

Politisk styrning i små kommuner

Samma mönster som i stora?

Johan Wänström

Political steering in small municipalities. The same pattern as in large municipalities?

Municipal size is one of the crucial institutional aspects of local politics. However, hitherto most Swedish studies have examined the political steering in large municipalities. The understanding of the conditions and the steering ideals that exists in small municipalities are important when discussing the need for policy reforms affecting the municipal sector. This exploratory study examines whether there is a reason to believe that political steering in small municipalities differs from that in large municipalities. In the study leading representatives in three small municipalities describe how micro-management has been the common practice in their municipalities for a long period of time. If this result is confirmed by other studies, it is thus possible that the NPM-influenced management ideas, which often are assumed to have had a far-reaching impact on Swedish municipalities, have not yet gained a firm foothold in small Swedish municipalities.

Inledning

Styrningen av den svenska offentliga förvaltningen har uppmärksammats mycket under senare år, bland annat i Tillitsdelegationens arbete (SOU 2018:47). I särskilt fokus står ofta relationerna och rollfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner, inte minst på kommunal nivå. Tidigare forskning om kommunal politisk styrning har dock främst genomförts på relativt stora

Johan Wänström är verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet.
E-post: johan.wanstrom@liu.se

kommuner. I den här explorativa studien¹ undersöks om det finns anledning att tro att den politiska styrningen i små kommuner skiljer sig från den i stora kommuner.

I den existerande forskningen om den politiska styrningen i svenska kommuner är New Public Management (NPM) ofta en central utgångspunkt. NPM är ett paraplybegrepp som introducerades av forskare för att beskriva en rad olika reformer i den offentliga förvaltningen under slutet av 1900-talet (Hood 1991, Almqvist 2006: 11). NPM kan sägas innefatta två olika reformtyper som getts lite olika beteckningar (se t.ex. Trow 1993 samt Deem & Brehony 2005). Karlsson (2017) beskriver det som en marknadsorienterad och en managementorienterad fåra, där mål- och resultatstyrning utgör en central del av den senare. Målstyrning som begrepp användes i flera utredningar på 1960-talet och började sedan etableras som ett styrverktyg inom den offentliga förvaltningen på 1970-talet, men det var först med introduktionen av managementorienterade NPM-ideal på 1980- och 1990-talen som det började få ett stort genomslag i den svenska offentliga förvaltningen (Karlsson 2017:136f).

Det är därför den managementorienterade NPM-fåran som är mest relevant för föreliggande studie. Decentralisering är en annan central aspekt av NPM-reformerna – beslut ska fattas så nära produktionen och slutanvändarna som möjligt (Karlsson 217:71f). Politikerna ska därför inte gripa in direkt i processen utan i stället i efterhand utvärdera hur väl målen uppfylls. Som Siverbo (2018: 11) beskriver det: ”Chefer ska ha handlingsutrymme att bestämma hur uppställda mål ska nås och vara ansvariga för att deras val ger resultat”. Politikerna förväntas bestämma *vad* som ska utföras medan tjänstepersonerna ansvarar för *hur* detta ska ske i praktiken. Med andra ord är policyimplementeringen avskild från det politiska beslutsfattandet (Osborne 2006: 379) – politiken och förvaltningen hålls på ”armlängds avstånd” från varandra (Almqvist 2004, Svava 2006:958).

Jonas Lantto (2005) studerade för snart tjugo år sedan konsekvenserna av olika management- och marknadsreformer för den kommunala demokratin och den politiska styrningen. Med hänvisning till bland annat företagsekonomerna Nils Brunsson (1990) och Bengt Jacobsson (1994) beskriver han en NPM-influerad styrfilosofi där politikerna förväntas agera proaktivt och rationellt genom att först formulera målsättningar och därefter se till att de målsättningarna realiserar: en rationalistisk styrning. Denna modell står i kontrast till den traditionella kommunala politiska styrningsmodellen, som har en mer reaktiv karaktär och präglas av nära relationer mellan politiker och tjänstepersoner (se figur 1).

1 Det empiriska intervjumaterialet till den här texten har tidigare även använts i en forskningsrapport från Centrum för kommunstrategiska studier (Wänström 2019). Den forskningsrapporten rymmer mer av det empiriska materialet från studien och vänder sig främst till intressenter i kommunsektorn. I föreliggande artikel används det empiriska intervjumaterialet på ett delvis annat sätt med ett större fokus på inomvetenskapliga implikationer i relation till tidigare studier på området.

Figur 1. Rationalistisk och traditionell styrning (från Lantto 2005:11f)

	Rationalistisk styrning (Makrostyrning)	Traditionell styrning (Mikrostyrning)
Styrningen sker genom att beslutsfattaren:	Anger målen för verksamheten	Anger hur förvaltningen bör göra i stort och smått
Styrningen är:	Generell, övergripande och proaktiv	Konkret, detaljerad och ofta reaktiv
Relationen mellan politiker och tjänstepersoner präglas av:	Distans	Närhet

Efter att ha genomfört studier av fyra förortskommuner till Stockholm konstaterade Lantto att den NPM-influerade rationalistiska styrningen har resulterat i en ökad konkurrensdemokrati i kommunerna, eftersom det är ”svårare att kompromissa om övergripande prioriteringar och målformuleringar än om konkreta verksamhetsfrågor” (Lantto 2005:167). Den slutsatsen står i stark kontrast till en annan fallstudie av fem kommuner, utförd av Henry Bäck (2000). Bäck landar i slutsatsen att utvecklingen mot mer NPM-influerad politisk styrning har inneburit färre konflikter och mer samförstånd i de kommunala politiska processerna. Såväl Lanttos som Bäckes fallstudier utgår således ifrån, samt bekräftar, bilden av att omfattande NPM-influerade styrreformer hade genomförts i kommunerna – liksom att dessa reformer har förändrat den politiska styrningen. Alla utom en av de nio kommuner i de två studierna² var emellertid kommuner som var större än den svenska mediankommunen.

