

# Demokratiska beslut i coronatider

*Digitala verktyg för att ställa om snarare än ställa in*

Fredrik Carlsson, Helena Iacobaeus & Elin Wihlborg

## **Democratic decisions during Covid-19 – digital tools for adaption**

The municipalities provide the bulk of the welfare services in Sweden and depend on local council decisions to be made for the function of the welfare provision. Since the outbreak of the global covid 19-pandemic, the local governments have been forced to find new digital forms for making decisions in a covid-safe maner. In this article, we focus on the municipal council level and explore how they have dealt with the pandemic to be able to make decisions and what implications that might have for the democratic arena and local leadership of municipal councils. From March to November in 2020, we conducted 41 interviews with council chairmen, vice chairmen and local party secretaries. We found that the municipal councils used different strategies to cope with the pandemic including decreasing municipal council size, de-prioritizing matters of political nature, moving to larger meeting rooms and introducing digital meeting participation tools. The introduction of digital meeting tools has according to the interviews challenged the democratic processes in several ways. We found the ability to participate is conditioned by individual competence to handle digital tools and there are differences in individual competences as well as local municipal capacity for digital support. Our conclusion is that there is a need to further support municipalities competences and resources to lead with digital tools. In addition, the study shows demands for more national guidelines and norms on how to manage digital council meetings and sustain local democracy in a digital era.

## **Inledning**

Det svenska politiska systemet präglas av de självstyrande kommunernas stora ansvar för välfärden, inte minst för vård, skola och omsorg (SOU 2020:8). I tider av en pandemi är det i hög grad de 290 kommunerna respektive de 21

Fredrik Carlsson, Helena Iacobaeus och Elin Wihlborg är verksamma vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling (IEI), Statsvetenskap, Linköpings universitet.  
E-post: fredrik.carlsson@liu.se; helena.iacobaeus@liu.se; elin.wihlborg@liu.se

regionerna som har sett till att välfärden upprätthålls. Den demokratiska grunden för vårt kommunala självstyre är dels att stärka det lokala och regionala inflytandet, dels att kunna anpassa de offentliga tjänsterna och besluten till de på platsen rådande förutsättningarna (SFS 2017:725, Lidström 2018, Strandberg 1998, Sellers & Lidström 2007). Det innebär att självstyret ska öppna för mångfald och lokala beslut och lösningar, som tillgodoser både variationen i värderingar och prioriteringar (demokratiargumentet) och de tillgängliga resurserna (det ekonomiska effektivitetsargumentet). Avvägningen ska ske inom de ramar som ges av nationell lagstiftning och nationella rekommendationer.

I den aktuella pandemisituationen har normerna och påbuden i första hand formulerats av Folkhälsomyndigheten (se exempelvis Nyléns uppsats *Den svenska responsen år 2020 – krisberedskap i kris* respektive Hydéns bidrag i denna volym) – normer och påbud som i flera tidiga analyser setts som en de facto förklaring till sjukdomens spridning och förlopp i Sverige, men som också satt ramarna för politiken och det kommunala vardagslivet på ett mycket konkret sätt, med krav om social distansering och strikta villkor för hur många som får träffas i offentliga lokaler (se bl a Granberg, Rönnblom, Padden, Tangnäs & Öjehag 2021, Greve, Blomquist, Hvinden, & van Gerven 2020, Greve, Ejersbo, Læg Reid & Rykkja 2020 samt Petridou 2020).

Inom många fält, från gymnasieskola till politiskt beslutsfattande, har kommunerna och regionerna arbetat med en gemensam devis – *att ställa om istället för att ställa in*. Denna omställning har i mycket hög grad kommit att ske med hjälp av digitala verktyg. Även om kommunala verksamheter redan under lång tid använt digitala verktyg (se bl a Bernard & Wihlborg 2015, Gröning & Wihlborg 2018, Lidén 2011), både i sin förvaltning och i sin service till medborgare och andra, så kan det tekniska och organisatoriska ”skutt” som kommunerna tagit under pandemin liknas vid en *chockdigitalisering* (Wihlborg 2020). Chockdigitaliseringen har lett till att många svenska kommuner har övergått till digitala kanaler för att möta medborgaren, men även till att fatta beslut i den formen. Digitala mötesformer har använts exempelvis i socialtjänsten och i distansundervisning i gymnasieskolorna. Men vad händer med de demokratiska procedurerna i kommunerna när de digitaliseras? Hur kan den lokala demokratiska beslutsmakten upprätthållas under de nya omständigheterna?

Vi vill med denna artikel visa och analysera hur digitala mötesformer har använts ”för att ställa om istället för att ställa in”, dvs hur digitala mötesformer kan ses som en form av anpassning till en extrem situation eller kris, men också vilka konsekvenser omställningen fört med sig för det kommunala självstyret och hur man bedömt betydelsen av lokalt självstyre i en pandemisk situation. Vi vill därför analysera hur digitaliseringen och digitala möten påverkar upplevelsen av fullmäktigemötena, både vad gäller de demokratiska formerna och möjligheterna att bedriva politik.

Vår forskargrupp har i spåren av pandemin haft möjligheten att följa hur den kommunala digitaliseringen och de nya arbetssätten i kommunerna utvecklats genom ett redan tidigare inlett samarbete med Sveriges kommuner och regioner (SKR). I arbetet, där vi samverkar kring ett regeringsuppdrag för kompetenslyft för ledare på lokal och regional nivå, har vi löpande under 2019 och 2020 kunnat möta kommunala ledare, politiker som högre tjänstepersoner, i samband med digitala utbildningstillfällen och i fokusgruppsdiskussioner. Mötena har gett oss goda möjligheter att intervjua ledande förtroendevalda och politiska sekreterare om hur deras arbetsformer förändrats under pandemin; dessa intervjuer ligger till grund för den här artikeln.

## **Kommunala beslut i pandemins tid – en orientering**

Analysen av hur kommunala möten har digitaliserats för att hantera pandemin och upprätthålla den lokala demokratin sätts i relation till de förutsättningar som ges av kommunallagen, betydelsen av möten i demokratin, relaterad forskning och synen på digital teknik som kontextuellt formbar.

### **KOMMUNALLAGENS INRAMNING**

Det svenska kommunala självstyret slås fast redan i portalparagrafen av vår grundlag, i Regeringsformens första kapitel och första paragraf genom formuleringen:

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna. (RF 1kap, 1§)

Det kommunala självstyret är således en central del för att förverkliga det lokala folkstyret. Samtidigt betonas att makten utövas under den nationella lagstiftningen. Detta samspel mellan nationell reglering genom lag och kommunalt självstyre är en ständig balansgång (Lidström 2018, Strandberg 1998), men som kommit att accentueras och ställas än mer på sin spets under pandemin och till följd av de anpassningar som gjorts.

