

En avsektoriserad politisk organisation

Demokrati och samordning i svenska kommuner



Förord

I Sverige har vi ett decentraliserat demokratiskt system som bygger på kommuner och regioners självstyre. Lokalt självstyre innebär ett brett uppdrag och ansvar för en rad uppgifter som rör välfärden samt lokal och regional samhällsutveckling. Samtidigt ska väl fungerande demokratiska institutioner upprätthållas. Fullmäktige är kommuner och regioners högsta beslutande organ och beslutar om den politiska organisationens utformning och utser ledamöter de politiska organen. Utöver obligatoriska nämnder har kommuner och regioner en stor frihet att själva bestämma hur den politiska organisationen ska utformas.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ska värna och utveckla en vital lokal och regional demokrati och ge förutsättningar för en effektiv styrning för bättre resultat i välfärden. SKR har under lång tid samlat in information om den lokala demokratin och sprider kunskap om dess utveckling och förutsättningar när det gäller styren, förtroendevalda och politisk organisation.

Från mitten av 1990-talet och framåt har ett sextiotal kommuner förändrat sin politiska organisation på ett genomgripande sätt genom att gå från en traditionell organisation med facknämnder till en alternativ politisk organisation. SKR finansierade 2009 en rapport där forskarna David Karlsson, Olof Rommel och Johan Svensson närmare studerade kommuner som infört en alternativ politisk organisation. Uppföljande studier har varit efterfrågade och därför har SKR tagit initiativ till denna rapport som författats av Jörgen Johansson, docent, vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Rapporten innehåller en studie av svenska kommuner som skapat en avsektorerad politisk organisation. Rapportens analys innehåller övergripande dokumentation av samtliga kommuner som introducerat en alternativ modell och en djupstudie av de kommuner som var först ut med dessa reformer. Åsikter och slutsatser är författarens och de medverkandes egna.

SKR hoppas att rapporten ska inspirera till samtal om den lokala demokratin organisering och utveckling. Vidare är förhoppningen att den ska vara användbar för såväl de kommuner som genomfört liknande organisationsreformer som kommuner där sådana förändringar planeras.

Stockholm, oktober 2022

Lena Langlet

Chef Demokratisektionen, Avdelningen för ekonomi och styrning

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| 1. Inledning..... | 5 |
| 1.1 En avsektoriserad kommun..... | 5 |
| 1.2 Syfte och frågor | 6 |
| 1.3 Rapportens disposition..... | 7 |
| 2. Teori och metod | 8 |
| 2.1 Teoretiska utgångspunkter..... | 8 |
| 2.2. Metod | 15 |
| 1. Resultat | 20 |
| 3.1 Statistisk dokumentation | 20 |
| 3.2 Enkätresultat och semi-strukturerade intervjuer | 28 |
| 2. Slutsatser | 54 |
| 4.1 Den avsektoriserade kommunens kännetecken | 54 |
| 4.2 Styrkor och svagheter med en avsektoriserad modell | 54 |
| 4.3 Slutord | 57 |
| Litteratur..... | 59 |

1. Inledning

1.1 En avsektoriserad kommun

Denna rapport innehåller en studie av svenska kommuner som skapat en avsektoriserad politisk organisation. Den avsektoriserade organisationen innebär i korthet att de flesta av kommunens facknämnder – exempelvis socialnämnd, utbildningsnämnd, plan- och byggnämnd, kultur- och fritidsnämnd – avvecklas och ansvaret överförs till kommunstyrelsen. Den typen av organisationsförändringar kom att introduceras bland svenska kommuner mot slutet av 1990-talet och den första kommunen att skapa en avsektoriserad kommun var Stenungsunds kommun år 1997. Från 1997 till 2022 har sammanlagt 66 kommuner i Sverige introducerat en avsektoriserad modell. Det är dock så att 11 kommuner av de 66 beslutat att återgå till en traditionell kommunorganisation med facknämnder. Introduktionen av en avsektoriserad modell har varit politiskt omtvistad och det har under hela perioden från 1997 förts en livlig debatt i kommunsverige om modellens för- och nackdelar.

I den kommunforskning som studerat introduktionen av avsektoriserade kommuner i Sverige har det dominerande intresset riktats mot grundproblemet att kunna balansera behov av sektorssamordning och samtidigt kunna behålla och stärka demokrativärden (Bäck et al. 2001, Karlsson et al. 2009, Siverbo et al. 2006, 2009, Siverbo 2014, Johansson 2017, Johansson 2018, Karlsson et al. 2018). Problemet består i att kommunens politik centraliseras till kommunstyrelsen när facknämnderna avvecklas och antalet förtroendeuppdrag minskar. Tillspetsat kan det uttryckas som att den avsektoriserade kommunen kännetecknas av maktkoncentration och därmed färre enheter i organisationen som har ansvar för ett självständigt beslutsfattande. Kritiker har hävdats att detta riskerar att leda till ett demokratiskt underskott i kommunpolitiken. Försvare av modellen har istället hävdats att kommunens demokratiska legitimitet ur medborgarnas och brukares perspektiv ökar när kommunens verksamheter präglas av helhetssyn och minskat stuprörstänk. Dessutom menar försvarna av den avsektoriserade modellen att den öppnar för att stärka demokrativärden genom politiskt utvecklingsarbete med beredningar under kommunfullmäktige.

Ett annat problem som tangerats i kommunforskningen har uppmärksammat behovet av specialisering som kännetecknar det politiska arbetet i facknämnder. I det sammanhanget har riskerna med att lägga alla frågor i kommunstyrelsen

analyserats och en grundläggande problematik har varit att arbetsbelastningen för politikerna i kommunstyrelsen blivit alltför betungande. Detta har i sin tur lett till att en växande mängd frågor har delegerats från politikerna till förvaltningen (Johansson & Severinsson 2017). Frågan om specialisering kan till en viss del även förknippas med att den avsektorerade modellen blir mer svårhanterlig ju större kommunen är. I stora kommuner är det svårt för en liten grupp av kommunstyrelsepolitiker att ha överblick och kunskap om kommunens olika verksamheter för att kunna styra på ett demokratiskt och effektivt sätt.

1.2 Syfte och frågor

Den här studien avser att fördjupa förståelsen av dessa problem och ska ses som en utvärdering 25 år efter det att Stenungsunds kommun som pionjärkommun startade en avsektorerad politisk organisation. Analysen i denna rapport innehåller dels en övergripande dokumentation av samtliga kommuner som introducerat modellen och dels en djupstudie av 14 kommuner som var först ut med att tillämpa en avsektorerad modell. Denna studie är därmed en uppföljande studie av Karlsson med flera (2009) som gjorde en första analys år 2009 av samma 14 kommuner.¹

Syftet med denna rapport är att ge en övergripande dokumentation och att analysera frågor om den avsektorerade modellen gällande organiseringsprocesser, samordningsvärden och demokratiutveckling. Två frågor ska besvaras:

1. Vad kännetecknar de kommuner som introducerat en avsektorerad organisation jämfört med en traditionell facknämndsbasead organisation? Följande aspekter belyses; (i) kommunstorlek, (ii) förtroendeuppdrag, (iii) kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges organisation samt (iv) politisk majoritet
2. Hur värderar både politiker och tjänstepersoner i berörda kommuner vilka effekter den avsektorerade organisationsmodellen haft i det kommunpolitiska arbetet?

¹ De 14 kommunerna är: Arvika, Eksjö, Finspång, Götene, Härryda, Kungälv, Lerum, Nykvarn, Rättvik, Skurup, Stenungsund, Svedala, Tierp, Valdemarsvik

En tanke med rapporten är också att den ska kunna användas för lärandeaktiviteter, både bland kommuner som sedan tidigare arbetar i en avsektorerad kommunorganisation och bland kommuner som planerar att introducera modellen.

1.3 Rapportens disposition

Rapporten disponeras i fyra kapitel. Utöver detta inledningskapitel beskrivs i kapitel två studiens teoretiska metodmässiga utgångspunkter. Tre huvudbegrepp kommer att vägleda den fortsatta analysen; organisering, samordning och demokrati. I det tredje kapitlet presenteras den empiriska undersökningen bestående av dels en statistisk översikt rörande förekomst och utveckling av den avsektorerade kommunmodellen, dels en genomgång av resultat från både en enkätundersökning och semistrukturerade intervjuer. Rapporten avslutas med ett kapitel 4 där studiens viktigaste slutsatser presenteras.

2. Teori och metod

2.1 Teoretiska utgångspunkter

Undersökningen i denna rapport vägleds av tre teorifält i policystudier inom offentlig förvaltning; organisering, samordning samt demokrati.

Forskningsuppgiften i detta fall består i att analysera hur kommuner genomfört organisationsförändringar för att kunna hantera en växande mängd frågor som kräver en samordnad och demokratiskt förankrad politik. Kommunernas mål med att göra organisationsförändringar av detta slag är främst att komma bort från en alltför starkt sektoriserad politik och samtidigt kunna behålla och stärka demokratiska grundvärden i det kommunpolitiska arbetet. Inledningsvis behöver vi därför något kortfattat definiera vad som avses med en avsektoriserad respektive återsektoriserad politisk organisation.

Avsektorisering respektive återsektorisering

Vad avses då med en avsektoriserad respektive återsektoriserad organisation. Den analytiska grundfrågan består i att klarlägga vad som avses med 'sektor' i kommunens organisation. För att göra detta hanterligt kommer vi att utgå från de olika verksamhetslag som finns i en svensk kommun. År 2021 fördelade sig de kommunala kostnaderna enligt nedanstående tabell.

Tabell 2.1. Andel kostnader för egentlig verksamhet 2021 i svenska kommuner (SKR 2022).

| Kostnadsslag | % |
|---|----------------|
| Infrastruktur (byggnation) och skydd (miljö, räddningstjänst) | 7,6 % |
| Kultur och fritid | 4,6 % |
| Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg | 14,4 % |
| Grundskola | 18,4 % |
| Gymnasieskola och vuxenutbildning | 10,5 % |
| Äldreomsorg | 18,8 % |
| Funktionshindrade | 11,3 % |
| IFO (Individ och familjeomsorg) | 7,1 % |
| Övrigt (arbetsmarknad, politik, flyktingmottagning, överförmynd.mm) | 7,2 % |
| Totalt | ~ 100 % |

För respektive kostnadsslag har kommunerna organiserat olika typer av nämndstrukturer för de politiska besluten. I den traditionella

facknämndsbaseade kommunorganisationen, som varit den alltigenom dominerande organisationsformen för svenska kommuner sedan 1970-talet, har både politiska nämnder och förvaltning i stora drag (men med variationer) varit konstruerade inom ett och samma kostnadslag. Till en nämnd för gymnasieskolan har det kopplats en administrativ gymnasieförvaltning, socialnämnden (med ansvar för IFO, äldreomsorg, funktionshinder) har haft en egen socialförvaltning och kultur- och fritidsnämnden har haft stöd av ett kultur- och fritidskontor.

Det är värt att understryka att det finns många olika versioner av en facknämndsbasead kommunorganisation. I vissa kommuner finns exempelvis endast en "skolnämnd" med ansvar för all skolverksamhet i kommunen eller att man inom det sociala området inrättat två eller flera nämnder för hantering av äldreomsorg, funktionshinder och IFO osv. Huvudprincipen för att räknas som en facknämndsbasead kommunorganisation är att merparten av de politiska nämnderna struktureras på grundval av de huvudsakliga kostnadslag som visas i tabell 2.1. För att förenkla karaktistiken finns i svenska kommuner fyra huvudsektorer:

- Social omsorg
- Skola
- Kultur och fritid
- Bygg, skydd och miljö

I den mån en kommun delar upp dessa sektorer i flera nämnder - exempelvis att man inom skolans område omvandlar den tidigare utbildningsnämnden i dels en för- & grundskolenämnd och dels en gymnasienämnd – kan vi säga att sektoriseringen spås på ytterligare (eller avsektorisering om man går i omvänd riktning). Avsektorisering sker när facknämnder avvecklas och övertas av kommunstyrelsen. Avsektorisering betecknar alltså en process eller rörelseriktning där det politiska beslutssystemet rör sig bort från en sektorsbasead organisation. I denna studie definieras kommuner som avvecklat huvuddelen av facknämnderna och fört över deras uppgifter till kommunstyrelsen som avsektoriserade kommuner. Det motsatta, en återsektorisering, sker när facknämnder nybildas och återtar beslutsfunktioner från kommunstyrelsen.

Den vanligaste varianten av avsektoriserad kommunorganisation har bland svenska kommuner varit att man avvecklat de verksamhetsbaseade

facknämnderna och centraliserat facknämndernas beslutsansvar till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har då stärkt sin position i organisationen genom att inom sig organisera utskott eller arbetsgrupper. Den avsektorerade modellen har i många fall också inneburit att man inrättat en eller två myndighetsnämnder med ansvar för att hantera myndighetsutövningssuppgifter (mot enskilda individer och grupper) inom främst bygg- och miljöområdet samt i den sociala omsorgen. Modellen kännetecknas oftast också av att kommunfullmäktiges roll utvecklats genom att man tillsatt fullmäktigeberedningar med uppgift att utveckla visioner och långsiktigt strategiarbete (SKR 2021, Politisk organisation i kommuner och regioner).

Organisering

Kommunernas utformning av den politiska organisationen regleras, med grund i regeringsformen, genom kommunallagen. I varje kommun ska det finnas ett direktvalt fullmäktige och fullmäktige ska utse en kommunstyrelse.

I kommunallagen framgår också att fullmäktige ska tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt lag och för övrig verksamhet. Det ska enligt vallagen finnas en valnämnd i kommunerna och i vissa fall enligt föräldrabalken även en överförmyndarnämnd. Det ska även enligt särskild lagstiftning finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser som medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. I varje kommun ska det också finnas revisorer.

Därutöver har varje kommun en stor frihet att själva utforma den politiska organisationen. Även om det enligt speciallagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen eller plan- och bygglagen, stadgas att kommunerna ska ha en eller flera nämnder som ansvarar för vissa uppgifter, kan den typen av uppgifter läggas på kommunstyrelsen. I de kommuner som skapat en avsektorerad politisk organisation har ansvaret för huvuddelen av kommunens uppgifter (både enligt speciallagar och för uppgifter kommunen själv vill utföra) lagts på kommunstyrelsen. I denna studie är intresset riktat mot hur de avsektorerade kommunerna genomfört en omorganisering från en modell präglad av flera facknämnder till en organisation där kommunstyrelsen övertagit facknämndernas ansvar. Den kommande analysen grundas därför i teorier om organisering.

Politisk organisering utgörs av processer där aktörer handlar för att gemensamt definiera och åtgärda samhällsproblem (Bostedt 1991, Johansson 2004).