Almqvist & Wällstedt (2013), som studerade och jämförde styrningen i Stockholm, Piteå och Järfälla, konstaterade att Stockholm har ett transaktionellt styrsystem, byggt på en instrumentell rationalitet, medan styrsystemet i Piteå, den minsta kommunen i studien, däremot betecknades som mer relationell och dialogorienterad. Baserat på ett liknande empiriskt fallstudiematerial konstaterade Wällstedt & Almqvist (2015) ett par år senare att man i kommunerna med åren har kommit att blanda NPM-influerade styrpraktiker med andra former av styrning. Några år senare drog Siverbo (2018) en liknande slutsats: att en marmorering sker i kommunerna när man lägger nya styrformer ovanpå de tidigare NPM-influerade formerna. Såväl Wällstedt & Almqvist (2015) som Siverbo (2018) utgår således också ifrån att NPM har varit den dominerande styrformen i kommunerna, men med tillägget att man nu har börjat blanda upp den redan så komplexa kommunala politiska styrningen med styrpraktiker som inte lika tydligt kan kopplas till NPM.

2 Lanttos studie innefattade fyra kommuner (ungefärligt invånarantal i parentes): Nacka (103 000), Tyresö (45 000), Sundbyberg (40 000) och Nynäshamn (28 000). Bäckes studie innefattade fem kommuner: Västerås (155 000), Nacka (103 000), Trelleborg (40 000), Ale (31 400) och Surahammar (10 000).

Dessa slutsatser bygger dock på studier som nästan enbart fokuserat på stora kommuner; små kommuner är i mångt och mycket förbisedda i forskningen om kommunala styrformer. Hälften av Sveriges 290 kommuner har mindre än 16 000 invånare, ett gränsvärde som kan användas för att definiera små kommuner.³ Frågan är då om det finns det anledning att misstänka att den politiska styrningen i små kommuner fungerar annorlunda än i de större. Rör det sig även där om NPM-influerad, rationalistisk politisk makrostyrning, eller är det fråga om olika blandformer eller en mer traditionell, dialogbaserad styrningspraxis?

Det övergripande syftet med den här studien är explorativt: tre småkommuner i Östergötland studeras med avseende på hur den politiska styrningen har utvecklats sedan 1990-talet samt hur ledande kommunala företrädare anser att den politiska styrningen idealt borde fungera. Studien kan därigenom ge en indikation på om småkommuner tycks präglas av andra styrformer än stora kommuner. Studien bygger på djupintervjuer med nio ledande politiker och fem ledande tjänstepersoner i de valda kommunerna.

Med politisk styrning menas de olika metoder i vardagen som används för att åstadkomma önskvärda effekter (Hall & Löfgren 2006:17f). Politisk styrning kan vara konkret i form av detaljstyrning, som lagtillämpning och regleringsbrev. I undersökningen ligger emellertid fokus huvudsakligen på den mer abstrakta form av politisk styrning som brukar förknippas med allmänna mål och värderingar, samt de idéer och visioner som kommunledningen ger uttryck för.

Framställningen disponeras enligt följande. Först presenteras studiens metodologiska överväganden. Därefter följer resultatredovisningen, där jag återger hur ledande kommunala företrädare i tre små kommuner upplever att den politiska styrningen har fungerat, fungerar och idealt borde fungera i sina kommuner. Artikeln avslutas med en analys där resultaten ställs mot tidigare forskning och den historiska kontext som de svenska kommunreformerna utgör.

Metod och empiriskt material

Undersökningen är baserad på semistrukturerade djupintervjuer genomförda 2018, med sammanlagt nio ledande politiker och fem ledande tjänstepersoner i tre små kommuner i Östergötland. Flertalet av de intervjuade hade varit aktiva

3 Det finns inget allmänt vedertaget sätt att kategorisera kommuner endast i relation till deras befolkningsstorlek. Med små kommuner avses i den här studien kommuner som är mindre än den svenska mediankommunen. 14 procent av Sveriges befolkning är bosatta i de 145 kommuner (50 procent av alla kommuner) med mindre än 16 000 invånare, 17 procent av Sveriges befolkning bor i de 73 kommuner (25 procent) som har en befolkningsstorlek som är större än mediankommunen (16 000) men mindre än det aritmetiska medelvärdet på 34 500 invånare. Återstående 69 procent av befolkningen bor i de 72 kommuner (25 procent) som har mer än 34 500 invånare.

i den kommunala organisationen sedan 1990-talet, och några ända sedan 1980-talet.

Det är främst nuvarande och tidigare kommunstyrelseordföranden (KSO) och kommundirektörer som har intervjuats, men också några tjänstepersoner med stor erfarenhet av ledningsarbete inom den specifika kommunen eller av att arbeta nära den kommunala ledningen. Eftersom det är små kommuner utförde flera av de intervjuade även en del operativa sysslor i den kommunala organisationen. Intervjuerna genomfördes i flertalet fall på plats i respektive kommunhus, men tre av dem hemma hos informanterna. Varje intervju varade i cirka 90–120 minuter.

Under intervjuerna låg fokus på den politiska styrningen i praktiken snarare än på formella styrdokument (jfr Hall & Löfgren 2006:18f). För att identifiera och beskriva de idéer, föreställningar, bilder och diskurser som präglade den politiska styrningen i de tre kommunerna kretsade frågorna och diskussionerna kring två övergripande frågor. *Hur har den politiska styrningen i kommunen fungerat fram till idag? Hur skulle du vilja att den politiska styrningen i kommunen fungerar?*

Svaren på de frågorna har utmynnat i en resultatredovisning som först tar upp hur informanterna upplever att den politiska styrningen har fungerat fram till intervjutillfället. På ett övergripande plan fanns det en relativt stor enighet bland alla informanter från samma kommun i den frågan – man delade i stort bilden av hur styrningen varit organiserad och fungerat. På den andra frågan – den om vilken form av politisk styrning man idealt skulle vilja se – var skiljelinjerna mer påtagliga. I resultatredovisningen av den andra övergripande frågan separeras därför argumenten för ett bevarande av den tidigare styrningsmodellen från de argument som framförts för en förändring av kommunens politiska styrning.

