna kunde själva bestämma hur de skulle användas. Senare under det första decenniet av 2000-talet har den statliga styrningen av kommunerna blivit tätare. Exempelvis med hjälp av projekt, stadgandet av medborgarnas subjektiva rättigheter och kvalitetsrekommendationer i tjänsteproduktionen, har kommunernas prövanderätt blivit mindre jämfört med tidigare. Den senaste milstolpen i utvecklingen är den så kallade PARAS reformen som kräver att hälso- och vissa socialtjänster produceras för minst 20 000 invånare. Små kommuner kan antingen samarbeta med andra kommuner för att fylla kravet, eller, som önskas, slå sig samman med andra kommuner. I samband med detta har det genomförts forskning kring den optimala kommunstorleken, och den statliga styrningen av kommuner med mera. Jag har bidragit med flera publikationer, och även i samarbete med Siv Sandberg vid Åbo Akademi.

#### **FAKTORER SOM FÖRKLARAR RADIKALA FÖRÄNDRINGAR I KOMMUNPOLITIKENS INRIKTNING**

---

I en artikel (Kettunen 2008) om kommunsammanslagningar beskrivs reformprocessen och därefter diskuteras de olika faktorerna som förklarar en radikal förändring i den finländska kommunpolitiken. För det första har det hänvisats till en krissituation. Åtgärderna behövdes för att bota de ekonomiska svårigheterna som särskilt små kommuner drabbats av. För det andra kan man peka på kommunernas heterogenitet. En del kommuner kan få nytta av sammanslagningar och särskilt för den kommunala eliten (kommunledare, högsta an-

ställda) är frågan helt annorlunda än för invånarna. För det tredje kan vi konstatera att reformen hade ett ovanligt brett politiskt stöd, och hela projektet lanserades av en minister i Centerpartiet, som traditionellt har försvarat den kommunala autonomi.

## **DEN STATLIGA STYRNINGENS STYRKOR OCH SVAGHETER**

I en annan artikel (Kettunen 2011) som handlar om genomförandet av reformen analyseras de olika verktygen som den statliga styrningen av kommunerna består av, nämligen finansiell styrning, normstyrning, informationsstyrning, och strukturell styrning. Här diskuteras de olika styrkorna och svagheter som dessa styrningsmedel verkar ha. Slutsatsen är att den statliga styrningen av kommuner alltid bör balanseras med den kommunala autonomi, och därför är det bra om det finns en dialog mellan de två.

I Kettunen och Sandberg (2011) analyseras PARAS reformen ur en programteoretisk synvinkel och en slutsats dras enligt vilken reformen lider av ett flertal svagheter:

- Sambandet mellan reformens målsättningar och åtgärder är otydligt, det finns flera målsättningar utan motsvarande åtgärder. Vissa kompromisser försvagar också chanserna att nå de avsedda effekterna.
- Den grundläggande tanken i reformen, att större kommuner är starkare, kan ifrågasättas. Större kommuner kan vara ekonomiskt sett starkare, i meningen att de kan hantera överraskande kostnader bättre, men helheten av inkomster och utgifter följer en annan logik än bara storleken. Inkomster skapas av arbetsplatser och en del kommuner ligger i tillväxtområden, medan en del inte gör det.
- Vad gäller utgifter så verkar de effektivaste sätten att producera välfärdstjänster variera och därför kan det vara problematiskt att kräva en enhetlig kommunstorlek.
- Ur en demokratisk synvinkel kan man också tänka sig att kommunerna själva vet vad som är det bästa för invånarna.

Det är ännu för tidigt att analysera mera djupgående reformens olika konsekvenser, inklusive bieffekter, så forskningen fortsätter.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Kettunen, Pekka, 2008, "Local Government Amalgamations: The Case of Finland." *Journal of Regional Studies and Development* (South-Korea), 17 (2): 63-81.

Kettunen, Pekka, 2011, "Implementing national policies at the local level: Implementation challenges". I Bissessar, Ann Marie (red) *Implementation Challenges: Managing Across Borders and Cultures*. New York: Nova Publishers (kommande)

Kettunen, Pekka och Siv Sandberg, 2011, "Kompromissens programteori. En analys av den finländska kommun- och servicestrukturreformen". *Nordisk Administrativ Tidskrift* 2/2011 (kommande).

### 3.3.4 STATLIG STYRNING AV ÄLDREOMSORGEN

*DAVID FELTENIUS*

Ett tema i min forskning handlar om äldreomsorg och relationen mellan central och lokal nivå. Min forskning om äldreomsorgen har skett inom ramen för det av Vetenskapsrådet finansierade projektet "Makt och inflytande inom äldreomsorgen: Strukturella villkor och individuella uttryck" där professor Stina Johansson har varit projektledare.

Förhållandena inom svensk äldreomsorg präglas av en relativt långtgående decentralisering i den meningen att kommunerna har en hög grad av självbestämmande. Från slutet av 1990-talet och framåt finns det emellertid tecken på nya statliga styrningsinitiativ i form av handlings- och utvecklingsplaner. År 1998 presenterade den dåvarande socialdemokratiska regeringen propositionen "Nationell handlingsplan för äldrepolitiken" och år 2006 propositionen "Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre". Handlings- och utvecklingsplanerna väcker frågor om vad det här egentligen handlar om för typ av styrning och mot vilken bakgrund den har uppstått. Handlar det om "mjuka" eller "hårda" typer av styrmedel? Med "mjuka" styrmedel avses exempelvis "information", "projektpolitik" och "kunskap". Med "hårda" styrmedel avses huvudsakligen regelstyrning.

En empirisk studie av regeringens handlings- och utvecklingsplaner för äldreomsorgen, kombinerat med intervjuer, visar att det huvudsakligen handlar om styrning genom "mjuka" styrmedel. Framträdande exempel på detta är styrning genom "information", "kunskap" samt "projekt". Detta resultat är helt i överensstämmelse med litteraturen om governance. I den litteraturen görs det gällande att staten på central nivå, i en kontext av flernivåstyrelse, kan återta styrningsinitiativet, men i så fall genom att tillämpa styrning genom "mjuka" typer av styrmedel (Feltenius 2010).

Resultatet av studien visar att bilden av den decentraliserade äldreomsorgen är i behov av en nyansering. Staten har visserligen inte återtagit makt i den meningen att det skett ett stort ökat bruk av traditionell regelstyrning av kommunerna inom äldreomsorgen. Däremot har staten intensifierat styrningen genom bruket av "mjuka" typer av styrmedel. Vilka effekter bruket av "mjuka" styrmedel fått i praktiken för exempelvis likvärdigheten inom äldreomsorgen i olika delar av landet utgör en utav flera angelägna frågor för fortsatta studier på området.



## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Feltenius, David, 2010, "Decentraliserad äldreomsorg under förändring".  
*Scandinavian Journal of Public Administration*, 14(3-4): 61-85.

### 3.3.5 GRUNDLAGEN OCH DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN

*DAVID FELTENIUS*

År 2010 fattade riksdagen det slutgiltiga beslutet om att revidera regeringsformen (RF). Beslutet om en revidering av RF implicerade en rad förändringar av relevans för den subnationella nivån. Bland dessa förändringar märks ett särskilt kapitel för kommunerna med bland annat en precisering av den kommunala självstyrelsens innebörd. En av de förändringar som pekats ut som den "viktigaste" i det nya kommunkapitlet är kapitlets paragraf tre (Bull och Sterzel 2010: 323). Paragrafen innehåller föreskrifter om en proportionalitetsprincip angående lagstiftning som berör kommunerna. Den föreskriver att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (RF, kap. 14, 3 §).

De ovan redovisade förändringarna av RF innebär att den subnationella nivån stärkt sin ställning i grundlagen. I min forskning har uppmärksamhet ägnats åt frågan om hur detta skall förklaras med utgångspunkt i litteraturen om flernivåstyrelse. Forskningen i detta projekt har bedrivits inom ramen för det av Riksbankens Jubileumsfond finansierade projektet "Författningsreform 2010: partierna och politikens spelregler" där professor Torbjörn Bergman varit projektledare.

#### **RESULTAT**

---

En viktig slutsats i min forskning är att den förändring av grundlagen som berör kommunerna skall förklaras som en konsekvens av Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) aktiva deltagande och inflytande i författningspolitiken. Den slutsatsen dras utifrån en empirisk studie av SKL:s agerande i förhållande till den kommitté, Grundlagsutredningen, som utarbetade förslaget till en revidering av RF. Studien, vilken bland annat består av intervjuer med centrala beslutsfattare, visar att SKL haft en ambitiös agenda i förhållande till utredningens arbete. Denna agenda har organisationen också haft möjlighet att driva genom ett deltagande i en av utredningens expertgrupper liksom genom kontakter med ledamöter i utredningen. En jämförelse mellan förbundets agenda och utredningens slutsatser visar också på en överensstämmelse, vilket tyder på att deltagandet haft en effekt (Feltenius 2011).

Min forskning har också visat att SKL:s författningspolitiska agenda över tid utvecklats i en progressiv riktning. I samband med tillkomsten av 1974: års RF bestod föregångaren till dagens SKL inte bara utav en utan av flera organisationer. Dessa organisationers författningspolitiska agenda handlade i huvudsak om att grundlagsfästa principen om, och innebörden av, den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten. I samband med Grundlagsutredningens arbete med att ta fram en reviderad RF under det nya millenniets första årtionde är det påfallande hur den kommunala författningsagendan utvecklats till att omfatta ytterligare frågor. Däribland märks frågor om en proportionalitetsprincip och en samrådsrätt för kommuner och landsting på central nivå. Samrådsrätten implicerar en lagstadgad rätt till samråd med regeringen kring de delar av politiken som berör kommuner och landsting (Feltenius 2010).

SKL:s aktiva deltagande i författningspolitiken, liksom deras progressiva agenda, kan förklaras av den pågående utvecklingen mot ett flernivåstyre. I en ordning med flernivåstyre antas den subnationella nivån ha stärkt sin position gentemot staten på central nivå. Eftersom flernivåstyret främst utgör ett uttryck för en informell ordning har utvecklingen kommit att förstärka diskrepansen mellan den levande och skrivna författningen. Denna diskrepans kan regionala och lokala intressen antas ha starka incitament till att överbrygga. Orsaken är att en starkare grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen ger ett bättre skydd åt den subnationella nivån jämfört med vanlig lag eller en informell ordning.

## **FRAMTIDA FORSKNING**

---

Utvecklingen mot ett flernivåstyre borde följaktligen ge upphov till en liknande konstitutionell aktivism i andra enhetsstater av det slag som går att skönja i det svenska fallet. Att undersöka utvecklingen i andra enhetsstater än den svenska utgör således en angelägen uppgift för framtida forskning på området. En lika angelägen uppgift är att följa utvecklingen av frågan om samrådsrätt på central nivå som SKL drivit mycket ihärdigt gentemot såväl Grundlagsutredningen som Ansvarskommittén. Grundlagsutredningen valde att inte ta ställning i frågan, medan Ansvarskommittén utformade ett konkret förslag som regeringen ännu inte tagit ställning till. Samrådsrättens fortsatta öde är intressant att följa framöver eftersom den väcker en principiellt intressant fråga: Hur långt kan staten decentralisera makt och ansvar till den regionala och lokala nivån utan att samtidigt ge avkall på den egna suveräniteten att utforma politikens innehåll på central nivå?

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Feltenius, David, 2010, "En progressiv agenda? Om Sveriges Kommuner och Landsting och författningspolitiken". I Tallberg, Pontus och Marie-Louise von Bergmann-Winberg (red) *Flernivåstyrning - framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Kristianstad: Region Skåne.

Feltenius, David, 2011, "En ren partiangelägenhet? Om regionala och lokala intressen i författningspolitiken." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 113(3): 291-312.

### 3.3.6 TVISTELØSNINGSORDNINGER MELLOM STAT OG KOMMUNE

*HARALD BALDERSHEIM*

Norske kommuner står i en svak konstitusjonell og rettslig stilling overfor en stadig mer intervenerende stat. Det mangler nøytrale prøvingsinstanser som kan mekle i eller avgjøre tvistemål mellom stat og kommune. Statens organer, som samtidig har kontrollmyndighet overfor kommunene, avgjør på egen hånd slike spørsmål. Dagens rettspraksis tilkjenner ikke kommunene såkalt "søksmålskompetanse" overfor staten. Dette finner kommunene utilfredsstillende.

Forskergruppen bak rapporten "Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune" fikk i oppdrag fra Kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) om å utrede dette temaet og komme med forslag til eventuelle ordninger som kunne resultere i en mer likestilt samhandling mellom staten og kommunene og dermed også i et mer reelt kommunalt selvstyre. Blant annet ble det gjennomført en spørreundersøkelse om hvordan kommunene opplever utøvelsen av statens kontroll- og tilsynsmyndighet. Forskergruppen fant at dagens situasjon i Norge ikke var i samsvar med det europeiske charter for lokalt selvstyre (tiltrådt av Norge) og anbefalte en nærmere vurdering av ordninger som praktiseres for eksempel i Sverige eller Storbritannia.

#### **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Nguyen-Duy, Iris, Eivind Smith och Harald Baldersheim, 2009, *Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune*. Institutt for offentlig rett, Rapportserie 2009. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett.

### 3.3.7 LOKALT DEMOKRATI UTEN KOMMUNALT SELVSTYRE?

*HARALD BALDERSHEIM*

Kommunesektoren i Norge klager over en tiltakende statlig intervensjonisme og minkende rom for lokalt selvstyre. Toleransen for lokale variasjoner i beslutninger og tjenestetilbud synes avtakende. Dersom denne diagnosen har noe for seg, er det da virkelig rom for lokalt demokrati? Dersom det ikke er rom for at lokalpolitikere kan velge forskjellig, har da lokale valg noen mening for velgerne? Prosjektet "Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?" er et samarbeid mellom juridiske og statsvitenskapelige fagmiljøer ved Universitetet i Oslo. Det inngår i det omfattende, tverrfaglige "Demokrati-programmet" ved Universitetet i Oslo.

Det slås fast at juridisk og konstitusjonelt sett står det lokale selvstyret svakt i Norge. Vilklårene for lokalt selvstyre slik de formuleres i det europeiske charter for lokalt selvstyre, er bare delvis oppfylt. Kommunene kan ha god grunn til å klage over et samspill som i konfliktsituasjoner favoriserer statlige standpunkter. Og samspillet blir ikke bedre av at nasjonale reformer som kommunene forventes å iverksette, ofte kan være underfinansierte.

Når perspektivet flyttes mot lokale velgere og folkevalgte, er oppslutningen om og verdsettingen av lokalt demokrati fortsatt til stede. Men i siste instans er det staten som forventes å stille midler til rådighet for en fortsatt utvidelse av det lokale velferdstilbudet; velgerne vil ikke betale som skattytere eller i form av egenandeler. Og dermed er sirkelen sluttet – fra krevende velgere som vil ha mer service, til krevende lokalpolitikere som går til staten for å hente mer penger, til en presset stat som styrer mer gjennom penger, men der mer kontroll følger med på lasset.

#### **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Baldersheim, Harald og Eivind Smith (red), 2011, *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt Forlag.

### 3.3.8 DEN KOMMUNALA FINANSIERINGSPRINCIPEN

*STELLAN MALMER OCH PATRIK ZAPATA*

Finansieringsprincipen innebär att staten inte skall ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att de får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Vilket i praktiken betyder höjda statsbidrag till kommunsektorn. Och omvänt, om staten fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare skall staten minska de statliga bidragen. Principen är en företeelse där konflikten mellan statens behov av att införa reformer på det kommunala området samt skapa likvärdig service i hela landet och den kommunala självstyrelsen, kommer till uttryck. Den aktualiserades i början av 1990-talet i samband med kommunalekonomiska kommitténs betänkande (SOU 1991:98). I Proposition 1993/94:150 gavs följande riktlinjer för finansieringsprincipen:

- Finansieringsprincipen gäller hela kommunsektorn.
- Finansieringsprincipen omfattar statliga beslut som direkt riktar sig mot den kommunala sektorn. Statliga beslut som indirekt får ekonomiska konsekvenser för kommunerna omfattas inte av finansieringsprincipen.
- Den frivilliga verksamheten omfattas inte av finansieringsprincipen.

Tillämpning har dock varit problematisk och det har rått olika uppfattningar mellan kommunernas företrädare och statliga organ, till exempel finansdepartementet, om principens innebörd, om kommunerna erhållit full ekonomisk kompensation för statligt beslutade reformer eller ej och om hur processen med överläggningar som förutsattes fungerat.

För att bringa klarhet utarbetade en arbetsgrupp med tjänstemän från finansdepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet<sup>10</sup> riktlinjer för principens tillämpning och dess innebörd i dokumentet "Den kommunala finansieringsprincipen" som publicerades på hösten 2005. Här står bland annat att finansieringsprincipen skall tillämpas när uppgifter överförs från staten till kommunerna, när frivilliga uppgifter blir obligatoriska, när ambitionsnivåer förändras och när kommunernas möjligheter att ta ut avgifter förändras. Men principen skall inte tillämpas vid förändringar i skattesystemen eller andra statliga förändringar som får indirekta effekter för kommunerna. Beträffande den ekonomiska regleringen framhålls att denna sker vid ett tillfälle och i den prisnivå som gäller då förändringen träder i kraft.

Trots överenskommelsen har kritiken mot tillämpningen av finansieringsprincipen fortsatt. De återkommande diskussionerna om finansieringsprincipens tillämpning under de drygt 15 år som förflutit sedan tillkomsten har visat att det finns oklarheter i principens innebörd och tolkning.

Det är mot denna bakgrund som riksdagens finansutskott i oktober 2007 gav Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet uppdraget att följa upp och utvärdera tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen. Syftet var att kartlägga hur riksdagsbesluten om kompensation till kommuner och landsting i enlighet med finansieringsprincipen genomförts under perioden 1998-2006 utifrån ett nationellt, regionalt och kommunalt perspektiv.

## **STUDIENS GENOMFÖRANDE**

---

Vi har gjort två delstudier i projektet. En kvantitativ där vi analyserat hur regeringar i enlighet med finansieringsprincipen finansierat reformer i svenska kommuner och landsting. Reformerna valdes i samråd med vår uppdragsgivare och gällde två förskolereformer, införandet av maxtaxan inom äldreomsorgen samt LSS och LASS-reformerna. Det finns olika uppfattning om LSS och LASS omfattas av finansieringsprincipen eller ej, men då finansutskottet nämnde dessa vid projektets start finns de med i studien.

Den andra studien är en kvalitativ studie där vi undersökt hur finansieringsprincipen tillämpats. Vi har samlat in data genom samtal om finansieringsprincipen med verksamma i sju kommuner, ett landsting, statliga myndigheter, regeringskansli, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och riksdag. Genom att kombinera de två studiernas resultat har vi kunnat dra slutsatser av både förståelseskapande och normativ karaktär.

## **PROCESSEN**

---

Processen vid tillämpningen av finansieringsprincipen börjar med ett initiativ. Det kan vara en motion från en riksdagsledamot, en idé från en intresseorganisation, ett förslag från en myndighet eller en utredning som tillsatts av regeringen. Innan beslut kan fattas i riksdagen gör regeringskansliet ett beredningsunderlag.

Det departement som ansvarar för sakfrågan utarbetar ett förslag, ofta med remisser till berörda myndigheter och andra. Om reformen har ekonomiska konsekvenser för kommuner och eller landsting ska de beaktas och utredas. Det görs inte alltid. Finansdepartementet ansvarar för att finansieringsprincipen följs. I många fall är fackdepartementen under sitt beredningsarbete kon-



tinuerligt och med hög grad av informalitet i kontakt med finansdepartementet som då gärna påpekar att finansieringsprincipen bör följas, vilket leder till att fackdepartementet i fråga också utreder de ekonomiska konsekvenserna för kommunsektorn. Om remisser går ut till SKL och kommuner gör också de samma påpekande. När i beredningsarbetet de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och landsting kommer in påverkar hur väl utredda de blir.

När beredningsarbetet börjar bli färdigt, men innan det presenteras som proposition i riksdagen, samråder fackdepartement och finansdepartementet om de ekonomiska konsekvenserna och kommer fram till ett förslag de är eniga om. Då kontaktas SKL för diskussion med regeringskansliet om hur rimliga de ekonomiska konsekvenserna enligt förslaget är. Också här finns inslag av informalitet och det händer ofta att SKL varit involverade i diskussionen innan de formellt kontaktas. SKL och regeringskansliet har inte sällan olika syn på de ekonomiska konsekvenserna på så vis att SKL:s uträkningar ger ett högre belopp än regeringskansliets. Genom förhandling dem emellan kommer man fram till ett belopp och propositionen kan färdigställas och lämnas över till riksdagen.

I riksdagen fattas beslut, och om riksdagen beslutar att reformen ska genomföras är nästa steg i processen implementering. När beslutet är fattat påbörjas två delprocesser. Den ena går ut på att föra ut kunskap om vad reformen innebär och vad som ska utföras i kommunerna. Det sker på flera olika sätt; lag, föreskrifter, rekommendationer, riktlinjer, cirkulär och andra anvisningar och når på så sätt de verksamhetsansvariga.

Den andra delprocessen är den ekonomiska ersättningen och kunskap om den. Denna går inte direkt till kommunerna som bidrag för reformen ifråga utan kommer kommunsektor tillgodo via statsbidragen i den kommunala utjämningen och i budgetpropositioner anges hur stora belopp som tillförs statsbidragssystemet. Där är dock svårt att urskilja vad varje reform ger och vad varje enskild kommun får. Få i kommunerna läser dessutom budgetpropositioner, så informationen om ersättningen fördunklas där. SKL informerar om vad budgetpropositionen betyder för kommuner, men också den informationen har svårt att nå fram. Vad som når fram är den generella uppfattningen från kommunsektorn att staten borde tillämpa finansieringsprincipen bättre och att ersättningen är för låg. Ersättningarna enligt finansieringsprincipen förs alltså över till statsbidragssystemet. Där slutar en regleringskoppling till verksamhet.

## PROBLEM

---

Vi har i studien identifierat några problem med finansieringsprincipens tillämpning. De är: underfinansiering, finansieringsprincipens roll i statsbidragssystemet och bristen på transparens och därmed sammanhängande okunskap om finansieringsprincipen.

## UNDERFINANSIERINGENS KONSEKVENSER

---

De som tror att finansieringsprincipen garanterar att alla statliga beslut som ökar kostnaderna för någon kommunal verksamhet, åtföljs av en fullständig statlig finansiering i evärdelig tid, blir besvikna. Så är inte fallet. Redan den grundläggande konstruktionen med ett belopp baserat på första årets kostnad, som inte justeras med hänsyn till kostnadsutvecklingen, gör att kommunsektorn med tiden övertar allt högre andel av reformens finansiering. Dessutom är det inte alla av staten initierade reformer som omfattas av finansieringsprincipen. En del reformer finansieras i särskild ordning via riktade statsbidrag eller på annat sätt och för vissa reformer ges inga bidrag alls. Vad som omfattas av finansieringsprincipen är inte helt lätt att veta. Enda sättet att ta reda på det är att i efterhand studera utgiftsområde 25 i statens budgetpropositioner.

I våra intervjuer med kommunala företrädare framkommer förvirringen om vilka statliga beslut som omfattas av principen. De flesta har ingen aning. En vanlig uppfattning var att principen gäller alla statliga beslut som får ekonomiska konsekvenser för kommuner eller landsting och att staten inte lever upp till kravet på statlig finansiering.

Våra kvantitativa analyser av de ekonomiska bidragen enligt finansieringsprincipen för några kommunala reformer har visat att bidragen inte fullt kompenserar kommunerna ekonomiskt, åtminstone inte på lång sikt. Endast vid införandet av maxtaxan inom äldreomsorgen erhöll kommunerna sammantaget ett bidrag som någorlunda täckte intäktsbortfallet det första året. De övriga reformerna vi analyserat är alla underfinansierade från början. Eftersom det allmänna statsbidraget höjs med ett fast belopp som inte justeras med inflation och löneökningar blir alltid reformerna underfinansierade med tiden. Finansieringsprincipen är därmed inte något som på lång sikt ger kommunerna och landstingen full ekonomisk kompensation för statligt beslutade reformer inom det kommunala området.

Underfinansiering av statliga reformer som faller under finansieringsprincipen får flera konsekvenser. En är att kommunsektorns förtroende för staten och för finansieringsprincipen urholkas. Det finns ett missnöje med att staten inte tar de ekonomiska konsekvenserna av sina beslut såsom finansieringsprincip-

en förutsätter. Detta missnöje orsakas av att kommunala företrädare har andra förväntningar på finansieringsprincipen än vad den innebär, att SKL:s information får stort genomslag och att reformerna som initieras av staten i stor utsträckning är underfinansierade.

En annan konsekvens är att kommunerna för att kunna genomföra de reformer som staten initierat antingen måste höja skatten eller omprioritera. Finansieringsprincipens uttalade syfte är att kommunerna inte skall behöva höja skattesatsen när staten beslutat införa nya obligatoriska uppgifter för kommunerna. I förlängningen kan omprioriteringar leda till att kommunerna i allt högre grad blir utförare av verksamheter som beslutats på statlig nivå. Därmed minskar möjligheten att utöva den grundlagsenliga kommunala självstyrelsen.

#### FINANSIERINGSPRINCIPENS ROLL I STATS BIDRAGSSYSTEMET

En vanlig uppfattning bland dem vi intervjuat är att de olika bidrag som har sitt upphov i finansieringsprincipen är till för att finansiera något. Kommunala företrädare förväntar sig en ekonomisk ersättning då staten beslutar om något som fördyrar den kommunala obligatoriska verksamheten och statliga företrädare förväntar sig att bidragen enligt finansieringsprincipen resulterar i ökad eller förbättrad kommunal verksamhet i enlighet med reformens intentioner. Bidragen utgör ersättning för något.

Informationen om bidragen enligt finansieringsprincipen finns i budgetpropositionerna för utgiftsområde 25 där det står att läsa om vilka reformer som genererat de olika bidragen. Debatten om underfinansiering utgår från att finansieringsprincipens bidrag jämförs med kostnaderna för reformen ifråga. Synen på finansieringsprincipen är att staten ska betala för prestationer som staten beställer från kommunerna. Därmed vore det naturligt att betalningen kopplas till ett mått som beskriver dessa prestationer. Men eftersom SKL och andra med utgångspunkt i den kommunala självstyrelsen drivit frågan om övergång från riktade till allmänna statsbidrag, och fått gehör för detta, så har finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser hamnat i utgiftsområde 25 och i inkomstutjämnningen. Där är fördelningsbasen kommunernas invånarantal. Länken mellan reformen och ersättningen bryts, vilket ger upphov till sideeffekter. Uppföljningen försvåras, fördelningen ger vinnare och förlorare bland kommunerna och förståelsen för finansieringsprincipen minskar.

Transparens används ofta som samlingsbegrepp för de inom offentlig förvaltning positiva organisatoriska egenskaperna tydlighet, tillgänglighet och begriplighet. Ett stort problem med finansieringsprincipen är bristen på transparens. Många av de kommunala företrädare vi intervjuat visste inte vad finansieringsprincipen är och vad den ger för ekonomiska konsekvenser. Det går naturligtvis att skylla på att dessa företrädare är ointresserade av att informera sig, men det går också att förklara okunskapen med att finansieringsprincipen är otydlig, otillgänglig och svårbegriplig. Vi har under vårt arbete sett åtskilliga exempel på det.

För att veta vilka reformer som omfattas av finansieringsprincipen måste budgetpropositionerna läsas noggrant. Men ibland finns där olika information i text och tabeller och ibland måste läsaren gå tillbaka åtskilliga år för att hitta en viss post. För att veta vilket bidrag en viss reform genererar till den egna kommunen behövs diverse räkneoperationer. Avsaknaden av uppföljning med argument att det är för komplicerat, arbetskrävande och skulle leda till en ständig debatt om regleringar enligt finansieringsprincipen är tillräckliga eller inte kan också ses utifrån det kommunala självstyret. Med ökad uppföljning och transparens skulle enskilda utförare på verksamhetsnivå enklare kunna hävda att de har rätt till mer resurser gentemot sin kommunledning, en diskussion som kommunledningarna idag i stor utsträckning slipper. Självstyre innebär att kommunledningarna själva bestämmer hur de fördelar de medel de har till förfogande. I det ingår också att styra sina egna förvaltningar och att hävda sina prioriteringar gentemot dem.

Vi kan konstatera att det i kommunerna finns kännedom om finansieringsprincipen som företeelse, men det brister i kunskap om hur den tillämpas och fungerar tekniskt. Därmed blir diskussionen kring finansieringsprincipen abstrakt.

## SLUTORD

---

De övergripande frågorna i samband med tillämpningen av finansieringsprincipen har att göra med kommunsektorns krav på full statlig finansiering av alla reformer som staten beslutar om och den kommunala självstyrelsens framtida status. Diskussionerna om tillämpningen är emellertid ofokuserade eftersom det brister i kunskap om finansieringsprincipen och dess effekter och i kommunikationen mellan de berörda parterna. En orsak till okunskapen om finansieringsprincipen är bristen på transparens. Idag är det alltför svårt att urskilja de ekonomiska konsekvenserna av finansieringsprincipen. Informationen om själva reformerna och vad kommunerna ska utföra är tydlig och när

kommunala verksamhetsansvariga genom anvisningar, föreskrifter och rekommendationer från fackdepartement, myndigheter och SKL. Men vad ekonomiska ersättningen blir från staten är för de flesta kommunala företrädare oklart. Vårt förslag är att budgetpropositionerna kompletteras med en tydlig uppställning av finansieringsprincipens ekonomiska effekter uppdelade på de verksamheter som berörs. Dessutom borde informationen till kommunerna förtydligas genom att den statsbidragsavräkning kommunerna erhåller upplyser om statsbidraget enligt finansieringsprincipen med en bilaga som specificerar hur mycket varje reform genererar till kommunen.

När finansieringsprincipen infördes i början på 1990-talet förutsattes att tillämpningen skulle utformas genom samråd mellan staten och kommunsektorn. I våra intervjuer med kommunala företrädare och representanter för SKL har vi fått många synpunkter på brister i samrådsförfarandet. SKL:s företrädare är mer kritiska till processen och beslutsfattanden vid tillämpningen av finansieringsprincipen än det beloppsmässiga utfallet. Ansvarskommittén föreslår ett institutionaliserat samrådsförfarande och vi ansluter oss till denna uppfattning. Ett regelbundet samråd skulle bidra till ökad förståelse mellan parterna och att oklarheter kring finansieringsprincipens tillämpning minskar.

En nödvändig förutsättning för styrning är uppföljning. Om staten vill att finansieringsprincipen ska vara ett styrmedel måste det genomföras regelbundna uppföljningar av både processen och beloppen. Den utvärdering vi redovisar i denna rapport är ett steg i rätt riktning men det räcker inte med enstaka uppföljningar utan de måste göras oftare och regelbundet. Debatten om finansieringsprincipens tillämpning och efterlevnad saknar substans om det inte finns fakta som ger underlag för debatten.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Malmer, Stellan och Patrik Zapata, 2009, *Finansieringsprincipens tillämpning*. Rapporter från riksdagen, 2008/09: RFR11. Stockholm: Sveriges Riksdag.

Zapata, Patrik och Stellan Malmer, 2010, "Bestäm, betala och undvik kostnaden – den kommunala finansieringsprincipen." *Nordiske Organisationsstudier*, 12(4): 74-93.

## 3.4 TERRITORIER MED SÆRSKILD STATSRETTLIG STATUS

### 3.4.1 FORVALTNING I GRØNLAND. MELLEM NATIONALSTAT OG KOMMUNE.

*ANNE SKORKJÆR BINDERKRANTZ*

Et ofte overset aspekt i nordisk forvaltningsforskning drejer sig om forvaltningen i områder med særlig statsretlig status. For Danmarks vedkommende findes to sådanne områder: Færøerne og Grønland, som begge er tidligere danske kolonier, men i dag indgår i det danske Rigsfællesskab med udbredt selvstyre. Dette forskningsprojekt har beskæftiget sig med forvaltning i Grønland, og kaster dermed lys over nogle af de særlige spørgsmål, der knytter sig til forvaltning i et selvstyreområde. Historisk var Grønland en dansk koloni indtil 1953, hvor området fik status som en integreret del af Danmark på linje med amterne i resten af Danmark. I 1979 fik Grønland Hjemmestyre og i 2009 overgik landet til Selvstyre med en betydelig grad af kompetence og mulighed for at hjemtage nye områder. Dermed befinder Grønland sig forvaltningsmæssigt imellem et landeniveau og et regionalt/kommunalt niveau.

Forskningsprojektet har fokuseret på de særlige konsekvenser denne status har for forvaltningen i Grønland. Det overordnede forskningsspørgsmål har således været, hvilke konsekvenser tilknytningen til Danmark har for den grønlandske forvaltning. På trods af sit Selvstyre er Grønland på mange områder afhængig af Danmark. Det gælder økonomisk, hvor landet modtager omkring 3.5 milliard i årligt bloktilskud. Det gælder også arbejdskraftmæssigt, hvor Grønland er afhængig af tilkaldt – og det vil i praksis sige dansk – arbejdskraft. Forvaltning i Grønland er derfor ensbetydende med dobbelt-etnisk forvaltning, og især den centrale selvstyreforvaltning i Nuuk er karakteriseret ved et betydeligt islæt af danske embedsmænd. De grønlandske kommuner anvender derimod en højere andel af grønlandsk arbejdskraft.

Grønlands status og den særlige sammensætning af forvaltningen rejser en række interessante spørgsmål:

- 1) I hvilket omfang er embedsmænd af dansk og grønlandsk oprindelse også forskellige på andre parametre som køn og uddannelse?
- 2) Er der kulturelle forskelle og/eller konflikter mellem grønlandske og danske medarbejdere?
- 3) Er der forskellige holdninger i de to grupper til en øget 'grønlandisering' af forvaltningen for eksempel i form af flere grønlandske medarbejdere?
- 4) I hvilket omfang henter den Grønlandske forvaltning inspiration i Danmark?

Til belysning af disse spørgsmål har forskningsprojektet benyttet sig af forskellige metoder. Der er for det første foretaget en række interviews med medarbejdere i den centrale forvaltning i Grønlands hovedstad, Nuuk samt i to udvalgte kommuner. For det andet er foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt alle ansatte i Hjemmestyreforvaltningen<sup>11</sup> i Nuuk. Anvendelsen af forskellige metoder har givet mulighed for at belyse nogle af de samme forskningsspørgsmål på forskellig vis. Forskningsprojektet er gennemført ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet med deltagelse af Mads Leth Jakobsen og Anne Skorkjær Binderkrantz.

## **PORTRÆT AF DEN GRØNLANDSKE FORVALTNING**

---

Sammensætningen af forvaltningen i Grønland taler sit tydelige sprog om tilknytningen til Danmark. I spørgeskemaundersøgelsen blandt ansatte i Hjemmestyreforvaltningen svarer 243, at de opfatter sig selv som grønlandere, 118 vælger at karakterisere sig som danskere, mens 64 sætter kryds i kategorien både dansker og grønlandere. Endelig vælger 18 kategorien 'andet' – nogle af disse, fordi de har en anden nationalitet end dansk eller grønlandsk og nogle fordi de hellere vil betegne sig som for eksempel "verdensborgere". Tabel 1 viser, hvordan de forskellige grupper fordeler sig med hensyn til alder, køn, civilstatus og børn

TABEL 1: SAMMENHÆNG MELLEM ETNICITET OG PERSONLIGE KARAKTERISTIKA. RÆKKE-PROCENT.

		Dansker	Dansker og grøn­lænder	Grøn­lænder	Alle
Alder	Gennemsnit	41,1	43,5	43,3	42,7
Køn	Mand	60,7	42,2	35,8	43,6
	Kvinde	39,3	57,8	64,2	56,4
Civilstatus	Samlevende/gift	55,6	76,6	74,9	69,8
	Single	44,4	23,4	25,1	30,2
Børn	Har børn	42,4	70,3	81,1	69,7
	Ikke børn	57,6	29,7	18,9	31,3
I alt	Min.	117	64	243	423

Kilde: Binderkrantz 2011b.

Der er ret betydelige forskelle på grønlandske og danske embedsmænd. Mange af danskerne er mænd og har ikke familie, mens der blandt de grønlandske medarbejdere er flest kvinder, ligesom mange er gift eller samlevende og har børn. Samtidig har næsten 90 procent af danskerne en længere videregående uddannelse, mens der blandt grøn­lænderne er flest med kortere videregående uddannelse og også mere end 25 procent med grundskole eller ungdomsuddannelse som højeste uddannelse. De to grupper adskiller sig altså ikke blot, når det gælder etnicitet men også i forhold til en række andre personlige karakteristika (Binderkrantz 2011b).

### **SAMSPILLET MELLEM DANSKERE OG GRØNLÆNDERE**

Et interessant næste spørgsmål handler om, i hvilket omfang sammensætningen af forvaltningen har betydning for spillet mellem medarbejderne. Det er belyst i en række interviews med medarbejdere med forskellig baggrund i den centrale forvaltning samt i to kommuner (se Binderkrantz 2008 og Binderkrantz 2011a). Her peger interviewpersonerne generelt på, at etnicitet og kultur har betydning for medarbejdernes adfærd og for spillet mellem



disse. Helt konkret er det ofte nødvendigt at anvende dansk som forvaltnings-sprog, fordi de danske medarbejdere ikke behersker grønlandsk. Selvom de fleste grønlændere taler godt dansk, er der alligevel tale om, at de skal bruge deres andetsprog. Den store anvendelse af dansk betyder, at mange grønlændere er tilbageholdende for eksempel til møder, mens danskere har lettere ved at gøre sig gældende, når deres modersmål anvendes. Det forstærker ifølge interviewpersonerne en mere generel forskel på danskere og grønlændere i retning af, at danskerne er dominerende, mens grønlændere har en tendens til at være konfliktsky.

Danskerne er generelt mindre tilbøjelige til at pege på forskelle mellem de forskellige grupper end grønlænderne, og en del danskere afviser, at sprog og kultur har nogen særlig betydning i forvaltningen. Det er især udtalt for danskere ansat i den centrale forvaltning. De kommunalt ansatte danskere er mere tilbøjelige til at mene, at sprog og kultur har betydning og fokuserer også mere på, at det er naturligt, at danske ansatte tilpasser sig de grønlandske forhold. I modsætning til danskerne oplever stort set alle grønlandske interviewpersoner forskelle i adfærden mellem danskere og grønlændere, og beskriver disse i ret enslydende termer som en modstilling mellem tilbageholdende grønlændere og dominerende danskere. Uanset disse forskelle mellem danskere og grønlændere er interviewpersonerne stort set enige om, at forholdet mellem de to grupper er relativt konfliktfrit. Der er heller ikke tale om et spørgsmål, der vies ret meget interesse internt i forvaltningen (Binderkrantz 2008).

## **ØGET GRØNLANDISERING?**

Det store danske islæt i forvaltningen er hyppigt genstand for politisk diskussion i Grønland og forvaltningen spiller en vigtig rolle i debatterne om større grønlandsk selvstændighed. Der er da også stor kontrast mellem visionerne om selvstyre og afhængigheden af tilkaldt dansk arbejdskraft. Mange grønlandske politikere mener derfor at der er brug for grønlandisering af forvaltningen. Det er ikke altid klart præcis, hvad der ligger i betegnelsen "grønlandisering", der både kan referere til et større islæt af grønlandske værdier og til ansættelse af flere grønlandske medarbejdere og øget brug af grønlandsk som sprog. I forskningsprojektet er det undersøgt, hvad den sammensatte forvaltning betyder for mulighederne at grønlandisere forvaltningen. Det er konkret sket ved at undersøge forvaltningspersonalets holdninger til værdimæssig og organisatorisk grønlandisering. Ydermere er sammenhængen mellem disse faktorer og medarbejdernes etniske baggrund blevet undersøgt (se Binderkrantz og Jakobsen 2010).

Det viser sig for det første, at grønlandske medarbejdere er mere positivt indstillet over en værdimæssig grønlandisering – for eksempel hensyn til traditionelle samfundsstrukturer og kultur – af forvaltningen end medarbejdere af dansk oprindelse. Også blandt de danske ansatte er der dog pæn tilslutning til, at forvaltningen skal tage hensyn til grønlandske forhold og traditioner. Samtidig forklarer etnicitet ikke en særlig stor del af variationen i holdninger til værdimæssig grønlandisering. Der er med andre ord langt fra bare tale om synspunkter, som må ses som et etnisk fænomen. En øget rekruttering af grønlændere kan derfor kun i begrænset omfang forventes at føre til en forvaltning, der baserer sig mere på særligt grønlandske værdier.

Debatten om organisatorisk grønlandisering i form af flere grønlandske ansatte og større anvendelse af grønlandsk deler vandene i langt højere grad. Her er tale om et emne, hvor de forvaltningsansatte er mere uenige indbyrdes, og hvor især etnicitet har stor betydning for holdningerne – for eksempel mener næsten halvdelen af grønlænderne, at det skal være et krav for ansættelse, at man taler grønlandsk. Der er altså langt fra en ensartet opfattelse af hvilke virkemidler, der bør tages i brug, for at skabe et Selvstyre, der i højere grad er på grønlandske hænder. Særligt i forhold til den organisatoriske grønlandisering peger analysen derfor på en væsentlig udfordring, hvis der skal ske en omfattende organisatorisk grønlandisering af organisationen (Binderkrantz og Jakobsen 2010).

## **MED DANSK INSPIRATION?**

---

En ting er at man henter sine medarbejdere fra Danmark; en anden om man også finder sine forvaltningsmæssige idéer samme sted. Her får man som iagttagelse af Grønland hurtigt det indtryk, at inspirationen til både opbygningen af forvaltningen, konkret lovgivning og forvaltningsmæssige reformer som for eksempel den grønlandske kommunalreform (Binderkrantz og Jakobsen 2007) i høj grad findes i Danmark. I spørgeskemaundersøgelsen er der også spurgt til, hvor man især henter sine forvaltningsmæssige ideer fra (se Jakobsen 2008). Her bekræftes, at Danmark er det land, hvor man i størst omfang importerer ideer fra. Herudover orienterer man sig også mod de andre nordiske lande, herunder Island og Færøerne. Mønstrer i forvaltningens import af ideer tyder på, at der dels er tale om efterligning og pres givet integrationen i det danske Rigsfællesskab og den personalemæssige tilknytning til Danmark; dels også er tale om læring, hvor der tages udgangspunkt i behovet for problemløsning (Jakobsen 2008: 151-152).

## AFSLUTNING

---

Dette forskningsprojekt har taget hul på en væsentlig forskningsdagsorden, og har især bidraget med indsigt i samspillet mellem danskere og grønlandere og betydningen af Grønlands særlige forhold til Danmark. Der er imidlertid fortsat en række ubelyste spørgsmål i relation til den grønlandske forvaltning. Her skal blot peges på to områder, der hver for sig kunne udgøre genstanden for omfattende forskningsprojekter. Det gælder for det første en sammenligning med andre lignende områder som for eksempel Færøerne eller Ålandsøerne. For det andet står både det Grønlandske Selvstyre og de grønlandske kommuner over for en række udfordringer, der er parallelle med udfordringerne for kommunale enheder i det øvrige Skandinavien. Det gælder især på det sociale område, hvor det for eksempel gentagne gange er illustreret, at børne- og familieområdet kalder på bedre løsninger – og forskningsmæssige bidrag til at skabe sådanne løsninger.

## UDVALGTE PUBLIKATIONER

---

Binderkrantz, Anne, 2008, "På danske hænder? Samspillet mellem grønlandere og danskere i den grønlandske forvaltning" *Politica*, 40(2): 155-179.

Binderkrantz, Anne Skorkjær, 2011a, "Diversity and Dominance in the Arctic. The Case of the Greenlandic Bureaucracy." *Public Administration, early view*.

Binderkrantz, Anne Skorkjær, 2011b, *Portræt af den grønlandske forvaltning. Befolket af flyfriske danskere?* Århus: Institut for Statskundskab.

Binderkrantz, Anne og Mads Leth Jakobsen, 2007, "Kommunereform i Nordatlanten." *Administrativ Debat*, nr. 2, juni 2007: 12-15.

Binderkrantz, Anne og Mads Leth Felsager Jakobsen, 2008, *Resultater fra en spørgeskemaundersøgelse i Grønlands Hjemmestyre*. Århus: Institut for Statskundskab.

Binderkrantz, Anne Skorkjær og Mads Leth Jakobsen, 2010, "Grønlandiseret forvaltning? Når politiske visioner møder en etnisk sammensat forvaltning." *Grønlandsk kultur- og samfundsforskning 2010*.

Jakobsen, Mads Leth Felsager, 2008, "Et blindt fokus på Danmark? En analyse af den grønlandske forvaltnings idéimport." *Politica*, 40(2): 134-154.

## 3.5 INTERNATIONELLA UTBLICKAR

### 3.5.1 LOKAL DEMOKRATI OCH SJÄLVSTYRE I ETT JÄMFÖRANDE PERSPEKTIV

*ANDERS LIDSTRÖM*

Den lokala och regionala politikens villkor i internationell jämförelse är ständigt aktuellt som forskningsområde. Mer fullödiga insikter i hur den europeiska politiken gestaltar sig, och Sveriges roll i denna, förutsätter kunskaper även om de lokala och regionala nivåernas förutsättningar och verksamhet. I flernivådemokratins Europa medverkar kommuner och regioner både när det gäller att formulera och förverkliga politik. De utgör viktiga enheter för medborgerligt inflytande och erbjuder möjligheter att anpassa politiken till de villkor som råder i olika kommuner och regioner. Ibland sker de stora demokratiinnovationerna på lokal, snarare än på nationell nivå. Sammantaget finns ca 100 000 enheter för lokalt och regionalt självstyre i Europa, av vilka cirka 1400 är regioner av olika slag. Bland dessa finns stora variationer i fråga om befohgheter, resurstillgång samt besluts- och demokratimodeller, men i någon mån homogeniseras villkoren till följd av idéspredning mellan olika länder.

Inom ramen för projektet "Lokal demokrati och självstyre i ett jämförande perspektiv" ingår dels komparativa studier av kommunsystem i främst ett europeiskt sammanhang, dels studier av svenska förhållanden inom ramen för internationella jämförande studier. Sammantaget bidrar dessa till att identifiera mönster i fråga om vad som kännetecknar den lokala och regionala politiken i olika länder samt hur denna förändras.

Studierna inom detta område har till en del finansierats via anslag från Vetenskapsrådet för projektet "Förändrad styrning och ny territoriell politik", som bedrevs under åren 2005-07. I projektet har förutom projektledaren Anders Lidström, medverkan även skett av professor John Loughlin, Cambridge University, professor Frank Hendriks, Tilburg University och fil dr David Feltenius, statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. I några mindre studier har samarbete skett med professor Jefferey Sellers, University of Southern California, professor Hannu Katjamäki, Vasa universitet och fil dr Niklas Eklund, statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

## **TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER**

---

Det övergripande teoretiska ramverket för dessa studier är institutionell teori, med dess antaganden om trögheter men också med betoning av att förändringar är möjliga under särskilda betingelser, exempelvis när strukturella förskjutningar skapar nya möjlighetsrum. Förhållandena vid kommunernas och regionernas tillkomst har betydelse för den ställning de har i samhället. I vissa länder har kommuner rötter i medeltiden och har också påverkats av månghundraåriga traditioner av kyrklig organisering, som ser olika ut i katolska, protestantiska och rysk-ortodoxa stater. Samtidigt har emellertid sentida förändringar, i form av till exempel globalisering, nyliberala idéer, europeiska politiska institutioner och framväxten av mer nätverksbaserade relationer mellan offentliga organ och privata intressen skapat nya förutsättningar som både medfört homogenisering mellan olika system och lokal tillpassning. Under olika epoker står olika aspekter av den territoriella politiken i centrum för förändringarna. Det som nu pågår är om inte en försvagning av nationalstaten så i alla fall en omdefiniering av dess roll, samtidigt som decentralisering och regionalisering förskjutit makten nedåt och medfört framväxten av en lokal och regional mosaik, med en mångfald olika lösningar. Till detta hör också en förstärkt europeisering och i vissa avseenden också en förstärkning av den internationella regimen.

Ett viktigt teoretiskt hjälpmedel i många av analyserna utgörs av en klassificering av stater i kommunsystem, efter hur deras grundkaraktäristika och historiska rötter ser ut. I hög grad avspeglar detta också skillnader i administrativa traditioner, statstraditioner och välfärdssystem. I senare analyser görs en indelning i brittiska, rhenländska, nordeuropeiska och sydeuropeiska system samt i tre varianter av nya demokratier i Östeuropa – visegradstaterna, de baltiska staterna och balkanstaterna.

## **EMPIRISKA ANALYSER**

---

Projektets empiriska analyser bygger i allt väsentligt på studier av dokument och sekundäranalys av annat källmaterial. I någon mån har även intervjuer kommit till användning. En artikel om decentralisering, kommuner och välfärdsstatsmodeller bygger på kvantitativa analyser av data på landnivå.

## PRELIMINÄRA RESULTAT

---

Det mest omfattande och därtill mest aktuella utflödet från detta projekt utgörs av "The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe". Boken har redigerats tillsammans med professor John Loughlin, Cambridge University och professor Frank Hendriks, Tilburg University. I boken analyseras den lokala och regionala demokratin tillstånd i EU:s 27 medlemsstater samt i Schweiz och Norge på basis av kapitel, författade av välrenommerade lokal-demokratiforskare. Utöver nämnda teorier om kommunsystem och statstraditioner har också en teori om lokal demokrati använts som sammanhållande analysinstrument. I denna skiljs mellan två dimensioner av demokrati (aggregativ vs integrativ respektive indirekt vs direkt) och utifrån dessa utvecklas fyra idealtypiska demokratimodeller – pendeldemokrati, konsensusdemokrati, röstningsdemokrati och deltagardemokrati. Modellernas förekomst och lokal-demokratin utvecklingsriktningar undersöktes sedan i var och en av staterna. Med dessa fyra modeller som utgångspunkt undersöks sedan förekomsten av modellerna samt aktuella utvecklingsriktningar i de undersökta staterna.