Fyra centrala principer för det kommunala självstyret är lokalisering, demokrati, möjligheter till samverkan samt ansvarutkrävande (kommunallagen, SFS 2017:725). Kommunallagen vägleder hur beslut kan fattas i kommuner och gör inte någon åtskillnad mellan olika former av kommunala beslut eller mellan kommuner (primärkommuner) och regioner (sekundärkommuner). Den gör det möjligt för ett fullmäktige att fatta beslut om att ledamöter av fullmäktige kan delta i möten på distans under förutsättning att varje fullmäktigeledamot

kan delta på lika villkor samt att ledamöterna kan ses och höras i realtid under fullmäktigemötet (SFS 2017:725, 5 kap. 16 §). Kommunallagen ställer krav på minsta antalet ledamöter i fullmäktige, vilket betingas av antalet folkbokförda invånare i kommunen, minst 21 stycken i de allra minsta kommunerna och minst 101 i de allra största (SFS 2017:725, 5 kap). Innan den nya kommunallagen trädde i kraft år 2017 var minimiantalet 31 ledamöter, även i de minsta kommunerna.

## **POLITISKT SJÄLVFÖRTROENDE OCH LOKAL TILLHÖRIGHET**

Flera kommuner, men inte alla, har sedan 2017 valt att behålla ett högre antal ledamöter än vad lagen kräver (SCB, 2020), vilket påverkar förutsättningarna för rumsligt distanserade möten. Fullmäktigeförsamlingar i svenska kommuner har 2017 enligt statistik från SCB en relativt hög medelålder på 51 år, något som kan jämföras med till exempel riksdagens medelålder på 45 år (SCB, 2017). I en enkätstudie till fullmäktigeledamöter framkom att de var mindre nöjda med demokratin än förtroendevalda på andra politiska nivåer och paradoxalt nog även jämfört med medborgarna i kommunen. Erfarenheten av att ha ett politiskt förtroendeuppdrag visade sig bland kommunfullmäktigeledamöter inte heller stärka vad som kallas det politiska självförtroendet, dvs en bredare känsla av tilltro till demokratins funktioner och institutioner (Erlingsson & Öhrvall 2017).

Ett perspektiv som kan vara användbart för att förstå fullmäktigeledamöternas upplevelser som beskrivs ovan är det som den brittiska sociologen Anthony Giddens (1999) ser som en rumslig urbäddning. Med det menar han en frikoppling av eller urflyttning av sociala relationer från lokala sammanhang tvärs över obegränsade geografiska och ibland även temporala sammanhang. Giddens använder begreppet för att förstå globaliseringen, men det skulle även kunna användas för att förstå en minskande tillit till den lokalt förankrade demokratin. Sedan pandemiutbrottet har allt fler fullmäktigeledamöter nyttjat möjligheten att delta digitalt på distans, det vill säga urbäddat sig själva från mötets vanliga sammanhang. Demokratins lokaliseringssprincip kan då upplevas som mindre rumsligt inbäddat, så att till och med de förtroendevalda kan känna mindre tillit till de lokala processerna och mötena.

## **KOMMUNALA MÖTEN SOM SOCIALA SAMMANHANG**

Möten är en central del av demokratins arbetsprocesser och institutioner. De är en "... intim del av vad modernt organisatoriskt ledarskap förväntas handla om: beslut, information, reaktion, styrning, samordning och symbolik" (Hall 2019: 149 -150). Möten har fundamentalt viktiga symbolfunktioner för en organisation: de skapar sammanhållning och ordning. Mötena utgör ett sorts "överindividuellt fenomen" som i många fall är återkommande. De ger förstås också konkreta möjligheter att ta beslut, styra, informera och samordna. Möten spelar m a o en kritisk roll i den representativa demokratin. Men *hur* möten går till är

avgörande för hur beslut fattas och därmed även för *hur* demokratisk legitimitet formeras och upprätthålls (Hall 2019).

Politiska möten som fullmäktigesammanträden, kommunstyrelsesammanträden och nämndssammanträden är grunden i kommuners beslutsfattande. Att proceduren för dessa möten följs är viktigt för upprätthållandet av både genomflödes- och utflödeslegitimiteten (se t.ex. Bäck 2018). För att bli giltiga behöver besluten som fullmäktige, styrelser och nämnder fattar ha tillkommit i laga ordning, vilket innebär att de måste följa lagreglerade procedurer och praxis. Om så inte sker kan förvaltningsdomstolen efter överklagan besluta om att inhibera beslutet enligt lämplighetsprövning eller laglighetsprövning, vilket vi uppmärksammar nedan.

Det är även viktigt *att* dessa politiska möten genomförs så att beslut verkligen fattas. Utan politiska beslut kan verksamheten inte bedrivas. Det gäller både strategiskt och operativt viktiga frågor, som finansieringen av verksamheten (beslut om skattesats, avgifter och verksamhetsbudget) och myndighetsutövning i relation till enskilda individer (beslut om hemtjänst, försörjningsstöd och bygglov). Kommunerna måste därför löpande genomföra möten på ett rättssäkert sätt. I pandemins tid innebär det att ta hänsyn till både smittspridning, juridik och demokratiska processvärden.

## **KOMMUNERNA I PANDEMIN**

De svenska kommunernas roll i pandemin bör enligt Granberg m.fl. (2021) ses mot bakgrund av år av decentraliserings- och liberaliseringsreformer inom den svenska välfärdsstaten. I Norge, vars lokala demokratiska styre liknar vårt svenska, genomfördes och rapporterades en studie redan under förra året om lokala och nationella beslut och formen för krishantering. Christensen och Lægreid (2020) drog slutsatsen att befolkningens tillit till myndigheternas krishantering i Norge stärkts under pandemin. Orsaken ser de i att politiker och sakkunniga experter har samarbetat i beslutsfattandet och genom effektiv kommunikation mot allmänheten lyckats stärka den demokratiska legitimiteten. Gemensamt beslutsfattande på samordnade möten var avgörande, enligt Christensen och Lægreid (2020). Det var i Norge en kollaborativ och pragmatisk beslutsprocess, stödd av goda finansiella resurser, meningsfull kommunikation och befolkningens redan höga sociala tillit till det offentliga som gjorde besluten och agerandet framgångsrikt.