Kommunföreträdares syn på politisk styrning

I två av kommunerna hade det under 2010-talet gjorts omfattande försök med att reformera den politiska styrningen, vilket bland annat resulterade i konflikter och framför allt mycket diskussioner om hur den politiska styrningen idealt sett borde fungera. I den tredje kommunen arbetade man med ett styrdokument under tiden för studien. I alla tre kommuner pågick vid tiden för undersökningen sålunda diskussioner om hur den politiska styrningen har fungerat tidigare, hur den fungerar nu, och hur den borde fungera i framtiden.

DEN HISTORISKA UTVECKLINGEN AV DEN POLITISKA STYRNINGEN I DE STUDERADE KOMMUNERNA

Merparten av de intervjuade politikerna och tjänstepersonerna hade varit aktiva i sina kommuner relativt länge och berättar hur styrningen i kommunen

förändrats över tid.⁴ En av de intervjuade, en person som hade varit kommundirektör i kommunen i 34 år (sedan mitten av 1980-talet), beskriver hur en tidigare kommunstyrelseordförande (härefter förkortat KSO) ansvarade för alla kontrakt, avtal och anställningar i hela den kommunala organisationen. Beslutsdelegationen till de fåtal tjänstepersoner verksamma i förvaltningen på 1980-talet var begränsad och tjänstepersonerna ägnade sig främst åt att bistå politikernas i deras arbete och beslutsfattande.

Den här tidigare kommundirektören vittnar också om att de *formella* formerna för samspelet mellan politik och administration hade förändrats under de 34 år som han tillhört den kommunala förvaltningsledningen. Numera ansvarar till exempel inte KSO för anställningskontrakt. Tidigare var KSO dessutom med på förvaltningschefsträffarna, men istället är man numera ofta med på möten i den Centrala samverkansgruppen eftersom politikerna vill ha insyn i de diskussioner som förs där. Det formella ansvaret för en del andra formella konkreta arbetsuppgifter har också överförs till förvaltningen. Såväl den här tidigare kommundirektören som en förvaltningschef som arbetat i kommunen i 25 år vittnar emellertid om att mycket av samspelet mellan ledande politiker och tjänstepersoner i *praktiken* fungerar på samma sätt nu som förr. Det är ett nära samspel mellan politiker och tjänstepersoner där många frågor hanteras i dialog och där "personkemin" mellan olika individer blir oerhört viktig.

Även i de två andra studerade små kommunerna framkom en liknande bild. En av kommundirektörerna hade tidigare arbetat i en betydligt större kommun. När hon började arbeta i den lilla kommunen på tidigt 2010-tal blev hon förbryllad över att medarbetarna i kommunhuset syftade på KSO när de använde begreppet "chefen". Den före detta KSO:n i kommunen, som hade posten mellan 1990 och 2010, beskrev hur han som KSO brukade gå en runda i kommunhuset varje förmiddag. Då besökte han varje tjänstepersons kontor och lyssnade och diskuterade vad de hade på sin agenda. Med den sortens rutiner, som ofta går under beteckningen "management by walking around", blev det naturligt för tjänstepersonerna att i första hand rådgöra med KSO när de behövde vägledning i olika enskilda ärenden. Mycket av den politiska styrningen i den kommunen kom därför att kretsa kring kommunstyrelsens ordförande.

En tidigare politiker i den tredje och största kommunen i studien (15 000 invånare) beskrev hur en liknande styrkultur existerade där innan han 2014 blev KSO.

Det är ju en politisk kultur som väldigt mycket av väldigt många uppfattas som likadan som när de började vara politiker. Och har man varit politiker i 20–30 år och inte inser att politiken har förändrats så blir kulturen ganska satt. Det fanns ju väldigt

4 Mer utförliga beskrivningar och analyser av den politiska styrningen i de här tre kommunerna finns i en forskningsrapport (Wänström 2019).

mycket som jag tycker var omoderna drag. Det var mycket personcentrerat. Det var väldigt mycket sammanblandning av roller. Det var väldigt lite politisk styrning utan styrningen som fanns var väldigt mycket om enskilda personers uppfattning om läget och aktuella prioriteringar just då. Mycket brandutryckningar och inte så mycket långsiktig riktning i det.

Föregångaren på KSO-posten började sitt politiska engagemang i kommunen på 1980-talet och var kommunstyrelsens ordförande 2006–2014. Han upplevde att den kommunala organisationen var för stor för att det skulle vara praktiskt möjligt att göra någon förmiddagsrund. Han såg heller inte behovet av att veta exakt vad varje tjänsteperson arbetade med för stunden, men ville ändå vara delaktig i det dagliga arbete som pågick i tjänstemannakorridorerna. I hans ögon hade de folkvalda politikerna och tjänstepersonerna kompletterande roller och borde ha samröre med varandra snarare än hållas åtskilda.

Den politiska styrningen i de här tre små kommunerna hade således under en lång tid präglats av ett nära samspel och tät dialog mellan politiker och tjänstepersoner. Till stora delar agerade politikerna reaktivt i relation till de problem som man identifierade tillsammans, snarare än att styra proaktivt genom att identifiera mål för verksamheten. Det var således styrpraktiker som inte byggde på de NPM-influerade ideal, till skillnad från många andra kommuner som anammat sådana ideal på 1990-talet. Åtskillnaden mellan beslutsfattande och policyimplementering, mellan politik och förvaltning, mellan beslutens ”vad” och deras ”hur” – var inte tydlig. Istället vittnar såväl politikerna som tjänstepersonerna i studien om att olika aktörer, främst politiker och tjänstepersoner men också engagerade medborgare och företrädare för förenings- och näringslivet, har verkat i ett nära samspel med varandra under en lång tid.

ÖNSKEMÅL OM EN FORTSATT TRADITIONELL POLITISK STYRNING

I intervjuerna framkom en relativt samstämmig bild av hur den politiska styrningen har fungerat från 1990-talet och framåt. När det kom till frågan om hur styrningen *borde* fungera så framkom en mer splittrad bild – åtminstone i de två större kommunerna. Låt oss börja med att återge resonemangen hos dem som vill bevara den traditionella styrningsformen.