I de jämförande iakttagelser som görs är en huvudpunkt framväxten av ett slags hybriddemokrati på både nationella och subnationella nivåer. Denna innehåller inslag från olika demokratimodeller, men förändringarna sker varken på ett slumpmässigt eller homogeniserande sätt utan avspeglar de modeller som tidigare varit förhärskande inom de olika kommunsystemen. Därmed utövar fortfarande den institutionaliserade traditionen stort inflytande. Även om till exempel borgmästarinstitutet sprider sig från land till land är den danske borgmästaren något annat än en direktvald italiensk borgmästare.

Vissa typer av influenser gör sig emellertid gällande i alla stater. Det gäller framför allt framväxten av nyliberalism och marknadsinspirerade administrativa modeller (New Public Management). Det finns också en tydlig tendens att vissa uttryck för nya sätt att se på demokrati växer sig starkare på främst lokal nivå. Detta gäller framför allt tendensen att dels införa ett individuellt exekutiv i form av borgmästare i fler stater, dels att denna funktion i allt högre grad direktväljs. Ett annat uttryck gäller spridningen av möjligheten att använda beslutande folkomröstningar på lokal nivå. Sammantaget har detta förskjutit tyngdpunkten i den lokala och regionala demokratin i många länder – från representativ demokrati utövad genom valda församlingar till starkare fokusering på det politiska ledarskapet och en betoning av medborgarnas direkta deltagande i beslutsfattandet. Den politisk-institutionella kulturen i de nordiska staterna har hittills motstått dessa förändringar men de skulle mycket väl kunna komma att aktualiseras i en nära framtid. I boken konstateras också att demokratiska innovationer ofta har sitt ursprung i den lokala nivån där utrymmet för experiment ofta är mycket större. Dessutom gör närheten

till medborgarna att frågan om lokalpolitikens demokratiska legitimitet ständigt står på dagordningen.

Ytterligare viktiga slutsatser från översikten är att perioden med regionaliseringsreformer nått sitt slut. De pågående reformerna i Nordeuropa är dock ett undantag, som kanske t.o.m. kan ses som en eftersläpande anpassning till det som skett i övriga Västeuropa sedan 1980-talet. En uppdelning råder numera mellan regioner med lagstiftande kompetens och sådana som saknar sådan. Regioner med lagstiftningsmakt är till exempel ett mycket mer intressanta som samarbetspartners för EU, eftersom dessa regioner skall förverkliga EU-direktiv.

Andra studier har gällt den diskussion om ansvarsfördelning mellan olika nivåer som pågår i flera europeiska stater. Här har frågan handlat om i vad mån dessa betingas av underliggande och gemensamma drivkrafter eller om förändringarna drivs på av förhållanden som är specifika för varje land. Resultaten visar att det finns generella drag i ansvarsfördelningsdebatten, främst vad gäller behovet att åstadkomma en offentlig organisation som är effektivare och som skapar bättre möjligheter till ansvarsutkrävande. Parallellt med detta finns emellertid olika drivkrafter i olika stater. I Nordeuropa är det i hög grad omsorgen om de offentliga välfärdssystemen som ligger bakom reformeringen. I bland annat de nya demokratierna i öst har nationella minoriteters krav på självstyre haft stor betydelse för hur ansvar och befogenheter fördelats. I Storbritannien har mångåriga strävanden från Skottland, Wales och Nordirland till självstyre till sist accepterats av regeringen i London. Frankrike är på väg att transformeras från den klassiska föreställningen om staten som enhetlig och sammanhållen till en mer pluralistisk statsuppfattning. Nederländerna genomgår också ansträngningar att stärka de lokala och regionala nivåerna, bland annat vad gäller styret av städerna och stadsregionerna.

Några studier har avsett svenska förhållanden relaterade till ett komparativt sammanhang. Det har gällt exempelvis federalismens förutsättningar i Sverige, de pågående regionaliseringsreformerna och den regionala nivåns ställning i förhållande till EU. En särskild studie har gällt lokalt lärande över nationsgränserna mellan Sverige och Finland.

## **BETYDELSE**

---

Projektet har stor betydelse genom att det prövar teorier och föreställningar om institutionell stabilitet och förändring i ett sammanhang som inte alltid får så framträdande plats vid studiet av politik. Komparativa analyser bidrar vidare till att relatera det egna systemet till ett vidare sammanhang och utgör därmed en del av den kritiska granskning som är central för utvecklandet av

ny kunskap. Projektet har också direkt relevans för de praktiker som utformar villkoren för den lokala och regionala politiken samt även för lokala och regionala politiker och tjänstemän verksamma i någon av Europas 100 000 kommuner och regioner. I en tid när lärande över kommungränser och mellan olika länder betonas har resultaten av analyserna stor betydelse.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Lidström, Anders, 2006, *Lokala och regionala val. Institutionella förutsättningar i 12 stater*. Stockholm: Sveriges kommuner och Landsting.

Lidström, Anders, 2007, "Territorial Governance in Transition." *Regional and Federal Studies*, 17(4): 499-508.

Lidström, Anders, 2008, "Europas regioner." I Tallberg, Pontus (red) *Regioner i Europa*. Kristianstad: Region Skåne.

Lidström, Anders, 2010, "The Swedish model under stress. Waning of the Egalitarian, Unitary State?" I Rose, Lawrence E. och Harald Baldersheim (red), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lidström, Anders, 2010, "The Swedish Regions and the European Union." I Scully, Roger och Richard Wyn Jones (red), *Europe, Regions and European Regionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lidström, Anders, 2011, "Sweden – Party dominated sub-national democracy under challenge." I Loughlin, John, Frank Hendriks och Anders Lidström (red), *The Oxford Handbook on Sub-National Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Lidström, Anders, 2011, "Regional self-government and democracy." I Herrschel, Tassilo och Pontus Tallberg (red), *The Role of the Regions*. Kristianstad: Region Skåne.

Lidström, Anders och Anders Eklund, 2007, "Decentralisering eller maktindelning på allvar: vad är sannolikt i Sverige?" I Karlson, Nils och Joakim Nergelius (red) *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.

Lidström, Anders och Hannu Katjamäki (red), 2009, *Kan kommuner lära av varandra över Kvarnen*. Forskningsrapporter i statsvetenskap vid Umeå universitet 2009:1. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Loughlin, John, Frank Hendriks, och Anders Lidström (red), 2011, *The Oxford Handbook on Sub-National Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.



Sellers, Jefferey och Anders Lidström, 2007, "Decentralization, Local Government and the Welfare State.". *Governance*, 20(4): 609-632.

## 3.5.2 TERRITORIELLE REFORMER I EUROPA

*HARALD BALDERSHEIM*

Hvorfor er kommunestrukturane så vedvarende forskjellige i europeiske land? Med for eksempel superkommuner i Storbritannia og en myriade av mikrokommuner i Frankrike. Og hvorfor har det i det siste tiåret vært lettere å gjennomføre kommunesammenslåinger i enkelte land enn i andre; for eksempel en radikal sammenslåing i Danmark og tilnærmet stillstand i Norge? Prosjektet er gjennomført gjennom en gruppe forskere fra i alt elleve europeiske land. Fokus er på statlig politikk angående region- og kommunestruktur og valg av strategier for endringer i strukturen. Gjennomføringsprosesser og konfliktmønstre som oppstår omkring territorielle reformer vektlegges i analysene.

En komparativ analysemodell utvikles gjennom å krysse to dimensjoner: Nasjonal og lokal kontekst. Den nasjonale konteksten karakteriseres ved hjelp av Arendt Leijpharts skille mellom majoritets- og konsensuspregede politiske systemer mens den lokale konteksten beskrives ut fra kommunesektorens relative betydning i den samlede offentlige sektor. Til sammen forventes disse to dimensjonene å påvirke reformstrategier, konfliktmønstre og mulighetsrommet for reformer.

Reformstrategiene beskrives gjennom hvor omfattende reformgrepet er ("alt på en gang" eller "skrittvis") og den mulighet strategiene gir for lokal medvirkning (voice). Hovedkontrastene benevnes "jacobinsk" og "girondinsk" etter fraksjonene kjent fra den franske revolusjonen. I landene som er med i studiene, finnes eksempler på begge disse strategiene. Hellas og Danmark eksemplifiserer en jacobinsk tilnærming, Nederland en mer girondinsk. Ironisk nok kan Frankrike, kjent som forvalter av den jacobinsk-republikanske tradisjon, sies å eksemplifisere en girondinsk tilnærming in extremis til territorielle reformer.

Det behøves også nyanserte kategorier for å beskrive utfallet av territorielle reformer: "Kommunesammenslåing eller ikke", blir for enkelt. Territorielle reformer dreier seg om reskalering av styringsstrukturer med sikte på å løse nye samfunnsproblemer, der eksisterende institusjoner kommer til kort. Derfor må også regionalisering tas med i beskrivelsen av utfallsrommet for territorielle reformer som alternativ til kommunesammenslåing; det samme gjelder strategier for interkommunalt samarbeid, som i seg selv er et mangfoldig kapittel i den territoriale styringen i mange land. Særlig Frankrike har utviklet et nyansert system for interkommunalt samarbeid, fra lokale føderasjoner til

forretningsmessige konglomerater, men også Tsjekia viser flere interessante varianter.

En sentral utfordring for kommuneforskningen i tiden framover vil være å utvikle bedre begreper og modeller for å analysere de nettverkene som i dag framstår som avvik og hybrider men som kanskje blir morgendagens normalstrukturerer.

### **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Baldersheim, Harald och Lawrence E. Rose (red), 2010, *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. New York: Palgrave Macmillan.

### 3.5.3 KOMMUNESTRUKTUR: EN FØNIKSFUGL I DET POLITISK-ADMINISTRATIVE LANDSKAP

*LAWRENCE E. ROSE*

Spørsmålet om en hensiktsmessig kommunestruktur er som en føniksfugl i det internasjonale politisk-administrative landskapet. Selv om spørsmålet forsvinner på et tidspunkt, så dukker det opp på nytt med ujevn mellomrom. Situasjonen i Norden er ikke enestående i denne sammenheng. Spørsmålet er, som Dente og Kjellberg bemerket i “The Dynamics of Institutional Change” (1988), allestedsnærværende og av uomtvistelig relevans. I etterkrigstiden har spørsmålet ved flere anledninger dukket opp og inntatt en framtrædende plass på den politiske dagsorden i de aller fleste europeiske land. Og utfallet fra debattene og beslutninger som følger er på ingen måte ensartet; hvor prosessene leder hen er vanskelig å forutsi (jf. bl.a. Baldersheim og Rose 2010b; Martins 1995; Swianiewicz 2010a, 2010b).

Forskningen som tar opp spørsmålet om en hensiktsmessig kommunestruktur har en tendens til å vektlegge ulike sider av saken. Enkelte er opptatt av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av kommunestrukturen. Hvilke utgifter innebærer forskjellige alternativer? I denne tilnærmingen er kostnads-effektivitet en hoveddrivkraft. Andre er mer opptatt av allokeringseffektivitet – det vil si hvordan innbyggernes behov i best mulig grad kan tilgodeses. Kostnader er i denne sammenheng ikke helt uvesentlig, men de er underordnet tanken om å levere offentlige goder og tjenester som i størst mulig grad samsvarer med folkets ønsker og krav. En tredje vinkling vektlegger de lokaldemokratiske implikasjonene kommunestrukturen medfører. Hva betyr alternative kommuneinndelinger for måten lokaldemokrati fungerer på?

Som den nyere tids klassiker “Size and Democracy” skrevet av Robert Dahl og Edward Tufte (1973) tydeliggjør, er de ulike hensynene ikke adskilt fra hverandre i vanntette skott: svaret på spørsmålet beror heller på en avveining mellom de ulike hensynene. Og i (de offentlige) debattene omkring hva som er de mest hensiktsmessige løsningene er, som Keating (1995) understreker, normative ståsteder ofte like – om ikke mer – avgjørende enn empiriske betraktninger og kunnskap. I tillegg kan debattørens samfunnsposisjon prege det som blir sett på som mest relevant for en vurdering av de ulike alternativene.

## HØVEDTREKK I FORSKNINGENS RESULTATER

---

Spørsmålet om en hensiktsmessig kommunestruktur gir med andre ord opphav til mange problemstillinger og innfallsvinkler. Innsatsen det redegjøres for her har vært av komparativ karakter. Det gjelder to hovedprosjekter, begge som er basert på et samarbeid mellom forskere i flere land. I det første har søkelyset vært rettet mot nasjonale beslutningsprosesser knyttet til territoriale reformforslag i 11 europeiske land i de siste årene (jf. Baldersheim og Rose 2010b). Utfallene fra disse prosessene varierer. I en sammenfattende analyse er det foreslått en typologi som fanger opp utfallenes ulike art og hvor utfallene blir sett i sammenheng med tre sentrale forhold: (i) hvordan reformforslagene ble motivert, (ii) hvilken reformstrategi aktørene valgte og (iii) hvilke konfliktlinjer gjorde seg gjeldende (Baldersheim og Rose 2010a).<sup>12</sup>

Hovedproblemstillingen i det andre komparative prosjektet er forholdet mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati i Europa. Dette prosjektet, som er forankret i det ovennevnte arbeidet til Dahl og Tufte, er et samarbeid blant forskere i fem land – Danmark, Nederland, Norge, Storbritannia og Sveits. Prosjektet har foregått over flere år, først med utgangspunkt i eksisterende datakilder og deretter basert på innsamling av nye datasett i fire land ved bruk av en felleslest og en design som er skreddersydd problemstillingen. Prosjektet har munnet ut i flere publikasjoner og konferansebidrag – blant annet Denters 2002; Denters and Rose 2008; Frandsen 2002; Goldsmith and Rose 2002, 2006; Ladner 2002; Mouritzen, et al. 2009; Rose 2002 – og en sammenfattende forskningsantologi er under avslutning (Denters et al. 2012). Hovedkonklusjonene fra dette arbeid kan oppsummeres under tre punkter:

- Det finnes en negativ empirisk sammenheng mellom kommunenes innbyggerantall og flere indikatorer for lokaldemokratiske egenskaper.<sup>13</sup> I de tilfellene hvor slike sammenhenger finnes er imidlertid effektene som regel svak (i både relativ og absolutt betydning) og ikke særskilt robuste. Effektene av kommunestørrelse er mest framtrædende i de minste kommunene.
- Argumenter som påstår en positiv sammenheng mellom kommunenes innbyggerantall og lokaldemokratiske egenskaper er uten empirisk hold. Det blir ikke funnet noen slike sammenhenger.
- Sammenhengene mellom kommunenes innbyggerantall og kvaliteten på lokaldemokrati kan ikke forklares på grunnlag av innbyggernes sosio-demografiske sammensetning. Sammenhengene er med andre ord ikke såkalte "compositional effects".

Disse konklusjonene, som supplerer og til dels står i kontrast til tidligere konklusjoner (jf. Mouritzen 1989; Newton 1982; Oliver 2000, 2001), blir presentert og drøftet på grunnlag av en serie analyser gjennomført med et multinivå analyseopplegg og en kumulativ kausallogikk.

## **UTFORDRINGER FOR FREMTIDIG FORSKNING**

---

Begge prosjekter gir grunnlag for videre komparativ forskning. Når det gjelder det første er det grunn til å følge utviklingen i tiden fremover både i de elleve landene som ble omfattet av den opprinnelige analysen, men også i andre europeiske land. Kan den analytiske rammen brukes i andre sammenhenger eller må det tilpasses? Og er resultatene robuste i forhold til nye tidsmessige så vel som geografiske situasjoner?

Lignende spørsmål og oppfølgingsmuligheter foreligger i forbindelse med det andre prosjektet. Er resultatene robuste med hensyn til forhold som gjør seg gjeldende over tid og i andre land? En særdeles vesentlig utfordring for å svare på dette spørsmålet blir imidlertid tilgang til ressursene som er nødvendige for å innhente sammenlignbare empiriske opplysninger tilpasset en multinivå forskningsdesign.

## **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose, 2010a, "A Comparative Analysis of Territorial Choice in Europe – Conclusions." I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red), 2010b, *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Denters, Bas, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen og Lawrence E. Rose, 2012 (kommer), *Size and Local Democracy in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Denters, Bas og Lawrence E. Rose, 2008, *Municipal Size and Local Political Participation: Findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association; Boston, Massachusetts, 28-31 August.

Goldsmith, Michael and Lawrence E. Rose, 2002, "Guest editorial: Theme issue on Size and Democracy." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6):791-92.

Goldsmith, Michael og Lawrence E. Rose, 2006, *Local Political Knowledge: Does Municipal Size Make a Difference?*, Paper prepared for presentation at the 20<sup>th</sup> IPSA World Congress, Fukuoka, Japan, 9-13 July 2006.

Mouritzen, Poul Erik, Lawrence E. Rose og Bas Denters, 2009, *Size and Local Democracy: A Summary of Findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands*. Paper presented at the 21th IPSA World Congress, panel 278 Santiago, Chile, 12-16 July 2009.

Rose, Lawrence E., 2002, "Municipal Size and Local Nonelectoral Participation: Findings from Denmark, The Netherlands and Norway." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6):829-51.

Rose, Lawrence E., 2005, "Territorial and Functional Reforms: Old Wine in New Bottles – or a New Vintage?" I Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, Pascal Delwit og Jean-Benoit Pilet, (red), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele.





## 4. DEN KOMMUNALA NYORDNINGEN

*KERSTIN BARTHOLDSSON OCH YLVA NORÉN BRETZER*

Den kommunala nyordningen är inte så ny längre men det tar tid innan effekterna av en förändring märks och uppmärksammas av forskare. Förändringarna som bland kommunforskare kom att kallas "den stora nyordningen" började under 1990-talet och pågår delvis fortfarande (Bäck 2000). Enligt Bäck innebar "nyordningen" att de politiska förtroendeuppdragen professionaliserades jämfört med 1970-talet, byråkratins makt ökade på de förtroendevaldas bekostnad, partipolariseringen tilltog samt att olika slag av konkurrensutsättning av kommunala verksamheter prövades. Behovet av nytänkande uppstod för att det inte längre fanns utrymme för skattehöjningar och nya reformer, utan det krävdes effektivisering av välfärdsproduktionen inom befintliga ekonomiska ramar men det fanns också en ideologisk drivkraft bakom förändringen. Denna omställning som den offentliga sektorn genomgick, inte bara i de nordiska länderna utan i hela västvärlden, kom att betecknas New Public Management (NPM). NPM innebär att ledning och styrning sker med företagen och marknaden som förebild, medborgarna ska fritt få välja utförare av välfärdstjänster och marknad och konkurrens förväntas leda till ökad effektivitet och bättre kvalitet (Almqvist 2006). Dessa organsiatoriska lösningar har fått stort genomslag i såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting i alla de nordiska länderna. Klienten förvandlas till kund som fritt får välja i konkurrens mellan olika utförare och begrepp som målstyrning, professionellt ledarskap, konkurrensutsättning och decentralisering dök upp i den politiska debatten.

Idag är den kommunala nyordningen allmänt accepterad i de lokala verksamheterna i Norden – samtidigt som den kommunala nivån även fortsatt utgör en slags experimentverkstad. Vi kan konstatera att det ännu saknas större sammanhållna utvärderingar av NPM-reformernas effekter såväl ekonomiska som kvalitativa (Hartman m fl 2011). Vi kan också nu 2011 konstatera att i nuläget råder en tendens att försöka "återta" makt till politikerna, genom exempelvis avskaffande av nämnder och återcentralisering av inflytande till kommunstyrelserna. En internationell trend är att öka personvalsinslaget, och i Norge har man sedan 1999 prövat direktval till posten som kommunstyrelseordförande, men denna försöksverksamhet har numera lagts ned.

Vi ser också tendenser till återreglering så till vida att "benchmarking", "kommunal branding", "balanserade styrkort", "brukar- och kundvalsmodeller" etc har blivit en del av den offentliga förvaltningen. Med tillsyn, utvärde-

ring och resultatuppföljning ska verksamheternas kvalitetsinnehåll säkras, samtidigt som de möjliggör jämförelser mellan kommuner. Den största förändringstendensen som vi står inför, och som är i full gång, är den lokala förvaltningens digitalisering; 24-timmarsmyndigheter, IKT som tillämpas i allt fler brukarrelationer. Nya forskningsutmaningar följer i kölvattnet av dessa transformationer. Vad den stora nyordningen inneburit i form av samarbetsvinster och förbättringar eller fortsatta problem vid ansvarsutkrävande eller kravet på legitimitet behandlas nedan i avsnitten om Nätverksstyrning och den nya tidens problem, Kommunal demokratiutveckling och Kommunal utvecklingspolitik.

## **NÄTVERKSSTYRNING OCH DEN NYA TIDENS PROBLEM**

---

De nya organisatoriska lösningarna under de senaste decennierna gick hand i hand med nya politikområden, som i sin tur följdes av nya samarbetsformer och förändrade tjänstemannaroller. En maktförskjutning inleddes då politikererna genom målstyrning överlämnade utförandet av politiken till anställda. De anställda samarbetade i sin tur med det omgivande samhället för att lösa de nya komplicerade frågorna som uppstod på tvären och inte kan lösas traditionellt inom en enskild förvaltning. Effekter av nya sakfrågor, som exempelvis miljö, regional utveckling eller jämställdhet, följer inte det traditionella mönstret som kan lösas inom en förvaltning. Detta medför att den nya tidens problem eller "tredje generationens politik", innefattar nya samarbetsformer eller relationer som, governance eller "interaktiv samhällsstyrning" (Montin 2007). Den interaktiva samhällsstyrningen kompletterar de traditionellt styrda välfärdsområdena, och dessa frågeområden kännetecknas av att det råder en frivillig samarbetsrelation mellan olika aktörer i samhället, såväl offentliga och privata som föreningslivet. I det samarbetet kan olika aktörer ingå beroende på vilken fråga som ska lösas och det är förmågan att lösa problemet som står i fokus för dessa verksamheter.

Nätverkandets roll som problemlösare, vilka effekter, negativa och positiva, som följer och hur dessa eventuellt påverkar demokrati, effektivitet och ansvarsutkrävande studeras av flera forskare. *Asbjørn Røiseland* (4.1.1) undersöker nätverket som analytiskt verktyg. I tre norska kommuner följer forskarna kommunernas olika samarbeten och identifierar olika grader av nätverks-samarbete från "løse nettverk" till "formelle organisasjoner". Där lösa nätverk kännetecknas av flera olika aktörer, frånvaro av hierarkier och frivilligt deltagande. Det visar sig att det finns ett stort spann av olika samarbetsformer. Governance på svenska eller hur gamla och nya styrformer samspelar i flernivåsystemet har undersökts av *Stig Montin* (4.1.2) i ett projekt som omfattar såväl relationen mellan stat och kommun som relationen till EU-institutionerna och till demokrati och styrning inom de nya politikområdena. De nya

politikområdena handlar om att komplexa problem ska lösas i samarbete mellan olika aktörer på ett effektivt sätt. Projektet ger teoretiska perspektiv för att förstå den förändrade styrningen och relationen mellan hierarkisk styrning, marknadsstyrning och nätverksstyrning.

Nätverkssamarbete kan leda till okonventionella problemlösningar men det kan också finnas risker med sektorsövergripande samarbeten där många olika aktörer ingår. *Mikael Granberg* (4.1.3) uppmärksammar detta i en studie av ett sektorsövergripande samarbete kring när, hur och varför samhället bör intervensera i naturliga biologiska problem. Även om processen är öppen kan det råda oenighet om vad det är för slags problem som ska hanteras och osäkerhet om problemdefinitionen kan leda till handlingsförlamning. *Mikael Granberg* (4.1.4) undersöker också politiska processer mellan demokrati och effektivitet genom att studera lokala politikernas handlingsutrymme utifrån politisk, historisk och territoriell kontext. Frågan är om den svenska kommunen fortfarande är en lokal gren av välfärdsstaten eller en aktör som fritt nätverkar med andra?

Styrning är numera ett komplext system mellan olika nivåer där den kommunala nivån är sammanflätad med andra beslutsnivåer och där också privata aktörer och frivilligorganisationer ingår. Vid implementering och policyskapande inom den kommunala sfären ingår många olika aktörer. Kan temporära organisationsformer ge ett mervärde i jämförelse med traditionell byråkratisk organisering och vad innebär det för den politiska styrningen? *Stefan Sjöblom* (4.1.5) undersöker på vilket sätt temporära organisationsformer kan ge ett mervärde jämfört med traditionell byråkratisk organisering. *Erik Hysing* och *Jan Olsson* (4.1.6) har studerat policyförändring som en process där olika aktörsrelationer bygger på gemensamma värderingar som konkurrerar om inflytande. Genom att undersöka policyförändring utifrån hur skogsindustrin hanterar miljövärden och hur den förhåller sig till den globala hållbarhetsdiskursen visas vikten av att teorin kontextualiseras. Här uppmärksammas också den kommunala tjänstemannens betydelse för policyförändringar.

Marknadisering är en annan effekt av NPM som innebär att välfärdstjänster produceras i bolagsform eller som privata företag. *Anna Thomasson* (4.1.7) har studerat kommunala bolag. Särskilt studeras relationen och samspelet mellan ägare, styrelse och VD. Nya utmaningar uppstår när offentliga mål och uppdrag möter krav från en konkurrensutsatt marknad.

I spåren av förändrad ledning och styrning förändras också kommunernas organisation vilket leder till färre kommunala nämnder och mer bolagisering av kommunal verksamhet. *Stig Montin* (4.1.8) beskriver en tvärvetenskaplig utvärdering av nämndorganisationen i Uppsala kommun. Såväl effekter som erfarenheter och resultat av den förändrade organisationen lyfts fram utifrån frågorna; på vilket sätt förändras olika aktörers roller, samt på vilket sätt och i

vilken mån bidrar dessa rollförändringar till att uppfylla reformens målsättningar? Det överordnade målet, budget i balans, uppnåddes men vad hände egentligen med politikernas roll? *Toril Ringholm* (4.1.9) har undersökt "innovationsprocesser" i norska kommuner utifrån kommunernas förutsättningar för att utgöra innovativa verksamheter. Frågan var om det finns kritiska framgångsfaktorer, vilka dessa i så fall är och om den kommunala organisationen kan påverkas för att bli mer innovativ? Projektet har fördjupat sig i idé- och genomförandefasen och därmed kunnat visa hur idéer uppstår och vad som händer när de ska genomföras och hur det påverkar samspelet mellan olika aktörer.

De friare organisationsformer som möjliggjordes genom förändringarna i kommunallagen i Norge under tidigt 1990-tal (vilket även skedde i andra Nordiska länder) innebar flexiblare organisationsmöjligheter av kommunförvaltningarna, samtidigt som sektorsbanden mellan stat och kommun försvagades. Kommunerna fick nu större möjligheter att bedriva egen lokal förvaltningspolitik. *Jacob Aars* och *Hans-Erik Ringkjøb* (4.1.10) har studerat effekten av de olika kommunala bolagsformer som blivit följden av denna juridiska förändring. Nya verksamhetsformer i denna "selskapssyke" är kommunala företag, interkommunala företag, kommunala aktiebolag samt stiftelser. Ett viktigt resultat är att möjligheten till "friställning" eller avskedande av personal har haft begränsad betydelse. Däremot uppstår frågor om de kommunala beslutsarenornas fragmentering och medborgarnas möjlighet till insyn och ansvarskrävande.

Ett område som tillhör de nya horisontella frågorna är miljö och hållbar utveckling, som på senare tid kommit att domineras av frågan om klimatförändringar. Miljöproblemen känner inga gränser, det behövs globala samarbeten och angreppssätt. Även om klimatfrågan oftast fokuserar på internationell och nationell nivå är den lokala nivån också avgörande i klimatarbetet. Det är på den lokala nivån som utsläppen skapas och det är där som effekterna ska hanteras, till exempel översvämningar eller torka. *Mikael Granberg* (4.1.11) studerar hur lokalsamhället anpassar sig och försöker möta hoten som uppkommit på grund av klimatförändringar. Forskningen pekar på att svenska kommuner samarbetar med både offentliga och privata aktörer och att samarbetet förekommer på olika samhällsnivåer och korsar gränser mellan olika sfärer i samhället. Avfall som handelsvara och som ett globalt metaproblem undersöks av *María José Campos Zapata* och *Patrik Zapata* (4.1.12) i ett projekt om hur lokal avfallshantering styrs av internationella hållbarhetsideal och hur styrningen får genomslag från nord till syd genom internationella multilaterala utvecklingsorganisationer. Under rubriken Lokalt Miljöarbete presenterar *Kerstin Bartholdsson* (4.1.13) fem olika projekt. I Kommunerna och miljön kartläggs kommunala miljöchefer utifrån bland annat livsstil, vanor och värderingar, eget miljöbeteende och miljöengagemang, för att bidra till

kunskapen om personers betydelse vid genomförande av politiska beslut. Lokal översättning av de nationella miljömålen är en processutvärdering, i åtta kommuner med väl fungerande miljömålsarbete, för att ta reda på vilka faktorer de lokala aktörerna anser vara viktiga för att uppnå ett framgångsrikt miljömålsarbete och hur dessa faktorer påverkar utgången av kommunens miljömålsarbete. I det tredje projektet Hållbarhetens mänskliga byggstenar uppmärksammas tjänstemannarollen och den engagerade tjänstemannens förmåga att kombinera engagemanget för miljön med tjänstemannarollen. Det fjärde projektet handlar om målkonflikter i det lokala miljömålsarbetet med fokus på klimatmålets genomförande. Och slutligen presenteras ett pågående projekt som handlar om eldsjälarna och experterna i miljöorganisationer och deras betydelse vid etablering av vindkrafts- och kärnavfallsanläggningar.

## **KOMMUNAL DEMOKRATIUTVECKLING**

---

Olika slag av experiment eller demokratiutveckling pågår på kommunal nivå i de nordiska länderna. I Norge har fullskaleexperiment genomförts med direktvalda kommunstyrelseordföranden i lokalvalen 1999, 2003 och 2007. I det sistnämnda experimentvalet deltog 50-talet kommuner, och konstruktionen kan liknas vid att kommunbefolkningen direkt väljer en lokal presidentfunktion.

*Tord Willumsen* och *Marcus Buck* (4.2.1) redovisar att valdeltagandet inte ökade, däremot noterades en viss ökning i engagemangsnivå för den lokala politiken. Kommunstyrelsens ordförande hade även fått ett utvidgat handlingsmandat i och med försöken, men studien visar att dessa instrument inte har nyttjats fullt ut. Även *Jacob Aars* och *Dag Arne Christensen* (4.2.2) rapporterar motsvarande resultat som pekar på att argumenten emot försöket har stärkts efter dessa erfarenheter. Valdeltagandet ökade inte, väljarna valde i flera fall ordföranden som inte hade stöd i fullmäktige, och personfokuseringen kan bidra till ytterligare försvagning för de politiska partierna. Därför upprepas inte försöken med direktvalda kommunstyrelseordföranden i kommunvalen 2011. *Stig Montin* (4.2.3) konstaterar samtidigt att det i Sverige finns en mycket stor försiktighet när det gäller förändra demokratiska institutioner. Däremot är det i det närmaste fritt fram att experimentera med den professionella och administrativa organisationen. *Pekka Kettunen* (4.2.4) har studerat projekt i Finland som syftar till ett ökat demokratiskt deltagande som exempelvis diskussionsarenor. Han påpekar här vikten av att skapa mekanismer så att både tjänstemän och politiker verkligen kan ta emot och reagera på invånarnas synpunkter, annars riskerar dessa demokratiska kanaler att förtvina.

Olika versioner av införande av informations och kommunikationsteknik eller "e" i politik och förvaltning är ett annat typiskt förändringstema i denna tid.

*Signe Bock Seegard* (4.2.5) har undersökt hur e-demokrati påverkar den politiska kommunikationen mellan folket och dess politiska representanter. Förutsättningar för att implementering av e-demokrati ska lyckas är att det finns engagerade eldsjälur som verkar utifrån en inkrementell strategi. Olika förväntningar på processen, där it-leverantörens kommersiella förväntningar krockar med kommunens idealistiska dröm om en levande demokrati, kan utgöra centrala hinder på vägen. *Eli Kjersem* och *Beinta í Jákupsstovu* (4.2.6) redovisar en utvärdering i Molde kommun av e-demokratiprojektet *d:mo* som var tänkt att fungera som en arena för politisk diskussion på sina egna premisser. Resultatet visade att brukarna var mycket få, trots en bred marknadsföring. Medborgarna hade heller inte fått klarhet i e-verktygets tänkta relation till den existerande politiska kulturen och praxis. E-verktyget visade sig snarast återspegla IT-branschens egen förståelse av demokrati, än som den vanligen fungerar. *Harald Baldersheim* (4.2.7) redovisar hur den virtuella kommunen håller på att växa fram. Detta är en revolution som pågår för fullt; inte desto mindre har statsvetenskapen på denna punkt varit relativt teknikblind. Den demokratiska arenan, den kommunala tjänsteproduktionen, arbetsplatsförhållanden och lokal identitet påverkas av IT-förändringen, åtminstone potentiellt. Nya möjligheter för benchmarking mellan kommuner öppnas, och därmed ett annat konkurrenstänkande. Samtidigt kan nya klyftor tydliggöras, mellan de som behärskar IT-verktygen, och de befolkningsgrupper som inte gör det.

## **KOMMUNAL UTVECKLINGSPOLITIK**

---

Ett kännemärke för den kommunala utvecklingspolitiken på 2010-talet i de Nordiska länderna är att den förs i skuggan av olika slags regiondebatter. Relationen mellan staten, den regionala nivån och kommunerna kommer till olika slags uttryck i de nordiska länderna, vilket har behandlats i kapitel 3. Detta leder till att kommunernas verksamheter i dagsläget på olika sätt befinner sig under ett starkt förändringstryck. Vissa fackområden utsätts för tydligare statlig styrning, medan andra fackområden decentraliseras ytterligare till den kommunala nivån.

En viktig iakttagelse från *Toril Ringholm* (4.3.1) är att de nya komplexa organisationsformerna delvis sprider ut den lokala utvecklingspolitiken till nästan okontrollerbara processer. Hon menar att i kölvattnet av ökad NPM-styrning har kommunens roll som initiativtagare och utvecklare av lokalsamhället hämmats. Intervjuade tjänstemän och politiker i ett antal kommuner menade att NPM-styrningen har bidragit till att dämpa den lokala utvecklingspolitiken. *Nils Aarsæther* och *Hilde Bjørnå* (4.3.2) redovisar studier av de satsningar som gjorts på småkommuner i Nordnorge, där den norska regeringen såg möjligheter att bromsa avfolkningen. Kommunerna Lyngen, Måselv, Kåfjord och

Bardu involverade sig i närverksarrangemang och partnerskap både horisontellt och vertikalt, med olika grader av riskexponering. Ett paradoxalt resultat från denna studie var att en politisk ordförande som försökte stoppa den negativa befolkningsutvecklingen inte blev omvald; medan en politisk ordförande i en annan kommun där befolkningsunderlaget fortsatt minskade, han blev återvald.

Den kommunala utvecklingspolitiken är ett sakområde som fått större marknadsinslag på 2010-talet, där till exempel kommunen som "varumärke" aktualiseras allt oftare. Kommunerna konkurrerar i olika avseenden om invånare, företagsetableringar och annan attraktivitet för att i olika avseenden uppfattas som "intressanta" att bo och verka i. Detta kan tolkas som en "kommersialisering av den offentliga sektorn", vilket behandlas av *Sara Brorström* (4.3.3) i en studie om tre stora kommunala projekt i Alingsås, Partille och Tanum. Detta tema tas även upp av *Leif Johnssons* (4.3.4) projekt "Kommunledning och samhällsutveckling" där lokalsamhället omkring Astrid Lindgrens värld analyserades.

En tredje tendens som ingår under den lokala utvecklingspolitiken i de Nordiska länderna är stadsutvecklingspolitik, vilken avspeglar de globala processer där inflyttningen till städerna utgör en mycket stark tendens. Inom denna ram pågår även utveckling eller förändring av "platser", eller "stedstransformation" som bidraget från *Torill Nyseth och Brynhild Granaas* (4.3.5) behandlar, där till exempel Kirkenes identitet har förskjutits från en gruvstad till en gränsstad. Även medborgardialoger av olika slag i samband med stadsplanering och de nya planformerna förekommer i ganska stor omfattning, där till exempel *Torill Nyseth* (4.3.6) närmare undersökt ett experimentellt byplandprojekt i Tromsø. *Mikael Granberg och Joachim Åström* (4.3.7) redovisar hur modern stadsutveckling skulle kunna demokratiseras genom de nya digitala verktyg som finns till hands, men denna möjlighet utnyttjas inte fullt ut bland annat på grund av den institutionella tröghet, motståndskraft, som finns inom planprocesser.

Slutligen redovisar *Nils Aarsæther* (4.3.8) ett kommunalt projekt där en helt ny stadsdel skulle planeras i Bærum kommun i Norge, där man initialt tänkte strukturera verksamheten utifrån territorium och inte från den mer traditionella funktionalitetsprincipen. Forskarna skulle studera idéfasen, implementeringsfasen och praxisfasen. Våren 2010 beslutades dock att ändra organisationsprincip till den traditionella funktionsindelningen, och därmed kunde inte "experimentet" med territoriell organiseringsprincip fullföljas. Aarsæther hävdar att relationen mellan *territorium* och synpunkterna hos dess invånare i allt för låg grad problematiseras i relation till *funktion* i det moderna samhället.

## 4.1 NÄTVERKSSTYRNING OCH DEN NYA TIDENS PROBLEM

### 4.1.1 NETTVERK I PRAKSIS

*ASBJØRN RØISELAND*

Ordet "nettverk" er i dag et hyppig brukt faguttrykk i samfunnsvitenskapene. Det som opprinnelig var en metafor hentet fra teknologiområdet ble for alvor et samfunnsvitenskapelig begrep gjennom sosialpsykologiens økende interesse for sosiale nettverk. Et søk på samfunnsvitenskapelige bok- og artikkeltitler avslører at ordet er blitt et nøkkelbegrep i fag som sosiologi, statsvitenskap og offentlig administrasjon. Samtidig er ordet også en del av hverdagspråket, og dermed omspunnet av assosiasjoner og forestillinger som ikke nødvendigvis står i forhold til den vitenskapelige bruken av det samme ordet. I Norge er det mye som taler for at "nettverk" brukt i sammenheng med politikk og samfunnsliv representerer noe negativt for folk flest. "Nettverk" assosieres med noe lukket, uansvarlig, illegitimt og til og med suspekt. Når avisoverskriftene nevner "nettverk" er det gjerne i forbindelse med noe illegitimt, for eksempel problematiske relasjoner mellom kongehus og næringsinteresser, usynlige og illegitime maktkonsentrasjoner i politikk og samfunnsliv eller det som på norsk gjerne omtales som "gutteklubben grei".

Denne hverdagslige bruken av "nettverk" står i kontrast til en internasjonal faglitteratur som beskriver nettverk i mer positive vendinger, som en nødvendig og effektiv måte å løse dagens styringsproblemer på, noe vi ikke kan klare oss uten, og noe som ikke per definisjon står i motsetning til demokrati (Rhodes 1997, Mayntz 2003, Sørensen og Torfing 2007).

Når det gjelder statsvitenskaplig forskning som eksplisitt knytter an mot nettverks-metaforen, framstår den norske tradisjonen som både svak og kort. Det kan skyldes de negative assosiasjonene nevnt over, men det kan også skyldes at norsk samfunnsforskning har holdt seg med andre ord og begreper som delvis tilsvarer nettverk, for eksempel "segment", "blandingsadministrasjon" og "korporativisme" (Hernes 1978). En illustrasjon på dette kan være den siste norske maktutredningen, gjennomført i perioden 1997-2003 (Østerud, Engelstad og Selle 2003). Denne utredningen trakk svært pessimistiske konklusjoner angående det norske demokratiet, og begrunnet dette dels med "fragmentering" og dels en svekkelse av alle ledd i den "parla-



mentariske styringskjeden". Men ordet "nettverk" forekommer bare unntaksvis, og utredningen knytter i liten grad an mot den internasjonale litteraturen om nettverk som er omtalt over.

Forskningsprosjektet "Public Policy and network governance", som var finansiert av Norges Forskningsråds program for "Demokrati, styring og regionalitet", hadde som eksplisitt mål å anvende den internasjonale litteraturen om styringsnettverk på norske forhold. Prosjektet var dels et nasjonalt norsk prosjekt, dels var det en integrert del av et nordisk og europeisk forskernettverk organisert gjennom Roskilde Universitetscenter (Löfgren og Ringholm 2009). Prosjektet involverte førsteamanuensis Signy I Vabo (Høgskolen i Oslo), stipendiat Ronny Kristiansen (Universitetet i Tromsø), professor Torill Nyseth (Universitetet i Tromsø) og professor Asbjørn Røiseland (prosjektleder, Universitetet i Nordland),

Et grunnleggende spørsmål man umiddelbart konfronteres med i møte med den internasjonale litteraturen om nettverk er spørsmålet om hvordan nettverk skal defineres og forstås, og hva det i praksis vil innebære å studere nettverk. "Praksis" kan i dette tilfellet være to forskjellige ting. Vi kan for det første velge å se på nettverk som et bestemt fenomen, eller en bestemt kategori. En slik tilnæringsmåte inviterer til å måle mengden nettverk, og undersøke utviklingen over tid. Dette vil imidlertid være en svært komplisert oppgave. Ikke bare vil det forutsette en svært presis definisjon av nettverk, det vil innebære et kartleggingsarbeid av hittil ukjent omfang. I lys av dette er det lett å forstå at det ikke finnes noen samlet oversikt over nettverk, på tross av at det stadig hevdes at det har vært en vekst i nettopp denne styringsformen.

En alternativ tilnæringsmåte, som lå til grunn for vårt prosjekt, vil være å oppfatte nettverk som et analytisk begrep. Sett i dette perspektivet er ikke spørsmålet om mengde så interessant, men heller spørsmålet om hva nettverks-begrepet kan gi av ny innsikt både i forhold til gamle og nye styringsformer. Vi har med andre ord valgt å se på nettverk som et analytisk verktøy. Å anvende dette verktøyet innebærer at vi fokuserer spesielt på de egenskapene som er typiske for nettverk. I den internasjonale faglitteraturen er det særlig pekt på *gjensidig avhengighet* og *fravær av hierarki* som grunnleggende trekk ved styringsnettverk. Gjensidig avhengighet innebærer at nettverk bringer sammen aktører som hver for seg ikke kan realisere et felles mål. At dette foregår utenfor hierarkiet kommer til uttrykk ved at samarbeidet er frivillig, og at aktørene enkelt og når som helst kan trekke seg ut av samarbeidet dersom kostnadene ved deres deltakelse overstiger nytten.

Disse sentrale trekkene ved nettverk vil i varierende grad komme til uttrykk i konkrete empiriske fenomen. Hvis vi tenker oss en skala fra "løse nettverk" til "formelle organisasjoner", vil løse nettverk definitivt være preget av gjensidig avhengighet og fravær av hierarki. Men det kan også tenkes at formelle

organisasjoner vil ha trekk som kan minne om nettverk, og dermed at nettverksperspektivet kan bidra til å synliggjøre disse trekkene. Å bruke nettverk som analytisk perspektiv innebærer derfor at vi stiller oss åpne for at også andre former enn de som omtales som nettverk kan ha disse trekkene.

## RESULTATER

Den empiriske rammen for prosjektet var tre mellomstore norske bykommuner. I tråd med prosjektets innfallsvinkel var prosjektteamet i utgangspunktet på jakt etter kommunens samarbeid med andre typer aktører hvor de nevnte nettverkske trekkene var tydelige. For å identifisere flest mulig slike samarbeid valgte prosjektteamet å ta utgangspunkt i referater fra kommunestyre og formannskap og kommunens arkiv, supplert med intervjuer av det kommunale lederskapet. Basert på denne metoden identifiserte prosjektteamet mellom 50 og 100 samarbeid med nettverkske trekk i hver av de tre kommunene. Til sammen ni slike samarbeid (tre i hver kommune) ble valgt ut for en dypere studie i prosjektets hovedfase. I denne fasen fulgte vi de ni samarbeidstiltakene over en toårsperiode. Dette innebar å intervjuer de fleste aktuelle aktørene og samle inn og systematisere skriftelige kilder. De ni samarbeidstiltakene er kort presentert i tabell 1.

TABELL 1: STUDERTE SAMARBEIDSTILTAK MED NETTVERKSKE TREKK

Kommune	Formål	Navn	Org. trekk
Steinkjer	Arrangement	"By-jubileum AS"	Aksjeselskap
Steinkjer	Regionalt samarbeid	"Byer i Midt-Norge"	Partnerskap
Steinkjer	Kulturminner	"Område-prosjektet"	Prosjekt
Narvik	Næringsutvikling	"Futurum AS"	Aksjeselskap
Narvik	Transport	"NEW"	Prosjekt
Narvik	Næring	"Turisme i industriens vugge"	Prosjekt
Drammen	Sentrumsutvikling	"Byen vår Drammen"	Aksjeselskap
Drammen	Havn	"7part-samarbeidet"	Partnerskap
Drammen	PR	"Omdømme-prosjektet"	Prosjekt

Oversikten i tabell 1 viser et stort spenn i både formål og formell organisering. Tre av samarbeidstiltakene framstår ytre sett som aksjeselskaper, to kan omtales som partnerskap, mens resten er prosjekter av ulikt slag. Fellesnevneren

er at de representerer samarbeid mellom kommunen og andre typer aktører, og at dette samarbeidet har innslag av nettverkske trekk.

Gjennom å studere disse samarbeidstiltakene over tid har prosjektet "Public policy and network governance" gitt norskbaserte innspill til norsk og internasjonal litteratur om styringsnettverk. I en tidlig fase bidro prosjektet med teoretiske og prinsipielle diskusjoner om hvordan den internasjonale litteraturen om "governance" og "network governance" kan tilpasses norske forhold, og Røiseland og Vabo argumenterte blant annet for at det semantiske problemet med governance kan løses gjennom det norske ordet "samstyring" (2008). Begrepet "samstyring" var også utgangspunkt for to artikler som problematiserte og nyanserte den norske debatten om en mulig grunnlovsfesting av lokalt selvstyre (Røiseland og Vabo 2008, Røiseland 2010).

Basert på forstudien av de tre kommunene, hvor prosjektteamet kartla så mange samarbeid som mulig, ble det utarbeidet tre arbeidsrapporter (Vabo 2007, Kristiansen 2007, Røiseland 2007). Empiriske data fra hovedprosjektet har gitt opphav til flere publikasjoner. En artikkel viser empirisk at også formelle organisasjoner kan preges av trekk som gjerne inngår i definisjoner av nettverk, og at grensen mellom begrep som organisasjon og nettverk er mer flytende enn deler av governance-litteraturen gir inntrykk av (Røiseland 2011). Prosjektet har også sett på formen og vilkårene for at kommunen kan styre nettverk. En artikkel knytter dette til begrepet "meta-governance" og sammenlikner Finland og Norge (Haveri et al. 2009). Konklusjonen i denne artikkelen er at kommunen har en viss styring over nettverk, men at det er viktige forskjeller mellom Norge og Finland, blant annet når det gjelder hvem som deltar i nettverkene, og hvor direkte styringen er. Spørsmålet om hvordan kommunen styrer nettverk har også vært fulgt opp gjennom to andre artikler, der det analytiske rammeverket er en klassisk typologi utviklet for å studere styring i en tradisjonell hierarkisk kontekst. Analysen av styring gjennomført i Vabo (2010) og Vabo og Røiseland (2011) viser at denne formen for styring lar seg beskrive innenfor rammen av en klassisk typologi, og at styringen ikke antar karakter av å være så annerledes som deler av litteraturen om "meta-governance" kan gi inntrykk av.

Prosjektet har også studert resultatene av nettverksstyring, og hvilke kriterier som kan legges til grunn dersom vi ønsker å måle effektivitet i nettverk. Vabo, Røiseland og Nyseth (2011) viser i den forbindelse til en rekke forskjellige evalueringskriterier, og argumenterer for at evaluering av nettverksliknende samarbeid ikke kan knyttes til ett enkelt kriterium, men bør reflektere flere forskjellige kriterier.

Som beskrevet innledningsvis var prosjektets utgangspunkt en ambisjon om å anvende den internasjonale litteraturen om nettverk på norske forhold. Det er ikke minst aktuelt i lys av påstandene om at vi lever i en tid hvor offentlig

virksomhet er blitt fragmentert, og hvor både ideologi og forventninger til hva det offentlige skal gjøre fører til at grensene mellom offentlig sektor, næringsliv og frivillig sektor blir mindre klare. Den formen for styring som innebærer at disse sfærene veves sammen, er godt beskrevet i den empiriske og teoretiske litteraturen om styringsnettverk. Selv om slike styringsformer framstår som et nyttig og nødvendig tilsvar til kompliserte samfunnsproblem og behov, representerer de også betydelige utfordringer for et representativt demokrati, siden valgte politikere ikke nødvendigvis har noen framskutt rolle i disse styringsstrukturene. Den internasjonale litteraturen om nettverk er godt egnet til å belyse disse problemene, og ikke minst identifisere prinsipper for nettverksstyring som kan redusere de demokratiske problemene. I dette prosjektet var vi særlig opptatt av styringsprosesser og valgte politikeres styring med styringsnettverk, noe som representerer en svært viktig kobling mellom styringsnettverk på den ene siden og det representative demokrati på den andre.

## UTVALGTE PUBLIKASJONER

---

Haveri, Arto; Inga Nyholm; Asbjørn Røiseland og Signy I. Vabo, 2009, "Governance collaboration: Practises of meta-governance in Finnish and Norwegian local governments." *Local Government Studies*, 35 (5):539-556.