Statskontoret pekar i en analys från 2020 på tre karaktärsdrag i den svenska förvaltningsmodellen som avgörande för den svenska coronastrategin – myndigheternas fristående ställning, förvaltningens sektorisering och den långtgående decentraliseringen. Kommunernas roller diskuteras inte uttryckligen i rapporten, men Statskontoret pekar på att de riktlinjer som myndigheter inom olika sektorer ger till kommunerna sällan är koordinerade och inte heller förankrade i – eller anpassade till – den komplexitet och mångfald av

organisationsmodeller som finns i kommunerna. Statskontoret påpekar därför att regeringen har begränsade möjligheter att styra kommunerna vilket är ”en utmaning för regeringens möjlighet att styra och skapa ”nationell samordning i en nationell kris” (Statskontoret 2020, s. 43 - 44.). Även om en nationell kris inte förändrar ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen, ökar den behovet av nationell samordning. SKR har deltagit i flera nationella samverkansgrupper och fört dialog med myndigheter (SKR 2020) för att göra kommuners röster hörda.

SKR presenterade under senare delen av 2020 en PM som vägleder kommunerna i hur fullmäktige kan följa Kommunallagens möjligheter genom att låta ledamöter delta i sammanträden på distans (SKR 2020). Enligt SKR:s PM kan kommuner enligt gällande regelverk inte hindra åhörare från att närvara vid fullmäktigesammanträden med hänvisning till smittspridning. Däremot kan de anordna webbsändningar från sammanträden och uppmuntra allmänheten att följa mötena på distans. Flera av kommunerna som ingår i vårt urval nedan websände redan före pandemin sina fullmäktigemöten i olika kanaler.

### **TEKNIKEN ÄR ALDRIG NEUTRAL – ÄR DIGITALA MÖTEN POLITISKA?**

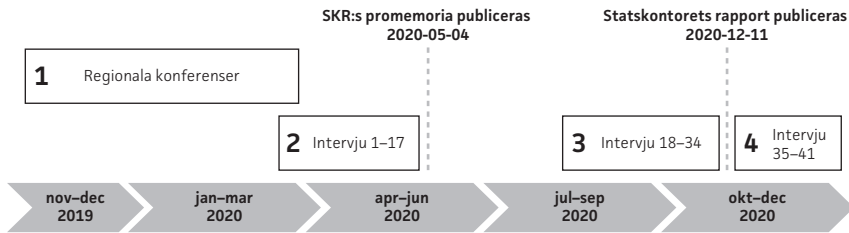
Teknik formas i sina sociala sammanhang. Tekniken ges betydelser, s.k. politiska värden, av hur vi tar hjälp av den för att organisera vårt samhälle. För betraktaren handlar det om att förstå hur dessa betydelseangivelser kommer till stånd och vad de innebär. Processen kan benämnas ”social konstruktion av teknik” (Bijker 1995, Latour 2005). Det betyder att digital teknik, i form av digitala möten, inte heller är neutral. Den kan vara politisk och styra vad, hur och vem som kommer till tals, vid t ex de beslutstillfällen som kommit att ”chokk-digitaliseras” i samband med pandemin. Vi vill således peka på att det är politiskt att i sig besluta hur - och vilken teknik - som används för att genomföra just politiska möten.

## **Intervjuer om kommunala beslutsformer – våra metoder**

Genom samarbetet med SKR inom ramen för regeringsuppdraget om ett kompetenslyft kring digitalisering och digital ledning har dessa intervjuer genomförts. De kan ses som en fördjupning vid sidan av de återkopplingar som vi fått vid föreläsningarnas frågestunder och gruppdiskussionerna där vi använt webverktyget Menti för enklare enkäter. Vår medverkan vid dessa tillfällen genomfördes i form av regionala konferenser på plats i kommunhus och på konferenshotell under perioden november 2019 till mars 2020 och varade två-tre timmar per tillfälle. Ca 300 förtroendevalda och 200 tjänstepersoner deltog (Kulanovic, Carlsson & Wihlborg 2020). Därefter har motsvarande utbildningstillfällen genomförts på distans via zoom och något mer komprimerat,

till mellan 45 minuter och 1,5 timme. Totalt har ca 800 förtroendevalda och ca 1100 tjänstepersoner från 215 kommuner deltagit under hela samarbetet med SKR under hela 2020. Dessa möten och diskussioner placerar in våra analyser i ett större sammanhang.

Men här analyserar vi 41 intervjuer som genomförts med politiska ledare och politiska sekreterare. Vårt urval inkluderar personer från både primärkommuner och regioner. Våra intervjuer har genomförts under en längre period som framgår av figur 1.



Figur 1. Tidslinje

## UPPDRAGET ATT HÅLLA IHOP DEN KOMMUNALA DEMOKRATIN – INTERVJUER MED FULLMÄKTIGEORDFÖRANDEN

Urvalet av KF-ordförande skedde genom att vi vid utbildningstillfällena med SKR öppnade för intresserade att anmäla sig till våra fördjupningsintervjuer. Bland dem som anmält intresse gjordes ett urval för att få geografisk och partimässig spridning. Under perioden 23 mars till 14 maj 2020 genomfördes 17 intervjuer med fullmäktigeordföranden och vice ordföranden om bland annat hur de har hanterat eventuella åtgärder med anledning av covid-19-pandemin (se 2, intervju 1-17 i figur 1). Intervjuerna skedde över telefon under ungefär en timme med fokus på tidiga frågor om anpassning av fullmäktiges arbetsformer med anledning av covid-19-pandemin. Samtliga intervjuer spelades in, varav åtta transkriberades ord för ord. Resterande nio lyssnades av medan vi tog stödanteckningar. De intervjuade i denna grupp bestod av 15 män och två kvinnor, alla med flerårig erfarenhet som folkvalda politiker. Flertalet hade mer än tio års erfarenhet som förtroendevalda. Medelåldern var 61 år. Ungefär en tredjedel var pensionerade och två tredjedelar arbetade eller drev företag. Ungefär två tredjedelar hade en examen från en eftergymnasial utbildning. Denna grupp kallas nedan IP1 till och med IP17.

## FULLMÄKTIGE I KRISTID – INTERVJUER MED POLITISKA SEKRETERARE

För att komplettera de tidiga intervjuerna när kommunerna hade börjat genomföra digitala kommunfullmäktigemöten och andra sammanträden digitalt, intervjuades i en andra omgång politiska sekreterare från tre kommuner

och en region under hösten 2020. Bortsett från en pilotintervju som genomfördes ”ansikte mot ansikte” i augusti 2020 genomfördes intervjuerna via videokonferens under början av den så kallade andra vågen av den svenska covid-19-pandemin. Därmed ger intervjuerna en aktuell bild av hur fullmäktige arbetar under denna period av intensiv digitalisering. Sammanlagt har sjutton halvstrukturerade intervjuer genomförts under perioden juli till september 2020. Intervjuerna tog cirka 30 minuter vardera och de spelades in och transkriberades ord för ord. Denna grupp består av elva män och sex kvinnor från ett brett utbud av partier, och deras ålder varierar från sekreterare i tju-goårsåldern till en deltidspensionär. De flesta av dem har lång arbetslivserfarenhet inom lokal politik, dock inte nödvändigtvis som politiska sekreterare. Deltidsarbete är vanligt inom gruppen och många av dem kombinerar arbetet som politisk sekreterare med andra politiska uppdrag eller anställningar; några arbetar deltid inom andra samhällssektorer. Denna grupp kallas nedan IP18 till och med IP34.

