

# Den lokala demokratins utmaningar

David Karlsson och Mikael Gilljam

# Förord

2014 års Demokratiutredning har i uppgift att analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin. Utredningen ska även föreslå åtgärder i syfte att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen. Inom ramen för uppdraget ska den lokala demokratin förändrade villkor belysas.

Mikael Gilljam och David Karlsson har på uppdrag av 2014 års Demokratiutredning skrivit en rapport om den lokala demokratin förändrade villkor. Mikael Gilljam är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. David Karlsson är docent i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

# Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Den lokala demokratis förändrade villkor .....</b>	<b>4</b>
1.1 Den politiska makten i svenska kommuner.....	6
<b>2 Den kommunala politikens och förvaltningens organisering ....</b>	<b>11</b>
2.1 Avsektorisering och nämndavveckling .....	11
2.2 Marknadisering.....	16
2.3 Mellankommunal samverkan .....	18
2.4 Funderingar och förslag.....	21
<b>3 Partipolitisering och lokal parlamentarism.....</b>	<b>23</b>
3.1 Partipolitisering, partipiska och konflikter.....	24
3.2 Formellt samlingsstyre och reellt majoritetsstyre.....	26
3.3 Funderingar och förslag.....	29
<b>4 Mellanvalsdemokrati och representationsroller.....</b>	<b>31</b>
4.1 Folkomröstningar och folkinitiativ.....	32
4.2 Medborgardialoger .....	34
4.3 Funderingar och förslag.....	36
<b>5 Summering.....</b>	<b>38</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>40</b>

# 1 Den lokala demokratin förändrade villkor

Förväntningarna på ett demokratiskt system är höga. Vi förväntar oss bland annat att demokratin ska främja och ta till vara en rad samhällsvärden, till exempel politisk jämlikhet och medborgerligt engagemang. Vi förväntar oss att politiska beslut ska följa en rad vedertagna procedurer men samtidigt exekveras snabbt och effektivt. Vi förväntar oss att demokratin ska producera makt-havare som har örat mot marken och är responsiva mot sina väljare men kanske också är modiga statsmän och -kvinnor som vågar fatta nödvändiga beslut. Och helst ska politikerna vara välutbildade och professionella – och dessutom folkliga med egenskaper som speglar väljarkåren.

Problemet är att finna demokratiska institutioner och processer som främjar alla dessa värden. I vissa fall riskerar ett värde att, kanske oavsiktligt, sättas åt sidan eftersom ett annat sätts i fokus. Inte sällan finns inneboende konflikter mellan demokratin olika värden. Uppgiften att bygga politiska institutioner som motsvarar medborgarnas förväntningar försvåras dessutom av att politikens villkor förändras över tid. Sociala och ekonomiska strukturer ändras, nya organisationer och styrningsideal förändrar förutsättningarna för politiskt arbete, och medborgarnas opinioner, förväntningar och engagemang växlar från tid till annan. Att upprätthålla ett fungerande folkstyre innebär därför att man ständigt måste diskutera hur det demokratiska systemet kan möta de utmaningar som värdekonflikter och förändrade villkor utgör. Det gäller inte minst i den lokala demokratin.

Det tidiga 1970-talet var en formativ period för svenska kommuner. I 1974 års regeringsform skrevs kommunal självstyrelse formellt in i portalparagrafen som en av hörnpelarna i det

svenska statsskicket. Kommunblocksreformen slutfördes samma år och sedan dess har den svenska indelningen på lokal nivå varit mycket stabil. Och vid ungefär samma tid antogs en ny kommunallag som kan beskrivas som "Sveriges lokala konstitution". I kommunallagen återfinns grundprinciperna för hur demokratin förverkligas i kommuner och landsting. Trots att kommunallagen reviderades 1991 ligger dessa grundprinciper fast.

Men även om de yttre ramarna för det kommunala självstyret har varit tämligen stabila i 40 år har villkoren för den lokala demokratin förändrats på många sätt. Kommunernas ansvarsområden har utökats och skiftande styrningsideal har förändrat arbetsformerna i politik och förvaltning. Den demokratiska praktiken har gradvis förflyttats – bort från ett samförstånds-inriktat samlingsstyre till en mer konfliktorienterad partidemokrati byggd på parlamentarismens principer. Detta har i hög grad skett på informell grund, utan några förändringar av det formella konstitutionella ramverket. Därtill har nya instrument för att främja medborgarinflytande mellan valen introducerats.

Syftet med denna rapport är att diskutera tre stora utmaningar som den svenska lokala demokratin nu står inför. Vi fokuserar särskilt på effekter av förändrade villkor a) för den kommunala organisationen, b) för de politiska partierna på den parlamentariska arenan och c) för relationerna mellan politiker och medborgare mellan valen. I rapporten presenterar vi främst resultat från vår egen forskning som belyser utvecklingen. Några resultat har tidigare publicerats men en hel del är nytt. Rapportens främsta datakälla är vår enkätstudie Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU). KOLFU riktade sig till samtliga 14 000 folkvalda politiker i Sveriges 290 kommuner och 20 landsting 2008 och 2012. Även resultat från en enkät till fullmäktigeledamöter i 16 länder 2007-2009 presenteras (MAELG-undersökningen).

Att kritiskt granska en samhällsutveckling och peka på problem är en forskares uppgift. Att hitta lösningarna på problemen överlåter vi gärna med varm hand åt andra. Men i denna rapport tänkte vi ändå ta oss friheten att presentera några förslag som skulle kunna leda utvecklingen i rätt riktning och bidra till att stärka den lokala demokratin. Det är inga "vetenskapliga sanningar", men givet att läsaren instämmer i vår problembeskrivning kanske även lösnings-

förslagen kan vinna gehör. Var och en av de tre delarna i rapporten avslutas därför med några reflektioner och förslag till hur demokratin möjligen kan förstärkas, och rapporten avslutas med en summering av dessa reflektioner.

Rapporten inleds dock med en temperaturmätning av maktfördelningen i svenska kommuner, vilket ger en ram till diskussionen om de tre utmaningarnas potentiella effekter.

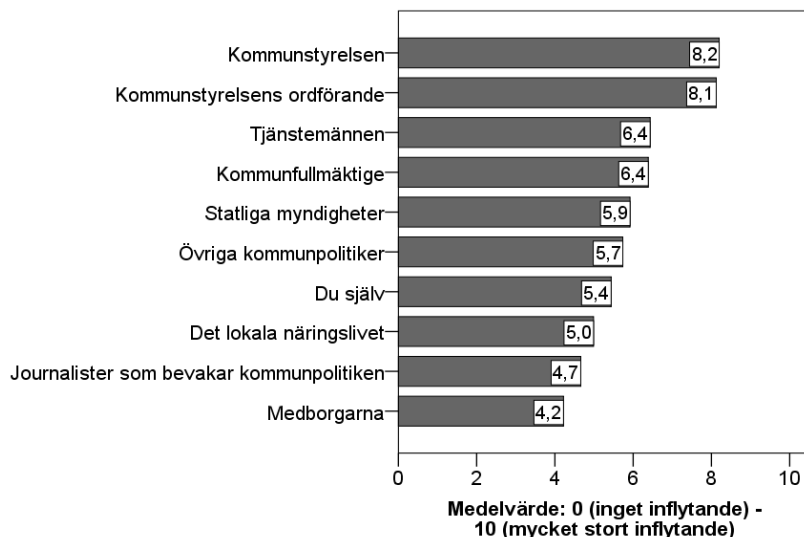
## **1.1 Den politiska makten i svenska kommuner**

Ett vanligt sätt att beskriva hur ett politiskt system fungerar är att utgå ifrån hur makten är fördelad. Vem eller vilka avgör vilka politiska beslut som fattas? Är det politiska inflytandet koncentrerat till några få eller spritt på många? Är inflytandet formaliserat eller informellt? Problemet är förstås att makt är notoriskt svårt att mäta. Den formella makten, kopplad till organisationer, positioner och legal beslutskapacitet är en sak, men makt beror även på informella institutioner och normer som är vanskliga att belägga. Ett sätt att studera makt som använts flitigt, inte minst i kommunforskningen, är att mäta så kallad ryktesmakt<sup>1</sup>. Ryktesmaktsmetoden utgår från hur stort inflytande de politiska aktörerna upplever att de själva och andra aktörer har. I KOLFU 2012 fick Sveriges fullmäktigeledamöter ta ställning till tio aktörers inflytande – inklusive det egna – på en skala från 0 till 10. Resultaten från denna fråga presenteras i figur 1.1.

---

<sup>1</sup> Hunter, 1953; Boogers, 2014

**Figur 1.1 Kommunpolitikens upplevelser av olika lokala aktörers politiska inflytande 2012 (medelvärde 0-10)**



*Kommentar:* Frågan löd: "Hur stort inflytande anser du att var och en av följande aktörer har över kommunens politiska verksamhet?". Politikerna svarade på en skala från 0 ("inget inflytande alls") till 10 ("mycket stort inflytande"). I figuren presenteras medelvärden för den upplevda makten för tio aktörer.

*Källa:* KOLFU 2012.

I enlighet med den representativa demokratis principer utser kommunmedborgarna i val det lokala parlamentet fullmäktige, som i sin tur utser den politiska exekutiven i form av styrelse och nämnder. Mot den bakgrunden ger resultaten i figur 1.1 en tankeväckande bild av svensk kommunpolitik. Det är uppenbart att den politiska makten i hög grad upplevs vara koncentrerad till toppolitikerna i kommunstyrelsen (medelvärde 8,2). Inflytandet för fullmäktige upplevs som betydligt lägre (6,4). Det finns inget exempel på någon kommun där det beslutande och folkvalda organet fullmäktige upplevs ha ett större inflytande än den exekutiva och indirekt valda styrelsen. Minst inflytande av de aktörer vi frågade om upplevs medborgarna ha (4,2).