Kristiansen, Ronny, 2007, *Styringsnettverk i Narvik*. Universitetet i Tromsø: Prosjektnotat.

Røiseland, Asbjørn, 2007, *Styringsnettverk i Steinkjer*. Høgskolen i Bodø: Prosjektnotat.

Røiseland, Asbjørn, 2010, "Local self-government or local co-governance?" *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 8 (2):133-145.

Røiseland, Asbjørn, 2011, "Understanding local governance. Institutional forms of collaboration." *Public Administration*, 89 (3): 879:893.

Røiseland, Asbjørn og Signy I Vabo, 2008, "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24 (1-2):86-107.

Røiseland, Asbjørn og Signy I Vabo, 2008, "Kommunalt selvstyre eller samstyring?" *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 49 (3):409-420.

Vabo, Signy I, 2007, *Styringsnettverk i Drammen*. Høgskolen i Oslo: Prosjektnotat.

Vabo, Signy I, 2010, "Styring av nettverksbaserte samarbeid i norske kommuner." I Ladegård, Gro og Signy. I. Vabo (red) *Ledelses og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vabo, Signy I. and Asbjørn Røiseland, 2011, *Conceptualizing tools in network governance. Applying the NATO-scheme in a local government context*. Draft.

Vabo, Signy I, Asbjørn Røiseland and Torill Nyseth, 2011, "Evaluating performance in urban development networks – the Nordic context." *Urban Research & Practice*, 4 (1):72-84.

## 4.1.2 UTVECKLING AV POLITIKOMRÅDEN OCH STYRNINGSFORMER

*STIG MONTIN*

Ett projekt som jag bedrivit under de senaste åren handlar om hur nya och gamla styrformer samspelar inom olika politikområden, vilket har kallats för "governance på svenska". Projektet har framför allt bedrivits i samarbete med kollegor från olika ämnen vid Örebro universitet (Gun Hedlund, Erik Hysing, Ingemar Elander, Charli Eriksson, Karin Fröding, Mikael Granberg, Joakim Åström och Ann-Catrin Andersson). Delar av arbetet har också skett i samarbete med ett nordiskt forskarnätverk (Nordic Network Governance) Det första syftet med projektet är att studera förändringar av styrning i relationen mellan stat och kommun samt styrning ur ett flernivåperspektiv som även omfattar EU-institutionerna (Montin 2010). Det andra syftet är att närmare analysera styrning och demokrati inom nya politikområden. Med "nya" politikområden avses sådana som tillkommit under de senaste 20 åren och som kan ses som tredje generationen av politikområden.

Indelningen bygger på en historisk indelning av tre epoker (Montin 2007, 2009). Under den första epoken formades nationalstatens institutioner och så småningom den representativa demokratin. Den andra epoken omfattar förbundet och etableringen av den decentraliserade välfärdsstaten och den tredje epoken är till stor del relaterad till medlemskapet i EU och den allmänt växande globaliseringen. Exempel på tredje generationen politikområden är hållbar stadsutveckling, klimatpolitik, regional utvecklingspolitik, folkhälsopolitik, demokratipolitik och jämställdhetsintegrering. Vissa är nya (till exempel hållbar utveckling), medan andra är omarbetningar av gamla politikområden (t ex jämställdhetsintegrering).

De nya politikområdena uppvisar några gemensamma drag. Det första är att till skillnad från den andra generationens politikområden handlar det numera inte om att med nya omfattande insatser av offentliga medel bygga välfärdsinstitutioner, utan mer om att organisera befintliga resurser på ett nytt sätt. För det andra byggde den andra generationens politikområden på att den offentliga sektorn skulle vara sammanhållen. Denna sammanhållning tenderar att ersättas av en pluralism där olika enheter agerar som mer eller mindre självständiga aktörer. För det tredje är många nya politikområden relativt frikopplade från den parlamentariska styrningskedjan och bygger på ett samarbets- eller partnerskapstänkande där det mer eller mindre förutsätts gemensamma målbilder. Partnerskap och andra nätverksliknande former utvecklas

på flera nivåer och är mer eller mindre tillfälliga arrangemang. Ett fjärde kännetecken är att projektmedel ofta den huvudsakliga finansieringsformen. Vanligt är att det förväntas att projekten skall bidra till ett långsiktigt institutionellt lärande.

Sammantaget är flera av senare tids politikområden relativt lösligt sammansatta och idéstyrda. Inte minst gäller det för hållbar stadsutveckling och minskad klimatpåverkan. Ett argument som ofta förs fram för en sådan tvärsektorieffektivt lösning är att det är ett mer effektivt sätt att hantera komplexa problem, som inte låter sig avgränsas av traditionell sektorsorienterad politik.

## **RESULTAT**

---

Än så länge har forskningen inom projektet huvudsakligen inriktats på att utveckla teoretiska perspektiv för att förstå förändrad styrning och relationen mellan hierarkisk styrning, marknadsstyrning och nätverksstyrning. Därutöver har det redovisats några empiriska illustrationer som visar på både kontinuitet och förändring inom olika områden. Inom stadspolitikens områden finns stora likheter mellan dagens marknadsföring av större städer och den marknadsföring som bedrevs redan i början av 1900-talet. Inom folkhälsopolitikens område har det skett en ökad involvering av aktörer och vad som definieras som folkhälsofaktorer har vidgats avsevärt. Inom andra områden, exempelvis skogspolitiken, framgår att tesen om att staten drar sig tillbaka till förmån för privat styrning inte riktigt stämmer överens med vad som faktiskt sker (Hedlund och Montin 2009).

Andra undersökningar ger vid handen att nätverkspolitiken inte alltid är så framgångsrik. Specifika projektsatsningar, som till exempel storstadssatsningen under de första åren av 00-talet, har visat sig vara mindre framgångsrika och politiska nätverk för hantering av regionala utvecklingsfrågor tenderar att lida av demokratiska underskott (Hall och Montin 2007).

## **FRAMTIDA FORSKNING**

---

Ett intressant forskningsområde för framtiden kan vara att jämföra denna huvudsakligen nätverksbaserade politik med den hierarki- och marknadsstyrda politik som bedrivs inom andra politikområden. Inom exempelvis skola och äldreomsorg introduceras alltmer av "hård" styrning genom marknadslösningar kombinerat med ökad granskning och tillsyn. Vilka implikationer har dessa olika sätt att organisera politik och problemhantering för den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin?

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Hall, Patrik och Stig Montin, 2007, *Governance Networks and Democracy at Regional and Local Level in Sweden*. Working Paper 2007: 9. Roskilde: Roskilde University, Centre for Democratic Network Governance.

Hedlund, Gun och Stig Montin (red), 2009, *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.

Montin, Stig, 2007, "Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden." *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 109(1): 37-57..

Montin, Stig, 2009, "Klimatpolitik och kommunerna." I Elander, Ingemar och Ylva Ugglå (red) *Global uppvärmning och lokal politik*. Stockholm: Santérus Academic Press.

Montin, Stig, 2010, "Kommunerna och flernivåstyrningen inom EU. Inflytande, anpassning eller inbäddning." I Tallberg, Pontus och Marie-Louise von Bergmann-Winberg (red) *Flernivåstyrning – framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Regionplanekontoret, Västra Götalandsregionen, Sveriges Kommuner och Landsting.



### 4.1.3 ATT GÅ I PROCESSION. OM NÄTVERKSPOLITIK OCH PROBLEMFÖRMULERING.

*MIKAEL GRANBERG*

En röd tråd i min forskning är politiska processer, makt och inflytande. Jag har intresserat mig för nätverksstyrning och för olika demokratiteoretiska perspektiv på politiska processer. Ett spännande tvärvetenskapligt projekt på detta tema är "När, hur och varför bör samhället intervensera i naturliga biologiska system?". Projektet innefattade statsvetare, sociologer och entomologer från Sverige och Italien och leddes av professorerna Stig Larsson (entomolog, SLU) och Rolf Lidskog (sociologi, Örebro universitet). Studien handlade om samhällets hantering av en larv som förorsakar omfattande allergiska reaktioner hos människor på södra Gotland. Skulle larven bekämpas eller inte? Jag anlade ett nätverksperspektiv och i viss mån även ett deliberativt demokrati-perspektiv i min studie och frågor om samverkan för att skapa problemlösningsskapacitet var i fokus.

När "nya" problem identifieras krävs ofta institutionella innovationer som sektorsövergripande samarbete och okonventionella problemlösningssmetoder. Breda samarbeten mellan berörda aktörer är ett exempel. Breda samarbeten med öppen och inkluderande dialoger antas leda till ökad och gemensam kunskap, delad problemförståelse och delat engagemang. Ett brett nätverk med många aktörer från olika samhällsfärer kan också innebära en fragmentering av problemdefinitioner och lösningssstrategier. Komplexa problem som smidigt passar in i befintliga politikområden och sektorer kan ofta lösas tämligen enkelt medan problem som "spiller över" och "går på tvärs" mot befintliga strukturer för kollektiv problemlösning kan vara betydligt svårare att hantera.

En viktig slutsats var att det inte räcker med en öppen och inkluderande process för att nå en effektiv problemlösning när det råder betydande oenighet om vad det är för slags problem som ska hanteras. Osäkerhet om problemets definition ledde till att ingen handling kom till stånd. I det studerade fallet fanns ingen gemensam definition av problemet bland de involverade aktörerna (företrädare för stat, kommun, länsstyrelse, lokalt näringsliv, intresseorganisationer, enskilda medborgare). Problemet uppfattades som ett globalt problem med koppling till klimatförändring, som ett regionalt utvecklingsproblem kopplat till turism, som ett lokalt problem för jordbruket och som ett individuellt problem för de drabbade. De olika lösningssförslagen var lika disparata då de är nära kopplade till problemdefinitionen. Detsamma gäller för

ansvarsfrågan. Den kommunala organisationen led av detta problem då problemet inte passade den kommunala organisationen utan hamnade "mellan stolar" och "bollades" runt.

Utmaningen var att bygga en institutionell problemlösningskapacitet för att hantera ett problem som var gränsöverskridande i ordets alla bemärkelser. En kapacitet som måste kunna hantera osäkerhet i en mängd dimensioner (kognitiv, strategisk, institutionell) och vara öppen för en deliberativ process med bibehållen effektivitet. Delstudien avrapporterades i en artikel (Granberg, Lidskog, Larsson 2008).

### **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Granberg, Mikael, Rolf Lidskog och Stig Larsson, 2008, "Dealing with uncertainty. A case study of controlling insect populations in natural ecosystems." *Local Environment*, 13(7): 641-652.

#### 4.1.4 POLITISKA PROCESSER MELLAN DEMOKRATI OCH EFFEKTIVITET

*MIKAEL GRANBERG*

I mitt avhandlingsarbete "Från lokal välfärdsstat till stadspolitik. Politiska processer mellan demokrati och effektivitet" (Granberg, 2004)<sup>14</sup> fördjupade jag mig i en politisk process i en svensk stad. Jag ville se vad som gjorde att vissa frågor lyftes upp på dagordningen medan andra lämnades utanför. Jag satte in en specifik politisk process i en vidare historisk och geografisk kontext. Syftet var att lyfta fram de ramvillkor som avgränsade de lokalpolitiska aktörernas handlingsutrymme. Idén var att det konkreta utfallet av den politiska processen – omvandlingen av en gammal industrihamn till ett exklusivt bostadsområde – endast kunde förstås i en vidare politisk, historisk och territoriell kontext.

Slutsatsen blev att globala och internationella fenomen påverkar den nationella politiken (exempelvis välfärdsstatens omvandling) och att detta, direkt eller indirekt, slår igenom på den lokala nivån. Exempelvis får förändringar i den globala ekonomin direkta konsekvenser för den kommunala politikens förutsättningar genom att den förändra kommunens industriella, sociala och ekonomiska liv. Nyliberala förskjutningar leder till privatisering och konkurrensutsättning av kommunala funktioner. I denna kontext måste de kommunala aktörerna vara flexibla och ha förmåga att anpassa sig till nya villkor. De måste vara lyhörda för lokala ekonomiska eliters krav samtidigt som de måste vårda sin demokratiska legitimitet genom att svara upp mot samtliga kommunala invånares krav och behov.

I en artikel fördjupade jag mig ytterligare i mina data från avhandlingen och tittade närmare på svenska kommuner som kritiska fall av "governance" (Granberg, 2008). Det vill säga det som på svenska ibland benämns nätverkspolitik och ses som en politisk kontext där offentliga aktörer (stat, kommun, etc.) i allt högre grad samverkar gränsöverskridande med andra samhällsaktörer för att nå sina mål och lösa kollektiva problem. Jag använde ett nyinstitutionellt perspektiv och drev tesen att svenska kommuners historia torde innebära att de, trots eventuell samverkan med andra, i huvudsak fortfarande är lokala grenar av välfärdsstaten snarare än aktörer som fritt nätverkar med andra. Svenska kommuner har betydande resurser och är centrala aktörer i den lokala politiken som inte kan kringgås varken av staten eller av andra aktörer.

Slutsatsen blev att det finns en tydlig tendens i den svenska kontexten bort från statens överhöghet inom flera politikområden. Ett uttryck för detta är den ständiga förändringen av relationerna mellan det lokala och centrala. I den generella förändringen hittar vi fenomen som försämrade offentliga finanser, minskat stöd för samhällseliter, fragmentering och individualisering av samhället, nyliberala reformer av offentlig styrning, kontroll och organisering. Till detta kommer globalisering och europeisering samt ett ökat tryck på offentliga aktörer att effektivt möta samhällets behov. Dessa trender kan ses som uttryck för governance.

Samtidigt är den offentliga dimensionen i lokal politik fortfarande av central betydelse. Det gäller speciellt traditionella välfärdsuppgifter där de offentliga aktörerna spelar en central roll trots privatisering, konkurrensutsättning och marknadsinspirerade reformer. Inom andra områden som kommunal näringspolitik, tillväxtpolitik och miljöpolitik är governancebegreppet mer tillämpligt i den svenska kontexten.

#### **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Granberg, Mikael, 2004, *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik. Politiska processer mellan demokrati och effektivitet*. Doktorsavhandling. Örebro Studies in Political Science 11. Örebro: Örebro universitet.

Granberg, Mikael, 2008, "Local Governance in 'Swedish': Globalisation, Local Welfare Government and Beyond." *Local Government Studies*, 34(3): 363-377.

## 4.1.5 TEMPORÄRA ORGANISATIONSFORMER I LOKAL OCH REGIONAL UTVECKLING

*STEFAN SJÖBLOM*

Forsknings- och samarbetscentret FO-RUM grundades år 2005 vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet med uppgift att bedriva forskning och stödja samhällelig växelverkan i frågor som gäller nya förvaltnings- och organiseringsformer särskilt inom miljöförvaltning samt regional och lokal utveckling. Ett av centrets viktigaste forskningsområden på senare år har gällt politikens projektifiering, det vill säga temporära organisationsformers betydelse i den offentliga politikutformningen.

Intresseområdet återgår på ett av de bärande dragen i den offentliga politikens utveckling under de senaste decennierna, nämligen att tidsdimensionen fått en allt större betydelse för politikens organisering och utfall. I beslutsystemens utformning har informella styrinstrument med en tonvikt på politikens utfall och resultat blivit mera betydelsefulla vid sidan av traditionella reglerande styrformer. Inom ramen för governanceforskningen har den utvecklingen fått en stor uppmärksamhet. Tiden, det vill säga de temporära dragen i nya organiseringsformer och styrinstrument, har däremot uppmärksammats i förvånansvärt liten utsträckning. Samtidigt som reform- och förändringsprocesser fått en allt mera cyklisk karaktär, grundar sig politiska åtgärder i allt högre grad på tillfälliga organiseringsformer.

Projektet som organiseringsform är typexemplet framom andra på instrument för tidsmässigt avgränsad problemlösning och intervention. På vissa områden är projektorganiseringen själva grunden för politikutformningen. Som exempel kan nämnas den nationella implementeringen av EU:s strukturfondspolitik. Men även många andra organiseringsformer som åtgärdsprogram, partnerskap, nätverk, avtalsbaserade samarbetsformer, lokala aktionsgrupper med mera, har ofta en mer eller mindre uttalad tidsmässig avgränsning. Utifrån en hyperrationell tolkning är tillfälliga organisationsformer medel för en flexibel, snabb och innovativ problemlösning och intervention. Samtidigt utmanar de föreställningar om politikens kontinuitet och långsiktighet på ett sätt som kan förstärka fragmenteringen av det politiska livet.

Genom de analyser som inom ramen för FO-RUM görs på detta område vill vi betona betydelsen av de organisatoriska lösningarnas inbyggda tidsdimension, och samtidigt fästa uppmärksamheten vid spänningen mellan å ena sidan ett ökat inslag av tillfälliga organiseringsformer i den offentliga politiken

och å andra sidan en uttalad strävan efter bestående lösningar och en hållbar utveckling. En central frågeställning är i vilken mån och på vilket sätt temporära organisationsformer kan ge ett mervärde i jämförelse med traditionell byråkratisk organisering. En annan viktig fråga är vad den temporära organiseringen innebär för den politiska styrningen. Problemet är att demokratisk ansvarsutkrävning förutsätter ett visst mått av stabilitet och formella procedurer medan styrningen i allt högre grad blir informell och temporär till sin natur. Frågor av det här slaget uppmärksammas i flera projekt som för närvarande pågår vid FO-RUM.

### **PROJEKTORGANISERING I REGIONAL UTVECKLING**

---

Ett sådant projekt är "The Democratic Impact of Administrative reforms – temporary Governance Instruments in Regional Development". Regional utveckling är det politikområde där program- och projektorganiseringen traditionellt haft en mycket stor betydelse bl.a. till följd av EU:s strukturpolitik. Forskningsprojektet analyserar den regionala projektorganiseringens aktörer och deras institutionella förankring, former för deltagande och konfliktlösning samt mekanismer för ansvarsutkrävning. Ytterligare analyseras växelspelet mellan program- och projektorganiseringen respektive de permanenta regionala och lokala förvaltningsstrukturerna. En viktig kontextuell faktor är den reform av den regionala förvaltningen som nyligen genomförts i Finland, och som eftersträvar en förenklad och strömlinjeformad förvaltningsstruktur. Projektet kommer att pågå åren 2012-2014. Det finansieras av Finlands Akademi och leds av Stefan Sjöblom. Till projektet knyts bl.a. Sebastian Godenhjelm som i sin doktorsavhandling analyserar temporära organisationsformer och nya former av deltagande i miljöförvaltningen i Finland.

### **KOMPARATIVA STUDIER AV LOKAL DEMOKRATI OCH LANDSBYGDS-UTVECKLING I EU**

---

Ett annat projekt är "LAGging behind or LEADER in Local Democracy?" Projektet är en komparativ studie i lokal demokrati och landsbygdsutveckling i EU. Det påbörjades sommaren 2010 som ett treårigt forskningsprojekt. Projektet initierades av Kjell Andersson från FO-RUM och professor Imre Kovách från Hungarian Academy of Sciences i Ungern. Projektet finansieras av Jord- och skogsbruksministeriet i Finland. Förutom Finland och Ungern ingår också Rumänien, Frankrike och Storbritannien i forskningsprojektet.

Projektet fokuserar på LEADER som är en central strategi inom EU:s politik för landsbygdsutveckling. LEADER strävar till att förbättra möjligheterna för lokalinvånare att själva ta del av utvecklingsprocessen genom att själva starta och

leda egna utvecklingsprojekt i samråd med lokala aktionsgrupper. På så vis önskar man uppmuntra s.k. ”nedifrån-upp” aktivitet som är responsiv visavi lokala förhållanden och handlingssätt.

Med tanke på detta ämnar forskningsprojektet studera LEADER:s förmåga att skapa nya visioner och verksamhet samt speciellt hur LEADER påverkar möjligheterna för lokalt deltagande och demokrati. I och med att fem europeiska länder medverkar i projektet kommer det också att bli möjligt att utforska hur de politiska och institutionella skillnaderna mellan länderna påverkar hur LEADER verkställs. Dessa skillnader kan i sin tur vara viktiga faktorer som inverkar på möjligheterna till förstärkt lokal demokrati.

För tillfället är projektet i datainsamlingskedet men bortemot hälften av fallstudierna har redan utförts. Hittills har fallstudierna visat att det också förekommer betydande skillnader mellan de olika länderna i fråga om LEADER, vilket bekräftar behovet för jämförande analyser i forskningsprojektet. I fråga om Finland har forskningen även påvisat att det förekommer variationer i hur LEADER fungerar i praktiken i olika delar av landet.

## **INTERNATIONELLA JÄMFÖRELSE**

---

I anslutning till FO-RUM verkar även det interdisciplinära nätverket SUSTAIN med medlemmar från nio europeiska länder och USA. Nätverket analyserar ur ett komparativt perspektiv temporära organiseringsformers betydelse för regional, särskilt rural, utveckling. Mer information om nätverket finns på: <http://sockom.helsinki.fi/forum/index.html>.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Andersson, Kjell, 2009, "Orchestrating regional development through projects: The 'innovation paradox' in rural Finland." *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3): 187-201.

Andersson, Kjell, Erland Eklund, Minna Lehtola och Pekka Salmi (red), 2009, *Beyond the rural-urban divide. Cross-Continental perspectives on the differentiated countryside and its regulation*. Rural Sociology and Development 14. Bradford: Emerald.

Sjöblom, Stefan, Kjell Andersson, Erland Eklund och Sebastian Godenhjelm (red), 2006, *Project Proliferation and Governance – the case of Finland*. SSKH Meddelanden 69. Helsinki: Swedish School of Social Science, University of Helsinki.

Sjöblom, Stefan och Sebastian Godenhjelm, 2009, "Project Proliferation and Governance – Implications for Environmental Management." *Journal of Environmental Policy & Planning* 11(3): 169-185.



## 4.1.6 KOMMUNAL POLITISK STYRNING I FÖRÄNDRING. GOVERNANCE, POLICYFÖRÄNDRING OCH HÅLLBAR UTVECKLING.

*ERIK HYSING OCH JAN OLSSON*

Kommunal politik och förvaltning måste förstås som en del av ett komplext landskap av samhällsstyrning där den kommunala nivån är sammanflätad med andra beslutsnivåer (från lokal till global) men också involverar aktörer från privata näringslivet och frivilligorganisationer i skapandet och genomförandet av kommunala beslut och policys. Detta mer komplexa synsätt på styrning inbegriper förändringar inom den kommunala organisationen, exempelvis att centrala välfärdstjänster inom skola, vård och omsorg bedrivs av privata aktörer, att kommunala organisationer tar efter företags sätt att organisera och styra (till exempel mål- och resultatstyrning) samt att vi ser en ökad användning av "mjuka" styrmedel (information och rådgivning) och samarbete med olika aktörer i samhället. Denna utveckling brukar benämnas governance (eller interaktiv samhällsstyrning) och utgör en viktig förutsättning för att kunna förstå och förklara politikens skapande och förverkligande i dagens samhälle.

För att fånga denna komplexa verklighet har vi studerat enskilda politikområden (skogspolitik, transportpolitik, hållbar utveckling, strukturfondspolitik, näringspolitik) där kommunal politik och förvaltning utgjort en viktig arena för samhällsstyrningen och en utgångspunkt för studierna.

### **RESULTAT**

---

I studier av hur miljövärden hanterats inom skogspolitik (Hysing och Olsson 2005, 2008; Hysing 2009a, 2009b, 2009c, Olsson 2011a) och transportpolitik (Hysing 2009a) har vi visat på hur policyskapande och genomförande sker och påverkas av både en vertikal dimension (av beslut på flera territoriella nivåer) och en horisontell dimension (inbegriper aktörer från privata näringslivet och civila samhället). Detta har också påvisats i flera studier av enskilda politiska verktyg, till exempel informativa styrmedel (Hysing och Olsson 2005), nätverk och projektorganisering (Olsson 1995), partnerskap (Bache och Olsson 2001, Olsson 2003), och spridning av politiska idéer som hållbar utveckling (Olsson 2005, Olsson 2009b). I flera av dessa studier har vi visat på den fortsatta betydelsen av offentliga aktörer (särskilt statliga aktörer) i samhällsstyrningen –

något som governance litteraturen tidigare ifrågasatt – vilket också legat till grund för utvecklingen av begreppet governance (Hysing, 2009a, 2010).

Under de senaste decennierna har policyforskningen framförallt fokuserat på kollektiva aktörer, som t.ex. nätverk, och/eller diskurser som förklaringar till policyförändring. En av de mest utvecklade teorierna inom detta område är "the Advocacy Coalition Framework" (ACF) – en teori som förklarar policyförändring som en process där olika aktörskoalitioner byggda kring gemensamma värderingar konkurrerar om inflytande i policyprocessen (Sabatier 2007). Genom en studie av hur miljövärden hanterats inom svensk skogspolitik visade vi på hur denna teori behöver kontextualiseras i relation till internationella marknader och den globala hållbarhetsdiskursen för att kunna förklara policyförändring. En viktig slutsats var att ACF är ett fruktbart teoretiskt ramverk, men med begränsade möjligheter att utvecklas till en generell teori om policyförändring (Hysing och Olsson 2008).

En viktig aspekt för att förstå policyförändring, som inte blivit tillräckligt uppmärksam i tidigare forskning, är individuella tjänstemäns inflytande. I studier av flera olika kommunala policyprocesser (Olsson 2009a, Hysing 2009d, Olsson 2011a, Olsson 2011b) har vi påvisat betydelsen av kommunala tjänstemän för att förklara policyförändring, i synnerhet så kallade "inside activists" (Olsson 2009a, Olsson 2011a). Detta är en tjänsteman inom offentlig (kommunal) förvaltning med omfattande expertis och kontakter/nätverk inom civila samhället som agerar självständigt utifrån personliga övertygelser för att förändra offentliga (kommunala) policys. Genom en rikstäckande enkätstudie riktad till kommunala miljötjänstemän har vi visat att 67 av Sveriges 290 kommuner har denna typ av tjänstemän i sin förvaltning. Kommuner som har denna typ av tjänsteman inom sin organisation rankas i genomsnitt högre i tre olika mätningar av kommunalt miljöarbete jämfört med kommuner utan dessa tjänstemän (Hysing och Olsson, 2011). Dessa resultat ger en tydlig indikation på att dessa tjänstemän är betydelsefulla, men att fortsatta studier också är nödvändiga.

## **FRAMTIDA FORSKNING**

---

Åtminstone tre områden i behov av fortsatt forskning kan identifieras. För det första behövs forskning om hur olika typer av tjänstemän (inklusive "inside activists") har betydelse i policyprocessen (Hysing och Olsson, *kommande*, Olsson och Hysing, *kommande*). För det andra behövs djupstudier av hur "inside activists" faktiskt arbetar för att påverka politiken och för det tredje vilka eventuella demokratiska problem som uppstår när enskilda tjänstemän har stort inflytande över den faktiskt förda politiken.

## PUBLIKATIONER I URVAL

---

Bache, Ian och Jan Olsson, 2001, "Legitimacy through partnership? EU policy diffusion in Britain and Sweden." *Scandinavian Political Studies*, 24(3): 215–237.

Hysing, Erik, 2009a, "From Government to Governance? A Comparison of Environmental Governing in Swedish Forestry and Transport." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22(4): 647-672.

Hysing, Erik, 2009b, "Governing without Government? The Private Governance of Forest Certification in Sweden." *Public Administration*, 87(2): 312-326.

Hysing, Erik, 2009c, "Statslös samhällsstyrning? – Governance i svensk skogs politik." I Hedlund, Gun och Stig Montin (red) *Governance på Svenska*. Stockholm: Santerus Academic Press.

Hysing, Erik, 2009d, "Greening Transport – Explaining Urban Transport Policy Change." *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3): 243–261.

Hysing, Erik, 2010, *Governing towards Sustainability – Environmental Governance and Policy Change in Swedish Forestry and Transport*. Doktorsavhandling. Örebro Studies in Political Science 27. Örebro: Örebro Universitet.

Hysing, Erik och Jan Olsson, 2005, "Sustainability through good advice? Assessing the governance of Swedish forest biodiversity." *Environmental Politics*, 14(4): 510–526.

Hysing, Erik och Jan Olsson, 2008, "Contextualising the Advocacy Coalition Framework: Theorizing Change in Swedish Forest Policy." *Environmental Politics*, 17(5): 730-748.

Hysing, Erik och Jan Olsson, 2011, "Who greens the northern light? Green inside activists in local environmental governing in Sweden." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(4): 693-708.

Hysing, Erik och Jan Olsson, *kommande*, *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur.

Olsson, Jan, 1995, *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi. En jämförande kommuntypsstudie*. Örebro Studies 12. (Akademisk avhandling i statsvetenskap, Göteborgs universitet).

Olsson, Jan, 2003, "Democracy paradoxes in multi-level governance. Theorizing on structural fund policy research." *Journal of European Public Policy*, 10(2): 283–300.

Olsson, Jan (red), 2005, *Hållbar utveckling underifrån*. Nora: Nya Doxa.

Olsson, Jan, 2009a, "The Power of the Inside Activist: Understanding Policy Change by Empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF)." *Planning Theory & Practice*, 10(2): 167–187.

Olsson, Jan, 2009b, "Sustainable development from below: institutionalising a global idea-complex" *Local Environment*, 14(2): 127–138.

Olsson, Jan, 2011a, "Värdekomplexitet och värdekonflikter", i Almstedt Jansson, Malin; Ebenhard, Torbjörn och De Jong, Johnny (red) *Naturvårdskedjan – för en effektivare naturvård*. CBM:s skriftserie 48, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala 2011.

Olsson, Jan, 2011b, "Kommunens hantering av värdekonflikter", i Almstedt Jansson, Malin; Ebenhard, Torbjörn och De Jong, Johnny (red) *Naturvårdskedjan – för en effektivare naturvård*. CBM:s skriftserie 48, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala 2011.

Olsson, Jan, 2011c, "Hur når vi målen i skogslandskapet – mer eller mindre styrning?", i Almstedt Jansson, Malin; Ebenhard, Torbjörn och De Jong, Johnny (red) *Naturvårdskedjan – för en effektivare naturvård*. CBM:s skriftserie 48, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala 2011.

Olsson, Jan och Erik Hysing, *kommande*, "Theorizing the Inside Activist – A New Concept for Understanding Policy Change." Inskickad till *Planning Theory & Practice*, April 2011.

#### 4.1.7 STYRNING OCH LEDNING AV KOMMUNALA BOLAG I SAMVERKAN. ETT PROJEKT OM HYBRIDORGANISATIONER.

*ANNA THOMASSON*

Sedan ett antal år tillbaka har svensk offentlig sektor och organisationer som bedriver offentliga tjänster kommit att genomgå en "marknadisering" inom ramen för den trend som kallas New Public Management. Ett resultat av denna så kallade "marknadisering" är att många av de organisationer som bedriver offentlig verksamhet allt mer kommit att bedrivas som företag i den privata sektorn. Detta innebär nya utmaningar för styrning och ledning av våra offentliga organisationer och framförallt väcker det många frågor. För hur kombineras till exempel marknadskrafter och vinstkrav med offentlig verksamhet, demokrati och insyn? Vad händer när kommunallagen krockar med aktiebolagslagen?

Inom ramen för detta forskningsprojekt har studier av utmaningarna som möter offentliga organisationer när dessa blir allt mer "marknadiserade" varit utgångspunkten. I fokus för studien har varit styrning och ledning av kommunala bolag som ägs och drivs av flera kommunala ägare, samt relationen mellan ägare - styrelse och Vd och samspelet mellan dessa tre aktörer. Studien omfattar även analys och diskussioner om ägarrollen, rollen som styrelseledamot samt rollen som Vd i ett kommunalt bolag och vilka utmaningar dessa tre typer av aktörer möter.

Studiens resultat visar på att det är en större utmaning att bedriva en verksamhet som är organiserad i en hybridorganisation, det vill säga där offentliga mål och uppdrag möter krav från en privat, konkurrensutsatt marknad. Inte sällan uppstår det en konflikt mellan dessa mål och krav. Vidare blir det mer komplicerat att styra och leda en organisation som har flera mål då denna organisation också har fler intressenter som vill vara med och påverka hur verksamheten bedrivs. Ytterligare en utmaning blir det när organisationen har flera olika kommunala ägare, eftersom dessa ägare inte alltid har samma mål och krav på organisationen. Hur utmaningarna för ägare, styrelse och Vd samt hur relationen till centrala intressenter ser ut beskrivs och analyseras i studien.

Vad studien också tar upp och belyser är hur utmaningarna som möter hybridorganisationer, och då mer specifikt kommunala bolag med flera ägare, kan hanteras. För att hantera utmaningarna krävs det tydlig ägarstyrning och en

god dialog mellan styrelsen. Det krävs även att ägare, styrelseledamöter samt Vd har kunskap om och förståelse för såväl bolagsformen som den offentliga sektorn. Aktörer på alla tre nivåer måste vara medvetna om vad det innebär att styra och leda ett kommunalt bolag samt vad bolagsformen innebär.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Thomasson, Anna, 2007, "Den komplexa rollen: Politikern som styrelseledamot." *Kommunal ekonomi*, nr 6 2007: 37-39.

Thomasson, Anna, 2009, "Exploring the Ambiguity of Hybrid Organisations: A Stakeholder Approach." *Financial Accountability & Management*, 25 (3): 385-398.

Thomasson, Anna, 2009. *Navigating in the Landscape of Ambiguity: A Stakeholder approach to the governance and Management of Hybrid organizations*. Lund: Lund Business Press.

Thomasson, Anna, 2009, "Svårstyrda hybrider." *Kommunal Ekonomi*, nr 5 2009: 25-26.

## 4.1.8 UTVÄRDERING AV NY NÄMNDORGANISATION

*STIG MONTIN*

Under åren 2004-2007 genomfördes en tvärvetenskaplig utvärdering av en ny nämndorganisation i Uppsala kommun (Montin mfl 2008). Det var ett samarbete mellan statskunskap (undertecknad, Jan Olsson och Ann-Sofie Lennqvist-Lindén) och arbetspsykologi (Carl Åborg och Camilla Hansén). Syftet var att både göra en "summativ" utvärdering, vilket betyder att svara på frågor om vilka effekter den förändrade organisationen och styrningen haft, samt "formativ", det vill säga att under vägen lyfta fram erfarenheter och resultat för att därmed bidra till organisatoriskt lärande. Våra övergripande utvärderingsfrågor var följande:

- I vilken mån och på vilket sätt förändras olika aktörers roller till följd av förändrad organisation och styrning?
- I vilken mån och på vilket sätt bidrar dessa rollförändringar (förändrat handlande) till att uppfylla organisationsreformens målsättningar?

Enkäter med samtliga förtroendevalda och tjänstemän (chefer och strateger) genomfördes i två omgångar. Dessutom genomfördes djupstudier inom förskola och grundskola.

### **RESULTAT**

---

Ett resultat som framkom var att olika styrningsformer delvis konkurrerade med varandra. Hierarkisk styrning, nätverksstyrning och marknadsstyrning förekom samtidigt och det framkom ofta oklarheter om vilka principer som skulle gälla. Många politiker upplevde att de hade blivit exkluderade från sammanhang de tidigare medverkat i. Även anställda chefer upplevde att de helt tappat kontakten med politikerna. Båda grupperna upplevde det som otillfredsställande. Ett annat resultat var att organisationsförändringen troligen bidragit till de förbättrade ekonomiska förhållandena i kommunen. Ekonomi i balans var det viktigaste målet, och det uppnåddes. Samtidigt tenderade rollen som försvarare av olika verksamheter att mer eller mindre försvinna. Tidigare hade det funnits både väktare (framför allt kommunstyrelsen) och förkämpar (framför allt de tidigare stadsdelsnämnderna), men genom att inrätta uppdragsnämnder vars främsta uppgift var att upprätta interna och externa kontrakt och följa upp dessa försvann de politiska förkämparna för olika verksamheter och geografiska områden.

När det gäller arbetsmiljön kopplat till de nya styrformerna så framkom bland annat en skillnad mellan förskolan och grundskolan. Inom den förra verksamheten utvecklades både delaktighet i de nya styrformerna (åtagandeprocessen) och arbetsmiljön positivt. Däremot rådde det större tveksamheter inom grundskolans områden. Där var misstron mot den nya styrmodellen större och arbetsmiljön uppfattades som sämre. Ytterligare ett resultat var att jämställdhetsarbetet tonades ned under utvärderingsperioden. Kommunens jämställdhetspolicy från år 2000 hade inte uppdaterats och inga handlingsplaner för jämställda löner hade gjorts. Det framkom att det inte fanns något kommunövergripande grepp över jämställdhetsarbetet.

### **FRAMTIDA FORSKNING**

---

En generell iakttagelse från utvärderingen var att de kommunala verksamheterna ingår i mycket olika institutionella miljöer och därmed påverkas på olika sätt av en organisationsförändring och nya styrformer som skall gälla för alla. För många tekniska och andra "hårda" verksamheter passade marknadsorienteringen bättre än inom flera "mjuka" områden. En tänkbar framtida forskningsuppgift skulle kunna vara att ta det som utgångspunkt för till exempel studier av hur nya former av granskning (tillsyn och utvärdering) påverkar chefer och andra tjänstemän inom olika kommunala verksamheter. Innebär det att professionaliseringen ökar eller minskar? Innebär det att byråkratiseringen ökar eller minskar?

### **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Montin, Stig, Camilla Hansén, Ann-Sofie Lennqvist Lindén, Jan Olsson och Carl Åborg, 2008, *Mellan kontinuitet och förändring. Utvärdering av den nya nämndorganisationen i Uppsala kommun*. Centrum för Urbana och Regionala Studiers Skriftserie, Rapport nr 62. Örebro: Örebro universitet.



## 4.1.9 INNOVASJONSPROSESSER I NORSKE KOMMUNER

*TORIL RINGHOLM*

Innovasjonsbegrepet kjenner vi først og fremst som en beskrivelse av industriell utvikling og nyskaping. Etter hvert ble det også tatt i bruk om nyskaping i tjenesteyting, men det var likevel privat sektor en hadde i tankene når en skrev og snakket om innovasjon. I de senere år er innovasjonsbegrepet også tatt i bruk, både som analytisk og normativt begrep, om nyskaping i offentlig sektor. I Norge er denne bruken av begrepet nokså ny, og det er betegnende at rapporten "Innovasjon i tjenester" (Econ 2005) ikke berører spørsmål knyttet til innovasjon i offentlige tjenester. Temaet var imidlertid på forskningens dagsorden før det, gjennom det strategiske programmet "Forskning for fornying av offentlig sektor" (FIFOS). Dette programmet startet i 2002 og var aktivt fram til 2008. Hovedfokuset var her på utviklingen innenfor nøkkelsektorer, da særlig helsesektoren, og ikke først og fremst på å belyse kommunesektorens rolle og forutsetninger for innovativ virksomhet. Kommunene er derimot tematisert i stortingsmeldingen "Et nyskapende og bærekraftig Norge" (St.meld.nr. 7 (2008-2009). Andre forskningsprosjekt har tematisert innovasjon i kommunal sektor, også i Norge, fra så tidlig som på 1980-tallet (Clark 1985, Aarsæther 2004, Koch og Hauknes 2005). I alle studiene har hovedfokuset i en eller annen forstand vært på de prosessuelle sidene ved innovasjon.

### **SUKSESSFaktorER OG BARRIERER I KOMMUNESEKTORENS INNOVASJONSARBEID**

---

Prosjektet "Suksessfaktorer og barrierer i kommunesektorens innovasjonsarbeid" har en anvendt innretning, som kommer til uttrykk i to hovedproblemstillinger. For det første spørsmålet: Finnes det kritiske suksessfaktorer for innovasjon i kommunesektoren og hva er i tilfelle disse? Den andre problemstillingen er: Kan kommuneorganisasjoner påvirkes til å bli mer innovative, og hvordan? Begge problemstillingene er omfattende, og må betraktes som ledetråer i datainnsamling og analyse, mer enn som spørsmål som det forventes at prosjektet skal gi absolutte svar på. Tilnærmingen har vært analyse av innovasjonsprosesser, der vi har skilt mellom idefasen og gjennomføringsfasen. Analysen har, i tråd med Bason (2007) hatt fokus på hvilke aktører som har vært aktuelle i de ulike fasene, betydningen av ledelse på ulike nivåer, på-

drivere og samarbeidspartnere. Vi har også stilt spørsmål om hvilke barrierer som har oppstått og om tidsperspektivet i prosessen.

Prosjektet ble gjennomført i 2010-2011, av Northern Research Institute Tromsø (Norut Tromsø) i samarbeid med Universitetet i Tromsø og Bogason Consulting, København. Oppdragsgiver var KS (Kommunenes Sentralforbund) i Norge. De som deltok i prosjektet var Toril Ringholm (prosjektleder) og May-Britt Ellingsen fra Norut Tromsø, Nils Aarsæther fra Universitetet i Tromsø og Peter Bogason fra Bogason Consulting.

Datamaterialet vårt består av 7 case-studier av kommunale innovasjonsprosesser. Disse er studert retrospektivt gjennom fokusgruppeintervjuer, individuelle intervjuer og dokumentstudier. I alt 36 personer deltok i fokusgruppemøtene, og det ble gjennomført 8 oppfølgingsintervju med informanter som ikke hadde anledning til å delta i møtene. Det var to forskere til stede ved hvert av møtene.

Ved identifisering av relevante innovasjoner har vi gått ut fra følgende definisjon: Innovasjoner er gjennomførte endringer som det ligger en ambisjon om merverdi i kommunale ytelser bak. Definisjonen er slik sett både inspirert av Schumpeter (1934) og Barth (2000), og er sammenfallende med den definisjonen som har vært utgangspunkt for en kartlegging av kommunesektorens innovasjonsarbeid som ble gjort av Østlandsforskning (Teigen, Skjeggedal og Skålholt 2010). De sju innovasjonene er spredt på både små og store kommuner, og i ulike deler av landet. De representerer også ulike sektorer. Flere av dem kan både betraktes som en policyinnovasjon, en forbedring av en bestemt tjeneste, og som en administrativ innovasjon; en ny måte å organisere tjenester på.

Innovasjonene ble identifisert dels gjennom forslag fra medlemmene i KS' Innovasjonsallianse, og dels gjennom å aktivere de involverte forskernes nettverk av forskere og kommunale praktikere.

I tillegg til dette er det utarbeidet en kunnskapsstatus om forskning på kommunale innovasjoner i Norge, Danmark og Sverige. Kunnskapsstatusen ble utarbeidet med særlig henblikk på de to hovedproblemstillingene i dette prosjektet og er ikke dekkende for alle sider ved forskningen på innovasjon i kommunal sektor i de tre landene.

## **FINNES DET KRITISKE SUKSESSFaktorER?**

Det viktigste bidraget fra dette forskningsprosjektet ligger i at de praksisnære og konkrete uttrykkene for slike ting som åpenhet, ledelse og samarbeid er avdekket i en norsk kommunal innovasjonskontekst. På et overordnet nivå

harmonerer våre funn med de suksessfaktorene som er beskrevet i annen forskning om kommunale innovasjonsprosesser. Vår undersøkelse har slik sett ikke avdekket noen helt revolusjonerende trekk ved slike prosesser, sammenlignet med de resultatene som så langt foreligger fra den norske, danske og svenske forskningen om dette temaet. Det faglige bidraget ligger først og fremst i at vi har gått relativt dypt inn i idefasen og gjennomføringen av innovasjonsprosesser på ulike tjenesteområder. Dermed har vi på en annen måte enn tidligere studier kunnet vise hvordan ideer oppstår og hva som skjer når de tas videre til gjennomføring, samt hvordan samspeillet mellom ulike aktører og trekk ved kommuneorganisasjonen kan arte seg i gjennomføringen.

Analysen av de 7 innovasjonsprosessene, samt de funn som går fram av kunnskapsstatusen, avdekker et knippe faktorer som synes viktige, om enn ikke nødvendigvis kritiske, for gjennomføringen av kommunale innovasjonsprosesser. Disse presenteres kort i det følgende. For mer kunnskap om sammenhenger og resonnementer i prosjektet finnes det en prosjektrapport (Ringholm, Aarsæther, Bogason og Ellingsen 2011).

#### ÅPNING FOR NYE IDEER

---

Analysen av idefasen tyder på at det er et sterkt innslag av tilfeldighet i den sammenkoblingen av problemer, løsninger og deltakere som fører til at en ide blir fanget opp i organisasjonen, en dynamikk som fanges opp av det som er kalt "strømningsperspektivet" hos March og Olsen (1978). Det å få i gang en innovasjonsprosess dreier seg i stor grad om å se åpninger eller skape åpninger for nye ideer.

#### PÅDRIVERE OG SAMARBEID

---

Pådrivere blir av flere holdt fram som viktige aktører når innovasjonen skal gjennomføres (se f.eks. Bason 2007). Våre case-studier viser at de ikke jobber aleine, men at det er svært viktig å ha et team rundt pådriverne som støtter opp og gjør sin del av jobben. Slike team kan være organisert som en prosjektgruppe med prosjektleder, eller som mer eller mindre faste arbeidsgrupper der deltakelsen og koordineringen inngår som en del av de ordinære arbeidsoppgavene.

## ”MELLOMROMSKOMPETANSE”

---

Det vi har kalt ”mellomromskompetanse” beskriver både evnen til å se problemene, mulighetene og skape nye løsninger i de mellomrommene som finnes mellom de eksisterende tjenestetilbudene. Analysen er hittil ikke så omfattende at vi har hatt mulighet til å dekomponere denne for om mulig å si noe mer generelt om de enkelte bestanddelene. ”Mellomromskompetanse” er både kunnskap om selve innholdet i de kommunale tjenestene og om de organisasjonsstrukturene som omgir dem.

## LEDERSKAP PÅ FLERE NIVÅER

---

Betydningen av lederskap trer tydelig fram i undersøkelsen. På den administrative siden ser vi at både mellomledere og toppledere er viktige initiativtakere. Mellomledernes nærhet til brukerne kommer særlig tydelig fram. Denne nærheten kan være av ulike slag, som ferske erfaringer fra førstelinetjeneste eller mye kontakt med velgere, og medvirker både til at de ser problemer og har klare oppfatninger om løsningen. Den politiske toppledelsen er i enkelte tilfeller opphavet til ideen, og i gjennomføringen av innovasjonen støtter de opp om prosessen.

## POLITISK STØTTE OG ”INNSALG”

---

Politikernes rolle i gjennomføringen av innovasjonene er særlig viktig i de tilfellene der innovasjonsprosessen møter politisk motstand. Her har særlig en del av ordførerne i case-studiene gjort en viktig jobb med å ”selge inn” innovasjonen i de politiske organene. En annen form for medvirkning er at de sørger for støtte i faser der prosessen kan se ut til å stå i stampe. Ordførernes involvering skjer dels ved å aktivere advokatrollen og dels ved å tre inn i managerrollen (Larsen 2001).

## RISIKOVILJE OG TILLIT

---

Alle innovasjoner inneholder et element av risiko. Det kan gå galt og da har en kastet bort tid, penger, faglig og politisk prestisje og kanskje skadet innovasjonsvilligheten i kommunen med tanke på seinere ideer. Vi har ikke analysert risikoen ved de enkelte innovasjonene, men kan identifisere elementer av flere typer i de fleste av dem. Vi påpeker også at vilje og evne til å ta risiko henger nøye sammen med graden av tillit. Tillit er en strategi for mestring av risiko. Den skapes gjennom samhandling og ved at det bygges relasjoner mellom ulike aktører, samt gjennom formelle strukturer. Erfaringene viser at

tillit dels har vært en del av grunnlaget for å gå inn i innovasjonsprosessene, og dels har blitt utviklet og forsterket gjennom dem.

## **MER INNOVATIVE KOMMUNER?**

---

Spørsmålet om det kan skapes en mer innovativ kultur i norske kommuner, kan ikke analysen gi et entydig svar på. Analysen avdekker likevel en del faktorer som kan være viktige, men som det samtidig knytter seg visse dilemma til. En slik faktor er å sørge for god kommunikasjon mellom nivåene i kommunen. Ledelsens betydning kan styrkes både gjennom å vurdere videre fullmakter og større handlingsrom til mellomledere og ved at toppledere involveres med tanke på å løfte innovasjonsideer opp på et strategisk nivå. Videre er det god grunn til å anta at ansatte, også utenom ledernivå, og brukere kan spille en større rolle i innovasjonene enn det vi har observert. Samarbeid, internt så vel som med eksterne aktører fra frivillige organisasjoner, næringsliv og forskning er også et element som ser ut til å være viktig, både med hensyn til å generere ideer og i gjennomføringen. Mange kommuner har lange tradisjoner for samarbeid med så vel andre kommuner som andre aktører, ettersom dette har vært et sentralt element i den kommunale tradisjonen for nærings- og samfunnsutvikling i flere tiår.

## **NYE SPØRSMÅL**

---

Med utgangspunkt i denne undersøkelsen, og sammenholdt med annen forskning på kommunale innovasjoner, kan en peke på flere spørsmål som det vil være nyttig å arbeide videre med. Mye av den nordiske forskningen om dette temaet handler om innovasjonsprosesser. Atskillig mindre dreier seg om merverdien som prosessene skaper. Videre er det lite kunnskap om hvordan innovasjoner som gjennomføres i en kommune, spres til andre kommuner. Videre gir verken denne eller andre undersøkelser svar på om og hvordan kommunene sorterer ut ideer og forsøk som ikke fører fram – exnovation – og hvordan dette håndteres i organisasjonen. Det vil også være interessant å undersøke forholdet mellom utvikling og innovasjon nærmere. Den nordiske litteraturen om kommunale innovasjoner avspeiler ulike grenseoppganger mellom disse to begrepene. Kanskje er det et uttrykk for forskjeller mellom landene når det gjelder kultur for innovasjon i kommunene?

## **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Ringholm, Toril, Nils Aarsæther, Peter Bogason og May-Britt Ellingsen ,2011, *Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse*. Rapport 2/2011. Tromsø: Norut.