Deltagandet har, för att kunna sägas vara en organiseringsprocess, en viss regelbundenhet och är i viss mån formellt reglerad. Typiskt för de organiseringsprocesser som lett fram till bildandet av en avsektorerad kommunorganisation har varit att kommunfullmäktige i respektive kommun fattat beslut om att utse en grupp av politiker med uppdrag att ta fram grundprinciper, organisationsförslag, nya reglementen för styrelse och fullmäktige för den nya kommunorganisationen. Lundquist (1987, 1998) har utvecklat en definition av organisering med hjälp av fem olika, om än överlappande, variabler:

1. **Strukturering** anger hur den interna resurs- och maktfördelningen ska utformas. Hur ska exempelvis maktfördelningen mellan fullmäktige och styrelse se ut och hur ska delegationsordningen mellan politik och förvaltning konstrueras?
2. **Roller** är själva enheterna i organisationens arbetsfördelning och avgör vad en viss person eller organisationsenhet får och bör göra i organisationen och kan exempelvis vara vilken roll kommunstyrelsens ordförande ska ha i kommunstyrelsearbetet, kommunstyrelseutskottets roll i beredningsarbetet, uppgiftsfördelning mellan tjänstepersoner, fullmäktigepresidiets roll osv.
3. **Procedurer** reglerar och samordnar rollernas interaktion och består av metoder eller tekniker som utnyttjas i det dagliga arbetet. Det kan handla om exempelvis att kommundirektören skapar en ledningsgrupp med kommunens verksamhetschefer eller procedurer kring hur en fråga ska initieras i kommunstyrelsens utskott. Ett annat exempel utgörs av procedurer för att debattera och fatta beslut kring förslag från beredningar i fullmäktige.
4. **Kultur** är de normer som binder samman aktörerna och består av dominerande värden och verklighetsuppfattningar som politiker och tjänstepersoner har i organisationen. Ett uttryck för den typen av kultur är normer som utvecklas inom en facknämnd där nämndens ledamöter och även tjänstepersoner utvecklar en intressegemenskap som nämnden ansvarar för. Det talas ibland om exempelvis ”skolpartiet” eller ”kulturpartiet”, det vill säga politikerna i en nämnd är gemensamt pådrivande för skolan eller för kulturen och att den typen av gemenskap ibland kan vara starkare än partipolitiska skiljelinjer (jfr xx).

5. **Rum** berör organisationens rumsliga aspekter och kan gälla hur organisationen ska ta hänsyn till geografisk representation, lokalisering av möten, lokalanvändning i den nya politiska organisationen. En fråga som kan knytas till rumsliga frågor i omorganisering av kommuner har handlat om att skapa gränsöverskridande nämnder mellan flera kommuner. Ambitioner att skapa en avsektorerad politisk organisation har ibland kommit att kombineras med att det i kommunen finns flera kommunsamverkande nämnder.

I den följande analysen i denna rapport ska ovanstående organiseringsvariabler undersökas. Avsikten är att belysa hur främst maktförhållanden, roller, procedurer, och organisationskulturer påverkat utvecklingen av det kommunpolitiska arbetet i de avsektorerade kommunerna. Organiseringsvariabeln rörande rumsliga förhållanden kommer inte att beröras i denna rapport.

Samordning

I policyforskning betraktas samordningsbegreppet som mångdimensionellt (Peters 2015, Wollman 2003), det vill säga att samordning berör många aspekter samtidigt och präglas av att vara föränderliga. Den mest använda teorin för att analysera samordning har betonat skillnaden mellan positiv och negativ samordning (Scharpf 1994). Förenklat uttryckt innebär positiv samordning att samarbete mellan olika enheter i exempelvis en kommun syftar till att skapa mervärden som inte annars hade uppstått. Negativ samordning innebär att man skapar regler och riktlinjer som utformas med syftet att undvika att kommunens organisationsenheter hindrar eller står i vägen för varandra. Syftet med reformer att avsektorisera, det vill säga avveckla facknämnder och centralisera beslutsfattandet till kommunstyrelsen, har varit en ambition att betrakta kommunens politik ur ett helhetsperspektiv och för att skapa synergieffekter i kommunens verksamheter. Vi kan dock också säga (jfr Peters 1998) att den avsektorerade kommunen därmed också kan stärka förmågan att undvika situationer där två enheter bedriver dubbelarbete (redundancy) eller att en viss fråga riskerar att bli förbisedd då den hamnat i ett gränsland mellan två enheter (lacunae) eller rent av att två enheter har helt olika synsätt på vad som ska göras för att lösa ett visst problem (incoherence).

Utöver att betrakta samordning i en dimension mellan positiv och negativ samordning kan vi också hitta en rad andra dimensioner som berör samordning i kommunpolitik (jfr Peters 2015):

- **Process eller utfall;** om fokus i huvudsak är riktat mot samordning av politiska och administrativa processer eller samordning av det utfall eller resultat som ska åstadkommas.
- **Horisontell eller vertikal;** om samordning riktas mot främst förhållanden på den kommunala nivån eller om samordning omfattar ett flernivåperspektiv (exempelvis i relation till regionen och/eller EU-systemet).
- **Politiskt eller administrativt;** om samordning berör utformning och innehåll i det politiska beslutsfattandet (policyskapande) eller om samordning i huvudsak gäller förvaltningens arbetssätt.
- **Internt eller externt;** om samordning i huvudsak berör kommuninterna förhållanden eller om samordning avser aktörer i det omgivande samhället.
- **Policyspecifika mål eller generella policymål;** om samordning uppmärksammar frågor som är knutna till ett visst policyområde eller om samordning omfattar politiska mål som ska gälla i all kommunal verksamhet (exempelvis samordning av Agenda 2030 eller jämställdhetsintegrering).
- **Kortsiktiga eller långsiktiga policymål;** om samordning i huvudsak avser att lösa kortsiktiga problem eller om samordning avser lösningar i ett längre tidsperspektiv.

I denna rapport uppmärksammas huvudsakligen samordning kopplad till kommunernas interna politiska processer i den horisontella dimensionen. Dessutom prövas samordning rörande relationen mellan policyspecifika och generella policymål. I denna studie görs dock inga värderingar av vilka effekter, varken kortsiktiga eller långsiktiga, samordningssträvandena gett i de studerade kommunerna. Inte heller frågor knutna till samordning med externa aktörer undersöks i denna rapport. En ytterligare avgränsning är att den kommande analysen uppmärksammar samordning i kommunernas i politiska beslutsfattande och endast i liten grad samordning i den kommunala förvaltningen.

Demokrati

En av de bärande delarna i den kommunala självstyrelsen i Sverige är att kommunerna utgör en del av den representativa demokratin. Ledamöterna i kommunens beslutande församling – kommunfullmäktige – utses i allmänna val och det är de politiska partierna som bär upp kommunerna som demokratiska system. Kommunforskarna har uppmärksammat en rad utmaningar som den representativa demokratin har att hantera för att tillgodose medborgarnas möjligheter att påverka politikens innehåll och att kunna utkräva ansvar för den politik som de styrande kommunpolitikerna genomfört under en mandatperiod (för en aktuell analys, se Erlingsson med flera 2022). De politiska partierna har här ett ansvar för att rekrytera personer till politiska uppdrag, att utforma en politik att gå till val på, att kunna stå till svars inför granskande medier och medborgaropinioner, att kunna forma politiska koalitioner med andra partier och att överlag ta ansvar för att den kommunala verksamheten fungerar i termer av rättssäkerhet, öppenhet, likabehandling och god ekonomisk hushållning (Montin & Granberg 2021).

Debatten om den kommunala demokratis utveckling och kvaliteter har dock också under lång tid uppmärksammat behov av att komplettera den representativa demokratin med kontinuerliga aktiviteter för att öka medborgarnas deltagande även mellan valen (se till exempel Erlingsson & Wänström 2015) och som en del i den vardagliga styrningen av kommunen (SOU 2000:1, Fung & Wright 2003, Abrahamsson 2019). Huvuddelen av svenska kommuner arbetar exempelvis med utvecklade metoder för att bedriva medborgardialoger, att hålla fullmäktigemöten med möjlighet för allmänheten att ställa frågor, att utveckla former för brukarmedverkan bland elever och omsorgstagare, att skapa medborgarkontor ute i bostadsområden med uppgift att svara på frågor och föra en dialog med människor som inte vanligtvis är engagerade i kommunpolitiken. Även de politiska partierna och många folkrörelseorganisationer arbetar självständigt med att föra dialoger med medborgare och skapa aktiviteter för att påverka kommunpolitiken.

I den avsektoriserade kommunorganisationen förändras den demokratiska strukturen i främst två avseenden: För det första innebär avvecklingen av facknämnder att det totala antalet förtroendeuppdrag minskar. För det andra har i det i flera av de avsektoriserade kommunerna skapats en förändrad roll för kommunfullmäktige. Genom att inrätta särskilda fullmäktigeberedningar har avsikten varit att öka fullmäktiges roll att vara en del i långsiktigt och strategiskt

utvecklingsarbete i kommunövergripande frågor. I båda dessa delar – det minskande antalet uppdrag och inrättandet av fullmäktigeberedningar – påverkas kommunen som demokratiskt system. Det gäller både den representativa demokratin och andra typer av demokratiaktiviteter mellan valen. I den här studien ska följande delar uppmärksammas:

- Antalet förtroendeuppdrag och antalet förtroendevalda
- De politiska partiernas roll
- De förtroendevaldas arbetssituation
- Rekrytering av förtroendevalda
- Mediernas granskning av kommunpolitiska frågor
- Utveckling av medborgardialog och andra former för demokratiskt deltagande

2.2.Metod

I denna studie kombineras tre olika metoder; dels en statistisk dokumentation av den politiska organisationen i svenska kommuner; dels en enkätundersökning riktad till ansvariga politiker och tjänstepersoner i de 14 fallkommunerna; dels semi-strukturerade intervjuer av ledande förtroendevalda och ansvariga tjänstepersoner i fem av de 14 kommunerna. I det följande ges en kortfattad beskrivning av de metoder som använts i studien.

Statistisk dokumentation

Den statistiska dokumentationen har gjorts med stöd i statistiska uppgifter hämtade från SCBs undersökning av förtroendevalda i svenska kommuner (SCB 2019) och statistiska uppgifter sammanställda av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR 2021). Statistiken har därefter bearbetats ytterligare för att kunna svara på följande frågor:

- Hur många kommuner har introducerat en avsektorerad kommunorganisation under perioden 1997–2022? Hur många kommuner har återsektorerats, det vill säga gått tillbaka från avsektorerad modell till en traditionella facknämnds-baserad modell?
- Vad kännetecknar de kommuner som introducerat en avsektorerad organisation jämfört med en traditionell facknämnds-baserad organisation? Och vad kännetecknar de kommuner som återsektorerats? Följande variabler ska beskrivas och analyseras:

- invånarantal
- förändringar gällande förtroendevalda och förtroendeuppdrag
- antal utskott/arbetsgrupper knutna till kommunstyrelsen
- förekomst av fullmäktigeberedningar
- politisk majoritet

Bearbetningen och redovisningen görs med en indelning av kommunerna i sex kategorier:

1. Samtliga kommuner, exklusive Stockholm, Göteborg och Malmö, (n=287)
2. Kommuner som haft en avsektorerad organisation 1997–2022 (n=66)
3. Kommuner som 2022 har en avsektorerad kommunorganisation (n=55)
4. Kommuner som återsektorerat sin kommunorganisation (n=11).
5. Kommuner som analyserats av Karlsson et al. (2009) (n=14)
6. Kommuner, exklusive Stockholm, Göteborg och Malmö, som under hela perioden 1997–2022 haft en traditionell facknämndsbasead organisation (n=221)

Enkäter

Enkätundersökningen har genomförts i två varianter. För det första en enkät till samtliga fullmäktigeledamöter i de 14 fallkommunerna och för det andra till ledande tjänstepersoner i dessa kommuner. Enkätfrågorna skiljer sig något åt men huvuddelen av frågorna är gemensamma för politikerna och tjänstepersonerna (enkäten till fullmäktigeledamöterna redovisas i bilaga 1). Enkätfrågorna har sökt svar på frågor om maktrelationer, demokratispekter och politikens innehåll i den avsektorerade kommunorganisationen. Enkätundersökningen genomfördes under perioden mitten av mars till slutet på maj månad. Svarsfrekvensen var 30 procent bland politikerna och 45 procent bland tjänstepersonerna. Det bör noteras, gällande svarsfrekvensen, att det för samtliga kommuner finns enkätrespondenter representerade (både politiker och tjänstepersoner).

Semi-strukturerade intervjuer

En kvalitativ djupstudie med semi-strukturerade intervjuer med ledande politiker och tjänstepersoner har genomförts i fem av de 14 kommunerna. Urvalet av kommuner har gjorts så att olika utvecklingsdrag gällande organisationsförändringarna fångas in. I urvalet finns då kommuner som efter 2009 rört sig i riktning mot att bli än mer avsektorerade (ytterligare

beslutsbefogenheter centraliseras till kommunstyrelsen och/eller att fullmäktiges beredningsorganisation utvecklas) respektive rört sig i återsektoriserande riktning (det vill säga återgått till en organisation med facknämnder och/eller försvagat fullmäktiges beredningsorganisation). I urvalet återfinns också kommuner med olikartad befolkningsmässig storlek. Följande fem kommuner ingår i urvalet:

- Lerums kommun (43 000 invånare) avsektoriserades 2007 och i den nya kommunorganisationen avskaffades facknämnderna och kommunfullmäktiges roll kom att stärkas genom att fyra sektorsorienterade beredningar bildades. Kommunstyrelsen kom i den nya organisationen att organiseras med hjälp av fyra utskott. Samtidigt inrättades två myndighetsnämnder. Efter 2009 kom man att ytterligare utveckla beredningsorganisationen runt fullmäktige genom att skapa nya beredningar. Kommunstyrelsens utskottsorganisation bibehölls i stort sett oförändrad under perioden från 2009 till 2022. Kommunfullmäktige har under år 2022 beslutat att kommunorganisationen förändras till en facknämndsbasead organisation från januari 2023.
- Stenungsunds kommun (27 000 invånare) var först ut bland de 14 kommunerna (1997) att skapa en avsektoriserad organisation då facknämnderna togs bort och kommunstyrelsen blev den enda verksamhetsnämnden. Under kommunstyrelsen etablerades samtidigt tre utskott. Två myndighetsnämnder skapades inom det sociala respektive tekniska området. Kommunfullmäktigeorganisationen utvecklades med hjälp av fem beredningar. I allt väsentligt (några få justeringar) har denna organisation bestått oförändrad sedan avsektoriseringen introducerades.
- Tierps kommun (21 300 invånare) avsektoriserades 2007 och i den nya kommunorganisationen avskaffades facknämnderna och kommunfullmäktiges roll kom att stärkas genom att fyra fasta beredningar bildades. Kommunstyrelsen förändrades genom att fyra utskott inrättades. Tierps kommun har inte inrättat någon myndighetsnämnd. Organisationen har bevarats i stora drag oförändrad sedan 2007 med det viktiga undantaget att fullmäktige avvecklat de fasta beredningarna förutom en särskild demokratiberedning. Istället möjliggörs för fullmäktige att inrätta tillfälliga beredningar.