### **KONSOLIDERING AV DET NYA DIGITALA FULLMÄKTIGE – INTERVJUER MED FULLMÄKTIGELEDAMÖTER**

I en tredje intervjuomgång under november 2020 genomfördes sex digitala intervjuer med fullmäktigeledamöter från fyra olika kommuner med fokus på att leda fullmäktige i anslutning till den pågående pandemin. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades, förutom en som vi hade tekniska problem med. Här tittade vi även på de digitala mötena, men inkluderar inte i denna analys hur mötena gick till. Denna grupp kallas nedan IP35 till och med IP41.

## **Digital omställning av kommunfullmäktige – vad kan vi lära?**

För att minska risken för smittspridning har många svenska kommuner valt att införa helt eller delvis digitala möten under 2020. Att arrangera digitala fullmäktigemöten som lever upp till kraven i kommunallagen, upplevs av informanterna dock genomgående som svårt. Det är också ett relativt oprövat område där fullmäktige har allmänhetens ögon på sig, vilket illustreras av beslutet den 21 december 2020 om att inhibera de beslut som fattades vid Luleås kommunfullmäktigemöte tidigare samma månad efter ett överklagande från en åhörare (Förvaltningsrätten i Luleå 2020). Åhöraren ifrågasatte beslutets giltighet eftersom alla ledamöter inte kunde ses i realtid av alla under hela mötet. Kommunen bemötte överklagandet genom att beskriva hur mötet gick till och förklarade att en ledamot drabbades av ett tillfälligt tekniskt fel på sin videoöverföring men att vederbörande hördes hela tiden och bortfallet därför ansågs inte påverka ärendets utgång. Förvaltningsrätten, som i ett senare skede kommer att fälla ett avgörande i målet, fattade ett tillsvidarebeslut om



inhibition med hänvisning till att de ledamöter som deltog på distans kunde se presidiet och personen i talarstolen, men inte de övriga ledamöter som fysiskt var på plats. Inhibitionsbeslut av denna karaktär kommer sannolikt att få en vägledande roll för hur digitala fullmäktigemöten organiseras framöver.

## Att anpassa förutsättningarna för de demokratiska besluten

Under våren 2020 ställde några kommuner in sina planerade fullmäktigemöten, men i början av hösten 2020 hade de flesta kommunerna i landet skapat möjligheter för deltagande på distans. Få hade tydliga regler, utan utgick mer från tillfälliga anpassningar, vilket exempelvis en intervjuperson uttryckte så här:

Nej, det har vi inte möjlighet att göra eftersom vi då befinner oss i en extern lokal då valde vi istället att halvera fullmäktige till det här sammanträdet. (IP5)

I intervjuerna framhölls att agendan för fullmäktigesammanträden förändrades genom en prioritering av vissa ärendetyper för att hålla nere mötestiden. Här uppgavs i intervjuerna att det var främst motioner som nedprioriterades.

Vi har rensat föredragningslistorna för att korta av sammanträdena och bara hantera dom spörsmål som har varit oundvikligt att det var tvunget att fattas beslut nu som inte kunde anstå... Och gruppledarna har då i sin överenskommelse då också sagt att man komma, tona ner det partipolitiska under den här perioden. (IP6)

Många kommuner valde att minska antalet fullmäktigeledamöter genom så kallad kvittning i överenskommelser mellan partierna. Partierna företräds i den diskussionen av sina gruppledare. Men det tolkades som en svår fråga eftersom storleken på fullmäktige ses som en demokratifråga i strävan mot proportionaliteten mellan partierna. En företrädare för ett litet parti pekade på risken för ett demokratiskt underskott:

Alltså man se till att det som väljarna har valt, så att säga, att den representationen kvarstår, och sen har man bara en ledamot, ja då är den ... ledamoten självklart välkommen, för det går inte att komma som en halv person (skratt) Men det är viktigt att maktbalansen kvarstår utifrån valresultatet och det är det vi tar hänsyn till i första hand. (IP5)

Här betonades något olika principer och perspektiv från de olika intervjuade. En relevant aspekt som framgick i intervjuerna var att värna majoritetsförhållandet i fullmäktige till förmån för mindre partiers representativitet. Det

innebar bland annat att mindre partier fick köpslå med varandra om vem som skulle få delta (IP7). I vissa fall användes en princip om att turas om att delta på vartannat sammanträde. Det fanns även en del tekniska begränsningar som betingades av de system som kommunen hade, en person sa:

... och det har med det systemet som vi använder, det är Microsoft så har vi så innebär det fyra stycken om man ska kunna se dom samtidigt. (IP1).

Särskilt voteringar och personval lyftes fram av de intervjuade som exempel på utmaningar med koppling till regelverk.

Sen har vi då gjort försökt med digital närvaro på mötena, men det är ganska svårt när det handlar om omröstning t.ex. och personval måste dessutom, det är slutna omröstning, så då måste man fysiskt lägga en lapp i en urna när man har personval. (IP8)

Vad innebär det då att fullmäktige inte längre hålls helt fysiskt på plats utan möten sker digitalt? Det återkommande svaret som många intervjuade framhöll med enfaset vara att de vid digitala möten tappar mer deliberativa värden i och med att samtalet försvåras, agendan reduceras och debatten förlorar en del av sin tidigare glöd.

Normen för det svenska ... fullmäktigesystemet är ju den gamla grekiska agoran där du möttes och argumenterade för din sak... Men jag kan konstatera att jag tycker man tappar värden på det. (IP4)

Flera intervjuade (bl a IP5) diskuterade även utmaningen att allmänhetens möjligheter att kunna ta del av sammanträdet på plats begränsades. Denna begränsning kritiserades senare i SKR:s PM som fastslog att det inte är tillåtet att hindra allmänheten från att delta på plats (SKR, 2020).

## Nya arbetssätt och hybridmöten

Bortsett från att några få fullmäktigemöten *ställdes in* under våren tenderade mötena istället att *ställas om*. De arrangerades på olika sätt, till exempel utomhus eller i rymligare lokaler som en konsertsal eller ett sportcenter. Intervjupersonerna nämnde också digitala möten, reducerade fullmäktigemöten med kvittning samt hybridmöten med hälften av fullmäktige på distans och hälften på plats. Vissa av dessa lösningar togs inte emot väl av intervjupersonerna; hybridmötena fick kritik för att de fullmäktigeledamöter som satt hemma inte kunde delta på riktigt samma villkor och de möten som hölls i idrottsanläggningar beskrevs som svåra att följa på grund av problem med ljudet (IP29 & IP34).