## 4.1.10 KOMMUNALE SELSKAPSFORMER I ET DEMOKRATISK PERSPEKTIV

*JACOB AARS OG HANS-ERIK RINGKJØB*

Den norske Kommuneloven fra 1992 la til rette for at kommunene i større grad enn tidligere kunne ta i bruk organisering som virkemiddel (Larsen og Offerdal 2000). Før den tid var kommunene preget av et sett organisasjonsløsninger som i liten grad varierte kommunene imellom. Kommunene var langt på vei organisert som speilbilder av staten, både hva angikk politisk og administrativ struktur (Fimreite 2003). Den statlige sektororganiseringen hadde sitt motstykke i de kommunale hovedutvalgene og etatene.

Med den nye kommuneloven åpnet det seg et nytt lokalt politikfelt: Kommunene fikk med kommuneloven fra 1992 mulighet til å drive en egen kommunal forvaltningspolitikk.<sup>15</sup> Muligheten ble grepet begjærlig. Troen på organisasjonsdesign er øyensynlig stor. Kommunene har benyttet seg av friheten til å velge nye organisasjonsløsninger. En oversikt over antallet organisasjonsendringer i kommunene mellom 1990 og 2004 viser at endringstakten samlet sett har økt kraftig, selv om intensiteten varierer nokså mye over tid (Hovik og Stigen 2004: 17, 59). En konsekvens av den kommunale reorganiseringsaktiviteten er at de organisatoriske sektorbåndene mellom staten og kommunene ble svekket i løpet av 90-tallet.

Men frihet fører ikke nødvendigvis til mangfold. Enkelte organisasjonsformer later til å være betydelig mer populære enn andre. Vi har i dette prosjektet konsentrert oss om én bestemt type organisasjonsløsning som helt klart har vind i seilene i norske kommuner: Kommunale selskap. Fra midten av 1990-tallet har det funnet sted en nærmest eksplosiv vekst i antallet kommunale selskap i ulike varianter. Betegnelsen "kommunale selskap" rommer mange og ganske ulike organisasjonsløsninger: Kommunale foretak (KF), kommunale aksjeselskap (AS), interkommunale selskap (IKS) og stiftelser. Felles for dem er at de er initiert av én eller flere kommuner og at de representerer en fristilling av oppgaver som kommunen har ansvar for.

Den tiltakende selskapsdannelsen aktualiserer spørsmål om politisk styring og demokratisk kontroll. Utskillelsen av selskap er ofte blitt fremstilt som tap av folkevalgt styring. I den norske Maktutredningen argumenteres det for eksempel for at politikerne har tapt makt som følge av selskapsdannelser:

"De politisk ansvarlige har derimot mistet makt til fristilte og uavhengige selskaper." (NOU 2003: 19 s. 56).

Det som tidligere lå innenfor statens egen organisasjon er blitt fristilt. Legger vi den parlamentariske styringskjeden (Olsen 1978) til grunn, har politikerne tapt makt. En dansk forskergruppe uttrykker stor skepsis til kommunal selskaps-etablering i Danmark (Christensen, Christensen og Jensen 2002). Med utgangspunkt i at det lokale folkestyret bygger på ideen om at det politiske lederskapet skal stå ansvarlig overfor velgerne ved valg, representerer selskapsdannelsene avvik fra normalmodellen. De går så langt som til å kalle dette for "en giftig cocktail".

Samtidig understreker begge de to nevnte bidragene en tro på at den hierarkiske styringen, eller den tradisjonelle forvaltningspolitikken, sikrer demokratisk kontroll og styring, mens oppfatningen er den motsatte for fristilling og etablering av selskap.

I dette prosjektet ønsker vi nettopp å se nærmere på spørsmålet om det som er blitt kalt "selskapspsyke"<sup>16</sup> i kommunene betyr at politikerne må gi fra seg styring av viktige fellesoppgaver til utpekte selskapsstyrer. Er det slik at tradisjonell kommunal etatsorganisering sikrer politisk kontroll og at fristilling fører til tap, for ikke å si fravær av, politisk kontroll? Vi spør derfor om hva som er betingelsene for folkevalgt styring i organisasjoner som er preget av betydelig grad av fristilling. Vårt utgangspunkt er imidlertid at kommunene for en stor del er karakterisert av hybride organisasjonsformer. For eksempel vil elementer av fristilling på ulike måter kombineres med tradisjonell hierarkisk styring. Det betyr at man også i virksomheter som formelt er organisert innenfor kommunen kan finne klare innslag av fristilling. Samtidig vil formelt fristilte enheter, slik som kommunale selskap, måtte forholde seg til kommuneinstitusjonens underliggende verdigrunnlag. Formell fristilling får i praksis karakter av ulike typer kompromisser mellom selskapsdannelse som organisasjonsoppskrift og kommunens tradisjonelle verdigrunnlag.

Prosjektet var finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Det ble gjennomført ved Uni Rokkansenteret. Hans-Erik Ringkjøb var prosjektleder, mens Jacob Aars og Signy Vabo (Høgskolen i Oslo) var prosjektmedarbeidere.

## DATA

---

Data ble samlet inn i tre faser. Første fase handlet om lokalpolitikkerne generelt og kommunenes eierstrategi. I et utvalg på 20 kommuner sendte vi ut spørreskjema til samtlige kommunestyrerepresentanter. I de samme kommunene har vi samlet inn dokumenter over kommunenes eierstrategi og plan for selskapskontroll.

Andre fase av undersøkelsen var rettet mot det administrative og politiske ledelsesnivået i kommunene. Her er det valgt ut seks prosjektkommuner:



Stavanger, Sandnes, Drammen, Bergen, Lier og Fjell. Alle kommunene har etablert minimum to av de aktuelle selskapsformene (AS, IKS, KF og stiftelse), og alle selskapsformene er samlet sett representerte. Undersøkelsene i prosjektkommunene ble gjennomført som intervju. Vi intervjuet ordfører, varaordfører eller gruppeleder for opposisjonen i kommunene og rådmann eller ansvarlig for selskapene i rådmannens stab. I tillegg intervjuet vi lederne for kommunenes kontrollutvalg.

I tredje fase undersøkte vi oppfatningene blant styremedlemmene i selskapene og så på relasjonen mellom selskap og eier i prosjektkommunene. For å få et bredt bilde av holdninger på styrenivå sendte vi spørreskjema til alle styremedlemmer i kommunenes selskap med spørsmål knyttet til rollen som styremedlem, kopling til kommunen og rekruttering. Ved å stille noen av de samme spørsmålene til styremedlemmene som til lokalpolitikerne, kunne vi sammenligne direkte disse to gruppernes syn blant annet på kommunene som eiere. I denne delen av undersøkelsen gjennomførte vi også intervju med styreledere og daglig leder i to bedrifter i hver av prosjektkommunene.

## **FORSKJELLIGE SELSKAPSFORMER**

---

Kommunale foretak (KF) er tett koplet til kommunen og er ikke egne rettssubjekter. Foretakene har egne styrer valgt av kommunestyret. Foretaket rapporterer direkte til kommunestyret, og kommunestyret avgjør hva foretaket skal arbeide med. Kommunestyret fastlegger dermed de ytre rammene for foretaket (KS 2002:25). KF er ikke underlagt administrasjonssjefens myndighet, men administrasjonssjefen har utsettende veto i saker vedtatt av styret og kan kreve kommunestyrebehandling. I tillegg har administrasjonssjefen uttalerett i styresaker som skal videre til kommunestyret.

Interkommunale selskap (IKS) er egne rettssubjekter, og kun kommuner kan delta. Hver deltakerkommune har uavgrenset ansvar for sin prosentvise del av selskapet. Videre velger kommunene et representantskap som er øverste myndighet i selskapet. Kommunene kan ikke gripe direkte inn i selskapet, men kan instruere representantene. Representantskapet velger styret og har ansvar for regnskap, budsjett, økonomiplan og valg av revisor. Representantskapet kan instruere styret og omgjøre styrevedtak.

En tredje form er de kommunale aksjeselskapene (AS). AS er egne rettssubjekt der kommunene kan være eneiere eller gå i sammen med andre aktører (både offentlige og private). Som ene- eller deleier i et AS, er ikke kommunene ansvarlige for selskapets plikter. Selskapet står selv ansvarlig. Generalforsamlingen (som oftest ordfører) velger styret for selskapet. Videre kan generalforsamlingen vedta vedtekter, instruksjer og lignende som styret må

rette seg etter. Kommunestyret kan instruere sin representant på generalforsamlingen. Som eier kan kommunene dermed utøve sin myndighet i generalforsamlingen, men utenfor denne har eierne ingen myndighet overfor selskapet (KS 2002:33).

Til sist har vi stiftelser. Disse er også selvstendige rettssubjekt, men er helt koplet fra kommunene. Statuttene er styrende for arbeidet i stiftelsen, og kommunenes mulighet til å påvirke går nettopp gjennom utformingen av statuttene. Da kan kommunen blant annet sikre seg representasjon i styret. Det mest typiske er at en stiftelse blir etablert ved at en viss formue blir avsatt til et bestemt formål. De som oppretter stiftelsen står fritt til å avgjøre formål. Etter etableringen lever stiftelsen så å si sitt eget liv. Stiftelsen har ingen utenforstående eiere, den eier seg selv.

## **RESULTATER**

---

Som vi pekte på innledningsvis, er kommunale selskap en organisasjonsløsning i sterk vekst i norske kommuner. Tabell 1 dokumenterer kommunenes engasjement i selvstendige kommunale selskap fra midt på 1990-tallet frem til 2007-2008 i Danmark, Norge og Sverige.

Tabell 1 illustrerer den store økningen i antallet kommunalt eide selskap i Norge. Fra 1997 til 2008 ble antallet selskap tredoblet. Mens Sverige tidligere hadde det største antallet selskap per kommune, er det nå Norge som har det. Antallet selskap i Danmark er sammenligningsvis beskjedent, og antallet ble noe redusert gjennom strukturreformen fra 2007.

TABELL 1: ANTALLET SELVSTENDIGE, KOMMUNALT EIDE SELSKAPER I DANMARK, NORGE OG SVERIGE

	Danmark	Norge	Sverige
1994			1459
1995			1450
1996			1482
1997		850	1471
1998	250	934	1450
1999	238	1059	1435
2000	228	1166	1431
2001	252	1366	1447
2002		1407	1423
2003	260	1390	1416
2004	290	2050	1417
2005	302	2365	1533
2006	291	2495	1518
2007	252	2542	1535
2008	185	2552	

Den kraftige veksten i antallet selskap i norske kommuner antyder stor reformvilje. Når vi ser på hvordan selskapene faktisk styres, blir bildet noe annerledes. Utskillelse av kommunale virksomheter i selskap begrunnes ofte ut fra argumenter om klarhet og tydelig arbeidsdeling mellom "bestillende" og "utførende enheter". Det er bred enighet blant informantene om at styringen må skje på en annen måte enn den tradisjonelle etatsstyringen og at selskapene må få den friheten de er ment å ha i følge den valgte organisasjonsmodellen. Synspunktene blir bekreftet ved at det er et fåtall som mener at tap av politisk styring skal kompenseres gjennom økt detaljstyring av selskapene. Videre viser undersøkelsen at kommunene har et relativt passivt forhold til selskapene. Men resultatet av reorganisering kan ofte bli at man opp-

retter nye styringsmessige gråsoner. Når politisk viktige konflikter oppstår i tilknytning til kommunalt eide selskap kan styrerommene forandre seg fra å være lukkede selskapsorganer bli "åpnet opp" og bli arenaer for politisk interessekamp. Også innenfor en modell der virksomheter blir internt fristilt, innenfor den kommunale organisasjonen, kan man få den samme typen styringsmessige gråsoner. Men det er en viktig forskjell: Velgerne kan holde lokalpolitikkerne ansvarlige når en virksomhet er organisert innenfor kommunen. Det er ikke like opplagt når oppgaven er organisert i et fristilt selskap.

Et viktig funn fra prosjektet synes å være at formell organisering, i form av fristilling, kan ha begrenset praktisk betydning. De formelle ordningene gir rom for relativt stor variasjon. Selskapetablering innbærer ikke alltid stor villighet til faktisk fristilling. Organisasjonsløsningene oppfattes i stedet å være fleksible; samme formelle organisasjonsstruktur åpner for ulike praktiske løsninger.

Prosjektet reiser spørsmål om betydningen av at de kommunalpolitiske beslutningsarenaene fragmenteres. I den grad slike endringsprosesser finner sted, har det formodentlig betydning for så vel folkevalgt styring som innbyggernes mulighet for ansvarsutkrevelse. Det vil være viktig å få frem studier som kartlegger hvordan styring og ansvarsutkrevelse konkret skjer i tillegg til hvilke effekter slike endringsprosesser har på folkevalgtes rolleutforming og velgerne holdninger til politikere og politisk system i kommunene.

Videre gir større variasjon i kommunal forvaltningspolitikk bedre muligheter til å undersøke effekter av bestemte organisasjonsløsninger. Analyser av kommunal forvaltningspolitikk har således ikke bare interesse for kommuneforskere eller kommunalpolitisk interesserte, men kan gi viktige bidrag til forskningen om virkninger av offentlig reformarbeid mer generelt.

## **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars, 2008, "Lokalt folkestyre AS." I Helgøy, Ingrid og Jacob Aars (red) *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.

Ringkjøb, Hans-Erik, Jacob Aars og Signy Irene Vabo, 2008, *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Røkkansenteret, Rapport 1-2008. Bergen: Røkkansenteret.

Aars, Jacob og Hans-Erik Ringkjøb, 2011, "Local democracy Ltd – The political control of local government enterprises in Norway." *Public Management Review*, 13(6): 825-844.

## 4.1.11 KOMMUNER MÖTER UTMANINGEN FRÅN KLIMATFÖRÄNDRING

*MIKAEL GRANBERG*

Klimatförändring och dess effekter framställs ofta som en av vår tids allvarligaste samhällsutmaningar. Forskning kring klimatförändring som policyproblem fokuserar som regel internationell eller nationell nivå snarare lokal. Den lokala nivån är dock mycket viktig på flera olika sätt. Det är på den lokala nivån som de verksamheter som skapar utsläppen finns och som leder till klimatets förändring – transporter, energiproduktion, näringsverksamhet med mera. Det är också på den lokala nivån som effekterna av klimatförändring blir märkbara – översvämningar eller torka, överraskande väderfenomen, nya hälsoproblem, etc. Det är också på lokal nivå som nya problemhanteringsmetoder utvecklas och, genom detta, ny kunskap och nya erfarenheter skapas. Det innebär att den lokala nivån och kommunerna inte kan reduceras till lokala utförare av beslut fattade på högre samhällsnivåer. Kommunerna är viktiga aktörer i den globala hanteringen av klimatproblematiken. För min del har forskningsintresset klimatförändring som policyproblem för svenska kommuner följt mig länge och flera projekt har genomförts.

### **LOKALT KAPACITETSBYGGANDE FÖR ATT MÖTA ETT FÖRÄNDRAT KLIMAT**

---

Det första forskningsprojektet på temat var "Kunskap, deltagande och åtgärder. Lokalt kapacitetsbyggande för anpassning till ett förändrat klimat" som jag drev tillsammans med professor Rolf Lidskog (sociologi) och professor Ingemar Elander (statskunskap). Fokus var på hur svenska kommuner bygger kapacitet för att kunna motverka framtida negativa klimateffekter ("mitigation") och anpassning till redan märkbara effekter ("adaptation"). Speciellt intressant var om och hur kommunerna samverkar med andra samhällsaktörer på lokal, nationell och internationell nivå (se Granberg 2006, Granberg och Elander 2007).

Studien visade att svenska kommuner samarbetar med andra aktörer, både offentliga och privata (civilsamhälle och marknad) i försök att möta klimatproblematiken. Samarbeten förekommer på olika samhällsnivåer och korsar gränser mellan olika samhällsfärer. Oftast innefattar dock dessa samarbeten offentliga aktörer på olika nivåer och är i mindre grad gränsöverskridande i termer av privat-offentliga samarbeten. Andra kommuner är den partner som

förekommer mest. Inom det egna kommunala territoriet förekommer dock offentlig–privata samarbeten relativt frekvent. Kommunerna engagerar det lokala näringslivet på olika sätt för att både mota framtida effekter och för att möta samtida effekter.

Kommunstorlek, i termer av befolkningsmängd, påverkar samarbete på klimatområdet i en positiv riktning. Ju större kommun desto större sannolikhet att kommunen deltar i klimatsamarbete. Även majoritetsförhållanden tycks ha viss betydelse. Genomgående samverkar kommuner med borgerlig majoritet något mer än kommuner med vänstermajoritet. Kommuner med Miljöpartiet som vågmästare samverkar mer frekvent än kommuner där Miljöpartiet inte har denna roll. Högre generell aktivitet på miljöområdet (kommunal miljöpolitik) samvarierar med högre frekvens i samarbete på alla nivåer. När det gäller problemets svårighetsgrad i termer av nivå på de kommunala koldioxidutsläppen kan inget tydligt mönster skönjas.

I huvudsak tycks dessa samarbeten förekomma i anslutning till försök att reducera klimatskadande utsläpp med syfte att dämpa framtida negativa effekter av klimatförändring. När det gäller anpassning till redan observerbara effekter så tycks kommunerna primärt använda fysisk planering som verktyg och samarbetar sparsamt. Svenska kommuner deltog inte i någon större utsträckning i internationella samarbeten utan samverkade inom Sveriges gränser. Nationella satsningar var viktiga för kommunerna och på klimatpolitikens område tycks staten ha en stark roll även inom detta område. Staten initierar och samordnar samverkan mellan olika aktörer på flera sätt. Ett tydligt exempel är arbetet med de lokala investeringsprogrammen och klimatinvesteringsprogrammen. Även de nationella miljömålen, där klimatmål ingår, fungerar styrande för kommunernas agerande. Studien lämnade dock ett antal viktiga frågor obesvarade. Vi kunde observera att samarbete förekommer men inte vilka effekter – politiska, ekonomiska eller ekologiska – dessa samarbeten har.

## **KLIMATFRÅGAN SOM KOMMUNALT POLICYPROBLEM**

---

Huvudfokus i ett senare projekt har varit klimatfrågan som ett kommunalt policyproblem. Trycket på kommunerna att nå ekonomisk tillväxt, bibehålla den sociala välfärden, sträva mot en hållbar utveckling med bevarad legitimitet är betydande. Det är i en sådan överbelastad kontext som utmaningen från klimatförändringar ska hanteras. Kunskap om problemformulering på den politiska dagordningen hjälper oss att bättre förstå hur klimatfrågan konkurrerar och/eller samexisterar med andra viktiga frågor på den politiska dagordningen. Klimatfrågans formulering som ett lokalt policyproblem öppnar också för olika styrmetoder som de kommunala aktörerna kan använda för att driva problemlösningsprocessen i önskvärd riktning. Dessa metoder spänner

från traditionella hierarkiska tekniker till interaktiva nätverk och partnerskap. Under denna studies gång har jag vistats som gästforskare vid, University of Melbourne, Australien. Intryck från den vistelsen ledde till en betraktelse över australiensisk klimatpolitik och privatiseringssatsningar på kommunal nivå (Granberg 2009).

## **FRAMTIDA FORSKNING**

---

En slutsats av mina studier av klimatfrågan är att samhällets hantering av global klimatförändring lider av en styrningskris. Det finns många exempel på detta och ett är att vi, trots att det är över 15 år sedan Kyoto-protokollet kom till, ännu inte lyckats sänka utsläppen av växthusgaser substantiellt. Det finns två dimensioner som är av avgörande betydelse både för klimatfrågans hantering och för förståelsen av denna hantering. För det första finns det en tydlig vertikal dimension som löper från global till lokal samhällsnivå och från lokal till global nivå som ofta förbises (framförallt returen från den lokala nivån till den globala). Det finns ett dynamiskt samspel som kan avtäckas om vi frigör oss från ett enkelriktat förhållningssätt till denna dynamik. För det andra finns det en tydlig horisontell dimension som sträcker sig över flera sektorer av stat och övrigt samhälle på varje nivå. Sammantaget innebär detta att det finns en utmaning i att hitta formerna för ett effektivt flernivåstyre (multilevel governance) som inkluderar de relevanta nivåerna och aktörerna från olika sektorer och samhällsfärer. Självklart har kommunerna en viktig roll att spela i detta sammanhang och många av de goda exemplen i åtgärder för att möta och mota klimatförändringarna återfinns på lokal nivå. Det är denna problematik som utgör huvudfokus i min nuvarande forskning.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Granberg, Mikael, 2006, "Alla talar om vädret: Svenska kommuner, klimatförändring och samarbete." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 10(1): 9-35

Granberg, Mikael, 2009, "Almost Like Government..." *Urban Policy and Research*, 27(4): 333-336.

Granberg, Mikael och Ingemar Elander, 2007, "Local Governance and Climate Change: Reflections on the Swedish Experience." *Local Environment*, 12(5): 537-548.

## 4.1.12 AVFALL I ÖVERSÄTTNING

*MARÍA JOSÉ ZAPATA CAMPOS OCH PATRIK ZAPATA*

Avfall är ett globalt meta-problem och därmed viktigt i globala såväl som i lokala styrningsnätverk. Samtidigt som avfall är en global vara med risker och förtjänster kopplade till dess flöden är avfall också ett extremt lokalt fenomen (Honor Fagan 2003).

Idén om avfall är en konstruktion. Dess mening varierar mellan platser, samhällen och över tid (MacKillop 2009), detsamma gäller för hur samhällen hanterar sitt avfall.

Under de senaste decennierna har avfallshantering konstruerats som ett hållbarhetsproblem för såväl globala syd som nord. Flertalet internationella multilaterala organisationer arbetar med hållbar avfallshantering och sprider på så vis idéer från nord till syd. De flesta internationella och nationella utvecklingsorganisationer driver program, projekt och överför kunskap och "best practices", ett exempel är UN-Habitat som år 2010 publicerade boken "Solid Waste Management in the World's Cities (2010)". Diskurserna om vad hållbar avfallshantering är formar lokal praktik. Definitioner, problematisering, policies, planer, teknologier och managementmodeller påverkas av vad som förespråkas och föreslås av globala organisationer. Men, globala diskurser om avfallshantering är varken enhetlig eller entydig, mångfald på den globala nivån leder till mångfald på de lokala nivåerna.

I det här projektet utforskar vi några av de många globala narrativer om avfallshantering och styrning för att förstå hur de påverkar lokal praktik och policies.

### **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Zapata Campos, María José och Patrik Zapata, 2012, "Changing the city. Changing La Chureca." *Journal of Change Management*.



## 4.1.13 LOKALT MILJÖARBETE

*KERSTIN BARTHOLDSSON*

Sveriges riksdag har beslutat om 16 nationella miljömål (prop. 1997/98:145, prop. 2004/05:150) som i stor utsträckning ska genomföras lokalt. Miljö och hållbar utveckling tillhör de politikområden som ska genomsyra all verksamhet i samhället. De nya politikområdena kräver nya samarbetsformer där lösningen inte finns hos en förvaltning eller i en verksamhet. Istället har det uppstått en form av governance eller nätverkande där olika aktörer ingår för att hantera frågorna (Norell 2006, Montin 2007). Nätverket kan bestå av, förutom politiker och tjänstemän, företrädare för näringslivet, föreningslivet, folk rörelser och företrädare för olika nivåer i flernivådemokratien. Politiker och tjänstemän samarbetar med det omgivande samhället i ett horisontellt nätverkande som bygger på frivilligt deltagande där gränserna mellan offentligt och privat riskerar att suddas ut (Bäck och Larsson 2006, Jacobsson och Sundström 2006, Pierre och Peters 2006).

Parallellt med detta har tjänstemannarollen förändrats genom att det skett en gradvis förskjutning av makt och inflytande från politiker till tjänstemän ända sedan den senaste kommunreformen avslutades (Brunsson och Jönsson 1979, Norell 1989, Blom 1994, Wallin, Ehn, Isberg och Linde 1999, Högberg 2007). Efter att ramlagstiftning och målstyrning infördes har politikernas roll allt mer blivit att bestämma vad som är politik och politikens mål medan förvaltningen får allt större inflytande över hur verksamheten utformas. Politikerna bestämmer att det ska bedrivas en viss verksamhet, som klimatarbete, men hur den utformas är det en profession som ansvarar för. Därmed ökar betydelsen av hur de tjänstemän som ansvarar för genomförandet av politiken uppfattar det politiska uppdraget och vilka de är som personer.

Inom samhällsförändringen som blev följd av New Public Management – nya horisontella politikområden, målstyrning, förändrad tjänstemannaroll och nya samarbetsformer – under rubriken "Lokalt miljöarbete". Har jag valt att presentera dels den forskning som ledde fram till avhandlingen "Hållbarhetens mänskliga byggstenar" och dels den forskning inom området som utförts efter avhandlingen.

## KOMMUNERNA OCH MILJÖN

---

Denna studie handlar om personens betydelse vid genomförande av politiska beslut. Med utgångspunkt i två enkätundersökningar<sup>17</sup> till landets kommunala miljöchefer, som genomfördes 1999 och 2004, kartlades bland annat miljöcheferna som personer med avseende på livsstil, vanor och värderingar, eget miljöbeteende och miljöengagemang men också synen på miljösituationen och det faktiska miljöarbetet i kommunen samt deras kontaktnät. Utgångspunkten för studien var den förändrade tjänstemannarollen, de nya styrformerna och det nya politikområdet som ska genomsyra all verksamhet. Tjänstemannen får allt större handlingsutrymme och frågan var om det påverkar genomförandet av de politiska besluten?

Organisationsfrihet är viktigt i en demokrati för att inte säga grundbulten i en fungerande demokrati (Putnam 1993). Men vad händer om en person som är medlem, och kanske arbetar aktivt, i en intresseorganisation också har en ledande ställning i den offentliga förvaltningen? Har den engagerade miljöchefen andra visioner kring hur miljöarbetet bör bedrivas och större förtroende för och fler kontakter med miljöörelsen? I studien kartläggs kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön vilket kopplas samman med deras attityder och värderingar och deras syn på det kommunala miljöarbetet. Miljöcheferna visar sig vara en miljöengagerad elit och föreningsengagemanget har betydelse för hur tjänstemännen förhåller sig till sin uppgift som genomförare av det kommunala miljöarbetet (Bartholdsson 2006, Bartholdsson 2007).

## LOKAL ÖVERSÄTTNING AV DE NATIONELLA MILJÖMÅLEN

---

Projektet<sup>18</sup> utgörs av en processutvärdering, som gjordes på uppdrag av Naturvårdverket, av hur arbetet med de första 15 nationella miljömålen fortskred, i åtta svenska kommuner. Syftet med uppdraget var att öka kunskapen om vilka kommunala skillnader och likheter som fanns med avseende på hur kommunerna prioriterar arbetet med de nationella miljömålen. Ett urval av kommuner med väl fungerande miljömålsarbete undersöktes utifrån vilka faktorer de anser vara viktiga och hur det påverkar utgången av kommunens miljömålsarbete.

De viktigaste resultaten i utvärderingen var att kommunstorlek har betydelse för hur miljömålen prioriterats i förhållande till annat miljöarbete i kommunen; att vissa miljömål var mer centrala i miljöarbetet än andra och att miljömålen prioriterades lika högt oavsett vilken politisk majoritet kommunerna har. Dessutom konstaterades fyra viktiga påverkansfaktorer för framgångsrikt miljömålsarbete: att de nationella målen bryts ner till lokalt anpassade mål;

att politiskt stöd från lokala politiker har betydelse; att miljöarbetet bör hanteras på tvären över hela den kommunala verksamheten och att det behövs engagemang hos tjänstemannakåren som ska genomföra målen (Norén Bretzer, Forsberg och Bartholdsson).

## **HÅLLBARHETENS MÄNSKLIGA BYGGSTENAR**

---

I och med att den politiska styrningen sker genom att ange mål för verksamheten får tjänstemännen ökat handlingsutrymme och kan ta egna initiativ. Därmed ökar betydelsen av hur de tjänstemän som ansvarar för genomförandet av politiken uppfattar det politiska uppdraget och vilka de är som personer. Syftet med studien är att öka kunskapen om personligt engagemang i tjänstemannarollen och att bidra till teoriutveckling kring engagerade personers betydelse vid genomförande av politiska beslut. Här undersöks frågan om i vilken mån det personliga engagemanget har betydelse och om detta går att kombinera med tjänstemannarollen.

I teorin ska målen för lyckad målstyrning vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidssatta (Rombach 1991, Tarschys 2002). Den ekologiska delen av den hållbara utvecklingen inom de nationella miljömålen är naturvetenskaplig till sin karaktär och därmed oftast mätbar. Är målen dessutom realistiska, tidssatta och accepterade av genomföraren, det vill säga att de hanteras av en person som kan och vill uppnå resultat är flera kriterier för lyckad målstyrning uppfyllda. Resultatet visar dessutom att de tjänstemän som har ett genuint intresse för miljöfrågor driver arbetet framåt genom att de ser möjligheter och förverkligar sina egna visioner. De engagerade tjänstemännen manövrerar sig målmedvetet och resultatinkriktat som balanskonstnärer mellan olika tjänstemannaroller. Om det finns målöverensstämmelse mellan utföraren och lagstiftaren så fungerar målstyrning, om utföraren samtycker, det vill säga att det finns ett intresse hos utföraren för att målen ska genomföras, fungerar målstyrning. Men beslutsfattare och genomförare behöver inte finnas på samma nivå i flernivådemokratisystemet. Utförarna kan ibland stödja sig på centrala beslut och känna sig motarbetade av lokala politiker som har andra frågor högst på agendan (Bartholdsson 2009).

## **MÅLKONFLIKTER EKONOMISKA ASPEKTER OCH KLIMATMÅLET**

---

På uppdrag av Naturvårdsverket kartlades och analyserades målkonflikter som uppstår när miljömålen ska genomföras. Fokus var på den lokala nivån, på de målkonflikter som uppstår när klimatmålet ska förverkligas och på hur aktörerna agerar när de ställs inför konfliktsituationer. När målstyrning infördes togs det för givet att styrmetoden skulle fungera och ha positiva effekter

och ibland fungerar målstyrning i delar av den offentliga verksamheten men ibland fungerar den mindre bra. Det finns och bör finnas många olika välfärds mål i samhället men det är inte realistiskt att ha som målsättning att alla dessa mål ska uppnås samtidigt och det kanske inte ens går att uppnå hundra procentig måluppfyllelse. Men målen har stor betydelse som riktmärke för vart utvecklingen är på väg och ibland uppstår det målkonflikter och ibland synergier i samspelet mellan miljömål och andra mål. Både konflikter som synergier kan innebära såväl problem som möjligheter. Synergierna är oftast inget problem i sig de bara finns där men när konflikter uppstår måste någon ta ställning och välja ett eller annat handlingsalternativ (Wandén 2007). Konsensus kan inte uppnås och det är inte heller önskvärt eftersom konkurrerande intressen tävlar om makten men det går att få acceptans för målet eller beslutet. Målen är vida och komplexa men komplexiteten kan reduceras så att målen blir konkreta på den lokala nivån. Målkonflikter kommer förmodligen alltid att finnas eftersom konsensus inte går att uppnå men det går att hitta breda lösningar som kan få acceptans hos många. Konflikter kan trigga en positiv spiral, en problemlösningssvilja, där olika viljor övertrumfar varandra för att alla vill vara 'bäst i klassen'. Kommunen har väldigt högt ställda mål och vill visa på möjligheter och framkomliga vägar.

I studien har framkommit att de intervjuade tycker att målstyrning i stort sett fungerar bra och att målen behövs som riktlinjer. Målstyrning stärker den kommunala självstyrelsen och ger de kommunala aktörerna möjlighet att agera. Men även om målstyrning är uppskattat i kommunerna finns det situationer när lokala politiker tycker att staten borde ta ett större ansvar för att det skulle kunna gynna klimatarbetet. De kommunala aktörerna vill visa på framkomliga sätt att organisera samhället så att negativ klimatpåverkan uteblir och aktörerna har rätt inställning och stor kunskap men de behöver resurser. Staten kan agera kraftfullare genom att ge kommunerna de rätta förutsättningarna och framförallt inte låta statligt oansvar förstöra kommunernas arbete. Exempelvis att planera trafikleder genom en kommun som jobbat framgångsrikt med att få ner koldioxidutsläppen. Målkonflikter finns, men är hanterbara och klimatarbetet skulle kunna påskyndas genom mera stimulationsmedel (Bartholdsson 2011).

### **FORTSATT FORSKNING - ENGAGEMANG OCH EXPERTIS, AKTIVISTERS BETYDELSE I VINDKRAFTS- OCH KÄRNKRAFTSFRÅGOR**

---

I den energiöverenskommelse om en långsiktig och hållbar energi- och klimatpolitik som regeringen ingått slås fast att andelen förnyelsebar energi år 2050 ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen. I arbetet med att bygga ett hållbart samhälle där koldioxidutsläppen minskar är energiplaneringen en viktig del. Både vind- och kärnkraft anses som viktiga framtida ener-

gikällor men vindkraft är kanske den mest intressanta för framtida förnyelsebar energi. Flera energiaktörer satsar stora resurser på nya vindkraftverk. För utbyggnad av vindkraft finns stort nationellt politiskt stöd samtidigt som lokala protester i den egna närmiljön är vanligt förekommande. I det läget skapas en spänning mellan nationella energiintressen och lokala intressen av att bevara närmiljön. Här uppstår målkonflikter mellan energiplaneringen och olika nationella miljömål och mellan miljömål och andra natur- och bevarandevärden. Motståndet kommer inte sällan från miljöaktivister som ofta framställs som okunniga och teknikfientliga, men det finns också indikationer på att de besitter alternativ kunskap samt att deras engagemang kan bidra till bättre energi- och planeringsbeslut.

Syftet med studien<sup>19</sup> är dels att undersöka hur olika aktivister arbetar med energifrågor och dels hur deras engagemang påverkar planering och uppförande av kärnkraft- respektive vindkraftverk. Frågorna som ska besvaras är:

- Hur arbetar aktivister i organisationer med vindkrafts- och kärnkraftsfrågor?
- Vilka likheter och skillnader finns det i aktivisternas engagemang i vindkrafts- och kärnkraftsfrågor?
- Vilka likheter och skillnader finns det i hur aktivisterna använder olika former av kunskap i sitt engagemang i vindkrafts- och kärnkraftsfrågor?

Som analytiskt ramverk används teorier om eldsjälar och expertis. Med eldsjäl avses en person som har en brinnande entusiasm och är en ivrig förespråkare för en idé (Philips 1988, Vedung 1998). Eldsjälar, såväl medborgare som anställda inom miljöförvaltningar, har i tidigare studier visat sig ha stor betydelse i det lokala miljöarbetet (Bartholdsson 2009, Forsberg 2007). Utöver engagemang, kräver etablering av energianläggningar stora expertkunskaper. Det finns två olika sorters expertis, certifierad expertis och erfarenhetsbaserad expertis, som kan betraktas som likvärdiga (Collins och Evans 2002). Genom att kombinera eldsjälsteorin med expertteorin blir det möjligt att undersöka huruvida tjänstemäns och aktivisters engagemang kan klassificeras som eldsjälsarbete samt vilken form av expertis de tillskrivs.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Bartholdsson, Kerstin, 2006, *Tre nyanser av grönt. Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter nr 79, Göteborgs universitet

Bartholdsson, Kerstin, 2007, "Tjänstemannarollen – om betydelsen av det personliga engagemanget." I Siverbo Sven (red) *Demokratisk och effektiv styrning*. Lund: Studentlitteratur

Bartholdsson, Kerstin, 2009, *Hållbarhetens mänskliga byggstenar. Om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet.*

Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Bartholdsson, Kerstin 2011, *Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem.* Stockholm: Naturvårdsverket

Norén Bretzer, Ylva, Björn Forsberg och Kerstin Bartholdsson, 2006, *Lokal översättning av de nationella miljömålen. En processutvärdering i åtta svenska kommuner 2006.* Stockholm: Naturvårdsverket

## 4.2 KOMMUNAL DEMOKRATIUTVECKLING

### 4.2.1 DE NORSKE ORDFØRERFORSØKENE 1999-2011

*TORD WILLUMSEN OG MARCUS BUCK*

Ved lokalvalgene i 1999, 2003 og 2007 ble innbyggerne i en del kommuner gitt anledning til å stemme direkte på den kandidat de ville ha som kommunens ordfører. Norge var først ute, og foreløpig alene blant de nordiske land, med å slå inn på det som er blitt en internasjonal trend, nemlig at valget av kommunens fremste tillitsperson ikke gjøres indirekte av de nyvalgte kommunestyre-representantene, men av innbyggerne gjennom direkte valg. Sammenliknet med andre land var imidlertid begrunnelsen for å innføre direktevalg i Norge spesiell. Mens man internasjonalt har villet revitalisere lokalpolitikken ved å styrke selve ordførerposisjonen gjennom direkte valg, fremholdt Kommunal- og regionaldepartementet disse tre målsettinger:

- Ved personfokusering på hvem som velges til ordfører ville det bli skapt større interesse for kommunevalget, som igjen ville skape høyere valgdeltakelse.
- Skape større engasjement og interesse for lokalpolitikk.
- Bedre grunnlaget for rekruttering til lokalpolitikken.

Kommunene kunne selv søke om å få delta i forsøket, slik at det ikke er et metodisk designet eksperiment, men i første rekke basert på selvseleksjon. De deltakende kommunene fikk stor frihet til å formulere sine vedtekter selv, slik at det i stor grad er snakk om en serie lokale forsøk både i 1999 og i 2003. I 1999 deltok 20 kommuner, men dette ble økt til 36 i 2003 og til 50 i 2007. I 2007 ble forsøket gjennomført etter en felles mal, slik at de samme reglene gjaldt i alle deltakerkommunene.

I tillegg til innføringen av direkte ordførervalg fikk noen kommuner også gjennomføre forsøk med endret myndighet for ordføreren. Norske ordførere har i utgangspunktet ingen formell selvstendig myndighet, med unntak av å lede møtene i kommunestyret og formannskapet. I 1999 gjennomførte bare én kommune slike forsøk, mens det i 2003 var ni kommuner, og i 2007 19 kommuner som deltok i dette forsøket. På samme måte som for direktevalget var det kommunene selv som tok initiativ til å delta og foreslo hvilke områder det skulle gjøres forsøk på og hvordan de skulle utformes. Kombinasjonen av ulike forsøk er unik for hver enkelt deltakerkommune, men felles for alle er at

forsøkene ikke er veldig omfattende. I mange tilfeller dreier det seg om endrede prosedyrer der ordføreren får en litt mer aktiv rolle, men uten at han får særlig utvidet beslutningsmyndighet. For eksempel fikk noen ordførere forslagsrett (men ikke stemmerett) i politiske organer (komiteer og utvalg) der de ikke er medlem. (Ordføreren har ifølge kommuneloven møte- og talerett.) Et annet eksempel er at noen av ordførerne fikk behandle søknader om fritak fra politiske verv, og i enkelte tilfeller fikk de også foreta suppleringsvalg etter forslag fra det parti/gruppe den uttredende tilhører. Et tredje eksempel som kan nevnes er at noen av ordførerne fikk hastekompetanse, og andre ordførere fikk utnevne sin varaordfører selv. Forsøket ble evaluert i et forskningsprosjekt ved universitetet i Tromsø ledet av professor Helge O Larsen. Øvrige medarbeidere var Marcus Buck, Helen Sagerup (1999-2000) og Tord Willumsen (fra 2003).

## DATA

---

Forsøkene ble evaluert ved både kvalitative og kvantitative undersøkelser. Av kvantitative undersøkelser kan nevnes:

- Befolkningsundersøkelser i 1999 og 2003 i dagene rett etter valget. Kgotert utvalg med 60 spurte i hver kommune (1999 N= 1203, 2003 N = 2160).
- Undersøkelse blant kommunestyrerepresentantene i 19 kommuner med og 19 kommuner uten direkte valgt ordfører (N = 560) ble gjennomført høsten 2001 og våren 2002. Vi er i ferd med å gjennomføre en oppfølger av denne til 19 kommuner med direktevalgt ordfører med utvidet myndighet, 19 med direktevalgt ordfører uten utvidet myndighet, samt 19 'kontrollkommuner' med ordfører valgt på tradisjonell måte.
- Ordførerundersøkelse blant Norges 430 ordførere (N = 287, dvs. 69 %) som delvis fanger opp spørsmål fra representantundersøkelsen, delvis spørsmål fra The European Mayor, og delvis fra en stor ordførerundersøkelse gjennomført i 1986. Dette tillater sammenligninger både på tvers av land og over tid i Norge. Det siste er spesielt interessant etter som Norge fikk ny kommunelov i 1993.
- Analyse av valgresultatene der vi sammenlignet fram møteprosenten både ved kommunestyrevalget og ordførervalget i forsøkskommunene med valgdeltakelsen generelt.

I tillegg til de statistiske undersøkelsene ble det også samlet inn store mengder kvalitative data. Det er gjort feltarbeid i til sammen 39 kommuner i 1999 og 2003, og over 170 intervjuer ble gjennomført med ordførerkandidater, sittende ordførere, andre sentrale politikere og rådmenn. I 2006 og 2010 ble



det gjennomført feltarbeid i alle kommunene som deltok i forsøket med endret myndighet for ordfører, hhv 9 og 19 kommuner. Ved alle disse feltarbeidene ble det gjort en mengde personlige intervjuer og i tillegg ble det samlet inn betydelige mengder dokumenter. Vi fikk også anledning til å observere enkelte kommunestyremøter, formannskapsmøter etc. I tillegg til feltarbeidene og dokumentene er det gjennomført flere runder med telefonintervjuer.

## RESULTATER

---

Fra sentralt hold var det en uttalt målsetting at direkte ordførervalg skulle øke valgdeltakelsen. Hos kommunene fant vi derimot langt flere, og kanskje mer interessante, begrunnelser. I mange kommuner pekte de på den demokratiske gevinsten det er at folket får velge sin fremste politiske leder selv. En annen, men beslektet, begrunnelse var å unngå såkalt "hestehandel" om det viktigste vervet i kommunepolitikken, en prosess som man i noen kommuner har hatt negative erfaringer med i løpet av de siste konstitueringene.

Valgdeltakelsen økte ikke og i tråd med internasjonale erfaringer var deltakelsen ved selve ordførervalgene i snitt lavere enn ved kommunestyrevalgene. Derimot kunne vi registrere en viss økning i interessen og engasjementet i mange av deltakerkommunene. Konklusjonen er altså økt interesse, men lavere deltakelse. Det var også noe økt interesse for lokale saker.

Myndighetsforsøkene var som sagt ikke omfattende. Ingen av de ni forsøkskommunene som var med i perioden 2003-2007 valgte å tilføre ordføreren stor grad av utvidet myndighet, og ordførerne har i liten grad utnyttet de mulighetene for myndighetsutøvelse som de nye vedtektene ga rom for. Intervjuene med ordførerne viste at de generelt var opptatt av å ikke fremstå som ivrige etter å bruke sin nye myndighet, men snarere foretrekker at politiske avgjørelser i så stor grad som mulig fattes i kollegiale organer. Det er også verdt å merke seg at de norske kommunene generelt delegerer mye til Administrasjonssjefen. De ni kommunene som var med i forsøket prøvde i svært liten grad å gi ordføreren utvidet myndighet i forhold til rådmannen, og det meste av den myndigheten som ble gitt ble ikke brukt av ordførerne. Så godt som ingen av ordførerne fremsatte noe forslag i et politisk organ de ikke er medlem av. De behandlet nok søknader om fritak fra politiske verv, men ingen kommuner kunne rapportere om avgjørelser som ville vært annerledes dersom kommunestyret hadde behandlet saken. Det er heller ingen ordfører som mener det er mulig å supplere med en annen kandidat enn den uttredendes parti foreslår. I perioden 2003-2007 var det 7 ordførere som hadde hastekompetanse, men i disse sju kommunene ble det til sammen i løpet av fire år bare fattet fem hastevedtak. Også ordførernes rett til å utnevne sin

egen varaordfører uthules fordi varaordførervervet ofte benyttes som forhandlingskort i dannelsen av en koalisjon.

Perioden 2007-2011 er i skrivende stund ikke avsluttet, men feltarbeid i kommunene og foreløpige evalueringer tyder på at de 19 kommunene som er med fortsatt ikke er villige til å gjøre store endringer, og at ordførerne i enda mindre grad er villige til å utnytte det nye handlingsrommet de har fått, og absolutt ikke har ønsket å tøye grensene for å få mest mulig individuell beslutningsmyndighet lagt til ordføreren.

## **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Helen Sagerup, 2000, *Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører i 20 kommuner*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for statsvitenskap.

Buck, Marcus, Helge O. Larsen, og Tord Willumsen, 2006, *Når folket får velge. Forsøkene med direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform*. Oslo: Kommuneforlaget.

Buck, Marcus, Helge O. Larsen, Tord Willumsen og Mikal Lanes, 2005, "Direktevalg av ordfører: Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment?" I Bjørklund, Tor og Jo Saglie (red) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Larsen, Helge O. og Tord Willumsen, 2007, *Myndige ordførere? En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet for ordførere i ni forsøkskommuner*. Høgskolen i Nesnas skriftserie Nr. 70/2007.

## 4.2.2 VALGORDNING VED DIREKTE VALG AV ORDFØRER

*JACOB AARS OCH DAG ARNE CHRISTENSEN*

I tre påfølgende kommunestyrevalg, fra 1999 til 2007, har et varierende antall norske kommuner gjennomført forsøk med direktevalg av ordfører. Norge er det eneste av de nordiske landene som har prøvd ut en slik institusjonell ordning, men i flere andre europeiske land er dette innført som en permanent ordning (Berg og Rao 2005, Borraz og John 2004, Magnier 2006, Mouritzen og Svava 2002). Innenfor dette prosjektet har vi evaluert effekter av den valgordningen som ble benyttet i de kommunene som gjennomførte forsøk med direkte ordførervalg i 2007.

I 2007 deltok 50 av 431 kommuner i forsøket. Til tross for at vår innbygger-survey viste at ordningen var populær i de kommunene der den ble gjennomført, ble ikke forsøkene med direkte ordførervalg videreført ved kommunevalgene i 2011 (St.meld. no. 33, 2007-2008, s. 107). Ordningen hadde ikke gitt de ønskede effektene i form av økt valgdeltakelse. Dermed fikk argumentene mot forsøkene fornyet styrke: Direkte valg av ordførere ble oppfattet som problematisk fordi velgerne i enkelte tilfeller valgte ordførere som ikke hadde støtte blant flertallet i kommunestyrene. I tillegg ble det argumentert for at direkte ordførervalg kunne skape for mye oppmerksomhet om enkeltpersoner og derved svekke interessen for de politiske partienes programmer.

I de første to forsøksrundene (1999 og 2003) fikk kommunene selv bestemme hvordan ordføreren skulle velges. Samtlige forsøkskommuner (med unntak av én) gjennomførte ordførervalget som et enkelt flertallsvalg eller flertallsvalg i to omganger. I forbindelse med kommunestyrevalgene høsten 2007 ble det gjennomført direkte ordførervalg i 50 kommuner, og valg måten ble standardisert. I 48 kommuner skulle supplerende stemmegivning (Supplementary Vote - SV)<sup>20</sup> benyttes for å velge ordførere, mens valget ble gjennomført som et vanlig flertallsvalg i de resterende to kommunene der det kun var nominert to ordførerkandidater. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) tok initiativ til å evaluere forsøkene. Uni Rokkansenteret i Bergen gjennomførte prosjektet. Dag Arne Christensen var leder for prosjektet. Jacob Aars var prosjektmedarbeider. Arbeidet har interesse ut fra diskusjonen om reformer i lokalt politisk lederskap, ikke minst er det aktuelt i forhold til den britiske debatten om ulike valgsystemer som kilde til legitimitet for direkte valgte ordførere.

Analysene i prosjektet bygget på et rikholdig datamateriale: Valgoppgjøret i samtlige 48 kommuner, e-postbaserte spørreundersøkelser til både ordfører-

kandidater og valgstyresekretærer samt en intervjuundersøkelse blant et utvalg velgere i alle forsøkskommunene.

## **SUPPLERENDE STEMMEGIVNING**

---

SV er et preferansevalgssystem, der ideen er at velgerne ved å rangere to kandidater på stemmeseddelen skal få innflytelse på hvem som til slutt vinner valget. Hvis den kandidaten velgeren foretrekker mest ikke får nok stemmer til å bli valgt, har velgeren fremdeles en mulighet til å bestemme skjebnen til de andre kandidatene i valget (Van der Kolk, Rallings og Thrasher 2004, 2006). I de 48 kommunene kunne velgerne rangere to kandidater på stemmeseddelen, et første- og et andrevalg. Valgoppgjøret med SV er slik at hvis en kandidat får mer enn 50 prosent av førstestemmene, har vedkommende vunnet valget. Hvis ikke elimineres samtlige kandidater med unntak av de to med flest førstestemmer, før en andre (og endelig) opptelling foretas. I denne opptellingsrunden tas det hensyn til andrepreferansene til velgere som har avgitt en førstepreferanse for de eliminerte kandidatene. Den av de to gjestående kandidatene som nå får flest første- og andrestemmer vinner valget.

Det knyttet seg først og fremst to forventinger til SV: a) valgmåten skulle bidra til å velge ordførere med bred velgeroppslutning (sammenliknet med flertallsvalg), og b) valget av ordfører skulle skje med en valgordning som var enkel å bruke for velgerne. De empiriske analysene i prosjektet har tatt sikte på å klargjøre i hvilken utstrekning forventningene ble innfridd.