- Arvika kommun (25 900 invånare) skapade år 2007 en avsektoriserad politisk organisation med ursprungligen fyra utskott som senare blev tre utskott. Inledningsvis fanns en myndighetsnämnd inom det sociala området och från 2015 inrättades två myndighetsnämnder (för individärenden och inom plan- och bygg). I Arvika kommun har man runt fullmäktige utnyttjat en beredningsorganisation som inledningsvis och fram till 2015 hade 2-3 fasta beredningar. Under den senaste mandatperioden från 2018 har fullmäktigeberedningarna reducerats till att bestå endast av en möjlighet att tillsätta tillfälliga, tidsbegränsade, beredningar.
- Eksjö kommun (17 800 invånare) introducerade sin avsektoriserade organisation 2005. Inledningsvis inrättades fyra utskott under kommunstyrelsen och i fullmäktige tillsattes tre fasta och en tillfällig beredning. Dessutom fanns från början en myndighetsnämnd med ansvar för beslut om olika tillståndsärenden. En allmän debatt uppstod bland kommunpolitikerna under mandatperioden 2010–2014 om att gå tillbaka till en facknämndsbasead organisation. Från 2015 kom Eksjö kommun dock att gå en säregen väg på så sätt att man skapade en sorts hybridorganisation. Facknämnder kom att återinföras 2015 men kom att underställas kommunstyrelsen som beredningsorgan. Från 2019 utvecklades denna hybridform genom att nämnderna behölls samtidigt som man inrättade, med samma ledamöter som i nämnderna, beredande utskott under kommunstyrelsen. Fullmäktige fick från 2005 en beredningsorganisation bestående av tre fasta beredningar, från 2010 endast två och från 2015 utnyttjas endast enstaka och tillfälliga beredningarna i fullmäktige. Kommunfullmäktige har under 2022 fattat beslut om att avveckla hybridorganisationen och återgå till en renodlad facknämndsorganisation.

Intervjuundersökningen genomförs med intervjupersoner – både politiker och kommundirektörer – och sammantaget har 3-4 personer intervjuats i varje kommun. Totalt har 14 intervjuer genomförts (se sammanställning i bilaga 3). En semi-strukturerad intervjuguide har väglett intervjuerna och speglar studiens huvudfrågor (se bilaga 2). Intervjuerna har genomförts digitalt och har dokumenterats med hjälp av ljudinspelning.

Analyschema

I nästa avsnitt ska analysen presenteras. Med grund i de teoretiska och metodmässiga utgångspunkter som tagits fram i detta avsnitt, kommer presentationen av resultaten att göras med stöd i nedanstående analyschema:

Tabell 2.2. Analyschema

| Analysuppgift | Innehåll | Källor |
|-----------------------------|---|----------------------|
| 1. Statistisk dokumentation | <ul style="list-style-type: none">- Antal avsektorerade/återsektorerade kommuner- Förtroendeuppdrag/förtroendevalda- Kommunstyrelsens utskott- Beredningar i fullmäktige- Politiskt styre | SCB 2018 SKR 2021 |
| 2. Organisering | <ul style="list-style-type: none">- Maktfördelning- Roller- Procedurer- Organisationskultur | Enkät Intervjuer |
| 3. Samordning | <ul style="list-style-type: none">- Positiv och negativ samordning- Policyspecifika eller generella policymål- Långsiktighet och helhetsperspektiv i policyskapande | Enkät Intervjuer |
| 4. Demokrati | <ul style="list-style-type: none">- Antalet förtroendeuppdrag/förtroendevalda- De politiska partiernas roll- De förtroendevaldas arbetsituation- Rekrytering av förtroendevalda- Mediernas granskning- Medborgardialog och demokratiskt deltagande | Enkät Intervjuer |

1. Resultat

I det följande kommer resultaten av de genomförda undersökningarna att presenteras. Inledningsvis ges en övergripande bild av samtliga kommuner i Sverige med en statistisk dokumentation. Därefter följer en redovisning av de empiriska studier, både enkäter och semi-strukturerade intervjuer, som genomförts i de aktuella fallkommunerna (enkäter i 14 kommuner och semi-strukturerade intervjuer i fem kommuner)

3.1 Statistisk dokumentation

I det följande lämnas en statistisk översikt och berör antalet kommuner som avsektoriserats respektive återsektoriserats. Statistiken presenteras under följande rubriker:

- Antal avsektoriserade respektive återsektoriserade kommuner
- Förtroendeuppdrag och förtroendevalda
- Kommunstyrelsens utskott
- Beredningar i fullmäktige
- Politiskt styre
- Summering av den statistiska dokumentationen

Antal avsektoriserade och återsektoriserade kommuner

I nedanstående tabell redovisas antalet kommuner som under perioden introducerat en avsektoriserad kommunorganisation respektive de kommuner som, efter en period med avsektoriserad organisation, beslutat att återgå till en facknämndsbasead organisation.

Tabell 3.1. Antal avsektorerade respektive återsektorerade kommuner 1997–2022

| Mandatperiod | Införande av avsektorerad organisation (n) | Beslut om återsektorisering (n) |
|--------------|--|---------------------------------|
| 1994–1998 | 1 | 0 |
| 1999–2002 | 3 | 0 |
| 2003–2006 | 5 | 0 |
| 2007–2010 | 18 | 0 |
| 2011–2014 | 22 | 2 |
| 2015–2018 | 12 | 3 |
| 2019–2022 | 5 | 6 |
| Total | 66 | 11 |

Sammanlagt har 66 kommuner i Sverige introducerat en avsektorerad kommunorganisation. Intresset för att skapa en ny organisation var starkast under åren mellan 2006 och 2014 års val då 40 kommuner gick över till en avsektorerad kommun. Under perioden från 2010 har 11 kommuner valt att återsektorisera med en facknämndsbasead organisation. Den senaste mandatperioden (2019–2022) översteg för första gången antalet återsektorerade kommuner med antalet som avsektorerades. Det är dock svårt att bedöma om detta är en trend mot ökande återsektorisering. Möjligtvis kan det antyda att den avsektorerade modellen tappat något av sin attraktivitet. I tabell 3.2 redovisas kommunstorlek i olika kommunkategorier:

Tabell 3.2. Invånarantal (medelvärde och median) för olika kommunkategorier (exklusive Stockholm, Göteborg och Malmö)

| Kommunkategori | Antal invånare, medelvärde (2020) | Antal invånare, median (2020) | Antal invånare max - min |
|--|-----------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Urval med 14 kommuner (n=14)* | 23 148 | 21 546 | 47 050—7 737 |
| Avsektorerade någon period 1997–2022 (n=66) | 12 207 | 9 513 | 47 050—2 442 |
| Avsektorerad år 2022, samtliga kommuner (n=55) | 11 095 | 9 043 | 47 050—2 442 |
| Återsektorerade kommuner (n=11) | 17 765 | 13 194 | 42 910—6 658 |
| Sektorerad organisation, 1997–2022 (n=221) | 34 692 | 19 412 | 233 839—2 387 |
| Samtliga kommuner (n=287) | 29 522 | 16 042 | 233 839—2 387 |

* Av de 14 kommuner som avsektorerades i detta urval har fyra kommuner – Eksjö, Götene, Nykvarn och Svedala återsektorerats

Bland de kommuner (n=66) som har eller haft en avsektorerad organisation är det endast tre kommuner som har ett invånarantal över 40 000 och cirka 55 % av de avsektorerade kommunerna har färre än 10 000 invånare. Den största kommunen 47 050 invånare 2020) är Kungälv kommun och den minsta (2 442 invånare) är Sorsele kommun. Det är också värt att notera att bland kommuner som återsektorerats är det i huvudsak kommuner som är något större än genomsnittet bland de kommuner som avsektorerats. Slutsatsen är därmed att den avsektorerade organisationstypen, med några få undantag, är förknippad med små kommuner.

Förtroendevalda och förtroendeuppdrag

Med en avsektorerad kommunorganisation förändras de politiska förtroendeuppdragens innehåll. Kännetecknande är att facknämnderna avvecklas och deras ansvar läggs över på kommunstyrelsen. I den avsektorerade modellen har dock ofta också myndighetsnämnder initierats för att hantera individuell myndighetsutövning inom främst socialvård och miljö- och byggfrågor. Till detta ska läggas att nya typer av förtroendeuppdrag har tillkommit knutna till att man kommit att betona kommunfullmäktiges roll som forum för de förtroendevalda att formulera politiska strategier och långsiktig utveckling. Detta har ofta skett genom att särskilda, tillfälliga eller fasta, beredningar inrättats i kommunfullmäktige. En grundfråga handlar därför om hur den avsektorerade organisationen påverkar antalet förtroendeuppdrag i berörda kommuner. I tabell 3.3 ges ett samlat svar på den frågan:

Tabell 3.3. Antal förtroendeuppdrag, indexvärden, 1995=100

| Kommunkategori | 1995 | 2003 | 2007 | 2011 | 2015 | 2019 |
|---|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Urval med 14 kommuner (n=14) | 100 | 87 | 76 | 82 | 79 | 78 |
| Avsektorerade någon period 1997-2022 (n=66) | 100 | 87 | 80 | 76 | 70 | 69 |
| Avsektorerad 2022, samtliga kommuner (n=55) | 100 | 87 | 80 | 76 | 70 | 68 |
| Återsektorerade kommuner (n=11) | 100 | 85 | 74 | 79 | 77 | 79 |
| Sektorerad organisation, 1997–2022 (n=221) | 100 | 94 | 90 | 90 | 88 | 88 |
| Samtliga kommuner (n=287) | 100 | 92 | 88 | 87 | 84 | 84 |

Det är känt från andra analyser att antalet förtroendeuppdrag i svenska kommuner minskat under de senaste 25 åren (SCB 2019). Under perioden mellan 1995 och 2019 har antalet uppdrag minskat med 16 procent om vi räknar samtliga svenska kommuner. Bland de 56 kommuner som har en avsektorerad organisation är den sammanlagda minskningen av antalet uppdrag hela 32

procent. Trots att den avsektorerade organisationsmodellen innebär att en del nya nämnder etableras och att nya uppdrag knyts till kommunfullmäktige har antalet uppdrag minskat starkare än vad som gäller för kommuner som inte avsektorerats.

I tabell 3.4 fördjupas analysen och vi kan se att minskningen av antalet förtroendeuppdrag i avsektorerade kommuner är en direkt följd av beslutet att genomföra en omorganisation. Tabellen visar även att i de kommuner som återsektorerats har antalet förtroendeuppdrag ökat men inte nått upp till det antal uppdrag som fanns före det att man introducerade en avsektorerad modell.

Tabell 3.4. Antal förtroendeuppdrag i kommuner med avsektorerad/återsektorerad organisationsmodell

| Avsektorerade och återsektorerade kommuner | Antal förtroendeuppdrag – före och efter avsektorisering samt 2015, medelvärden | | | | |
|--|---|-------|------|------|------|
| | Före | Efter | +/- | 2019 | +/- |
| Avsektorerade (n=14) | 219 | 168 | -23% | 178 | +6% |
| Avsektorerade (n=55) | 173 | 135 | -22% | 130 | -4% |
| Återsektorerade (n=11) | 190 | 139 | -27% | 174 | +25% |

I den följande tabellen ges en fördjupad beskrivning av de 14 fallkommunerna från 2009 års analys. I denna grupp har fyra av kommunerna återsektorerats och i tabellen särredovisas dessa fyra kommuner.

Tabell 3.5. Antal förtroendeuppdrag i de 14 fallkommunerna

| Kommuner | Antal förtroendeuppdrag – före och efter avsektorisering samt 2019 | | | | |
|--------------------------------|--|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| | Före | Efter | +/- | 2019 | +/- “Efter” till 2019 |
| Avsektoriserade (n=10) | | | | | |
| Lerum | 271 | 212 | -22% | 205 | -3% |
| Valdemarsvik | 151 | 111 | -26% | 120 | +8% |
| Arvika | 268 | 229 | -15% | 215 | -6% |
| Härryda | 222 | 135 | -39% | 183 | +36% |
| Finspång | 196 | 177 | -10% | 173 | -2% |
| Kungälv | 259 | 205 | -21% | 220 | +7% |
| Rättvik | 185 | 155 | -16% | 142 | -8% |
| Skurup | 244 | 226 | -7% | 196 | -13% |
| Stenungsund | 213 | 135 | -37% | 180 | +33% |
| Tierp | 215 | 186 | -13% | 169 | -9% |
| Medelvärde (n=10) | 220 | 174 | -20% | 180 | +3% |
| Återsektoriserade (n=4) | | | | | |
| Eksjö | 226 | 115 | -49% | 178 | +55% |
| Götene | 214 | 202 | -6% | 207 | +2% |
| Nykvarn | 149 | 110 | -26% | 111 | +1% |
| Svedala | 249 | 153 | -39% | 198 | +29% |
| Medelvärde (n=4) | 210 | 145 | -31% | 174 | +20% |
| Totalt (n=14) | 3062 | 2351 | -23% | 2497 | +6% |
| Medelvärde | 219 | 168 | | 178 | |

Ett par förhållanden ur tabell 3.5 kan vara värda att lägga märke till. För det första har de kommuner som minskat antalet uppdrag allra mest efter avsektoriseringen (främst Härryda och Stenungsund, men också i någon mån för Valdemarsvik och Kungälv) i hög grad kommit att ’kompensera’ denna minskning genom att förhållandevis kraftigt kommit att öka antalet uppdrag några år efter avsektoriseringen. För det andra är det intressant att notera de variationer som finns mellan kommunerna i urvalet. I en del kommuner har uppåt en fjärdedel av alla uppdrag försvunnit medan det i andra kommuner stannat vid en minskning på några få procent. Vi vet sedan tidigare att den avsektoriserade modellen utvecklats med något olikartade former gällande organiseringen av förtroendeuppdragens fördelning (se Siverbo 2009, 2014, Karlsson med flera 2009, Johansson 2018).

Utvecklingen av antalet förtroendevalda har haft en minskande trend om vi räknar ett genomsnitt för alla kommuner i Sverige. I tabell 3.6 visas att nergången av antalet förtroendevalda minskat med 15 % under perioden 2003–2019. Kommuner med en avsektoriserad organisation uppvisar en än starkare nergång i antalet förtroendevalda. Bland de kommuner som återsektoriserats kan vi se svag ökning av antalet förtroendevalda under de år som gått sedan man återsektoriserats. Med minskande antal förtroendeuppdrag och minskande antal förtroendevalda har uppdragskoncentrationen, antalet uppdrag per förtroendevald, ökat i samtliga kommuner men främst i de avsektoriserade kommunerna.