Flera av de intervjuade politikerna och tjänstepersonerna förespråkade ett bevarande av en styrning som karakteriserades av ett nära samspel mellan olika aktörer, och utan den omfattande målstyrning och det avstånd mellan politiker och tjänstepersoner som de managementorienterade NPM-idealerna föreskriver. De betonade bland annat vikten av öppna kommunikationskanaler – att det ska vara lätt för olika aktörer att diskutera olika frågor. Det här innefattade inte bara relationerna mellan politiker och tjänstepersoner utan gällde även

relationerna politiker emellan samt relationerna till kommunens invånare, föreningar och företag.

En omdiskuterad och central komponent i modellen med ett nära samspel mellan politiker och tjänstepersoner var just tillämpandet av ”management by walking around.” En tjänsteperson som arbetat i en av de studerade kommunerna i nästan 30 år uppfattade det som att förvaltningen ständigt ”förser” politikerna med brandhårdar, det vill säga direkta och svåra problem som behöver hanteras. ”Det här måste vi ta tag i” säger tjänstepersonen när KSO kommer förbi. Det blir ett sätt för tjänstepersonerna att skaffa sig ett direkt eller indirekt godkännande för olika uppdrag och ett sätt att få vara med och styra över den politiska agendan i kommunen.

Å andra sidan uppfattar den här informanten att politikerna själva också söker upp tjänstepersonerna för att få vetskap och kännedom om konkreta problem. ”Jag tror inte att politiker bara vill arbeta med visioner och långsiktiga strategier”. I egenskap av tjänsteperson föredrar denna informant också politiker som engagerar sig i enskilda frågor i ett tidigt skede, framför att de kommer och ifrågasätter i efterhand. Därav tror han att det är både roligare för politikerna och bättre för tjänstepersonerna om politikerna kan vara delaktiga i de så kallade hur-frågorna och ser vad som är möjligt och fungerar.

Flera av de politiker och tjänstepersoner som förordade en politisk styrning som präglas av ett nära samspel framhävde också att detta möjliggjorde en bra dialog med de lokala invånarna samt förenings- och näringslivet. Samtliga informanter som var eller hade varit KSO i någon av de tre kommunerna vittnar om att de lokala invånarna förväntar sig att KSO har kunskap om enskilda ärenden och i vissa fall även möjlighet att på ett eller annat sätt påverka utgången:

”Delegera är okej – men att inte vara insatt och förstå hur tjänstepersonen resonerat, det fungerar inte om du möter en medborgare i kön på Hemköp.”

”Va fan, du är ju politiker säger de [medborgarna man träffar]. Men jag är ju inte verkställande på det viset, men det har folk ingen förståelse för.”

”Om en medborgare inte får som den vill så går den inte till kommunchefen utan till KSO och om jag inte tar tag i den frågan så ökar politikerföraktet.”

För några av de intervjuade ledande politikerna förutsätter den här sortens förväntningar ett nära samarbete med tjänstepersonerna. Det betyder inte att KSO ska bestämma hur enskilda ärenden ska hanteras, men däremot att det är viktigt för KSO att vara någorlunda insatt och veta hur den ansvariga tjänstepersonen resonerar. Utan den sortens information upplever man att det

är svårt att diskutera specifika frågor med de lokala invånare som man kommer i kontakt med. Kännedom om övergripande mål och riktlinjer för verksamheten upplevdes således inte som tillräckligt för att de som ledande politiker ska kunna leva upp till de förväntningar som de lokala invånarna har på dem.

Under en av intervjuerna i den här studien fick KSO gå ifrån intervjun en stund för att hantera just ett sådant ärende. Han hade just blivit kontaktad av en lokal näringsidkare som fått avslag på sin bygglovsansökan för en mindre tillbyggnad. KSO upplevde att det var omöjligt att ta över ärendet utan försökte istället skapa förståelse för både tjänstepersonens och den lokala invånarens perspektiv i frågan. ”Jag lyssnar på vad du säger, men jag äger inte frågan och är inte expert” var det budskap han försökte att förmedla i den sortens situationer. Att däremot som den främste politiske företrädaren i kommunen krasst svara att ”det får du prata med den ansvariga tjänstepersonen om” fungerar inte i en liten kommun – det skulle vara ett tydligt brott mot medborgarnas förväntningar enligt många av de intervjuade politikerna.

I det sammanhanget framhövdes också behovet av att kunna skaffa sig kunskap genom samspelet mellan politiker och tjänstepersoner. Ska man reaktivt kunna diskutera de frågor som framkommer i kontakterna med de lokala medborgarna behöver de folkvalda politikerna utveckla såväl breda generalistkunskaper som en del specialistkunskaper. Tjänstepersonerna har oftast fått sina specialistkunskaper genom sin utbildning och därefter genom sin yrkesutövning. Flera av de folkvalda politikerna upplever därför att det bästa sättet att få tillgång till den sortens kunskapsbank är genom ett nära samspel med tjänstepersonerna.

ÖNSKEMÅL OM EN MER RATIONALISTISK NPM-INFLUERAD POLITISK STYRNING

Flera av de intervjuade i de här tre kommunerna framhövde således behovet av en fortsatt politisk mikrostyrning med ett nära samspel mellan politiker och tjänstepersoner. Samtidigt var det flera politiker och framför allt tjänstepersoner som uttryckte ett behov av att skapa en mer rationalistisk makrostyrning, med en tydligare roll- och ansvarsfördelning där den politiska styrningen är mer övergripande och proaktiv utan ständiga, nära kontakter med tjänstepersonerna. De här informanterna uppfattade till exempel ”management by walking around” som ett stort problem. Dels eftersom det lätt medför att politikerna reagerar och fastnar i kortsiktiga problem och därmed inte har tid att arbeta med ett långsiktigt visions- och utvecklingsarbete. Dels eftersom det också kan göra det svårare för tjänstepersonerna att utföra sitt arbete.

Den här bilden av en ideal politisk styrning i de små kommunerna har tydliga likheter med de managementorienterade NPM-idealen. De informanter som betonade vikten av mer distanserade relationer hänvisade emellertid aldrig direkt till NPM. De förändringar som man försökte att genomföra i

två av kommunerna utgjorde förmodligen heller inga utstuderade försök att implementera NPM som övergripande teoretiskt ramverk för den politiska styrningen. Istället framstår deras alternativ som en reaktion på de problem som de upplevde existerade inom den traditionella och nära samspels- och dialogorienterade mikrostyrningen.