## **RESULTATER**

---

Analysen viser at et flertall av ordførerne (27) ble valgt med mer enn halvparten av første- og andrestemmene. 15 av disse oppnådde dette flertallet allerede etter opptellingen av førstestemmene. 3 av de 48 ordførerne ville ikke blitt valgt hvis ordførerkandidatenes andel av førstestemmene hadde blitt lagt til grunn. I gjennomsnitt fikk de direktevalgte ordførerne oppslutning fra i overkant av 51 prosent av stemmene. Det er videre sannsynlig at andre valg måter, som alternativ stemmegivning (full rangering av kandidatene) eller omvalg mellom de to toppkandidatene, kunne gitt andre vinnere. Det er argument for at flere av de 21 ordførerne som ble valgt med under halvparten av stemmene ikke hadde bred velgerstøtte. SV gir (som forventet) ingen garanti for at det velges ordførere med en majoritet (over halvparten) av bak seg. SV gjør det også mulig å velge ordførere som har en majoritet av velgerne mot seg.

Analysene viser videre at over halvparten av velgerne i forsøkskommunene benyttet seg av muligheten til å krysse av for to kandidater. Et stort flertall av velgerne stemte på en av de to toppkandidatene, enten med første- eller andrestemmen. Velgere som ga en førstestemme til en kandidat som ble eliminert i første opptellingsrunde hadde det noe vanskeligere. I gjennomsnitt tilhørte 30 prosent av velgerne denne gruppen. Nærmere 60 prosent av stemmesedlene til denne velgergruppen kunne ikke overføres til de to finalekandidatene. Her var det stor variasjon kommunene imellom. Vår analyse tyder på at det først og fremst var avstanden mellom de to toppkandidatene som påvirket antallet effektive (overførbare) andrestemmer. Velgerne ser med andre ord ut til å ha vært mer villige til å gi andrestemmen til en av de to toppkandidatene i kommuner der konkurransen mellom de to var tett. Resultatene tyder på at partisystemet i kommunene gir velgerne god hjelp på veien i ordførervalget. Svært mange ga ordførerstemme til ett av de partiene som lå nærmest det de stemte på i kommunestyrevalget. Mange velgere brukte andrestemmen på samme måte.

Når det gjelder ordførerkandidatenes popularitet, viser undersøkelsen at velgerne foretrakk ordførerkandidater med tidligere ordførererfaring og som hadde et stort parti i ryggen. Hvorvidt den enkelte ordførerkandidat var ung eller eldre, mann eller kvinne, hadde ingen markert betydning for deres andel av førstestemmene.

Den praktiske gjennomføringen av ordførervalget er analysert i forhold til tre faser: 1) Forarbeidet til valget, 2) Valgdag og stemmegivning og 3) Valgoppgjøret. Velgerne var i all hovedsak tilfredse med det kommunale informasjonsarbeidet. Viktigste kilde til informasjon var posten. Mens velgerne oppfattet den nye valgordningen som enkel å forstå, var ordførerkandidatene og valgstyresekretærene noe mer kritiske. De ulike svarene kan skyldes at de aktuelle gruppene opplever forskjellige behov for å forstå detaljene i valgordningen. Gjennomgangen av valgoppgjøret skapte heller ikke et entydig inntrykk. Et klart flertall av valgstyresekretærene mente det var greit å forstå reglene for stemmetelling og kandidat kåring, men vår kontrolltelling av valgoppgjøret viser at det ble gjort enkelte feil i forhold til oppslutningen om vinnerkandidaten samtidig som praksisen varierte fra kommune til kommune.

Er så SV en god metode for å kåre vinneren av et direkte ordførervalg? Svaret er selvsagt avhengig av hva man normativt sett vil oppnå (eller unngå). SV gir ingen garanti mot å få valgt ordførere med lav oppslutning, og heller ikke mot at det velges ordførere som kollektivt sett er uønsket av velgerne. I britisk faglitteratur er det vist til at enkle justeringer av SV kan løse disse problemene. En metode kalt SV-pluss gir velgere anledning til å rangere samtlige kandidater (hvis ønskelig), samtidig som reglene for valgoppgjøret er de samme. Forsvarerne av SV-pluss mener denne tilpasningen av ordningen (sann-

synligvis) vil bidra til økt oppslutning om de valgte ordførerne, samtidig som sannsynligheten for å velge ordførere med en velgermajoritet mot seg reduseres. Forutsetningen er at velgerne bruker anledningen til å rangere mer enn to kandidater, noe som er usikkert. Et annet poeng er at det knytter seg visse kostnader til å be velgerne avgi mange preferanser, som de kanskje ikke har. Til tross for slike prinsipielle og tekniske argumenter, viser resultatene fra de norske ordførervalgene at forventningen om at SV skulle bidra til å velge ordførere med større oppslutning enn et ordinært flertallsvalg delvis ble innfridd. Likevel gir SV ingen garanti mot at det i eventuelle framtidige ordførervalg kåres ordførere med lav oppslutning. Det vil i følge denne undersøkelsen være avhengig av graden av konkurranse om ordførervervet, antallet velgere som avgir en andrepreferanse og ikke minst antallet andrepreferanser som kan overføres til de to gjenstående toppkandidatene i en eventuell andre opptellingsrunde.

Prosjektet har relevans for den europeiske forskningsdagsordenen ved at det retter oppmerksomheten mot betingelser for politisk lederskap i kommunene, spesielt legitimitetsgrunnlaget for lokale politiske ledere. I mange europeiske land har man gjennomført reformer med sikte på å styrke ordførers/borgermester myndighet og innflytelse over politikken. Styrket lederskap har vært en viktig ambisjon med reformene, og styrking har ofte vært ensbetydende med økt uavhengighet i forhold til den folkevalgte forsamlingen. Den nordiske tradisjonen har i større grad lagt vekt på integrerende lederskapsroller. Ordfører har ikke hentet styrke gjennom økt uavhengighet fra kommunestyret, snarere gjennom en rolle som formidler mellom ulike grupperinger. En betingelse for lederskapslegitimitet har med andre ord vært god forankring hos de øvrige folkevalgte. Det norske ordførerforsøket strandet sannsynligvis fordi det vanskelig lot seg kombinere med disse institusjonelle verdiene.

Et annet tema som aktualiseres av prosjektet om valgordning ved ordførervalg dreier seg om betydningen av lokale politiske forhold. Våre analyser viser at velgerdeltakelse- og atferd påvirkes av lokale partisystemer (antallet partier) samt konkurransen mellom partiene. Når velgerne i mindre grad enn tidligere deltar og stemmer ut fra vane og i større grad ut fra mobilisering, blir det avgjørende å studere hvilke politisk-kontekstuelle faktorer som kan bevege velgerne til å delta.

## UTVALGTE PUBLIKASJONER

---

Christensen, Dag Arne og Jacob Aars, 2008, *Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning. En empirisk analyse av ordførervalgene i 48 norske kommuner i 2007*. Rapport 2-2008. Bergen: Rokkansenteret.

Christensen, Dag Arne og Jacob Aars, 2008, "Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning." I Helgøy, Ingrid og Jacob Aars (red) *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, Dag Arne og Jacob Aars, 2010, "Electing Mayors with the Supplementary Vote Method: Evidence from Norway." *Local Government Studies*, 36(6): 823-841.

Aars, Jacob, 2009, "Immune to Reform?" I Reynaert, Herwig, Kristof Steyvers, Pascal Delwit og Jean-Benoit Pilet (red.) *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brügge: Vanden Broele.

## 4.2.3 DEMOKRATIUTVECKLING

*STIG MONTIN*

Den kommunala demokratin har varit föremål för debatt och studier sedan många år tillbaka. Åtskilliga statliga utredningar har haft det som tema. Generellt sett har det handlat om att stärka den representativa demokratin inom ramen för befintliga institutioner (partier, fullmäktige, nämnder etc). Det som hänt under de senaste 20 åren är att uppmärksamhet har alltmer riktats mot förhållanden utanför partierna och de kommunala institutionerna samt mot medborgaren som brukare av kommunal service. Det pågår många mer eller mindre välplanerade och förankrade försök att bjuda in brukare och medborgare att vid sidan av de ordinarie representativa kanalerna påverka inom såväl vardagspolitikens som den mer långsiktiga politikens innehåll. Detta har varit ett tema för min forskning under flera år och nedan redovisar jag två projekt som anknyter till detta tema.

### **DEMOKRATI PÅ ENTREPRENAD**

---

Ett av de mer förankrade exemplen på brukarinflytande som jag fått tillfälle att utvärdera finns i Västerås (Montin 2006a). Sedan flera år har ett kooperativ ansvarat för barnomsorg och äldreomsorg i en del av Västerås stad. Utvärderingen (som omfattade medborgarenkät och intervjuer med brukare och anställda) gav bland annat en tydlig bild av att om man medverkar i och upplever sig ha inflytande över vardagspolitiska frågor har man också mer förtroende för kommunpolitikerna än vad andra har. Utvärderingen visade också att mobilisering och aktivitet i en lokal kontext kan ha betydelse för vanlig mellanmänsklig tilltro.

### **DEN NATIONELLA DEMOKRATIPOLITIKEN**

---

En annan fråga inom ramen för detta tema har varit att titta lite närmare på den nationella demokratipolitik som utformades i början av 2000-talet. Efter att ha följt debatter och olika försök under årens lopp så framgår det tydligt att det finns en försiktighet inom den svenska politiska kulturen att förändra demokratiska institutioner (Montin 2006c). Spårbundenhet är kännetecknande för demokratipolitiken (Montin 2007). Introduktionen av digitala stöd för demokratiutveckling tenderar exempelvis att förstärka befintliga makt-



strukturer snarare än att utveckla nya (Åström, Freschi och Montin 2010). Det råder stora tveksamheter inför att införa direktval i stadsdelsnämnder, prova på kommunal parlamentarism (där majoriteten bildar regering) eller att införa direktvalda borgmästare.

Däremot framstår det inte som att det finns några hinder för att göra omfattande experiment med den professionella och administrativa organisationen i kommunerna (Montin 2006c). Det finns en tämligen dominerande föreställning som säger att det är en fara för demokratin att förändra den representativa demokratins institutioner, men det är helt ofarligt att göra verksamheterna till företagsliknande enheter eller att privatisera.

### **FRAMTIDA FORSKNING**

---

Kanske borde det ägnas lite större intresse för de långsiktiga demokratiska effekterna av omfattande organisationsförändringar. En aspekt på detta handlar om medborgarrollen. Idémässigt har den successivt förändrats i riktning mot dels ett individuellt orienterat "kundmedborgarskap" (det gäller att välja rätt), dels ett mer kollektivt orienterat "medskapande" (Montin 2006b). I det senare fallet finns en strävan att medborgarna i sin lokala miljö inte bara skall delta och utöva inflytande över den lokala politiken, utan också bli mer ansvarstagande för framtiden. Båda dessa aspekter är viktiga att belysa inom forskningen, både idémässigt som det kommer till uttryck i olika projekt och vad som händer i praktiken. Föreställningar om vad som är rätt och fel, vad som är bra och dåligt formas i och av olika miljöer samtidigt som miljöer formas av idéer och handlande. Inte minst i samband med de ökade förväntningarna på medborgare och organisationer att bidra till minskad klimatpåverkan synes detta vara ett viktigt forskningsområde.

### **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Montin, Stig, 2006a, "Demokrati på entreprenad. En fallstudie av demokratiutveckling i Västerås kommun." *Kommunal ekonomi och politik*, 10(1): 39-74.

Montin, Stig, 2006b, "Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle?" I Jonsson, Leif (red) *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.

Montin, Stig, 2006c, Politiskt styrning och demokrati i kommunerna. Åtta dilemman i ett historiskt ljus. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. Projektet Brytpunkt. Politikens roll i framtiden.

Montin, Stig, 2007, "Mobilising for Participatory Democracy? The case of democracy policy in Sweden." I Zittel, Thomas och Dieter Fuchs (red) *Participatory democracy and political participation. Can democratic reform bring citizens back in?* London: Routledge.

Åström, Joachim, Anna Carola Freschi och Stig Montin, 2010, "Electronic and Representative Democracy: A happy couple?" I Amnå, Erik (red) *New Forms of citizen Participation. Normative Implications*. Baden-Baden: NOMOS.

## 4.2.4 KOMMUNAL DEMOKRATIUTVECKLING I FINLAND

*PEKKA KETTUNEN*

Efter sjunkande valdeltagande introducerade den Finländska regeringen år 1998 ett deltagandeprojekt. Syftet var att uppmuntra kommunerna att på olika sätt öka invånarnas intresse för att aktivt delta i politik och förvaltning. Dessutom strävade man efter att de politiska beslutsfattarna och invånarna skulle närma sig varandra. I samband med detta projekt har jag både utvärderat detta projekt (Kettunen och Osenius 2002), deltagit i fortsättningsarbetet av projektet, analyserat projektets framgång och utmaningar (Kettunen 2002a, 2002b, 2008), samt analyserat demokratifrågor mera allmänt (Kettunen 2003, 2004). Syftet med det sistnämnda har huvudsakligen varit att analysera deltagande-företeelsen djupare och vad som krävs för att invånarnas och medborgarnas delaktighet skulle förverkligas. Mina senaste publikationer inom området handlar om analyser av brukarrollen inom social och hälsovården.

### **RESULTAT**

---

Vilka slutsatser kan man dra på basis av denna forskning? Det verkar som att medborgarnas deltagande i politiska frågor samt inflytande på servicen kräver en djupgående och stegvis strategi. Mer öppenhet och en större synlighet av det lokala beslutsfattandet är viktiga steg. Detsamma gäller också olika diskussionsarenor och mera institutionaliserade former av interaktion. Det är dock inte sagt att det räcker för att medborgarna, de kommunala invånarna, ska bli intresserade av politiska frågor. Ett ytterst viktigt element i denna process är skapandet av mekanismer som gör det möjligt för så väl byråkrater som förtroendemän att bearbeta invånarnas input och reagera på detta. Annars kan de nyskapade inflytandekanalererna vissna och deltagarna bli frustrerade.

Vad gäller brukare av lokala tjänster så verkar det finnas en boom av allmän diskussion där alla vill vara brukarorienterade. Men vad menar man egentligen med detta? I Kettunen och Möttönen (2011a) är behandlingssättet begreppsanalytiskt. Vi konstaterar att begreppet brukare härstammar både från marknadsomgivningen och från diskussionen kring direkt demokrati. Det finns olika sorters kritik mot att förstärka brukarnas roll i förhållandet till kommunala välfärdstjänster. Rollen anses till exempel vara för marknadsmässig och leda till ett "självservicesamhälle" där det kollektiva beslutsfattandet får ringa betydelse. Kunder inom social- och hälso-tjänster anses också vara svaga eller

inte själv kunna föra sin sak, och därför kan man inte förstärka brukarrollen. Vi konstaterar dock att även en brukare med svaga egna resurser måste respekteras och mycket kan göras för att ställa människor, i stället för serviceproducenter, i centrum. I Kettunen och Möttönen (2011b) intas en bredare synvinkel och vi försöker systematiskt jämföra individuella och kollektiva deltagandeformer. Vi drar en slutsats enligt vilken båda formerna har såväl fördelar som nackdelar, och båda förutsätter det representativa beslutsfattandet.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Kettunen, Pekka, 2002a, "Kommuner och deltagandedemokrati – finländska erfarenheter." *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 83(4): 332-348.

Kettunen, Pekka, 2002b, "Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa." [Developing the Participation of Local inhabitants in Finnish local governments] I Harry Schulman, Jouni Häkli och Pia Bäcklund (red) *Osalliset ja osajat*. Helsinki: Gaudeamus.

Kettunen, Pekka, 2003, "How democratic are the Finnish local governments." *Kunnallistieteellinen aikakauskirja [Kommunalvetenskaplig Tidsskrift]*, 31(4): 271-278.

Kettunen, Pekka, 2004, *Osallistua vai vaikuttaa? [To participate or affect?]*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Kettunen, Pekka, 2008, "Strengthening Political Participation as a Policy Issue in Finland." *Politicka Misao [Croatian Political Science Review]*, 45(2): 73-92.

Kettunen, Pekka och Sakari Möttönen, 2011a, "Asiakkuuden rajat ja mahdollisuudet sosiaali- ja terveyspalveluissa". [The limitations and opportunities of the role of a client in social and health services] *Kansalaisyhteiskunta* 2(1): 57-68.

Kettunen, Pekka och Sakari Möttönen, 2011b, "Kansalaisten ja julkisen hallinnon vuorovaikutus – yksilökohtainen ja yhteisöllinen vaikuttaminen kunnan palveluihin." [Interaction between the citizens and the public administration: individual and collective forms of influencing municipal services] *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* (kommande).

Kettunen, Pekka och Johanna Osenius, 2002, Kohti osallistumisen uutta aikaa - osallisuushankkeen II vaiheen arviointiraportti. [An Evaluation of the Participation Programme] Helsingfors: Inrikesministeriet.

## 4.2.5 VEJE TIL LOKALT E-DEMOKRATI – ORGANISERING, MÅL, VIRKEMIDLER OG RESULTATER

*SIGNE BOCK SEGAARD*

Min doktorafhandling retter opmærksomheden mod elektronisk demokrati (e-demokrati) i udvalgte danske og norske kommuner ud fra det overordnede tema "Veje til lokalt e-demokrati – organisering, virkemidler, mål og resultater". Hensigten er at belyse hvordan lokalt e-demokrati skabes ved at se nærmere på:

- Hvordan og hvorfor lokalt e-demokrati implementeres i kommuner.
- Hvilke organisatoriske såvel som tekniske virkemidler, der anvendes for at opnå ønskede demokratiske målsætninger.
- Hvilke resultater implementering af e-demokrati fremkalder.
- Hvad, der kan forklare disse resultater.

E-demokrati indebærer brug af ny teknologi for at styrke det politiske demokrati og folkets deltagelse i demokratisk kommunikation. Videre betragtes e-demokrati ikke bare som noget, der findes eller ikke findes, men som et projekt, der implementeres, og hvis succes kan vurderes ud fra forskellige kriterier. Hvad der er relevante kriterier, vil afhænge af, hvor i processen e-demokrati som projekt befinder sig, samt hvilke øjne projektet betragtes med. I den forbindelse betones særligt betydningen af kontekst og projektets tilpasningsevne hertil. Med andre ord, et vellykket e-demokratiprojekt er kendetegnet ved at være tilpasset sine omgivelser gennem et solidt rod fæste i centrale målgrupper. En yderligere præcisering af afhandlingens overordnede problemstilling er derfor spørgsmålet: Hvad skal til, for at e-demokrati slår rod i omgivelserne?

Afhandlingens bidrag til fremtidig forskning i e-demokrati er særligt relateret til udvikling af fire modeller: en model for procesevaluering, en model for evaluering af e-demokrati i et demokratisk læringsperspektiv, en model for årsagsanalyse af iværksættelse af e-demokratiprojekter samt en model for kommunikativ analyse af kommunal nyhedsformidling på nettet. Afhandlingen placerer sig endvidere metodisk i et delvist tomrum i forskningslitteraturen, idet iværksættelse af e-demokrati studeres komparativt og intensivt over en længere periode.

Den empiriske ramme for afhandlingen er afgrænset til arbejdet med e-demokrati i et udvalg af danske og norske kommuner som repræsenterer kommu-

ner, der er spydspidser med hensyn til anvendelse af elektronisk kommunikation og information. Samtidig er der ikke meget, der tilsiger, at de udvalgte kommuner ellers fremstår som specielle i forhold til kommunelandskabet i Danmark og Norge. På den måde fremstår udvalgene som typiske med undtagelse af én ting: de er spydspidser.

Videre præsenteres nogle af de temaer som afhandlingen behandler.

## **AT HÅNDTERE ET E-DEMOKRATIPROJEKT SOM EN ORGANISATORISK ÆNDRING**

---

Dette tema tager udgangspunkt i litteraturen om organisatorisk ændring og tre teoretiske ændringsmodeller, som betoner forskellige succeskriterier for en iværksættelsesproces. I en teoriforankret, deskriptiv analyse illustreres det, at ledelsens og de organisatoriske rammebetingelsers rummelighed for, at enkeltpersoner kan fungere som ildsjæle i en inkrementel proces, er af betydning for, hvorvidt implementering lykkes i startfasen. Endvidere viser analysen at langsigtet, rationel planlægning og eksterne (it-)aktørers dominerende rolle kan blive en hæmsko for vellykket iværksættelse af lokalt e-demokrati. Særligt kommer det frem, hvordan modsætningen mellem kommercielle it-aktørers fokus på lokalt e-demokrati som en forretningsidé og en kommunes idealistiske ønske om et levende demokrati kan skabe udfordringer i implementeringsprocessen.

## **TO E-DEMOKRATIPROJEKTER: SUCCES OG FIASKO SOM BAGGRUND FOR LÆRING**

---

I en del af doktorafhandlingen rettes opmærksomheden mod resultaterne af to e-demokratiprojekter i form af en analyse af demokratiske resultater og organisatoriske læringsresultater. Analytisk knyttes dette til synet på implementeringsprocesser som eksperimentelle læringsarenaer og begreberne "demokratisk læringskapacitet" og "metalæring". Konklusionen er, at e-demokratiprojektet i den danske kommune Odder har bidraget til at styrke kommunens demokratiske læringskapacitet, mens denne effekt kan betragtes som fraværende i den norske kommune Molde. Odders projekt har i den henseende dermed været en succes, mens Moldes d:mo-projekt har været mindre vellykket eller ligefrem som en fiasko. Med hensyn til læringsaspektet viser analysen at Molde-projektet nok kan betragtes som en fiasko med hensyn til realisering af egne mål og forventninger, men at projektet og dets aktører på den anden side viste en evne til at lære af deres erfaringer og manifestere disse i faktiske handlingsændringer. I dette lys og i relation til

metalæring fremstår Molde-projektet derfor snarere som vellykket end som en fiasko. I succeskommunen Odder var læringen baseret på ”bekræftelse af god praksis”.

### **LOKALT E-DEMOKRATI – FRA IDÉ TIL RESULTATER. TRE SYSTEMATIKKER TIL AT FORSTÅ TO PROJEKTER**

---

Hvad kan forklare forskellen i faktisk mobiliseringsevne mellem forskellige e-demokratiprojekter? Afhandlingen besvarer spørgsmålet ved hjælp af klassiske implementeringsperspektiver, idet lokalt e-demokrati betragtes som et organisatorisk projekt (projektilimplementering), som et medium i konkurrence med andre medier (omgivelser) og som et teknisk produkt med en given indholdsprofil baseret på en programteori. Hovedkonklusionen er, at det især er måden, projektilimplementeringen gennemføres på, som har betydning for et e-demokratis mobiliseringsevne. Specifikt påpeges betydningen af implementeringsprocessens fleksibilitet og lokale forankring i modsætning til stram projektstruktur og outsourcing.

### **MELLOM MYNDIGHET OG MEDIEAKTØR. KOMMUNEN SOM NYHETSFORMIDLER PÅ NETTET**

---

I doktorafhandlingen vendes blikket også mod indholdet på kommunale hjemmesider. Det overordnede spørgsmål er: Hvordan fylder kommunerne som nyhedsformidlere deres hjemmesider med indhold? Her drøftes det, hvordan kommunal nyhedsformidling og kommunikation kan forstås i lyset af kommunen som offentlig myndighed og i dens rolle som markedsaktør, serviceproducent og demokratiaktør. Det analytiske udgangspunkt er to formidlingsmodeller, en journalistisk og en strategisk model. Den journalistiske model har som hensigt at understøtte demokratiske idealer om fri meningsdannelse i det offentlige rum. Den strategiske formidlingsmodels fokus er ”opmærksomhedens marked” og det at skabe et godt omdømme – såkaldt ”branding”. Et interessant fund er, at journalistisk og strategisk formidling ikke er et enten/eller-fænomen. De kommuner, som satser på journalistisk formidling, er også de kommuner, der er mest bevidste om kommunal kommunikation og nyhedsformidling som et strategisk virkemiddel.

## FREMTIDIG FORSKNING

---

Til trods for de vanskeligheder og udfordringer, som er forbundet med implementering af lokalt e-demokrati, er en vigtig pointe i afhandlingen, at der findes principielle argumenter for, at kommuner bør implementere e-demokrati i en eller anden form. Spørgsmålet er bare *hvad* og *hvordan*, samt hvilken rolle sociale medier spiller i den sammenhæng. Det sidste er et spørgsmål for fremtidig forskning.

## UDVALGTE PUBLIKATIONER

---

Segaard, Signe B., 2008, "To e-demokratiprojekter: succes og fiasko som baggrund for læring." *Kommunal økonomi och politikk (KEOP)*, 12(4):33-59.

Segaard, Signe B., 2008, "Lokalt e-demokrati – tre analyseperspektiver til at forstå to projekter. Fra ide til resultater." *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift*, 24:331-358.

Segaard, Signe B., 2008, "At håndtere et e-demokratiprojekt som en organisatorisk ændring." *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 3:375-407.

Segaard, Signe B., 2010, *Veje til lokalt e-demokrati – organisering, mål, virkemidler og resultater*. Oslo: Akademisk Publiserings.

Segaard, Signe B., 2010, "Mellom myndighet og medieaktør. Nyhetsformidling i seks nettaktive kommuner." *Scandinavian Journal of Public Administration*, 12(1/2):27-54.



## 4.2.6 EVALUERING AV ET E-DEMOKRATIPROSJEKT I EN NORSK KOMMUNE

*ELI KJERSEM OG BEINTA Í JÁKUPSSTOVU*

Møreforskning Molde fikk tildelt dette prosjektet, som ble utført av tre ansatte ved Høgskolen i Molde. Molde kommune var bestiller av evalueringen. Kommunen fikk økonomisk støtte fra Kommunal- og Regionaldepartementet, under forutsetning av at en del av støtten skulle brukes til evaluering av prosjektet. Parallelt med evalueringen gjorde Signe Bock Seggaard en analyse av samme e-demokratiprojekt som del av sitt doktorgradsarbeid (Seggaard 2010). E-demokratiprojektet d:mo skulle fremme lokalpolitisk debatt på internett. Ikt-firmaet Ergo-Group ønsket å prøve ut sitt konsept, og Molde kommune sa ja til å være pilotkommune. Intensjonen med d:mo var ifølge ikt-firmaet, at den nye internettkanalen skulle gi kommunens innbyggere en arena til politiske diskusjoner på deres egne premisser, og være uavhengig av kommunens formelle organer og forvaltning.

Evalueringen begynte sommeren 2005, ett år etter at d:mo var tatt i bruk. Planen var å evaluere fornøydhet blant brukerne, men en forundersøkelse høsten 2005 viste at til tross for bred markedsføring var brukerne få, og kjennskapen til d:mo blant Moldes befolkning var svært liten. Under kommunevalgkampen i 2007 viste en del politikere litt større interesse, men da fikk de ingen respons fra innbyggerne, og aktiviteten opphørte helt da valget var over. Vår utfordring var å evaluere et konsept nesten uten brukere. Vi valgte å gjennomføre en undersøkelse blant politikerne for å prøve å finne noen forklaringer på hvorfor den forventede suksessen uteble.

### **RESULTATER**

---

Evalueringen viste svakheter ved de tekniske sidene ved ikt-verktøyet, men dette var neppe det største hinderet. Gjennomføringsprosessen kom til å by på problemer, særlig fordi det i liten grad ble vurdert hvordan d:mo skulle fungere i forhold til eksisterende politisk kultur og rutiner. Internett-portalen d:mo kom ikke som en følge av lokale krav om å få alternative kommunikasjonskanaler. Det var ikt-bransjen som ønsket å lansere et teknologisk verktøy til fornying av lokaldemokratiet, ut i fra deres problemforståelse. Ulike demokratiforståelser lå til grunn hos de ulike aktørene, og det fikk betydning for oppslutningen om d:mo-konseptet. Politikerne i Molde mistet troen på d:mo, men de er fortsatt betingede optimister med tanke på innføring av andre former for e-demokrati i kommunen.

I etterkant har vi i forbindelse med artikkel til lærebok om evaluering, arbeidet videre med spørsmål vedrørende evaluering som styringsverktøy i kommunene. (Denne boka kommer også til å ha andre kapitler om evaluering i kommunene). Blant de største utfordringene som norske kommuner har stått overfor de siste årene, har vært å ta stilling til om og hvordan de skal ta i bruk, utvikle og forvalte nytt it-verktøy. Evalueringsprosjektet d:mo i Molde blir drøftet i forhold til de ulike rollene som de som evaluerer, kan bli tildelt og ta på seg, når evalueringsarbeid blir en del av den kommunale beslutningsprosessen.

## **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Jákupsstovu, Beinta í og Eli Kjersem, *kommende*, "Roller i evalueringen."  
I Ternes, Kristin (red) *Evaluering*. Tapir.

Jákupsstovu, Beinta í, Eli Kjersem og Judith Molka-Danielsen, 2008,  
*Kommunedemokrati på nett. – En evaluering av e-demokratiprojektet d:mo Molde. Rapport 0804*. Molde: Møreforskning Molde.

## 4.2.7 DEN VIRTUELLE KOMMUNE

*HARALD BALDERSHEIM*

Den virtuelle kommunen er i ferd med å vokse fram. Dette er en kommune som på bred front tar i bruk ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Digitalisering av operasjoner som understøtter politikk og forvaltning, gjør kommunene til 24-timersorganisasjoner. Det vil si at innbyggerne tilbys informasjon og påvirkningsmuligheter 24 timer i døgnet. Innbyggerne kan kommunisere med sin kommune når som helst på døgnet og fra hvor som helst der det finnes en internettilknytning. De kan selvsagt ikke få svar på hvilket som helst spørsmål eller få utført hvilken som helst tjeneste når som helst. Hvor mye som kan løses online når som helst, avgjør hvor langt kommunen kan karakteriseres som en "virtuell kommune". Utformingen av kommunenes online kommunikasjonstilbud overfor innbyggerne varierer selvsagt, det samme gjør kvaliteten. Innbyggernes muligheter til og interesse av å benytte tilbudene er også forskjellig. Disse variasjonene gjør kommunene til spennende forsøksstasjoner i informasjonssamfunnet. Den kommunale verden er full av overraskende kombinasjoner og fornyingsstrategier når det gjelder bruk av IKT. "Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning" (Baldersheim, Vegard Haug og Øgård 2008) illustrerer hvilke muligheter som IKT kan by på for kommunene men også – like viktig – vi påpeker dilemmaer og fallgruver som IKT kan føre med seg for kommunenes organisasjon, oppgaveløsning og forhold til innbyggerne.

Bokas hovedformål er å bidra til forståelsen av e-forvaltning som endringsprosjekt. E-forvaltning innebærer endringer på mange plan i en kommunal organisasjon. Et tilleggssiktemål med boka er å bidra til å sette teknologispørsmål mer i fokus i statsvitenskapelig forskning. Teknologi – særlig IKT – har fått liten oppmerksomhet innen statsvitenskapen. Teoriutviklingen har vært ganske teknologiblind, med noen få unntak.

Hva innebærer en utvikling mot en "virtuell kommune" mer presist? En slik utvikling belyser vi i tabell 1 med utgangspunkt i fire sider av den kommunale institusjonen. Kommunene er for det første demokratiske arenaer drevet av konkurranse mellom politiske partier og interessegrupper om makt og innflytelse i lokalsamfunnet. Dernest er de produksjonsorganisasjoner med ansvar for et bredt spekter av tjenester – de er sentrale velferdsprodusenter i lokalsamfunnet. Det innebærer at kommunene også er viktige arbeidsplasser for mange forskjellige faggrupper. Endelig er kommunen en institusjonell bæresøyle i et lokalsamfunn som innbyggerne er knyttet til med emosjonelle

bånd – en heimstad; kommunen er en heimstadbygger i et samspill med sivilsamfunnet på måter som går ut over tradisjonell tjenesteyting og reguleringsmyndighet.

Alle disse oppgaveområdene – demokratisk arena, produksjonsorganisasjon, arbeidsplassforhold, heimstadbygging - påvirkes potensielt av IKT. Hvor sterk påvirkningen er, avhenger av hvordan og hvor mye kommunene tar i bruk IKT. Rent allment er effekten av IKT å redusere kommunikasjons- og transaksjonskostnadene internt i organisasjoner og mellom en organisasjon og omgivelsene. I disse virkningene kan det ligge både effektiviserings- og demokratiseringsgevinster. Men utviklingen kan også være problematisk – for eksempel øker overvåkings- og kontrollmulighetene både innad i organisasjonene og i samfunnet for øvrig. Framveksten av ”digitale kløfter er også et mye diskutert problem – at mulighetene for den enkeltes selvrealisering, innflytelse og deltakelse i samfunnslivet avhenger av ulikt fordelt digital kompetanse og infrastruktur. Slik oppstår et skille mellom de elektronisk oppkoblede og de utestengte.

TABELL 1: MOT DEN VIRTUELLE KOMMUNEN – IDEALTYPISK FRAMSTILLING

	<b>Klassisk kommune</b>	<b>Virtuell kommune</b>
<b>Demokrati</b>	Parti-representasjon Lokalistisk styring	Selvrepresentasjon Refleksiv styring
<b>Tjenesteyting</b>	Ansikt-til-ansikt Egenproduksjon	Selvbetjening Nettverksproduksjon
<b>Arbeidsplass</b>	Instruksjonsledelse Grasrotbyråkrati	Selvledelse Skjermbyråkrati
<b>Heimstad</b>	Naboskapsamkvem Lokal identitet	Selvrepresentasjon ”Glokal” identitet

## DEMOKRATI

---

I et demokratisk perspektiv kan det pekes på forandringstendenser både i aksens representant-velger og i den interne styringsaksen, altså politikernes kontroll med forvaltningen. Satt på spissen – i en idealtypisk framstilling – forandres representant-velger-aksen fra partibasert representasjon av velgerne til selvrepresentasjon gjennom interaktive kommunikasjonsmuligheter online med kommunen og partiene. Den enkelte borger blir i stand til å representere seg selv direkte gjennom at det blir lettere å henvende seg til kommunen, gjennom muligheter for å gi uttrykk for meninger online via høringer, debattfora, og så videre. Politikernes styring av kommunene lettes ikke bare gjennom enklere tilgang til informasjon om kommunene, bedre oversikt over sakene, og så videre. Selve styringsmåten forandres også gjennom lettere tilgang til alternativ informasjon fra og om andre kommuner. Sammenliknende informasjon gjøres i stigende grad tilgjengelig online, slik at politikerne kan sammenlikne prestasjoner i egen kommune med andre, hente informasjon om andre måter å løse oppgaver på enn slik det gjøres i egen kommune, og så videre. Referansegrunnlaget for styringen forandres og utvides gjennom sammenlikningsmulighetene. Styringen blir altså mindre lokalistisk, dvs. mindre knyttet til kun eget erfaringsgrunnlag, den blir mer refleksiv, det vil si preget av informasjon om erfaringer, resultater og løsninger i andre kommuner. Styringen løsrives fra det rent lokale erfaringsgrunnlaget.

## TJENESTEYTING

---

Kommunal tjenesteyting innebærer som regel ansikt-til-ansikt-kontakt mellom kommunale funksjonærer og innbyggerne, i skoler, sykehjem, barnehager eller på rådhuset. Selv om en bare ringer til rådhuset, er det i det minste en person en snakker med i den andre enden av tråden. I stigende grad er det mulig å få svar på spørsmål online, uten direkte kontakt med personer. En kan også etter hvert få utført mer avanserte tjenester online. Innbyggernes forhold til forvaltningen blir i stigende grad et selvbetjeningsforhold. Organiseringen av den kommunale tjenesteproduksjonen påvirkes også – fra egenproduksjon til nettverksproduksjon. Det vanlige er at det mest av kommunale tjenester blir til i egen-regi. Hver kommune har sine skoler, sykehjem, vannverk, eget barnevern, og så videre. IKT gjør det lettere å organisere samarbeidsløsninger. Samarbeid over kommunegrensene er selvsagt velkjent fra før, særlig i mindre kommuner. Samarbeidstendensene forsterkes av digitaliseringen av forvaltningen – nettverksforvaltningen oppstår. Samarbeidet om lokale tjenester foregår ikke lenger bare over grensen til nabokommunene men kan strekke seg over lange avstander, og i stigende grad også med statlige og private instanser. Staten organiserer for eksempel et Helsenet som er

et støttesystem for lokal saksbehandling i helsesektoren. Byggsak.no gir tilsvarende støtte i byggesaksbehandlingen. Nettverksforvaltningen integrerer institusjoner på tvers av forvaltningsnivå og på tvers av skillet mellom offentlig og private instanser. Hvordan det politiske ansvaret skal håndheves, kan derimot bli problematisk. Hvordan kan borgerne holde politikerne ansvarlig for tjenestene (eller manglene) når tilbudene de opplever, er resultat av et komplisert samspill mellom et mangfold av aktører?

## **ARBEIDSPASS**

---

På arbeidsplassen er forholdet mellom ledelse og ansatte en viktig akse. Kvaliteten på arbeidsinnsats og arbeidsmiljø påvirkes av hvordan denne aksene fungerer. Kommunesektoren er i sum en meget stor arbeidsplass i Norge med nærmere 500.000 ansatte. I mange lokalsamfunn er kommunen den største enkeltarbeidsgiver. Digitalisering av arbeidsoperasjoner har konsekvenser for forholdet mellom ledelse og ansatte og for den enkeltes arbeidssituasjon. Kommunene benytter opp i mot 100 forskjellige fagapplikasjoner som støtter arbeidet på de forskjellige oppgaveområdene, samt overordnet digitalt ledelsesverktøy for ledere. Digitaliseringen innebærer at instruksjonsledelse (daglig tilsyn og kontroll av overordnede) erstattes av egenledelse, dvs. at den enkelte får mer ansvar for måten arbeidsoppgavene utføres på, og til dels også mer kontroll over hvor og når jobben gjøres. Arbeidsdagen og –måten blir mer fleksibel. Mange benytter muligheten til å arbeide (deler av tiden) fra et hjemmekontor, såkalt fjernarbeid. Omkostningen kan være at skillet mellom arbeidsplass og privatsfære viskes ut. En ytterlig bakside av medaljen er at mulighetene for kontroll og overvåking på arbeidsplassen tiltar. Ledere kan følge med i detalj hvor langt den enkelte medarbeider er kommet i behandlingen av enkeltsaker, eller hvor produktiv den enkelte saksbehandler er. Oppgaveløsningen kan også programmeres i detalj slik at faglig skjønn erstattes av beslutninger tatt av fagsystemer. Automatisering av rutinebeslutninger som startet på 1970-tallet, er nå utvidet til krevende faglige beslutninger. Det "grasrotbyråkratiet" med god innbyggerkontakt (lokalkunnskapen) som er kommunenes særlige fortrinn, erstattes av et skjermbyråkrati der funksjonærene lenkes til en datamaskin og styres av beslutningsstøtteprogrammer i omgangen med innbyggerne. På sikt kan også antallet kommunefunksjonærer gå drastisk ned, slik det har skjedd i andre høydigitaliserte bransjer, for eksempel bank- og finansnæringen.

## HEIMSTAD

---

Heimstaden er et territorielt identitets- og lojalitetsfokus for innbyggerne. Mange kommuner søker aktivt å bygge gode heimstader med et godt lokalmiljø, bl. a. gjennom samspill med lag og foreninger. En serie med offentlig-private partnerskap er ofte virkemidler i så henseende. Partnerskapene kan omfatte foreningslivet, næringslivet og kulturlivet. Om det kan opprettes egentlige lokalsamfunn – communities – i cyberspace, er et sterkt omdebattert tema. Mange kommuner satser i alle fall på å styrke ”det reelt eksisterende” lokalmiljøet gjennom digitale kanaler. En åpenbar mulighet er å benytte kommunens hjemmesider som informasjonskanal om og for foreninger og arrangementer i lokalsamfunnet eller åpne for allmenne debattfora. Foreningene får mange ganger anledning til på presentere seg selv via kommunens hjemmeside. Noen kommuner merker også at hjemmesidene er en kontaktkanal til utflyttere som ønsker å holde seg informert om kommunen de flyttet fra. I tillegg til at hjemmesidene benyttes til å bygge opp under lokal identitet og forankring, utnyttes de strategisk til markedsføring av kommunen utad (såkalt ”branding”). De blir dermed et utstillingsvindu mot den store verden. For å være effektiv må en slik ”utstilling” ta inn over seg kriterier for hva som er interessant og gangbart hos ikke-lokale, gjerne internasjonale målgrupper. Utstillingsvinduene kan derfor preges både av lokale identiteter og globale strømninger – de blir ”glokale”. De gir uttrykk for en identitet konstruert for å projisere en bestemt profil ut i verden. Vil denne identiteten på sikt virke tilbake på den opprinnelige lokale identiteten og farge den slik at den reelle heimstaden farges av den virtuelle?

## UTVALGTE PUBLIKASJONER

---

Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug og Morten Øgård, 2008, *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.

## 4.3 KOMMUNAL UTVECKLINGSPOLITIK

### 4.3.1 KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLER

*TORIL RINGHOLM*

Norske kommuner har en lang historie som initiativtakere, pådrivere og samarbeidspartnere i lokal samfunnsutvikling (Baldersheim 1987, Teigen 2000, Finstad og Aarsæther 2003, Flo 2003). Innenfor enkelte, spesifikke tema er denne rollen godt dokumentert og analysert. Det gjelder særlig for den innsatsen kommunene har gjort for næringsutvikling, der den norske forskningen har vært relativt omfattende (Baldersheim 1993, Bukve 2001). Et visst fokus har det også vært på kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner (Selle og Øymyr 1995, Wollebæk og Selle 2002, Nødland m.fl. 2007). I de seinere år har også spørsmål om kommunenes utviklerrolle innenfor stedsutvikling og tjenesteproduksjon, samt miljø- og klimaspørsmål vært på forskernes dagsorden. Vi ser det i stor grad i form av evalueringer av ulike sentralt initierte utviklingsprogrammer. De lange tradisjonene til tross, har det også vært hevdet i diskusjonene om kommunenes rolle at de senere års økte fokus på tjenesteproduksjonen og brukerrollen i kommunenes virksomhet, som følge av en mer New Public Management-orientert styringsfilosofi, har nedtonet kommunenes utviklerrolle.

#### **KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLER**

---

Samtidig som kommunenes utviklerrolle har vært tydelig både i den kommunale praksis og i forskningen, har en fram til 2009 ikke hatt en samlet framstilling av hvordan ulike kommuner fyller denne rollen – hvordan de vektlegger ulike tema og i hvilken grad de lykkes med det. I 2009 gjennomførte Norut Tromsø i samarbeid med Universitetet i Tromsø og Norut Alta en undersøkelse på oppdrag for Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD). Hensikten med denne var nettopp å få et bredere og mer helhetlig bilde av norske kommuners innsats for lokal samfunnsutvikling. Problemstillingen som prosjektet “Kommunen som samfunnsutvikler” bygget på, var følgende: Hvordan definerer og angriper norske kommuner utfordringen om å engasjere seg i lokal samfunnsutvikling? Herunder var definert et sett av delproblemstillinger knyttet til tematisk innretning, organisering, samarbeidsrelasjoner og kommuneplanens betydning.



Forskerteamet besto av Toril Ringholm (prosjektleder), Norut Tromsø, Nils Aarsæther, Universitetet i Tromsø, Vigdis Nygaard, Norut Alta og Per Selle, Universitetet i Bergen.

Nettopp fordi hensikten var å fange opp et bredt spekter av lokal samfunnsutvikling, la vi en vid definisjon av begrepet samfunnsutvikling til grunn. Begrepet kan for eksempel omfatte areal- og samfunnsplanlegging, næringsutvikling, stedsutvikling, demokratiutvikling og utradisjonelle grep innenfor tjenesteutvikling

I forkant av undersøkelsen gjennomførte vi en pilotstudie i form av et enkelt spørreskjema til deltakerne på KS sin høstkonferanse for Troms og Finnmark, i oktober 2008. I januar 2009 sendte vi ut et elektronisk spørreskjema til ordførere og rådmenn i alle norske kommuner, med unntak for de fem største byene. Hovedtemaene i undersøkelsen var: Tematisk innretning og grad av engasjement for lokal samfunnsutvikling, samarbeidspartnere på de ulike temaene og resultater av innstasen. Den totale svarprosenten var 33%. I en god del av kommunene har enten ordfører eller rådmann svart, noe som betyr at vi har svar fra 53% av kommunene. Svarene fordelte seg svært godt i henhold til mønsteret for landet som helhet, på indikatorer som størrelse og sentralitet. Vi gjennomførte også intervju med ansatte i til sammen 7 fylkeskommuner, om fylkeskommunens kontakt og samarbeid med kommunene om lokal samfunnsutvikling. På samme måte intervjuet vi ansatte i Fylkesmannens landbruksetat i fem fylker. Til sist gjennomførte vi dybdestudier av det kommunale utviklingsarbeidet i fire kommuner. To av dem var små, med færre enn 2000 innbyggere og to middels store, med mellom 15.000 og 20.000 innbyggere. Blant informantene var både politikere, ansatte i kommuneadministrasjonen og aktører utenfor kommuneorganisasjonen som samarbeidet med kommunen om lokal samfunnsutvikling.

## **KOMMUNENE FREMDELES AKTIVE SAMFUNNSUTVIKLERE**

---

Norske kommuner oppfatter seg selv generelt som svært aktive når det gjelder å drive lokal samfunnsutvikling, og resultatene av undersøkelsen utfordrer dermed sterkt oppfatningen om at inspirasjonen fra New Public Management har lagt en demper på denne siden av den kommunale virksomheten. Ordførere og rådmenn rapporterer om kommunalt utviklingsengasjement over et bredt spekter av tema. Vektleggingen av dem framgår av tabell 1.

TABELL 1: INNSATS FOR SAMFUNNSUTVIKLING PÅ SPESIFISERTE OMRÅDER.

	<b>Totalt</b>	<b>Ordfører</b>	<b>Rådmann</b>
I arbeidet med samfunnsdelen av kommuneplanen	4,37	4,25	4,48
I arbeidet med arealdelen av kommuneplanen	4,80	4,83	4,78
I næringsrettet utviklingsarbeid	4,50	4,54	4,46
Som stedsutvikling gjennom fysisk utforming	4,14	4,13	4,16
Gjennom tiltak for å skape engasjement og tilhørighet	4,24	4,33	4,17
Ved å satse på miljø- og klimarettede tiltak	3,70	3,86	3,55
Gjennom nyskapende og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet	3,55	3,54	3,56
Som tiltak for å stimulere til demokratisk deltakelse	3,69	3,73	3,65
Løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur	4,36	4,43	4,29
Satsing på omdømmebygging og presentasjon av kommunen	4,31	4,42	4,20
Gjennom tiltak for inkludering av nye innbyggere	3,74	3,78	3,7

*Kommentar: Gjennomsnittsskåre på skala 1 – 6, der 1=svært lite, 6=svært mye, N=283*

Tabellen bør nok leses med større interesse for den relative vektleggingen av de ulike tema enn for den konkrete verdien respondentene har gitt hver enkelt tema. Et interessant funn er at det synes som om kommuneplanen, både areal- og samfunnsdelen, spiller en viktig rolle når det gjelder å handtere økende kompleksitet i utviklingsarbeidet. Våre data tyder ikke på at kommuner generelt mister oversikt og kontroll fordi de har for mange baller i luften. Det kan imidlertid se ut til at det enkelte ganger er et bevisst valg å gi avkall på kontroll for å bruke tilgjengelige personellressurser i aktivt utviklingsprosjekter. Dybdestudiene i de fire kommunene tyder på at kompleksiteten i utviklingsarbeidet øker, på den måten at nye tema kobles til eksisterende eller nylig gjennomførte arbeider. I den enkelte kommune er dette en gradvis prosess, som utvikles over lengre tid, og gjerne ved at prosjekt følger på prosjekt.

Lokal samfunnsutvikling er i høy grad et felt der kommunene samarbeider med andre. De finner samarbeidspartnere både lokalt, regionalt og på sentralt nivå, innenfor offentlig så vel som privat sektor, og blant frivillige organisasjoner. Lokalt er det næringslivet og de frivillige organisasjonene som er de viktigste, og regionalt er det andre kommuner, fylkeskommuner og regional stat. Blant de regionale trer fylkeskommunen fram som klart viktigst. Vi ser også at kommunene tenderer mot å inngå i stabile samarbeidsrelasjoner, og at disse synes å utvikles med utgangspunkt i det tema eller den profil kommunen vektlegger.

Kommunene mener generelt at de har relativt god kompetanse på områder som har betydning i lokalt utviklingsarbeid, og den øker med økende kommunestørrelse. Denne oppfatningen utfordres sterkt av synspunktene fra eksterne aktører som kommunene samarbeider med. Både i fylkeskommunene og i Fylkesmannens landbruksavdeling opplever man etter spørsele etter faglig hjelp og medvirkning i utviklingsprosjekter som betydelig større enn de har muligheter til å tilfredsstillere. Løsningen for fylkeskommunene synes i stor grad å være at en samhandler med kommunene regionvis heller enn enkeltvis. Kompetansemiljøer som universitet, høyskoler og forskningsinstitutt blir oppgitt å være vel så viktige samarbeidspartnere for kommunene, som konsulentselskaper.

Sentrale aktører som staten og KS har i de senere årene gjennomført flere utviklingsprogrammer rettet inn mot lokal samfunnsutvikling. Både survey og case-studier tyder på at kommunene har nytte av å delta i slike programmer, både fordi det skapes konkrete resultater, og fordi det øker kompetansen i kommunene. En annen gevinst er at deltakelsen også gir tilgang til nettverk som kommunene kan aktivere i forbindelse med nye prosjekter.

Vi ser at kommunene er viktige aktører i et nettverk der de kan hente inn både økonomiske og kompetansemessige ressurser. Det er likevel god grunn

til å anta at den innflytelsen den enkelte kommune kan ha i slike nettverk, varierer over tid. Vår undersøkelse har ikke gitt rom for å gå nærmere inne på dette temaet.

Kommunene har også en klar oppfatning av at det kommer resultater ut av den innsatsen de setter inn på de ulike tema for lokal samfunnsutvikling. Dette varierer noe, og kommuneplanlegging, næringsrettet utviklingsarbeid, samferdsel og stedsutvikling er blant de temaene der de i størst grad mener å oppnå resultater. De temaene det ser ut til å være vanskeligst å se resultater av, til tross for satsing, dreier seg om å ta nye og utradisjonelle grep i tjenesteutviklingen, samt innenfor miljø- og klimarettede tiltak. Samtidig betrakter kommunene seg som ganske vellykket når det gjelder å skape økt trivsel blant innbyggerne og i å øke motivasjonen blant de ansatte.