Även aktörer som inte har något demokratiskt ansvar upplevs ha ett stort inflytande i kommunpolitiken. De opolitiska tjänstemännens inflytande upplevs till exempel ligga på samma nivå som det folkvalda fullmäktige (6,4). I genomsnittskommunen upplevs statliga myndigheter (5,9) ha ett något större inflytande än det lokala näringslivet (5,0) och journalisterna (4,7). Men i större

kommuner upplevs journalister som mer och statliga myndigheter som mindre inflytelserika.

I 274 kommuner (94 procent) upplevs en enda person, kommunstyrelsens ordförande (KSO), ha ett större politiskt inflytande än fullmäktige. Och i 121 kommuner (42 procent) upplevs KSO ha ett större inflytande än den styrelse han eller hon leder. KSO:s starka ställning kan tyckas anmärkningsvärd med tanke på att svenska KSO, till skillnad från de flesta av sina internationella motsvarigheter, nästan helt saknar formella politiska befogenheter. Komparativa studier visar dock att KSO knappast har mindre inflytande än borgmästarna i andra europeiska länder.<sup>2</sup> KSO:s makt bygger därför i hög grad på informella normer. En effekt av denna informellitet är att det saknas formella maktredskap att falla tillbaka på när en KSO ifrågasätts eller utmanas av sin omgivning. Detta är troligen en av förklaringarna till att skillnaden är så stor mellan kommuner där KSO:s makt upplevs som störst (9,4) respektive minst (5,6). Hur stort inflytande KSO har beror även på faktorer knutna till den individ som innehar uppdraget: KSO från större partier upplevs ha ett större inflytande än KSO från mindre partier; erfarna KSO upplevs ha större makt än nykomlingar; och KSO med chefserfarenhet i det civila upplevs ha större inflytande, och så vidare.<sup>3</sup>

Bland kommunpolitikerna är maktfördelningen dessutom långt mer komplex än den enkla uppdelningen mellan toppolitiker och övriga. Under KSO finns en hierarki av poster med olika grad av inflytande. Ett sätt att illustrera detta är att utgå från politikernas bedömning av sitt eget inflytande och relatera det till vilka positioner de har. I figur 1.1 ovan uppgår den genomsnittliga ledamotens upplevda egna inflytande till 5,4 på 0–10-skalan. I tabell 1.1 redovisas medelvärden för samma fråga efter ledamöternas högsta politiska uppdrag, efter anställningsform (fritids-, deltids- eller heltidspolitiker) och efter parlamentarisk position (majoritets- eller oppositionspolitiker).

---

<sup>2</sup> Bäck, 2005; Karlsson, 2006 s.34ff.

<sup>3</sup> Skoog & Karlsson, kommande



**Tabell 1.1 Kommunpolitikens eget upplevda inflytande efter politisk position 2012 (medelvärde 0–10)**

	Tot.	Maj.	Opp.	N
<b>Samtliga fullmäktigeledamöter</b>	<b>5,4</b>	<b>6,2</b>	<b>4,5</b>	<b>8 777</b>
Ordförande i styrelsen	8,0	8,0		212
Ordförande i fullmäktige	6,7	6,8	5,3	246
Ordförande i nämnd	6,8	6,9	6,0	1 015
1:e/2:e vice ordf. i KS	7,1	7,8	6,5	309
1:e/2:e vice ordf. i KF	5,6	6,2	5,1	403
1:e/2:e vice ordf. i nämnd	5,5	6,1	5,0	963
Ledamot i styrelsen	5,7	6,5	5,1	1 290
Ersättare i styrelsen	5,1	5,9	4,3	1 115
Ledamot i nämnd	4,9	5,5	4,2	1 287
Ersättare i nämnd	4,7	5,4	4,0	533
Endast fullmäktigeledamot	4,3	5,3	3,4	1 404
Heltidspolitiker	7,0	7,6	5,6	733
Deltidspolitiker	6,2	6,8	5,3	1 294
Fritidspolitiker	5,1	5,9	4,3	6 748

*Kommentar:* Resultaten bygger på fullmäktigeledamöternas bedömning av sitt eget inflytande. Se kommentaren under figur 1.1 för frågeformulering.

*Källa:* KOLFU 2012.

Resultaten i tabell 1.1 illustrerar tydligt kommunpolitikens makt-hierarki: Under KSO finns en grupp topledare bestående av ordförande i fullmäktige och nämnder och vice ordförande i styrelsen. Från denna grupp är avståndet ganska stort till det mellanskikt som består av politiker med andra presidieuppdrag i fullmäktige och nämnder eller som är ordinarie ledamöter i styrelsen. I en tredje grupp återfinns styrelseersättare och ordinarie nämndledamöter, medan nämndersättare och politiker utan andra uppdrag än fullmäktigeledamot upplever sig ha minst inflytande.

Resultaten visar även att tid är makt. Heltidspolitiker upplever sig ha mer inflytande än deltidspolitiker, som i sin tur upplever sig ha mer inflytande än fritidspolitiker. Politisk anställning samvarierar förstås med vilken post man har, men det finns också politiker som har en formellt lägre position i hierarkin men som ändå jobbar hel- eller deltid med politik – antingen genom att kombinera flera uppdrag eller genom att jobba politiskt utanför kommunpolitiken. Att ha en politisk anställning innebär att man

har tid att sätta sig in i frågor och upprätthålla de kontakter som uppdraget kräver. Analyser visar att politisk anställning är en makt-resurs som kompenserar för en låg formell position.

I tabell 1.1 framgår också hur politiker som ingår i en styrande majoritet systematiskt upplever sig ha ett större inflytande än oppositionspolitiker. Skillnaden är ungefär lika stor för samtliga kommunpolitiker-kategorier, oavsett hierarkisk position och politisk anställning.

Sammantaget visar dessa resultat på den stora betydelsen för maktutövningen som formell organisering, anställningsform och parlamentarisk position har. Det är dessa maktmönster som utmanas när den kommunala organisationen ritas om: när nämnder avskaffas och verksamhetsansvar flyttas till styrelsen; när politiken professionaliseras; och när majoritetsförhållanden ändras. Och ur ett demokratiskt perspektiv är det anmärkningsvärt att medborgarna är den aktörsgrupp som upplevs ha minst inflytande över politiken i kommunen. Det är bland annat den problembilden som drivit på kommunerna att genomföra olika reformer som syftar till att stärka medborgarnas inflytande och delaktighet mellan valen.

## 2 Den kommunala politikens och förvaltningens organisering

En stor utmaning som den lokala demokratin har att förhålla sig till är att anpassa och utveckla politikerrollen till nya arbetsformer och styrningsideal i kommunerna. Nya ideal kring styrning och management kommer och går men deras livsspann varierar. Deras fördelar upplevs ofta som självklara under långa perioder, tills de avlöses av nya ideal med helt andra styrningslogiker. Vissa styrningsideal kräver radikala förändringar av den kommunala förvaltningen, och ibland även av kommunens politiska institutioner. När kommuner väljer att omorganisera sig för att öka verksamhetens effektivitet har man inte alltid funderat igenom konsekvenserna för den lokala demokratin.

I den här delen tar vi upp några trender som haft särskilt stor betydelse för den kommunala organisationen under senare år: avsektorisering, marknadsisering och mellankommunalt samarbete. Vi menar att med dessa trender har också kommunpolitikernas arbetsätt förändrats. Politikerrollen har blivit mer professionaliserad, mer fokus läggs på generell och målinriktad politik än på verksamhetsspecifik direktstyrning, och beslutsfattande sker i nya nätverksbaserade former. En konsekvens är också att antalet förtroendeuppdrag successivt sjunker och att den politiska makten koncentreras till kommunens toppolitiker.

### 2.1 Avsektorisering och nämndavveckling

I internationell jämförelse utmärker sig den traditionella politiska organisationen i svenska kommuner på flera punkter. En sådan punkt är avsaknaden av borgmästarstyre och, i vidare mening,

individuellt politiskt ansvar för enskilda politiker. Beslut i svenska kommuner fattas som huvudregel av ett kollektiv, i fullmäktige, i styrelsen eller i nämnder. I dessa kollektiv är alla medlemmars röster lika mycket värda, vilket är en återspeglning av att kommunmedborgarna som valt dem också är varandras jämlikar.

I den föregående delen om makt kunde vi emellertid se att bilden av svensk kommunpolitik som en arena för kollektivt ledarskap stämmer dåligt med hur politikerna själva upplever saken. I kommunerna finns en väl utmejslad hierarki där poster, anställningsformer och parlamentariska positioner är källor till inflytande som gör att enskilda kommunpolitikerns påverkansmöjligheter varierar kraftigt. Även om dessa resultat knappast är förvånande för den som är bekant med hur svensk kommunpolitik bedrivs, är det ändå viktigt att framhålla diskrepansen mellan den formella lokala konstitutionen och den informella praktiken.

En annan svensk egenhet är det omfattande nämndsystemet. I en kommun med traditionell organisation återfinns normalt ett antal verksamhetsnämnder som agerar som fackförvaltningarnas styrelser. Med denna ordning har Sverige utvecklat en modell för lokal demokrati med ett relativt sett stort antal förtroendevalda, och där antalet politiker i de indirekt valda exekutiva organen vida överstiger antalet i de folkvalda fullmäktigeförsamlingarna. I andra länder är förhållandet normalt det omvända.

Även om huvuddragen i kommunernas traditionella nämndorganisation fortfarande finns kvar har den på många håll förändrats i grunden, ibland till oigenkännlighet. En trend som berört de flesta kommuner är att antalet verksamhetsnämnder kraftigt har minskat. Nämndavvecklingen har skett stegvis, med hopslagningar av specialiserade nämnder till nämnder med allt mer generella uppdrag. Och på en del håll har verksamhetsnämnderna avskaffats helt, eller så har man behållit en nämnd för myndighetsuppgifter. Man kan därför säga att svenska kommuner under 25 år gradvis har avsektoriserats.<sup>4</sup>

Den ökade avsektoriseringen har två huvudförklaringar. Den första förklaringen är att det blivit svårare att rekrytera lämpliga kandidater till politiska förtroendeuppdrag, inte minst i mindre kommuner. Och lösningen på detta har på många håll varit att

---

<sup>4</sup> Karlsson, Rommel, & Svensson, 2009

reducera antalet uppdrag. Den andra förklaringen är att avsektoriseringen är förknippad med ett specifikt styrningsideal, där sektorisering ses som ett problem. I det synsättet ingår en kritik mot så kallade sektorspartier, där politiker med olika politisk färg tenderar att identifiera sig starkare med intressena i de verksamheter de ansvarar för snarare än med hela kommunens bästa. Ibland till den grad att nämndpolitiker betraktar styrelsen och inte nämndkollegor från andra partier som sin politiska motståndare. För att eliminera sektorstänkandet i politiken har strategin varit att lägga en allt större del av den exekutiva makten på styrelsen – som per definition har ett helhetsansvar för kommunens verksamhet. Slagord som ”bygg hängrännor, inte stuprör” har ofta upprepats i debatten för att framhålla fördelarna med breda generalistiska lösningar framför ett begränsande, smalt sektorstänkande.