Till exempel upplevde de här informanterna att många planerings- och beslutsprocesser blev alltför utdragna och därmed ineffektiva. En av informanterna beskriver hur avsaknaden av en tydlig roll- och ansvarsfördelning resulterade i både oro och en oförmåga att komma framåt i arbetet:

Man [som tjänsteperson] var räddhågsen, man vågade inte ta tag i de svåra tuffa frågorna för man visste inte om man hade politikerns stöd i det. Och politiken tog heller inte tag i de tuffa frågorna utan från det hållet tryckte man tillbaka de frågorna till tjänstepersonerna, vilket gjorde att ingen egentligen kände att man ville ta i det som var tufft.

Dels ville eller vågade således inte tjänstepersonerna ta tag i frågorna på egen hand utan väntade på att de ledande politikerna skulle ta initiativ. Dels kunde politikerna själva låta frågan gå i cirklar, där processen rullar vidare utan att man någon gång kommer till en punkt där en fråga är färdigbehandlad. För att råda bot på det här ville vissa informanter få till en tydligare roll- och arbetsfördelning där det blir uppenbart vem som ansvarar för olika delar av arbets-, planerings- och beslutsprocesserna. Det skulle också göra det möjligt för tjänstepersonerna att utöva sina arbetsuppgifter relativt självständigt baserat på de egna professionella kunskaperna och normerna.

Armlängds avstånd mellan politiker och tjänstepersonerna skulle också göra det möjligt för politikerna att utvärdera tjänstepersonernas arbete. ”Jag kan inte lägga mig i vad kommunchefen gör – då blir det svårt att utvärdera det hon gör”, påtalade till exempel en av de ledande politiker som förordade en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Samtidigt betonade flera av de här informanterna utmaningarna med att få till bra utvärderingsprocesser i små kommunala organisationer. ”Vi har inte lyckats få någon reell stuns i utvärderingarna”, konstaterade en ledande politiker. Ett större avstånd mellan ledande politiker och enskilda tjänstpersoner sågs också som viktigt för att kommunen skulle kunna upprätthålla rättssäkra processer fria från jäv och annan otillbörlig påverkan.

Småkommuner och styrningsideal i historisk kontext

I intervjuerna med ledande politiker och tjänstpersoner i de här tre mindre kommunerna framkommer en bild av politisk mikrostyrning som präglas av ett nära samarbete mellan ledande politiker och tjänstpersoner. Det är en bild

som skiljer sig från den gängse i större kommuner, med mer NPM-influerad politisk makrostyrning och med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Det tyder på att NPM-influerade styrningsideal aldrig har fått något större genomslag i de här små kommunerna – den politiska styrningen verkar under en lång tid istället ha präglats av nära relationer mellan ledande politiker och tjänstepersoner.

Det är dock viktigt att poängtera att det rör sig om en explorativ studie som enbart syftar till att ge en första indikation på om småkommuner skiljer sig från stora kommuner styrningsmässigt. Undersökningen är en pilotstudie med enbart tre fall

Ser man emellertid till tidigare forskning om betydelsen av kommunstorlek framstår det dock inte som orimligt att den politiska styrningen i små kommuner skulle skilja sig från den i stora kommuner. Enligt Karlsson (2013:7) är kommunstorlek generellt sett ”en av de mest avgörande institutionella aspekterna av lokal politik” (Karlsson 2013:7). En rad internationella studier belyser exempelvis kommunstorlekens betydelse för policyimplementeringsprocesser (t.ex. Boyne 1995; Blom-Hansen 2005; Christoffersen & Larsen, 2007, jfr Karlsson 2013:8). Förvaltningens kapacitet och effektivitet anses i allmänhet vara sämre i små än stora kommuner (Dahl & Tuft 1973; Larsen 2002; Kjaer & Mouritzen 2003). Samtidigt pekar forskningen också på att demokratin förefaller fungera bättre i små kommuner (Mouritzen 1989; Oliver 2000; Rose 2002; Frandsen 2002; Baldersheim m.fl. 2003; Johansson 2007; jfr Karlsson 2013:8).

Tidigare forskning på svensk botten visar vidare att medborgarna i små kommuner ofta är bättre informerade om kommunala frågor och lägger sina röstar olika i kommunal-, regional- och riksdagsval, men också att det ofta finns ett större samspel mellan partierna och därmed ett större fokus på samförstånd i små kommuner (Johansson m.fl. 2007, Åberg 1998). Konflikten mellan styrande partier och partier i opposition är därmed mindre påtaglig i små kommuner (Karlsson 2013), samtidigt som kontaktytorna är breda och samspelet mellan styrande politiker, oppositionspolitiker, tjänstepersoner och medborgare är täta (Wohlgemuth 2006). Tjänstepersonerna har därmed större möjligheter att påverka policyprocesserna än vad som är fallet i stora kommuner (Karlsson 2013). Enligt Montin (2007:116f) är dessutom reformbenägenheten på det politiska styrningsområdet generellt sett högre i stora kommuner, i kommuner i storstadsområden och framför allt i Storstockholm. Det framstår därför som rimligt att den politiska styrningen i Stockholms stad med sina närmare 1 miljon invånare, 40 000 medarbetare och de 30-tal arvoderade politiker som kan försörja sig på kommunpolitiken, väsentligt skiljer sig från situationen i Bjurholms kommun med sina 2400 invånare, 270 medarbetare och en enda heltidsarvoderad politiker.

EN ANNAN HISTORISK UTVECKLING AV DEN POLITISKA STYRNINGEN I SMÅ KOMMUNER?