I og med at det er første gang en så bredspektret undersøkelse av kommunenes utviklingsengasjement gjennomføres, foreligger det ikke noe samlet materiale fra tidligere som gir grunnlag for å sammenligne og trekke konklusjoner om utviklingstrekk. Vi har likevel pekt på at det synes som om kompleksiteten i dette arbeidet øker, i alle fall i en del kommuner. Prosjekt bygger på prosjekt og arbeidet antar stadig nye forgreininger. Dels skjer dette som en respons på sentrale initiativ og dels gjennom ulike nye lokale impulser.

## **NYE SPØRSMÅL**

---

Det ligger interessante spørsmål i forlengelsen av denne undersøkelsen. Først og fremst dreier det seg om forbindelsen mellom plan og prosjekt i lokalt utviklingsarbeid, et tema som det ikke finnes mye systematisk empirisk kunnskap om. Et annet tema som peker seg ut for mer dyptpløyende studier er kompleksiteten i kommunenes utviklingsengasjement. Videre vil et nærmere fokus på de prioriteringene som gjøres i de regionale utviklingskonstellasjonene, som ut fra våre data framtrer som svært viktige for kommunene, kunne kaste lys over kompleksiteten i den lokale utviklingsdynamikken. På bakgrunn av de forskjellige oppfatningene i kommune, fylkeskommune og regional stat når det gjaldt utviklingskompetanse i kommunene, er det også grunn til å se nærmere på hvilken kompetanse ulike kommuner faktisk har til å gjøre innflytelse gjeldende i ulike samarbeidsrelasjoner. I forlengelsen av dette ligger spørsmålet om hvorvidt noen kommuner blir vinnere og andre tapere med hensyn til å være attraktive for fremtidige arbeidstakere og innbyggere.

## UTVALGTE PUBLIKASJONER

---

Ringholm, Toril, 2011, *Kommuner i utvikling*. Plan 1/2011. Oslo: Universitetsforlaget.

Ringholm, Toril, Nils Aarsæther, Vigdis Nygaard og Per Selle, 2009, *Kommunene som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Rapport 8/2009. Tromsø: Norut Tromsø.

I tillegg er undersøkelsen presentert i et konferansepaper,:

Ringholm, Toril og Nils Aarsæther, 2010, "The Municipality as Community Developer in the North.", paper til konferansen Arctic Frontiers, Tromsø.

En vitenskapelig artikkel er under vurdering av referees:

Ringholm, Toril og Nils Aarsæther: The Rural Municipality as a Developer. Entrepreneurial and Planning Modes in Community Development.

## 4.3.2 LOKALDEMOKRATIET: LEDERSKAP I SMÅKOMMUNERS UTVIKLINGSPOLITIKK

*NILS AARSÆTHER OG HILDE BJØRNÅ*

Den norske regjeringens nordområdesatsing og styrkingen av kommunenes økonomi etter regjeringsskiftet i 2005 førte til en fornyet interesse for samfunnsutvikling i Nord-Norge. I de siste tiårene har befolkningsveksten i Nord-Norge nesten utelukkende skjedd i noen av de største kommunene, konkret i Tromsø, Bodø og Alta. Vår forskningsinteresse var knyttet til utviklingen i de mange småkommunene som gjennom lengre tid hadde opplevd befolkningsnedgang. Ville en bedret kommunal økonomi og et større fokus på naturrikdommer i Nord føre til utvikling, også på mindre steder? Var det mulig, om ikke å snu, så iallfall å bremse befolkningsnedgangen som hadde preget småkommunene over et lengre tidsrom? Og hvilken rolle spiller kommuneinstitusjonen i det lokale utviklingsarbeidet? Mer konkret har vårt fokus vært på lokalpolitisk forankrede utviklingsstrategier; hvordan de skapes, hvilke aktører involveres, hvordan strategiene forankres i lokalstyrene, og hvilke arbeidsformer det kommunale lederskap tar i bruk når de beveger seg utenfor de klassiske kommunale funksjonene. Hvordan er strukturen og maktforholdene i de samarbeidsforholdene kommunene inngår i for å skape utvikling lokalt, og hva er forutsetningene for at disse strategiene skal kunne lykkes? Vi har også vært interessert i å undersøke den mulige forbindelsen mellom lokale utviklingsstrategier, og befolkningsutviklingen lokalt.

Universitetet i Tromsø fikk i 2003 finansiert det strategiske prosjektet "Globalisering nedenfra" fra Norges Forskningsråd, med prof. Nils Aarsæther som prosjektleder. Hilde Bjørnå og Nils Aarsæther samarbeidet innefor dette prosjektet om en case-basert studie av utviklingsarbeid i fire mindre kommuner i Troms fylke.

### **STYRINGSNETTVERK**

---

Studien har teoretisk sett vært inspirert av teoriutviklingen omkring styringsnettverk (Sørensen og Torfing 2005), og en antakelse om at nettopp feltet "utviklingspolitikk" ville være et felt der anvendelsen av dette perspektivet ville kunne gi ny og verdifull innsikt. Det lokale utviklingsarbeidet vil, også når det har sitt fokus på utvikling i det tradisjonelle tjenestesystemet, nesten uunngåelig være basert på relasjoner til andre aktører og institusjoner, både i kommunen og utenfor. Dels vil det være kommersielle aktører, dels frivillige,

det kan være enkeltpersoner, statlige myndighetsorgan og utviklingsaktører. Den grunnleggende ideen er at samarbeid som involverer kommunen gir større mulighet for å lykkes med utvikling, sammenlignet med en situasjon der kommunen prøver å gjøre jobben alene. Men selv om samarbeid betraktes som positivt, ved at det er basert på gjensidighet og på å oppnå en vinn-vinn-situasjon, er det god grunn til å se nærmere på om denne balansen vedlikeholdes, og om nye maktforhold oppstår i et samarbeidsnettverk. Samarbeid skal i maktteoretisk forstand ideelt dreie seg om "power to" (Arendt 1970) – men dette utelukker på ingen måte at det kan oppstå situasjoner der "power over" (Dahl 1957) også beskriver relasjoner i et nettverk. Målet om utvikling lokalt kan i visse tilfeller overskygges av partikulær interessehevding og en manglende balanse i forhold til hvem som høster mest av samarbeidets frukter.

## RESULTATER

---

Prosjektet har så langt resultert i flere artikler og bokkapitler der vi viser hvordan et overordnet mål om "utvikling" nedfelles i høyst ulike strategier i de fire kommunene. To av kommunene (Lyngen, Målselv) er sterkt fokusert på kommersielle utviklingsløp innen reiseliv, industri og kulturøkonomi, mens de to øvrige kommunene (Kåfjord, Bardu) kombinerer kommersielt orienterte innsatser med ulike former offentlig-politisk institusjonsbygging. De to sistnevnte kommunene involverer seg i utviklingsløp med liten grad av risiko, mens de prosjekter Lyngen og Målselv involverer seg i må lykkes i markedet for at ikke kommunen skal tape betydelige innsatsmidler.

Men uansett nedslagsfelt og grad av risikoeksponering ser vi at kommunene går sammen med andre aktører, både i horisontale partnerskap, og gjennom nettverk som involverer aktører utenfor kommunen og på høgre beslutningsnivåer, dette for å "få ting i gang" gjennom samarbeid og ved å utnytte hverandres ressurser. Grunntonen i utviklingsarbeidet er å maksimere "power to" gjennom nettverksdannelser. Men i to av de kommersielt orienterte prosjektene kunne vi observere endrede maktforhold i implementeringsfasen. I det ene tilfelle dreide det seg om en konflikt som oppstod da de opprinnelige "gründerne" ble forsøkt erstattet av ny ledelse, rekruttert utenfra. I det andre tilfelle dreide det seg om et større teknologifirma som hele tiden truet med exit (og til slutt forlot kommunen, som da stod igjen med en spesialinnredet bygning, uten leietakere).

Studien har gitt grunnlag for å få en bedre forståelse av betydningen av valg av innsatsområder, der noen områder er betydelig mer risikoeksponert enn andre. Men felles for de fire case-kommunene er at vi i valgperioden 2003-2007 kunne observere svært "entreprenørske" ordførere, politiske ledere som

hadde engasjert seg i store innsatser for å motvirke befolkningsnedgang og ledighet i lokalsamfunnet. Gjennom case-metodikken kom vi i denne sammenhengen over et interessant paradoks: Vi observerte at ordføreren i den eneste kommunen der en negativ befolkningsutvikling hadde blitt snudd til en positiv utvikling, tapte valget i 2007, mens ordføreren i nabokommunen, der befolkningsnedgangen fortsatte, ble gjenvalgt med ekstraordinært stor oppslutning. Ordføreren som tapte valget hadde imidlertid støttet innføring av eiendomsskatt i kommunen, en skatt som ble innført for å oppnå balanse i kommunebudsjettet. Men da eiendomsskatten ble en viktig valgkampsak, tapte han mot en kandidat som lovde å fjerne denne skatten.

Vår studie viste at alle de fire kommunene benyttet seg av nettverksmetoder i utviklingsarbeidet, men vi så også en betydelig variasjon i valg av nedslagsfelt, av hvem som var nøkkelpersoner i sentrale utviklingsprosjekter, av ressurser og maktforhold, og når det galt politisk oppbacking av entreprenørske ordførere. Case-metodikken har vært avgjørende for å kunne følge utviklingsprosjekter gjennom en implementeringsfase der også uventede situasjoner oppstår, og der maktforhold i og rundt nettverkene kan bli mer tydelige. Metagovernance-begrepet har i denne sammenhengen vært til stor nytte; det kan være svært klokt å ha en institusjonell "nødbremse" som kan aktiveres fra kommunenes side i situasjoner der det fristilte nettverket begynner å gå sine egne veier.

## **FREMTIDIG FORSKNING**

---

Studien av kommunale utviklingspolitikk har potensielt stor anvendelse, spesielt ved at den viser at også små kommuner (2200 – 6500 innbyggere) har et betydelig potensial for å involvere seg i store utviklingsprosjekter, og at bruk av nettverksressurser som enten ordfører eller andre nøkkelpersoner besitter, er svært viktig. Forskningsmessig ser vi store muligheter for at denne studien kan danne grunnlag for oppfølging gjennom en komparativ nordisk forskningsinnsats. Det er spesielt viktig å gjennomføre studier på "utviklingsområdet" i kommunene på en slik måte at dette feltet ikke isoleres, men ses i sammenheng med handtering av kommunenes tjenesteproduksjon, dens økonomi og prosesser knyttet til valg – og ikke minst, til gjenvalg av politisk ledelse.



## UTVALGTE PUBLIKASJONER

---

Bjørnå, Hilde, 2009, "On the Practice of 'Fiscal Decentralization' in a Welfare State: Policies and Strategies in North-Norwegian Local Governments." *Current Politics and Economics of Europe*, 20(1): 115-132.

Bjørnå, Hilde og Nils Aarsæther, 2009, "Combating Depopulation in the Northern Periphery Local Leadership Strategies in two Norwegian Municipalities." *Local Government Studies*, 35(2): 213-233.

Bjørnå, Hilde og Nils Aarsæther, 2010, "Local government strategies and entrepreneurship." *International Journal of Innovation and Regional Development*, 2(1/2): 50-65.

Bjørnå, Hilde og Nils Aarsæther, 2010, "Networking for development in the North: power, trust and local democracy." *Environment and Planning. C, Government and Policy*, 28(2): 304-317.

Aarsæther, Nils og Hilde Bjørnå, 2008, "Powerful leaders - reluctant followers: Budgets and elections in the rural north." I Aarsæther, Nils, Asbjørn Røiseland og Synnove Jensen (red) *Practicing Local Governance: Northern Perspectives*. Nova Science Publishers, Inc.

Aarsæther, Nils og Hilde Bjørnå, 2009, "Fra budsjettkamp til valgutfall: Lokalvalget i Kåfjord og Lyngen kommuner." I Saglie, Jo (red) *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.

### 4.3.3 KOMMUNALA SATSNINGAR AV BETYDELSE. EN FRÅGA OM IDENTITET, FÖRNUFT OCH TILLFÄLLIGHETER

*SARA BRORSTRÖM*

Kommuner och offentliga organisationer påverkas av den omvandling som sker i samhället och är en del av "the consumer society" (Baudrillard 1970/2009). I svenska kommuner kan det skönjas en utveckling där kommuner i allt större utsträckning deltar i kommersialisering av den offentliga sektorn (Cresswell 2004, Ek och Hultman 2007) vilket resulterar i att aktörer i offentliga organisationer, som kommuner, alltmer engageras i frågor som ligger en bit ifrån de traditionella verksamheterna. Bland annat blir det vanligare med varumärken, slogans, logos och projekt som syftar till att "placera kommunen på kartan", skapa identitet och på så vis attrahera nya invånare, fler investerare och besökare till kommunen. Det övergripande syftet är att generera tillväxt, men det förefaller finnas en otydlighet om det är befolkningstillväxt eller ekonomisk tillväxt som avses. Utvecklingen förklaras ibland av den ökande konkurrensen mellan städer och geografiska enheter (Czarniawska 2002, Kornberger och Carter 2010). Detta tar sig emellertid uttryck i att städer formulerar visioner och strategier för att kunna möta det nya klimatet (Kornberger och Carter 2010).

En strategi för att skapa identitet och genom det stå sig bättre i konkurrensen är att bygga eller satsa på något som får kommunen att synas och "sticka ut". Detta tar sig uttryck i att det inom den kommunala sektorn byggs och investeras i olika projekt, med dessa som bakomliggande motiv. Men projekt inom kommuner är långt ifrån okontroversiella, utan möter ofta protester och kritik eftersom det handlar om betydande investeringar samt om att ta offentliga platser i anspråk (Brorström 2010). Dessutom blir projekten ofta dyrare än beräknat och tar längre tid att färdigställa än vad som var planerat (Flyvbjerg, Bruzelius och Rothengatter 2002). Det förekommer också diskussioner om vem projekten är till för. Projekten motiveras ofta med att de gynnar alla som bor vid platsen, men andra menar att det finns personer och grupper som exkluderas när en kommun tydligt satsar på något (se till exempel Dannestam 2009). Min avhandling "Kommunala satsningar av betydelse – en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter" (Brorström 2010) syftade till att förklara logiken bakom dessa projekt genom att besvara tre frågor; varför genomförs projekten? Hur går processen till? Och vad betyder de för kommunerna där projekten tar plats?

## FALLSTUDIER

---

Fallstudier genomfördes av tre projekt i tre kommuner i västra Sverige; Partille kommun och köpcentrumet Allum, Alingsås kommun och eventet Lights in Alingsås samt Tanums kommun och turistanläggningen Tanumstrand. Det var tre olika projekt men med liknande motiv och processer vilket innebär att de kompletterade varandra. Den huvudsakliga empiriinsamlingsmetoden var intervjuer med aktörer som på olika sätt varit aktiva i genomförandet av projekten. Företrädesvis utgjordes respondenterna av ledande politiker och tjänstemän i kommunerna, men även representanter från intressegrupper samt företrädare för näringslivet fanns med.

## ETT MENINGSSKAPANDEPERSPEKTIV

---

Studiens teoretiska utgångspunkt bygger på Karl Weicks (1995, 2001, 2009) meningsskapandeperspektiv. Perspektivet gör att det blir möjligt att tolka och förstå utvecklingen inom kommunerna utifrån aktörernas perspektiv. Det handlar om hur de skapar mening av den process de har varit med om. Detta innebär ett förhållningssätt som antar att världen är socialt konstruerad och att vi skapar våra sanningar i kommunikation med andra individer.

## RESULTAT OCH DISKUSSION

---

Studiens resultat visar att projekten har flertalet anledningar till att genomföras och att de varierade över tid. I studien lyfts sex motiv fram som antingen är "för-att-motiv" eller "på-grund-av-motiv". Indelningen innebär att motiven antingen kan vara att uppnå något eller på grund av en tidigare handling som kräver ett visst efterföljande agerande. Inledningen bygger på Schultz (1967/1972) sortering av motiv till handling. När det gäller "för-att-motiv" handlade det om att skapa identitet. Att skapa identitet avser två olika saker, dels att synas utåt men dels också att skapa en sammanhållning och enhetlighet internt. Identitet kan därför sägas vara både internt och externt. Andra motiv handlade om att aktörerna i kommunerna ville skapa symboler. Projekten var mer än endast sin funktion, de symboliserade att kommunerna var moderna, modiga och innovativa. Dessutom ansågs projekten visa att kommunerna hade en fungerande och stabil organisation. Annars hade det inte funnits utrymme och möjlighet att satsa på ett större projekt. Det är emellertid också viktigt att poängtera att det fanns problem och behov i kommunerna som projekten svarade emot. Det kan dock konstateras att projekten är stora lösningar på, ett inte alltid, lika stort problem. De kommunala aktörerna tog helt enkelt chansen när de fick den och passade på att göra något stort.

Detta leder oss in på processen. I kommuner hade någon form av förändring diskuterats under en period och det fanns idéer om hur kommunernas skulle utvecklas. När tillfället uppstår är kommunerna redo för förändringen och tillfället tas. I detta skede diskuteras och planeras projekten och efter en tid, som kan vara olika lång, nås en punkt där det inte längre går att dra dem tillbaka. Det har skett inlåsningar på grund av fattade beslut, ingångna partnerskap och inhämtad finansiering. Dessutom uppstår prestige mellan aktörer, de som är förespråkare och de som är motståndare. Projektet kommer efter denna fas att bli av, och herefter inleds de fysiska etableringarna. I de följande faserna är det tydligt att projekten innebär en förändring i kommunerna, både genom att det talas om projekten på nya sätt men också genom att kommunerna ser annorlunda ut, rent fysiskt. Detta innebar behov av att bestämma vad kommunerna hade blivit och vart de skulle gå härifrån. Behovet av en ny inriktning illustrerades genom att nya visions- och strategidokument utarbetades där projektens betydelse fastställdes.

Avslutningsvis var det tydligt att projekten inte tog slut utan fortsatte att utvecklas, genom ombyggnader, utbyggnader och omorganiseringar. Detta hör ihop med den sista frågan, vad projekten leder till. Eftersom det inte går att hitta ett avslut är det problematiskt att avgöra när projektens effekter ska diskuteras. Det kan dock konstateras att projekten i efterhand blir bra, de flesta är nöjda och har svårt att minnas hur det var tidigare. Men det kan också konstateras att projektens motiv och syften har förändrats. De ofta politiskt formulerade motiven, som en kust för alla och en god miljö, har fått stryka på foten då projekten ska konkurrera med andra köpcentrum, turistanläggningar eller kulturprojekt. Eftersom projekten, dess motiv och effekter förändras, är det möjligt att även fortsättningsvis följa utvecklingen. Dessutom blir det vanligare att mål formuleras för antal invånare som en del i att motivera satsningar på att skapa identitet och få kommunen att "sticka ut". Studien visar logiken bakom projekten, vilket är betydelsefullt för förståelsen av framtida satsningar.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Brorström Sara, 2010, *Kommunala satsningar av betydelse – en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs Universitet, Förvaltningshögskolan.

## 4.3.4 KOMMUNLEDNING OCH SAMHÄLLSUTVECKLING

*LEIF JONSSON*

Svenska kommuner kan betraktas som genomförare av statlig välfärdspolitik. Som sådana har de behandlats som om de vore lika och som sådana har de varit statens instrument för samhällsutveckling. Om de betraktas som lokala aktörer framträder olikheter i förutsättningar, vilket ligger till grund för de uppgifter kommuner har utifrån sitt självstyre.

Mot denna bakgrund har intresset i detta forskningsprogram varit riktat mot frågan om hur kommuner arbetar med samhällsutveckling.

### **RESULTAT**

---

Arbetet i programmet bedrevs först under åren 2003-2006. Såväl kommunledande aktörer som forskare medverkade i programmet och det resulterade i en antologi "Kommunledning och samhällsutveckling" (Jonsson 2006). I antologin konstateras sammanfattningsvis att den lokala kommunledningsfunktionen behöver vitaliseras om samhällsutveckling i högre grad skall drivas lokalt. Detta gäller framför allt kommuners politiska ledning som ansågs behöva bli mer utåtriktad och samlande.

Arbetet med denna antologi inspirerade till ett projekt, i vilket syftet var att studera vad som händer ett lokalsamhälle (exemplifierat med Vimmerby) där upplevelseindustri knutet till kulturarv (Astrid Lindgren) utvecklas. Under 2008 gjordes studier av hur Astrid Lindgrens Värld och andra kulturarvspräglade miljöer i Vimmerby har utvecklats de senaste 25 åren. Samtal fördes med politiker, kommunala chefer, näringslivsföreträdare, ungdomar och andra grupper av människor i Vimmerby. Med hjälp av detta material utarbetades en antologi under 2009. Antologin publicerades under första halvan av 2010 med titeln "Astrid Lindgrens världar i Vimmerby – en studie av kulturarv och samhällsutveckling" (Jonsson 2010).

En lärdom från detta projekt är att en kommun och dess ledning har en grannliga uppgift att handskas med intressen som många gånger kan vara motstridiga. En kommuns ledning kan behöva arbeta med kommunikativa processer av gränsöverskridande slag.

## **FORTSATT FORSKNING**

---

Inom detta forskningsområde finns det anledning att uppmärksamma hur kommunledningar arbetar. Det gäller framför allt vilken roll man intar.

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Jonsson, Leif (red), 2006, *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.

Jonsson, Leif (red), 2010, *Astrid Lindgrens världar i Vimmerby – en studie av kulturarv och samhällsutveckling*. Lund: Nordic Academic Press.

### 4.3.5 STEDSTRANSFORMASJONER SOM LOKALT UTVIKLINGSFELT

*TORILL NYSETH OG BRYNHILD GRANÅS*

Stedsutvikling og stedspromotering av sted er et sentralt utviklingsfelt for de fleste kommuner. Stedsutvikling berører både det materielle og det fysiske ved et sted, det berører sosiale og politiske dimensjoner og det berører det vi kan kalle det symbolske. For å fange det mangefasettede og komplekse samspillet mellom disse dimensjonene anvender vi begrepet "place-reinvention". "Place-reinvention" kan i norsk oversettelse forstås som gjenskaping eller fornyelse av sted, og henspiller på at stedet oppstår i en ny drakt, noe som kan knyttes til visuell og fysisk endring men der disse endringene også setter sitt preg på hvordan stedet oppleves og blir fortolket av de som bor eller besøker stedet.

Gjennom forskningsprosjektet "Place Reinvention: Dynamics and Governance Perspectives", finansiert av Nordregio 2005, med Torill Nyseth som prosjektleder, ble det gjennomført casestudier av stedstransformasjoner i Nord-Norge, Nord-Sverige, Nord-Finland og Island, til sammen 11 steder.

Prosjektet kartla ulike dimensjoner ved stedsutvikling, den materielle og fysiske, den økonomiske og kommersielle, den kulturelle og symbolske, den sosial og den politiske og styringsmessige dimensjon. Det sentrale fokus var på dynamikker, drivkrefter og styringsformer. Stedsutvikling er i likhet med næringsutvikling en åpen sektor der kommunene har stor autonomi. Stedsutvikling drives ikke nødvendigvis av kommunen alene, men foregår ofte som et samarbeidsprosjekt der andre aktører i tillegg til de kommunale tar regien eller er med i iverksettingen. Det kan være aktører fra sivilsamfunnet, men vel så ofte næringslivsaktører ettersom det ofte er et økonomisk og kommersielt element inne i bildet. Stedsutvikling er i utgangspunktet et felt som er vanskelig å styre gjennom formelle beslutningsprosedyrer. Dette er fordi stedsutvikling omfatter mange ulike prosesser som foregår dels innenfor men også like mye utenfor det formelle kommunalpolitiske styringssystemet.

Det vi har kunnet registrere er at det oppstår nye institusjonelle arrangementer som for eksempel offentlig-private partnerskap eller andre typer allianser mellom offentlige og private aktører med et mandat fra både politiske myndigheter og andre "prosjekteiere". Stedsutvikling er derfor et felt som i høy grad er influert av nye styringsformer, av det vi har begynt å kalle for governance eller samstyring, for eksempel gjennom aksjeselskaper, partner-

skap, nettverk, stiftelser og så videre. Det vil si ulike former for samarbeids-konstellasjoner mellom offentlige og private aktører. Dette utfordrer eksisterende styringsformer dersom en ikke er i stand til å håndtere disse nye aktørene på legitime måter. Stedet blir en scene hvor makt og ressurser utveksles og hvor nye regimer som har til hensikt å øke stedets attraktivitet kan vokse fram.

Et funn i studien er at på et plan kan disse vise seg mer effektive enn kommunen selv kunne vært fordi organisasjonsformen gir en fleksibilitet og et handlingsrom som det kommunale system ikke er i besittelse av. På den annen side skaper de en viss forstyrrelse i det etablerte styringssystemet som blir fratatt den direkte kontrollen med virksomheten.

Prosjekt har resultert i flere artikler, bøker og bokkapitler der kompleksiteten i stedsutvikling og stedstransformasjoner illustreres. Prosjektet har bidratt til en mer nyansert forståelse av stedsutvikling og ikke minst av stedsprofilering. Fremtidig forskningsinnsats på dette feltet vil finne inspirasjon og ikke minst en oppfordring til et kritisk og flerfaglig perspektiv på studier av stedstransformasjoner. Dette gjelder ikke minst studier av omdømmebygging som har vokst frem som en hovedstrategi i kommunenes arbeid med å øke sin attraktivitet.

## **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Granås, Brynhild og Torill Nyseth, 2008, "Place and Transport: Particularities of a Town and its Mobilities." I Bærenholdt, Jörgen Ole og Brynhild Granås (red) *Mobility and Place*. Aldershot: Ashgate.

Nyseth, Torill, 2009, "Place Reinvention at the Northern rim. Introduction." I Nyseth, Torill og Arvid Viken (red) *Place Reinvention: Northern Perspectives*. London: Ashgate.

Nyseth, Torill og Brynhild Granås, 2007, "Flerfaglig stedsforståelse i analyse av lokale transformasjonsprosesser." I Nyseth, Torill, Anniken Førde, Svein Jentoft og Ole Jørgen Bærenholdt (red) *I disiplinenes grenseland: Tverrfaglighet i Teori og praksis*. Oslo: Fagbokforlaget.

Nyseth, Torill og Arvid Viken (red), 2009, *Place Reinvention: Northern Perspectives*. London: Ashgate.

Viken, Arvid, Brynhild Granås og Torill Nyseth, 2008, "Kirkenes: An Industrial Site Reinvented as a Border Town." *Acta Borealia*, 25(1): 22-44.



Viken, Arvid og Torill Nyseth, 2009, "The narrative constitution of materiality." I Nyseth, Torill og Arvid Viken(red) *Place Reinvention: Northern Perspectives*. London: Ashgate.

Viken, Arvid og Torill Nyseth, 2009, "Kirkenes – A Town for Miners and Ministers." I Nyseth, Torill og Arvid Viken (red) *Place Reinvention: Northern Perspectives*. London: Ashgate.

### 4.3.6 EKSPERIMENTELL BYPLANLEGGING: EN STUDIE AV BYUTVIKLINGENS ÅR – TROMSØ.

*TORILL NYSETH*

Dette prosjektet har sitt utspring i at Planutvalget i Tromsø kommune i 2005 vedtok å sette et utkast til sentrumsplan til side, noe som skapte et "momentum"- en invitasjon til å eksperimentere med nye planformer i tettere dialog med befolkningen. Et arbeidsutvalg ble nedsatt for å utrede alternative strategier for byutvikling med eksterne aktører uten forankring i kommunens planadministrasjon. Prosjektet redefinerte den offentlige samtalen om byutvikling gjennom en serie offentlige diskusjoner, utstillinger, artikler og byvandring, som satte medvirkning i byplanlegging i et nytt lys.

Studien av dette eksperimentelle byplanprosjektet ble gjennomført som en deltakende observasjon i perioden 2005-2006. Prosjektet har ikke hatt ekstern finansiering. Fokus har særlig vært på de demokratiske aspektene ved styringsnettverk som arbeidsutvalget i Byutviklingens år kan karakteriseres som. Forskningsprosjektet har særlig vurdert de demokratiske konsekvensene av arbeidsformene og organiseringen av prosjektet med utgangspunkt i demokratiteori; Er styringsnettverk nødvendigvis en trussel for det representative demokrati som enkelte sentrale representanter for liberal demokratiteori forfekter? I dette prosjektet ble nettverket BY05 gjenstand for en kritisk evaluering med utgangspunkt i "klassiske" demokratikriterier som graden av inklusivitet, åpenhet og transparens, i hvilken grad nettverket kunne stilles til ansvar, graden av deltakelse og involvering av innbyggerne, samt hvordan metastyringsproblematikken var håndtert.

Sentrale funn i studien er blant annet at BY05 bidro til økt inklusivitet og transparens ved å åpne planleggingsprosessen opp og styrke den offentlige debatten og gjøre den mer kvalifisert. Prosjektet bidro også til en mer vital politikerrolle i byutvikling og til en styrket politisk metastyring. Planeksperimentets kanskje viktigste bidrag var økt engasjement og deltakelse gjennom et stort antall aktiviteter der borgere kunne delta og ved å gi rom for mange ulike stemmer. Det ble mulig å ta del i en bred diskusjon om byutvikling. Eksperimentet fikk imidlertid i kun begrenset grad konsekvenser for den videre sentrumsplanleggingen av Tromsø. Noen av ideene ble integrert i den endelige sentrumsplanen, men nettverket selv ble aldri institusjonalisert i noen form. Det kom også i konflikt med planadministrasjonen ettersom det utfordret deres kompetanse og autoritet.

En annet problemstilling i prosjektet har dreid seg om nye planformers muligheter til å fornye byplanleggingen. Hva skjer når eksperimentell planlegging som foregår utenfor det etablerte plansystemet møter det formelle, institusjonelle plansystemet? Her viser denne studien på problemer med oversettelse, manglende forankring og legitimitet som hovedutfordringer.

## **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Nyseth, Torill, 2008, "Network Governance in Contested Urban Landscapes." *Planning Theory and Practice*, 9(4): 497-514.

Nyseth, Torill, 2011, "Planning for the unknown. The Tromsø Experiment." *Town Planning Review*, 82(5): 573-595.

Nyseth, Torill, John Pløger og Trine Holm, 2010, "Planning Beyond the Horizon: The Tromsø Experiment." *Planning Theory*, 9(3): 223-248.

Aarsæther, Nils, Torill Nyseth og Hilde Bjørnå, 2011, "Two networks – One City: Democracy and governance networks in urban transformation." *European Urban and Regional studies*, 18 (3): 306-321.

## 4.3.7 MEDBORGARNAS DELTAGANDE I STADSPLANERINGEN OCH EFFEKTER AV NY TEKNIK

*MIKAEL GRANBERG OCH JOACHIM ÅSTRÖM*

Projektet "Digital planering? Att integrera ny informations- och kommunikationsteknologi i stadsplanering" fokuserade var på om, och i så fall hur, användandet av den nya tekniken påverkar medborgarnas deltagande i stadsplanering och stadspolitiska processer. Studien innefattade en nationell enkätstudie och en fallstudie av stadsutvecklingsprocessen Södra Älvstranden i Göteborg.

En slutsats var att det finns tydliga glapp mellan demokratiteoretiska definitioner av medborgardeltagande och stadsplaneringens praktik. Detta manifesterar sig bland annat i att planeringsansvariga tjänstemän (som var föremål för enkäten) är väldigt positiva till ett ökat medborgardeltagande i stadsplanering men tar tydligt avstånd från medborgares deltagande i planeringens beslutsprocesser. Medborgardeltagande kan bidra till en ökad kunskap (utifrån medborgarnas erfarenheter) som leder till bättre kvalitet i planeringsprocessen och det är acceptabelt att detta deltagande indirekt, via planeringstjänstemännens filtrering, påverkar planeringens beslut. Medborgarnas direkta deltagande i beslut ska dock undvikas. Inte heller de politiska partiernas inflytande över planeringen är självklar för planeringstjänstemännen. Det är tydligt att planering ses som ett fält för experter där lekmän kan bidra med sin erfarenhetsbaserade kunskap eller värderingar men där beslutsfattandet bör överlåtas till erfarna och kompetenta planerare. Ny teknik spelar i detta fall en mindre roll och det är de normer och institutionaliserade beteenden som finns bland planeringstjänstemännen som avgör hur planeringspraktiken ser ut.

En slutsats som fallstudien ledde till var att det inte är givet att en bred deltagarprocess som inkluderar många medborgare leder till en planeringsprocess med samma kännetecken. Det finns en "flaskhals" när deltagarprocessen ska inlemmas och översättas i den formella planeringsprocessen. Denna "flaskhals" leder till att ett glapp uppstår som är svårt att överbygga. Planeringens formella krav, i alla fall som de tolkas av planeringstjänstemän och beslutsfattare, måste tillfredsställas och resultatet blir, som i detta fall, att inflödet i planeringsprocessen inte står att känna igen i det faktiska utflödet.

När det gäller den nya tekniken så blev slutsatsen av studien att den öppnar nya möjligheter som har potentialen att leda till ett breddat och ökat med-

borgardeltagande men att denna potential inte infrias (i alla fall inte på kort sikt) då planeringens institutioner och praktik förändras långsamt och har stor motståndskraft. Projektet rapporterades i två artiklar i och i fyra antologikapitel (Granberg och Åström 2007, Åström och Granberg 2006, Åström och Granberg 2007, Åström och Granberg 2009, Granberg och Åström 2010a, 2010b).

## **PUBLIKATIONER I URVAL**

---

Granberg, Mikael och Joachim Åström, 2007,, "Medborgardeltagandets dilemma." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 11(3): 25-46.

Granberg, Mikael och Joachim Åström , 2010a, "Planners support of e-participation in the field of urban planning." I Nunes Silva, Carlos (red) *Handbook of Research on E-Planning*. Heshey: IGI Global.

Granberg, Mikael och Joachim Åström, 2010b, "From Citizen Participation to Interactive Decision-making? A Case Study of Urban Renewal." I Amnå, Erik (red) *Normative implications of new forms of participation for democratic policy processes*. Baden Baden: Nomos Verlag.

Åström, Joachim och Mikael Granberg, 2006, "Elite Support for eParticipation - What Does it Really Mean?" I Rose, Jeremy (red) *Mapping eParticipation*. Venice: DemoNet.

Åström, Joachim och Mikael Granberg, 2007, "Urban Planners, Wired for Change? Understanding Elite Support for E-participation." *Journal of Information Technology and Politics*, 4(2): 63-77.

Åström, Joachim och Mikael Granberg, 2009, "Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering." I Hedlund, Gun och Stig Montin (red) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.

#### 4.3.8 MED BLANKE ARK...EIT FORSØK MED INTEGRERTE KOMMUNALE TENESTER I EIN NY BYDEL.

*NILS AARSÆTHER*

Då den norske hovudflyplassen Fornebu blei vedtatt nedlagd på 1990-talet, opna det seg ein unik mulighet til å skape ein ny bydel frå grunnen av, ein bydel planlagd for 10.000-15.000 nye innbyggjarar (Lingsom 2005, Nystad 2005). Bærum kommune starta umiddelbart ein planleggingsprosess som omfatta både arealutvikling, boligbygging, infrastruktur – og utvikling av kommunale tenester. Det er dei plangrepa som Bærum kommunes Utviklingsenhet stod bak på tenesteområdet, og korleis dei blei implementert, som dannar grunnlaget for prosjektet. Målet for Bærum kommune var å nytte denne unike muligheten i ein kontekst der ein kunne starte frå grunnen av, til å utvikle og realisere ein modell for integrerte tenester som kunne tilbys befolkninga i den nye Fornebu-bydelen. I den tenkinga som låg til grunn for strategien var det særleg lagd vekt på at sektorgrenser skulle brytast ned, og befolkninga skulle møte det kommunale tenesteapparatet på ein radikalt annleis måte enn i det tradisjonelle sektorsystemet. Den tradisjonelle funksjonsdelinga skulle erstattast av ein strategi for territorialitet, som i tillegg til det tverrsektorielle også innebar eit mål om å forankre tenester i det lokale samfunnet. Dette skulle særleg skje gjennom etablering av partnerskap med frivillige organisasjonar. Det sentrale virkemiddelet i å realisere ideen om eit territorialisert servicesystem var bygging av grendesentra på Fornebu, med ein einskapleg leiarfunksjon, noko som innebar ei nedtoning av fagleg-profesjonell "funksjonell" leiarfunksjon i skole, barnehage, bibliotek, familie/barnevern, idrettsanlegg og så vidare.

Det er dette ambisiøse prosjektet som vi som forskarar har følgd gjennom perioden 2007-2010, der vi har gjennomført intervju med leiarar, gjort survey-analysar retta inn mot personalet og hatt direkte observasjon av dagleglivet i og omkring dei to grendesentra som stod ferdig i 2008 og 2010 (Sverdrup, Aarsæther og Vike 2011). Vår problemstilling har vore å undersøke korleis ein frå Bærum kommune si side handterer det vi ser på som ei innebygd spenning mellom det funksjonelle og det territorielle prinsippet, i ein situasjon/kontekst som i utgangspunktet skulle by på dei ideelle føresetnader for å realisere tenesteyting med låge tersklar både mellom tenestene, og mellom brukarar/befolkning og det tenesteytande personalet og deira leiarar.

Prosjektet anser vi som viktig ut frå eit samfunnsmessig perspektiv, ettersom det tar opp ei problemstilling som til stadighet blir ettelyst i offentlig debatt,

nemleg samanhengen mellom ulike tenestetilbod og velferdsstaten si manglande evne til å sjå "mennesket" og ikkje berre spesifikke problem/ oppgåver knytt til den enkelte. Fornebu-eksperimentet utgjer også eit fullskala forsøk (bydelen skal etter planen kunne ha over 10.000 innbyggjarar når alle boligar er ferdige). Det interessante ligg også i at det dreier seg om eit forsøk "med blanke ark", utført av ein kompetent planstab i ein ressursrik kommune. Føresetnadene både for å lukkast, og å vinne kunnskap om territoriell organisering skulle vere optimale her.

Frå eit akademisk perspektiv er det interessant å kaste meir lys over forholdet mellom funksjonell og territoriell organisering i eit moderniseringsperspektiv. I alt for liten grad er det territoriale analysert som del av ei samfunnsmessig modernisering, og det er i liten grad fokus på korleis ein i praksis kan optimalisere ein "mix" av det funksjonelle og det territoriale (det er sjølsagt aldri på tale med eit enten/eller her). I dette ligg også prosjektet sine sentrale problemstillingar: Kva er vilkåra for å implementere eit territorialisert tenestesystem? Kva er dei administrative/ politiske førsetnadene? På kva måte vil implementeringa vere avhengig av samspelet mellom kommune og den aktuelle befolkninga som skal motta tenestene – og skjer dette samspelet på bakgrunn av ei forståing av befolkninga som brukarar, borgarar, eller sivilsamfunnsaktive aktørar?

## **REFLEKSIV PLANLEGGNING**

---

Teoretisk sett knyter vi an til litteratur som problematiserer spenningsfeltet territorialitet/funksjonalitet i ein moderniseringssamheng (Friedmann og Weaver 1979, Healey 1998) altså teori der ein ser territorialitet som noko anna enn uttrykk for å gjenskape ein samfunnsmessig samheng som har gått tapt (Castells 1997), slik ein også ser spor av i Max Weber sine betraktningar om det rasjonaliserte og byråkratiserte samfunnet (Crook 1991, Gregory 2006). Med utgangspunkt i Weber sitt rasjonalitetsbegrep meiner vi å finne dekning for at det territoriale perspektivet kan sjåast i eit moderniseringsperspektiv, då som komplementært til det funksjonelle. Dette er noko som vi gjenfinn i ideen om innovative grep for å skape betre og meir samanhengande kommunale tenester – ein posisjon som kan beskrivast som "refleksiv planlegging" (Howe & Langdon 2002), og som vi fann eksplisitt uttrykt frå Fornebu-planleggarar i Bærum kommune.

## **ORDNINGA MED EINSKAPLEG LEIING AV GRENDESENTRA BLEI AVSKAFFA**

---

Heldigvis var opplegget for dette prosjektet designa slik at vi kunne observere både idefasen, implementeringsfasen og starten på ein praksisfase. Idefasen var som venta prega av stor entusiasme og brei mobilisering, og implementeringa i form av bygging og oppstart av to større grendesentra på Fornebu var godt førebudd og gjekk utan større problem. Men etter kort tids praksisfase skjedde noko heilt uventa: Ordninga med einskapleg leiing av grendesentra blei på vårparten 2010 avskaffa av adm.leiar (rådmann) i Bærum kommune. Det som så følgde var at funksjonen som grendesenterleiar blei avvikla, og dei to grendesenterleiarane blei omplassert til andre jobbar i kommunen. Så innførte kommunen det tradisjonelle systemet med rektor – og andre tradisjonelle leiarfunksjonar ved dei kommunale tenestene på Fornebu.

Dermed blei ideen om integrerte tenester ved dei nye grendesentra avvikla nærast før den blei satt ut i praksis, og tenesteytinga i den nye Fornebu-bydelen blei tilpassa den funksjonelle, linjebaserte, vertikale organisasjonsmodellen som elles låg til grunn for servicesystemet i Bærum kommune. Dette oppfatta vi på forskarsida som svært overraskande, all den stund det hadde vore uttrykt eksplisitt uttrykt frå kommunen si side at "eksperimentet" med territoriell organisering på Fornebu skulle evaluerast, og på bakgrunn av ei evaluering skulle kommunen vurdere om ein (modifisert) territoriell organisasjonsmodell kunne innførast også i andre delar av den store kommunen sitt tenestetilbod (Bærum kommune har 112.000 innbyggjarar). Dermed tok også forskingsprosjektet også ei ny vending; frå å evaluere det som var oppnådd gjennom det eksperimentelle opplegget, til ein analyse av bakgrunnen for at organisasjonsstrukturen blei tilpassa ein tradisjonell, vertikal modell.

## **RESULTATER**

---

Prosjektet har så langt resultert i to empiriske rapportar om implementeringa (Dyrkorn 2008, Sverdrup, Aarsæther og Vike 2011), og ein artikkel (Aarsæther og Vike under review 2011) med analyse av grunnar til at eksperimentet blei terminert. Initiativet til avviklinga kom frå nyttilsett administrasjonssjef (rådmann) i kommunen. Rådmannen konstaterte at organiseringa av tenestene på Fornebu-bydelen var forskjellig fra organiseringa i kommunen for øvrig, og argumenterte for at tenestene måtte tilpassast til det ordinære mønsteret. Det blei ikkje anført argument knytta til for eksempel store kostnader eller manglande kompetanse, nytte eller funksjonalitet ved Fornebu-modellen – den var bare ulik dei øvrige delane av kommunens tenesteorganisering. Ut fra vår analyse ville ein slik argumentasjon bli møtt med heftig politisk- og grasrotprotest, men det skjedde ikkje. Fornebu-



prosjektet var tydelegvis lite forankra i den politiske leiarskapen, og innerter i administrasjonen hadde Utviklingsenheten lite tyngde i forhold til dei etablerte sektoradministrasjonane. Det var heller ikkje etablert noko fellesskap eller talerør for beboarane på Fornebu – noko som kan forklarast ved at boligbygginga i den nye bydelen kom seint i gang, og at eit “demos” ikkje var operativt pr 2010. Dermed kunne den nye rådmannen enkelt få gjennom sitt forslag om avvikle det territoriale eksperimentet – og iallfall oppnå å få bevist sin handlekraft.

## **FREMTIDIG FORSKNING**

---

Avhengig av tilgang på forskingsmidlar og eit ønske om fortsatt samarbeid frå Utviklingsenheten i Bærum kommune si side, tar vi sikte på å følge prosessen vidare, ettersom det materielle grunnlaget for å yte integrerte tenester på Fornebu faktisk er realisert i form av to grendesentra, og endåtil bygging av eit tredje senter per 2011. Sjølv om bygginga av ein komplett ny bydel er unikt, vil det likevel vere god grunn til å utvikle eit forskingsdesign for eit komparativt prosjekt, der andre kommunar sine forsøk på fysisk og organisatorisk integrasjon av tenesteyesystemet inngår.

## **UTVALGTE PUBLIKASJONER**

---

Dyrkorn, K., 2008, *Offentlig innovasjon på Fornebu: En kvalitativ studie av Hundsund grendesenter*. Rapport, Utviklingsenheten, Bærum kommune.

Sverdrup, Thomas, Nils Aarsæther og Halvard Vike, 2011, *Tjenester og partnerskap på Fornebu*. Sandvika: Bærum kommune.

Aarsæther, Nils og Halvard Vike, 2011, “Challenging Functional Specialization. Territorial organization of public services in a remade area” – innsendt til vurdering.



# FÖRFATTARPRESENTATIONER

Alla författare presenteras i bokstavsordning utifrån förnamn. Numret inom parentes avser bilderna i det efterföljande bildavsnittet.

## *ANDERS LIDSTRÖM (1)*

Professor i statsvetenskap vid Umeå universitet, Sverige. Hans forskning gäller framför allt lokal och regional politik och förvaltning. Hans studier omfattar bland annat undersökningar av den kommunala självstyrelsens villkor, lokal och regional demokrati och demokratins villkor i storstäder. Studierna avser både förhållanden i Sverige och jämförelser mellan olika stater. Han är convenor för ECPR:s standing group on local government and politics, vilket är ett av världens största nätverk av forskare inom området lokal politik.

## *ANDREAS IVARSSON (2)*

Filosofie doktor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Sverige. Hans forskningsintressen omfattar lokala policyprocesser och policydesign, utvärdering och granskning av offentlig verksamhet samt kommunal krishantering.

## *ANNA CREGÅRD (3)*

Lektor i offentlig förvaltning och studierektor för uppdragsutbildningen vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Sverige. Hennes forskningsintressen är ledarskap i offentliga organisationer, styrning av autonoma yrkesgrupper samt organisering och ledning i komplexa miljöer.

## *ANNA THOMASSON (4)*

Lektor i företagsekonomi, Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds universitet, Sverige. Hennes huvudsakliga forskningsintressen är styrning och ledning av kommunala bolag, styrning och ledning av hybridorganisationer, upphandlingsfrågor med inriktning mot innovativ upphandling, samverkan och entreprenadupphandling inom offentlig sektor.

*ANNE SKORKJÆR BINDERKRANTZ (5)*

Lektor vid Institut for statskundskab, Aarhus universitet, Danmark. Hennes forskningsintressen omfattar förvaltning på Grønland, kontraktstyrning och intresseorganisationers politiska roll.

*ANN-SOFIE LENNQVIST LINDÉN (6)*

Filosofie doktor i statskunskap vid Örebro universitet, Sverige. Universitetslektor och studierektor i samhällskunskap. Forskningsintressena är lokal politik och förvaltning, professionalisering av chefer, genusperspektiv samt tjänstemän och politiker.

*ASBJØRN RØISELAND (7)*

Professor i statsvetenskap vid Universitetet i Nordland, Norge. Asbjørn Røiselands forskningsintressen omfattar styrning, demokrati och nya styrformer.

*ASBJØRN SKJÆVELAND (8)*

Lektor vid Institut for statskundskab, Aarhus universitet, Danmark. Hans huvudsakliga forskningsintressen är parlamentsforskning och särskilt koalitionsbildningar och partisammanhållning.

*BEINTA Í JÁKUPSSTOVU (9)*

Førsteamanuensis vid Høgskolen i Molde, Norge. Hennes forskningsintressen omfattar lokaldemokrati, kommunpolitik och välfärd. Leder flera projekt om färöisk kommunpolitik.

*BENGT JOHANSSON (10)*

Professor vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation (JMG), Göteborgs universitet, Sverige. Huvudsakliga forskningsintressen är politisk kommunikation, lokal opinionsbildning, politiska skandaler samt politisk reklam.

*BRYNHILD GRANÅS (11)*

PhD student/research fellow vid Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging, Universitetet i Tromsø, Norge. Hennes forskningsintressen omfattar platsutveckling, platsers betydelser, industrialiseringsprocesser och metodologi när det gäller studier av platser.

*DAG ARNE CHRISTENSEN (12)*

Filosofie doktor, statsvetare och forsker I vid Uni Rokkansenteret i Bergen, Norge. Han har publicerat flera artiklar om nordisk partipolitik. Utöver detta är hans forskning centrerad kring valsysteem, politisk representation och olika former av politiskt deltagande.

*DAVID FELTENIUS (13)*

Filosofie doktor, forskarassistent vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Sverige. Hans forskningsintressen är relationen mellan stat och kommun, den kommunala självstyrelsen, kommunerna och grundlagen, ansvarsfördelning, regionfrågan, äldreomsorg, äldres representation, deltagande och organisering samt makt och inflytande.

*DAVID KARLSSON (14)*

Lektor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Sverige. Hans forskning är inriktad mot lokal politik och demokrati, särskilt kommunpolitikens attityder och praktik.

*ELI KJERSEM (15)*

Phd-stipendiat, Høgskolen i Molde, Norge. Hennes avhandlingsarbete handlar om äldre människors boendesituation i ett sammanhang av kommunal välfärdspolitik.

*ERIK HYSING (16)*

Postdoktor i statskunskap vid Örebro universitet, Sverige. Hans forskningsintressen är policy- och implementeringsforskning, governance, hållbar utveckling samt miljöpolitik.

*GRÉTAR THÓR EYTHÓRSSON (17)*

Professor i statsvetenskap och metodik vid Universitetet i Akureyri, Island. Hans forskningsintressen är kommunala reformer samt kommunal ekonomi efter den ekonomiska kraschen på Island 2008.

*HANS-ERIK RINGKJØB (18)*

Statsvetare och filosofie doktor. Han har särskilt studerat de politiska partiernas roll i lokalpolitiken, men han har dessutom arbetat med kommunal organisering, och i synnerhet kommunala bolagsetableringar. Han är under mandatperioden 2011-2015 ordförande i Voss kommun, Norge.