Men vad händer med demokratin när kommunpolitiken avsektoriseras? Om vi åter tänker på kommunpolitiken i makttermer handlar trenden i första hand om en elitisering, där exekutiva maktresurser omfördelas från lägre till högre nivåer i den politiska hierarkin. Allt färre politiker får ansvar för allt fler frågor. Men eftersom det finns gränser för vad en styrelse hinner med, överläts även en del av den beslutskapacitet som tidigare låg i politiska nämnder på tjänstemän.

Effekterna av nämndavvecklingsreformer på maktfördelningen är dock svåra att se i våra data som bygger på fullmäktigeledamöters enkätsvar. En orsak är att de nämndpolitiker som försvinner från kommunpolitiken inte är fullmäktigeledamöter. Och analyserna visar att även om andelen fullmäktigeledamöter som också är nämndledamöter är låg i kommuner som genomfört denna typ av reformer så är andelen ledamöter som har styrelseuppdrag högre. (Och det gäller även under kontroll för kommunstorlek, vilket är väsentligt i sammanhanget eftersom nämndreformer oftare genomförts i mindre kommuner med mindre fullmäktige).

En annan och helt avsedd effekt av avsektoriseringen är att specialistpolitikerna försvinner. Sektorspecialister kan förvisso uppfattas som potentiella särintressen sett med kommunledningens ögon, men de bär också med sig kunskap och engagemang i sina hjärtefrågor. Sådana kompetenser är svåra att ersätta. Besluts-

fattande politiker riskerar med detta att hamna i ett kunskapsunderläge i förhållande till tjänstemännen.

Som för många andra styrningsreformer svänger pendeln fram och tillbaka. I många kommuner där nämnder avvecklas syns klara tendenser till återsektorisering. Inom fullmäktige inrättas beredningar som i varierande grad har sektorsansvar men som helt saknar exekutiva befogenheter. Och när beredningarna i många fall inte bistås med administrativt stöd har de svårt att på allvar göra sig gällande. Inom styrelsen inrättas ofta exekutiva utskott med sektorsansvar. När nämnderna ersätts av beredningar och utskott finns en risk att de eftersträvade målet att minska sektorstänkandet inte uppfylls medan elitiseringen kvarstår – en effekt som få kommuner öppet medger att de eftersträvar.

Den kanske utåt sett mest synbara effekten av avsektoriseringsreformerna är den totala minskningen av antalet kommunala politiker. Antalet nämnder och nämnduppdrag har minskat år för år under lång tid. Till detta kommer neddragningar av antalet ersättarposter och av antalet platser i själva fullmäktige, även om det senare inte påverkar den totala numerären lika mycket. För små partier får dessa neddragningar mycket märkbara konsekvenser, eftersom deras representation i kommunpolitiken reduceras till några enstaka personer. För större partier är problemet mindre, eftersom de förmår upprätthålla en kritisk massa av företrädare som kan dela på bördorna och bevaka kommunens olika ansvarsområden.

Ur ett demokratiperspektiv finns det argument både för och emot en minskning av antalet politiker. På minussidan finns att kontaktytan gentemot medborgarna krymper. Färre medborgare har uppdrag och färre medborgare kommer i kontakt kommunpolitiker. När uppdragen minskar blir dessutom kraven på de uppdrag som finns kvar högre. Det riskerar i sin tur att leda till att tröskeln för inträde i politiken blir högre för medborgare som överväger att ställa upp som kandidater. Med nämndavvecklingen minskar också antalet mindre krävande poster, till exempel ersättaruppdrag. Sådana uppdrag kan vara viktiga skolningsplatser för medborgare som på sikt kan tänka sig att ta på sig tyngre uppdrag. Nu förväntas man istället redan i sitt första uppdrag att ta ett större ansvar. Och redan idag anser många att uppdragen är för tidskrävande. För många medborgargrupper, inte minst personer

med familj och barn och yngre personer i karriären, blir politiska förtroendeuppdrag i praktiken en omöjlighet.

De som aktivt argumenterar för en minskning av antalet politiker, eller som inte ser minskningen som ett problem, bejaktar istället elitiseringen. Förhoppningen är att med dessa färre men starkare och mer professionella politiker kommer de förtroendevaldas möjligheter att styra förvaltningen att öka.

Vad anser då kommunpolitikerna om reformer som reducerar antalet förtroendeuppdrag? Och finns det någon skillnad i bedömningen beroende på hur många politiker det finns i den egna kommunen? I KOLFU 2012 fick politikerna ta ställning till detta och deras svar presenteras i tabell 2.1 efter partitillhörighet.

**Tabell 2.1 Kommunpolitikernas inställning till att minska antalet förtroendeuppdrag 2012 (procent positiva efter partitillhörighet och andel invånare per uppdrag)**

	Totalt	Antal invånare per kommunpolitiker i kommunen		
		35–99	100–199	200+
V	8	14	8	5
S	9	15	10	6
MP	13	14	13	13
C	17	22	17	12
KD	21	27	21	18
FP	26	23	29	24
M	49	44	48	51
SD	34	42	32	35
Övr.	42	50	41	35
<b>Totalt</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>23</b>
N	9 274	1 360	4 389	3 525

*Kommentar:* Fullmäktigeledamöterna fick ta ställning till förslaget "Minska antalet politiska förtroendeuppdrag i kommuner och lands-ting". I tabellen redovisas andelen som svarade att det var ett "mycket" eller "ganska bra" förslag efter partitillhörighet och andelen invånare per uppdrag i kommunen.

*Källa:* KOLFU 2012 och SCB (se även Karlsson & Gilljam 2014 s. 81).

Resultaten visar att endast 23 procent av kommunpolitikerna är positiva till förslaget att minska antalet förtroendeuppdrag. Inte i något parti stödjer en majoritet av ledamöterna förslaget. Skillnaderna mellan partierna är dock påtagliga. Bland Moderaterna är stödet för förslaget som starkast medan andelen positiva i de övriga partierna, särskilt bland de rödgröna, är mycket svagt.

Om man ser till totalmåtten finns inga större skillnader som beror på hur många politiker kommunen har (mätt som antal invånare per politiker), men nedbrutet på parti finns några intressanta resultat. I de flesta partier är motståndet till förslaget minst i kommuner med ett relativt sett stort antal politiker. Många av de kommuner som har ett lågt antal invånare per politiker är små och ligger i glesbygden. Det är också i dessa kommuner som svårigheten att rekrytera kandidater till politiska förtroendeuppdrag är som störst, och det är rimligt att anta de problemen påverkar politikernas bedömning.<sup>5</sup>

## 2.2 Marknadisering

Ett antal nu pågående organisationstrender i Sveriges kommuner brukar betecknas med samlingsnamnet New Public Management (NPM). Med idéer hämtade från privat sektor har idealen i den kommunala organisationen förskjutits bort från en hierarkisk verksamhetsstyrning, där förvaltningen är direkt underordnad politiska ledare. Istället skapas nya system där förvaltningen och privata aktörer producerar välfärdstjänster under relativt sett stor autonomi. Utvecklingen bygger på föreställningar om att ett starkare ansvar hos produktionsenheterna, konkurrensutsättning och kundval främjar serviceproduktionens effektivitet. Man kan här tala om en marknadisering av den kommunala organisationen.<sup>6</sup>

Med NPM följer en rad konsekvenser för det politiska arbetet. Precis som när det gäller nämndreformerna är en effekt att den politiska styrningen av förvaltningen blir mindre direkt och mer fokuserad på mål och visioner än på hur den dagliga verksamheten ska bedrivas. Mer beslutsakt överförs till tjänstemän och privata utförare som inte står under demokratiskt ansvar. I den meningen minskar medborgarnas möjlighet att styra politiken genom sin röst i kommunvalet. Reformförespråkarna hoppas istället att medborgarna i rollen som kunder ska kunna påverka förvaltningens arbete genom sina aktiva val av tjänster. Resultat från vår KOLFU-undersökning visar dock att politikerna själva inte upplever att

---

<sup>5</sup> Karlsson, 2007a

<sup>6</sup> Bäck, 2000; Montin & Granberg, 2013 kapitel 8



medborgarna har fått större inflytande över politiken i kommuner som har infört kundvalsreformer. Däremot syns tecken på att politiken elitiseras, och att den relativa skillnaden mellan toppolitiker och övriga accentueras.<sup>7</sup>

Hur politikerna tar ställning till kundvalslösningar handlar i en mening om demokratisyn. I KOLFU-undersökningen 2008 fick kommunpolitikerna svara på en fråga på detta tema, där de fick välja mellan två alternativ om hur demokratin fungerar bäst: "kundvalsdemokrati" eller "politikerdemokrati". Svaren redovisas i tabell 2.2 efter partitillhörighet.

**Tabell 2.2 Kommunpolitikens inställning till kundvalsdemokrati efter partitillhörighet 2008 (procent)**

Två personer, A och B, har olika uppfattningar om när demokratin fungerar bäst med avseende på fördelningen av resurser inom området som vård, skola och omsorg. Håller du med person A eller B?

A. "Demokrati fungerar bäst när medborgarna får välja mellan olika servicealternativ. Medborgarna känner bäst sina egna behov, och genom att ge dem frihet att välja anpassas den kommunala servicen efter behoven".