Ser man till hur den kommunala politiska styrningen har utvecklats över tid framstår det heller inte som orimligt att det finns skillnader mellan stora och små kommuner. Den politiska styrningen av Sveriges kommuner har, på ett övergripande plan, genomgått stora förändringar under de senaste 70 åren. Före kommunindelningsreformerna 1952 fanns det nästan tio gånger fler kommuner än idag och flertalet av dem var av naturliga skäl väldigt små. Mycket av arbetet i kommunerna utfördes då av lekmän, där till exempel kommunstyrelsens ordförande (KSO) kunde förvara alltifrån protokoll till lampor och gatlyktor i sina egna privata bostäder (Gustafsson 1992:136, Blom 2019: 36). Det fanns då en betydligt större närhet mellan invånarna och det vardagliga politiska beslutsfattandet.

Kommunala lekmanförvaltningar blev allt ovanligare när politiker på nationell nivå (framförallt Socialdemokraterna) beslutade sig för att bygga upp en omfattande välfärdsstat. Kommunerna blev centrala byggklossar i detta projekt, och de kommunala organisationerna behövde bli större och mer professionella. Kommunsammanslagningarna på 1950- respektive 1970-talet var en viktig del av den utvecklingen. Begreppen "demokrati" och "kommunal självstyrelse" återfanns knappt i några av de förarbeten som föranledde och motiverade de två stora reformer som innebar att antalet kommuner minskade från cirka 2 500 i början på 1950-talet till 277 i mitten av 1970-talet (Gustafsson 1996). Istället motiverades de omfattande kommunsammanslagningarna med att utbyggnaden av välfärdsstaten förutsatte mer resursstarka och handlingskraftiga kommuner som kunde implementera de reformer som riksdagen beslutade om.

Efter det att två stora kommunsammanslagningsreformer hade genomförts inom loppet av tjugotvå år gick Sverige från att ha 35 invånare per politiker till att i mitten av 1970-talet ha 230 invånare per politiker (Gustafsson 1996).⁵ Sverige gick därmed ifrån vad som kan betecknas som en folkrörelsedemokrati i relativt små kommuner till en elitdemokrati med betydligt större kommuner. Mellan 1965 och 1980 ökade dessutom kommunernas andel av BNP från cirka 15 till 25 procent, främst till följd av en betydande professionalisering av den kommunala verksamheten (Strömberg & Westerståhl 1983).

1960 fanns det 60 000 anställda i kommunerna. Arton år senare (1978), när kommunerna bland annat hade fått uppgiften att utveckla och förvalta stora delar av välfärdsstaten, hade den siffran mer än sjudubblats till 440 000 (Blom 2019: 32). Tre år senare, det vill säga knappt tio år efter den senaste kommunindelningsreformen, konstaterade Gustafsson m.fl. (1981: 32, jämför Montin 2018:66) att tjänstepersonerna "vars antal har ökat medan politikernas

5 Den trenden har fortsatt där Sverige 2018 hade 36 000 kommunalt förtroendevalda, vilket innebar att det gick 283 invånare på varje kommunalt förtroendevald politiker (Blom 2019:32).

har minskat, har fått en allt självständigare maktställning, dels genom sin specialistkompetens, dels genom att de har möjlighet att lägga ner mycket mer tid än politikerna under beredningen av varje ärende”.

När effekterna av kommunreformerna började bli påtagliga hamnade den politiska styrningen i kommunerna i ett kritiskt skede under början av 1980-talet – det framkom då kritik mot de nya större kommunala organisationerna.

På grundval av byråkratikritiken och kritiken mot det som bedömdes som negativa effekter av kommunreformerna formades följande problemföreställning: för lite demokrati och för svag styrning. [...] Det fanns ett utbrett missnöje mot den offentliga byråkratin för att vara odemokratisk, ineffektiv och oöverskådligt regelstyrd. Inte minst gällde detta kommunerna som genom sammanslagningar bedömdes ha blivit politiskt svårstyrda och svårtillgängliga för medborgarna. [...] Det argumenterades för att de förtroendevalda i kommuner och landsting borde komma närmare både medborgare och verksamhet. [...] De förtroendevalda skulle återta initiativet och inte bara vara beslutsfattare utan också ha ”direkt kontakt med personal och klienter i verksamheterna” som det uttrycktes i en demokratiutredning vid denna tid. (Montin 2017: 10–11, se även Montin 2015: 61)

De olika försök att reformera den kommunala politiska styrningen som tog fart på 1980-talet präglades därför av en decentraliseringsiver. Besluten i de nya större kommunala organisationerna skulle fattas närmare de personer som berördes av den kommunala verksamheten. Ett sätt att flytta besluten närmare medborgarna var att sprida ut det politiska beslutsfattandet på fler enheter, genom att skapa ”kommundelar” och på så sätt geografiskt förflytta det politiska beslutsfattandet närmare medborgarna. Den sortens reformer visade sig emellertid inte få de positiva effekter som eftersträvades (Nilsson 1992, Bäck m.fl. 2001, Karlsson 2014), och kommundelsnämnderna har kommit att avskaffas i de allra flesta av de kommuner där de en gång introducerades.

OLIKA GENOMSLAG FÖR NPM-INFLUERADE STYRREFORMER?

Under slutet av 1980-talet och framför allt på 1990-talet började man genomföra vad som senare kom att få etiketten ”NPM-reformer”. I grunden syftade även dessa reformer till att decentralisera beslutsfattandet. Men den här gången skulle det ske genom att öka avståndet mellan politikerna och verksamheten. Snarare än att försöka flytta de politiska beslutsfattarna geografiskt närmare verksamheten förväntades politikerna nu delegera många beslut till de tjänstepersoner som arbetade närmare verksamheten (Karlsson 2017:71f).

Sedan dess har bland annat medborgardialoger, medskapande och samverkan tidvis utgjort centrala begrepp i den politiska styrningen i kommunerna. Den

övergripande tanken att politikerna huvudsakligen ska makrostyra genom att identifiera mål för verksamheten och sedan överlåta till förvaltningen att uppnå dessa har levt kvar (Montin 2017). De frekventa hänvisningarna till åtskillnaderna mellan så kallade ”vad-” och ”hur-frågor” utgör ett tydligt uttryck för detta.

Därmed gick man på många håll i Sverige från relativt små kommunala organisationer på 1960-talet – där de folkvalda politikerna ofta vara engagerade i både stort och smått – till att 30 år senare ha betydligt större kommunala organisationer där de folkvalda förväntades inta en betydligt mer distanserad roll i policyimplementeringen.