Tabell 3.6. Antal förtroendevalda, indexvärden 2003=100

| Kommunkategori | 2003 | 2007 | 2011 | 2015 | 2019 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Urval med 14 kommuner (n=14) | 100 | 84 | 87 | 84 | 84 |
| Avsektoriserade någon period 1997-2022 (n=66) | 100 | 90 | 84 | 79 | 77 |
| Avsektoriserad 2022, samtliga kommuner (n=55) | 100 | 91 | 83 | 78 | 75 |
| Återsektoriserade kommuner (n=11) | 100 | 88 | 86 | 86 | 87 |
| Sektoriserad organisation, 1997–2022 (n=221) | 100 | 94 | 92 | 90 | 88 |
| Samtliga kommuner (n=287) | 100 | 93 | 90 | 88 | 85 |

Redovisningen visar, sammanfattningsvis, att introduktionen av en avsektoriserad organisation innebär en minskning av både antal uppdrag och antal förtroendevalda i en kommun. Det är inte så att introduktionen av nya myndighetsnämnder och fullmäktigeberedningar kunnat väga upp minskningen av uppdragen i den tidigare facknämndsorganisationen. Avslutningsvis belyses två typer av förändringar i uppdragsstrukturen i de avsektoriserade kommunerna, nämligen introduktionen av utskott under kommunstyrelsen samt utvecklingen av beredningar i kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsens utskott

I ett tidigare avsnitt har visats att ett grundläggande kännetecken för den avsektoriserade modellen är att facknämnderna avvecklats och att dess politiska uppgifter förts över till kommunstyrelsen. För att hantera den ökande ärendemängden har de avsektoriserade kommunerna inrättat arbetsutskott (ibland benämnda på annat sätt) bestående av ledamöter/ersättare i kommunstyrelsen. I tabell 3.7 visas det genomsnittliga antalet utskott som initierats i de avsektoriserade kommunernas kommunstyrelser.

Tabell 3.7. Antal utskott eller motsvarande till kommunstyrelsen.

| Avsektorerade och återsektorerade kommuner | Antal utskott i kommunstyrelsen, medelvärde |
|---|--|
| Avsektorerade (n=14) | 3,1 |
| Avsektorerade 2022 (n=55) | 3,4 |
| Återsektorerade när de var avsektorerade (n=9) | 2,5 |

Det vanligaste är att den avsektorerade kommunen tillsätter 3-4 arbetsutskott under kommunstyrelsen. Tidigare studier (Johansson & Severinsson 2018, Siverbo 2014) visar variationer mellan kommunerna gällande hur utskotten organiseras, vilka uppgifter man ansvarar för samt arbetsformer. En central fråga vid konstruktionen av utskotten har berört vilka uppgifter respektive utskott ska ha.

En del kommuner har valt att låta utskotten anknyta till de tidigare facknämnderna, det vill säga att man då inrättat utskott för exempelvis utbildningssektorn, omsorgen, samhällsbyggande samt kultur/fritid. Den allra vanligaste typen av utskottsorganisation är att man har ett utbildningsutskott, ett utskott för omsorgsfrågor och ett allmänt utskott (där frågor utöver utbildning och social omsorg behandlas). Andra kommuner har valt att låta utskotten arbeta utifrån en idé om sektorssamordning med utskott som försöker arbeta tematiskt eller med en 'horisontell' ambition. Detta kan ses som en strategisk fråga; ska utskotten spegla tidigare facknämnder och därmed riskera att också bevara sektorstänkandet eller är ambitionen att genom utskotten stimulera till sektorsövergripande ambitioner. Senare i framställningen ska denna fråga fördjupas något med hjälp av utsagor ur intervjumaterialet.

Beredningar i kommunfullmäktige

I de avsektorerade kommunerna har en majoritet inrättat beredningar knutna till kommunfullmäktige. Kommunerna har arbetat med två typer av beredningar; dels fasta beredningar med ett särskilt ämnesområde som bedrivs kontinuerligt under exempelvis en hel mandatperiod, dels tillfälliga beredningar som arbetar under en kortare period med ett specifikt formulerat uppdrag. Antal beredningar varierar från kommun till kommun, från någon enstaka till kommuner som använt 4-5 beredningar. Det bör noteras att cirka 20 kommuner, av de 66 som någon gång haft en avsektorerad organisation, aldrig inrättat några fullmäktigeberedningar inom ramen för den gjorda organisations-

förändringen. En del kommuner har i sitt reglemente för fullmäktige skrivit in att det finns en möjlighet att inrätta beredningar, men har inte startat någon beredning.

Vi kan konstatera att kommunerna också genomför kontinuerliga förändringar i beredningsarbetets organisering och utformning. Det förefaller vara en trend att antalet beredningar minskar något totalt sett och möjligtvis kan man också skönja ett växande intresse för att utnyttja tillfälliga beredningar i denna del. Om vi håller oss till de 10 fallkommuner som fortfarande har kvar en avsektoriserad organisation (av de 14) har dock inte antalet beredningar minskat utan är kvar på samma nivå som man en gång hade när omorganisationen initierades. Några av kommunerna har inrättat någon ytterligare tillfällig beredning och i några enstaka fall har de fasta beredningarna avvecklats. Det är dock i denna grupp kommuner små förändringar som gjorts. Även i denna del ska analysen fördjupas med hjälp av utsagor ur både enkät- och intervjumaterialet.

Politiskt styre

En avslutande aspekt i beskrivning handlar om det finns några inslag av partipolitisering av introduktion respektive avveckling av en avsektoriserad kommunorganisation. I tabell 3.8 visas vilken typ av politiskt styre – vänstermajoritet, borgerlig majoritet eller blocköverskridande majoritet – som haft den politiska makten när beslut togs om avsektorisering respektive återsektorisering.

Tabell 3.8. Politiskt styre i samband med att beslut fattats rörande att avsektorisera respektive återsektorisera kommunens organisation.

| Politiskt styre | Avsektorisering | Återsektorisering |
|---------------------|------------------|-------------------|
| Vänstermajoritet | 24 (36%) | 3 (27%) |
| Borgerlig majoritet | 31 (47%) | 7 (64%) |
| Blocköverskridande | 10 (15%) | 1 (9%) |
| Övriga | 1 (2%) | 0 |
| Totalt antal | 66 (100%) | 11 (100%) |

Det går inte att dra några specifika slutsatser om det varit bland vänsterstyrda eller borgerligt styrda kommuner som intresset för den avsektoriserade modellen varit mest framträdande. Möjligtvis finns det en viss övervikt för borgerligt styrda kommuner när det gäller beslut att återsektorisera verksamheten. Det är överlag svårt att se några partipolitiskt betingade

skillnader. Detta är också något som kommer att belysas ytterligare senare i rapporten med stöd i intervjumaterialet.

Summering – statistisk dokumentation

I denna inledande dokumentation har visats att intresset för att skapa en avsektorerad kommunorganisation tar fart under två mandatperioder efter 2006 års val. I huvudsak är det bland mindre kommuner intresset varit som störst. Under de två senaste mandatperioderna har vi kunnat se att en del kommuner valt att återinföra facknämnderna. Av detta avsnitt har det också framgått att antalet förtroendeuppdrag och förtroendevalda minskar mer påtagligt i de avsektorerade kommunerna jämfört med kommuner som behållit den traditionella facknämndsbaseorganisationstypen. Introduktionen av fullmäktigeberedningar eller inrättande av myndighetsnämnder har inte kunnat ersätta de förtroendeuppdrag som förlorats när facknämnderna avvecklats.

Inledningsvis i detta avsnitt konstaterades att de avsektorerade kommunerna utgått från två centrala politiska ambitioner; sektorssamordning respektive demokratiutveckling. Dokumentationen så långt visar att den mest påtagliga förändringen i den avsektorerade kommunen är att antalet förtroendeuppdrag minskat genom att det politiska ansvaret koncentrerats till kommunstyrelsen när facknämnderna lagts ner. Förenklat uttryckt är det samordningsspåret som varit det mest centrala i förändringsarbetet. När det gäller demokratispåret kan vi snarare se en problematik i att antalet förtroendevalda minskar och att reformarbetets fokus kring kommunfullmäktiges roll i den avsektorerade organisationen inte varit lika framträdande som förändringarna knutna till kommunstyrelsen och nämndsorganisationen.

3.2 Enkätresultat och semi-strukturerade intervjuer

Resultaten av enkätundersökningen och de semistrukturerade intervjuerna utgår från de teoretiska utgångspunkter som presenterats i avsnitt 2 och framställning kommer att sorteras under tre huvudrubriker nedan:

- Organisering
- Samordning
- Demokrati

Organisering

Den mest grundläggande frågan vid organiseringen av en avsektorerad modell rör makt- och inflytandefördelning. Det gäller dels mellan politik och förvaltning, dels mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelse.

I enkätundersökningen fick både politiker och ledande tjänstepersoner följande två frågor om inflytande i kommunorganisationen:

Tabell 3.9. Inflytande för förtroendevalda

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektorerad organisation när det gäller... **de enskilda förtroendevaldas inflytande?**

| Förtroendevalda | Förbättras mycket/något | Oförändrat | Försämras Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------|
| Män | 19% | 15% | 50% | 15% |
| Kvinnor | 27% | 13% | 42% | 18% |
| KS-ledamöter | 25% | 17% | 39% | 18% |
| I kommuner som återsektorerats | 11% | 4% | 63% | 22% |
| Alla förtroendevalda | 22% | 14% | 47% | 16% |

| Tjänstepersoner | Förbättras mycket/något | Oförändrat | Försämras Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------|
| Män | 53% | 20% | 7% | 20% |
| Kvinnor | 17% | 17% | 17% | 50% |
| I kommuner som återsektorerats | 38% | 8% | 15% | 38% |
| Alla tjänstepersoner | 31% | 18% | 13 % | 38% |

Tabell 3.10. Inflytande för tjänstepersoner

Enkätfråga: Hur påverkades din kommun när ni övergick från en traditionell organisation med facknämnder till en avsektorerad politisk organisation gällande...
tjänstepersoners inflytande i förhållande till politiken och politiska beslut

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|---------------------------|-------------------|------------------------------|---------------|
| Män | 49% | 18% | 15% | 17% |
| Kvinnor | 44% | 22% | 8% | 27% |
| KS-ledamöter | 44% | 24% | 12% | 20% |
| I kommuner som återsektorerats | 46% | 13% | 13% | 28% |
| Alla | 47% | 20% | 12% | 21% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|---------------------------|-------------------|------------------------------|---------------|
| Män | 40% | 20% | 13% | 27% |
| Kvinnor | 25% | 29% | 12% | 33% |
| I kommuner som återsektorerats | 23% | 38% | 8% | 31% |
| Alla | 31% | 26% | 13 % | 31% |

För det första visar tabellerna att de förtroendevalda har uppfattningen att den avsektorerade kommunmodellen leder till ett minskat inflytande för politikerna och ett ökat för tjänstepersonerna. Enkätutslagorna visar i just denna del en relativt stor skillnad; nära hälften av de förtroendevalda menar att politikens inflytande minskat och att tjänstepersonernas makt ökat. Det bör här noteras att denna uppfattning är än starkare representerad bland de kommuner som återsektorerat sin organisation (särskilt gällande ett minskande inflytande för de förtroendevalda).

Tjänstepersonerna själva har en annan uppfattning. En tredjedel av de ledande tjänstepersonerna har åsikten att de förtroendevaldas inflytande förbättrats och en liten minoritet anser att inflytandet försämrats för de förtroendevalda. Ett flertal av tjänstepersonerna (31 procent) ser dock att det egna inflytande ökat och endast 13 procent hävdar att det minskat. Här bör noteras en betydande osäkerhet bland tjänstepersonerna (kring en tredjedel kryssar svaret ”vet ej”) rörande frågorna om makt och inflytande mellan förtroendevalda och tjänstepersoner.

Det kan konstateras att om man frågar de förtroendevalda så är åsikten att den avsektorerade kommunmodellen lett till en ökad makt för förvaltningen. Tjänstepersonerna uttrycker en något ambivalent hållning och många är osäkra på hur makt- och inflytandefördelningen påverkats. Frågeställningen har precisats något med frågor om de förtroendevalda i kommunstyrelsen:

Tabell 3.11. Förtroendevaldas arbetsinsats i kommunstyrelsen

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektorerad organisation när det gäller...**arbetsinsatsen för förtroendevalda i kommunstyrelsen**

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|-----------|
| Män | 81% | 8% | 3% | 7% |
| Kvinnor | 73% | 13% | 7% | 7% |
| I kommuner som återsektorerats | 83% | 4% | 9% | 4% |
| Alla KS-ledamöter | 77% | 11% | 5% | 7% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 80% | 7% | 0% | 13% |
| Kvinnor | 75% | 4% | 4% | 17% |
| I kommuner som återsektorerats | 62% | 8% | 0% | 31% |
| Alla tjänstepersoner | 77% | 5% | 3% | 15% |

Tabell 3.12. Makt och inflytande för förtroendevalda i kommunstyrelsen

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektorerad organisation när det gäller...**makt och inflytande för förtroendevalda i kommunstyrelsen**

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|-----------|
| Män | 80% | 8% | 5% | 7% |
| Kvinnor | 62% | 13% | 18% | 7% |
| I kommuner som återsektorerats | 78% | 4% | 9% | 9% |
| Alla KS-ledamöter | 71% | 11% | 11% | 7% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 80% | 7% | 0% | 13% |
| Kvinnor | 79% | 4% | 0% | 17% |
| I kommuner som återsektorerats | 62% | 8% | 0% | 31% |
| Alla tjänstepersoner | 80% | 5% | 0% | 15% |

Organiseringen av de avsektorerade modellerna anses av både förtroendevalda i kommunstyrelsen och tjänstepersoner innebära en ökad arbetsmängd för de förtroendevalda liksom en allmän bedömning av att kommunstyrelsepolitikernas makt ökar i den kommunala organisationen. I denna del är både förtroendevalda och tjänstepersoner överens. Utsagorna ger här, om vi lägger samman de förtroendevaldas och tjänstepersonernas utsagor, det enskilt sett starkaste utslaget av alla enkätfrågor. Detta är i sig föga förvånande då organiseringsprocesserna syftar till att koncentrera ansvar och makt till kommunstyrelsens politiker. Överföringen av politiskt ansvar till kommunstyrelsen synes också leda till att fler frågor delegeras till förvaltningen liksom att de förtroendevalda i kommunstyrelsen behöver ett starkare stöd i sina uppdrag från tjänstepersoner jämfört med hur det är i sektorsbaserade kommunorganisationer (se tabell 3.13 och 3.14 nedan).