B. "Demokratin fungerar bäst när de förtroendevalda får bestämma över prioriteringar och resursanvändningen i den kommunala verksamheten. De förtroendevalda har den överblick och helhetssyn som krävs för uppdraget."

	Håller på det hela taget mest med A	Håller något med bägge men mest med A	Håller något med bägge men mest med B	Håller på det hela taget mest med B
V	5	15	47	33
S	7	18	50	26
MP	14	43	34	10
C	41	38	16	5
KD	59	32	8	2
FP	58	29	11	2
M	76	17	3	3
SD	51	34	11	4
Övr.	41	33	18	8
<b>Totalt</b>	<b>35</b>	<b>23</b>	<b>28</b>	<b>14</b>
N	3 017	2 028	2 410	1 213

Källa: KOLFU 2008 (Gilljam, Karlsson, & Sundell, 2010a)

<sup>7</sup> Skoog & Karlsson, kommande

Här skall man inte dra för stora växlar på de exakta procenttalen för positiva och negativa politiker, eftersom svarsfördelningen givetvis till en del beror på frågeformuleringen. Men mönstret är samtidigt intressant. Resultaten i tabell 2.2 visar att politikerna har mycket delade uppfattningar i frågan, men att en majoritet tycks föredra ”kundvalsdemokrati” framför ”politikerdemokrati” när det gäller vård, skola och omsorg.

När politikernas demokratisyn undersöks fokuserar man ofta på inställningen till representativ demokrati och deltagardemokrati. I en till formen snarlik fråga som den i tabell 2.2 kunde vi i samma undersökning se att politikerna hade olika demokratiuppfattningar men att de överlag föredrar den representativa demokratin framför deltagardemokratin. Stödet för kundvalsdemokrati tycks således vara klart större än stödet för deltagardemokrati.<sup>8</sup>

Trots att dessa båda demokratifrågor i grunden handlar om avvägningen mellan medborgarnas direkta inflytande över politiken och deras indirekta inflytande via sina valda ombud, är det slående att det inte finns något som helst samband mellan vad politikerna tycker i valet mellan kundvals- och politikerdemokrati respektive i valet mellan representativ demokrati och deltagardemokrati. Sambandet mellan partitillhörighet och inställningen till representativ demokrati och deltagardemokrati är relativt svagt (M och S är mer positiva till representativ demokrati, SD, MP och lokala partier mer positiva till deltagardemokrati) medan sambandet mellan partitillhörighet och inställningen till kundvalsdemokrati är starkt och följer ett vänster-högermonster.

## 2.3 Mellankommunal samverkan

En ytterligare trend är att kommunerna i ökande utsträckning ägnar sig åt mellankommunalt samarbete. Politiska beslut fattas i till exempel kommunalförbund eller gemensamma nämnder. Mellankommunal samverkan anses av många stärka möjligheterna för kommunerna, i synnerhet de små, att på ett effektivt sätt klara

---

<sup>8</sup> Gilljam, Karlsson & Sundell., 2010a kapitel 3; Karlsson & Gilljam, 2014 kapitel 5

av sina åtaganden. I små kommuner är samarbete ett sätt att undvika kommunsammanslagningar.<sup>9</sup>

Men ur medborgarnas synvinkel innebär mellankommunala lösningar att beslutsansvaret blir oklart och att möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande försvåras. Man kan med fog anta att medborgarna har dåliga kunskaper om hur politiskt beslutsfattande går till inom ramen för sådana samarbeten, och att de har ännu mindre kunskaper om hur de ska agera för att påverka besluten eller utkräva ansvar. Situationen påminner om det demokratiska underskottet i EU, där komplexiteten i organisationen och den bristande insynen försvårar medborgerligt inflytande.

I KOLFU-undersökningen 2008 frågade vi Sveriges kommunpolitiker hur de såg på mellankommunalt samarbete i form av kommunalförbund. Vi frågade också om samarbete i regionala utvecklingsnätverk, där även privata och statliga aktörer kan ingå, och om samarbete med privata serviceentreprenörer. I frågan ombads politikerna ta ställning till samarbetsformen dels generellt och dels uppdelat efter verksamhetsmässiga respektive demokratiska aspekter. Resultaten redovisas i tabell 2.3.

---

<sup>9</sup> Bergman, 2013; Erlingsson & Wänström, 2015 kapitel 10

**Tabell 2.3 Kommunpolitikens inställning till mellankommunal samverkan 2008 (medelvärde från -5 till +5)**

Betydelse för:	Kommunalförbund	Regionala utvecklingsnätverk	Samarbete med privata serviceentreprenörer
Den kommunala servicen	+1,5	+1,2	+0,7
Den ekonomiska tillväxten	+1,4	+1,4	+1,0
Medborgarnas möjlighet att påverka politiken	-0,5	-0,2	-0,3
Kommunfullmäktiges möjlighet att påverka politiken	-0,1	+0,1	-0,3
Allmän inställning	+3,1	+2,8	+1,5
N	8 094–8 300	7 929–8 245	7 937–8 282

*Kommentar:* De första tre frågorna löd: "Hur bedömer du konsekvenserna i följande avseende för kommuner som medverkar i [följande samarbeten]. För regionala utvecklingsnätverk preciserades att näringsliv och statliga myndigheter kan ingå där. Politikerna svarade på en skala från -5 ("försämrats i stor utsträckning") till +5 ("förbättras i stor utsträckning"), där 0 innebar "ingen förändring". Den sista frågan löd: "Vilken är din allmänna inställning till att kommuner samarbetar med följande aktörer" och svaren gavs på en skala från -5 (mycket negativ) till +5 (mycket positiv).  
*Källa:* KOLFU 2008 och Gilljam, Karlsson & Sundell 2010 kapitel 4.

Resultaten i tabell 2.3 visar att politikerna överlag är positiva till de tre formerna av samarbete, i första hand till mellankommunal samverkan och utvecklingsnätverk men även till privata entreprenörer. Resultaten visar att det är de verksamhetsmässiga aspekterna som politikerna menar gynnas av samarbete. Förutsättningarna för fullmäktige att påverka politiken anses däremot inte gynnas, och medborgarnas påverkansmöjligheter anses till och med minska för samtliga tre samverkansformer. Differensen mellan servicenyttan och medborgarnas påverkans-möjligheter anses vara som störst för kommunalförbund.

Skillnaderna mellan partierna när det gäller inställning till kommunalförbund är ganska små, men ledamöter från de stora partierna Socialdemokraterna och Moderaterna tycks vara något mer positiva än övriga partiers ledamöter. I frågan om samarbete med privata serviceentreprenörer är däremot partiskillnaderna mycket tydliga och följer det förväntade vänster-högermonstret.

Uppenbarligen anser de flesta kommunpolitiker att samverkanslösningar är en väg framåt för kommunerna, trots att de samtidigt

uppfattar att sådana lösningar försämrar medborgarnas inflytande över politiken. I en mening går ett sådant resonemang att försvara: Väljarna förväntar sig god service, och om samverkan leder till nöjda medborgare bidrar den också till folkviljans förverkligande. Men det ligger givetvis också en stor demokratisk risk i att med vett och vilja genomföra reformer som stegvis minskar medborgarnas makt över kommunpolitiken.

## 2.4 Funderingar och förslag

Vi har beskrivit en utveckling där den verkställande politiska makten i kommunerna på grund av flera parallella styrningsideal kommit att koncentreras i den översta ledningen. Utvecklingen utmanar de ideal som traditionellt präglat svensk lokal demokrati. Vi ser två huvudvägar för att möta utmaningen – åt helt olika håll:

Den första vägen är att kraftfullt dra i bromsen och sedan lägga i backen. Stoppa nämndavvecklingen och säkerställ att lekmannastyret för kommunens verksamheter bevaras. Politiken måste ha rum för inskolningsplatser med mindre betungande arbetsuppgifter. Och med reformer av arbetssätt, ersättningar, utbildningar och administrativt stöd kan kanske medborgarnas villighet att ta på sig uppdrag åter öka. Politiska eldsjälur som brinner för vissa verksamheter skulle åter få plats.

Den andra vägen är att acceptera den utveckling vi ser och bejaka dess positiva sidor. Med färre men kunnigare och mer professionella politiker kan det politiska ledarskapet bli starkare och mer oberoende av tjänstemännen. Men för att demokratin ska fungera krävs att ledarskapet kontrolleras och inte övergår i maktmissbruk. För att åstadkomma det bör maktdelningen mellan det folkvalda fullmäktige och den politiska exekutiven bli tydligare. Fullmäktiges granskningsmakt borde stärkas, till exempel genom att stärka revisionens ställning eller genom att inrätta ett slags kommunalt "konstitutionsutskott" som kontinuerligt följer styrelsens arbete och har möjlighet att initiera misstroendevotum mot hela eller delar av ledningen om den missköter sitt uppdrag. För att åstadkomma en sund maktdelning bör man även överväga att skilja uppdragen i fullmäktige och styrelsen åt, precis som stats-

råden är lediga från sina uppdrag i riksdagen under sin ämbetsperiod.

Behovet av mellankommunala samarbeten kommer alltid att finnas eftersom det alltid finns politiska problem som spänner över kommungränserna. Men ur ett demokratiskt perspektiv är utvecklingen mot alltmer långtgående och komplexa mellankommunala samverkanslösningar olycklig. Medborgarnas insyn i, och möjlighet att utkräva ansvar för, den förda politiken försvåras.

Vi vill därför slå ett slag för kommunsammanslagningar, åtminstone bland våra minsta kommuner. Sammanslagningar är förstas ingen enkel lösning, inte minst med tanke på medborgarnas berättigade oro för centralisering av service i glesbygden. Men det politiska beslutsfattandet blir mycket mer transparent i en stor kommun än i samverkansorgan. Och mycket talar för att den representativa demokratins institutioner allmänt fungerar bättre i större kommuner.<sup>10</sup> Både möjligheten att rekrytera lämpliga kandidater till förtroendeuppdrag och hitta politiska ledare med hög kompetens stärks när det finns fler medborgare att välja bland. Och inte minst stärks möjligheten för partierna att formera tydliga politiska alternativ i valrörelserna. Partipoliseringen av svenska kommuner är också temat för nästa del.