Enligt den kommunala förnyelsekommittén ökade andelen kommuner som genomfört mål- och resultatstyrning i barnomsorgen från 18 procent 1988 till 75 procent 1995. I äldre- och handikappomsorgen skedde en ökning från 15 till 62 procent under samma tidsperiod och i grundskolan ökade det från 10 till 68 procent (SOU 1996:169, s. 16). Stig Montin, som medverkade i den kommunala förnyelsekommittén, hävdade år 2007 att ”flertalet kommuner ägnar sig åt målstyrning” (Montin 2007:120). Tio år senare tillfrågades ekonomicheferna i Sveriges kommuner om vilka sorts NPM-reformer som hade genomförts i deras kommuner. 170 ekonomichefer svarade bland annat på frågor som berörde chefernas arbetsautonomi (i relation till politikerna) och där framkom ett medel på 4,9 på en sjugradig skala. Detta var ett relativt högt medelvärde jämfört med andra former av NPM-reformer i samma studie (Siverbo 2018:15).

Det här väcker emellertid frågan om denna övergripande förändring var lika påtaglig i alla svenska kommuner. Är små kommuner överrepresenterade bland de kommuner som inte säger sig ha börjat tillämpa NPM-influerade styrideal? Den föreliggande pilotstudien ger vid handen att det finns fog att tillsvidare anta att så är fallet. En tänkbar förklaring till en sådan tendens är att man i små kommuner inte upplevde ett lika stort behov av att reformera den politiska styrningen på 1980- och 1990-talen. I de små kommunerna, även efter kommunindelingsreformerna, fanns det sannolikt fortfarande goda möjligheter för de folkvalda politikerna att fortsätta vara tillgängliga för sina medborgare och ha en bra inblick i det dagliga kommunala arbetet. Istället för att börja praktisera en NPM-influerad makrostyrning kunde man hålla fast vid en mer mikroorienterad och traditionell styrning där de folkvalda lokala politikerna förväntades delta i ett nära samspel med såväl de lokala medborgarna som tjänstepersonerna i den kommunala organisationen.

Slutord

Resultatet av den här explorativa studien pekar således på att utvecklingen i små kommuner förmodligen skiljer sig från utvecklingen i övrig svensk offentlig förvaltning – och då även större svenska kommuner. Det som framkommit här ringar sålunda in behovet av mer forskning om politik och förvaltning i

små kommuner. Mot bakgrund av att 86 procent av Sveriges befolkning bor i en kommun som är större än den svenska mediankommunen på 16 000 invånare, kan det framstå som rimligt att forskningen om den kommunala politiska styrningen överlag riktas mot stora kommuner. Studerar man emellertid kommuner som organisatoriska enheter blir en sådan snedfördelning mellan stora och små kommuner svår att motivera. Vi behöver utvinna mer och bättre kunskap om styrningsförhållanden och styrningsförutsättningar även i landets mindre kommuner.

Förståelsen för de förhållanden och de styrningsideal som existerar i små kommuner är inte minst viktig när man diskuterar behovet av olika former av nationella politiska reformer som berör kommunsektorn. Tillitsdelegationen (SOU 2019:43) utgör ett exempel på ett arbete där den övergripande utgångspunkten har varit att styrningen av den svenska offentliga sektorn bygger på NPM-influerade ideal där målstyrning med påföljande granskning utgör centrala inslag. Så må vara fallet i stora delar den statliga offentliga sektorn och i stora svenska kommuner, men den här studien indikerar att den problembilden inte självklart stämmer in på små kommuner.

Behovet av att beakta de förhållanden och den styrningskultur som existerar i små kommuner är emellertid inte bara begränsad till de frågor som har direkt koppling till styrningsideal. Försöken med att reformera den svenska kommunstrukturen så som det till exempel uttrycks i Kommunutredningens arbete (SOU 2020:8) torde också påverkas av de attityder och arbetssätt som finns i små kommuner. Motståndet mot kommunsammanslagningar grundar sig sannolikt inte bara i en allmän lokalpatriotism med påföljande behov av lokalt självbestämmande. När ett femtontal kommundirektörer⁶ diskuterade existensen av och efterfrågan på rationalistisk NPM-influerad politisk styrning, där politikern ansvarar för vad-frågorna och förvaltningen för hur-frågorna, uttryckte en kommundirektör i en liten kommun det så här:

Hos oss är det nästan tvärtom. Vi tjänstepersoner lägger en hel del tid på de långsiktiga visionsfrågorna medan politikerna gärna vill vara inblandade i cykelställsfrågor där de kommer nära medborgarna. Politikernas möjligheter att vara nära medborgarna är en av de viktigaste anledningarna till att många vill förbli en liten egen kommun.

Motståndet mot kommunsammanslagningar kan således även grunda sig i en vilja att behålla en nära dialog mellan olika aktörer i den kommunala verksamheten samt i planerings- och beslutsprocesserna. Det betyder att de folkvalda

6 Kommundirektörerna i det här länet möts lunch-till-lunch fyra gånger per år för att reflektera över och diskutera frågor som relaterar till deras roll i den kommunala organisationen. Författaren till den här artikeln organiserar och leder de nätverksträffarna.

politikerna engagerar sig i den kommunala verksamhet och planering som medborgarna kommer i kontakt med. Detta förutsätter att verksamheten och därmed kommunen är tillräckligt liten för att det ska vara praktiskt möjligt för politikerna att inta en sådan roll.

Det är således tänkbart att den vinst i effektivitet och professionalism som större kommunstorlek kan medföra bör ställas mot en upplevd förlust i förankring och närhet mellan medborgare och de gemensamma institutionerna.

Ifall fler studier av små kommuner skulle bekräfta bilden från den här studien – det vill säga att många små kommuner fortfarande praktiserar en traditionell mikrostyrning där politiker och tjänstepersoner agerar i nära dialog med varandra – så är det ett viktigt resultat och en faktor av stor betydelse för diskussionen om tänkbara kommunreformer i framtiden.