*HARALD BALDERSHEIM (19)*

Professor vid Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Norge. Hans forskningsintressen omfattar lokal politik, regionalisering/regionalism och multi-level governance, lokal organisering, e-demokrati samt e-förvaltning.

*HILDE BJØRNÅ (20)*

Førsteamanuensis, statsvitenskap, Universitetet i Tromsø, Norge. Hennes forskningsintressen är lokaldemokrati, lokalt politiskt ledarskap, kommunal utvecklingspolitik och organisering, varumärkesbyggande i kommunerna, små kommuners utmaningar samt lokal representation.

*JACOB AARS (21)*

Forsker 1 vid Uni Rokkansenteret, Bergen, Norge. Hans forskningsintressen omfattar lokalpolitisk rekrytering och representation, kommuninstitutionen och förhållandet till omvärlden samt lokaldemokrati och deltagande.

*JAN OLSSON (22)*

Professor i statskunskap och ämnesansvarig vid Örebro universitet samt föreståndare för Forskarskolan Offentlig verksamhet i utveckling (FOVU). Forskningsintressena är policy- och implementeringsforskning, hållbar utveckling, politisk ekonomi samt demokrati.

*JENS BLOM-HANSEN (23)*

Professor vid Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, Danmark. Hans forskningsintressen omfattar kommunpolitik, samspelet mellan stat och kommun samt förhållandet mellan EU och medlemsstaterna.

*JESSIKA WIDE (24)*

Filosofie doktor, forskare, verksam vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet och Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet, Sverige. Forskningsintressena är kvinnorepresentation, könskvotering, kandidatnominering, politiska partier samt kommunal demokrati.

*JOACHIM ÅSTRÖM (25)*

Docent i statskunskap vid Örebro universitet och verksam vid Centrum för urbana och regionala studier samt Forskarskolan Offentlig verksamhet i utveckling (FOVU), Sverige. Han har en forskningsprofil med inriktning mot nya politiska styrformer i allmänhet och frågor som rör informationsteknik, makt och demokrati i synnerhet.

*JONAS FJERTORP (26)*

Ekonomie doktor, forskare vid Institutet för ekonomisk forskning, Lunds universitet, Sverige. Han intresserar sig för planering och uppföljning av investeringar med fokus på lokal infrastruktur. Han intresserar sig även för frågor som rör ekonomiska aspekter kring kommunal tillväxt och utveckling.

*KATARINA ROOS (27)*

Lektor i statsvetenskap vid Umeå universitet, Sverige. Hon forskar om lokal och regional politik och förvaltning samt om kontextuella effekter på individers politiska handlande och politiska attityder.

*KERSTIN BARTHOLDSSON (28)*

Lektor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Sverige. Hennes forskningsintressen omfattar målstyrning, implementering, lokalt miljöarbete, tjänstemannarollen och utvärdering.

*KURT HOULBERG (29)*

Programchef för AKF, Anvendt KommunalForskning i Köpenhamn, Danmark. Hans forskningsområden är kommunal ekonomi, förvaltning och utvärdering. Han arbetar särskilt med analyser av utveckling och variationer i kommunala utgiftsbehov, stordriftsfördelar och utgiftspolitiska prioriteringar. I samband med kommunalreformen har han intresserat sig för de nya kommunernas ekonomiska balans, budgetdisciplin och realisering stordriftsfördelar.

*LARS NIKLASSON (30)*

Lektor i statsvetenskap vid Linköpings universitet, Sverige. Han är docent vid Uppsala universitet. Hans huvudsakliga forskningsintressen är EU samt regional och lokal utvecklingspolitik.

*LAWRENCE E. ROSE (31)*

Professor vid Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Norge. Hans forskningsintressen omfattar lokaldemokrati, politiskt deltagande, kommunstruktur samt det demokratiska medborgarskapet.

*LEIF JONSSON (32)*

Docent, Linköpings universitet, Sverige. Hans forskningsintressen är kommunledning och kommunledningsorganisering, kommunledningars arbete med samhällsutveckling och samverkan mellan forskning och praktik.

*LENNART NILSSON (33)*

Docent i offentlig förvaltning verksam som seniorforskare vid SOM-institutet, Göteborgs universitet och är knuten till Karlstads universitet som ordförande i styrelsen för Centrum för forskning om regional utveckling, Cerut, Sverige. Han forskar om offentlig sektor, service, svensk flernivådemokrati och statschefens ställning.

*MARCUS BUCK (34)*

Førsteamanuensis vid Universitetet i Tromsø, Norge. Hans forskningsintressen är demokrati och demokratisering, val och representation i Norge, Norden, Europa och Latinamerika.



*MARÍA JOSÉ ZAPATA CAMPOS (35)*

Forskare på Gothenburg Research Institute (GRI), Göteborgs universitet, Sverige. Hennes forskningsintressen är organisering av hållbarhet i städer, organisering av avfall, kritiska infrastrukturtjänster, turism samt public-private partnerships.

*MARIANNE PEKOLA-SJÖBLOM (36)*

Politics licentiat från Åbo Akademi, forskningschef vid Finlands Kommunförbund. Hennes huvudsakliga forskningsintressen är demokrati och deltagande i kommuner samt kommunal serviceproduktion.

*MICHAEL BAGGESEN KLITGAARD (37)*

Lektor vid Institut for statskundskab, Syddansk Universitet, Danmark. Hans forskningsintressen är politiska beslutsprocesser, reformpolitik, komparativ välfärdsstatsforskning samt offentlig politik.

*MIKAEL GRANBERG (38)*

Docent i statskunskap, Centrum för urbana och regionala studier, Örebro universitet, Sverige. Hans forskningsintressen är kommunforskning med fokus på politiska processer och flernivåstyrning.

*NILS AARSÆTHER (39)*

Professor i samfunnsplanlegging, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging, HSL-fakultetet, Universitetet i Tromsø, Norge. Hans forskningsinteresse omfatter lokaldemokrati, lokal planering, utvecklingsarbete och innovation i nordiska kommuner.

*PATRIK ZAPATA (40)*

Lektor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Sverige. Hans forskningsintressen är hållbarhet i städer, organisering av avfall, skandalologi samt språk i organisationer.

*PEKKA KETTUNEN (41)*

Professor i utvärdering av socialtjänster, Institutionen för samhällsvetenskap och filosofi, Jyväskylä universitet, Finland. Hans forskningsintressen är policyanalys och utvärdering, demokratifrågor samt organisering av offentliga tjänster.

*PETER MUNK CHRISTIANSEN (42)*

Professor vid Institut for statskundskab, Aarhus Universitet, Danmark. Hans forskningsintressen omfattar intresseorganisationers politiska roll, politiska beslutsprocesser, reformer samt relationen mellan politiker och tjänstemän.

*ROLF SOLLI (43)*

Professor i företagsekonomi och föreståndare för Gothenburg Research Institute (GRI), Göteborgs universitet, Sverige. Föreståndare för Kommunforskning i Västsverige (KFi). Hans forskningsintressen omfattar ledning och styrning i offentliga organisationer. Roller såväl som rutiner är intressanta.

*SARA BRORSTRÖM (44)*

Filosofie doktor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet, Sverige. Hon forskar om projekt i offentliga organisationer, stadsutveckling, meningsskapande, varumärken, identitetsskapande, visioner och strategier i städer.

*SIGNE BOCK SEGGAARD (45)*

Forsker II (seniorforsker) vid Institutt for samfunnsforskning (ISF) i Oslo, Norge. Hennes forskningsintressen är elektronisk demokrati och förvaltning, kommunikation och nya medier, val, väljare och deltagande, den frivilliga sektorn och minoriteter.

*SIV SANDBERG (46)*

Forskare vid Statsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi, Finland. Hennes huvudsakliga forskningsintressen omfattar kommunal och regional politik och förvaltning, förvaltningspolitik samt nordiska jämförelser.

*STEFAN SJÖBLOM (47)*

Professor i kommunalförvaltning vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, Finland. Hans huvudsakliga forskningsintressen är förvaltningspolitik, effektivitet i offentlig tjänsteproduktion, nya organiserings- och styrformer samt tillfälliga organisationer.

*STELLAN MALMER (48)*

Lektor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Sverige. Hans forskningsintressen omfattar kommunala avgifter, självkostnad och hur pris blir till.

*STIG MONTIN (49)*

Professor (gästlärare) vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Sverige. Det huvudsakliga forskningsområdet är demokrati och styrning inom offentlig förvaltning med fokus på kommunal och regional nivå. Det innefattar också studier av styrning inom specifika politikområden, till exempel klimatpolitik och hållbar stadsutveckling.

*SØREN SERRITZLEW (50)*

Professor (mso) vid Institut for statskundskab, Aarhus Universitet, Danmark. Hans huvudsakliga forskningsintressen är kommunal politik samt ekonomiska incitament i den offentliga sektorn.

*TORD WILLUMSEN (51)*

Forsker vid Universitetet i Tromsø, Norge. Hans forskningsintressen omfattar såväl lokalt politiskt ledarskap som relationer mellan politik och förvaltning.

*TORE HANSEN (52)*

Professor vid Institutt for statsvitenskap vid Universitetet i Oslo, Norge. Forskningsintresset omfattar studier av lokal politik och särskilt kommunal budgetering och kommunala finanser samt förhållandet mellan stat og kommun, särskilt när det gäller finansiella relationer. Har de senare åren sysselsatt sig med utvecklingen av den lokala demokratin.

*TORIL RINGHOLM (53)*

Seniorforsker vid Northern Research Institute Tromsø (Norut), Norge. Hennes forskningsintressen omfattar lokal och regional styrning och demokrati samt lokala och regionala utvecklings- och innovationsprocesser.

*TORILL NYSETH (54)*

Professor vid Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging, Universitetet i Tromsø, Norge. Hennes forskningsintressen omfattar nya styrformer, lokal demokrati, stadsplanering, deltagande och stadsutveckling.

*ULF RAMBERG (55)*

Forskningsledare för Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU), Sverige. Hans forskningsintressen omfattar strategi och ekonomistyrning.

*YLVA NORÉN BRETZER (56)*

Lektor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Sverige. Hennes forskningsintressen inom offentlig förvaltning handlar om politiskt förtroende, förtroende för olika slags myndigheter, implementering av miljö- och energipolitik, samt utvärdering av både nationella och kommunala genomförandeprocesser.

## SLUTKOMMENTARER

1. Arbeidet ble påbegynt med en landsomfattende undersøkelse gjennomført i 1990 (jf. Baldersheim m.fl. 1990) og videreført i to landsomfattende undersøkelser gjennomført i henholdsvis 1993 og 1996 under prosjektet “Brukere, betalere, borgere – den enkeltes forhold til kommunen (jf. Dale 1993; Rudlang 1996). I den senere perioden er det i tillegg gjennomført to andre landsomfattende undersøkelser som følger i kjølevatnet av og følger opp temaer fra de tidligere undersøkelsene – den første i 2001 i forbindelse med en bevilgning til prosjektet “Størrelse og lokaldemokrati i Norge” (jf. Normann 2002) og deretter i 2008 i forbindelse med en bevilgning til prosjektet “Den krevende borger – Utfordringer for kommunesektorens organisering og tjenesteyting” (jf. Høstmark 2010)
2. En nærmere redegjørelse for spørsmålene som ligger bak og fremgangsmåten som er lagt til grunn i forberedelse av trekantene i figuren finnes i Rose (2011: 107-110)
3. Det er ikke bare i Norge denne utviklingen har skjedd. I vel så stor – om ikke enda større – grad har dette også gjort seg gjeldende i de andre nordiske landene.
4. Det meste av studiene av færøysk kommunepolitikk har vært organisert i to fortløpende prosjekt, det ene et felles nordisk (under Nordisk ministerråds velferdsprogram), det andre et lokalt færøysk prosjekt (se Jacobsen og Jákupsstovu 2005 og Jákupsstovu m.fl. 2008). Granskingargrunnurin (det færøyske forskningsfondet) har vært med på å støtte begge prosjektene, og færøyske kommuner og kommuneforbund har også bidratt.
5. Den relativt dramatiske ökningen i “nöjd med demokrati” som återspeglas år 2010 jämfört med tidigare år kan hänföras till att frågeformuleringen i formuläret utvecklades. Tidigare år ställdes endast frågan med avseende på *Sverige och Den kommun där du bor*, 2010 lades även delfrågorna *EU och Västra Götalandsregionen* till.
6. I avhandlingen görs en historisk tillbakablick över utvecklingen när det gäller kommunala chefer och en översikt över de nationella yrkes- och fackföreningarna bland chefer. Jag har också gjort en fallstudie i vilken jag har gjort dokumentanalyser, intervjuer, enkäter bland tjänstemän/chefer och politiker och observationer under 2,5 år av kommunchefens månadsmöten med förvaltningscheferna i kommunen.

7. Ofta används termen "management" (chefska) synonymt med "ledarskap" både i allmän debatt och i forskning. Detta är förvirrande, särskilt när den engelska termen management används på svenska i den kommunala praktiken i betydelsen ledarskap, och än mer förvirrande är det när "good management" används synonymt med ledarskap (Rost 1991).
8. Det rör sig främst om utredare Sven-Inge Arnell, Fil Dr Örjan Högborg samt Fil Lic Robert Jonsson.

9. Förteckning över programmet, delprojekt och ansvariga forskare:

Ledningen för forskningsprogrammet: Marianne Pekola-Sjöblom, forskningschef, ansvarig koordinator för programmet, Finlands Kommunförbund, Kaija Majoinen, utvecklingsdirektör, ledningsgruppens ordförande, Finlands Kommunförbund, Pentti Meklin, professor emeritus, forskningsledare för programmet, Tammerfors universitet.

Delprojekt: *Den kommunala och den lokala ekonomin*, Jarmo Vakkuri, professor, Tammerfors universitet. *Demokrati och ledning*, Siv Sandberg, forskare, Åbo Akademi, Marianne Pekola-Sjöblom, forskningschef, Finlands kommunförbund (kommuninvånarundersökning). *Kommunala tjänster* samt *Social- och hälsovårdstjänster*, Juha Kinnunen, professor, Östra Finlands universitet, Vuokko Niiranen, professor, Östra Finlands universitet. *Utbildningsservicen*, Jouni Välijärvi, professor, Jyväskylä universitet. *Kommunal personal*, Tuula Heiskanen, forskningsdirektör, Tammerfors universitet. *Fungerande samhällsstruktur*, Raine Mäntysalo, professor, Aalto universitet.

Särprojekt: *Språkliga konsekvenser av reformen (SpråkKon)*, Stefan Sjöblom, professor, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet. *Strukturreformens effekter på jämställdheten*, Sari Pikkala, forskare, Åbo Akademi och Tammerfors universitet (Effekter på jämställdhet).

10. Svenska kommunförbundet respektive Landstingsförbundet gick år 2007 samman och antog namnet Sveriges kommuner och landsting (SKL).
11. Undersøgelsen blev gennemført i 2007 før indførslen af Selvstyre.
12. En forløper til dette prosjektet var bl.a. Rose (2005).
13. Prosjektet har operert med 10 forskjellige indikatorer for viktige lokal-demokratiske egenskaper: innbyggernes lokalpolitisk interesse, lokalpolitisk kunnskap, selvopplevd lokalpolitisk kompetanse, tillit til lokale folkevalgte, tilfredshet med lokal styre og stell, to typer valgatferd og tre type deltakelse utenom valgkanalen.

14. Opponent var nestorn inom svensk kommunforskning professor Henry Bäck från Förvaltningshögskolan i Göteborg.
15. Forvaltningspolitikk: "... i motsetning til annen offentlig politikk en indirekte, innadrettet og intern form for politikktutøvelse, hvor man gjennom endring av organisasjonsformer, personale og prosedyrer tar sikte på å endre innholdet og kvaliteten på de tjenester og den myndighetsutøvelse som offentlige institusjoner utfører." (Læg Reid og Pedersen 1996:9).
16. Kommunal Rapport 2. februar 2006
17. Prosjektledare för projektet "Kommunerna och miljön" 1999 var Martin Bennulf och för projektet "Bland gräsrotsbyråkrater något nytt? Svenska miljöchefer under förändringstryck" Lennart J Lundkvist och Ylva Norén Bretzer. Miljöchefesundersökningarna, som totalt genomfördes vid fyra tillfällen, har används i bland annat Lundkvist, Lennart J, 2004, "Sweden and Ecological Governance". Manchester/New York: Manchester University press samt artiklar i de årliga publikationerna från SOM-institutet och forskningsrådsnämndens utgåvor av 'Livsstil och miljö' exempelvis Bennulf, Martin, 1996, "Det gröna handlingsutrymmet".
18. Prosjektledare var Ylva Norén Bretzer, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet och Björn Forsberg, Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet.
19. Projektet finansieras av Göteborg Energi och genomförs i samarbete med Hanna Sofia Johansson, Sociologiska institutionen vid Stockholms universitet.
20. Supplementary Vote (SV).





## PUBLIKATIONER I URVAL

Här presenteras de publikationer som är ett utfall av de forskningsprojekt som presenteras i forskningsöversikten.

### A

Andersson, Kjell, 2009, "Orchestrating regional development through projects: The 'innovation paradox' in rural Finland." *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3): 187-201.

Andersson, Kjell, Erland Eklund, Minna Lehtola och Pekka Salmi (red), 2009, *Beyond the rural-urban divide. Cross-Continental perspectives on the differentiated countryside and its regulation*. Rural Sociology and Development 14. Bradford: Emerald.

Askim, Jostein, Harald Baldersheim, Lawrence Rose og Morten Øgård. 2009, *Hvor godt er lokaldemokratiet? Standarder og målemetoder for innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. Dokumentasjonsrapport fra et prøveprosjekt*. Oslo: Universitetet i Oslo.

### B

Bache, Ian och Jan Olsson, 2001, "Legitimacy through partnership? EU policy diffusion in Britain and Sweden." *Scandinavian Political Studies*, 24(3): 215-237.

Baldersheim, Harald, Tore Hansen, Per Arnt Pettersen og Lawrence Rose, 1990. Publikums syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester. Bergen: LOS-senteret. LOS-rapport 90/2.

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård, 2003, *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Baldersheim, Harald og Lawrence Rose, 2011, *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? En sammenfattende rapport basert på 82 kommuner*. Oslo: Universitetet i Oslo.

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose, 2010a, "A Comparative Analysis of Territorial Choice in Europe – Conclusions." I Baldersheim, Harald og Law-

rence E. Rose (red) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red), 2010b, *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Baldersheim, Harald og Eivind Smith (red), 2011, *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt Forlag.

Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug og Morten Øgård, 2008, *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.

Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug og Morten Øgård (red), 2011, *The Rise of the Networking Region. The Challenges of Regional Collaboration in a Globalized World*. Aldershot: Ashgate Publishers.

Bartholdsson, Kerstin, 2006, *Tre nyanser av grønt. Om betydelsen av kommunala miljøchefers personlige engagemang for miljøen*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter nr 79, Göteborgs universitet.

Bartholdsson, Kerstin 2007, "Tjänstemannarollen – om betydelsen av det personliga engagemanget". I Siverbo Sven (red) *Demokratisk och effektiv styrning*. Lund Studentlitteratur.

Bartholdsson, Kerstin 2009, *Hållbarhetens mänskliga byggstenar. Om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Bartholdsson, Kerstin 2011, *Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Binderkrantz, Anne, 2008, "På danske hænder? Samspillet mellem grønlandere og danskere i den grønlandske forvaltning" *Politica*, 40(2): 155-179.

Binderkrantz, Anne Skorkjær, 2011a, "Diversity and Dominance in the Arctic. The Case of the Greenlandic Bureaucracy." *Public Administration, early view*.

Binderkrantz, Anne Skorkjær, 2011b, *Portræt af den grønlandske forvaltning. Befolket af flyfriske danskere?* Århus: Institut for Statskundskab.

Binderkrantz, Anne og Mads Leth Jakobsen, 2007, "Kommunereform i Nordatlanten." *Administrativ Debat*, nr. 2, juni 2007: 12-15.

Binderkrantz, Anne og Mads Leth Felsager Jakobsen, 2008, *Resultater fra en spørgeskemaundersøgelse i Grønlands Hjemmestyre*. Århus: Institut for Statskundskab.

Binderkrantz, Anne Skorkjær og Mads Leth Jakobsen, 2010, "Grønlandiseret forvaltning? Når politiske visioner møder en etnisk sammensat forvaltning." *Grønlandsk kultur- og samfundsforskning 2010*.

Bjørnå, Hilde, 2009, "On the Practice of 'Fiscal Decentralization' in a Welfare State: Policies and Strategies in North-Norwegian Local Governments." *Current Politics and Economics of Europe*, 20(1): 115-132.

Bjørnå, Hilde og Nils Aarsæther, 2009, "Combating Depopulation in the Northern Periphery Local Leadership Strategies in two Norwegian Municipalities." *Local Government Studies*, 35(2): 213-233.

Bjørnå, Hilde og Nils Aarsæther, 2010, "Local government strategies and entrepreneurship." *International Journal of Innovation and Regional Development*, 2(1/2): 50-65.

Bjørnå, Hilde og Nils Aarsæther, 2010, "Networking for development in the North: power, trust and local democracy." *Environment and Planning. C, Government and Policy*, 28(2): 304-317.

Blom-Hansen, Jens, 2005, "Stordriftsfordele i den kommunale verden?" *Økonomi og Politik*, 78(2): 2-11.

Blom-Hansen, Jens, 2007a, "Pengeafbrænding før lukketid? Om kommunernes økonomiske dispositioner op mod kommunesammenlægningerne i 2007." I Lehmann Nielsen, Vibeke og Niels Ploug (red) *Når politik bliver til virkelighed*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Blom-Hansen, Jens, 2007b, "Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne overleve bruddet på aftalen for 2008?" *Administrativ Debat*, nr. 3-4, december 2007: 20-21.

Blom-Hansen, Jens, 2008, "Er budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne afgået ved døden?" *Administrativ Debat*, nr. 2, oktober 2008: 1-3.

Blom-Hansen, Jens, 2009, "Kommuneaftalen for 2010: Forhandling eller statsligt diktat?" *Administrativ Debat*, nr. 3, oktober 2009: 8-9.

Blom-Hansen, Jens, 2010a, "Municipal Amalgamations and Common Pool Problems. The Danish Local Government Reform in 2007." *Scandinavian Political Studies*, 33(1): 51-73.

Blom-Hansen, Jens, 2010b, "Regeringens 2011-økonomaftale med kommunerne: Jerngrebet strammes." *Administrativ Debat*, nr. 2, september 2010: 5-7.

- Blom-Hansen, Jens, Jørgen Elklit og Søren Serritzlew (red.), 2006, *Kommunalreformens konsekvenser*. Aarhus: Academica.
- Blom-Hansen, Jens og Brian Larsen, 2005, "Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration." *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 86: 5-27.
- Blom-Hansen, Jens, Peter Munk Christiansen, Anne Lise Fimreite og Per Selle, 2011, "Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark." *Local Government Studies* (under udgivelse).
- Blomqvist, Paula Rodrigo, 2005, *Närvarons politik och de mångtunniska Sverige. Om att ta plats i demokratin*. Doktorsavhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Brorström Sara, 2010, *Kommunala satsningar av betydelse – en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs Universitet, Förvaltningshögskolan.
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Helen Sagerup, 2000, *Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg av ordførere i 20 kommuner*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for statsvitenskap.
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen, og Tord Willumsen, 2006, *Når folket får velge. Forsøkene med direkte valg av ordførere som deltakelses- og styringsreform*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen, Tord Willumsen og Mikal Lanes, 2005, "Direktevalg av ordførere: Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment?" I Bjørklund, Tor og Jo Saglie (red) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bäck, Henry, 2005, "Borgmästarens makt". *Kommunal ekonomi och politik*, 9(1): 7-36 .
- Bäck, Henry, 2006a, "Does Recruitment Matter? Selecting Path and Role Definition." I Bäck, Henry, Hubert Heinelt och Annick Magnier (red) *The European Mayor. Political leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bäck, Henry, 2006, *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Bäck, Henry, 2009, "Debatten om Helsingforsregionen - mot en flerkärnig storstad eller en samlat metropolitkommun?" *Kommunal ekonomi och politik*, 13(1):7-32 .

Bäck, Henry, Hubert Heinelt och Annick Magnier (red), 2006, *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

## C

Christensen, Dag Arne og Jacob Aars, 2008, *Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning. En empirisk analyse av ordførervalgene i 48 norske kommuner i 2007*. Rapport 2-2008. Bergen: Rokkansenteret.

Christensen, Dag Arne og Jacob Aars, 2008, "Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning." I Helgøy, Ingrid og Jacob Aars (red) *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, Dag Arne og Jacob Aars, 2010, "Electing Mayors with the Supplementary Vote Method: Evidence from Norway." *Local Government Studies*, 36(6): 823-841.

Cregård, Anna, 1996, *Skolchefers arbete: om chefskap och styrning inom skolsektorn*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).

Cregård, Anna, 2000, *Förvaltningschefers styrning: en studie av praktik och representation i skolans värld*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).

Cregård, Anna, 2004, *Abruption - Uppsägning som översättning och improvisation*. KFi-rapport nr 71, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Cregård, Anna, 2007, "Att styra sin chef: disciplinering från centrum till periferi." I Siverbo, Sven (red) *Demokratisk och effektiv styrning*. Lund: Studentlitteratur.

Cregård, Anna, 2010, *Kommunal ledarskap – före, under och efter krisen*. Ros-rapport nr 6. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Cregård, Anna och Rolf Solli, 1999, *Framgångsrik och turbulent: en studie av en kommuns utmärkande egenskaper till vardags och under stress*. KFi-rapport, 51. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Cregård, Anna och Rolf Solli, 2008, *Tango på toppen – om chefsomsättning*. KFi-rapport nr 93. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Cregård, Anna och Rolf Solli, 2009, *Styrning genom kontakter. KFi-rapport nr 103*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

## D

Denters, Bas, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen og Lawrence E. Rose, 2012 (kommer), *Size and Local Democracy in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Denters, Bas og Lawrence E. Rose, 2008, *Municipal Size and Local Political Participation: Findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association; Boston, Massachusetts, 28-31 August.

Dyrkorn, K., 2008, *Offentlig innovasjon på Fornebu: En kvalitativ studie av Hundsund grendesenter*. Rapport, Utviklingsenheten, Bærum kommune.

## E

Ekström, Mats, Bengt Johansson och Larsåke Larsson, 2006, "Journalism and the scrutiny of local politics. A study of scrutiny and accountability in Swedish journalism." *Journalism Studies*, 7(2): 292-311.

Ekström, Mats, Bengt Johansson och Larsåke Larsson, 2006, "Mot en allt mer oberoende kommunal journalistik?" *Nordicom-Information*, 28(4): 37-53.

Ekström, Mats, Bengt Johansson och Larsåke Larsson, 2011, "Media and Local Politics." I Allan, Stuart (red) *The Routledge Companion to News and Journalism Studies*. London: Routledge.

Erikson, Malgorzata, David Karlsson, Henry Bäck och Björn Rombach, 2007, "Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 109(2), 138-142.

Eythórsson, Grétar Thór, 1998, *Kommunindelningsspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. Göteborg: CEFOS.

Eythórsson, Grétar Thór, 2008, *Efling sveitarstjórnarstigsins og verkaskipting ríkis og sveitarfélaga*. [Förstärkning av den kommunala nivån och kompetensfördelningen mellan stat och kommun]. I: Jóhannesson, Gunnar Thór och Helga Björnsdóttir (red) *Rannsóknir í Félagsvísindum IX*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Eythórsson, Grétar Thór, 2009, *Municipal Amalgamations in Iceland: Past, present and Future*. I Baldacchino, Godfrey, Rob Greenwood och Lawrence Felt (red) *Remote Control. Governance Lessons for and from Small, Insular, and Remote Regions*. St. Johns. Iser books.

Eythórsson, Grétar Thór och Hjalti Jóhannesson, 2002, *Sameining sveitarfélaga. Áhrif og afleiðingar. Rannsókn á 7 sveitarfélögum*. [Kommun-sammanslagningar. Effekter och konsekvenser. En studie av 7 kommuner]. Akureyri: RHA.

Eythórsson, Grétar Thór, Hólfríður Sveinsdóttir och Kolfinna Jóhannesdóttir, 2006, *Íslenska sveitarstjórnartíð - viðhorf sveitarstjórnar- og alþingismanna*. [Ísländska kommunsystemet – kommunpolitikens och rikspolitikens attityder]. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið og Rannsóknamiðstöð Háskólans á Bifröst.

## F

Feltenius, David, 2004, *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*. Doktorsavhandling. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Feltenius, David, 2008, "Från splittring till enighet. Om Sveriges Kommuner och Landstings ståndpunkt i regionfrågan." *Kommunal ekonomi och politik*, 12(2): 37-65.

Feltenius, David, 2010, "En progressiv agenda? Om Sveriges Kommuner och Landsting och författningsspolitiken". I Tallberg, Pontus och Marie-Louise von Bergmann-Winberg (red) *Fjernivåstyrning - framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Kristianstad: Region Skåne.

Feltenius, David, 2010, "Decentraliserad äldreomsorg under förändring." *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14(3-4): 61-85.

Feltenius, David, 2010, "Political Representation and Participation by the Elderly in Municipal Councils: A research plan presentation." Paper presenterat på XIX Nordiska Kommunforskarkonferensen, Syddansk universitet, Odense.

Feltenius, David, 2011, "En ren partiangelägenhet? Om regionala och lokala intressen i författningsspolitiken." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 113(3): 291-312.

Fjertorp, Jonas, 2010, *Investeringar i kommunal infrastruktur: Förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet*. Doktorsavhandling, Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet. Lund: Lund Business Press.

## G

Gilljam, Mikael, David Karlsson och Anders Sundell, 2010, *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.

Gilljam, Mikael, David Karlsson och Anders Sundell, 2010b, "Representationsprinciper i riksdag och kommuner." I Brothén, Martin och Sören Holmberg (red) *Folkets representanter. En bok om riksdagsledamöter och politisk representation i Sverige*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet.

Gilljam, Mikael, Mikael Persson och David Karlsson, *kommande*, "Representatives' Attitudes Toward Citizen Protests: The Impact of Ideology, Parliamentary Position and Experiences" *Legislative Studies Quarterly*.

Gilljam, Mikael, Donald Granberg, Bengt Holm, David Karlsson, Mikael Persson och Anders Sundell, 2011, "Comparison of Web and Mail Responses in a Census of Swedish Local Political Representatives" *Survey Practice*, June 2011. [www.surveypractice.org](http://www.surveypractice.org).

Goldsmith, Michael and Lawrence E. Rose, 2002, "Guest editorial: Theme issue on Size and Democracy." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6):791-92.

Goldsmith, Michael og Lawrence E. Rose, 2006, *Local Political Knowledge: Does Municipal Size Make a Difference?*, Paper prepared for presentation at the 20<sup>th</sup> IPSA World Congress, Fukuoka, Japan, 9-13 July 2006.

Granberg, Mikael, 2004, *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik. Politiska processer mellan demokrati och effektivitet*. Doktorsavhandling. Örebro Studies in Political Science 11. Örebro: Örebro universitet.

Granberg, Mikael, 2006, "Alla talar om vädret: Svenska kommuner, klimatförändring och samarbete." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 10(1): 9-35.

Granberg, Mikael, 2008, "Local Governance in 'Swedish': Globalisation, Local Welfare Government and Beyond." *Local Government Studies*, 34(3): 363-377.

Granberg, Mikael, 2009, "Almost Like Government..." *Urban Policy and Research*, 27(4): 333-336.

Granberg, Mikael och Ingemar Elander, 2007, "Local Governance and Climate Change: Reflections on the Swedish Experience." *Local Environment*, 12(5): 537-548.



Granberg, Mikael, Rolf Lidskog och Stig Larsson, 2008, "Dealing with uncertainty. A case study of controlling insect populations in natural ecosystems." *Local Environment*, 13(7): 641-652.

Granberg, Mikael och Joachim Åström, 2007,, "Medborgardeltagandets dilemma." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 11(3): 25-46.

Granberg, Mikael och Joachim Åström, 2010a, "Planners support of e-participation in the field of urban planning." I Nunes Silva, Carlos (red) *Handbook of Research on E-Planning*. Heshey: IGI Global.

Granberg, Mikael och Joachim Åström, 2010b, "From Citizen Participation to Interactive Decision-making? A Case Study of Urban Renewal." I Amnå, Erik (red). *Normative implications of new forms of participation for democratic policy processes*. Baden Baden: Nomos Verlag.

Granås, Brynhild og Torill Nyseth, 2008, "Place and Transport: Particularities of a Town and its Mobilities." I Bærenholdt, Jörgen Ole og Brynhild Granås (red) *Mobility and Place*. Aldershot: Ashgate.

Gustafsson, Anette, 2008, *Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunpolitik*. Doktorsavhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Gustafsson, Anette och David Karlsson, 2010, *Regionstorlek och demokrati. Möjliga effekter av en sammanslagning mellan Värmland och Västra Götaland*. Vänersborg: *Utredning om regionbildning Värmland - Västra Götaland*. Vänersborg: Landstinget i Värmland, Region Värmland och Västra götaland-regionen.

## H

Hall, Patrik och Stig Montin, 2007, *Governance Networks and Democracy at Regional and Local Level in Sweden*. Working Paper 2007: 9. Roskilde: Roskilde University, Centre for Democratic Network Governance.

Hansen, Tore, 2005, "Hvorfor søkelys på sykehusreformen?" I Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (red), *Helse-Norge i støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hansen, Tore, 2011, "Demokrati og finanser. Om det finansielle grunnlaget for lokalt demokrati." I Baldersheim, Harald og Eivind Smith (red) *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt Forlag.

- Hansen, Tore, Marthe Indset, Ingun Sletnes og Trond Tjerbo, 2009, *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*. NIBR-rapport 2009:19. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Hansen, Tore og Hanne Noer, 2010, "The Political Effects of Local Property Taxation in Norway." *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 8(4): 313-327.
- Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen, 2006, *Den regionale stat – enhet og mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne*. NIBR-rapport 2006: 9. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen og Inger Marie Stigen, 2007, "Den regionale staten." *Nordiske Organisasjonsstudier*, 9(1): 55-76.
- Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen og Inger Marie Stigen, 2008, "Det fragmenterte regionale styringssystemet – konsekvenser for samordning?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24(3): 198-223.
- Hansen, Tore og Inger Marie Stigen, 2007, "The Growing Regional Administration: From Federalist Principles to Single-Issue Clubs." *Regional and Federal Studies*, 17(2): 235-251.
- Haveri, Arto; Inga Nyholm; Asbjørn Røiseland og Signy I. Vabo, 2009, "Governing collaboration: Practises of meta-governance in Finnish and Norwegian local governments." *Local Government Studies*, 35 (5):539-556.
- Hedlund, Gun och Stig Montin (red), 2009, *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Hellström, Mikael, Hans Knutsson och Ulf Ramberg, 2009, *Strategier för kommunalhusållning*. Stockholm: Rådet för främjande av kommunala analyser.
- Hlynsdóttir, Eva Marín (2001): *Sveitarfélagið Skagafjörður. Staða lýðræðis í sameinuðu sveitafélagi*. (Skagafjörður kommun. Demokrati i en nysammanslagen kommun). BA-uppsats i statsvetenskap från Islands Universitet. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Houlberg, Kurt og Kræn Blume Jensen, 2010, *Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer*. København: AKF.
- Hysing, Erik, 2009a, "From Government to Governance? A Comparison of Environmental Governing in Swedish Forestry and Transport." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22(4): 647-672.

Hysing, Erik, 2009b, "Governing without Government? The Private Governance of Forest Certification in Sweden." *Public Administration*, 87(2): 312-326.

Hysing, Erik, 2009c, "Statslös samhällsstyrning? – Governance i svensk skogs-politik." I Hedlund, Gun och Stig Montin (red) *Governance på Svenska*. Stockholm: Santerus Academic Press.

Hysing, Erik, 2009d, "Greening Transport – Explaining Urban Transport Policy Change." *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3): 243–261.

Hysing, Erik, 2010, *Governing towards Sustainability – Environmental Governance and Policy Change in Swedish Forestry and Transport*. Doktorsavhandling. Örebro Studies in Political Science 27. Örebro: Örebro Universitet.

Hysing, Erik och Jan Olsson, 2005, "Sustainability through good advice? Assessing the governance of Swedish forest biodiversity." *Environmental Politics*, 14(4): 510–526.

Hysing, Erik and Jan Olsson, 2008, "Contextualising the Advocacy Coalition Framework: Theorizing Change in Swedish Forest Policy." *Environmental Politics*, 17(5): 730-748.

Hysing, Erik och Jan Olsson, 2011, "Who greens the northern light? Green inside activists in local environmental governing in Sweden." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(4): 693-708.

Hysing, Erik och Jan Olsson, kommande, *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur.

Högberg, Örjan, 2007, *Maktlösa makthavare – en studie om kommunalt chefskap*. Linköping: Linköpings universitet.

## I

Ivarsflaten, Elisabet og Kristin Strømsnes, 2011, "Etnisk mangfold, økonomisk ulikhet og sosial kapital." I Wollebæk, Dag og Signe Bock Seegaard (red) *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm Forlag.

## J

Jacobsen, Bjørg og Beinta í Jákupsstovu, 2005, "Kvinnerollen på Færøylene i endring." I Berglund, Anna-Karin m.fl.(red) *Med periferien i sentrum: En studie av lokal velferd, arbeidsmarked og kjønnsrelasjoner i den nordiske periferien*. Rapport/Norut NIBR Finnmark 2005:14.

Jacobsen, Bjørg og Beinta í Jákupsstovu, 2006, "Erfaringer fra kvindelisterne i færøsk politikk". *NIKK-magasin, 1-2006*.

Jakobsen, Mads Leth Felsager, 2008, "Et blindt fokus på Danmark? En analyse af den grønlandske forvaltnings idéimport." *Politica*, 40(2): 134-154.

Jákupsstovu, Beinta í, 1996, "Kvinner ingen adgang? Rekruttering av kvinner til bystyret i Tórshavn 1972 -1992", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 96(1)35-56.

Jákupsstovu, Beinta í, 2008, "Kommunusamanlegging og politisk umboð". I Sigurðardóttir, Turid og Magnús Snædal (red) *Frændafundur 6*, Fróðskapur, Tórshavn.

Jákupsstovu, Beinta í, Ingibjörg Berg, Bjørg Jacobsen og Bárður Larsen, 2008 *Kommunupolitikkur*. Fróðskapur.

Jákupsstovu, Beinta í og Eli Kjersem, 2005, *Rekruttering av færøyske kommunepolitikere*. Arbeidsnotat 2005:4, Høgskolen i Molde.

Jákupsstovu, Beinta í og Eli Kjersem, 2008, *Politisk representasjon i et kommunepolitisk system i endring*. Arbeidsnotat 2008:7, Høgskolen i Molde.

Jákupsstovu, Beinta í og Eli Kjersem, *kommende*, "Roller i evalueringen." I Tornes, Kristin (red) *Evaluering*. Tapir.

Jákupsstovu, Beinta í, Eli Kjersem og Judith Molka-Danielsen, 2008, *Kommunedemokrati på nett. – En evaluering av e-demokratiprojektet d:mo Molde. Rapport 0804*. Molde: Møreforskning Molde.

Jákupsstovu, Beinta í og Auður Styrkársdóttir, *kommende*, "Samanburður á stöðu kvenna í politikki í Føroyum og Íslandi - Samanburður á stöðu kvenna í stjórnámálum í Færeyjum og á Íslandi", i *Frændafundur 7*, Háskólaútgáfan, Reykjavík.

Johansson, Bengt, 1998, *Nyheter mitt ibland oss. Kommunala nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet, JMG.

Johansson, Bengt, 2001, "Finns den kommunala medievalrörelsen?". I Oscarsson Henrik (red) *Skilda valdagar och vårval*. SOU 2001:65.

Johansson, Bengt, 2007, "Kommunstorlek, massmedier och lokal opinionsbildning". I Norén-Bretzer, Ylva; Bengt Johansson, Folke Johansson och David Karlsson *Demokrati och storlek*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Johansson, Bengt, 2010, "I skuggan av riksdagsvalet. Lokala medievalrörelser och andra rangens val." I Johansson, Folke (red) *Kommunvalet 2006*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Johansson, Bengt och Erik Wettergren Mörtenberg, 2011, *Local or not? The Impact of Political System Factors on Media Election Coverage*. Paper presenterat vid Future of Journalism Conference, Cardiff 8-9 September 2011.

Johansson, Christer, Lars Niklasson Lars och Charlotte Norrman, 2011, *Entreprenörskap och företagande – förutsättningar i projekt: en förstudie av socialfundsprojekt 2010*. Rapport 0085. Stockholm: Tillväxtverket.

Johansson, Folke, 2007, "Demokratin i små och stora kommuner. Ett medborgarperspektiv." I Johansson, Folke, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer, 2007 *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Johansson, Folke, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer, 2007, *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Johansson (Zapata), Patrik, 2002, *Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Johansson (Zapata), Patrik, 2004, *I skandalers spår. Minskad legitimitet i offentlig sektor*. Doktorsavhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Johansson (Zapata), Patrik, 2006, "Skandal! Att förlora och återfå andras förtroende." I Johansson, Inga-Lill, Sten Jönsson och Rolf Solli (red) *Värdet av förtroende*. Lund: Studentlitteratur.

Johansson (Zapata), Patrik, 2007, "Legitimacy Lost and Back to Normality." *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, 12(3): 24-31.

Johansson, Sofia, Daniel Swedin och Bengt Johansson, 2010, "Uppdrag: fånga väljarna. En analys av lokala kampanjstrategier i valrörelsen 2006." I Johansson, Folke (red) *Kommunvalet 2006*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Johansson, Vicki, 2006, "Gendered Roads to Mayorship in Different States." I Bäck, Henry, Hubert Heinelt och Annick Magnier (red) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag Für Socialwissenschaften.

Jonsson, Leif, 2008, "Ideas on Organizing Municipalities." *Public Management Review*, 10 (4):539-558.

Jonsson, Leif (red), 2006, *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.

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

Jonsson, Leif (red), 2010, *Astrid Lindgrens världar i Vimmerby – en studie av kulturarv och samhällsutveckling*. Lund: Nordic Academic Press.

Jonsson, Leif, *kommande*, "The Swedish Municipality Director: A managerial function between politics and administration." I Tengblad, Sven-Inge (red) *The Work of Managers*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Jonsson, Leif och Sven-Inge Arnell (2006). *Att organisera kommuners ledning! Att förena svårförenliga institutioner!* Nora: Nya Doxa.

Jonsson, Leif, Peter Gustavsson, Sven-Inge Arnell, Örjan Högberg och Robert Jonsson, 2002 *Kommunchefers chefskap – ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö*. Nora: Nya Doxa.

Jonsson, Leif och Robert Jonsson, 2011 *Roterande kommunchefskep*. Rapport 3, Nationella kommunforskningsprogrammet. Göteborg.

Jonsson, Robert (*kommande*). *Organisering av kommunal ledning – reala problem och kommunernas övergripande uppgifter*. Doktorsavhandling. Linköping: Linköpings universitet.

## K

Karlsson, David, 2006, *Den svenske Borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 36. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Karlsson, David, 2007a, "Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv." I Johansson, Folke, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer, 2007 *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Karlsson, David, 2007b, "Att vidga sina gränser. Om kommunal indelning, demokrati och rättvisa." I Siverbo, Sven, Lena Andersson-Felé, David Karlsson och Viveka Nilsson (red) *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Karlsson, David, 2010a, "Effektiv demokrati." I Folke Johansson (red), *Kommunalvalet 2006. Väljare och partier i den lokala demokratin*. Göteborg: CEFOS, Göteborgs Universitet.

Karlsson, David, 2010b, "Landstingspolitikerna och den regionala demokratin framtid." I Nilsson, Lennart (red) *Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Göteborg: SOM-institutet och CEFOS.

Karlsson, David och Malgorzata Erikson, 2009, "The Statesmanship effect. Local Leadership and Political Priorities in Sweden." I Reynaert, Herwig, Kristof Steyvers, Pascal Delwit och Jean Benoit Pilet (red) *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge: Vanden Broele.

Karlsson, David, Olof Rommel, och Johan Svensson, 2009, *Alternativa politiska organisationer. Om kommuner som avvecklar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: SKL.

Karlsson, David och Nazem Tahvilzadeh, 2010, "The Unrepresentative Bureaucracy: Ethnic Representativeness and Segregation in Scandinavian Public Administration." I Bengtsson, Bo, Per Strömblad och Ann-Helén Bay (red) *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

Kettunen, Pekka, 2002a, "Kommuner och deltagandedemokrati – finländska erfarenheter." *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 83(4): 332-348.

Kettunen, Pekka, 2002b, "Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa." [Developing the Participation of Local inhabitants in Finnish local governments] I Harry Schulman, Jouni Häkli och Pia Bäcklund (red) *Osalliset ja osajat*. Helsinki: Gaudeamus.

Kettunen, Pekka, 2003, "How democratic are the Finnish local governments." *Kunnallistieteellinen aikakauskirja [Kommunalvetenskaplig Tidsskrift]*, 31(4): 271-278.

Kettunen, Pekka, 2004, *Osallistua vai vaikuttaa? [To participate or affect?]* Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Kettunen, Pekka, 2008, "Strengthening Political Participation as a Policy Issue in Finland." *Politicka Misao [Croatian Political Science Review]* 45(2): 73-92.

Kettunen, Pekka, 2008, "Local Government Amalgamations: The Case of Finland." *Journal of Regional Studies and Development* (South-Korea), 17(2): 63-81.

Kettunen, Pekka, 2011, "Implementing national policies at the local level: Implementation challenges". I Bissessar, Ann Marie (red) *Implementation Challenges: Managing Across Borders and Cultures*. New York: Nova Publishers. (kommande)

Kettunen, Pekka och Sakari Möttönen, 2011a, "Asiakkuuden rajat ja mahdollisuudet sosiaali- ja terveystalvueluissa." [The limitations and opportunities of the role of a client in social and health services] *Kansalaisyhteiskunta* 2(1): 57-68.

Kettunen, Pekka och Sakari Möttönen, 2011b, "Kansalaisten ja julkisen hallinnon vuorovaikutus – yksilökohtainen ja yhteisöllinen vaikuttaminen kunnan palveluihin." [Interaction between the citizens and the public administration: individual and collective forms of influencing municipal services] *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* (kommande).

Kettunen, Pekka och Johanna Osenius, 2002, *Kohti osallistumisen uutta aikaa - osallisuushankkeen II vaiheen arviointiraportti. (An Evaluation of the Participation Programme)*. Helsingfors: Inrikesministeriet.

Kettunen, Pekka och Siv Sandberg, 2011, "Kompromissens programteori. En analys av den finländska kommun- och servicestrukturen". *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 2/2011 (kommande).

Knutsson, Hans, Ola Mattisson, Ulf Ramberg och Torbjörn Tagesson, 2008, "Do strategy and management matter in municipal organizations?" *Financial Accountability & Management*, 24 (3): 297-321.

Kristiansen, Ronny, 2007, *Styringsnettverk i Narvik*. Universitetet i Tromsø: Prosjektnotat.

Källström, Anders och Rolf Solli, 1997, *Med takt och taktik: om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet*. Göteborg: BAS.

## L

Larsen, Helge O. og Tord Willumsen, 2007, *Myndige ordførere? En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet for ordførere i ni forsøkskommuner*. Høgskolen i Nesnas skriftserie Nr. 70/2007.

Lennqvist Lindén, Ann-Sofie, 2010, *Att lägga politiken tillrätta. Om kommunala chefers professionalisering*. Doktorsavhandling. Örebro: Örebro Universitet.



Lidström, Anders, 2005, "Urban-Regional Cooperation: The Case of Umeå in Sweden." I Hendriks, Frank, Vincent van Stipdonk, och PieterTops (red) *Urban-Regional governance in the European Union. Practices and prospects*. Amsterdam: Elsevier.

Lidström, Anders, 2006, "Pendling och medborgardeltagande i Göteborgsregionen." I Nilsson, Lennart (red) *Nya gränser. Västsverige*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Lidström, Anders, 2006, "Commuting and Citizen Participation in Swedish City-Regions." *Political Studies*, 54 (4): 865-888.

Lidström, Anders, 2006, *Lokala och regionala val. Institutionella förutsättningar i 12 stater*. Stockholm: Sveriges kommuner och Landsting.

Lidström, Anders, 2007, "Territorial Governance in Transition." *Regional and Federal Studies*, 17(4): 499-508.

Lidström, Anders, 2008, "Europas regioner." I Tallberg, Pontus (red) *Regioner i Europa*. Kristianstad: Region Skåne.

Lidström, Anders, 2008, "Political Trust and the Local Business Climate: Evidence from Sweden." *Scandinavian Political Studies*, 31 (4):384-407.

Lidström, Anders (red), 2009, *Kan norra Sverige regionaliseras?* Forskningsrapporter i statsvetenskap vid Umeå universitet 2009:2. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Lidström, Anders, 2010, "Citizens' inter-municipal political orientations: evidence from Swedish city-regions." *Urban Studies*, 47(10):2093-2109.

Lidström, Anders, 2010, "The Swedish model under stress. Waning of the Egalitarian, Unitary State?" I Rose, Lawrence E. och Harald Baldersheim (red), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lidström, Anders, 2010, "The Swedish Regions and the European Union." I Scully, Roger och Richard Wyn Jones (red), *Europe, Regions and European Regionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lidström, Anders, 2011, "Sweden – Party dominated sub-national democracy under challenge." I Loughlin, John, Frank Hendriks och Anders Lidström (red), *The Oxford Handbook on Sub-National Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Lidström, Anders, 2011, "Regional self-government and democracy." I Herrschel, Tassilo och Pontus Tallberg (red), *The Role of the Regions*. Kristianstad: Region Skåne.