---

<sup>10</sup> Karlsson, 2013a

### 3 Partipolitisering och lokal parlamentarism

En annan utmaning som den lokala demokratin står inför är att hantera en situation där avståndet växer mellan de formella politiska spelreglerna i kommunallagen och de regler som faktiskt styr den politiska praktiken. En utländsk betraktare som försöker förstå hur den svenska lokala demokratin fungerar genom att läsa kommunallagen kommer att få en skev och föråldrad bild av vad som avgör vilken politik som förs i kommunerna. Och det gäller även om kommunallagen reformeras i enlighet med det liggande förslaget från den senaste Kommunallagsutredningen (SOU 2015:24). Från lagens principer om samlingsstyre är steget långt till de utvecklade former för majoritetsstyre som idag råder i praktiskt taget alla kommuner. I samtliga kommuner finns ett politiskt styre (en styrande majoritet eller minoritet) och en opposition, och kommunstyrelsens ordförande är den självklara ledaren för detta styre. I inledning av den här rapporten kunde vi också se att oppositionspolitiker upplever sig ha ett väsentligen mindre politiskt inflytande än majoritetspolitiker.

Att dagens kommunpolitik i stor utsträckning karaktäriseras av partipolitiska konflikter strider också mot den gängse bilden av vad som utmärker lokal demokrati i Sverige.<sup>11</sup> Både forskare och ledande lokala förträdare uttrycker sig ofta i stil med att ”kommunal politik är mycket mer pragmatisk och mindre ideologisk än den nationella politiken”. Att såväl den formella lokala konstitutionen som den allmänna diskussionen ligger långt ifrån verkligheten sätter den lokala demokratin på hårda prov.

---

<sup>11</sup> Karlsson, 2003; Karlsson & Skoog, 2014; Sanne, 2001

### 3.1 Partipolitisering, partipiska och konflikter

I jämförelse med de flesta andra länder är svensk kommunpolitik starkt partipolitiserad. En viktig bidragande faktor är att i princip samtliga fullmäktigeledamöter är partimedlemmar när de väljs, och genom valsystemet kontrollerar partierna i hög grad vilka som väljs. Följaktligen anser svenska kommunpolitiker att den lokala partiorganisationen har en mycket stor betydelse för deras kandidatur medan andra lokala och nationella grupper och aktörer spelar en mycket mindre roll. Dessutom kontrollerar partiet de förtroendevaldas framtida karriär genom nomineringsprocesserna för ledande uppdrag i kommunen. Därför är det inte förvånande att svenska kommunpolitiker tillhör de i Europa som i högst grad uppger att de följer partilinjen när den kommer i konflikt med den egna eller väljarnas uppfattning.<sup>12</sup> Som representationsprincip har partilinjen stärkts i svensk kommunpolitik över åren och det är idag sällsynt att företrädare för de etablerade partierna fronderar mot sitt parti i viktiga frågor.<sup>13</sup> Och partidemokratien är starkt omhuldad bland svenska kommunpolitiker – hela 92 procent anser att politiska partier är den lämpligaste arenan för medborgerligt deltagande, vilket är en mycket högre siffra än i andra europeiska länder.<sup>14</sup>

Internationella jämförelser är också belysande när det gäller hur kommunpolitikerna ser på sitt uppdrag i förhållande till partiet, kommunpolitiken och lokalsamhället. I tabell 3.1 jämförs svenska kommunpolitikernas åsikter i den typen av frågor med politikernas åsikter i 15 andra länder.

---

<sup>12</sup> Karlsson, 2013c; Verhelst, Reynaert, & Steyvers, 2013

<sup>13</sup> Gilljam, Karlsson, & Sundell, 2010b; Skoog, 2011

<sup>14</sup> Karlsson & Gilljam 2014 kapitel 5



**Tabell 3.1 Europeiska fullmäktigeledamöters inställning till majoritetsdemokrati 2007–2009 (procent)**

	Hur viktiga är följande uppgifter för dig som ledamot av fullmäktige?			Fullmäktiges beslut borde avspegla befolkningsmajoritetens åsikter
	Att genomföra det egna partiets program	Att stärka kommunens politiska ledning	Att medla i konflikter i lokalsamhället	
Sverige	93	68	41	81
Norge	91	42	24	67
Spanien	88	70	75	80
Österrike	86	58	73	72
Nederländerna	72	58	34	50
Italien	70	56	62	57
Grekland	67	82	81	82
Belgien	67	40	44	65
Kroatien	65	66	48	92
Schweiz	65	39	34	72
Tyskland	61	43	69	60
Tjeckien	52	60	48	73
UK	48	48	60	44
Israel	42	71	57	63
Frankrike	31	41	62	62
Polen	29	70	86	82
<b>Totalt</b>	<b>69</b>	<b>53</b>	<b>50</b>	<b>66</b>
N	11 699	11 643	11 680	11 685

*Kommentar:* Varje fråga besvarades på en femgradig skala från "inte alls viktigt" till "mycket viktigt". Tabellen visar procentandelen som svarat "mycket" eller "ganska viktigt" på respektive fråga.  
*Källa:* MAELG 2007–2009, en enkät till fullmäktigeledamöter i 16 länder (Egner, Sweeting, & Klok, 2013; Karlsson, 2007b).

Resultaten i tabell 3.1 visar att svenska kommunpolitiker utmärker sig på ett tydligt sätt: Hela 93 procent av dem anser att implementeringen av det egna partiets program är en viktig uppgift för fullmäktigeledamöter, vilket är den högsta andelen i Europa. Och 68 procent anser att det är en viktig uppgift att stärka kommunens politiska ledning vilket också är en internationellt sett hög siffra. Här ska nämnas att styrande majoritetspolitiker i högre grad än oppositionspolitiker instämmer i det påståendet (82 procent jämfört med 61). Resultaten visar också att svenska kommunpolitiker har en tydlig majoritär syn på kommunfullmäktige, och

Sverige tillhör de länder där kommunpolitikerna i högst grad tycker att fullmäktiges beslut ska spegla befolknings-majoritetens åsikter. Samtidigt tycker svenska kommunpolitiker i mycket lägre grad än politiker i flertalet andra länder att det är en viktig uppgift för politiker att medla i lokala konflikter.

Sammantaget visar dessa resultat att svenska kommunpolitiker i internationell jämförelse är mycket övertygade anhängare av en partidominerad representativ demokrati där majoritetsstyret står starkt.

### 3.2 Formellt samlingsstyre och reellt majoritetsstyre

Eftersom majoritetsstyre som ideal och praktik har växt sig starkt i svenska kommuner utan några förändringar i kommunallagen<sup>15</sup> måste utvecklingen rimligen förklaras genom tillkomsten av informella institutionella principer.<sup>16</sup> De enda synliga utslagen av majoritetsstyret är att ordförandeposter i fullmäktige, styrelser och nämnder normalt, men inte alltid, utses av den styrande majoriteten. Sammansättningen av styrelser och nämnder inbegriper dock fortfarande politiker från både majoritet och opposition. För de situationer där kommuner i realiteten styrs av en politisk majoritet men där det formellt sett råder samlingsstyre har begreppet kvasi-parlamentarism utvecklats.<sup>17</sup> Bristen på samstämmighet mellan det formella regelverket och den politiska praktiken riskerar att skapa en konstitutionell rättsosäkerhet.<sup>18</sup>

Under hösten 2012, samma höst som den senaste KOLFU-undersökningen genomfördes, presenterade Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt ett förslag om att på försök tillåta kommuner som så önskar att formalisera majoritetsstyret genom att kommunstyrelsens ledamöter endast utses från den styrande majoriteten och bildar en kommunal regering (SOU, 2012:30). På våren 2015 presenterade Utredningen om en kommunallag för framtiden ett motsvarande förslag (SOU 2015:24). Dessa förslag är de senaste inläggen i en

---

<sup>15</sup> Kommunallagen 4:10a är ett undantag, Norén Bretzer (2006)

<sup>16</sup> Bäck, 2006 kapitel 1; Karlsson, 2013b

<sup>17</sup> Bäck, 1998; Gilljam & Karlsson, 2012

<sup>18</sup> Karlsson & Montin, 2013

lång politisk debatt om fördelar och nackdelar med att avskaffa det formella samlingsstyret i kommunerna och istället införa kommunal parlamentarism.<sup>19</sup>

Men vad tycker kommunpolitikerna om förslaget att ”införa ett system där samtliga ledamöter i kommunstyrelsen kommer från majoriteten i fullmäktige”? Svaret finns i tabell 3.2 där andelen politiker som tycker att detta är ett mycket eller ganska bra förslag redovisas efter partitillhörighet och parlamentarisk position.

**Tabell 3.2 Andel kommunfullmäktigeledamöter 2012 som är positiva till kommunal parlamentarism, efter partitillhörighet och parlamentarisk position, (procent och procentdifferens)**

	Total	Opposition	Majoritet	Differens
V	7	6	8	+2
S	12	8	15	+7
MP	7	7	7	0
C	7	4	9	+5
KD	14	8	18	+10
FP	14	12	16	+4
M	18	11	22	+11
SD	10	10		
Övr.	11	11	8	-3
<b>Totalt</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>+8</b>
N	8 843	4 022	4 821	

*Kommentar:* I enkäten fick fullmäktigeledamöterna ta ställning till förslaget att ”införa ett system där samtliga ledamöter i kommunstyrelsen kommer från majoriteten i fullmäktige”. I tabellen redovisas andelen som svarade att förslaget var ”mycket bra” eller ”ganska bra”.

*Källa:* KOLFU 2012, Karlsson & Gilljam 2014 kapitel 5.