Litteraturförteckning

- Almqvist, Roland, 2006. *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Almqvist, Roland & Niklas Wällstedt, 2013. *Att styra igenom besvärliga situationer. Kommunal styrning som tradition, transaktion och relation*. Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet, Rapport 23.
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose & Morten Øgard (red.), 2003. *Er smått godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Bennet, Andrew Mark, 2012. "Case study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages". Nedladdat 2019-08-20 från: <https://www.semanticscholar.org/paper/Case-Study-Methods-%3A-Design-%2C-Use-%2C-and-Comparative-Bennett/7d11098671a75e7b289fd65adab2eb236c5cf580>.
- Blom-Hansen, Jens, 2005. "Stordriftsfordele i den kommunale verden", *Oekonomi og Politik* 78(2), s. 2-10.
- Blom, Agneta, 2019. "Ledarskap i mötet mellan politik och förvaltning", i Tomas Bergström & Niklas Eklund (red.), *Ett annorlunda ledarskap. Chef i politiskt styrd verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Boyne, George, 1995. "Population-Size and Economies of Scale in Local Government", *Policy and Politics* 23(3), s. 213-222.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (red.), 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons förlag.
- Bäck, Henry, 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Bäck, Henry m.fl., 2001. *Stadsdelsnämnder i Stockholm – Demokrati och effektivitet*. Stockholm: IKE, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Christoffersen, Henrik & Karsten Bo Larsen, 2007. "Economies of scale in Danish municipalities: Expenditure effects versus quality effects", *Local government studies* 33(1), s. 77-95.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte, 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

- Deem, Rosemary & Kevin Brehony, 2005. "Management as ideology: the case of "new managerialism" in higher education", *Oxford Review of Education* 31(2), s. 217-235.
- Frandsen, Annie Gaardsted, 2002. "Size and electoral participation in local elections", *Environment and Planning C: Government and Policy* 20(6), s. 853-869.
- Gustafsson, Agne, 1992. *Kommun och landsting i dag*. Malmö: Gleerups.
- Gustafsson, Agne, 1996. *Kommunal självstyrelse. Kommuner och landsting i det politiska systemet*. Stockholm: SNS.
- Gustafsson, Gunnel m.fl., 1981. *KPP-projektet om kommunal demokrati och planering*. Stockholm: Bygghörsningsrådet Rapport R5:1981.
- Hall, Patrik & Karl Löfgren, 2006. *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Hood, Christopher, 1991. "A public management for all seasons?", *Public Administration* 61(3), s. 3-19.
- Högberg, O. & J. Wallenberg, 2013. *Spänningen mellan styrning och professionell självständighet*. Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet, Rapport 18.
- Jacobsson, Bengt, 1989. *Konsten att reagera – Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Johansson, Folke m.fl., 2007. *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Karlsson, David, 2007. "Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv", i Folke Johansson m.fl. (red.), *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Karlsson, David, 2013. "A Democracy of Scale. Size and Representative Democracy in Swedish Local Government", *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(1), s. 7-28.
- Karlsson, David, 2014. "SDN-reformen och Göteborgarnas nöjdhet med demokrati och service", i Annika Bengtsson & Jonas Ohlsson (red.), *Brytningstider*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Karlsson, Tom S., 2017. *New Public Management. Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- Kjaer, Ulrik & Poul-Erik Mouritzen (red.), 2003. *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Larsen, Christian Albrekt, 2002. "Municipal size and democracy: A critical analysis of the argument of proximity based on the case of Denmark", *Scandinavian Political Studies* 25(4), s. 317-332
- Lantto, Jonas, 2005. *Konflikt eller samförstånd? Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics 108, Stockholms universitet.
- Montin, Stig, 2007. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Montin, Stig, 2015. "Från tilltro baserad till misstroendebaserad styrning – Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 2015(1), s. 58-75.
- Montin, Stig, 2017. *Debatt pågår! Kommunerna och förvaltningspolitiken under 40 år*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Montin, Stig, 2018. "Styrning och klarering", i Johansson, Vicki, Lena Lindgren & Stig Montin (red.), *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.

- Mouritzen, Paul Erik, 1989. "City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited", *European Journal of Political Research* (17), s. 661-688.
- Nilsson, Lennart, 1992. "Vem älskar stadsdelsnämnderna", i Lennart Nilsson & Susanne Johansson (red.), *Regionen och flernivådemokratien*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Oliver, Eric, 2000. "City size and civic involvement in metropolitan America", *American Political Science Review* 94, s. 361-373.
- Osborne, Stephen, 2006. "Editorial. New Public Government?", *Public Management Review* 8(3), s. 377-387.
- Rose, Lawrence, 2002. "Municipal size and local nonelectoral participation: findings from Denmark, the Netherlands, and Norway", *Environment and Planning C: Government and Policy* 20(6), s. 829-851.
- Siverbo, Sven, 2018. *NPM i svenska kommuner. KFi-rapport nr. 144*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- SOU 1996:169. *Kommunala förnyelseproblem*. Bilaga 1 till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén.
- SOU 2018:47. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.
- Svara, James, 2006. "Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process – A Review of Themes in the Literature", *International Journal of Public Administration* 2006(29), s. 953-976.
- Trow, Martin, 1993. *Managerialism and the Academic Profession: the case of England*. Stockholm: Council for Studies of Higher Education.
- Wohlgemuth, Daniel, 2006. *Den responsiva demokratin? Effekter av medborgarnas delaktighet i den lokala demokratin*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Wällstedt, Niklas & Roland Almqvist, 2015. "From "either or" to "both and". Organisational management in the aftermath of NPM", *Scandinavian Journal of Public Administration* 19(2), s. 7-25.
- Wänström, Johan, 2015. *Minoritetsstyren i kommuner, regioner och landsting. Bättre beslut eller sämre demokrati?* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Wänström, Johan, 2019. *Motsatta ideal i den politiska styrningen av mindre kommuner. Mot en ny(gammal) kommunal politikerroll?* Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studie, Rapport 2019:3.
- Åberg, Martin, 1998. *Samförståndets tid – Konflikt, samarbete och nätverk i svensk lokalpolitik*. Falun: Historiska media.