Lidström, Anders och Anders Eklund, 2007, "Decentralisering eller maktindelning på allvar: vad är sannolikt i Sverige?" I Karlson, Nils och Joakim Nergelius (red) *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.

Lidström, Anders, Eklund, Niklas och Westin, Kerstin, 2010, "Stort intresse för stadsregionalt politiskt styre." *Tvårsnitt*, nr 4.

Lidström, Anders, Christine Hudson Niklas Eklund, Johan Lundberg och Kerstin Westin, 2009, "Svenska stadsregioner. Demokrati, lokalt medborgarskap och politiska institutioner." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 111 (1): 59-63.

Lidström, Anders och Hannu Katjamäki (red), 2009, *Kan kommuner lära av varandra över Kvarken*. Forskningsrapporter i statsvetenskap vid Umeå universitet 2009:1. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Lidström, Anders och Katarina Roos, 2009, "Lokalpolitikens legitimitet. Individuella och kontextuella variationer." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 111 (1): 59-63.

Lidström, Anders och Katarina Roos, 2010, "Hur varierar lokalpolitikens legitimitet?" I Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Mats Sjölin (red) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.

Lidström, Anders och Jefferey Sellers, 2011, "Governance and redistribution in metropolitan areas – a Sweden-US comparison." I Herrschel, Tassilo och Pontus Tallberg (red) *The Role of the Regions*. Kristianstad: Region Skåne.

Loughlin, John, Frank Hendriks, och Anders Lidström (red), 2011, *The Oxford Handbook on Sub-National Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

## M

Malmer, Stellan och Patrik Zapata, 2009, *Finansieringsprincipens tillämpning*. Rapporter från riksdagen, 2008/09: RFR11. Stockholm: Sveriges Riksdag.

Meklin, Pentti (red), 2010, *Strukturreformen med ARTTU mått. Utvärdering av strukturreformens utgångsläge och kommunernas utvecklingspotential. Paras-ARTTU programmets sammanfattande rapport 2010. Programmet för utvärdering av strukturreformen (ARTTU)*. Undersökningsrapport nr 5. En Acta-Plus publikation. Finlands Kommunförbund: Helsingfors.

Midtbø, Tor, Dag Arne Christensen og Jacob Aars, 2010, *Does place matter? A study of Norwegian local party support*. Notat 2-2010. Bergen: Uni Rokkansenteret.

Montin, Stig, 2006a, "Demokrati på entreprenad. En fallstudie av demokratiutveckling i Västerås kommun." *Kommunal ekonomi och politik*, 10(1): 39-74.

Montin, Stig, 2006b, "Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle?" I Jonsson, Leif (red) *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.

Montin, Stig (2006c), Politiskt styrning och demokrati i kommunerna. Åtta dilemman i ett historiskt ljus. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. Projektet Brytpunkt. Politikens roll i framtiden.

Montin, Stig, 2007, "Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden." *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 109(1): 37-57.

Montin, Stig, 2007, "Mobilising for Participatory Democracy? The case of democracy policy in Sweden." I Zittel, Thomas och Dieter Fuchs (red) *Participatory democracy and political participation. Can democratic reform bring citizens back in?* London: Routledge.

Montin, Stig, 2009, "Klimatpolitik och kommunerna." I Elander, Ingemar och Ylva Ugglå (red) *Global uppvärmning och lokal politik*. Stockholm: Santérus Academic Press.

Montin, Stig, 2010, "Kommunerna och flernivåstyrningen inom EU. Inflytande, anpassning eller inbäddning." I Tallberg, Pontus och Marie-Louise von Bergmann-Winberg (red) *Flernivåstyrning – framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Regionplanekontoret, Västra Götalandsregionen, Sveriges Kommuner och Landsting.

Montin, Stig, Camilla Hansén, Ann-Sofie Lennqvist Lindén, Jan Olsson och Carl Åborg, 2008, *Mellan kontinuitet och förändring. Utvärdering av den nya nämndorganisationen i Uppsala kommun*. Centrum för Urbana och Regionala Studiers Skriftserie, Rapport nr 62. Örebro: Örebro universitet.

Mouritzen, Poul Erik, Lawrence E. Rose og Bas Denters, 2009, *Size and Local Democracy: A Summary of Findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands*. Paper presented at the 21th IPSA World Congress, panel 278 Santiago, Chile, 12-16 July 2009.

Munk Christiansen, Peter & Michael Baggesen Klitgaard, 2008, "Institutionel kontrol med arbejdsmarkedsforvaltningen: Jobcentrenes tilblivelse." *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3): 24-38.

Munk Christiansen, Peter og Michael Baggesen Klitgaard, 2008, *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Munk Christiansen, Peter og Michael Baggesen Klitgaard, 2009, "Som en tyv om natten. Etableringen af den enstrengede arbejdsmarkedsforvaltning." *Samfundsøkonomen*, 5: 5-9.

Munk Christiansen, Peter og Michael Baggesen Klitgaard, 2009, "Reformpolitik bag klarhedens slør. Den danske strukturreform 2002-2005." *Politica*, 41(1): 92-113.

Munk Christiansen, Peter og Michael Baggesen Klitgaard, 2010, "Behind the Veil of Vagueness: Success and failure in Institutional Reform." *Journal of Public Policy*, 30(2): 183-200.

## N

Nguyen-Duy, Iris, Eivind Smith och Harald Baldersheim, 2009, *Twisteløsningsordninger mellom stat og kommune*. Institutt for offentlig rett, Rapportserie 2009. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett.

Niklasson, Lars, 2003, *Nätverksförvaltningen: en ny förvaltningspolitisk modell?* Synopsis nr 2. Stockholm: Statens kvalitets- och kompetensråd.

Niklasson, Lars, 2011, "Strategies to join-up resources across levels and sectors of government: a twelve country comparison." I Ongaro, Edoardo, Andrew Massey, Marc Holzer och Ellen Wayenberg (red) *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations. Transatlantic Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar.

Niklasson, Lars och Per Sandström, under utgivning, *EU:s regionalfond som finansiär av infrastruktur i Sverige – insatser och effekter*. Stockholm: Tillväxtverket.

Niklasson, Lars och Pontus Tallberg, 2010, *Regionfrågan efter Ansvarskommittén: vart kommer den motsägelsefulla politiken att leda?* (opublicerat manus)

Nilsson, Lennart (red), 2004a, *Svensk Samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Nilsson, Lennart (red), 2010, *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Nilsson, Viveka och Ulf Ramberg 2010. Framgångsrika organisationer. I Roland Almqvist, Björn Brorström, Leif Jonsson, Stig Montin och Ulf Ramberg (red) *En referensram för studier av kommuner i förändring*. Rapport nr 2 i Det nationella kommunforskningsprogrammet. Göteborg: KFi-Väst.

Norén, Ylva, 1998, "Hur sköter kommunstyrelsen sin uppgift?" I Nilsson, Lennart (red) *Mångfald – bilder av en storstadsregion*. SOM-rapport 21. Göteborg: Göteborgs universitet.

Norén, Ylva, 2000, "Vinden har vänt – kommunalt förtroende på ny kurs". I Nilsson, Lennart (red) *Den nya regionen*. SOM-rapport 25. Göteborg: Göteborgs universitet.

Norén Bretzer, Ylva, 2005, *Politiskt förtroende – betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Doktorsavhandling. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Norén Bretzer, Ylva, 2007, "Vad betyder kommunstorlek för det politiska förtroendet?" I Johansson, Folke, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer (red) *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: SKL i samarbete med CEFOS.

Norén Bretzer, Ylva, 2011, "Svenskarnas tilltro till domstolarna". I Holmberg, Sören, Lennart Weibull och Henrik Oscarsson (red) *Lycksalighetens ö*. SOM-rapport 52. Göteborg: Göteborgs universitet.

Norén Bretzer, Ylva, Björn Forsberg och Kerstin Bartholdsson (2006) Lokal översättning av de nationella miljömålen. En processutvärdering i åtta svenska kommuner 2006. Stockholm: Naturvårdsverket.

Nyseth, Torill, 2008, "Network Governance in Contested Urban Landscapes." *Planning Theory and Practice*, 9(4): 497-514.

Nyseth, Torill, 2009, "Place Reinvention at the Northern rim. Introduction." I Nyseth, Torill og Arvid Viken (red) *Place Reinvention: Northern Perspectives*. London: Ashgate.

Nyseth, Torill, 2011, "Planning for the unknown. The Tromsø Experiment." *Town Planning Review*, 82 (5): 573-595.

Nyseth, Torill og Brynhild Granås, Brynhild, 2007, "Flerfaglig stedsforståelse i analyse av lokale transformasjonsprosesser." I Nyseth, Torill, Anniken Førde, Svein Jentoft og Ole Jørgen Bærenholdt (red) *I disiplinenes grenseland: Tverrfaglighet i Teori og praksis*. Oslo: Fagbokforlaget.

Nyseth, Torill, John Pløger og Trine Holm, 2010, "Planning Beyond the Horizon: The Tromsø Experiment." *Planning Theory*, 9(3): 223-248.

Nyseth, Torill og Arvid Viken (red), 2009, *Place Reinvention: Northern Perspectives*. London: Ashgate.

## O

Olsson, Jan, 1995, *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi. En jämförande kommuntypsstudie*. Örebro Studies 12. (Akademisk avhandling i statsvetenskap, Göteborgs universitet).

Olsson, Jan, 2003, "Democracy paradoxes in multi-level governance. Theorizing on structural fund policy research." *Journal of European Public Policy*, 10(2): 283–300.

Olsson, Jan (red), 2005, *Hållbar utveckling underifrån*. Nora: Nya Doxa.

Olsson, Jan, 2009a, "The Power of the Inside Activist: Understanding Policy Change by Empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF)." *Planning Theory & Practice*, 10(2): 167–187.

Olsson, Jan, 2009b, "Sustainable development from below: institutionalising a global idea-complex" *Local Environment*, 14(2): 127–138.

Olsson, Jan, 2011a, "Värdekomplexitet och värdekonflikter", i Almstedt Jansson, Malin; Ebenhard, Torbjörn och De Jong, Johnny (red) *Naturvårdskedjan – för en effektivare naturvård*. CBM:s skriftserie 48, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala 2011.

Olsson, Jan, 2011b, "Kommunens hantering av värdekonflikter", i Almstedt Jansson, Malin; Ebenhard, Torbjörn och De Jong, Johnny (red) *Naturvårdskedjan – för en effektivare naturvård*. CBM:s skriftserie 48, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala 2011.

Olsson, Jan, 2011c, "Hur når vi målen i skogslandskapet – mer eller mindre styrning?", i Almstedt Jansson, Malin; Ebenhard, Torbjörn och De Jong, Johnny (red) *Naturvårdskedjan – för en effektivare naturvård*. CBM:s skriftserie 48, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala 2011.

Olsson, Jan och Erik Hysing, *kommande*, "Theorizing the Inside Activist – A New Concept for Understanding Policy Change." inskickad till *Planning Theory & Practice*, April 2011.

Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (red), 2005, *Helse-Norge I støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen*. Bergen: Fagbokforlaget.

## P

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose, 1997, "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?" I Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red) Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano forlag.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose, 2000, "Det lokale selvstyrets omdømme: Opphav og betydning." I Offerdal, Audun og Jacob Aars (red) Lokaldemokrati – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag, rev. utg. Oslo: Kommuneforlaget.

Pikkala, Sari, 2005, *Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003.* [Kommunen ur beslutsfattarens perspektiv. En studie av kommunala förtroendevalda och tjänsteinnehavare 1995–2003]. Acta 176. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.

Pikkala, Sari, 2009, *Avhoppare och utslagna. Personomsättning i finländska kommunfullmäktige.* Åbo: Åbo Akademis förlag.

## R

Ramböll, 2009, *Samarbete kring Öresund, Kattegatt och Skagerrak: Hur fungerar det nya EU-programmet?* Stockholm.

Ramböll, 2010, *Samverkan kring Öresund, Kattegatt och Skagerrak: Gränsöverskridande mervärde i sex projekt.* Stockholm.

Regionplanenämnden vid Stockholms läns landsting, Stockholms stad, Länsstyrelsen i Stockholms län, Tillväxtverket och Näringsdepartementet, 2010, *Stockholmsregionen i utveckling. Uppföljning av OECD Territorial Reviews Stockholm.*

Ringholm, Toril, 2011, *Kommuner i utvikling.* Plan 1/2011. Oslo: Universitetsforlaget.

Ringholm, Toril. og Nils Aarsæther, 2010, "The Municipality as Community Developer in the North.", paper til konferansen Arctic Frontiers, Tromsø.

Ringholm, Toril, Nils Aarsæther, Peter Bogason og May-Britt Ellingsen ,2011, *Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse.* Rapport 2/2011. Tromsø: Norut.

Ringholm, Toril, Nils Aarsæther, Vigdis Nygaard og Per Selle ,2009, *Kommunene som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling.* Rapport 8/2009. Tromsø: Norut Tromsø

- Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars, 2008, "Lokalt folkestyre AS." I Helgøy, Ingrid og Jacob Aars (red) *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringkjøb, Hans-Erik, Jacob Aars og Signy Irene Vabo, 2008, *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Rokkansenteret, Rapport 1-2008. Bergen: Rokkansenteret.
- Rose, Lawrence E., 1999, "Citizen (Re)orientations to the Welfare State: From Public to Private Citizens?" I Jet Bussemaker (red) *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*. London: Routledge.
- Rose, Lawrence E., 2002, "Municipal Size and Local Nonelectoral Participation: Findings from Denmark, The Netherlands and Norway." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6): 829-51.
- Rose, Lawrence E., 2005, "Territorial and Functional Reforms: Old Wine in New Bottles – or a New Vintage?" I Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, Pascal Delwit og Jean-Benoit Pilet, (red), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele.
- Rose, Lawrence E., 2011, "Den krevende borger: Kveles lokaldemokrati?" I Baldersheim, Harald og Eivind Smith (red), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 1995, "Borgerdyder og det lokale selvstyret: Politisk liv og lære blant folk flest." I Hansen, Tore og Audun Offerdal (red) *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere: Festskrift til Francesco Kjellberg*. Oslo: Tano forlag.
- Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 1999, "Confidence in Politicians and Institutions: Comparing National and Local Levels." I Narud, Hanne Marthe og Toril Aalberg (red), *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2000, "The Legitimacy of Local Government: What Makes a Difference? Evidence from Norway." I Hoggart, Keith og Terry N. Clark (red), *Citizen Responsive Government*. Amsterdam: JAI/Elsevier.
- Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2003a, "Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter?" *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19(3):240–75.
- Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2003b, "Kommunesammenslåing: Folkets krav eller folkets skrekk?" I Kommunenes Sentralforbund (red) *Er*



*sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestruktur.* Oslo: Kommuneforlaget.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2004, "Holdninger til endringer i kommunestruktur – hva man ser kan bero på hvor man står: Noen kommentarer til Dag Ingvar Jacobsens nyanser." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 20(4):414-20.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2005, "Endringer i kommunestrukturen: Hva skiller motstanderne fra de velvillige?" I Jo Saglie og Tor Bjørklund (red) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2009a, "Lokaldemokratiets Grunnvoll: Innbyggernes politiske interesse og kompetanse" I Saglie, Jo (red) *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen, 2009b, "Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til?" I Saglie, Jo (red) *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.

Rose, Lawrence og Audun Skare, 1996, *Lokalt folkestyret i klemme? Noen momenter vedrørende innbyggernes forhold til kommunen og kommunepolitikk*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsnotat 01/96.

Røiseland, Asbjørn, 2007, *Styringsnettverk i Steinkjer*. Høgskolen i Bodø: Prosjektnotat.

Røiseland, Asbjørn, 2010, "Local self-government or local co-governance?" *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 8 (2):133-145.

Røiseland, Asbjørn, 2011, "Understanding local governance. Institutional forms of collaboration." *Public Administration*, 89 (3): 879:893.

Røiseland, Asbjørn og Signy I Vabo, 2008, "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24 (1-2):86-107.

Røiseland, Asbjørn og Signy I Vabo, 2008, "Kommunalt selvstyre eller samstyring?" *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 49 (3):409-420.

## S

Sandberg Siv, 2007, "En fråga om politisk logik. Om försöken att förstärka och omorganisera den regionala nivån i Finland och Sverige på 1990-talet." I Karlsson, Nils och Joakim Nergelius (red) *Federalism på svenska*. Ratio: Stockholm.

Sandberg Siv, 2009, "Västra Götalandsregionen och det svenska regionidealet i nordisk belysning." I Lennart Nilsson (red) *Att bygga. Att bo. Att leva. En bok om Västsverige*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Sandberg Siv, 2009, "'Regionernas Norden' tio år efteråt. Institutionell utveckling och politisk debatt om den politiska mellannivån i Norden 1996–2009." I Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug och Morten Øgård (red) *The rise of the networking region: The challenges of regional collaboration in a globalized world*. Stockholm: Nordregio.

Sandberg, Siv, 2010, "Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery?" I Baldersheim, Harald och Lawrence E. Rose (red) *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sandberg, Siv, 2010, "Decentralized, Unitary Welfare States. The Role of Local Government in Denmark, Finland, Norway and Sweden." I Kuhnle, Stein Chen Yinzhang, Klaus Petersen och Pauli Kettunen (red) *The Nordic Welfare State*.

Sandberg, Siv, 2011, "The Nordic Regions: Institutional Development and Public Debate 1996–2010." I Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug och Morten Øgård (red) *The Rise of the Networking Region: The Challenges of Regional Collaboration in a Globalized World*. Ashgate: Aldershot (under utgivning).

Sandberg, Siv, 2011, *Beslutsfattarna och strukturreformen* (arbetsnamn) Helsingfors: Finlands Kommunförbund (under utgivning).

Segaard, Signe B., 2008, "To e-demokratiprojekter: succes og fiasko som baggrund for læring." *Kommunal økonomi og politikk (KEOP)*, 12(4):33-59.

Segaard, Signe B., 2008, "Lokalt e-demokrati – tre analyseperspektiver til at forstå to projekter. Fra ide til resultater." *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift*, 24:331-358.

Segaard, Signe B., 2008, "At håndtere et e-demokratiprojekt som en organisatorisk ændring." *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 3:375-407.

Segaard, Signe B., 2010, *Veje til lokalt e-demokrati – organisering, mål, virkemidler og resultater*. Oslo: Akademisk Publiserings.

Segaard, Signe B., 2010, "Mellom myndighet og medieaktør. Nyhetsformidling i seks nettaktive kommuner." *Scandinavian Journal of Public Administration*, 12(1/2):27-54.

Sellers, Jefferey och Anders Lidström, 2007, "Decentralization, Local Government and the Welfare State." *Governance*, 20(4): 609-632.

Serritzlew, Søren, Asbjørn Skjæveland og Jens Blom-Hansen, 2008, "Explaining Oversized Coalitions: Empirical Evidence from Local Governments." *Journal of Legislative Studies*, 14(4): 421-450.

Serritzlew, Søren, Asbjørn Skjæveland og Jens Blom-Hansen, 2010, "Portfolio Allocation or Policy Horizons? Determinants of Coalition Formation in Danish Local Government." *Local Government Studies*, 36(6): 843-866.

Sjöblom, Stefan, Kjell Andersson, Erland Eklund och Sebastian Godenhjelm (red), 2006, *Project Proliferation and Governance – the case of Finland*. SSKH Meddelanden 69. Helsinki: Swedish School of Social Science, University of Helsinki.

Sjöblom, Stefan och Sebastian Godenhjelm, 2009, "Project Proliferation and Governance – Implications for Environmental Management." *Journal of Environmental Policy & Planning* 11(3): 169-185.

Skjæveland, Asbjørn og Søren Serritzlew, 2010, "Which Party Gets the Mayoralty? A Multivariate Statistical Investigation of Danish Local Government Formation." *Scandinavian Political Studies*, 33(2): 189-206.

Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen, 2007a, "Theories of Coalition Formation: An Empirical Test Using Municipal Data from Denmark." *European Journal of Political Research*, 46(5): 721-745.

Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen, 2007b, "Konstitueringerne: De lange knives nat?" I Buch, Roger og Jørgen Elklit (red) *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Skoog, Louise, 2011, *Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 120. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Solli, Rolf, 1998, *Viskande tjänstemän: en studie av kommunala ekonomikers vardag. KFi-rapport nr 81*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Solli, Rolf, 1999, *Lågmäld styrning: perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll*. Stockholm: SNS förlag.

Solli, Rolf. 2009. *Viskande tjänstemän III - En longitudinell studie av kommunala ekonomischer*. Göteborg: University of Gothenburg.

Solli, Rolf och Anna Cregård, 2008, "Det är svårt att dansa tango. Om kommundirektörsrollens innehåll och betydelse". *Kommunal ekonomi och politik*, 12(3): 31-54.

Solli, Rolf. och Peter Demediuk, 2000, *Chief Finance Officer in local government - Sweden vs Australia*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

Solli, Rolf och Anders Källström, 1995, *Kommundirektören: en studie av kommunens högste tjänsteman. Arbetsrapport, 8*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Solli, Rolf och Anders Källström, 1995, *Kommundirektören: vardagen och teorin. KFi-rapport, 36*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Solli, Rolf och Kajsa Värna, 2005, *Viskande tjänstemän II*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Statskontoret, 2004a, *Det regionalpolitiska experimentet: Lärande nätverk för regional utveckling*. Rapport 2004:5. Stockholm.

Statskontoret, 2004b, *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland. Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?* Rapport 2004:32. Stockholm.

Statskontoret, 2005, *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland? Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen*. Rapport 2005:18. Stockholm.

Strømsnes, Kristin og Jacob Aars, 2011, "Pendling og sosial kapital i norske storbyregioner." I Wollebæk, Dag og Signe Bock Seegaard (red) *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm Forlag.

Sverdrup, Thomas, Nils Aarsæther og Halvard Vike, 2011, *Tjenester og partnerskap på Fornebu*. Sandvika: Bærum kommune.

## T

Thomasson, Anna, 2007, "Den komplexa rollen: Politikern som styrelseledamot." *Kommunal ekonomi*, nr 6 2007: 37-39.

Thomasson, Anna, 2009, "Exploring the Ambiguity of Hybrid Organisations: A Stakeholder Approach." *Financial Accountability & Management*, 25 (3): 385-398.

Thomasson, Anna, 2009. *Navigating in the Landscape of Ambiguity: A Stakeholder approach to the governance and Management of Hybrid organizations*. Lund: Lund Business Press.

Thomasson, Anna, 2009, "Svårstyrda hybrider." *Kommunal Ekonomi*, nr 5 2009: 25-26.

Tahvilzadeh, Nazem, kommande, *Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företrädarskap* (arbetstitel). Doktorsavhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Tjerbo, Trond, Marthe Indset og Tore Hansen, 2011, "Fylkesmannens rolle i det norske styringssystemet", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 2011 (Kommende).

## V, W

Vabo, Signy I, 2007, *Styringsnettverk i Drammen*. Høgskolen i Oslo: Prosjektnotat.

Vabo, Signy I, 2010, "Styring av nettverksbaserte samarbeid i norske kommuner." I Ladegård, Gro og Signy. I. Vabo (red) *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vabo, Signy I. and Asbjørn Røiseland, 2011, *Conceptualizing tools in network governance. Applying the NATO-scheme in a local government context*. Draft.

Vabo, Signy I, Asbjørn Røiseland and Torill Nyseth, 2011, "Evaluating performance in urban development networks – the Nordic context." *Urban Research & Practice*, 4 (1):72-84.

Viken, Arvid, Brynhild Granås og Torill Nyseth, 2008, "Kirkenes: An Industrial Site Reinvented as a Border Town." *Acta Borealia*, 25(1): 22-44.

Viken, Arvid og Torill Nyseth, 2009, "The narrative constitution of materiality." I Nyseth, Torill og Arvid Viken (red) *Place Reinvention: Northern Perspectives*. London: Ashgate.

Viken, Arvid og Torill Nyseth, 2009, "Kirkenes – A Town for Miners and Ministers." I Nyseth, Torill og Arvid Viken (red) *Place Reinvention: Northern Perspectives*. London: Ashgate.

Värna, Kajsa och Birgitta Örnfeldt, 2003, *Långlivade förvaltningschefer - strateger som verkar utan att synas*. Göteborg: Förvaltningshögskolan

Wandén, Stig 2007, Miljömål och andra önskemål. En studie av synergier och konflikter. Stockholm: Naturvårdsverket.

Wide, Jessika, 2006, *Kvinnors politiska representation i ett jämförande perspektiv – nationell och lokal nivå*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Wide, Jessika, 2009, *Nomineringsprocessens betydelse för kvinnors politiska representation i kommunerna*. Projektplan, VR dnr 2009-901.

Wide, Jessika, 2010, *Ju mer makt, desto färre kvinnor? Om kvinnors vertikala marginalisering i kommunalpolitiken*. Uppsats presenterad vid Statsvetenskapliga Förbundets Årsmöte i Göteborg, den 30 september - 1 oktober 2010.

Wrenne, Petter, 1997, *Kontakter och förankring: en studie av kommunstyrelsens ordförande*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CE-FOS).

Wrenne, Petter, 1998, *I skuggan av ett kommunalråd eller Hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).

## Z

Zapata Campos, María José och Patrik Zapata, 2012, "Changing the city. Changing La Chureca." *Journal of Change Management*.

Zapata, Patrik och Stellan Malmer, 2010, "Bestäm, betala och undvik kostnaden – den kommunala finansieringsprincipen." *Nordiske Organisationsstudier*, 12(4): 74-93.

## Å, AA, Ä, Ö

Aars, Jacob, 2009, "Immune to Reform?" I Reynaert, Herwig, Kristof Steyvers, Pascal Delwit og Jean-Benoit Pilet (red) *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brügge: Vanden Broele.

Aars, Jacob, Dag Arne Christensen og Tor Midtbø, 2010, *Diversity, uniformity and urban political participation*. Notat 4-2010. Bergen: Uni Rokkansenteret.

Aars, Jacob og Hans-Erik Ringkjøb, 2011, "Local democracy Ltd – The political control of local government enterprises in Norway." *Public Management Review*, 13(6): 825-844.

Aarsæther, Nils og Hilde Bjørnå, 2008, "Powerful leaders - reluctant followers: Budgets and elections in the rural north." I Aarsæther, Nils, Asbjørn Røiseland og Synnove Jensen (red) *Practicing Local Governance: Northern Perspectives*: Nova Science Publishers, Inc.

Aarsæther, Nils og Hilde Bjørnå, 2009, "Fra budsjettkamp til valgutfall: Lokalvalget i Kåfjord og Lyngen kommuner." I Saglie, Jo (red) *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.

Aarsæther, Nils, Torill Nyseth og Hilde Bjørnå, 2011, "Two networks – One City: Democracy and governance networks in urban transformation." *European Urban and Regional studies*, 18(3): 306-321.

Aarsæther, Nils og Halvard Vike, 2011, "Challenging Functional Specialization. Territorial organization of public services in a remade area" – innsendt til vurdering.

Åström, Joachim och Mikael Granberg, 2006, "Elite Support for eParticipation - What Does it Really Mean?" I Rose, Jeremy (red) *Mapping eParticipation*. Venice: DemoNet.

Åström, Joachim och Mikael Granberg, 2007, "Urban Planners, Wired for Change? Understanding Elite Support for E-participation." *Journal of Information Technology and Politics*, 4(2): 63-77.

Åström, Joachim och Mikael Granberg, 2009, "Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering." I Hedlund, Gun & Stig Montin (red) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.





## ÖVRIGA REFERENSER

Här presenteras referenser som förekommer i presentationerna men som inte är ett utfall av forskningsprojektet.

### A

Almond, Gabriel A. och Sidney Verba, 1963, *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown and Company.

Almqvist, Roland (2006). *New Public Management: - om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.

Arendt, Hannah 1970: *On violence*. New York: Harcourt, Brace & World.

### B

Baldersheim, Harald ,1987, "Frå statstenar til stifinnar." I Næss, Hans Eyvind, Edgar Hovland, Tor Gronlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen (red) *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.

Baldersheim, Harald, 1993, "Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?" I Lægred, Per og Johan P. Olsen (red) *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: Tano.

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose, 2010, "Territorial Choice: Rescaling Governance in European States." I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. London: Palgrave Macmillan.

Barney, J., (1996), *Bringing Managers Back In: A resource-based analysis of the role of managers in creating and sustaining competitive advantages for firms*, Texas A&M University.

Bason, Christian ,2007, *Velfærdsinnovation. Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor*. København: Børsen Offentlig.

Baudrillard, Jean, 1970/2009, *The consumer society: myths and structures*. London: Sage Publications.

- Berg, Rikki og Nirmala Rao (red), 2005, *Transforming Local Political Leadership: Models, Trends and Reforms*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bergström, Tomas, Håkan Magnusson och Ulf Ramberg, 2008, "Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government." *Local Government Studies* 34(2): 203-220.
- Birgersson, Bengt-Owe, Harry Forsell, Torsten Odmark, Lars Strömberg och Claes Örtendahl (1971): *Kommunal självstyrelse II. Medborgarna informeras*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Blom, Agneta P., 1994, *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Lund: Dialogos AB.
- Brantgärde, Lennart, 1974, *Kommunerna och kommunblocksbildningen*. Göteborg Studies in Politics 4. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Brantgärde, Lennart, Mats Sjölin och Iris Alfredsson, 1981, *Kommunalpolitik, massmedier och medborgare. Studie av kunskaper, mediautbud och förutsättningar för lokal opinionsbildning*. Stockholm: DsKn 1981:13.
- Brunsson, Nils och Sten Jönsson 1979, *Beslut och handling. Om politikernas inflytande på politiken*. Stockholm: Liber Förlag.
- Bukve, Oddbjørn ,2001, *Lokale utviklingsnettverk*. Avhandling for dr.philosgraden. Rapport nr 76. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Bull, Thomas och Fredrik Sterzel, 2010, *Regeringsformen: en kommentar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bäck, Hanna, 2003, "Explaining and Predicting Coalition Outcomes: Conclusions from Studying Data on Local Coalitions." *European Journal of Political Research*, 42(4): 441-472.
- Bäck, Henry och Torbjörn Larsson 2006, *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*. Liber AB, Malmö: Liber AB.
- Bäck, Henry, 2000, *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Bäck, Henry, 2000, "Rapport från nordiskt kommunalforskarmöte." *Kommunal ekonomi och politik*, 4(1): 83-89.
- Bäck, Henry, 2003, "Mellan koordination och frihet. Den kommunala indelningen i storstadsområdet." *Nordisk administrativt tidsskrift*, 84(1): 5-33.

Bäck, Henry, 2004, *Av de många ett. Västra Götalandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljelinjer*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

## C

Carlson, Yngve, 2010, *Oppgaver uten grenser: Om kommunenes oppgavemangfold og konsekvenser av sterkere statlig styring av kommunene*. Problemnotat. Oslo: KS-BTV.

Castells, Manuel, 1997, *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.

Caulfield, Janice og Helgo O. Larsen (red), 2002, *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske + Budrich.

Christensen, Anne Heeager, Jørgen Grønnegård Christensen og Morten Holm Jensen, 2002, "Farven grå: Kommunale selskaber mellem demokrati og marked." I Blom-Hansen, Jens, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red) *Kommunale patologier. Traditionelle og utraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*. Århus: Systime.

Clark, Terry, Gerd Michael Hellstern og Guido Martinotti (red), 1985, *Urban Innovations as Response to Fiscal Strain*. Berlin: Verlag Europäische Perspektiven.

Collins, HM. och Robert Evans 2002, "The Third Wave of Science Studies. Studies of Expertise and Experience". *Social Studies of Science*, 32(2): 235-296.

Cresswell, Tim, 2004, *Place: A short introduction*. Coventry: Blackwell Publishing.

Crook, Stephen, 1991, *Modernist Radicalism and its Aftermath*. London: Routledge.

Czarniawska, Barbara, 2002, *A Tale of Three Cities or the Glocalization of City Management*. Oxford University Press.

## D

Dagens Samhälle, 2011, "Den politiska ättestupan." *Dagens Samhälle*, Nr. 26: 2-3.

Dahl, Robert A. 1957, "The Concept of Power." *Behavioral Science*, 2(3): 201-215.

Dahl, Robert A. og Edward Tufte, 1973, *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Dale, Trine, 1993, Prosjekt "Folks forhold til kommunen". Dokumentasjonsrapport. Oslo: Statistisk sentralbyrå, Seksjon for intervjuundersøkelser.

Dannestam, Tove, 2009 *Stadspolitik i Malmö: Politikens meningsskapande och materialitet*. Lund: Lund Political Studies.

Dente, Bruno og Francesco Kjellberg, 1988, "Introduction." I Bruno Dente og Francesco Kjellberg (red) *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage Publications.

Denters, Bas, 1985, "Towards a Conditional Model of Coalition Behaviour." *European Journal of Political Research*, 13(3): 295-309.

Denters, Bas, 2002, "Size and Political Trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6):793-812.

Denters, Bas og Lawrence E. Rose (red), 2005, *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Difi, 2010, Statlig styring av kommunene: Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer. Rapport 2010:4. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

Dyhrberg, Niels, Niels Opstrup och Simon Krogh , 2010, "Fra utvalgsstyre til rådsmodel – en ny politisk styreform i de danske regioner." I Nilsson, Lennart (red) *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

## E

ECON Analyse, 2005, *Innovasjon i tjenester*. ECON-rapport nr. 2005-080, Oslo: ECON.

Ek, Richard och Johan Hultman (red), 2007, *Plats som produkt*. Lund: Studentlitteratur.

## F

Fimreite, Anne Lise, 2003, *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Rökkansenteret, Rapport 8-03. Bergen: Rökkansenteret.

Finstad, Nils og Nils Aarsæther (red), 2003, *Utviklingskommunen Oslo*: Kommuneforlaget.

Flo Yngve, 2003, *Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag*. Rapportserien Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, nr 65. Oslo: Makt-og demokratiutredningen.

Flyvbjerg, Bent, Nils Bruzelius och Werner Rothengatter, 2002, *Mega Projects and risk: An anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Forsberg, Björn 2002, Lokal agenda 21 för hållbar utveckling. En studie av miljöfrågan i tillväxtsamhället. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Frandsen, Annie Gaardsted, 2002, "Size and Electoral Participation in Local Elections." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6):853-69.

Friedmann, John, 1987, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University press.

Friedmann, John og Clyde Weaver, 1979, *Territory and Function – The Evolution of Regional Planning*. London: Edward Arnold.

## G

Gravdahl, Hans Petter, 1998, "Consensual Coalitions? Coalition Formation in Norwegian Municipalities." *Scandinavian Political Studies*, 21(4): 307-323.

Gregory, Robert, 2007, "New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?" I Christensen, Tom og Per Lægneid (red) *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.

## H

Habermas, Jürgen, 1994, "Citizenship and National Identity." I van Steenberg, Bart (red), *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.

Hansen, Torbjørn og Anne Sæterdal, 1970, *Ammerud*. Oslo: Pax.

Hansen, Tore, 2008, "På vei mot en norsk regionreform". I Nilsson, Lennart (red) *Regionen och flernivådemokratien*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Hartman, Laura m fl., 2011, *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS förlag.

Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.) (2007). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.

Hernes, Gudmund, 1978, *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon* Bergen: Universitetsforlaget.

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen, 2004, *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2004:124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Howe, Joe og Colin Langdon, 2002, "Towards a Reflexive Planning Theory". *Planning Theory*, 1(3): 209-225.

Högberg, Örjan, 2007, *Maktlösa makthavare: en studie om kommunalt chefskap*. Linköping: Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling, Linköpings universitet.

Høstmark, Maria, 2010, Undersøkelse om det lokale sjølvstyret, 2008 – Om folks forhold til kommunen: Dokumentasjonsrapport. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, Seksjon for intervjuundersøkelser. (Upublisert utkast)

## J

Jacobsen, Dag Ingvar, 1997, *Administrasjonens makt : om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsson, Bengt och Göran Sundström 2006, *Från hemvävd till invävd. Europeisering av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber AB.

## K

Kaase, Max och Kenneth Newton, 1998, *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford university press.

Karlsson, David, 2010, "Landstingspolitikerna och den regionala demokratin framtid". I Nilsson, Lennart (red) *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Keating, Michael, 1995, "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice." I David Judge, Gerry Stoker og Harold Wolman (red) *Theories of Urban Politics*. London: Sage.

Kersting, Norbert og Angelika Vetter (red), 2003, *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.

Kittilson, Miki Caul, 2006, *Challenging Parties, Changing Parliaments. Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Columbus : The Ohio State University Press.

Kjær, Ulrik (2001): *Kommunesammenlægninger – Hvor skal rådhuset så ligge?* Paper presenterat på X. Kommunalforskningskonferensen i Åbo 23. – 25. november 2001.

Klausen, Jan Erling og Åge Johnsen, 2006, "Kommunesammenslåingers politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22:22-45.

KRD, 2005, *Framtidens kommunestruktur - kommuner med ansvar for egen utvikling*. Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet og KS.

Krugman, Paul R., 1991, *Geography and Trade*. Cambridge: M.I.T. Press.

Koch, Per og Johan Hauknes ,2005, *On innovation in the public sector*. PUBLIN-rapport D20. Oslo: NIFU-STEP.

Kornberger, Martin och Chris Carter, 2010, "Manufacturing competition: how accounting practices shape strategy making in cities." *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 23(3): 325-349.

Krantz, Tobias, 2002, *Makten över regionen. En idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963-1996*. Uppsala : Acta Universitatis Upsaliensis.

KS, 2002, *Kommunal selskapsorganisering – økonomiske og juridiske vurderingar*. Oslo: Kommuneforlaget.

## L

Ladner, Andreas, 2002, "Size and Direct Democracy at the Local Level: The Case of Switzerland." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6):813-28.

Larsen, Helge O., 2001, "Rollebegrepet i studiet av politisk lederskap." I Fimreite, Anne-Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red) *Lekmannsstyre under press*. Oslo: Kommuneforlaget.

Larsen, Helge O. og Audun Offerdal, 2000, "Political Implications of the New Norwegian Local Government Act of 1992." I Amnå, Erik og Stig Montin (red) *Towards a New Concept of Local Self-Government*. Bergen: Fagbokforlaget.

Larsen, Helge O. og Nils Aarsæther (red), 1985, *Kommunalt tiltaksarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

Laver, Michael, Colin Rallings og Michael Thrasher, 1998, "Policy Payoffs in Local Government." *British Journal of Political Science*, 28(2): 333-353.

Laver, Michael og Kenneth A. Shepsle, 1996, *Making and Breaking Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lesjø, JonHelge, 2007, "Nettverkssamfunn, innovasjon og byråkrati." I Rønning, Rolf og Håvard Teigen (red) *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.

Lindgren, Karl-Oskar och Kåre Vernby, 2007, "Om kvinnorepresentation och rätten till heltid." *Kommunal ekonomi och politik*, 11(4): 7-314.

Lingsom, Hans K., 2005, "Aktørene på Fornebu: flere hoder – mange roller." *PLAN*, nr 1, 2005: 4-8.

Lægreid, Per og Ove K. Pedersen, 1996, "Forvaltningspolitikk, partsorganisering og institusjonell endring." I Lægreid, Per og Ove K. Pedersen (red) *Integration og Decentralisering. Personale og Forvaltning i Skandinavien*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Löfgren, Karl og Toril Ringholm, 2009, "Introduction: New network modes of Nordic local governance." *Local Government Studies*, 35 (5).

## M

Martins, M.R., 1995, "Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation: A Cross-European Perspective." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 13(4):441-32.



Mayntz, Renate, 2003, "New Challenges to Governance Theory." I H. P. Bang (red) *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press.

Mishler, William och Richard Rose, 2001, "What are the origins of political trust?" *Comparative Political Studies*, 34(1): 30 – 62.

Montin, Stig, 2007, *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.

Montin, Stig, 2007, "Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden." *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 1: 37 – 57.

Mouritzen, Poul Erik, 1989, "City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited." *European Journal of Political Research*, 17(6):661-88.

Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara, 2002, *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Müller, Wolfgang C. och Kaare Strøm, 1999, red. *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

## N

Nathan, Richard P. og Charles Adams, 1976, "Understanding Central City Hardship." *Political Science Quarterly*, 91(1): 47-62.

Newton, Ken, 1982, "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Effectiveness and Democracy in Local Government." *Political Studies*, 30(2):190-206.

Nilsson, Lennart (red), 2004a, *Svensk Samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Nilsson, Lennart (red), 2010, "En region blir till Västra Götalandsregionen 1999-2008?" Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Nilsson, Lennart och Susanne Johansson, 2009, (red) *Att bygga, Att bo, Att leva. En bok om Västra Götaland*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Norell, P O 1989, *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Lund: Studentlitteratur.

Norell, PO 2006, "Co-operation and the Rise of the "New Administrator" – Challenges to Swedish Local Leadership." Paper presented at the xv "Nordiska kommunalforskarkonferensen" in Odense, Denmark 24-26 November 2006.

Normann, Tor Morten, 2002, Undersøking om det lokale sjølvstyret: Dokumentasjonsrapport. Korrigert versjon. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, Seksjon for intervjuundersøkelser.

Norris, Pippa, 1985, "Women's Legislative Participation in Western Europe." *West European Politics*, 8(4): 90-101.

Norris, Pippa, 1997, red., *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, Pippa, 1999, *Critical Citizens*. Oxford: Oxford university press.

NOU 2003:19, 2003, *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Nygren, Gunnar (2005): *Skilda medievärldar. Lokal offentlighet och lokala medier i Stockholm*. Stockholm: Symposion.

Nystad, Jens F., 2005, "Fra Fornebu til Forneby." *PLAN*, nr 1, 2005.

Nødland, Svein Ingve, Nils Asle Bergsgard, Anett Bjelland og Einar Leknes ,2007, *Kommunenes samhandling med frivillig sektor*. Rapport IRIS 2007/047, Stavanger: IRIS.

## O

Oakes, Ann och Elizabeth Almquist, 1993, "Women in National Legislatures: A Cross-National Test of Macrostructural Gender Theories." *Population Research and Policy Review*, (12): 71-81.

Oliver, J. Eric, 2000, "City Size and Citizen Involvement in Metropolitan America." *American Political Science Review*, 94 (2):361-73.

Oliver, J. Eric, 2001, *Democracy in Suburbia*. Princeton: Princeton University Press.

Olsen, Johan P., 1978, "Folkestyre, byråkrati og korporativisme – skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv." I Olsen, Johan P. (red) *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

## P

Phillips, Åke 1988, *Eldsjälar: en studie i aktörsskap i arbetsorganisatoriskt utvecklingsarbete*. Stockholm: EFI.

Phillips, Anne, 2000, *Närvarons politik – den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*. Studentlitteratur: Lund.

Pierre, Jon och Guy B. Peters, 2006, *Governance, Politics, and the State*. Palgrave MacMillan, New York, St. Martin's.

Porter, Michael E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

Prop. 1993/94:150: Kompletteringsproposition, Stockholm, 1994.

Prop 1997/98:145, Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

Prop 2004/05:150, Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.

Putnam, Robert D 1993, *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, Robert D., 1996, *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag.

Putnam, Robert D., 2000, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

## R

Reynaert, Herwig, Kristof Steyvers, Pascal Delwit og Jean-Benoit Pilet (red), 2005, *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele.

Reynolds, Andrew, 1999, "Women in the Legislatures and executives of the World: Knocking at the Highest Glass ceiling." *World Politics*, 51(4): 547-572.

Rhodes, R. A. W, 1997, *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.

Ringholm, Toril, Nils Aarsæther, Vigdis Nygaard og Per Selle ,2009, *Kommunen som samfunnsutvikler*. Rapport 8/2009. Tromsø: Norut Tromsø.

Rombach, Björn 1991, *Det går inte att styra med mål: en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund: Studentlitteratur.

Rost, Joseph C., 1991, *Leadership for the twenty-first century*. New York; London: Praeger.

Rudlang, Hilde, 1996, Undersøkelse om folks forhold til kommunen - 1996. Dokumentasjonsrapport. Oslo: Statistisk sentralbyrå, Avdeling for personstatistikk/ Seksjon for intervjuundersøkelser. Notater 1996 96/22.

## S

Sabatier, Paul A. (red), 2007, *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

Sandberg, Siv, 2009, "Västra Götalandsregionen och det svenska regionidealet i nordisk belysning". I Nilsson, Lennart och Susanne Johansson(red) *Att bygga, Att bo, Att leva. En bok om Västra Götaland*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Schultz, Alfred, 1967/1972, *The phenomenology of the social world*. Evaston: Northwestern University Press.

Selle, Per og Bjarne Øymyr ,1995, *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940-1990*. Oslo: Det norske samlaget.

Sjölin, Mats (1985): *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner*. Lund: Dialogos.

SOU 1991:98: Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans. Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer, Kommunalekonomiska kommittén, Stockholm.

St. meld. nr. 32 (1994-95), *Kommune- og fylkesinndeling*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Stenlås, Niklas, 2009, *En kår i kläm - Lärarket mellan professionella ideal och statliga reformideologier. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi; 2009:6*. Stockholm: Finansdepartementet Regeringskansliet.

Steunenberg, Bernard, 1992, "Coalition Theories: Empirical Evidence for Dutch Municipalities." *European Journal of Political Research*, 22(3): 245-278.

St.meld. nr. 31 (2002-2003), 2003, *Storbymeldingen*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 33 (2007-2008), 2008, *Eit sterkt lokaldemokrati*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Svaleryd, Helena, 2009, "Women's representation and public spending." *European Journal of Political Economy*, 25(2): 186-198.

Svara, James, 2006, "The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government." *International Journal of Public Administration*, 29(12): 1065-1090.

Swianiewicz, Pawel, 2010a, "If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective." *Local Government Studies*, 36(2):183-203.

Swianiewicz, Pawel (red), 2010b, *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: LGI - Open Society Institute.

Sørensen, Eva. og Jacob Torfing, 2005, *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (red), 2007, *Theories of democratic network governance*. Houndmills, Basingstoke, Houndmills: Palgrave.

## T

Tarschys, Daniel 2002, Huru skall statsverket granskas? – om riksdagen och den demokratiska kontrollen. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, Ds2002:58.

Teigen, Håvard, 2000, "Bank- og bygdeutvikling: plan og marknad frå sjølvbergingssamfunn til den globale kapitalismen" I Teigen Håvard. (red) *Bygdeutvikling: Historiske spor og framtidige vegval*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.

Teigen, Håvard, 2007, "Kommunane som nærings- og innovasjonsaktørar." I Rønning, Rolf og Håvard Teigen (red) *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.

Teigen, Håvard, Terje Skjeggedal og Asgeir Skålholt, 2010, *Kommunesektorens innovasjonsarbeid – ein analyse av verkemidlar og verkemiddelaktørar*. ØF-rapport nr 11/2010. Lillehammer: Østlandsforskning.

Thylefors, Ingela, 2007, *Ledarskap i human service-organisasioner*. Stockholm: Natur och kultur.

Torstendahl, Rolf, 2008, "Har professionerna sin framtid bakom sig - eller har de bytt innehåll?" I Sjöberg, Maria och Yvonne Svanström (red), *Att göra historia : Vänbok till Christina Florin*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.

Tyler, Tom, 1990 *Why do people obey the law?* New Haven and London: Yale university press.

UN-Habitat, 2010, *Solid waste management in the world's cities. Water and sanitation in the world's cities.* London: Earthscan.

## **V,W**

Van der Kolk, Henk, Colin Rallings og Michael Thrasher, 2004, "Electing Mayors: A Comparison of Different Electoral Procedures." *Local Government Studies*, 30(4): 589-608.

Van der Kolk, Henk, Colin Rallings og Michael Thrasher, 2006, "The Effective Use of the Supplementary Vote in Mayoral Elections: London 2000 and 2004." *Representation*, 42(2):91-102.

Van Kempen, Eva T., 1994, "The Dual City and the Poor: Social Polarisation, Social Segregations and Life Chances." *Urban Studies*, 31(7): 995-1015.

Vedung, Evert 1998, *Utvärdering i politik och förvaltning.* Lund: Studentlitteratur.

Verba, Almond; Nye, Norman H. & Kim, Jae-On, 1978, *Participation and political equality : a seven-nation comparison.* Cambridge university press.

Vetter, Angelika, 2007, *Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe?* Lanham, MD: Lexington Books.

Wandén, Stig, 2007, *Miljömål och andra önskemål. En studie av synergier och konflikter.* Stockholm: Naturvårdsverket.

Wallin, Gunnar, Peter Ehn, Magnus Isberg och Claes Linde 1999, *Maktthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning.* Stockholm: SNS Förlag.

Warwick, Paul, 2000, "Policy Horizons in West European Parliamentary Systems." *European Journal of Political Research*, 38(5): 37-61.

Weber, Max, 1969, *The Theory of Social and Economic Organization.* New York: The Free Press.

Weick, Karl, 1995, *Sensemaking in organizations.* Thousand Oaks: Califonien Sage.

Weick, Karl, 2001, *Making sense of the Organization.* Oxford: Blackwell Publishing.

Weick, Karl, 2009, *Making sense of the organization: the impermanent organization*. Wiltshire: John Wiley & Sons Ltd.

Wilson, Woodrow, 1887, "The Study of Administration." *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

Wollebæk, Dag og Per Selle (2002) *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.

## Z, Å, AA, Ä, Ö

Zapata, Patrik, 2004, *I skandalers spår*. Doktorsavhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Aarsæther, Nils (red), 2004, *Innovations in the Nordic Periphery*. Nordregio R2004:3. Stockholm: Nordregio.

Åström, Joachim, 2004, *Mot en digital demokrati?*. Doktorsavhandling. Örebro Studies in Political Science 9. Örebro: Örebro universitet.

Åström, Joachim, Anna Carola Freschi och Stig Montin, 2010, "Electronic and Representative Democracy: A happy couple?" I Amnå, Erik (red) *New Forms of citizen Participation. Normative Implications*. Baden-Baden: NOMOS.

Østerud, Ø; F Engelstad og Per Selle, 2003, *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen, Makt og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal.