Resultaten i tabell 3.2 visar att endast 12 procent av de svenska kommunpolitikerna 2012 tycker att det är ett mycket eller ganska bra förslag genomföra denna typ av reform. Eftersom andelen positiva är så liten finns heller inga stora skillnader mellan ledamöter från olika partier. Miljöpartister, vänsterpartister och centerpartister är minst positiva till kommunal parlamentarism (7 procent) medan moderata ledamöter är mest positiva (18 procent). Bland resultaten finns däremot en kraftig effekt av parlamentarisk position: Dubbelt så många majoritetspolitiker som oppositions-

<sup>19</sup> Andersson, 1973; Bäck & Johansson, 2000; Erlingsson 2008 kapitel 6

politiker är positiva till förslaget om kommunal parlamentarism. Det senare resultatet kan tolkas i termer av partipolitiskt egenintresse eftersom förslaget innebär att den styrande majoritetens ställning skulle stärkas på oppositionens bekostnad. Resultat stämmer också väl överens med vad vi funnit i tidigare studier. Kommunpolitiker som vunnit val och hamnat i det politiska styret är mer nöjda än oppositionspolitiker med demokratin och mer negativa till reformförslag om folkomröstningar och folkinitiativ. Majoritetspolitiker har också lägre acceptans än oppositionspolitiker för icke-konventionella former av medborgarprotester.<sup>20</sup>

Att skillnaderna mellan majoritets- och oppositionspolitiker inom samma parti är så stora är en viktig indikator på parlamentarismens betydelse för kommunpolitiken. Och det är inte enbart när det gäller synen på demokratin spelregler som den parlamentariska positionen påverkar vad politikerna tycker. Vi har i tidigare sammanhang visat att även politikernas åsikter längs vänster-högerskalan påverkas (att befinna sig i majoritetsposition drar politiker mot mitten medan att befinna sig i oppositionsposition gör politiker mer radikala – åt höger eller åt vänster). En ytterligare effekt är att kommunpolitiker i den styrande majoriteten, oavsett partitillhörighet, är mer positiva till att stärka det lokala självstyret och mer negativa till en i kommunfrågor intervenerande stat, medan oppositionspolitiker i högre utsträckning stödjer reformer som begränsar majoritetens möjligheter att genomföra sin politik – även om det innebär ökad statlig inblandning i de lokala angelägenheterna. Denna typ av effekter kan kopplas till politiskt egenintresse: Partier som styr har ett större intresse av att öka sitt handlingsutrymme för att förverkliga sina mål, medan oppositionen kanske till och med önskar att styret misslyckas i denna ambition.<sup>21</sup>

Även i väljarnas ögon är den kommunala parlamentarismen etablerad: På valdagen värderar väljarna majoritets- och oppositionspartier enligt olika kriterier samtidigt som medborgarnas nöjdhet med den lokala demokratin färgas av om man sympatiserar med den styrande majoriteten eller inte.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Gilljam & Karlsson 2014; Gilljam, Persson & Karlsson 2012

<sup>21</sup> Karlsson, 2015

<sup>22</sup> Karlsson & Gilljam, 2014b; Esaiasson, Gilljam, & Karlsson, 2013

Den sammantagna bilden av de ovan redovisade resultaten pekar ut en stor utmaning för den svenska lokala demokratin: Kommunallagen, den ”lokala konstitutionen”, bygger nästan helt och hållet på samlingsstyrets principer. Men trots lagen är parlamentarismens principer nu fast etablerade i de svenska kommunerna, både som ideal och praktik; det är svårt att hitta något annat land där kommunpolitiker är så övertygade anhängare av partidominerad majoritetsdemokrati. Och samtidigt förkastar kommunpolitikerna det enda reformförslag som framförts för att överbrygga denna klyfta mellan den föråldrade lagstiftningen och den informella praktiken. Vad kan det bero på?

En förklaring till den paradoxen ligger troligen i det som brukar kallas konservativ konstitutionalism, det vill säga att politiker ogärna ändrar den rådande ordningen. Men det är framför allt ett argument som återkommer i diskussionerna om att förstärka parlamentarismen i kommunerna: rädslan för att oppositionens ställning ska försvagas ytterligare. Eftersom alla etablerade partier återfinns både i politiska styren och i oppositioner på olika håll i landet, tycks oron för politiskt utanförskap i oppositionskommuner väga tyngre än fördelarna med förstärkt makt i kommuner där man själv är med och styr.

### **3.3 Funderingar och förslag**

Den höga graden av informalitet i formeringen av kommunala politiska styren är på gott och ont. På gott därför att det kan vara lättare att åstadkomma de okonventionella lösningar som ibland behövs för att få ihop ett styre när man lägger formalia åt sidan. Men på minussidan finns otydligheten inför medborgarna och den rättsäkerhet som uppstår när olika aktörer inte följer de informella spelreglerna.

Vi är övertygade om att ett närmande mellan kommunalrätten och existerande praxis är nödvändigt för att öka den konstitutionella rättsäkerheten i kommunpolitiken. Alla steg mot att på ett tydligt sätt visa vilka partier som styr och vilka som inte gör det stärker väljarnas möjlighet att utkräva ansvar i valen. När ett styre inte längre har majoritet i fullmäktige måste det finnas enkla och självklara sätt att utse en ny ledning.

Det förslag om att kommunerna på frivillig grund kan besluta att samtliga ledamöter i styrelsen kan komma från den politiska majoriteten, som utredningen en kommunallag för framtiden presenterat, är en möjlig väg. Men utsikterna för att detta tillvägagångssätt ska prövas på bred front är liten – alltför många är oroade över hur oppositionens ställning ska säkerställas. En medelväg skulle kunna vara att förtydliga det politiska styrets existens utan att kasta ut oppositionen ur styrelser och nämnder. Genom att gå ifrån principen om kollektivt ansvar och göra tydligt att det är majoriteten som styr även i dessa organ blir det lättare för medborgarna att förstå vem som står bakom den politik som förs i kommunen. Våra tankar om hur fullmäktiges roll kan stärkas, som presenterades i den föregående delen, skulle också underbygga oppositionens position om den kommunala parlamentarismen formaliserades.

## 4 Mellanvalsdemokrati och representationsroller

Den tredje utmaningen som vi tar upp i den här rapporten är hur kommunerna ska klara av att kombinera den lagstadagade representativa demokratin med starka krav på ökat medborgerligt deltagande mellan valen.

Medborgarnas åsikter om vilken politik som bör föras kan kanaliseras till de styrande politikerna på olika sätt. Förutom via valet kan åsikter föras fram till exempel via demonstrationer, namninsamlingar, sociala medier, debattartiklar eller regelrätta protestaktioner. Åsikter kan också fångas in i mer organiserade former som folkomröstningar, opinionsundersökningar och medborgardialoger. Ett skäl till att kommunerna arbetar med flera medborgarkanaler samtidigt är att de anser att olika kanaler är olika bra när det gäller att tillvarata skilda demokratiska värden som politisk jämlikhet, möjligheter till ansvarsutkrävande och medborgerligt engagemang. Med en kombination av metoder och kanaler kan man förhoppningsvis gå i rätt riktning vad gäller samtliga eller åtminstone flera av dessa värden.

Men samtidigt varierar sammansättningen av de medborgare som deltar mellan olika typer av demokratiska kanaler och aktiviteter, vilket innebär att risken är påtaglig att bilden av vad medborgarna tycker beror på vilken kanal som används. Om det finns olika uppfattningar om vari folkviljan egentligen består, och om företrädare för dessa uppfattningar dessutom med fog kan legitimera respektive tolkning med demokratiska procedurer, finns inga enkla lösningar. I slutändan måste den politiska majoriteten välja tolkning, och då ställs olika demokratiska värden obönhörligen mot varandra.

## 4.1 Folkomröstningar och folkinitiativ

En form av demokrati som bygger på helt andra mekanismer än den representativa demokratin är direkt demokrati via folkomröstningar. Här får medborgarna möjlighet att direkt ta ställning till politiska förslag, utan mellanhänder i form av folkvalda politiker. Sverige har genomfört sex folkomröstningar på nationell nivå sedan den första om rusdrycksförbud 1922, och sedan 1980 har lokala och regionala folkomröstningar hållits vid över hundra tillfällen. Svenska folkomröstningar är rådgivande, och de folkvalda politikerna kan, om de vill, välja att bortse från folkets råd (ett undantag är möjligheten till folkomröstning vid grundlagsförändring, där utslaget kan vara bindande).

Fram till och med 2010 hade samtliga kommunala folkomröstningar godkänts av en majoritet i fullmäktige, vilket säkerställde att politikerna var intresserade av att väga in medborgarnas råd i sina beslut. Förutsättningarna för kommunala folkomröstningar förändrades dock i och med den reform som trädde i kraft 2011. Från och med då kan ett folkinitiativ i form av en petition som undertecknats av tio procent av medborgarna tvinga fram en folkomröstning mot fullmäktiges vilja. Endast om en kvalificerad majoritet (två tredjedelar) av fullmäktige går emot initiativet kan en folkomröstning förhindras. Sedan reformens införande har ett antal sådana initiativ tvingat fram folkomröstningar vars resultat fullmäktige i flertalet fall valt att inte följa.<sup>23</sup> Ett av de mest uppmärksammade fallen är folkinitiativet om trängselavgifter i Göteborg. Där har en stor majoritet i fullmäktige, i strid med folkomröstningsresultatet från 2014, valt att inte agera för att avskaffa avgifterna. Detta ställningstagande har skett med stor vanda, och troligen till priset av förtroendeförluster i stora väljargrupper.<sup>24</sup>

Varför följer politikerna då inte folkomröstningsresultaten? Förklaringarna är flera. En förklaring är att många kommunpolitiker är skeptiska till folkomröstningar generellt, och bland de som är positiva till folkomröstningar anser en stor majoritet att resultatet i kommunalvalet ändå måste väga tyngst. Den starka