Det framhölls att det varit svårt att upprätthålla ordning under möten på distans och att skapa förutsättningar för deltagande på lika villkor bland ledamöterna.

Det är viktigt att det där sker på lika villkor, att man uppfattar att alla kan komma till tals på lika villkor. Och det där har inte riktigt funkat så här långt i fullmäktige ... (IP8)

Det finns sannolikt ett visst lärande kring nya digitala arbetsformer, men det är viktigt att på sikt särskilt analysera vilka som kommer till tals i olika mötesformer. Det innebär möjligen att fullmäktiges roller kan komma att förändras.

I vissa fall påverkades också röstningsförfarandet, till exempel i ett fullmäktige som försökte använda acklamation under ett digitalt möte. Det visade sig vara omöjligt att säga vem som vann acklamationsomröstningarna, dels för att ljudet från alla olika användare inte kunde överföras samtidigt, dels för att de olika mikrofoninställningarna förstärkte vissa röster mer än andra (IP27 & IP21). Det upplevdes som att det rådde en stor diskrepans mellan de digitala verktygen, de aktuella lagarna och förordningarna och innehållet i det dagliga arbetet.

Många av de politiska sekreterarna framhöll att de initialt sett stora tekniska svårigheter, särskilt med att uppfylla kravet på att varje fullmäktigeledamot kan ses och höras i realtid under fullmäktigemötet (IP18 & IP32). Det fanns därför en oro inför digitala fullmäktigemöten:

Vi pratade mycket om att ha digitalt men stötte väl på patrull kan man väl säga från juridikens håll, det här är ju så nytt och då blev det ju tolkningar hit och dit om, om besluten faktiskt skulle vara giltiga eller inte. Man var väldigt rädd för att ett helt sammanträde skulle bli överklagat och alla besluten skulle rivas upp och behövas tas om igen eller så. (---) Sen när det slog till ordentligt igen med den andra vågen då blev det lite mer sätta ner foten från politikens håll att näe, nu får det vara nog med paragrafrytteriet, nu måste vi ställa om helt digitalt. (IP27)

Huruvida nämnsammanträdena kunde hållas i form av distansmöten eller inte var också en omtvistad fråga. Vissa av nämnderna diskuterar känsliga ärenden och den digitala formen gör det svårare att försäkra sig om att endast behöriga personer kan höra mötet. Några av nämnderna hittade en väg runt detta genom att numrera varje enskilt fall i mötesdokumenten (IP32). Det bör noteras att olika nämnder, i förekommande fall även inom samma kommun, verkade tolka kommunallagen på lite olika sätt och att de lokala juristerna tycks ha stort inflytande på dessa beslut, åtminstone i de politiska sekreterarnas ögon.

Flera intervjuade oroades av tröghet och motstånd mot digitalisering i sina kommuner (IP27-29). En av dem exemplifierade detta genom att jämföra sin offentliga arbetsplats med sin andra arbetsplats inom den privata sektorn, där

omställningen gick snabbt och var genomgripande. På den offentliga arbetsplatsen var insatsen klart mindre och långsammare och saknade genomgripande omställningar till nya rutiner, distansarbete och roterande scheman (IP29). Å andra sidan är det viktigt att notera att flera av intervjuade istället beskriver omställningen till ett digitalt läge i kommunerna som beundransvärt snabb (bl. a. IP26).

Många diskuterade att det är innehållet i arbete och tekniken som måste anpassas, inte rutinerna. De förtroendevalda och de politiskt sakkunniga upplevde att det fanns en diskrepans mellan den erbjudna tekniken och behoven de hade. En politiskt sakkunnig tog omvägar utan att förankra det med ledningen för att snabbt kunna möta de folkvaldas behov. Lösningarna kom via andra system, med hjälp av licenser eller inloggningsuppgifter från andra organisationer (IP18).

## Förändringar av den politiska retoriken

Ett genomgående intryck, från alla tre grupperna av intervjuade, var att de digitala fullmäktigemötena förändrade debatten, med mindre engagemang och ett mer splittrat fokus, där de folkvalda hade svårt att koncentrera sig på uppgifterna. De tidigare brandtalen lyste med sin frånvaro på digitala fullmäktigesammanträden och politikerna sökte istället efter den perfekta "zoomretoriken" som kan nå människor på ett mer direkt sätt (IP21, 23, 25 & 28). En av dem sa:

Det är ju lite svårare att hålla brandtal om man sitter i sitt vardagsrum än vad det är om man står i en talarstol inför åttio personer. (IP28)

De bekräftade också de tidigare intervjuernas bild av att mötesagendorna reducerades och att både frågor och interpellationer sköts fram till kommande möten. Oppositionen utövade, enligt de politiska sekreterarna, självbehärskning och företrädare på alla sidor tänkte sig för innan de yttrade sig. Några av de intervjuade tillade dock att detta ger effektivitetsvinster och inte nödvändigtvis är negativt (IP19, 24, 29 & 30).

Det bör noteras att fullmäktigemötet, om än en viktig arena för och manifestation av lokal politik, endast utgör ett av flera steg i en beslutsprocess. Som en av de intervjuade mycket riktigt påpekade avgörs många av frågorna under olika former av gruppmöten före fullmäktigemötet. Om distansläget dämpar aktivitet och engagemang i varje möte under hela beslutsprocessen, hävdade vederbörande, är den totala förlusten för den lokala politiken större än vad vi kanske ser enbart i fullmäktige (IP32).

En presidiemedlem lyfte fram att ledarrollen i ett fullmäktige ställer krav på både förmåga att hantera uppdraget och att hantera relationer och upplevde det särskilt svårt att t.ex. förhandla fram kompromisser mellan partierna (IP39).

Flera av de intervjuade talade om hur politiken bygger på en känsla av tillhörighet (IP22, 25 & 32). Den sociala sidan av politiken och det personliga mötet framhölls av flera, bland annat så här:

Till syvende och sist så är det de här mänskliga behoven vi har både du och jag att man behöver bli bekräftad. Engagemang får man inte bara hux flux utan det handlar om delaktighet, arbetsglädje och ha den här grupptillhörigheten. Och det är viktigt för oss som politiker liksom. Vi brinner ju för en sak ihop och det är ju därför vi vill liksom jobba för något annat värde än oss själva så att säga. Och då gäller det att hitta nya vägar för delaktighet... (IP32)

Flera framhöll utmaningar rörande rekrytering av förtroendevalda och hur partierna skulle hålla kontakt med medlemmar eller engagera nya utan personliga möten. Denna annorlunda eller nästintill obefintliga socialiseringsprocess kring den lokala politiken skulle kunna påverka fullmäktigeförsamlingars möjligheter att få in friskt blod men också att behålla ledamöter, vilket har varit ett problem för politiska partier under lång tid. Å andra sidan nämnde några av de politiska sekreterarna att deras partiers digitala, utåtriktade verksamhet, t.ex. föreläsningar online, drog en större publik än vad deras vanliga utbud av externa aktiviteter brukade göra (bl. a. IP23).