Tabell 3.13. Delegering av uppgifter till tjänstepersoner

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektorerad organisation när det gäller...
mängden uppgifter som delegeras till tjänstepersoner i förvaltningen

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 59% | 24% | 3% | 14% |
| Kvinnor | 51% | 24% | 2% | 22% |
| I kommuner som återsektorerats | 52% | 13% | 0% | 35% |
| Alla KS-ledamöter | 55% | 25% | 3% | 17% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 67% | 20% | 0% | 13% |
| Kvinnor | 33% | 42% | 0% | 25% |
| I kommuner som återsektorerats | 31% | 38% | 0% | 31% |
| Alla tjänstepersoner | 46% | 33% | 0% | 20% |

Tabell 3.14. Förtroendevaldas behov av stöd från tjänstepersoner

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektorerad organisation när det gäller...
de förtroendevaldas behov av stöd från tjänstepersoner

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 54% | 32% | 3% | 10% |
| Kvinnor | 50% | 30% | 4% | 16% |
| I kommuner som återsektorerats | 65% | 9% | 4% | 22% |
| Alla KS-ledamöter | 52% | 32% | 4% | 12% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|-----------|
| Män | 100% | 0% | 0% | 0% |
| Kvinnor | 100% | 0% | 0% | 0% |
| I kommuner som återsektorerats | 100% | 0% | 0% | 0% |
| Alla tjänstepersoner | 100% | 0% | 0% | 0% |

Om vi förflyttar fokus mot kommunfullmäktiges roll i den avsektoriserade organisationen (se tabell 3.15 och 3.16 nedan) uttrycker enkätrespondenterna att kommunpolitiken inte förändrats i särskilt hög utsträckning eller att utsagorna här vittnar om osäkerhet med en stor andel av politiker och tjänstepersoner som är osäkra och som svarar ”vet ej” på dessa frågor.

Tabell 3.15. Kommunfullmäktiges betydelse för kommunpolitiken

Enkätfråga: Hur påverkades din kommun när ni övergick från en traditionell organisation med facknämnder till en avsektoriserad politisk organisation gällande...
kommunfullmäktiges betydelse för kommunpolitiken?

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|----------------------------------|-----------------------|------------|--------------------------|------------|
| Män | 29% | 26% | 31% | 14% |
| Kvinnor | 36% | 22% | 21% | 21% |
| KS-ledamöter | 29% | 29% | 24% | 18% |
| I kommuner som återsektoriserats | 26% | 24% | 28% | 22% |
| Alla | 32% | 25% | 27% | 17% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|----------------------------------|-----------------------|------------|--------------------------|------------|
| Män | 33% | 47% | 0% | 20% |
| Kvinnor | 36% | 21% | 22% | 21% |
| I kommuner som återsektoriserats | 15% | 54% | 0% | 31% |
| Alla | 29% | 37% | 5% | 29% |

Tabell 3.16. Samsyn mellan kommunfullmäktigesberedningsarbete och kommunstyrelsens arbete

Enkätfråga: Hur bedömer du att införandet av fullmäktigeberedningar påverkar fullmäktiges arbete gällande...**samsyn mellan fullmäktiges beredningsarbete och det ordinarie beredningsarbete som sker i den kommunala förvaltningen knuten till kommunstyrelsen?**

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|----------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 12% | 33% | 27% | 29% |
| Kvinnor | 27% | 26% | 32% | 15% |
| KS-ledamöter | 19% | 31% | 26% | 24% |
| I kommuner som återsektoriserats | 9% | 26% | 35% | 30% |
| Alla | 17% | 31% | 28% | 24% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|----------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 9% | 46% | 18% | 27% |
| Kvinnor | 21% | 26% | 10% | 42% |
| I kommuner som återsektoriserats | 11% | 22% | 22% | 44% |
| Alla | 17% | 33% | 13% | 37% |

Enkätsvaren antyder att fullmäktiges roll i den avsektoriserade organisationen inte fått samma uppmärksamhet i organisationsutvecklingen som gäller för kommunstyrelsens arbete. Detta är en fråga som ska utvecklas senare i rapporten.

I de semi-strukturerade intervjuerna fördjupas förståelsen av organiseringsaspekterna i den avsektoriserade kommunmodellen. Det gäller i främst fyra avseenden:

- De förtroendevaldas roller
- Kommunstyrelsens arbete
- Relationer mellan politik och förvaltning
- Fullmäktiges beredningar

Huvuddelen av de intervjuade menar att den avsektoriserade modellen innebär en förändrad roll för politikerna i kommunstyrelsen. Kommunstyrelsepolitikerna får ansvar för fler frågor och mängden ärenden ökar

i kommunstyrelsen, vilket ställer högre krav på kommunstyrelsepolitikerna jämfört med hur det är i en facknämndsbasead organisation. Intervjupersonerna ser här ett skifte i politikerrollen för de förtroendevalda som tidigare haft ledande roller i någon av kommunens nämnder. Det är inte längre möjligt att på samma sätt identifiera sig med en viss sektorsfråga – exempelvis äldreomsorg, skolan eller fritidsfrågor – utan politikerna bör i högre grad betrakta kommunens verksamhet ur ett helhetsperspektiv. En del av intervjupersonerna ser detta som en positiv utveckling medan andra ser en del risker i att de förtroendevalda tappar sitt engagemang för vissa frågor. Politikerna ska vara generalister med helhetsansvar och inte längre enbart stå upp för en viss sektorspolitisk verksamhet. En av de intervjuade gestaltar denna rollförskjutning på följande sätt:

”När man jobbar i utskott (under kommunstyrelsen) behöver man ha ett helhetstänk. Omsorgen behöver veta vad samhällsbyggnad behöver – vad finns det för behov där – det går i varandra – samhällsbyggnad tar fram en plan för äldreboenden – men det är kanske inte det som behövs allra mest bland omsorgsbehoven utan kanske fler LSS-boenden; de flesta frågor går in i varandra på det sättet och då behövs samverkan”.

När intervjupersonerna ombeds att något ytterligare precisera denna typ av rollförändringar kommer man in på hur arbetet med kommunstyrelsens utskott eller arbetsgrupper fungerar. Med ett ökande antal uppgifter (arbetsbelastning) följer behov av att inom kommunstyrelsen skapa en organisering som förmår hantera och dela upp beslutsprocesserna både inför och mellan kommunstyrelsens ordinarie möten. Hur denna arbets- och uppgiftsfördelning organiserats varierar en del mellan kommunerna som studerats i denna rapport och i intervjumaterialet framkommer att denna fråga är föremål för ständiga diskussioner och även förändringar i organisationen runt kommunstyrelsen. Grundfrågan handlar om dels vilka uppgifter som respektive KS-utskott ska hantera, dels formerna för hur utskotten ska arbeta. En del av intervjupersonerna ser här risker för att utskotten speglar den gamla facknämndsindelningen och att man därmed återinför sektorspolitiken. I en del av kommunerna finns behov av att stärka det politiska arbetet i en del sektorspolitiska frågor – samtidigt så ska intresset av helhetstänkande och samordning vägas in i sammanhanget.

En intervjuperson konstaterar:

”Det är viktigt att vi i kommunstyrelsen hela tiden håller i helhetsgreppet. Det får inte bli några stuprör i utskottsarbetet, då har vi tappat en bärande idé; vi får inte bygga bort det som vi en gång ville bort från när den nya organisationen skapades. Det kommer hela tiden nya människor in i organisationen så det gäller att hålla i principerna”.

Intervjumaterialet ger i denna del en komplex bild och det är tydligt att man i den avsektoriserade kommunen ägnar en del politisk och administrativ energi åt att organisera kommunstyrelsens arbete med utskott och ärendehandläggning. Intervjupersonerna kommer in på utmaningar om vilken typ av frågor som ska behandlas i vilket utskott, vilken typ av beredningsform som ska användas, sammanträdesformer, behov av stöd från tjänstepersoner etc. Detta är sannolikt en av de svåraste frågorna att hantera i organiseringen i den avsektoriserade kommunmodellen och kännetecknande är att det återkommande görs justeringar i hur utskotten ska arbeta. Det är också i denna del som vi kan se upphovet till att en del kommuner även tar steget tillbaka med att avskaffa utskotten och återinföra facknämnder.

Intervjumaterialet visar också, i likhet med enkätutslagorna, att det skett en ökad delegering av beslut från förtroendevalda till förvaltningen. Vad som också framkommer under intervjuerna är att den ökande delegeringen av ärenden också kan ses, åtminstone delvis, som en drivkraft bakom att kommunens förvaltningschefer ökat utbytet med varandra och med kommunledningsförvaltningen. Under intervjuerna framkommer att kommundirektörens sammanhållande och samordnande roll utvecklats väsentligt under senare år. Detta behöver inte nödvändigtvis vara ett resultat av introduktionen av en avsektoriserad kommunorganisation utan är något som sannolikt skett i de flesta kommuner (i vart fall i de mindre kommunerna). Detta är en fråga som borde få ytterligare uppmärksamhet i framtida analyser av kommunernas politiska organisation.

Avslutningsvis ska organiseringen runt kommunfullmäktige belysas. En övergripande slutsats är att kommunfullmäktiges roll i den avsektoriserade kommunmodellen varierar stort mellan olika kommuner. En del har gjort medvetna och ambitiösa satsningar på beredningar (både fasta och tillfälliga) och har utvecklat beredningsformerna på olika sätt. Även kommunfullmäktiges ärendehantering och debattformer har utvecklats. I andra kommuner har den

typen av ambitioner inte varit lika framträdande. Intervjumaterialet speglar dessa olikheter och en del uttrycker betydande entusiasm över möjligheterna att utveckla fullmäktiges roll medan andra intar en mer avvaktande och även något mer skeptisk hållning i detta. Ett par röster ur intervjumaterialet visar på dessa skillnader:

”Detta arbetssätt har medfört att fullmäktige är betydligt livligare nu än vad det var förr (...) i samband med debatt om budgeten är det upp till 30-35 av 49 som är uppe i talarstolen; tidigare var det en transportsträcka med budgeten och då var det bara kommunråden uppe – i mer heta frågor var det kanske 3-4 personer uppe. Nu senaste var det exempelvis en motion uppe och det var flera personer uppe, trots att det inte var en kontroversiell fråga. Fullmäktige har blivit ett livaktigt debattforum. Syftet med reformen att skapa en ny organisationsmodell var just att skapa ett livaktigt fullmäktige”.

”Beredningsarbetet i fullmäktige var till en början livaktigt – men tyvärr har det ebbat ut en aning – vi hoppas få igång det igen – det är ett problem i de flesta politiska sammanhang att intresset att gå på ytterligare möten är lågt; en utmaning är att det ska vara meningsfullt och fungera hela vägen från fullmäktige in i förvaltningen (...) det bästa hade varit att få en röd tråd in i budgetprocessen – men vi är inte där än. Det är svårt att hålla det demokratiska intresset vid liv”.

En än mer kritisk röst säger följande:

”Fullmäktige har inte blivit mer vitalt till följd av arbetet med fullmäktigeberedningar. När jag lyssnar till fullmäktigedebatterna och analyserar dem – ja, vilka är uppe i debatterna; jo, med något enskilt undantag är det kommunstyrelseledamöterna”.

Även om överväganden kring organiseringen av kommunfullmäktiges beredningsroll varierat mellan de studerade kommunerna kan dock konstateras att dessa frågor inte ägnats samma uppmärksamhet som gäller för hur kommunstyrelsens arbete ska organiseras. Ett annat grundproblem har varit att kommunfullmäktiges beredningsarbete varit svagt förankrat och kanske även svagt accepterat i förhållande till kommunstyrelsens och den övriga kommunförvaltningens överväganden. Det finns flera beskrivningar i intervjumaterialet som visar att beredningsarbetet i fullmäktige möter olika typer av svårigheter – främst kanske budgetmässiga invändningar – när väl beredningsförslagen ska realiseras i det ordinarie kommunpolitiska arbetet.

Samordning

Den mest framträdande motiveringen av att introducera en avsektoriserad politisk organisation rör möjligheterna att stärka samordningsvärden i kommunpolitiken. Enkätrespondenterna har inledningsvis fått ta ställning till en övergripande fråga om i vilken mån den avsektoriserade organisationsmodellen bidrar till samordningen mellan olika politikområden:

Tabell 3.17. Samordning mellan olika politikområden

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektoriserad organisation när det gäller...
samordningen mellan olika politikområden

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|----------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 46% | 22% | 22% | 10% |
| Kvinnor | 48% | 9% | 24% | 18% |
| KS-ledamöter | 58% | 11% | 18% | 14% |
| I kommuner som återsektoriserats | 27% | 20% | 36% | 18% |
| Alla förtroendevalda | 47% | 17% | 23% | 13% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|----------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 73% | 13% | 0% | 13% |
| Kvinnor | 67% | 17% | 0% | 17% |
| I kommuner som återsektoriserats | 54% | 15% | 0% | 31% |
| Alla tjänstepersoner | 69% | 15% | 0% | 15% |

Enkätutsagorna visar att en majoritet menar att samordningen mellan olika politikområden i kommunen har ökat i den avsektoriserade organisationen. Denna uppfattning är särskilt tydlig bland tjänstepersonerna där nära 70 % svarar att samordningen mellan politikområden ökat och ingen att samordningen skulle minska. Bland fullmäktigeledamöterna hävdar cirka en fjärdedel av de svarande att samordningen minskat och det är särskilt bland fullmäktigeledamöter i de kommuner som återsektoriserats som har den uppfattningen. Man kan här också konstatera att de förtroendevalda som har uppdrag i kommunstyrelsen gör en mer positiv värdering av samordningsfrågan jämfört andra förtroendevalda i respektive kommun. Bland de förtroendevalda i

kommuner som återsektoriserats görs en övervägande negativ bedömning i denna del.

En särskild fråga har ställts i enkätundersökningen som belyser möjligheterna att öka samordningsvärden i generella policymål, det vill säga mål som bör prägla allt kommunpolitiskt arbete. På frågan om arbetet med Agenda 2030 fått ett starkare genomslag till följd av en avsektoriserad modell ges följande bedömning av förtroendevalda och tjänstepersoner:

Tabell 3.18. Genomslag för arbete med hållbar utveckling

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektoriserad organisation när det gäller...

genomslaget för arbetet med hållbar utveckling, Agenda 2030

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|----------------------------------|---------------------------|-------------------|------------------------------|---------------|
| Män | 24% | 29% | 16% | 31% |
| Kvinnor | 37% | 16% | 21% | 27% |
| KS-ledamöter | 32% | 27% | 13% | 28% |
| I kommuner som återsektoriserats | 11% | 17% | 24% | 48% |
| Alla förtroendevalda | 29% | 25% | 17% | 29% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|----------------------------------|---------------------------|-------------------|------------------------------|---------------|
| Män | 33% | 27% | 0 | 40% |
| Kvinnor | 29% | 38% | 4% | 29% |
| I kommuner som återsektoriserats | 23% | 23% | 0% | 54% |
| Alla tjänstepersoner | 31% | 33% | 3% | 33% |

Man kan notera att när frågan om samordning preciseras till en specifik aspekt som arbetet med Agenda 2030 så ökas osäkerheten i bedömningen jämfört med den mer allmänt ställda frågan i tabell 3.17. När det gäller frågor om i vilken mån den avsektoriserade modellen bidrar till att skapa långsiktighet och helhetsperspektiv i policyskapandet ges överlag en värdering som innebär att båda dessa värden stärks i det kommunpolitiska arbetet. I nedanstående två tabeller visas hur KS-politikerna och tjänstepersoner svarar:

Tabell 3.19. Långsiktighet i kommunstyrelsens arbete

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektorerad organisation när det gäller...

långsiktigheten i kommunstyrelsens arbete

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 37% | 32% | 17% | 14% |
| Kvinnor | 47% | 20% | 20% | 13% |
| I kommuner som återsektorerats | 26% | 30% | 26% | 17% |
| Alla KS-ledamöter | 42% | 27% | 18% | 13% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 50% | 36% | 0% | 14% |
| Kvinnor | 70% | 4% | 9% | 17% |
| I kommuner som återsektorerats | 42% | 17% | 8% | 33% |
| Alla tjänstepersoner | 62% | 16% | 5% | 16% |

Tabell 3.20. Helhetsbild av kommunens verksamheter för förtroendevalda i kommunstyrelsen

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektorerad organisation när det gäller...

helhetsbilden av kommunens verksamhet för förtroendevalda i kommunstyrelsen

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 54% | 19% | 19% | 8% |
| Kvinnor | 54% | 11% | 20% | 14% |
| I kommuner som återsektorerats | 35% | 13% | 35% | 17% |
| Alla KS-ledamöter | 54% | 16% | 19% | 11% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 60% | 20% | 7% | 13% |
| Kvinnor | 65% | 13% | 0% | 22% |
| I kommuner som återsektorerats | 42% | 33% | 0% | 25% |
| Alla tjänstepersoner | 63% | 16% | 3% | 18% |

Det är tydligt att både politiker i kommunstyrelsen och framförallt tjänstepersonerna uppfattar att den avsektorerade kommunorganisationen befrämjar både långsiktighet och helhetsperspektiv i kommunstyrelsens arbete. I likhet med tidigare resultat har kommunstyrelsepolitikerna (och i någon mån även bland tjänstepersonerna) i de återsektorerade kommunerna en annan uppfattning och tonar ner betydelsen av den avsektorerade organisationens betydelse för långsiktighet och helhetsperspektiv.

En avslutande fråga rörande samordning gäller i vilken mån introduktionen av fullmäktigeberedningar i den avsektorerade organisationen påverkat långsiktigheten i fullmäktiges arbete. Tanken med fullmäktigeberedningar är att lyfta fram kommunfullmäktiges roll som policyskapare i strategiska och långsiktiga frågor och med rollen att delvis utgöra en motvikt till kommunstyrelsens förstärkta roll i den avsektorerade modellen.

Tabell 3.21. Långsiktigheten i kommunfullmäktiges arbete

Enkätfråga: Hur bedömer du att införandet av fullmäktigeberedningar påverkar fullmäktiges arbete gällande... **långsiktigheten i kommunfullmäktiges arbete?**

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|-----------------------|------------|--------------------------|------------|
| Män | 29% | 37% | 20% | 14% |
| Kvinnor | 27% | 38% | 21% | 14% |
| KS-ledamöter | 28% | 41% | 15% | 15% |
| I kommuner som återsektorerats | 15% | 28% | 30% | 26% |
| Alla | 28% | 37% | 21% | 14% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|-----------------------|------------|--------------------------|------------|
| Män | 45% | 27% | 0% | 27% |
| Kvinnor | 26% | 26% | 5% | 42% |
| I kommuner som återsektorerats | 33% | 11% | 0% | 56% |
| Alla | 33% | 27% | 3% | 37% |

Enkätsvaren i tabellen ger en något ambivalent bild. Visserligen anser uppåt 30 procent av både politiker och tjänstepersoner att den avsektorerade modellen med fullmäktigeberedningar ger en ökad långsiktighet i fullmäktiges arbete. Man kan dock notera att relativt många hävdar att fullmäktiges roll i detta avseende är oförändrad och andelen ”vet-ej svar” bland tjänstepersonerna utgör

hela 37 procent Den något ambivalenta bilden förklaras sannolikt av att flera av de avsektorerade kommunerna inte haft någon särskilt väl utvecklad organisation med fullmäktigeberedningar.

I de semistrukturerade intervjuerna fördjupas samordningsaspekterna med frågor om följande delar:

- Om samordning kontra sektorisering
- Horisontella mål
- Balansen mellan utvecklingsfrågor och kärnfrågor

I likhet med enkätutsagorna kan man ur intervjumaterialet utläsa en stor enighet kring att den avsektorerade modellen har sin stora fördel i en bättre samordning i det kommunpolitiska arbetet. Även bland intervjupersoner med en kritisk hållning till den avsektorerade modellen medges att avigsidorna med sektorisering och stuprörstänk minskar med beslutsmakten centraliserad till kommunstyrelsen. Huvuddelen av intervjupersonerna ser flera fördelar med den avsektorerade modellen när det gäller att skapa långsiktighet och helhetsperspektiv i kommunpolitiken. Ett typiskt intervjusvar låter på följande sätt:

”Fördelen med modellen är att man får en översikt och har helheten på verksamheten i kommunen – det är en stor fördel att ha det horisontella perspektivet – inte stuprören”.

Flera av intervjupersonerna pekar på att den avsektorerade modellen minskat de problem som är förknippade med tidigare facknämndernas intressebevakning för ”sina” frågor i exempelvis budgetarbete och i sammanhang när övergripande strategier behandlas. Företeelsen med särskilda ”Skolpartier” eller ”Fritidspartier” knutna till respektive facknämnd minskar och det politiska arbetet riktas mot att göra prioriteringar som väger in en helhet, inte endast att tillgodose en viss sektorspolitisk verksamhet. En del intervjupersoner ser här effektivitetsvinster, kortare beslutsvägar och en ökad handlingskraft för att kunna fatta beslut även i mer kontroversiella frågor. De flesta intervjupersoner ser, kort sagt, fördelar i minskat stuprörstänk och kortare beslutsvägar.

Det finns dock inte på samma sätt några entydiga intervjusvar gällande kommunens förmåga att åstadkomma samordning i bemärkelsen att skapa horisontell integrering av frågor som har med exempelvis Agenda 2030 eller jämställdhetsfrågor att göra. En del intervjupersoner hävdar att den typ av

horisontell politik fått ett starkare genomslag medan andra har svårt att överhuvudtaget identifiera den typen av samordningsvärden. Överlag är horisontell integrering omvittnat svårhanterlig i alla offentliga organisationer. Det tenderar att stanna vid ambitiöst uttryckta program om behov av jämställdhetsintegrering eller klimatpolitiska insatser men det är i realiteten en utmaning att få ett konkret genomslag över alla verksamheter i organisationen. Vi kunde tidigare även avläsa en liknande ambivalent hållning i enkätmaterialen. Det är alltså sammantaget svårbedömt i vilken utsträckning den avsektorerade kommunen lyckats bättre med detta jämfört med facknämndsbaseade kommuner.

När det gäller samordningsfrågor kopplade till hanteringen av övergripande utvecklingsfrågor kontra det vardagliga arbetet med kommunens många kärnfrågor råder även i denna del ambivalenta uppfattningar. Utvecklingsfrågor utgörs av bland annat näringslivspolitik, turismfrågor och översiktsplanering och hör traditionellt till kommunstyrelsens viktigaste frågor. När facknämnderna tas bort fylls kommunstyrelsens dagordning med alltfler kärnfrågor. En del pekar på att utvecklingsfrågorna kunnat behålls sin framträdande plats i kommunstyrelsen, en del hävdar att utvecklingsfrågorna trängts undan av detaljfrågor i verksamheten och ytterligare andra uttrycker osäkerhet i sina bedömningar. Några röster ur intervjumaterialet låter på följande sätt:

”Utvecklingen har inneburit att det mer vardagliga arbetet i kommunen decentraliserats (till fackförvaltningarna, min anm.) medan de kommunövergripande frågorna i ökande grad blivit en angelägenhet både för kommunledningsförvaltningen och kommunstyrelsen. (...)”

”Det är viktigt att jobba med vår delegationsordning; den är viktig av många olika skäl: den berör frågan om att kunna väga utvecklingsfrågor och kärnfrågor”.

”(...) med en ökad betoning av utvecklingsarbete finns risken att du då tappat greppet om det vardagliga – inte det att politiken ska lägga sig i på en för låg nivå – men det finns i den dagliga verksamheten många gånger frågor som är viktiga att samtala kring – den dagliga verksamheten är helt central för våra vanliga medborgare och brukare”.

Om dessa frågor behövs fördjupade studier för att kunna dra några säkrare slutsatser. Det råder idag en viss grad av osäkerhet hur utvecklingsfrågor och kärnfrågor ska balanseras i den avsektorerade kommunmodellen.

Demokrati

I det följande redovisas ett antal aspekter ur enkätaterialet som belyser demokrativärden förknippade med den avsektorerade modellen. Den första frågan gäller i vilken mån enkätrespondenterna värderar kommunpolitikernas inflytande i den avsektorerade modellen:

Tabell 3.22. Det demokratiska inflytandet för kommunpolitikerna

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektorerad organisation när det gäller... **det demokratiska inflytande för kommunpolitikerna**

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|-----------|
| Män | 26% | 16% | 49% | 9% |
| Kvinnor | 26% | 22% | 41% | 10% |
| KS-ledamöter | 30% | 18% | 40% | 11% |
| I kommuner som återsektorerats | 9% | 17% | 61% | 13% |
| Alla förtroendevalda | 27% | 18% | 46% | 9% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 33% | 40% | 7% | 20% |
| Kvinnor | 33% | 29% | 8% | 29% |
| I kommuner som återsektorerats | 15% | 46% | 8% | 31% |
| Alla tjänstepersoner | 33% | 33% | 8% | 26% |

Vi kan notera att tjänstepersonerna gör en betydligt mer positiv värdering gällande politikernas inflytande jämfört med hur politikerna själva uppfattar saken. Majoriteten av förtroendevalda hävdar att det demokratiska inflytandet minskat medan tjänstepersonerna gör bedömningen att den avsektorerade modellen bidragit till att politikernas inflytande ökat. Ett liknande mönster präglar även enkätutslagorna i de två följande tabellerna som visar hur förtroendevalda och tjänstepersoner värderar hur den avsektorerade modellen påverkar dels medborgarnas möjligheter att utkräva politiskt ansvar, dels mediernas möjligheter till granskning av kommunpolitiken.

Tabell 3.23. Medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande i kommunpolitiken

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektoriserad organisation när det gäller...
medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande i kommunpolitiken

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|----------------------------------|-------------------------------|-------------------|----------------------------------|---------------|
| Män | 17% | 37% | 32% | 14% |
| Kvinnor | 24% | 28% | 31% | 16% |
| KS-ledamöter | 24% | 34% | 26% | 16% |
| I kommuner som återsektoriserats | 6% | 30% | 41% | 22% |
| Alla förtroendevalda | 20% | 34% | 32% | 15% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|----------------------------------|-------------------------------|-------------------|----------------------------------|---------------|
| Män | 40% | 47% | 0% | 13% |
| Kvinnor | 49% | 26% | 0% | 25% |
| I kommuner som återsektoriserats | 23% | 31% | 0% | 46% |
| Alla tjänstepersoner | 33% | 46% | 0% | 20% |

Tabell 3.24. Mediernas granskning av kommunalpolitiken

Enkätfråga: Jämfört med en traditionell organisation med facknämnder, hur bedömer du att det politiska arbetet påverkas i en avsektorerad organisation när det gäller...
mediernas granskning av kommunalpolitiken

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|-------------------------------|-------------------|----------------------------------|---------------|
| Män | 10% | 45% | 30% | 15% |
| Kvinnor | 19% | 30% | 27% | 24% |
| KS-ledamöter | 18% | 37% | 26% | 19% |
| I kommuner som återsektorerats | 6% | 33% | 39% | 22% |
| Alla förtroendevalda | 14% | 39% | 29% | 18% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|--------------------------------|-------------------------------|-------------------|----------------------------------|---------------|
| Män | 33% | 40% | 0% | 27% |
| Kvinnor | 17% | 54% | 0% | 29% |
| I kommuner som återsektorerats | 23% | 46% | 0% | 21% |
| Alla tjänstepersoner | 23% | 49% | 0% | 28% |

Överlag kan konstateras att både förtroendevalda och tjänstepersoner uttrycker att dessa aspekter inte påverkas av den avsektorerade modellen. Återigen kan noteras att tjänstepersonerna är något mer positiva i sin värdering jämfört med politikerna. Tjänstepersonerna hävdar att medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar och mediernas möjligheter till granskning ökat snarare än minskat med den avsektorerade modellen.

Avslutningsvis redovisas några demokratiaspekter knutna till kommunfullmäktige och dess beredningsarbete. Det gäller dels möjligheten för fler medborgare att ta på sig förtroendeuppdrag, dels frågan om fullmäktiges förmåga att åstadkomma samhällsförändringar.

Tabell 3.25. Möjligheten att förmå fler kommuninvånare att ta på sig uppdrag som förtroendevald

Enkätfråga: Hur bedömer du att införandet av fullmäktigeberedningar påverkar fullmäktiges arbete gällande... .. **möjligheten att förmå fler kommuninvånare att ta på sig uppdrag som förtroendevald?**

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|---------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 18% | 43% | 26% | 13% |
| Kvinnor | 20% | 39% | 29% | 12% |
| KS-ledamöter | 23% | 39% | 24% | 14% |
| I kommuner som återsektoriseras | 9% | 39% | 37% | 15% |
| Alla | 19% | 41% | 27% | 13% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|---------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 9% | 55% | 9% | 27% |
| Kvinnor | 21% | 32% | 0% | 47% |
| I kommuner som återsektoriseras | 0% | 44% | 0% | 56% |
| Alla | 17% | 40% | 3% | 40% |

Tabell 3.26. Förmågan för kommunfullmäktige att åstadkomma politiska förändringar

Enkätfråga: Hur bedömer du att införandet av fullmäktigeberedningar påverkar fullmäktiges arbete gällande... .. **förmågan för kommunfullmäktige att åstadkomma politiska förändringar**

| Förtroendevalda | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|---------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 19% | 46% | 23% | 12% |
| Kvinnor | 30% | 36% | 23% | 11% |
| KS-ledamöter | 25% | 44% | 19% | 12% |
| I kommuner som återsektoriseras | 15% | 44% | 26% | 15% |
| Alla | 24% | 42% | 23% | 12% |

| Tjänstepersoner | Ökade mycket/något | Oförändrat | Minskade Mycket/något | Vet ej |
|---------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Män | 27% | 45% | 0% | 27% |
| Kvinnor | 21% | 31% | 0% | 47% |
| I kommuner som återsektoriseras | 22% | 22% | 0% | 56% |
| Alla | 23% | 37% | 0% | 40% |

Det huvudsakliga resultatet av tabell 3.25 och 3.26 ovan är att både förtroendevalda och tjänstepersoner anser att den typen av aspekter inte påverkats i särskild hög grad av introduktionen av fullmäktigeberedningar i den avsektorerade kommunorganisationen. När det gäller tjänstepersonerna är många osäkra och ger ett ”vet-ej svar” på dessa frågor. Vi kan återigen konstatera att enkätrespondenterna överlag har svårt att värdera vilken betydelse reformerna med en avsektorerad kommunorganisation fått för fullmäktiges roll i kommunpolitiken.

I de semi-strukturerade intervjuerna fördjupas enkätfrågorna kring följande:

- Demokrati och antalet förtroendeuppdrag
- De förtroendevaldas arbetsituation
- Medial bevakning och ansvarsutkrävande
- De politiska partiernas arbete och rekrytering av förtroendevalda

Intervjuutsagorna visar på en medvetenhet om att den avsektorerade modellen leder till att antalet förtroendeuppdrag minskar. En huvuddel av intervjupersonerna identifierar detta som en brist ur demokratisynpunkt. En del pekar på det allmänna problemet att kommunpolitiken kommit att tappa demokrativärden med att allt färre politiker deltar och en del pekar på risker med att tjänstepersoner därmed får mer inflytande. Andra intervjupersoner lyfter fram svårigheter att hitta en ingång för människor med politiskt intresse att ta på sig politiska uppdrag eftersom många är tveksamma till att inleda sin politiker-gärning med ett förhållandevis tungt uppdrag i kommunstyrelsen. Flera av intervjupersonerna talar i detta sammanhang om behovet av att det finns instegsuppdrag för nybörjare i kommunpolitiken. Precis som i enkätundersökningen förknippar flertalet av de intervjuade svårigheter i den avsektorerade modellen när det gäller att förmå fler kommuninvånare att ta på sig politiska uppdrag. En intervjuperson uttrycker detta på följande sätt:

”Nackdelen med den avsektorerade organisationen är det är fåtal platser – instegsplatser – att ge en möjlighet att i en facknämnd få börja med mindre tungt uppdrag – att få lära sig tillsammans med politiker som har lite längre erfarenhet - det tar lite tid att lära sig hur kommunpolitik fungerar och det saknas därmed uppdrag där det möjliggörs för att lära sig och då efterhand ta på sig tyngre uppdrag”.

Samtidigt är det flera intervjupersoner (några delar inte denna uppfattning) som hävdar att den avsektorerade modellen drivits fram på grund av svårigheter att överhuvudtaget hitta människor som vill engagera sig politiskt och att det funnits svårigheter att rekrytera personer till de många uppdrag som vanligtvis finns i en facknämndsbasead organisation. Det kan, menar en del av dessa intervjupersoner, även finnas demokratiproblem i att det saknas intresserade och engagerade politiker att ha uppdrag i nämnderna (något som också kan stärka tjänstepersonernas inflytande över politiken). I detta sammanhang lyfter en del intervjupersoner även fram den ökande arbetsbelastning som präglar uppdraget i kommunstyrelsen i den avsektorerade kommunen.

En grundtanke som har funnits i reformarbetet med att skapa en avsektorerad kommunorganisation har ofta varit att stärka kommunfullmäktiges roll och att även öka antalet förtroendeuppdrag inom ramen för beredningar kopplade till fullmäktige. Kommunfullmäktige kan här komma att spela en demokratiskt 'kompenserande' roll genom att öppna för förtroendeuppdrag med avsikt att skapa instegsmöjligheter för nya politiker. Dessutom är tanken med beredningsarbetet att låta de förtroendevalda få tillfälle att i både tillfälliga och fasta konstellationer arbeta med kommunens långsiktiga strategier och visionsarbete. Vi har tidigare kunnat notera att beredningsarbetet i de studerade kommunerna har haft olika grad av ambitionsnivåer och bland intervjupersonerna värderas fullmäktiges betydelse för demokratifrågorna högst olikartat. Många ger en positiv bild, medan andra hävdar att beredningarna inte fungerat som tänkt och i några fall har den typen av aktiviteter, enligt en del intervjupersoner, snarare undergrävt än stärkt kommunpolitikens legitimitet.

Genomgående har intervjupersonerna svårt att värdera i vilken utsträckning den avsektorerade modellen påverkar möjligheterna för medborgare och medier att granska och utkräva demokratiskt ansvar. De flesta intervjuade menar, vilket också framkom i enkätmaterialen, att organisationsmodellen inte påverkat frågor om demokratiskt ansvarsutkrävande i de studerade kommunerna. En av intervjupersonerna pekar på att ansvarsutkrävandet blir komplicerat och gör följande analys:

"Det är lättare att utkräva ansvar när allt beslutsfattande i kommunen samlas runt kommunstyrelsen – å andra sidan blir det svårare att granska utskotten under KS; dessa är nog något svårare att hålla koll på och där är kanske de traditionella nämnderna tydligare ur ansvarssynpunkt".

En del noterar, gällande mediernas lokalpolitiska bevakning, att det över tid skett en försvagning av tidningarnas lokalredaktioner. Andra upplever att lokalmediernas granskning varierar över tid, det vill säga perioder med intensiv bevakning följt av perioder då det mediala intresset för kommunpolitik är lägre. Ytterligare andra upplever att bevakningen fortfarande är omfattande och att det finns en god lokal journalistik i den egna kommunen.

Liknande bedömningar görs av intervjupersonerna gällande medborgarnas insyns- och granskningsmöjligheter. Den dominerande uppfattningen är att medborgarnas intresse för kommunalpolitik överlag är lågt även om det då och då uppstår medborgaropinioner i enskilda frågor osv. Detta är dock inget som enligt de intervjuade kan kopplas till den politiska organisationen. Flertalet av intervjupersonerna menar att kunskaperna bland medborgare om kommunal politik och förvaltning ofta är svaga.

En särskild följdfråga ställdes under intervjuerna om hur kontaktytorna mellan politiker och organisationslivet i kommunen påverkats av att facknämnds- politikerna flyttats till en centraliserad kommunstyrelse. I den traditionella modellen har politikerna i facknämnder ofta täta relationer med organisationsliv och företag inom respektive sektorsområde och där politikerna ofta vinnlägger sig om att ha goda nätverkskontakter. Exempelvis kännetecknar ett förtroendeuppdrag (särskilt för presidiepolitikerna) i en kulturnämnd av att ha goda kontakter och förankring bland kommunens många olika kulturgrupper och kulturutövare. Med en avsektorerad organisation förs ansvaret för kulturfrågorna in under kommunstyrelsen och det blir svårare för kultursektorn att hitta fram till rätt politiker för att diskutera kulturpolitiska frågor. Man kan tänka sig att det i detta finns en risk för att kommunpolitikerna anonymiseras när kopplingen till facknämnden tas bort.

”Ett problem kan vara att vissa föreningar inte vet riktigt vilken politiker man ska vända sig till. Det är en utmaning för oss att hela tiden berätta för folk var de olika frågorna hör hemma och vem man ska vända sig till; det är en utmaning och en pedagogisk fråga”.

Intervjupersonerna har något olikartade uppfattningar rörande den typen av sektorsorienterade kontakter. En del menar att det inte är så stor skillnad mellan facknämndsorganisationen och den avsektorerade modellen eftersom det inom ramen för kommunstyrelsens utskott fortfarande finns en del politiker som har ett ansvar för (i det här exemplet) kulturpolitiska frågor. Andra intervjuade ser

detta som ett större problem och utgör även en del av motiveringen av att återinföra facknämnder. Ytterligare andra försvarar den avsektorerade modellen och hävdar att en av poängerna är att minska utrymmet för den typen av sektorsbaserad intressen. De förtroendevalda har ett helhetsansvar och ska visserligen lyssna in sektorsområdets krav och önskemål, men inte själva ta som sin roll att verka för och försvara sektorsintresset.

En särskild fråga under intervjuerna har berört kommunfullmäktiges demokratiutvecklande roll som en arena för debatt om kommunens framtidsfrågor. En grundtanke i många av de avsektorerade kommunerna har lyft fram behovet av att utveckla kommunfullmäktiges roll utöver att vara en formell instans som kommunens högsta beslutande organ. Bland de kommuner som intervju-personerna är verksamma i kan konstateras olika grad av ambitioner med att organisera och betona fullmäktiges utvecklingsroll kring långsiktiga strategier och visionsarbete. I en del av kommunerna – exempelvis Lerums och Stenungsunds kommuner – har man arbetat med relativt många fullmäktigeberedningar och även utvecklat diskussions- och arbetsformer i kommunfullmäktige.

I andra kommuner som inte gjort riktigt samma ambitiösa satsningar på fullmäktiges demokratiutvecklande roll är utsagorna något mer skeptiska till de möjligheter som ligger i att stärka fullmäktiges betydelse för långsiktig politikutveckling. I dessa fall ges en problematisering som handlar om svårigheter att hantera förslag som framkommer ur ett självständigt arbetande fullmäktige. Svårigheterna består i att balansera och förankra fullmäktiges utvecklingsarbete i förhållande till det utrednings- och beredningsarbete som sker inom kommunstyrelsen och den kommunala förvaltningen. Risker finns att fullmäktiges utvecklingsarbete stannar vid policyförslag som inte förs vidare till faktisk verksamhet:

”Vi arbetade tidigare med ett antal ganska aktiva beredningar men arbetet har efterhand tappat i kraft och vi har börjat prata om att få ny kraft i fullmäktiges beredningsarbete. Det gäller att det blir något av det hela – svårt men önskvärt att kunna få en tydlig linje från fullmäktige in i kommunens övriga politiska arbete. Demokrati är svårt”.

Avslutningsvis har intervjufrågor berört vilken betydelse den avsektorerade modellen haft för de lokalt verksamma partiernas arbete med kommunpolitiska frågor. Flertalet kan notera att den avsektorerade modellen inte betytt särskilt

mycket för det partipolitiska arbetet i kommunen. Det finns dock några röster som betonar att det egna partiets verksamhet kommit att få en del positiva impulser. De sistnämnda utsagorna uppmärksammar då genomgående de reformer som genomförts kopplade till kommunfullmäktiges beredningsarbete. Man noterar då att beredningarna erbjuder en form av uppdrag som kan innebära en öppning för att engagera sig politiskt.

I intervjumaterialet finns en del röster som pekar på betydelsen av att den avsektorerade modellen (som innebär minskande antal förtroendeuppdrag) introducerar nya arbetssätt kopplade till kommunfullmäktiges möjligheter att arbeta med både fasta och tillfälliga beredningar. Det skapar, menar dessa intervjupersoner, möjligheter att öka rekryteringen av nya medlemmar i partierna, det bidrar till att vitalisera partiernas interna arbete med att utforma sin framtida kommunpolitik och det ökar allmänt sett intresset för lokalpolitiska frågor när det i fullmäktige öppnas för beredningsarbete rörande frågor med långsiktigt och visionärt innehåll.

2. Slutsatser

Syftet med denna rapport är att både dokumentera och analysera frågor om organisering, samordningsvärden och demokratiutveckling i kommuner med en avsektorerad kommunorganisation. Två huvudfrågor har uppmärksamats: Dels vad som kännetecknar kommuner som introducerat en avsektorerad jämfört med en facknämndsbasead modell, dels hur politiker och tjänstepersoner värderar vilka effekter den avsektorerade modellen haft för det kommunpolitiska arbetet. En tanke med rapporten är också att den ska kunna användas för lärandeaktiviteter, både bland kommuner som sedan tidigare arbetar i en avsektorerad kommunorganisation och bland kommuner som planerar att introducera modellen.

4.1 Den avsektorerade kommunens kännetecken

Den inledande dokumentationen (se kapitel 2) kunde visa att den avsektorerade modellen introduceras med tyngdpunkt under åren 2006–2014. Efter dessa år avtar ökningstakten och vi kan även se att en del av de avsektorerade kommunerna nu väljer att återgå till en facknämndsbasead organisation. Den avsektorerade modellen har varit vanligast bland relativt små kommuner (kring 12 000 invånare i medeltal). Dokumentationen visar också att det i de avsektorerade kommunerna skett en minskning av antalet förtroendeuppdrag när det politiska beslutsfattandet koncentrerats till kommunstyrelsen. Det innebär att det mest framträdande organiseringsvärdet varit koncentrerat kring samordningsvärden. När det gäller frågor om demokrati har reformarbetets fokus kring kommunfullmäktiges roll i den avsektorerade organisationen inte varit lika framträdande som förändringarna knutna till kommunstyrelsen.

4.2 Styrkor och svagheter med en avsektorerad modell

Denna studie visar, i likhet med tidigare utvärderingar, att den avsektorerade kommunmodellen utgår från en grundläggande ambition att dels skapa översikt, samordning och kortare beslutsvägar, dels att utveckla kommunens demokratiska legitimitet utifrån medborgares och brukares perspektiv. Effektivitetsvinster i den verkställande delen ska balanseras mot demokratiutveckling i den folkvalda församlingen. Organiseringen av en avsektorerad kommunmodell befinner sig därmed i ett institutionellt spänningsfält. Organiseringsstrategin avser att kunna kombinera å ena sidan

ökad maktkoncentration med färre förtroendevalda och med endast kommunstyrelsen som verkställande organ och, å den andra sidan, av en utvecklad demokratisk roll för kommunfullmäktige. I de 14 kommuner som studerats i denna rapport råder ofta, om än inte i alla, en obalans som innebär att den reformpolitiska energin huvudsakligen lagts på kommunstyrelsens arbetsformer och samordningsroll. Uppmärksamheten mot kommunfullmäktiges betydelse har inte varit lika framträdande. En central slutsats i denna studie är att om demokrativärden inte kan säkras – främst genom ett reformerat fullmäktige – finns risker för att även värden förknippade med samordning och effektivitet i kommunstyrelsearbetet urholkas.

Undersökningen visar dock att den avsektorerade modellen uppfattas bidra till att komma bort från sektorsintressen och att den kommunpolitiska verksamheten präglas av ett starkare helhetsperspektiv och långsiktighet jämfört med en facknämndsorganisation. Även enkät- och intervjurespondenter som i grunden är kritiska mot den avsektorerade modellen medger att den har fördelar när det gäller just samordningsvinsterna. Ett par reservationer bör dock lyftas fram för att nyansera denna slutsats.

För det första görs den positiva värderingen av samordningsfrågorna på ett allmänt plan. Om frågeställningen konkretiseras till en enskild fråga – exempelvis kommunens arbete med Agenda 2020 – blir argumentationen bland de intervjuade något mer osäker. Det har inte inom ramen för denna studie funnits utrymme att fördjupa analyserna av hur enstaka frågor faktiskt hanterats ur ett samordningsperspektiv. Det finns dock i det insamlade materialet antydningar om att traditionella stigberoenden från en facknämndsbasead logik lever kvar i de avsektorerade kommunerna. Samordningsambitioner har att exempelvis hantera speciallagstiftning och professionsgrupper som är sektorerade. Även de avsektorerade kommunerna styrs av socialtjänstlagen och dess professionsgrupper eller av skollagen och lärarprofessioner osv. Denna studie har inte heller fördjupat analysen av förvaltningsorganisationens roll i de avsektorerade kommunerna, men i intervjumaterialet framkommer att kommunledningsförvaltningen med kommundirektörerna ökat utbytet med ledande chefer i fackförvaltningarna. Likväl utförs den dagliga verksamheten i hög grad i sektorspolitiska miljöer. Det vore intressant att i framtida studier fördjupa analysen av förvaltningsorganisationens utformning och arbetssätt i de avsektorerade kommunerna (jfr Karlsson med flera 2018). Vi kan likväl notera att en introduktion av en avsektorerad modell bör byggas på en väl övervägd

delegationsordning mellan politik och förvaltning och en väl genomtänkt organisering av förvaltningsorganisationens olika sektorsområden.

För det andra, och möjligtvis en smula trivialt, bör noteras att de avsektorerade kommunerna, med några få undantag, representerar den lilla kommunen i det svenska kommunlandskapet. I den lilla kommunen är det allmänt sett något enklare att få överblick av olika verksamhetsgrenar och kännetecknande är också att personkännedomen i de politiska och administrativa nätverken är god. I jämförelse med större kommuner behöver inte den lilla kommunen differentiera sin organisationsstruktur i lika många enheter osv. I den statistiska dokumentationen visas också att det är i skiktet av något större kommuner som genomfört återsektorisering. Den avsektorerade modellens fördelar ur samordningssynpunkt vilar i hög grad på att det är en mindre omfattande verksamhet som ska samordnas.

Den gjorda undersökningen ger en, i jämförelse med samordningsaspekterna, en betydligt mer problematisk bild av hur olika demokrativärden utvecklas i de avsektorerade kommunerna. Materialet visar att en majoritet av intervjupersonerna upplever att det finns demokratiska risker med att minska antalet förtroendeuppdrag. Det leder dels till att arbetsbelastningen för de förtroendevalda ökar, dels till att rekrytering av nya politiker försvåras. Det kan av en del uppfattas som ett hinder att påbörja sin kommunpolitiska gärning med att ta på sig ett arbetskrävande uppdrag i kommunstyrelsen. Flera intervjupersoner pekar på att den avsektorerade kommunen saknar det man kallar instegsplatser, det vill säga uppdrag som inte är alltför betungande och med ett begränsat ansvar för att få tid att lära sig det kommunpolitiska arbetet från grunden. Det blir i denna en ond cirkel ur kommundemokratisk synvinkel. Det framgår av intervjumaterialet att en anledning till att facknämnderna avvecklas är svårigheterna att överhuvudtaget rekrytera förtroendevalda. Genom att etablera en ordning med endast kommunstyrelsen kvar i den politiska organisationen finns risker att uppdragen nu blir så betungande att många tvekar av detta skäl att engagera sig.

Den avsektorerade modellens demokrativärden är tänkta att utvecklas med hjälp av ett vitaliserat arbete i kommunfullmäktige. I denna del vittnar enkät- och intervjumaterialet om olikheter mellan de studerade kommunerna. En del ger en bild av att fullmäktige har vitaliserats och därmed även kunnat utgöra en motvikt till att antalet förtroendevalda i nämndsorganisationen minskat. Respondenterna hävdar då också att arbetsformer och debatter i fullmäktige har

bidragit till demokratiutveckling. Andra intar en mer skeptisk eller kritisk hållning och har svårt att ange några påtagliga förändringar i kommunfullmäktiges demokratiska arbetsformer. Materialet visar att det överlag är en svårhanterlig uppgift att introducera, och inte minst vidmakthålla, ett demokratiskt vitalt arbete runt kommunfullmäktige. Återigen; en central slutsats av denna studie är att den avsektorerade modellen är beroende av en stark demokratisk legitimitet för fullmäktige för att uppnå andra mål i det kommunpolitiska arbetet, inte minst samordningsvärden.

4.3 Slutord

Den här studien är, som noterades inledningsvis, en uppföljande studie av det arbete Karlsson med flera (2009) genomförde av 14 kommuner som på den tiden kunde betecknas som pionjärkommuner för att skapa en avsektorerad kommunorganisation. Karlsson med flera skisserade i rapporten två scenarier som fångade upp två tänkbara utvecklingsvägar för hur reformerna med en avsektorerad kommun skulle kunna utvecklas i framtiden.

I det första scenariot – som jag kallar **den lyckade avsektoriseringen** – har reformen resulterat i att fokus på den lokala demokratin flyttats från indirekt valda organ till det direktvalda kommunfullmäktige. Debatten har vitaliserats och genom aktiva beredningsgrupper präglas det kommunala förändringsarbetet av att vara visionärt och långsiktigt. Ansvar för det politiska beslutsfattandet blir tydligare och även om antalet förtroendevalda blir något färre ägnar sig de kvarvarande politikerna åt kontinuerliga medborgardialoger. Den verkställande makten runt kommunstyrelsen ges större handlingsfrihet och samordningen ökar väsentligt i förvaltningens vardagliga arbete. Sektorsintressen har eliminerats och kommunens politik präglas av helhetsperspektiv för kommunmedborgarnas bästa.

I det andra scenariot – **den misslyckade avsektoriseringen** – minskar antalet förtroendevalda drastiskt vilket minskar medborgarnas kontaktytor med kommunpolitiken. Arbetsbelastningen på de kvarvarande politikerna i kommunstyrelsen blir alltför hög vilket i sin tur leder till ökande grad av delegering av beslut till tjänstepersoner. Makten blir koncentrerad till ett fåtal personer. Beredningsarbetet i fullmäktige blir symboliska och utan reellt inflytande och fungerande kopplingar till kommunens kärnverksamheter. Ensidig fokusering på visionära frågor leder det politiska arbetet bort från vardagsnära frågor som engagerar medborgarna. Det folkliga engagemanget och legitimiteten för kommunpolitiken undergrävs.

I den analys som genomförts i denna rapport är det inte svårt att hitta förhållanden som passar in på båda scenarierna. Det finns exempel på att kommunfullmäktigeförsamlingar har kunnat vitaliseras och att det visar sig i visionära debatter som bidrar till långsiktigheten i kommunpolitiken. Likaså finns goda exempel på att kommunpolitiken med en centraliserad kommunstyrelse bidragit till att skapa samordningsvinster i verksamheten. Vi kan dock också se exempel på motsatsen. I några fall kan vi notera att kommunfullmäktiges demokratiskapande roll tynat bort, liksom att arbetsbelastningen i kommunstyrelsens arbete lett till frustration och krav på att återinföra facknämnder. Det är svårt att värdera i vilken riktning de studerade kommunerna rört sig i dimensionen mellan de båda scenarierna. En preliminär reflektion är kanske att den inledande entusiasm som då och då framträder i Karlsson med fleras rapport från 2009 inte riktigt går att skönja i de studerade kommunerna idag. Några av de studerade kommunerna har gått tillbaka till en facknämndsorganisation och det finns visserligen flera personer i intervju-materialet som står upp för den avsektoriserade modellen, men kanske har entusiasmen falnat en smula.

Det är uppenbart att en avsektoriserad organisation behöver omsorg och engagemang för att närma sig det goda scenariot. Kommunpolitik är i sig är en rörlig materia med bland annat föränderliga socioekonomiska omständigheter, komplexa policyuppgifter och med omsättning på ledande positioner i både politiken och i förvaltningen. Principer och arbetssätt som en gång etablerats glöms bort och förändras och det som en gång utgjorde grundläggande delar i en omorganisation förloras ur sikte. Det är därför avgörande att redan när en omorganisation planeras, att då också se till att utforma arbetssätt för utvärdering och att bedriva återkommande lärandeaktiviteter för att hålla principiella utgångspunkter vid liv och förmåga att utveckla modellen.

Avslutningsvis ska en sista, men helt central slutsats lyftas fram från Karlsson med fleras rapport som också markerar ett annat strategiskt värde i förändringar av den politiska organisationen. Man skriver att de studerade kommunerna behöver garantera tillflödet av nya kandidater till de kvarvarande förtroendepuppar. För det krävs, menar Karlsson med flera att kommunerna bedriver ett permanent och ihärdigt lokalt demokratiutvecklingsarbete. Denna studie visar brister i denna del; det lokala arbetet med att bedriva demokratiutveckling är alltför ofta att beskriva som svagt organiserat och ad-hoc mässigt.

Litteratur

Abrahamsson, H. (2019). *Vår tids stora omdaning: om konsten att värna demokrati och social hållbarhet*. (Första utgåvan). Göteborg: Bokförlaget Korpen.

Bostedt, Göran (1991). Politisk institutionalisering; organisering av lokalt arbetsmiljöarbete. Diss. Umeå : Umeå universitet, 1991

Tillgänglig på Internet: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-62938>

Erlingsson, G. Ó., & Wänström, J. (2015). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. (1. uppl.) Lund: Studentlitteratur.

Erlingsson, G. Ó., Karlsson, D., Wide, J. & Öhrvall, R. (2022). *Demokratirådets rapport 2022 - Den lokala demokratins vägval*. SNS Förlag.

Fung, A., Wright, E.O. & Abers, R.N. (2003). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.

Johansson, J. (2004). *Regionalisering och kommunal självstyrelse – halländska kommuner i en regional miljö*. Högskolan i Halmstad. Forskning i Halmstad nr 8.

Johansson, J. & Severinsson, R. (2017). *Årsrapport 2016 – Kommunstyrelsens arbetsgrupper och de politiska beredningarna i Ängelholm kommun*. Rapport. Halmstad: Högskolan i Halmstad.

Johansson, M. 2018. *Av- och återsektorerade kommuner*. Rapport, Halmstad: Halmstad University

Karlsson, D., Rommel, O. & Svensson, J. (2009). Alternativa politiska organisationer: en studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

- Karlsson, J., Holmquist, M., Johansson, J., & Severinsson, R. (2018). *Ängelholm kommuns nya organisation - Följeforskningens slutrapport 2018*. Rapport. Halmstad: Högskolan i Halmstad.
- Larsson, B. (2021). [Politisk organisation i kommuner och regioner](https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/politiskorganisation/kommunerochregioner.65372.html). Rapport Sveriges Kommuner och Regioner: Nerladdningsbar på: (<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/politiskorganisation/kommunerochregioner.65372.html>)
- Lundquist, L. (1987). *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Montin, S. & Granberg, M. (2021). *Moderna kommuner*. (Upplaga 5). Stockholm: Liber.
- Peters, B.G. (1998), *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.
- Peters, B.G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Edward Elgar
- SCB (2019). *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019*
Demokratistatistisk rapport 26. Denna publikation finns enbart i elektronisk form på www.scb.se.
- Scharpf, F. (1994) "Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations", *Journal of Theoretical Politics* 61:27-53
- Siverbo, S. (2004). *Organisationskultur för framgångsrika kommuner: en studie av Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tanum*. Lund: Studentlitteratur
- Siverbo, S. (2009). *Moderna politiska organisationer II – Erfarenheter av att arbeta med beredningar och utan facknämnder*. KFi- rapport nr 101. Göteborg: Göteborgs universitet Kommunforskning i Västsverige (KFi)
- Siverbo, S. (2014). *Demokrati och ekonomi i kommuner med nämndlös politisk organisation*. KFi-Rapport nr 129. Göteborg: Göteborgs universitet.

Larsson, B. (2021). [Politisk organisation i kommuner och regioner](https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/politiskorganisationkommunerochregioner.65372.html). Rapport Sveriges Kommuner och Regioner: Nerladdningsbar på: (<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/politiskorganisationkommunerochregioner.65372.html>)

SKR (2022). [Diagram för kommunerna](https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/sectornisiffror/diagramforkommunerna.1884.html). Websida. Nerladdningsbar på: (<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/sectornisiffror/diagramforkommunerna.1884.html>)

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati!: politik för folkstyrelse på 2000-talet : Demokratiutredningens betänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer

Wollman, H. (2003). Coordination in the Intergovernmental Setting. In Peters, G. & J. Pierre (eds). *Handbook of Public Administration*. Pp. 594.

En avsektoriserad politisk organisation

Demokrati och samordning i svenska kommuner

Kommunalt självstyre innebär ett brett uppdrag och ansvar för en rad uppgifter som rör välfärden samt lokal och regional samhällsutveckling. Samtidigt ska väl fungerande demokratiska institutioner upprätthållas. Fullmäktige är kommuner och regioners högsta beslutande organ och beslutar om den politiska organisationens utformning och utser ledamöter de politiska organen. Utöver obligatoriska nämnder har kommuner och regioner en stor frihet att själva bestämma hur den politiska organisationen ska utformas.

Från mitten av 1990-talet och framåt har ett sextiotial kommuner förändrat sin politiska organisation på ett genomgripande sätt genom att gå från en traditionell organisation med facknämnder till en alternativ politisk organisation. SKR har tagit initiativ till denna rapport som författats av Jörgen Johansson, docent, vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Rapporten innehåller en studie av svenska kommuner som skapat en så kallad alternativ eller avsektoriserad politisk organisation. Studien avser att fördjupa förståelsen av de utmaningar som finns med en avsektoriserad organisation och ska ses som en utvärdering 25 år efter det de första kommunerna införde en avsektoriserad politisk organisation. Analysen i denna rapport innehåller dels en övergripande dokumentation av samtliga kommuner som introducerat modellen och dels en djupstudie av 14 kommuner som var först ut med att tillämpa en avsektoriserad modell.

Upplysningar om innehållet

Martin Lidhamn, martin.lidhamn@skr.se

Björn Kullander, bjorn.kullander@skr.se

Cecilia Ramqvist, cecilia.ramqvist@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022

ISBN: 978-91-8047-043-8

ISBN 978-91-8047-043-8

Beställ eller ladda ner på webbutik.skr.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | www.skr.se