---

<sup>23</sup> Jungar, 2013

<sup>24</sup> Johansson, 2014



betoningen på representativ demokrati och den relativt sett kritiska inställningen till direktdemokratiska och deltagardemokratiska aktiviteter är, som vi tidigare visat, ett av de karaktäristiska som utmärker svenska kommunpolitiker i internationell jämförelse.<sup>25</sup> Före 2011 års reform var en klar majoritet av kommunpolitikerna negativ till att införa ett förstärkt folkinitiativ, men direkt efter reformen (2012) var det fler politiker som ville behålla det nya instrumentet än som ville avskaffa det. Detta kan delvis tolkas som ett utslag av konstitutionell konservatism – det vill säga en ovilja att ändra spelreglerna för ofta. Här finns också intressanta skillnader mellan majoritets- och oppositionspolitiker, där majoritetspolitiker överlag är mer kritiska till folkinitiativ – i synnerhet i de kommuner som har erfarenhet av sådana.<sup>26</sup>

I och med reformen om förstärkt folkinitiativ 2011 har vi i Sverige två sorters kommunala folkomröstningar: omröstningar som tillkommit på initiativ av de folkvalda i fullmäktige, genom ”politikerinitiativ”, och omröstningar som tillkommit genom folkinitiativ. ”Politikerinitiativ” uppstår när fullmäktige anser att folkets uttryckliga mandat behövs för att genomföra en viktig reform, eller när partierna är så oeniga att de har svårt att skapa majoritet för en linje. När politikerna har initierat en folkomröstning finns därför en ärlig vilja att lyssna till folket. Ett folkinitiativ kan däremot tvinga fram folkomröstningar mot fullmäktiges vilja. Dessutom sker det oftast i frågor där initiativtagarna är i opposition till den styrande majoritetens politik. I flera fall har folkinitiativ drivits fram i frågor där det politiska beslutet redan är fattat och ibland även där det har börjat verkställas. I flera fall har valdeltagandet varit mycket lågt och de styrande har då använt det som argument för att folkomröstningsresultatets legitimitet kan ifrågasättas.

Att resultaten i folkinitiativomröstningar inte följs beror alltså inte främst på ond vilja från politikernas sida, utan på att folkinitiativen tillkommer i frågor där politikerna upplever att de inte kan följa resultatet. Att inte följa ett folkomröstningsresultat är många gånger ett tungt beslut för politikerna som dessutom riskerar att få betala ett politiskt pris i framtida val. Den styrande

---

<sup>25</sup> Karlsson, 2010; Karlsson & Gilljam, 2014 kapitel 5

<sup>26</sup> Karlsson och Gilljam, 2014 s.85

majoritetens legitimitet riskerar också att undermineras. För initiativtagarna, som ofta redan var missnöjda med den förda politiken på området, riskerar missnöjet att öka ytterligare när de upplever att de inte blir lyssnade på. I nästan hälften av de folkomröstningar som har genomförts har fullmäktige valt att inte respektera resultatet. I dessa kommuner och landsting är troligen varken politiker eller initiativtagarna nöjda med hur folkinitiativ-reformen har fungerat sedan 2011. Men ändå fortsätter nya initiativ att formuleras. Folkinitiativen kan bli en betydande utmaning för den kommunala demokratin i de fall politikerna inte hittar sätt att bemöta och lyssna till de krav som initiativen är ett uttryck för.

## 4.2 Medborgardialoger

En mildare utmaning för den lokala representativa demokratin är medborgardialoger och andra deltagardemokratiska instrument av liknande slag. Här ges medborgarna möjlighet att i mer eller mindre organiserade former delta i den politiska diskussionen.<sup>27</sup> Liksom vid folkomröstningar riskerar kritiska synpunkter som framkommer vid sådana aktiviteter att hamna i motsatsställning till den politik den politiska ledningen förespråkar, även om utfallet av dialogen sällan blir så tydligt att det kan ställas i direkt opposition till det lokala styret. Studier tyder på att det är svårt för medborgare att påverka politiken genom deltagardemokratiska aktiviteter om de inte anpassar sig efter de valda politikernas förväntningar.<sup>28</sup>

Men precis som när det gäller folkomröstningar finns det bland de medborgare som deltar i aktiviteterna en förväntan om att deras engagemang och input ska tas på allvar och bära frukt. Om politikerna inte tar fasta på vad som kommer fram i medborgardialogerna riskerar aktiviteterna att uppfattas som ett spel för gallerierna, och förtroendet för kommunpolitiken riskerar även här att minska.

Ett dilemma för kommunpolitikerna är att det är svårt åstadkomma former för medborgardialog som inte gynnar starka

---

<sup>27</sup> Gilljam & Jodal, 2006

<sup>28</sup> Karlsson, M., 2012

grupper i samhället, grupper som har kunskaper, tid och ekonomiska resurser att framgångsrikt delta i politiska processer. De grupper som lider brist på sådana resurser är samtidigt ofta de grupper som svenska kommunpolitiker gärna värnar om.

Vi har i våra undersökningar ställt flera frågor om de förtroendevaldas syn på medborgardialog i mellanvalsdemokratin. Resultaten från frågor om vilka grupper kommunpolitiker tycker det är mer eller mindre viktigt att föra dialog med och vilka demokratiska instrument som är de bästa för att identifiera allmänhetens åsikter presenteras i tabell 4.1.

**Tabell 4.1 Kommunpolitikernas åsikter om medborgarkommunikation 2007–2009 (medeltal och procent)**

Viktighet att föra dialog med	Medel 0–10	Effektiva instrument	Procent
Det egna partiets väljare	9,0	Kommunalvalen	80
Grupper av medborgare som har svårt att göra sin röst hörd	8,6	Dialog med grupper i lokalsamhället	58
Enskilda personer som man träffar i vardagen	8,4	Folkomröstningar	49
Medborgare i brukarråd-/styrelser	8,3	Offentliga möten	46
		Partimöten	46
Enskilda personer som hör av sig och vill framföra åsikter i olika frågor	8,0	Dialog med lokala myndigheter	40
Medborgare vid dialogmöten i samband med fullmäktigesammanträden	7,4	Nöjdhetsundersökningar	40
Representativa urval av medborgare genom opinionsundersökningar	6,6	System för klagomålshantering	38
Representativa urval av medborgare genom medborgarpaneler	6,6	Medborgarpaneler	30
Medborgare i enfråge-/aktionsgrupper	6,5	Namninsamlingar	26

*Kommentar:* Den första frågan löd: "Hur viktigt är det att under mellanvalsperioden föra politisk dialog med följande grupper och aktörer?" och svaren avgavs på en tiogradig skala från 0 "inte alls viktigt" till 10 "mycket viktigt". Här presenteras medelvärden för samtliga kommunfullmäktigeledamöter.

*Källa:* KOLFU 2008 (Gilljam, Karlsson & Sundell 2010).

Den andra frågan löd: "Hur effektiva är följande sätt att låta kommunalpolitikerna veta allmänhetens åsikt?" med svar på en femgradigskala från "inte alls effektivt" till "mycket effektivt". I tabellen anges procentandelen som svarat "mycket effektivt" eller "ganska effektivt" bland kommunfullmäktigeledamöter i ett urval av 60 kommuner.

*Källa:* MAELG 2007/2009 (Karlsson, 2010).

Resultaten i tabell 4.1 visar återigen kommunpolitikernas starka tilltro till den partibaserade representativa demokratin. Hela 80 procent av Sveriges kommunpolitiker anser att kommunalvalen är ett effektivt sätt att ta reda på allmänhetens åsikter medan övriga instrument och kanaler anses betydligt mindre effektiva. Resultaten visar också att av nio nämnda grupper är det egna partiets väljare den grupp som politikerna tycker det är allra viktigast att kommunicera med.

Men stödet för den representativa demokratin betyder definitivt inte att politikerna är negativa till dialog med olika grupper mellan valen. Den grupp som politikerna anser att det är näst viktigast att samtala med är ”grupper av medborgare som har svårt att göra sin röst hörd”, vilket tyder på en medvetenhet om de problem som deltagardemokratin brottas med. Politikerna tycker också att det är mycket viktigt att föra dialog med enskilda personer de träffar på och med olika former av brukarråd. Däremot anses det mindre viktigt att föra dialog med representativa medborgargrupper via opinionsundersökningar och formaliserade medborgardialoger. En majoritet av politikerna anser vidare att dialog med grupper i lokalsamhället är ett effektivt sätt att få veta vad allmänheten tycker. Men övriga instrument som nämns i frågan bedömdes inte som effektiva av flertalet politiker. Skepsisen var särskilt stor mot medborgarpanel och namninsamling.

### **4.3 Funderingar och förslag**

Mellanvalsdemokratin stora utmaning är kommunvalets höga demokratiska legitimitet – i både politikernas och väljares ögon. Politikerna är också väl medvetna om att de medborgare som engagerar sig mest i deltagardemokratiska processer ofta inte är representativa för hela väljarkåren. När utfallet av direkt- och deltagardemokratiska processer går emot valresultatet, eller emot det politiska styret som valet producerat, lider mellanvalsdemokratin därför av legitimitetsunderskott.

Vi menar att genomtänkta medborgardialoger med representativa urval av befolkningen är en bra modell för att stärka legitimiteten i sådana aktiviteter. Och processerna får inte bli symboliska: Om dialoger initieras av politiker måste de också

lyssna på resultaten, även om det blir obekvämt. Annars riskerar deltagarnas förtroende för systemet att gå förlorat. Det är bättre att inte initiera några deltagardemokratiska processer alls än att genomföra sådana aktiviteter utan ambition att ta hänsyn till deras utfall.

Och samma argument kan tillämpas på folkiniciativet som demokratiskt instrument, där flera omröstningar har genomförts utan att resultaten påverkar politiken. Som utanförstående betraktare kan man se att omröstningar genomdrivs i olämpliga frågor och att kampanjerna inför omröstningarna lämnar mycket i övrigt att önska.

För att undvika att skada den lokala demokratis legitimitet bör folkiniciativet reformeras. Ett första steg skulle kunna vara att ta fram nationella riktlinjer – i samråd mellan kommuner och lands-ting – för hur en lokal folkomröstning bör organiseras för att säkerställa en allsidig debatt, högt deltagande och beslut av god kvalitet. Till exempel skulle det kunna finnas riktlinjer om finansiering av kampanjer för båda sidor i omröstningen. Och vidare bör råd om hur man ska se på kворum formuleras: Det är olyckligt att ansvariga politiker först i efterhand hänvisar till nivån på valdeltagandet som ett skäl att inte följa beslutet. Det borde naturligtvis ha deklarerats i förväg. En reform på samma tema skulle kunna vara ett krav på att folkomröstningar framtvingade av folkiniciativ måste ligga på en valdag – för att säkerställa ett högt valdeltagande.