## Vilka hörs i de digitala fullmäktigemötena?

En snabb digitalisering är komplex för folkvalda eftersom de utgör en heterogen grupp med avseende på digital kompetens, erfarenheter och ålder. Det framhölls särskilt att de som är 70 år och uppåt avstått från att delta.

... så att jag har ju avstått dom här två senaste fullmäktigemötena ... eftersom jag är 70+. (IP2)

En av de politiska sekreterarna beskrev den plötsliga digitaliseringen som dubbelt exkluderande; enligt henne påverkades äldre både av att de saknade tillräckliga digitala färdigheter och av att de förlorade viktiga källor till support i och med den sociala distanseringen (IP29). Äldre som vanligtvis fick IT-stöd från till exempel ett barnbarn kunde inte längre släppa in sina släktingar. Andra visade en mer positiv bild av äldre fullmäktigeledamöters anpassning till digitaliseringen. Som en av dem uttryckte det:

Tröskeln blir nog lägre och lägre för allt fler tror jag. Jag tror att... det tror jag, för 70-plussare var det här nog väldigt skrämmande till att börja med, att använda den här tekniken men jag uppfattar att det är allt fler som accepterar det och tycker att det är riktigt bra faktiskt. (IP19)

Några av de tillfrågade menade att de äldre lokalpolitikerna har anpassat sig till digitaliseringen snabbare än vad de medelålders har gjort och att de i vissa fall också har gått om dem och blivit skickligare (IP23 & 25).

Motsatta intryck gavs också, då vissa politiker blivit mer aktiva i ett digitalt format. Att prata inför en skärm kan i vissa fall uppfattas som mindre skrämmande och göra det lättare att läsa upp ett förberett uttalande utan att det märks från åhörarnas sida (IP18, 22, 25 & 27). Det innebar att möjligheterna att skapa inkluderande samtal förändrades. Det finns folkvalda som är mer bekväma med att yttra sig på distans och att det är lättare att frigöra tid när man inte behöver resa till en mötesplats (IP20, 22 & IP36).

En annan utmaning är att ledamöter som bor på landsbygden med otillräcklig internetanslutning upplever nya restriktioner för deltagande (IP23 & 33). Det nämndes därför att bredbandsutbyggnad är en åtgärd för att säkerställa möjligheter till både politiskt och samhällsligt deltagande från medborgarna på landsbygden. Något som dock underlättade för de folkvalda i många kommuner var att de redan hade tillgång till varsin platta och att de var vana vid att få sina fullmäktigehandlingar i digital form (IP18 & 28). Även om de digitala mötena skapade behov av ny kompetens var tröskeln till deltagande med andra ord inte så hög som den kunde ha varit.

I några intervjuer lyftes det fram att det fanns ledamöter som inte var villiga att anpassa sig till tekniken och reglerna som styr fullmäktigesammanträdena under pandemin (IP36 & IP18). Det förekom även kritik i fall då det inte hade hållits någon utbildning i anslutning till att fullmäktige gick över till helt digitala sammanträden (IP37).

En vanlig framtidsbeskrivning bland respondenterna var att den lokala politikens arbetsrutiner på sikt kommer att gå tillbaka till hur de var före pandemin. De personliga mötena, de spontana kontakterna och ett starkt nätverk bedömdes som centrala (bl.a. IP25). En av respondenterna framhöll också styrkan i att återgå till fullt antal ledamöter på plats för att öka möjligheten för delaktighet i beslutsfattandet. Enligt många respondenter är vissa former av digitala möten här för att stanna, särskilt när det gäller mindre grupper där medlemmarna redan känner varandra (bl.a. IP20 och IP23).

## **Ambitionen att göra digitala möten likvärdiga**

Sammantaget är det intressant att se hur handlingsutrymmet för att digitalisera möten och anpassa kommunala beslut till de restriktioner som införts med anledning av pandemin har förhandlats fram, men ännu inte institutionaliserats. SKR har haft en normerande makt genom utformning av rekommendationer om hur kommunallagen bör tolkas för genomförande av digitala sammanträden. Vi noterar att intresseorganisationen SKR har fått, eller tagit på sig en stor roll och haft en normerande makt i dessa sammanhang och på

sätt format handlingsutrymmet för kommunerna. De statliga myndigheter som skulle kunna agera i sammanhanget, exempelvis Myndigheten för digital förvaltning, har inte klivit fram i detta sammanhang för att stötta kommunerna, trots att de har tydliga uppdrag om digital tillgänglighet. Statskontoret har i sina rapporter också lämnat kommunala beslutsprocesser utan analys och stöd. Det är också tydligt att lärandet *mellan* kommunerna, liksom stödet från nationella aktörer, är begränsat.

Möten visar sig vara viktiga för att skapa en känsla av så väl samhörighet som lyhördhet för det formella, och på det sättet visa att demokratin tar ansvar i tider av en samhällskris. Även om de flesta kommuner hade gjort neddragningar genom att minska på antalet ledamöter och antalet ärenden samt förkortat mötestiderna, så var det centralt att ändå ha möten, även om några kommuner valt att skjuta fram ärenden. Men vårt övergripande intryck är att de vi talat med har en stark övergripande ambition att göra de digitala mötesformerna så lika de ordinarie mötena som möjligt. Bilden av ett starkt engagemang för demokratin och en ambition att klara av anpassningarna framträder tydligt. De kommunala företrädarna formar således tekniken för att passa in i de ramar som de har för ordinarie möten. De visar hur de stöttar ledamöter enskilt och genom att skapa mötesformer för att bidra till politiskt självförtroende.

Digitala fullmäktigemöten kan påverka egalitära ideal i den mån att kollektiva beslut och diskussioner blir lidande. Att säkerställa närvaro är en sådan aspekt som flera intervjuade upplevde som en utmaning, dels i tolkningen av vad det innebär att närvara enligt kommunallagen, dels att mer tekniskt säkerställa närvaro i anslutning till distansdeltagande, vilket Christensen och Læg Reid (2020) framhöll som centralt för beslut under kriser.

Vi ser även i vår studie att olika grupper har olika förutsättningar under snabb digitalisering. Det var särskilt tydligt i intervjuerna med de politiska sekreterarna, som betonade att de allt mer kom att fungera som teknikstöd för de förtroendevalda. De pekade också på riskerna med att inte alla röster i realiteten hörs, trots god vilja. Det är tydligt på flera sätt att tjänstepersoner som mer regelbundet arbetar med de digitala systemen får en viktig roll att ordna möten och se till att tekniken fungerar, uppgifter som kan komma att förändra rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner och hota dualismen mellan expertkunskap och politiska värderingar, på samma sätt som man noterat i Norge (Christensen & Læg Reid 2020).

Våra intervjuer visar att förutsättningarna för inflytande har förändrats i fullmäktige med anledningen av pandemin. Det finns nya tekniska och organisatoriska faktorer som kan hindra ledamöter att komma till tals och därmed också påverka beslutsfattandet i fullmäktige. Fullmäktigesammanträdet är en lagreglerad institution där upprätthållandet av regler och demokratiska värden spelar stor roll för dess legitimitet. I anslutning till en förändring av regelverk (fullmäktiges arbetsordning), tekniska lösningar för distanssammanträden

och hybridsammanträden och informella överenskommelser mellan partier för att minska smittspridningen, ställs nya krav på det politiska ledarskapet, bland annat utifrån en kompetensaspekt, dvs att *kunna leda genom digitala verktyg*, vilket är nytt och relativt obeprövat för de flesta av Sveriges fullmäktigeförsamlingar.

Den teknik som används för digitala möten i olika former är inte på något sätt ny. Den fanns tillgänglig även i kommunerna långt före pandemin, men den användes inte på det sätt som nu sker. Det är således uppenbart att de nya sociala förutsättningarna – kraven på att hålla distans och undvika fysiska möten – gjorde att den redan tillgängliga tekniken kom att ges nya betydelser och tolkas på nya sätt. Tekniken är formbar och bär i sig nya politiska dimensioner men det är viktigt att förändringarna fortsatt kritiskt granskas och att de som behöver stöd erbjuds det, något många av dem vi intervjuat framhöll. Här fanns tydligt utpekade grupper, som äldre och landsbygdsbor, som måste inkluderas, men även generella utmaningar som kompetensen att klara av tekniken måste hanteras. Den digitala tekniken kan även förändra förutsättningarna för vilka som kommer till tals i fullmäktige, där de som behärskar de digitala verktygen, ofta de yngre, har ett försteg framför dem som i lägre utsträckning behärskar digital teknik.

I intervjuerna framkom att kommunerna gör olika och har olika kapacitet och kompetens att stötta de förtroendevalda i att leda genom digitala verktyg. SKR har haft en normerande roll men kan enbart erbjuda generellt stöd till kommunerna. Det finns risker att de oklara normerna gör att kommuner såväl som enskilda söker sina egna lösningar under rådande tidspress. Detta är särskilt viktigt att beakta ifall dessa mötesformer kommer att bestå.

Den digitala tekniken har gjort deltagande på distans möjligt samtidigt som olika kommuner har haft olika tillgång till adekvata tekniska lösningar. Varje enskild kommun är ansvarig för att upphandla tekniska lösningar för digitala sammanträden. I upphandlingsprocessen fastställs förutsättningarna för det nya digitala fullmäktige. Det är därför viktigt att kommuner samverkar, delar information och får adekvat stöd i processen och att fullmäktigeledamöter involveras.

## Slutdiskussion

Det övergripande intrycket är att kommunerna utifrån sina olika förutsättningar har arbetat aktivt för att på bästa sätt kunna hantera digitala mötesformer, eller som uttrycket lyder, för "att ställa om istället för att ställa in". Den övergripande ambitionen är att översätta den normala mötesformen till de nya digitala sammanhangen. Men det är flera delar som går förlorade i den överställningen. Deliberativa samtal och allas deltagande riskerar att utmanas och förändras. Här kommer det vara viktigt att se om kommunerna, och andra som



fattar demokratiska beslut, nöjer sig med att digitalisera det gamla och inte bygger en demokrati för det nya, digitala samhället. Det är viktigt att följa hur handlingsutrymmet för demokratiska beslut fortsatt kan vara inkluderande, legitimt och lokalt förankrat. Att hitta nya former som ses som demokratiska och som tar ansvar gentemot medborgarna kommer att vara avgörande för fortsatt tillit till de kommunala institutionerna.

Vår studie av det politiska och demokratiska ledarskapet pekar tydligt på behovet av att förankra den nya och ökade användningen av digitala verktyg och mötesformer hos dem som berörs. Vilka beslut lämpar sig för digitala mötesformer och vilka behöver hanteras på annat sätt? Vilka andra verksamheter, som exempelvis de diskuterade anpassningarna inom äldreomsorgen och grundskolan, skulle kunna dra mer nytta av digitaliseringen?

Utifrån kommunernas lokaliseringssprincip och det geografiska områdesansvaret kan vi dock behöva återknyta till de grundläggande principerna och diskutera i vilka avseenden den kommunala självstyrelsen är relevant i en allt mer digital värld. Det kan behövas tydligare gemensamma, formella regler för hur möten och beslut arrangeras digitalt och tydligare råd kring hantering av frågor som informationssäkerhet och tillgänglighet. Särskilt de mindre kommunerna behöver sådant stöd. Det är tydligt att anpassningen till coronapandemin har lett till en chockdigitalisering som kommit att bli beroende av lokal kompetens, lokalt upphandlade system och hemgjorda lösningar för krånglande system. Istället kanske högre grad av samverkan och i vissa fall även statlig styrning varit bra för kommunerna, särskilt de mindre, så att de på bästa sätt kunnat ta tillvara digitaliseringens möjligheter.

Den här studien pekar på behov av mer aktiv analys och diskussion om hur digitaliseringen öppnar för nya möjligheter att se vad som är kärnan i det kommunala självstyret. Det behöver lyftas fram att beslut om teknik i sig faktiskt är politiska beslut. Det behövs diskussioner om vilka uppgifter och uppdrag som behöver hanteras lokalt i ett digitalt samhälle. Vad är föremål för beslut lokalt och vad kan hanteras med nationella, eller kanske till och med internationella beslut, som implementeras med lokala anpassningar? Det finns redan mängder av tekniska och inte minst medicinska beslut som utifrån standarder och vetenskaplig kunskap fastställs nationellt och sedan tillämpas lokalt. Det kanske är dags att samma stöd utvecklas för kommuner och regioner på digitaliseringens område, så att de kan utveckla den lokala demokratin i relation till det digitala samhälle vi lever i, oavsett pandemitider eller ej. Den lokala demokratin behöver förutsättningar och stöd att ställa om, så att den inte riskerar att ställas in.

## Referenser

- Bernhard, Irene & Wihlborg, Elin, 2015. "Municipal contact centres: a slower approach towards sustainable local development by e-government", *European Planning Studies* 23(11), s. 2292-2309.
- Bijker, Wiebe. 1995. *Of bicycles, bakelites, and bulbs: toward a theory of sociotechnical change*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Bäck, Henry, 2018. *Kommunrevisorernas testamente*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Christensen Tom & Læg Reid, Per, 2020. "Balancing governance capacity and legitimacy – how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer", *Public Administration Review* 80(5), s. 774-779.
- Erlingsson, Gissur Ó., Fogelgren, Mattias & Öhrvall, Richard, 2015. *Att ta plats i politiken: Om engagemang, aktivism och villkor i kommunpolitiken*. Sveriges kommuner och landsting.
- Erlingsson, Gissur & Öhrvall, Richard, 2017. *Fullmäktigeledamoten och mandatperioden*. Sveriges kommuner och landsting.
- Förvaltningsrätten i Luleå, 2020. "Beslut. Mål nr 2620-20", *Vårt Luleå, 2020-12-29*, tillgänglig på [https://vartlulea.se/download/18.23fc5456176603dc8c118127/1610030269283/Beslut\\_FR.pdf](https://vartlulea.se/download/18.23fc5456176603dc8c118127/1610030269283/Beslut_FR.pdf), hämtad 2021-01-10.
- Giddens, Anthony, 1999. *Modernitet och självidentitet. Självet och samhället i den senmoderna epoken*. Stockholm: Bokförlaget Daidalos.
- Granberg, Mikael, Rönnblom, Malin, Padden, Michaela, Tangnäs, Johanna & Öjehag, Andreas, 2021. "Debate: Covid-19 and Sweden's exceptionalism – a spotlight on the cracks in the social fabric of a mature welfare state", *Public Money & Management, Debate*, s.1-2.
- Greve, Bent, Blomquist, Paula, Hvinden, Bjørn. & van Gerven, Minna, 2020. "Nordic welfare states – still standing or changed by the COVID-19 crisis?", *Social Policy & Administration*. on-line special issue, s. 1-17.
- Greve, Carsten, Ejersbo, Niels, Læg Reid, Per & Rykkja, Lise H., 2020. "Unpacking Nordic Administrative Reforms: Agile and Adaptive Governments", *International Journal of Public Administration* 43(8), s. 697-710.
- Gröning, Lotta & Wihlborg, Elin, 2018. *Ett smartare samhälle? Sju perspektiv på digitaliseringen av vår vardag*. Linköping: Linköpings universitet.
- Hall, Patrik, 2019. "Offentligt ledarskap och möten", s. 149-175 i Bergström, Thomas & Eklund, Niklas (red.), *Ett annorlunda ledarskap: chef i politiskt styrd verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Kulanovic, Aneta, Carlsson, Fredrik, & Wihlborg, Elin, 2020. "Local Leadership for Public Digital Transformation Towards Smart Cities-Reflections from Leaders", *EGOV-CeDEM-ePart*, s. 145-153.
- Larsson, Johan & Persson, Germund, 2020. "Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19", SKR, 2020-05-04, tillgänglig på <https://skr.se/download/18.5e325b9d171dad3b5791b265/1588595578021/Kommunala-sammantraden.pdf>, hämtad 2021-01-10.
- Latour, Bruno, 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2018. *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå: Underlagsrapport till Kommunutredningen*, Fi 2017: 02.

- Lidén, Gustav, 2011. *Från demokrati till e-demokrati: En jämförande studie av demokratiutveckling i det moderna samhället*. Doktorsavhandling. Sundsvall: Mittuniversitetet.
- Myndigheten för digital förvaltning, 2021. "Digitalisering av offentlig förvaltning", DIGG, tillgänglig på <https://www.digg.se/>, hämtad 2021-01-20.
- Petridou, Evangeli, 2020. "Politics and administration in times of crisis: Explaining the Swedish response to the COVID-19 crisis", *European Policy Analysis* 6(2), s. 147-158.
- Regeringen, 2017. "För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi", *Regeringen*, 2017-05-18, tillgänglig på [https://www.regeringen.se/49adea/contentassets/5429e024be6847fc907b786ab954228f/digitaliseringsstrategin\\_slutlig\\_170518-2.pdf](https://www.regeringen.se/49adea/contentassets/5429e024be6847fc907b786ab954228f/digitaliseringsstrategin_slutlig_170518-2.pdf), hämtad 2021-01-28.
- Regeringen, 2018. "Ökad digital kompetens ska lyfta kommuner och landsting", *Regeringen*, 2018-08-13, tillgänglig på <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/08/okad-digital-kompetens-ska-lyfta-kommuner-och-landsting>, hämtad 2020-01-03.
- SCB, 2017. "Flest 50-talister i kommunfullmäktige", *SCB*, 2017-06-09, tillgänglig på <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Flest-50-talister-i-kommunfullmaktige/>, citerad 2021-01-20.
- SCB, 2020. "Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019". *Demokratistatistisk rapport 26*, tillgänglig på [https://www.scb.se/contentassets/e866a18a58aa4d4aafbdff3648dfoe/me0001\\_2019a01\\_br\\_me09br2002.pdf](https://www.scb.se/contentassets/e866a18a58aa4d4aafbdff3648dfoe/me0001_2019a01_br_me09br2002.pdf), hämtad 2021-01-20.
- Sellers, Jefferey M. & Lidström, Anders, 2007. "Decentralization, local government, and the welfare state", *Governance* 20(4), s. 609-632.
- SFS 2006:544 *Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.
- SFS 2017:725. *Kommunallag*.
- Skill, Karin & Wihlborg, Elin, 2019. "Att bygga ett hållbart digitalt samhälle: frågan om asymmetriskt kommunalt självstyre för digitalisering", s. 58-80 i Syssner, Johanna (red.), *Ett nytt kontrakt för samhällsbyggande*. Boxholm: Linnefors förlag.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.
- Statskontoret, 2020. "Förvaltningsmodellen under coronapandemin", *Om offentlig sektor 41*.
- Strandberg, Urban, 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Wihlborg, Elin, 2020. "Digitaliseringen och flernivådemokratin", s. 59-68 i Ehrenkrona, Olof (red), *Partiernas vägska*. Stockholm: Appell förlag.
- Wihlborg, Elin, 2020. "En slags chockdigitalisering", *SVT Nyheter*, 22 april 2020, tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/forskaren-det-ar-en-slags-chockdigitalisering>.
- Winner, Langdon, 1980. "Do Artifacts Have Politics?", *Daedalus* 109(1), s. 121-136.