Ytterligare en reform som bör övervägas är att göra det enklare att säga nej till folkiniciativ på formella grunder, i enlighet med de begränsningar som redan i dag finns för frågor som ligger utanför den kommunala kompetensen. En oberoende juridisk instans skulle möjligtvis kunna göra denna bedömning. Det bör förtydligas att fullmäktige har möjlighet att formulera folkomröstningsfrågan så att det blir juridiskt och praktiskt möjligt att ta hänsyn till resultatet, oavsett vilken sida som vinner. Ingen tjänar på att folkomröstningar genomförs i frågor där utfallet omöjligen kan följas.

## 5 Summering

I rapportens inledning kunde vi konstatera att den aktör som upplevs ha minst politiskt inflytande i svenska kommuner är medborgarna. Det är en situation som ingen demokrativän kan vara nöjd med. Det självklara målet är förstås att medborgarna upplevs vara den mäktigaste instansen i en demokrati.

Samtidigt har vi sett att politiker, särskilt toppolitiker i kommunstyrelsen, upplevs ha mycket stor makt. Detta behöver dock inte vara någon motsättning till medborgarmakt. Om den representativa demokratins mekanismer fungerar som de ska är politiker- och medborgarmakt samma sak.

Men för att det ska vara samma sak måste den representativa demokratins mekanismer fungera. Den viktigaste av dessa mekanismer är ansvarsutkrävande. Demokratiskt ansvarsutkrävande innebär att väljarna har möjlighet att peka ut politikens framtida färdriktning genom att antingen stödja den politik de är nöjda med eller byta politik genom att rösta på ett annat alternativ. Det briljanta med denna mekanism – när den fungerar – är att alla makt-havare tvingas leva upp till sitt ansvar om de vill behålla sin makt.

Politiskt ansvarsutkrävande har dessutom formen av en kedja. Parlamentet (fullmäktige) är ansvariga inför väljarna, den politiska exekutiven (styrelse och nämnder) är ansvariga inför parlamentet, och förvaltningens tjänstemän och andra serviceutförare är ansvariga inför exekutiven. När kedjan fungerar transformeras valresultatet till de beslut och den verksamhet som väljarna vill ha. Om kedjan bryts på en enda punkt upphör systemet att fungera.

De flesta av de utmaningar som vi har diskuterat i denna rapport handlar om hur leden i ansvarskedjan kan stärkas: Väljarna måste kunna se vem som ansvarar för den förda politiken och vem som inte gör det för att kunna kommunicera sin vilja genom val-

handlingen. Fullmäktiges kontrollfunktioner i förhållande till styrelse och nämnder måste vara kraftfulla och på riktigt. Den politiska exekutivens kontroll över verksamheten får inte försvagas genom att politiska beslut överlämnas till aktörer som inte står under demokratiskt ansvar.

Smörjmedlet för dessa mekanismer stavas transparens och rätts-säkerhet. Informalitet och oreglerade beslutsformer, liksom beslut i organ där medborgare saknar insyn, skapar grus i maskineriet.

Medborgare och politiker tycks vara ense om att representativ demokrati är den bästa och mest effektiva metoden att förverkliga folkviljan. Vi tror att det beror på att de flesta ser att representativ demokrati är den demokratiform som flest deltar i och som därför bäst kan spegla vad hela folket tycker. I valhandlingen manifesteras också det kanske viktigaste demokrativärdet av alla: alla människors lika värde genom principen en medborgare, en röst.

Direkt- och deltagardemokratiska inslag i den lokala demokratin bör därför alltid sträva efter att tillföra kunskap och värden som valdemokratin inte kan producera, till exempel att dra nytta av medborgares engagemang och sakkunskaper för att skapa välunderbyggda beslut. Eller fånga upp opinioner som inte kommit till uttryck i valrörelsen. Men att initiera organisationsreformer och deltagardemokratiska beslutsformer som kan komma i konflikt med den representativa demokratin värden och mekanismer riskerar att skapa problem i den lokala demokratin. Reformen för att stärka den lokala demokratin bör därför främst bygga på att stärka den representativa demokratin – inte att utmana den.

# Referenser

- Andersson, H. G. (1973). "Kommunalideologin". I H. G. Andersson, N. Andrén och G. Wallin (red.), *Kommunerna i förvandling*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Bergman, E. (2013). *Interkommunal samverkan – en nödvändig lösning på kommunala utmaningar?* Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Boogers, M. (2014) "Pulling the strings: An analysis of informal local power structures in three dutch cities", *Local government studies*, 40 (3), 339-355.
- Bäck, H. (1998). "Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen". *Kommunal ekonomi och politik*, 2(1) 29-44.
- Bäck, H. (2000). *Kommunpolitikerna i den stora nyordningens tid*. Stockholm: Liber
- Bäck, H. (2005). "Borgmästarens makt". *Kommunal ekonomi och politik*, 9(1).
- Bäck, H. (2006). *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*. Stockholm: SKL.
- Bäck, H., & Johansson, F. (2000). *Mellan samlingsregering och parlamentarism. Studier i genomförandet av begränsat majoritetssyre i Stockholms stad*. Stockholms universitet: IKE.
- Egner, B., Sweeting, D., & Klok, P.-J. (red.). (2013). *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer.
- Erlingsson, G. Ó. (2008) *Partier i kommunpolitiken – en kunskapsöversikt om partier, makt och legitimitet*. Stockholm: SKL.
- Erlingsson, G. Ó., & Wänström, J. (2015). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.



- Esaiasson, P., Gilljam, M., & Karlsson, D. (2013). "Sources of Elite Democratic Satisfaction. How Elected Representatives Evaluate Their Political System". I S. Dahlberg, H. Oscarsson & L. Wängnerud (red.), *Stepping Stones*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Gilljam, M., & Jodal, O. (2006). "Kommunala demokratiserings - vägen till en mer vital demokrati?" I P. Esaiasson & A. Westholm (red.), *Deltagandets mekanismer*. Malmö: Liber.
- Gilljam, M., Karlsson, D., & Sundell, A. (2010a). *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.
- Gilljam, M., Karlsson, D., & Sundell, A. (2010b). "Representationsprinciper i riksdag och kommuner". I M. Brothén & S. Holmberg (red.), *Folkets representanter*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Gilljam, M., & Karlsson, D. (2012). "Tungan på vågen-partier i svenska kommuner." I J. Björkman & B. Fjaestad (red.): *Tungan på vågen. Vågmästare och balanspartier*. Göteborg: Makadam förlag, 2012.
- Gilljam, M., & Karlsson, D. (2014) "Ruling Majority and Opposition: How Parliamentary Position Affects the Attitudes of Political Representatives." *Parliamentary Affairs*. E-publicerad i väntan på tryck.
- Hunter, F. (1953) *Community power structure. A study of decision makers*, Chapel Hill: University of North Caroline Press.
- Johansson, F. (2014). "Trängselskatten och den kommunala demokratin". I A. Bergström & J. Ohlsson (red.), *Brytningstider*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Jungar, A.-C. (2013). *Det reformerade folkinitiativet: erfarenheter 2011-2013*. Stockholm: SKL.
- Karlsson, D. (2003). *En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Karlsson, D. (2006). *Den svenske Borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.

- Karlsson, D. (2007a). Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv. I F. Johansson, D. Karlsson, B. Johansson & Y. Norén Bretzer, *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: SKL.
- Karlsson, D. (2007b). *Europas fullmäktigeledamöter*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Karlsson, D. (2010). "Effektiv demokrati". I F. Johansson (red.), *Kommunalvalet 2006*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Karlsson, D. (2013a). "A Democracy of Scale. Size and Representative Democracy in Swedish Local Government". *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(1), 7-28.
- Karlsson, D. (2013b). "The Hidden Constitutions: How Informal Political Institutions Affect the Representation Style of Local Councils". *Local Government Studies*, 39(5), 681-702.
- Karlsson, D. (2013c). "Who do the local councillors of Europe represent?" I B. Egner m.fl. (red.), *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer.
- Karlsson, D. (2015). "Local Autonomy or National Equality? A Conflict of Values and Interests for Political Leaders". *Regional & Federal Studies*, e-publicerad i väntan på tryck.
- Karlsson, D., & Gilljam, M. (red.). (2014). *Svenska politiker. Om folkevalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus.
- Karlsson, D., & Montin, S. (2013). "Solving Municipal Paradoxes: Challenges for Swedish Local Democracy". *Panorma - Insights into Asian and European Affairs*, 2012(2), 125-136.
- Karlsson, D., Rommel, O., & Svensson, J. (2009). *Alternativa politiska organisationer. Om kommuner som avvecklar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: SKL.
- Karlsson, D., & Skoog, L. (2014). "Partipolitiska konflikter i svenska kommuner". I D. Karlsson & M. Gilljam (red.), *Svenska politiker*. Stockholm: Santérus.
- Karlsson, D. (2012). "Participatory Initiatives and Political Representation: The Case of Local Councillors in Sweden." *Local government studies* 38 (6), 795-815.
- Montin, S., & Granberg, M. (2013) *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.

- Norén Bretzer, Y. (2006) *Tillämpningen av möjligheten att återkalla förtroendevaldas uppdrag*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Sanne, M. (2001). *Att se till helheten. Svenska kommunalpolitiker och det demokratiska uppdraget*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Skoog, L. (2011). *Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Skoog, L., & Karlsson, D. (kommande). "Politiska konflikter och marknadisering – utmaningar för politiska ledare?" I N. Aarsæther & K. H. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk ledarskap i Norden*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- SOU (2012:30). *Vital kommunal demokrati*.
- SOU (2015:24). *En ny kommunallag för framtiden*.
- Verhelst, T., Reynaert, H., & Steyvers, K. (2013). "Political recruitment and career development of local councillors in Europe". In B. Egner m.fl. (red.), *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer.