



## STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

---

# ATT AVVECKLA FACKNÄMNDER

En undersökning av svenska kommuners riskmedvetenhet gällande avsektoriseringsreformer

**Linnea Sjödin**

---

Examensarbete:	15 hp
Program:	Statsvetarprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	HT 2021
Handledare:	Daniel Carelli
Antal ord:	11 777

## Abstract

Denna uppsats undersöker i vilken utsträckning svenska kommuner är medvetna om de risker som påtalas av forskare angående reformen avsektorisering. Undersökningen görs genom en kvalitativ innehållsanalys av policy-dokument som skrivits i förberedande syfte av sjutton svenska kommuner som genomfört reformer av typen avsektorisering. För att svara på frågan undersöks tre dimensioner av riskmedvetenhet. I den första dimensionen eftersöks problematisering av av de forskningspåtalade riskerna, den andra orsakerna bakom och den tredje potentiella lösningar eller motverkande åtgärder. Genom undersökningen har analysverktygets frågor kunnat besvaras på ett tydligt sätt vilket har skapat förutsättningar för en teoretisk diskussion kring de mönster utkristalliserat sig i resultatet. Ur resultatet går det att utläsa en kraftig variation i den första dimensionen av riskmedvetenhet, det vill säga; utsträckningen till vilken de undersökta kommunerna överhuvudtaget problematiserat de forskningspåtalade riskerna. Resultatet visar också att få av de undersökta kommunerna redogör för bakomliggande orsaker och potentiella lösningar.

*Nyckelord: Avsektorisering, nämnder, svenska kommuner, kommunalförvaltning, omorganisering, institutionell teori.*

## Innehållsförteckning:

1. Inledning	4
2. Problemområde	5
2.1. Forskningslucka	5
2.2. Syfte och frågeställning	6
3. Tidigare Forskning	6
3.1. Varför avsektorisering?	6
3.2. Reformens för-och nackdelar	7
4. Teori	9
4.1. Den kommunala organisationen	9
4.2. Ett institutionellt perspektiv	10
5. Tänkbara resultat	12
6. Design och metod	12
6.1. Kvalitativ innehållsanalys	12
6.2. Att analysera policydokument	15
6.3. Analysverktyg	16
6.4. Material och tillvägagångssätt	19
6.5. Urval	20
6.6. Validitet	22
7. Resultat	23
7.1. Hur framställs riskerna med avsektorisering?	23
7.1.2. Kommuner utan kommentarer	23
7.1.3. Kommuner med kommentarer	25
7.2. Vad orsakar problemen?	28
7.3. Hur framställs lösningarna på problemen?	29
8. Diskussion	30
8.1. Spårbundenhet vs. trendkänslighet	30
8.2. Att plocka russinen ur kakan	31
9. Slutsats	31
10. Referenser	35

# 1. Inledning

Sveriges kommuner har historiskt sett anammat en rad olika organisatoriska varianter i syfte att utveckla och effektivisera den lokala förvaltningen i termer av ekonomi och demokrati. Det har bland annat rört sig om kommunsammanslagningar och införande av organ för personval och kommundelsnämnder (Siverbo, 2014:5). En trend som sedan slutet på 1990-talet spridit sig bland ett flertal svenska kommuner har varit att avveckla de kommunala facknämnderna och riva ned gränserna mellan de olika sektorerna i de kommunala förvaltningarna (Johansson, 2018; Siverbo, 2009). Den typen av förvaltningsmässig omorganisering kallas i forskningsvärlden för *avsektorisering* och betraktas som en omfattande typ av institutionell förändring. Med hänsyn till nämndernas stora betydelse för den lokala demokratin är avvecklandet av facknämnderna alltså en radikal förändring. Det är också en stor omställning från den traditionella modell för förvaltningsorganisering som de svenska kommunerna förlitat sig på under de senaste seklen (Karlsson et al, 2009).

I en avsektorisering behåller kommunen i fråga de obligatoriska nämnderna, det vill säga kommunstyrelsen, valnämnden, revisionen och vissa fall överförmyndarnämnden. Avvecklandet eller sammanslagningar av de övriga nämnderna kan ske i olika stor utsträckning från kommun till kommun men kan likväl väntas påverka de kommunala förvaltningarna på ett genomgripande sätt (Karlsson et al, 2009). Att genomföra en så kallad avsektorisering motiveras ofta med ord som exempelvis ”riv sektorsgränser - se till helheten” eller ”bort med stuprören och in med hängrännor i politiken” (Johansson, 2018; Karlsson et al, 2009). Motiveringar av denna typ tyder på en vilja att i grunden förändra sättet på vilket de lokalpolitiska institutionerna fungerar. Detta genom att centralisera den verkställande makten (Siverbo, 2014). Fastän intentionerna bakom avsektoriseringar är att förbättra och utveckla det lokala förvaltningssättet varnar forskare för att omorganiseringar av denna typ kommer med risker. De risker som påtalas av forskningen är framförallt maktkoncentration, demokratiförlust, hög arbetsbörda på förtroendevalda, rekryteringssvårigheter och minskad kontaktyta mellan politiker och medborgare (Karlsson et al, 2009; Karlsson & Giljam, 2015; Johansson, 2018) Är kommunerna medvetna om fallgroparna eller genomförs reformerna utan hänsyn till forskningsvärldens varningar?<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Delar av denna uppsats är hämtad ur ett tidigare arbete: *PM 3 Linnea Sjödin*.

## 2. Problemområde

### 2.1. Forskningslucka

Forskningsfältet på området avsektorisering är förhållandevis smalt (Erlingsson & Wänström, 2015:216; Johansson, 2018:6). I tidigare forskning om administrativa reformer på kommunal nivå har fokuset ofta legat på vad som orsakar och ger riktning åt organisatoriska förändringar. Mindre fokus har dock riktats mot den specifika organisationsförändring som är avsektorisering. Det har tidigare gjorts fallstudier om kommuner som genomfört avsektoriseringar och vissa artiklar tar upp fenomenet indirekt eller i samband med undersökningar om New Public Management. Den forskningen som gjorts tidigare visar dock att avsektoriseringar kan leda till problem som maktkoncentration på tjänstemannanivån och minskad politisk insyn. Detta till följd av att det genom avsektoriseringar blir ett minskat antal förtroendevalda i kommunerna (Karlsson et al, 2009; Johansson, 2018). Att studera kommunernas riskmedvetenhet vad gäller avsektorisering är av den anledningen intressant. I och med att den lokalpolitiska arenan genom omorganisering av de lokala strukturerna är under förändring uppstår nya förutsättningar exempelvis när det kommer till den lokala demokratins spelregler. Mot bakgrund av fenomenets påverkan på lokaldemokratien är utökandet av kunskapen på området avsektorisering även av samhällelig relevans.

I rapporten *Av- och återsektorisering i svenska kommuner* beskriver Johansson (2018) avsektorisering och det parallella fenomenet återsektorisering. Från det att avsektorisering blev en trend i slutet på 1990-talet har ett antal kommuner som genomfört avsektoriseringar valt att återgå till mer traditionella organisationsvarianter. Detta vittnar om att avsektorisering inte varit ett vinnande koncept i alla kommuner som genomfört det vilket ger ytterligare relevans till studier om förvaltningsmässiga omorganiseringar. Johansson (2018) påpekar också i sin rapport att det finns mycket kvar på området att ta reda på och att vi hittills bara skrapat på ytan när det kommer till att förstå förändringar i den lokala politikens strukturer (Johansson, 2018:91).

I en guide för kommun-övergripande styrning från Sveriges kommuner och Regioner (2015) tas konsekvensbeskrivning upp som ett viktigt steg i den förändringsprocess som stora reformer innebär. Det handlar om att, innan beslut tas, uppmärksamma och analysera vilka konsekvenser som kan tänkas följa ett politiskt förslag. Konsekvensbeskrivningar fyller således en viktig funktion i de beslutsunderlag som förtroendevalda tar ställning till i en fråga (SKR, 2015:31-32). Med riskmedvetenhet avses, i denna uppsats, just *uppmärksammandet* av de för undersökningen

eftersökta riskerna. Det saknas tillräcklig kunskap om huruvida kommunerna är medvetna om de risker som påtalas av forskningen kring omorganisering av kommunal förvaltningsverksamhet. Därmed kan en empirisk undersökning av denna typ möta ett teoretiskt behov på ett förhållandevis understuderat område, det vill säga *avsektorisering*.

## 2.2. Syfte och frågeställning

Syftet med denna undersökning är att bidra till förståelsen kring i vilken utsträckning svenska kommuner är medvetna om de risker som finns med reformer av typen *avsektorisering*. Genom en inblick i kommunernas riskmedvetenhet ämnar därmed denna studie att utöka kunskapen om huruvida kommunerna beaktar och tillämpar tillgänglig forskning i förarbetet inför omorganiseringar av lokalförvaltningen.

Frågeställning: *I vilken utsträckning är svenska kommuner medvetna om de risker som finns med avsektorisering?*

## 3. Tidigare Forskning

### 3.1. Varför avsektorisering?

Trenden att avveckla facknämnder och riva sektorsgränser kan sägas ha tagit avstamp i forskning kring problem med sektorisering. År 2007 gjorde regeringens ansvarskommitté utredningen *Dagens samhällsorganisation* där problematik med sektorisering diskuteras. I slutbetänkandet påpekas att avsektorisering på kommunal nivå krävs för att få bukt med samtida utmaningar. Fastän tydligt avgränsade sektorer kommer med fördelar såsom en hög grad av specialisering menar ansvarskommittén att baksidorna är påtagliga. Ett exempel som tas upp är det faktum att individer ofta behöver vara i kontakt med ett flertal instanser för hjälp i ett ärende (Johansson, 2018; SOU 2007:10, 13). Denna logik får stöd av exempelvis Dahlström och Pierre (2011) som menar att eftersom dagens problem ofta är av tvärnaturlig typ ställs höga krav på de politiska institutionerna att ha välfungerande samordning och koordination (Dahlström & Pierre, 2011).

Att samordna politiken är ett av de äldsta förvaltningsmässiga problem som stater har haft att förhålla sig till genom tiderna. Problematiken har varit särskilt angelägen att få bukt med när nya styrningsideal som exempelvis New Public Management gjort intåg på den politiska arenan (Peters, 2018). Ett viktigt men svårt uppdrag som kommunerna haft att arbeta med har därför varit att

anpassa den politiska verksamheten till nya arbetssätt och styrningsideal. Idéer och ramverk för management och styrning är något som förändras över tid och hur länge de nya idealen finns kvar varierar. De fördelar som finns med ett visst ideal känns ofta givna fram till att en ny styrningslogik gör inträde och avlöser den rådande. En del styrningsideal ställer höga krav på den kommunala förvaltningen att göra förändringar i verksamheten och bland de politiska institutionerna. Att kommuner väljer att göra stora omorganiseringar bottnar ofta i en önskan att effektivisera verksamheten. Det är dock inte självklart att man tagit i beaktning de konsekvenser som de strukturella förändringarna kan få för exempelvis den lokala demokratin (Karlsson & Giljam, 2015).

I förvaltningsforskningen återfinns ett flertal förklaringar till varför kommuner genomför avsektoriseringar. Statsvetaren Sven Siverbo (2014) redogör för ett antal möjliga förklaringar. Något som han beskriver som ett politiskt skäl handlar om att försöka få till en förändring på grund av turbulens i den politiska situationen. Eftersom det kan vara svårt att nå konsensus och ta viktiga beslut när ett politiskt sammanhang är instabilt kan det hända att man försöker få till stånd en förändring. Detta kan ta sig uttryck genom exempelvis avvecklande av nämnder i syfte att minska komplexiteten i beslutsfattandet. Ett ekonomiskt skäl att avveckla nämnder verkar handla om att man genom att centralisera makt till kommunstyrelsen gör det möjligt att realisera en stramare ekonomisk politik (Siverbo, 2014:7). En annan anledning till varför avsektorisering förekommer tas upp av bland annat Karlsson och Gilljam (2015). De beskriver det faktum att det är svårt för partierna att rekrytera tillräckligt många förtroendevalda för att fylla de poster som finns inom facknämnderna vilket leder till att de tas bort (Karlsson & Gilljam, 2015).

### *3.2. Reformens för- och nackdelar*

Inom ramen för diskussionen om hur politiska organisationer bör utformas ryms en debatt om vilket som är det bästa sättet att organisera den kommunala förvaltningen. Är det lämpligast att strukturera förvaltningen i avgränsade sektorer eller är det bättre att ha verksamhetsområden med större omfång där olika avdelningar samverkar? Förvaltningsforskningen menar att finns för- och nackdelar med båda sätten att organisera förvaltningen på.

Tarchys (2004) redogör tydligt för de problem som kan tänkas förekomma i en sektoriserad förvaltningsorganisation. Bland de problem han listar finns exempelvis, redundans (dubbelarbete), inbördes motverkande insatser, svåröverskådliga verksamheter och tvärstyrning (när

kärnverksamheten åsidosätts till följd av krav på sidouppdrag) (Tarchys, 2004). Utöver dessa risker tar forskningen på området upp ett problem som kan vara särskilt besvärligt att hantera i sektoriserade organisationer. Problemet brukar kallas för *Parkinsons lag* och handlar om att arbete växer för att absorbera all den tid som finns tillgänglig. Denna problematik har sin grund i observationen att byråkratier tenderar utvidgas och att det finns en inneboende strävan att skydda den egna verksamheten och framtida möjligheter till fortsatt expanderings. Karlsson et al. (2009) menar att detta kan ställa till saker och ting just i sektoriserade förvaltningar eftersom det med stor sannolikhet skulle skapa konflikter mellan olika fackförvaltningar. Detta mot bakgrund av det faktum att facknämnder tenderar att slå vakt om det egna verksamhetsområdet (Karlsson et al, 2009:10).

Det är tydligt att det finns förmåner med reformer av typen avsektorisering. Genom avveckling och hopslagning av facknämnder kan stordriftsfördelar såsom minskad administration och lägre risk för dubbelarbete uppnås. Frågan är om drömmen om fördelarna väger upp för de risker och fallgropar som forskarna varnar om?

De risker som finns med avsektorisering utpekade i också i forskningen. Bland annat av Karlsson och Gilljam (2015) och Johansson (2018). De åskådliggör ett antal fallgropar som tar utgångspunkt i det faktum att avvecklande av nämnder leder till ett minskat antal förtroendevalda i en kommun. När antalet förtroendevalda reduceras så minskar även väljarnas kontaktyta med lokalpolitiken vilket gör att ett större ansvar läggs på de förtroendevalda som finns kvar i kommunen. Kraven som ställs på de kvarvarande politikerna riskerar också att bli alltför höga eller till och med orealistiska. I forskningen beskrivs också hur ett minskat antal politiker kan leda till maktkoncentration i det översta tjänstemannaledet. Detta genom att beslutsfattande centraliseras till tjänstemannanivån. Med andra ord är en konsekvens av att färre politiker ansvarar för verksamhetsområdena att en del av den beslutskapacitet som traditionellt sett ligger i nämnderna måste överlåtas till tjänstemän på grund av bristande tid och resurser. När makten koncentreras i högre nivåer av den politiska hierarkin påverkas också transparensen och möjligheten till politisk insyn vilket i förlängningen (Karlsson & Gilljam 2015; Johansson, 2018).

Karlsson et al. (2009) trycker på vikten av att kommuner som överväger att genomföra avsektoriseringar - med avsikt att förverkliga de fördelar som finns med samordnade förvaltningar - skapar sig en medvetenhet kring alla risker och tänkbara scenarion som kan följa en omorganisering



av den typen: ”Det krävs en stor medvetenhet hos hugade reformatorer inför de fallgropar som lurar bakom de ambitiösa målen.” (Karlsson et al. 2009: 47).

## 4. Teori

Denna undersökning rör sig först och främst på området kommunal förvaltningspolitik. Av den anledningen tar den avstamp i bland annat institutionell teori och statsvetenskapliga teorier om styrnings- och organisationstänkande. Undersökningen förhåller sig således till ett teoretiskt ramverk med utgångspunkt i forskning som behandlar dessa teorier. Nedan presenteras två teoretiska områden från forskningsfältet som på olika sätt bistår inramningen av fenomenet avsektorisering och ger en djupare förståelse kring vad som ligger till grund för fenomenets natur.

Först kommer en redogörelse för hur den kommunala organisationen traditionellt sett fungerar. Detta för att ge en bild av hur man kan se på avsektorisering i ljuset av de organisatoriska förutsättningar som vanligtvis finns på plats i de svenska kommunerna. Sedan följer ett avsnitt som kopplar avsektorisering till ett institutionellt perspektiv. I avsnittet behandlas teorier om institutionella omständigheter och problem som forskningen menar är vanligt förekommande i samband med organisatoriska förändringsprocesser.

### *4.1. Den kommunala organisationen*

Den kommunalpolitiska organisationen bygger på ett antal institutioner som fungerar på olika vis och som fyller olika funktioner. Traditionellt sett utgörs politikens innersta kärna av kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder. I kommunallagen regleras den politiska processen och förhållandet mellan de olika institutionerna. Bäck (2006) menar dock att den formella lagen snarare fungerar som en övergripande beskrivning av inbördes processer än som ett strikt ramverk. Hur relationerna mellan fullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna ser ut kan också styras av de mer informella institutionerna som ofta är närvarande i de lokalpolitiska organisationerna. De informella institutionerna förekommer framförallt kopplat till partisystemet (Bäck, 2006).

Vilka nämnder som tillsätts i en kommun och vad de ska arbeta med bestäms av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige tillsätter också nämndledamöter. Nämnder kan se väldigt olika ut men historiskt sett har de verksamhetsområden som finns inom nämndstrukturen gått hand i hand med förvaltningarna. I första hand fungerar nämnderna som en typ av remissinstans där

ärenden och frågor bereds för att sedan tas upp i kommunfullmäktige. De ansvarar även för det löpande arbetet i kommunerna genom att verkställa de beslut som tas i fullmäktige. Detta utförs av tjänstemän från den förvaltningsapparatur som hör till de olika nämnderna i fråga. Nämnderna är dessutom de högsta beslutande instanserna för de olika förvaltningsområdena (Erlingsson & Wänström, 2015; 79). Karlsson et al. (2009) menar att den starka position som svenska nämnder har i den lokalpolitiska strukturen är närmast unik. Detta eftersom det är svårt att hitta liknande kommittéer i andra länder som sitter på lika mycket makt som just de svenska nämnderna (Karlsson et al, 2009:7).

Från det att den nya kommunallagen kom år 1991 har de svenska kommunerna haft möjlighet att frångå det traditionella organisationssättet där systemet med facknämnder varit centralt. Kommunallagen lämnar sedan dess ett stort utrymme för kommunerna att själva besluta om hur den interna organisationen ska se ut (Erlingsson & Wänström, 2015; 76). De politiska organisationerna i dagens svenska kommuner kan av den anledningen ta sig olika uttryck. Idag återfinns olika typer av nyskapande organisationsformer runt om i kommunerna. Det går bland annat att se tydliga influenser från den globala NPM-doktrinen som fick sitt genomslag på 1980-talet. Kommunala verksamheter visar alltså inte sällan på styrningsformer som vanligen återfinns i den privata sektorn. Detta eftersom organisationsmodeller inspirerade av bolagsform har ansetts kunna lösa svåra samhällsproblem. Sektoriseringen har alltså minskat i de svenska kommunerna eftersom det har ansetts vara mer effektivt att inte remittera ärenden till olika fack. Av den anledningen har antalet nämnder med tillhörande verksamhetsområden minskat (Johansson, 2018).

#### *4.2. Ett institutionellt perspektiv*

Att redogöra för en kommuns politiska struktur är inte en helt enkel uppgift. Detta menar Bretzer (2001) som i sin forskning behandlar kommunalt förtroende. Bretzer beskriver det som kallas ”aktör-struktur-problemet” och menar att det är något som kommuner generellt har att handskas med. Att utforma den lokalpolitiska organisationen är ett svårt uppdrag som kommunfullmäktige står inför. Det handlar bland annat om det faktum att nämnder ska anpassas efter de behov som finns i en specifik kommun. Vilka problem som bör prioriteras ser dessutom ofta olika ut från kommun till kommun och är bland annat avhängigt befolkningsstruktur. Bretzer beskriver också hur ett snabbt skifte i den kommunala organisationen kan ha en negativ påverkan på kommunmedborgarnas förtroende för de lokalpolitiska institutionerna. I relation till institutionell teori tar Bretzer också upp fallet Stenungsund. Stenungsunds kommun hade en ekonomisk kris att

lösa och ämnade att göra det genom genomförandet av en avsektorisering. Detta genom att vitalisera fullmäktige och skapa förutsättningar för en mer lättöverskådlig organisation. I någon mån handlar ett strategiskt val av denna typ om att ”återuppliva” organisationen och skapa nya mönster för styret. Förhoppningen är att en förändring i förvaltningsstrukturen kan lösa de aktuella problemen genom att gå runt den tröghet som finns inneboende i en byråkrati som är traditionellt organiserad med ”stuprör” istället för ”hängrännor” (Bretzer, 2001).

Ytterligare en teori som tas upp i forskningen är ”path dependency”, eller ”spårbundenhet” som det heter på svenska. Spårbundenhet handlar om att det institutionella minnet finns kvar inom en organisationsstruktur även om den förändrats (Pierson, 2000). De som arbetar inom en organisation har med sig rutiner och arbetssätt från den gamla organisationsstrukturen vilket kan påverka implementeringen av den nya organisationen på ett negativt sätt. När ett visst arbetssätt är inarbetat i en organisation är det lätt att falla tillbaka i gamla hjulspår vilket kan motarbeta en förändringsprocess. Stora omorganiseringar kan även, i enlighet med spårbundenhet, skapa motstånd hos enskilda individer inom en organisation och försvåra strukturella reformer (Bretzer, 2001:30; Johansson, 2018). Forskare är eniga om det faktum att stora omorganiseringar är en komplex process som kräver tålamod. Den som hoppas att implementera nya arbetssätt och strukturer bör således vara redo att lägga ned den tid som krävs (Jonsson, 2013; Johansson, 2013).

Teorin om spårbundenhet kan alltså delvis förklara varför politiska organisationer utvecklas som de gör och hur implementeringen av organisatoriska reformer riskerar att hämmas av det institutionella minnet. Samtidigt tas det i forskningen upp att ett annat mönster kan existera parallellt med spårbundet och som därmed blir en paradox. Förutom att kommuner utvecklas i linje med spårbundenhet tenderar de att samtidigt vara känsliga för nya organisatoriska trender. Denna trendkänslighet kallas i litteraturen för ”isomorfism” (Jonsson, 2013:7; Johansson, 2018:9). Under 1990-talet var decentralisering den trend som influerade de svenska kommunerna. Idag är det snarare en trend för centralisering som sätter tonen för hur kommunerna organiserar sina förvaltningar. Centralisering motiveras ofta genom hänvisning till ett behov av effektivisering och ekonomiska lösningar. Jonsson (2013) beskriver att de trender som kommer och går är olika kompatibla mot de politiska organisationerna och deras interna strukturer. Huruvida en trend är en bra match mot de interna omständigheterna är i första hand avhängigt trendens karaktär (Jonsson, 2013). Att följa en aktuell trend är också ett sätt för politiska organisationer att bibehålla legitimitet. Detta eftersom organisatoriska trender antas vara effektiva. En kommun kan alltså möta

medborgarnas förväntningar genom att hoppa på trendtåget i fråga och visa på handlingskraft (Siverbo, 2014).

## 5. Tänkbara resultat

Denna undersökningen ämnar att skapa ordning och tydliggöra hur kommunernas riskmedvetenhet kring avsektorisering ser ut. Fastän här inte finns några förklarande ambitioner har jag formulerat några tänkbara resultat. Med tanke på att den valda metoden syftar till beskriva i vilken utsträckning kommunerna är riskmedvetna tror jag att resultatet kan peka i några olika riktningar. Ett möjligt resultat är att det visar sig att svenska kommuner visst tar hänsyn till de risker som påtalas av forskningen i konstruktionen av riskanalyserna. Ett annat möjligt resultat är att det är spridda skurar kring hur riskmedvetna de undersökta kommunerna är. Det tredje alternativet är att resultatet tyder på en låg riskmedvetenhet bland kommunerna. Om resultatet tyder på att det finns en brist på riskmedvetenhet bland kommunerna skulle man kunna ställa följdfrågor kring hur forskningen på området kan göra för att nå ut till kommunerna på ett bättre sätt.

Mot bakgrund av tidigare forskning finns anledning att tro på det sistnämnda alternativet från det ovanstående stycket, det vill säga: möjligheten att resultatet visar på en låg riskmedvetenhet bland kommunerna. Detta baseras på ett resonemang som presenteras i forskningen av bland annat Siverbo (2014) vilken indikerar att kommuner inte alltid implementerar nya organisationssätt mot bakgrund av helt rationella skäl. Det finns en teori om att kommuner väljer att följa trender och genomföra radikala omorganiseringar som ett sätt att ”svara upp” mot de förväntningar som finns hos omgivningen (Siverbo, 2017:27). Om så är fallet, att kommuner genomför avsektoriseringar för att de genom att följa trenden möter omgivningens förväntningar, tror jag att det kan komma att speglas i kommunernas riskbedömningar. En möjlighet är alltså att de snarare hänvisar till varandra och de resultat som reformen genererat i andra kommuner än till forskningen - eftersom trenden i sig då antas vara utgångspunkten för reformen snarare än ett uttalat ”grundproblem” som söker sin lösning och vänder sig till forskningen för stöd.

## 6. Design och metod

### *6.1. Kvalitativ innehållsanalys*

För analysen av materialet genomförs en kvalitativ innehållsanalys och det som utgör det empiriska materialet är olika typer av politiska dokument. Som guide för för analysarbetet har jag bland annat vänt mig till Esaiasson et al. (2017) och Larsen (2018) som båda behandlar kvalitativa textanalyser

i sina verk. Undersökningen är av deduktiv natur eftersom materialet för undersökningen är av en sådan art att jag på förhand kunde ana ungefär vad det skulle innehålla. De teman/kategorier som ligger till grund för analysverktyget är därmed, i linje med den deduktiva tolkningsansatsen, förbestämda, och utgår från tidigare forskning. Larsen (2018) skriver att innehållsanalyser lämpar väl sig för att söka efter mönster i det empiriska materialet vilket passar bra för denna undersökning. Det handlar ofta om att bryta ned materialet och kategorisera texternas innehåll så att underlaget blir lättare att greppa (Larsen, 2018).

Esaiasson et al. (2017) skriver att det inte finns något givet sätt att ta sig an det empiriska materialet i termer av genomläsningar. Viktigt är dock att den som analyserar jobbar aktivt med materialet så att inga väsentliga delar eller resonemang missas (Esaiasson et al, 2018:228-229). I denna undersökning har en stor del av analysprocessen utgjorts av genomläsningar. Den första genomläsningen gjordes med syfte att få en överblick av materialets innehåll och förstå dokumenten i breda drag. Vid den andra genomläsningen kunde jag urskilja och härleda relevanta resonemang med hjälp av det analysverktyg som konstruerats på förhand. Med hjälp av analysverktyget kunde jag alltså gå igenom materialet på ett systematiskt vis och analysera de passager där de valda temana förekommer. Med andra ord *kodas* textavsnitt genom specifika frågeställningar som formulerats för att analysera materialet. Utöver den analys som görs genom kodningen kommer illustrativa textutdrag/citat att presenteras för att göra undersökningen mer tillförlitlig.

Kodningen används således för att tydliggöra relevanta resonemang från texterna och svaren på de frågor som ställts till materialet för att i förlängningen kunna svara på uppsatsens grundläggande fråga. För att arbeta aktivt med dokumenten och skapa struktur i kodningen har jag strukit under betydelsefulla passager och fört anteckningar i marginalerna av dokumenten. Esaiasson et al. (2017) beskriver kodning som ett sätt att systematisera det empiriska materialet. Eftersom analysen utgår från förhandsgivna och så kallade ”stängda” svarsalternativ går kodningen till stor del ut på att identifiera dessa svar i dokumenten.

Att i en analys använda sig av det som brukar kallas för ”stängda svarsalternativ” betyder inte nödvändigtvis att resonemang som är av *viss* relevans, men som inte passar direkt in i den på förhand konstruerade analysmallen, negligeras. Esaiasson et al. (2017) menar att det inte behöver vara några vattentäta skott mellan öppna och stängda svarsalternativ utan att de två går att kombinera. Huruvida ett öppet eller stängt förhållningssätt är mer lämpligt för en undersökning är

ofta beroende av den övergripande frågeställningen (Esaiasson et al, 2017:223-224) Med det sagt har jag alltså valt att inte kombinera öppna och stängda svarsalternativ. Stängda svarsalternativ bedömdes vara mer fruktbart utifrån den grundläggande frågeställningen för denna uppsats. Detta eftersom jag i materialet söker efter specifika risker som påtalats av forskare för att besvara den grundläggande frågan. Om den övergripande frågeställningen hade inneburit ett mer komplicerat tolkningsarbete hade kanske ett mer öppet förhållningssätt i form av öppna svarskategorier varit aktuellt. I konstruktionen av analysverktyget beaktades de tekniska och intellektuella kriterier som är angelägna för ett välfungerande analysverktyg, det vill säga; kraven på att svarskategorierna ska vara ömsesidigt uteslutande och täckande samt att de frågor som ställs till materialet ska vara givande för den övergripande frågan (Esaiasson et al, 2017: 223).

När det kommer till själva tolkningsarbetet menar Esaiasson et al. (2017) att det finns ett antal viktiga aspekter att ha i åtanke. Tolkningsarbetet i undersökningar kan variera i komplexitet. Huruvida själva tolkningen blir ett komplicerat uppdrag är bland annat beroende av tolkningsperspektiv och frågeställningens karaktär. Att tolka en text genom en kvalitativ textanalys handlar i mångt och mycket om att ge uttryck åt textens *mening*. I förhållande till frågeställningens karaktär är det viktigt att fundera över huruvida frågan intresserar sig för *manifesta* eller *latent* budskap eller en kombination av de två. Manifesta budskap är ofta tydliga och går att utläsa enkelt genom analysverktyget medan latent budskap kräver att den som analyserar kan ana sammanhanget genom att ”läsa mellan raderna” (Esaiasson et al, 2017:227). För denna undersökning är det i första hand de manifesta budskapen som är av intresse vilket underlättar tolkningsarbetet.

En alternativ metod för denna undersökning hade kunnat vara en kvantitativ innehållsanalys. Det hade inneburit ett större urval och istället för att undersöka hur riskerna *representeras* i materialet hade jag undersökt *frekvensen*, det vill säga; förekomsten av det man söker efter i materialet. Genom att använda sökord som indikatorer hade jag då på ett relativt enkelt sätt kunnat registrera förekomsten av risker i materialet. Fördelen med en kvantitativ innehållsanalys är att den lämpar sig bra för att analysera en större mängd material. En nackdel med metoden är att den är förhållandevis ”grov” i benämningen att den undersöker väldigt specifika delar av ett innehåll och därmed riskerar att förbise relevant information (Esaiasson et al, 2017:198). Eftersom en kvantitativa innehållsanalys inte tillåter mer djupgående analyser var metoden inte aktuellt för uppsatsen. Att jag inte på förhand kunde veta om kommunerna beskriver riskerna med avsektorisering i exakt samma

termer som forskningen är ytterligare en orsak till varför en kvantitativ innehållsanalys inte lämpat sig för denna undersökning. Detta eftersom det hade varit svårt att använda specifika sökord/indikatorer för att analysera materialet.

Mot bakgrund av nämnda aspekter bedömdes en kvalitativ innehållsanalys vara lämplig för denna undersökning. Detta eftersom den kvalitativa ansatsen tillåter en djupdykning i materialet vilket minskar sannolikheten att viktiga resonemang missas (Esaiasson et al, 2017; Larsen, 2018). Om situationen vore sådan att ett större urval vore möjligt hade kanske en kvantitativ innehållsanalys varit aktuell. Då hade en kompletterande metod i form av exempelvis informantintervjuer kunnat väga upp för det ”djup” som en kvantitativ metod tenderar att missa.

### *6.2. Att analysera policydokument*

Som guide för analysprocessen har jag använt mig av en metod som är utvecklad för att analysera just policydokument. Metoden förkortas READ och har tagits fram av Dalglish, Khalid och McMahon (2020). READ skapades i första hand som ett stöd för den som vill använda sig av policydokument som analysmaterial inom hälsopolitisk forskning. Dalglish et al. (2020) menar dock att metoden går bra att applicera på ett flertal olika forskningsfält och forskningsfrågor där dokumentanalys kan tänkas vara en relevant och givande metod. Verktuget finns alltså att tillgå för att systematiskt ordna upp i en analysprocess så att analysen blir så rigorös som möjligt. Metoden bygger på fyra steg: 1) *ready your materials*, 2) *extract data*, 3) *analyse data* och 4) *distil your findings* (Dalglish et al, 2020:1424). Vilken typ av policy dokument som blir föremål för analys i en undersökning varierar beroende på vilken typ av fråga som ska besvaras. Dalglish et al. (2020) menar att det finns ett värde i att studera olika typer av policydokument i en undersökning. Detta kan innebära en blandning av det författarna kallar för ”grå litteratur” (formella typer av material som exempelvis rapporter och utvärderingar) och mer informella typer av material såsom arbetsdokument eller PowerPoint-presentationer. En fördel med att inkludera dokument av mer informell karaktär är att det kan tillföra dimension till undersökningen. Detta genom insikt i de politiska aktörernas tankeprocesser (Dalglish et al, 2020).

En problematisk aspekt som beaktats inför valet av design är det faktum att jag inte med säkerhet kan veta att allt som diskuterats när det kommer till risker med avsektorisering har dokumenterats i de politiska dokument som används för analysen. Det är alltså möjligt att andra insiktsfulla diskussioner kring risker har förts på andra håll men ej dokumenterats. Av den anledningen kan

analyser av offentliga dokument anses vara en vanskelig form av empiri. Genom att studera policydokument kan jag trots det bilda mig en uppfattning kring hur forskning används i konstruktionen av kommunernas riskanalyser. Detta eftersom jag förutsätter att de överväganden som framförs i texterna bör säga något om kommunernas faktiska motiv. Det förefaller således vara osannolikt att aktörerna inom kommunerna skulle göra riskbedömningarna i fråga utan någon som helst verklig förankring. Dokumentanalys som metod är, precis som många andra forskningsmetoder, inte helt felfri och kan därför bli föremål för kritik när det kommer till frågor om exempelvis validitet och reliabilitet. Dalglisch et al. (2020) framhåller att man genom att se till kvalitén på sin undersökning genom att vara noggrann med exempelvis urvalsprocessen kan komma runt den typen av problematik (Dalglisch et al, 2020: 1425).

### 6.3. Analysverktyg

De frågor som ställs till materialet är utformade utifrån konceptet för *representationsanalys*. Att undersöka hur ett fenomen representeras är ett av de vanligaste sätten att angripa analysmaterial inom ramen för just kvalitativ textanalys. Esaiasson et al. (2017) beskriver begreppet representation som något som kan användas för att få en tydligare bild av hur något fungerar i sitt sammanhang. Genom att titta på hur något representeras kan man alltså se hur ord och symboler ger mening till den verklighet man vill förstå. I konstruktionen av ett analysverktyg är det också viktigt att ställa preciserade frågor där de centrala begreppen vägleder analysen så att den slutligen kan landa i ett svar på den grundläggande frågan (Esaiasson et al, 2017:216-217).

Som en påminnelse för dig som läser kommer här den övergripande frågeställningen för undersökningen en gång till: *I vilken utsträckning är svenska kommuner medvetna om de risker som kommer med avsektorisering?* För att kunna svara på frågan gäller det alltså att, genom preciserade frågor till materialet, komma till botten med vad som är själva essensen av avsektorisering som problem och hur det uppfattas av kommunerna. Som en guide för utformningen av frågor har jag använt mig av WPR-metoden (What's the problem represented to be) skapad av Statsvetaren Carol Bacchi. Detta angreppssätt utgår från att de policy-problem som finns i ett samhälle inte är absoluta i benämningen att de går att tolka och förstå på fler sätt än ett. Bacchi (2010) menar att policies och policyförslag tenderar att annektera vissa representationer av samhällsproblem, aktörer och maktförhållanden vilket gör att andra förståelser utesluts (Bacchi & Eveline, 2010) WPR-metoden är alltså ett sätt att förstå en policy eller ett policy-förslag genom att se hur det representeras. Ett första steg är att se till ett övergripande plan för att få ett grepp om problemets natur. Sedan är



tanken att man arbetar sig bakåt till de mer specifika dragen hos det fenomen man önskar förstå (Bacchi & Eveline, 2010).

Analysverktyget utgår alltså från tre övergripande frågor vilka har utformats för att erbjuda dimension i analysen av kommunernas riskmedvetenhet. Den första frågan kan ses som den mest grundläggande dimensionen eftersom den, utan större krav på ett utvecklat svar, ämnar att ta reda på vilka risker som problematiserat. Som en andra dimension undersöks huruvida kommunerna, som i ett första steg problematiserat risker, också diskuterat riskernas bakomliggande orsaker. Den tredje frågan fungerar som ett sätt att utläsa en tredje dimension av riskmedvetenhet hos kommunerna. Denna dimension kan ses som mer avancerad eftersom den kräver förslag på lösningar eller motverkande åtgärder till de problem som presenterats. Analysverktyget presenteras i mer detalj nedan:

Figur 1: Analysverktyg.

Analytiska frågor:	Svarsalternativ a)	Svarsalternativ b)	Svarsalternativ c)
<p><b>Hur framförs problemets natur?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vilken typ av problem kan avsektorisering tänkas vara?</li> <li>- För vem/vilka aktörer kan det tänkas få konsekvenser för?</li> </ul>	<p><i>Vilken typ av problem?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Maktkoncentration/ maktobalans;</i></li> <li>- <i>hög arbetsbörda på förtroendevalda;</i></li> <li>- <i>svårare att rekrytera förtroendevalda;</i></li> <li>- <i>minskad kontaktyta mellan medborgare och politiker;</i></li> <li>- <i>demokratiförlust</i></li> </ul> <p><i>Konsekvenser för vem/ vilka? För medborgare? För förtroendevalda? För tjänstemän?</i></p>	<p><i>Vilken typ av problem?</i></p> <p><i>Avsektorisering är inte ett problem och föder därmed inga andra typer av problem.</i></p> <p><i>Konsekvenser för vem/ vilka? Avsektorisering har inga direkta konsekvenser.</i></p>	<p><i>Vilken typ av problem?</i></p> <p><i>Lämnas okommenterat.</i></p>
<p><b>Hur framställs orsakerna till varför avsektorisering kan vara riskfyllt?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vad beskrivs som orsaken till den potentiella problematiken med reformen?</li> </ul>	<p><i>Vad är orsaken?</i></p> <p><i>Ex. fokus på minskat antal förtroendevalda.</i></p>	<p><i>Vad är orsaken?</i></p> <p><i>Ett minskat antal förtroendevalda leder inte till de problem som forskningen framhåller.</i></p>	<p><i>Vad är orsaken?</i></p> <p><i>Lämnas okommenterat.</i></p>
<p><b>Hur framställs lösningen på problemet/problemen?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vad kan motverka de risker som potentiellt kan följa reformen?</li> </ul>	<p><i>Lösningar?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ex. förslag på motvikt till potentiell maktkoncentration;</i></li> <li>- <i>förslag på avlastning för förtroendevalda vad gäller hög arbetsbörda;</i></li> <li>- <i>förslag på hur man kan komma runt rekryteringssvårigheter (göra förtroendeuppdragen mer attraktiva);</i></li> <li>- <i>förslag på hur man kan undvika att kontaktytan mellan medborgare och politiker minskar;</i></li> <li>- <i>andra lösningar.</i></li> </ul>	<p><i>Lösningar?</i></p> <p><i>Ex. ser inga lösningar på problemen.</i></p>	<p><i>Lösningar?</i></p> <p><i>Lämnas okommenterat.</i></p>

#### *6.4. Material och tillvägagångssätt*

Undersökningen har som utgångspunkt att kommunernas förberedande arbete och inflytandet av de vetenskapliga experterna går att följa genom en analys av policydokument som behandlar avsektorisering i ett förberedande stadium. Inför omfattande omorganiseringar av kommunala förvaltningar görs normalt riskbedömningar av kommunerna i fråga. I en guide som SKR (2015) utformat till stöd för kommuner lyfts konsekvensbeskrivningar som ett viktig del i förändringsarbeten. Analysenheterna för denna undersökning är därför kommunernas riskanalyser/riskbedömningar. Dessa riskanalyser är inte sällan inkorporerade i utredningar, rapporter eller andra typer av policydokument som görs av kommuner som står inför omorganisering av den lokala förvaltningen.

Vilka typer av dokument som är föremål för analys i denna undersökning varierar från kommun till kommun. Vissa kommuner har som rutin att ladda upp offentliga handlingar såsom exempelvis protokoll och beslut från fullmäktige eller kommunstyrelse i olika typer av online-arkiv. Dock inte alla kommuner. När de relevanta dokumenten gått att ta del av online har insamlingen av analysmaterialet underlättats. För att försäkra mig om att jag fått tag i allt väsentligt material, har jag även kontaktat samtliga kommuner och begärt ut de handlingar som skrivits i förberedande syfte av kommunerna i fråga. Detta för att minska risken att gå miste om relevanta dokument som jag inte kunnat hitta online, eftersom jag på förhand kunde ana att urvalet skulle kunna stå och falla med dokumentens tillgänglighet.

Hur omfattande analysmaterialet är skiljer sig från kommun till kommun. Några kommuner har tillhandahållit stora mängder material medan andra skickat ett färre antal dokument. Denna skillnad kan bero på ett antal olika saker. För det första är det möjligt att kommunerna har arbetat olika mycket med förberedande aspekter inför omorganiseringen i fråga. En annan möjlighet är att vissa kommuner har arbetat förberedande inför avsektorisering men inte dokumenterat det. Det är också möjligt att det finns material som jag inte lyckats få tag på, varken genom egen research eller med hjälp kommunala medarbetare och arkivarier.

Något som också ligger till grund för att dokumenten som analyseras är av olika karaktär, är de interna rutinerna och beslutsprocesserna hos kommunerna. Med andra ord verkar det som att det finns olika sätt att ta sig an och förbereda sig för en större förändring såsom exempelvis avsektorisering. Vissa kommuner gör formella utredningar som en del av det förberedande arbetet

medan andra arbetar med mer informella format. De dokument som används för undersökningen är därmed allt ifrån ”arbetsdokument” som till exempel anteckningar från seminarier till mer formella typer av underlag såsom utredningar.

Figur 2: Tabell över typer av dokument i analysmaterialet.

Typer av dokument:	B	G	H	K	L	NA	NB	NS	N	O	SÅ	SE	U	V	Å	Ä	Ö
Utredning								1	1							1	1
Rapport					1	1						2				1	
Protokoll KS			1				1			1	1			1	3		
Protokoll KF		1	2			1	1	1	1	1	1		1		1	1	1
Förslag		1	1	2		1							1				
Risikanalys						1			1					1			
Beslutsunderlag					4							1					
Anteckningar				2												1	
Tjänsteskrivelse	2								1	1					1		1

Förkortningar: B=Bengtstors; G=Gnosjö; H= Härjedalens kommun; K=Kil; L=Leksand; Na=Nora; NB=Norberg; NS=Nordanstig; N=Nordmaling; O=Orsa; SÅ=Sollefteå; SE=Sunne; U=Ulricehamn; V=Vårgårda; Å=Åsele; Ä=Älvdalen; Ö= Överkalix.

### 6.5. Urval

Inför urvalet av kommuner fanns ett antal väsentliga parametrar att beakta för att se till att den valda populationen representeras på bästa sätt. Populationen som undersöks är kommuner som genomfört avsektoriseringar. Därmed var det första steget i urvalsprocessen att ta reda på vilka kommuner som numera är nämndlösa och därav potentiella analysenheter för undersökningen. I rapporten ”Politisk organisation i kommuner och regioner” av SKR (2021) har de svenska kommunernas politiska organisationer kartlagts. Utifrån kartläggningen var det enkelt att urskilja de nämndlösa kommunerna från kommuner med traditionell förvaltningsorganisation och därefter påbörja research-processen. Idag finns det 55 nämndlösa kommuner i Sverige. Det är i första hand relativt små kommuner som har alternativa politiska organisationer. Bland de 55 nämndlösa kommunerna har 48 stycken mindre än 20 000 invånare, 33 kommuner har färre än 10 000 invånare och 11 stycken har ett invånarantal på under 5000. I rapporten framgår också att det är vanligare med

nämndlösa kommuner i vissa län än andra. I Västra Götaland finns 11 kommuner, i Värmland 8, i Västerbotten 6 och i Dalarna 5 kommuner med nämndlös politisk organisation (SKR, 2021).

Denna uppsatts behandlar totalt 17 kommuners riskmedvetenhet inför den omorganisation som en avsektorisering innebär. Det som stått i vägen för ett totalurval är i första hand den tid som finns till förfogande för arbetet. Omfattningen av material som ett totalurval inneburit hade helt enkelt inte varit överkomligt att behandla inom ramen för denna uppsatts. Det faktum att jag inte fått analysmaterial från alla de aktuella kommunerna har också omöjliggjort ett totalurval. För att säkerställa kvalitén på analysmaterialet har jag av denna anledning varit tvungen att göra en avvägning i urvalet. Med andra ord har jag tvingats välja bort vissa kommuner som gjort avsektoriseringar. Detta gäller de fall där jag inte lyckats få tag på det material som krävs för att kunna dra slutsatser om riskmedvetenheten hos kommunerna i fråga.

Eftersom undersökningen ämnar ta reda på i vilken utsträckning kommuner tar hänsyn till forskningen kring avsektorisering har jag sorterat bort de kommuner som inte haft möjlighet att beakta densamma inför reformeringen av förvaltningen. År 2009 kom rapporten *Alternativa politiska organisationer - En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott* skriven av Karlsson, Rommel och Svensson på uppdrag av SKR. Efter att jag tillgodogjort mig forskningen på området anser jag att denna rapport var den första att undersöka konsekvenserna av avsektorisering. Mot bakgrund av forskningsfrågan är det därmed endast kommuner som genomfört avsektoriseringar efter att den forskningsrapport som Karlsson et al (2009) skrev på uppdrag av SKR kom ut som varit aktuella inför urvalet. Nedan följer en tabell av de kommuner som ingår i det slutgiltiga urvalet:

Figur 3: Tabell över urval.

<b>Kommuner:</b>	<b>Genomförande år:</b>	<b>Invånarantal:</b>
Bengtsfors	2010	> 10 000
Gnosjö	2010	> 10 000
Härjedalen	2019	> 15 000
Kil	2018	> 15 000
Leksand	2011	> 20 000
Nora	2015	> 15 000
Norberg	2010	> 10 000
Nordanstig	2013	> 10 000
Nordmaling	2015	> 10 000
Orsa	2015	> 10 000
Sollefteå	2015	> 20 000
Sunne	2015	> 15 000
Ulricehamn	2011	> 25 000
Vårgårda	2011	> 15 000
Åsele	2013	> 5 000
Älvdalen	2015	> 10 000
Överkalix	2018	> 5 000

*Kommentar: Statistiken över kommunernas invånarantal är tagen från "Kommuner i siffror" (SCB, 2021).*

### 6.6. Validitet

Ambitionen för denna undersökning är som tidigare nämnt beskrivande. Undersökningen aspirerar alltså ordna upp i materialet och på så sätt tydliggöra omständigheterna kring fenomenet som undersöks. I detta fall handlar det om en beskrivning av riskmedvetenhet kring avsektorisering i svenska kommuner. Eftersom undersökningen inte har några förklarande ambitioner kan den därmed inte väntas ge en uttömmande bild av fenomenet. Däremot är en aspiration för undersökningen att uppnå extern validitet. Med andra ord vill jag försäkra mig om att resultaten i någon utsträckning går att generalisera.

Huruvida det går att generalisera på ett större plan än den givna populationen är till viss del avhängigt vilka typer av kommuner som utgör analysenheterna (Esaiasson et al, 2017:89). Populationen för undersökningen är de svenska kommuner som genomfört reformer av typen avsektorisering. Något man med säkerhet kan säga om de kommuner som ingår i urvalet är att de är förhållandevis små i termer av invånarantal. Det som talar för att resultatet för denna undersökning kan gå att applicera på andra kommuner är att urvalet är förhållandevis representativt, åtminstone när det kommer till storlek. I rapporten från SKR (2021) kan man se att 48 av de 55 nämndlösa kommuner som finns idag har ett invånarantal på mindre än 20 000. Detta stämmer väl överens med urvalet där alla kommuner utom Ulricehamn har ett invånarantal på mindre än 20 000.

## 7. Resultat

Detta avsnitt är en övergripande redogörelse för resultatet av den empiriska analysen. Här presenteras de mönster som utkristalliserat sig i samband med undersökningen av kommunernas riskmedvetenhet i frågan om avsektorisering. Citat och textutdrag från ett antal kommuner finns med för att göra resultatet mer illustrativt. Resultatet analyseras sedan i diskussionsdelen utifrån tidigare forskning och studiens teoretiska ramverk.

### 7.1. Hur framställs riskerna med avsektorisering?

I analysverktyget ställdes tre övergripande frågor till materialet. Den första ämnar att ta reda på hur riskerna med avsektorisering framställs i kommunernas förarbeten, den andra orsakerna bakom och den tredje lösningarna som följer. Nedan presenteras resultatet till den första frågan, det vill säga: Hur framställs riskerna med avsektorisering? Denna fråga syftar att ge uttryck för undersökningens mest grundläggande dimension. De kommuner som lämnat riskerna oproblematiserade presenteras för sig under rubriken *kommuner utan kommentarer* och resultatet från övriga kommunerna samlas under rubriken *kommuner med kommentarer*. Därefter följer en tabell som redovisar vilka specifika risker som varje kommun tagit upp i sina respektive förarbeten.

#### 7.1.2. Kommuner utan kommentarer

Ur resultatet går att utläsa att åtta av sjutton kommuner inte kommenterat eller formulerat någon problembeskrivning kring de risker som påtalas av forskningen i sitt förarbete. Dessa kommuner är Bengtsfors, Härjedalens kommun, Leksand, Nordanstig, Sollefteå, Vårgårda, Åsele och Överkalix. Mot bakgrund av denna del av resultatet är en första observation att fem av dessa åtta kommuner

ligger inom gränserna för landsdelen Norrland. Det går inte att uttala sig i absoluta termer om varför norrlandskommunerna sticker ut i detta avseende. En potentiell anledning till att fem av sex undersökta norrlandskommuner lämnar samtliga risker okommenterade kan härledas till det som bland annat Jonsson (2013) säger om isomorfism och trendkänslighet (Jonsson, 2013:7). Det är således möjligt att det faktum att kommunerna tenderar att efterlikna varandra tar sig uttryck även i kommunernas förarbeten. I uppsatsens diskussionsdel kommer jag att teoretisera vidare kring detta med hjälp av tidigare forskning.

Gemensamt för alla åtta kommuner, som inte problematiserar någon av de eftersökta riskerna, är att de i sina förarbeten skriver om vad som skulle kunna ses som mindre utvecklade risker. Med detta menar jag att man i konsekvensbeskrivningen i fråga skriver något i stil med ”Som en konsekvens av att nämnderna i vår kommun avvecklas kommer antalet poster för förtroendevalda att minska markant.” - detta utan att vidareutveckla hur ett minskat antal förtroendevalda kan tänkas påverka organisationen. När konsekvenser av reformen tas upp är det snarare som en beskrivning av hur olika delar av organisationen kommer att förändras - exempelvis i termer av positioner som försvinner och tillkommer eller hur den nya ansvarsfördelningen kommer att se ut när nämnderna har avskaffats. Till vanligheterna hör också att man istället för att vidareutveckla potentiella problem med organisationsförändringarna går direkt in på att motivera eller försvara reformen. Exempel på detta går att se exempelvis hos Nordanstigs kommun som i en organisationsutredning (2012) beskriver det faktum att organisationen, genom avvecklandet av nämnder, kommer att bli mindre:

*Den politiska organisationen blir mindre än tidigare men förutsätts arbeta mer stringent. Målet är att det ska vara enklare att styra kommunen och att olika gränsdragningsproblem kan undvikas. Genom den mer enhetliga utformningen och det tydliga helhetsansvaret kan resurser fördelas på ett mer effektivt sätt. (Nordanstigs kommun, 2012:6).*

En slutsats som kan dras i förhållande till de åtta kommuner som nämnts ovan är att deras dokumenterade förarbeten är betydligt mindre omfattande än de övriga kommunernas. Detta blir särskilt tydligt i exempelvis konsekvensbeskrivningarna. Även om de inte problematiserat någon av de risker som eftersöks i denna undersökning så har några av kommunerna belyst andra risker. Ett exempel på detta går att se i ett protokoll från kommunfullmäktige i Leksands kommun (2010) där en integritetsmässig aspekt problematiseras:



*Den nya organisationens kommunstyrelse och utskott anses vara för stora för att hantera individärenden på ett effektivt och integritetsskyddat sätt. Att behandla dessa ärenden i dessa instanser anses också medföra problem gällande protokollsskrivandet och övrig hantering av handlingar; detta när man blandar sekretessbelagda beslut med beslut som ska komma till allmänhetens kännedom. (Leksands kommun a, 2010:65).*

### *7.1.3. Kommuner med kommentarer*

Bland de kommuner som tagit upp och problematiserat risker i förhållande till avsektorisering går det inte direkt att se några uppenbara likheter i termer av exempelvis geografisk belägenhet. Det är dock tydligt att det skiljer sig från kommun till kommun i vilken grad man tagit upp risker i förarbetet. Av de nio kommuner som i någon mån tagit upp de risker som eftersöktes i undersökningen är det bara Sunne kommun som tagit upp samtliga. Två kommuner har tagit upp fyra av fem risker och det är Orsa kommun och Kils kommun. Övriga kommuner har tagit upp allt i från en till tre av de eftersökta riskerna. På frågan - Vilken typ av problem kan avsektorisering tänkas vara? svarar kommunerna som följer:

- 4 av 17 kommuner - Maktkoncentration i det översta tjänstemannaledet
- 3 av 17 kommuner - Minskad kontaktyta mellan politiker och medborgare
- 7 av 17 kommuner - Hög arbetsbörda
- 3 av 17 kommuner - Rekryteringsproblem
- 6 av 17 kommuner - Demokratiförlust

Analysen visar att den risk som flest kommuner tagit hänsyn till är ”hög arbetsbörda för förtroendevalda” tätt efterföljt av ”demokratiförlust”. Förutom det faktum att dessa aspekter problematiserats av flest kommuner går det också att se att dessa punkter fått mer utrymme i de dokument som undersökts. Huruvida det kan ses som en indikation på vad som är viktigast för kommunerna att värna om vid en organisatorisk förändring är svårt att säga. Det skulle också kunna vara så att demokratifrågan får större utrymme för att den kan anses vara mer komplex eller abstrakt att beskriva än exempelvis frågan om rekryteringssvårigheter. För att ge en tydligare bild av hur kommunerna framställer de eftersökta riskerna följer nedan några textutdrag.

Frågan om demokratiförlust framställs, av kommunerna som problematiserat det, som något som riskerar att uppstå till följd av en krympande förtroendemannakår vilket i sin tur leder till en sämre representation av kommunernas invånare. Följande utdrag är en del av diskussionen kring risken för demokratiförlust i Nordmalings kommun (2014):

*En politisk omorganisation kommer att medföra en stor demokratiförlust, när förmodligen partier med få mandat inte kommer att få någon delaktighet och beslutsfunktion i utskotten. Därmed kommer de 2-3 största partierna att få större utrymme med sin representation. Mångfalden försvinner och enfalden ökar. Förslaget innebär heller inte någon kostnadsbesparing. (Nordmalings kommun b, 2014:3).*

Bland de fyra kommuner som problematiserat risken för maktkoncentration finns en samstämmighet kring riskens karaktär. Faran beskrivs botten i det faktum att det politiska inflytandet centraliseras och sprids på ett färre antal förtroendevalda. Norbergs kommun beskriver risken som följer (2009):

*Förslaget leder till en professionalisering av demokratin. Möjligheten till inflytande minskar och makten koncentreras till betydligt färre politiker vilket snarare urholkar än stärker demokratin. (Norbergs kommun, 2009:16).*

Tre av de undersökta kommunerna tog i någon mån upp risken för rekryteringssvårigheter till följd av avsektorisering. Att en avsektorisering skulle leda till svårigheter när det kommer till rekrytering beskrivs som en följd av förhöjda krav på kvarvarande politiker. Här följer en del av en diskussion som fördes i Sunne kommun (2013) angående rekryteringssvårigheter:

*Inrättandet av elitpolitiker riskerar att öka politikerföraktet. Och om kraven på valda fritidspolitikers insatser höjs ytterligare blir det knappast lättare att rekrytera nya förtroendevalda i framtiden. De tidigare decentraliseringsidealen har förbyts mot decentraliseringsideal. Detta är stick i stäv med statliga målsättningar i flera demokratiutredningar. (Sunne, 2013:3).*

Resultatet visar att tre av sjutton kommuner problematiserar risken för en minskad kontaktyta mellan politiker och medborgare. Sunne kommun (2014) framställer risken med en ”minskad kontaktyta” som något som i förlängningen kan komma att försämra representationen i kommunen:

*[...] Kontaktytan mot medborgaren minskar och olika kommundelar blir inte representerade. Det blir svårare att ha en mångfald av politiker vad gäller exempelvis kön (Sunne, 2014:4).*

Den risk som flest kommuner problematiserat är som tidigare nämnt risken för hög arbetsbörda. Till följd av högre ställda krav på lokalpolitiker kommer också en större arbetsbörda. Kils kommun (2017) beskriver ett antal olika riskfyllda aspekter i relation till frågan om förhöjd arbetsbörda:

*Kräver mer initiativ och uppmärksamhet, mer arbete och mer kompetens. Svårt för små partier att hinna med= flera uppdrag. Tidskrävande. Högre krav. Om vi ska ha en större syn krävs det kanske mer tid att sätta sig in i det, få en bredare syn och vara ”allmänpolitiker”. Risk för för många ärenden i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. (Kils kommun, 2017:5).*

Resultatet visar att det finns kraftiga skillnader kommunerna emellan när det kommer till vilka risker som uppmärksammats i kommunernas förarbeten. Eftersom drygt hälften av de undersökta kommunerna lämnar samtliga risker oproblematiserade kan man konstatera att resultatet för den första dimensionen av riskmedvetenhet kännetecknas av variation. Nedan följer en tabell över vilka risker kommunerna problematiserat och inte i sina förarbeten:

Figur 4: Tabell över vilka risker som respektive kommun tagit hänsyn till i sina förarbeten.

Kommuner	Maktkoncentration	Demokratiförlust	Hög arbetsbörda	Rekryteringsproblem	Minskad kontaktyta
Bengtsfors	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Gnosjö	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
Härjedalen	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Kil	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Leksand	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Nora	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
Norberg	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej
Nordanstig	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Nordmaling	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
Orsa	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Sollefteå	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Sunne	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ulricehamn	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
Vårgårda	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Åsele	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Älvdalen	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Överkalix	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

### 7.2. Vad orsakar problemen?

Som en andra dimension i analysen undersöktes huruvida kommunerna tagit sina konsekvensanalyser ett steg längre genom att redogöra för problemens bakomliggande orsaker. Som svar på denna fråga går det att säga att det är betydligt färre kommuner som, förutom att framställa potentiella risker, också diskuterat bakomliggande orsaker. De två kommuner som behandlar potentiella orsaker i sina konsekvensbeskrivningar är Kil och Gnosjö och dem emellan finns en samstämmighet angående vad som kan tänkas vara orsaken till de tänkbara problemen. Precis som i forskningen på området framställs ett minskat antal förtroendevalda och den krympta politiska organisationen som orsaken till samtliga problem som kan uppstå i samband med avsektorisering. De kommuner som redogör för bakomliggande orsaker gör det i samband med att man formulerar

problemet i fråga. För att illustrera detta följer ett citat från Gnosjö kommun som menar att en krympande politisk organisation riskerar att försätta förtroendemannakåren i vad de befarar bli ”en helt ohanterlig situation”.

*Med färre nämnder och mindre sammanlagd sammanträdestid för kommunen följer som nämnts ovan också behovet av att se över kommunens delegationsbestämmelser och lägga fler beslut på kommunens tjänstemän, i annat fall har nämnderna och utskotten förmodligen en helt ohanterlig situation. (Gnosjö, 2009:6).*

### *7.3. Hur framställs lösningarna på problemen?*

För att ge studien ytterligare djup undersöktes en tredje dimension av kommunernas riskmedvetenhet. Detta gjordes genom att se till huruvida kommunerna diskuterat lösningar till de problematiserade riskerna de angivit. Resultatet av analysen visar att långt ifrån alla kommuner som tagit upp risker med avsektorisering sedan följt upp med lösningar. De kommuner som tagit upp potentiella lösningsförslag eller motverkande åtgärder är; Gnosjö, Nora, Nordmaling och Ulricehamn. Det finns ett fåtal formulerade exempel på lösningar eller motverkande åtgärder till de problem som kommunerna själva tar upp. När det kommer till risken för demokratiförlust diskuterades det i Gnosjö kommun om ett förslag på en motverkande åtgärd, nämligen, insynsplatser. De framställer insynsplatser som en åtgärd som i någon mån skulle kunna kompensera för en eventuell demokratiförlust:

*För att ytterligare öka demokratin för exempelvis små partier som inte av egen kraft kommer in i kommunstyrelsen eller ett utskott är det också möjligt att tänka sig att man utöver ordinarie ledamöter och ersättare även har en eller ett par insynsplatser. I exempelvis Eksjö har kommunstyrelsen och två av utskotten två insynsplatser vardera. (Gnosjö, 2009:5)*

Vad gäller risken för hög arbetsbörda finns en diskussion kring motverkande åtgärder i förarbetet hos Nora kommun. Här beskrivs vikten av dialog och tydlig arbetsfördelning för att undvika stress till följd av en förhöjd arbetsbelastning i den nya organisationen:

*För att undvika detta är det viktigt att ett nära samarbete och samverkan sker mellan stöd och service och verksamhetsområdena. Det är även viktigt att cheferna har en nära dialog så att arbetsuppgifter och resurser fördelas utifrån verksamhetens behov. Vidare att arbetsuppgifter*

*och ansvarsfördelning blir tydlig för alla inblandade. Detta är särskilt viktigt så att upplevelse av stress och för hög arbetstyngd inte upplevs. (Nora Kommun, 2015:2).*

## 8. Diskussion

Studien ämnar som bekant att undersöka och beskriva kommunernas riskmedvetenhet i relativa termer snarare än absoluta. Av denna anledning finns inga ambitioner att ge några definitiva svar på vilka kommuner som räknas som riskmedvetna och inte. Istället används resultatet som en grund för uttalanden om generella mönster och tendenser hos de undersökta kommunerna. Nedan diskuteras undersökningens fynd mot bakgrund av uppsatsens teoretiska ramverk.

### *8.1. Spårbundenhet vs. trendkänslighet*

Resultatet ger i mångt och mycket stöd till den statsvetenskapliga teorin om spårbundenhet. Detta tar sig bland annat uttryck i kommunernas förarbeten genom det som kan utläsas som någon form av oro för att falla tillbaka i gamla hjulspår i och med omorganiseringen. Detta märks särskilt tydligt i de mer informella dokumenten från exempelvis seminarier eller workshops där man dokumenterat diskussioner och samtal. Exempel går att se i Kils kommun (2017) som i sitt förarbete diskuterade potentiella risker med avsektorisering under ett antal workshops. Här kan man utläsa en oro för att den nya förvaltningsordningen så småningom kommer att resultera i återgång till det gamla organisationssättet. Kils kommun beskriver denna oro genom uttryck som exempelvis detta: *Vanans makt, vi går tillbaks till det som känns vant och tryggt, bromsar de förändringsbenägna. (Kils kommun, 2017b:6).*

I materialet går det alltså att se en oro över att den nya politiska organisationen inte ska lyckas på grund de inetsade arbetsrätten från den gamla organisationen. Samtidigt som detta skulle kunna förklaras med hjälp teorin om spårbundenhet kan man i kommunernas förarbeten se tydliga tendenser till det som Jonsson (2013) säger om isomorfism. Vanligt förekommande i kommunernas förarbeten är att man vid något tillfälle motiverar avsektoriseringen genom att hänvisa till andra kommuners resultat av samma reform. Ofta handlar det om närliggande kommunerna. Tanken om att kommuner är känsliga för förvaltningsmässiga trender, och att de gärna ser till hur närliggande kommuner väljer att ordna sina politiska organisationer, kan potentiellt hjälpa oss att förstå varför fem av de åtta kommuner som inte kommenterat någon av de för undersökningen eftersökta riskerna ligger i Norrland. Även om de Norrlandskommuner som är med i undersökningen inte

hänvisat till varandra i sina förarbeten kan man se hur exempelvis Överkalix kommun hänvisat till de närliggande kommuner Älvsbyn, Pajala och Arjeplog som avvecklat sina nämnder i ett tidigare skede (Överkalix kommun, 2018b:2). Det faktum att det ur materialet går att utläsa en spänning mellan å ena sidan spårbundenhet å andra sidan trendkänslighet visar på att den paradox som Johansson (2018) beskriver är verklig.

### *8.2. Att plocka russinen ur kakan*

Bland ett mindre antal kommuner har jag utläst en tendens av det som ibland kallas för ”cherry picking” i förarbetet. Med ”cherry picking” menar jag att man i en utredningsrapport eller likande hänvisar till det forskningen anser vara fördelarna med avsektorisering och sedan utelämnar nackdelarna. Möjligtvis sker detta för att ställa reformen i god dager. Detta är särskilt tydligt i de avsnitt där man uttryckligen hänvisat till forskning om avsektorisering. Eftersom jag tillgodogjort mig samma forskning går det enkelt se hur man tagit väldigt specifika delar ur forskningen som behandlar just för- och nackdelar i ett sammanhängande avsnitt. Att endast nämna fördelar med den reform man utreder är självfallet inte otillåtet men det kan potentiellt komma att vålla bekymmer i framtiden. Exempel på detta går att se i hur Nordmalings kommun (2014b:8) formulerar sig i sin Parlamentariska utredningsrapport men även i Bengtsfors kommun (2010a:3) kan man hitta detta i tjänsteskrivelsen ”nyförvaltnings organisation”. I dessa dokument har nämnda kommuner tagit delar av passager ur SKL- rapporten vad gäller för och nackdelar med reformen, men missar av någon anledning ändå att ta upp just nackdelarna. Detta kan tolkas som att kommunernas förarbeten vinklas till förmån för reformen.

## 9. Slutsats

Denna uppsats har som syfte att svara på en huvudsaklig fråga: I vilken utsträckning är svenska kommuner medvetna om de risker som finns med avsektorisering? För att svara på frågan gjordes en kvalitativ innehållsanalys av policy-dokument som skrivits i förberedande syfte av sju-tion svenska kommuner som genomfört reformer av typen avsektorisering. Analysen hade som mål att ge uttryck för kommunernas riskmedvetenhet genom preciserade frågor till materialet. För att göra detta undersöktes tre olika dimensioner av riskmedvetenhet hos kommunerna. I den första dimensionen eftersöktes problematisering av risker, den andra orsakerna bakom och den tredje potentiella lösningar eller motverkande åtgärder. Genom undersökningen har analysverktygets

frågor kunnat besvaras på ett tydligt sätt vilket har skapat förutsättningar för en teoretisk diskussion kring de mönster utkristalliserat sig i resultatet.

Resultatet visar på en kraftig variation i den första dimensionen av riskmedvetenhet, det vill säga; utsträckningen till vilken de undersökta kommunerna överhuvudtaget problematiserat de forskningspåtalade riskerna. Av de sjutton kommuner som undersöktes är det åtta stycken som lämnar samtliga risker okommenterade. Något som sticker ut bland dessa åtta kommuner är det faktum att majoriteten är norrlandskommuner. Det går också att se en förhållandevis stor variation inom den grupp av kommuner som faktiskt problematiserat de för undersökningen eftersökta riskerna. Både vad gäller antalet problematiserade risker och hur stort utrymme kommunerna avvarat för konsekvensanalys i sina respektive förarbeten. När det kommer till den andra dimensionen av riskmedvetenhet visar resultatet att endast två av kommunerna diskuterat bakomliggande orsaker. Resultatet visar också, genom den tredje dimensionen av riskmedvetenhet, att endast fyra av de undersökta kommunerna följer upp konsekvensbeskrivningarna med förslag på lösningar eller motverkande åtgärder.

För att i sammanfatta resultatet går det att säga att närmare hälften av de undersökta kommunerna lämnar samtliga risker oproblematiserade och att det är förhållandevis få kommuner som redogör för bakomliggande orsaker och potentiella lösningar. Som tidigare nämnt reserverar jag mig för att dra några definitiva slutsatser kring vilka av de undersökta kommunerna som kan betraktas som riskmedvetna och inte. Med detta sagt är det generella mönstret bland kommunerna i urvalet att en del av de eftersökta riskerna uteblir i kommunernas dokumenterade förarbeten. Detta indikerar att det finns fler steg för kommunerna att ta för att vara fullt förberedda för de fallgropar som kan väntas komma med stora förvaltningsmässiga omorganiseringar.

Det finns ett antal aspekter som måste betraktas som svagheter med studien. En första aspekt att ha i åtanke är det faktum att det inte med säkerhet går att veta huruvida insiktsfulla diskussioner kring risker förts på annat håll än i kommunernas dokumenterade förarbeten. Det är alltså möjligt att relevanta resonemang kring risker med avsektorisering förekommit i andra lokalpolitiska forum utan att det dokumenterats. Ytterligare något som måste beaktas är att det material som analyserats från de olika kommunerna skiljer sig vad gäller karaktär. Materialet, kommunerna emellan, får trots det ses som likvärdigt. Dels eftersom förändringsarbetet inte kan väntas se likadant ut i alla kommuner men också för att alla undersökta kommuner kontaktats med en bågaren om att jag ska



få ta del av samtliga dokument som skrivits inför omorganiseringen i förberedande syfte. Undersökningen gör inte anspråk på att vara uttömmande när det kommer kunskapen kring kommunernas riskmedvetenhet. De sjuutton kommuner som undersökts är en god representation för övriga kommuner som genomfört avsektoriseringar när det kommer till storlek. När det kommer till möjligheter för empirisk generalisering finns dock begränsningar. För att få en mer heltäckande bild av svenska kommuners förberedande processer, i förhållande till fenomenet avsektorisering, krävs att framtida forskning tar sig an ett större omfång.

Idag står många svenska kommuner inför stora ekonomiska påfrestningar vilket utmanar de ideal som finns för det kommunala självstyret. Att genomföra administrativa reformer kännetecknas därmed ofta av en svår balansgång mellan effektivitet och demokratisk legitimitet (SOU 2020:8: 23). Nya ideal för styrning och organisering har genom historien kommit på löpande band vilket verkar hålla den förvaltningspolitiska debatten på tårna. Av denna anledning är det relevant att bygga på och utöka kunskapen kring de rådande trenderna inom organisering för förvaltning och de omständigheter som finns runt omkring. Denna undersökning har som ambition att bidra med utökad kunskap till det pussel som är förvaltningsmässig omorganisering på just kommunal nivå. På så sätt strävar den efter att uppfylla det inomvetenskapliga kriteriet om *kumulativitet* (Teorell & Svensson, 2007). Detta genom att tillföra kunskap kring utsträckningen till vilken svenska kommuner är medvetna om de risker som kommer med avsektorisering. Förhoppningen är att denna kunskap i förlängningen kan hjälpa kommuner som står inför framtida omorganiseringar att ta mer välavvägda beslut.

För framtida forskning vore det intressant att studera den lokalpolitiska förändringsprocessen genom exempelvis informantintervjuer. Detta för att få insyn i huruvida konsekvensanalytiska diskussioner förkommer muntligt i mer informella format. Denna uppsats tar avstamp i institutionell teori och forskning kring kommunalförvaltning och en intressant diskussion kring undersökningens resultat har förts med utgångspunkt i nämnda teorier. Det skulle dock finnas ett värde i att ta sig an avsektorisering som fenomen genom en annan teoretisk ingång. Det skulle exempelvis vara intressant att se på avsektorisering i relation till demokratisk legitimitet genom linsen för principal-agent teorin. Att angripa frågan genom principal-agent teorin skulle möjliggöra en diskussion kring hur en centraliseringsreform, såsom avsektorisering, påverkar den demokratiska delegeringskedjan på kommunal nivå. Det skulle också öppna upp för ett mer aktörcentrerat perspektiv och tillåta en djupdykning i de mer beteendemässiga förklaringarna kring riskmedvetenhet hos svenska

kommuner. En sådan typ av studie skulle kunna erbjuda en mer djuplodad bild av vad som styr aktörernas benägenhet och icke-benägenhet när det kommer till att framföra risker i förarbeten inför stora reformer. Resultatet för denna undersökning väcker också frågor kring den epistemiska lokaldemokratin och hur de interna rutinerna för inhämtning av forskning och expertis ser ut hos de svenska kommunerna. Om kommunerna inte beaktar kunskap och empiri inför svåra beslutsfattanden och omorganiseringar saknas det kanske en viss grad av legitimitet i den lokaldemokratiska ordningen.

---

## 10. Referenser

- Almqvist, R. & Wällstedt, N. (2013a). *Att styra sig igenom besvärliga situationer – kommunal styrning som tradition, transaktion och relation*. Rapport 23. Göteborg: Göteborgs universitet Kommunforskning i Västsverige (KFi).
- Bacchi, C & Eveline, J. (2010). *Approaches to Gender Mainstreaming: What's the problem representera to be?* Ur Carol Bacchi & Joan Eveline (red) *Mainstreaming politics. Gendering Ractice and Feminist Theory*. South Australia: University of Adelaide Press, s. 111-138.
- Bretzer, Y. (2000). "Kommunalt förtroende – inte alltid stig-beroende", pp.29-38, i Nilsson. 2000. *Flernivådemokrati i förändring. SOM-undersökning Västsverige 2000–2002*.
- Dahlström, C. & Pierre, J. (2011). *Steering the Swedish State: Politicization as a Coordination Strategy*, in Dahlström, C., Peters, G., Pierre, J. 2011. *Steering form the centre: strengthening political control in Western democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- L Dalglish, S., Khalid, H. & McMahon, A. (2020). *Document analysis in health policy research: the READ approach*. *Health Policy and Planning*, Vol. 35, No. 10.
- Erlingsson, G & Wänström, J. (2015). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns., A., Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. (5, [rev.] uppl.). Stockholm: Nordstedts juridik.
- Johansson, M. (2018). *Av- och återsektorisering i svenska kommuner. Avsektoriserade kommuners förändrade politiska organisation i ett longitudinellt perspektiv*. Högskolan Halmstad.

Jonsson, R. (2013). *Organisatoriska bakslag – mer än tio år av förändringar i två svenska kommuner*. Diss. Linköpings universitet

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

Karlsson, D. & Gilljam, M. (2015). *Den lokala demokratins utmaningar*. i SOU 2015:96. Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning.

Larsen, A. K. (2018). *Metod helt enkelt – en introduktion till samhällsvetenskaplig metod* (2 uppl.). Gleerups.

Peters, G. (2018). *The Challenge of policy coordination*. Policy Design and Practice, 1:1, 1-11.

Pierson. P. (2000a). *Increasing Returns. Path dependence, and the Study of Politics*” American Political Science Review 94(2):251-267.

Siverbo, S. (2014). *Demokrati och ekonomi i kommuner med nämndlös politisk organisation*. KFi-Rapport nr 129. Göteborg: Göteborgs universitet.

SCB. (2021). *Kommuner i siffror*. Hämtad 2021-12-05 från: <https://kommunsiffror.scb.se/?id1=2463&id2=null>

SKR. (2021). *Politisk organisation i kommuner och regioner*.

SKR. (2015). *Guide för PLANERING, UPPFÖLJNING/ANALYS och ÅTGÄRDER i kommunövergripande styrning*. Hämtad 2021-11-15 från: [https://skr.se/download/18.71b542201784abfbf7a1d027/1616680650647/SKL\\_Guide\\_2015%20slutlig%20version.pdf](https://skr.se/download/18.71b542201784abfbf7a1d027/1616680650647/SKL_Guide_2015%20slutlig%20version.pdf)

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

SOU 2007:10.2007. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén. Stockholm.

Tarchys, D. (2004). *Sektorisering och konsolidering*. Två utvecklingstendenser i svensk samhällsförvaltning. Rapport till Statskontoret.

Teorell, J., Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Upplaga 1:1, Liber: Stockholm.

Peters, G., Pierre, J. & S. King, Desmond. (2005). *The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism*. Journal of Politics 67, no. 4.

## Referenser material

Bengtsfors kommun:

Tjänsteskrivelse. 2010-01-25 (a). *Ny politisk organisation fr o m 2001-01-01*.

Tjänsteskrivelse. 2010-02-08 (b). *Ny förvaltningsorganisation*.

Gnosjö kommun:

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2010-06-29. *Införande av ny politisk organisation*.

Dnr: 2009-00100

*Förslag till ny politisk organisation för Gnosjö kommun*. 2009-12-08.

Dnr: 2009-00100

## Härjedalens kommun:

*Förslag till beslut- Ny politisk organisation. 2016-10-21 (a). Dnr: 001-542-16 Ks.*

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2016-11-21(b). *Politisk omorganisation. Dnr: 001-542-15 Ks.*

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2018-06-18 (a). *Ny politisk organisation. Dnr: Ks 2016/542.*

Sammanträdesprotokoll Kommunstyrelse. 2018-05-22 (b). *Ny politisk organisation. Dnr: Ks 2016/542.*

## Kils kommun:

*Anteckningar från workshop om politiskt ledarskap den 1 februari 2018. 2018-02-07.*

*Minnesanteckningar workshop Arvika 13-14 september 2017. 2017-09-15 (a).*

*Minnesanteckningar från workshop "Vem gör vad och varför?".2017-09-20 (b).*

Tjänsteskrivelse. 2017-10-03 (b). *Förslag om ansvarsområde för kommunstyrelsen respektive myndighetsnämnden. Dnr: KS 16/121.*

2017-10-10 (c). *Förslag till beslut om förvaltningsorganisation; instruktion till kommundirektör samt sektorer. 2017-10-10 (c). Dnr: KS 16/121.*

## Leksands kommun:

*Komplettering av ny politisk organisation från 2011-01-01. 2010-12-06 (a). Dnr: 2008.83.*

Beslutsunderlag. *Komplettering av ny politisk organisation*. 2010-10-27 (b).

*Vår nya politiska organisation 2011*. 2010-10-27 (c). Dnr: 2008/83.

Beslutsunderlag. *Vår nya politiska organisation 2011*. 2010-05-26 (d).

*Sammanfattad information av organisationsöversyn Leksands kommun*. 2010-03-03 (e).

2009-12-07. *Rapport från arbetet med organisationsutredningen*. 2009-12-07.

Nora kommun:

*Risk- och konsekvensanalys av kommunens omorganisation*. 2015-10-20.

Slutrapport PWC. 2014-02-12 (a). *Nora kommun- översyn av förvaltningsorganisationen med fokus på framtiden*.

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2014-06-11 (b). *Förslag till ny politisk organisation från och med 2015*. Dnr: 314/2012.

*Förslag till ny politisk organisation i Nora från 2015*. 2013-10-23. Dnr: Ks 314/2012.

Norbergs kommun:

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2009-10-05 (a). *Politisk organisation för Norbergs kommun*. Dnr: 2007.0320.

Sammanträdesprotokoll Kommunstyrelsen. 2009-11-16 (b). *Motion angående översyn av den politiska organisationen i Norbergs kommun- besvarande*. Dnr:2007.0320.

Socialdemokraterna i Norbergs kommun. 2009-11-04 (c). *Reservation angående förslag till ny politisk organisation.* Dnr: 2007.0320.910.

Nordanstigs kommun:

Tjänsteutlåtande. *Organisationsutredning med förslag till ny organisation för Nordanstigs kommun.* 2012-10-30.

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2013-05-20. *Ny politisk organisation i Nordanstigs kommun.* Dnr: 406/2012.

Nordmalings kommun:

*Konsekvensanalys vid förändring av tjänstemannaorganisationen.* 2014-10-25 (a). Dnr: KS 2013-031-001.

*Parlamentarisk utredning- översyn av tjänstemanna- och nämndorganisation.* 2014-02-24 (b).

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2014-02-24 (c). *Översyn av nämnds- och tjänstemannaorganisationen.* Dnr: 2013-000031 001.

Nordmalings kommun Tjänsteskrivelse, (2013). *Översyn av nämnds- och tjänstemannaorganisationen.* Dnr :KS 2013-031-001.

Orsa Kommun:

Sammanträdesprotokoll. 2014-11-24 (a). *Förändring av nämndorganisation.* Dnr: 14/KK-190-101.



Sammanträdesprotokoll. 2014-10-21(b). *Förändring av nämndorganisation*. Dnr 14/KK-190-101.

Tjänsteskrivelse. 2014-11-18 (c). *Tjänsteskrivelse- Reviderat reglemente för kommunstyrelsen i samband med förslaget om ny nämndorganisation*. Dnr: 14/KK-190-101.

Sollefteå kommun:

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2014-05-26 (a). *Ny förvaltningsorganisation från 2015-01-01*. Dnr: KS/135/2014 (2).

Sammanträdesprotokoll kommunstyrelse. 2014-04-29 (b). *Ny förvaltningsorganisation från 2015-01-01*.

Sunne kommun:

*Ny politisk organisation från och med 2015-01-01*. 2014-02-11. Dnr: KS 2014/22/01

*Slutrapport från beredningen för Framtidens organisation i Sunne kommun*. 2013-04-1. Dnr: KS 2011/267.

Sunne kommun. 2009. *Rapport avseende utredning av den kommande politiska organisationen för Sunne kommun*.

Ulricehamns kommun:

Ulricehamns kommun Demokratiberedningen. (2011). *Nämndöversyn- Förslag till ny politisk organisation*.

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2010-06-14. *Ny politisk organisation och vissa arvoden.* Dnr: 2009.00447.

Vårgårda kommun:

*Första utkast-riskanalys.* 2010-10-19 (a).

Sammanträdesprotokoll Kommunstyrelsen. 2010-06-09 (b). *Politisk organisation 2011.* Dnr: 2008-000337.

Åsele kommun:

Tjänsteutlåtande. 2012-12-05 (a). *Översyn av kommunens ledningsorganisation-beredningsgruppens förslag.* Dnr: 12.KS57 008.

Sammanträdesprotokoll Kommunstyrelsens arbetsutskott. 2012-03-05 (b). *Översyn av kommunens ledningsorganisation.* Dnr: 12.KS57 008.

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2012-05-07 (c). *Beredning Nämndlös organisation.* (inget Dnr).

Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsens arbetsutskott. 2012-06-18 (d). *Översyn av kommunens ledningsorganisation-beredningsgruppens förslag.* Dnr: 12.KS57 008.

Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsens arbetsutskott. 2012-12-18 (e). *Ny ledningsorganisation.* Dnr: 12. KS57 008.

Älvdalens kommun:

Arbetsgrupp Organisationsöversyn. 2012-10-26 (a). *Organisationsöversyn minnesanteckningar samt förslag till organisation.* Dnr: 297/2011

Slutrapport PWC. 2012-03-08 (b). *Älvdalens kommun vintern 2011/2012- Utredning, analys och förslag.*

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2012-12-17 (c). *Organisationsöversyn.* Dnr: 297/2011.

Politisk styrgrupp Minnesanteckningar. 2013-10-16 (a). *Organisationsförändring.*

*Ny tjänstemannaorganisation.* 2013-12-16 (b).

Överkalix kommun:

Tjänsteskrivelse. 2018-03-02 (a). *Ny politisk organisation.* Dnr 624-2016.

Överkalix kommun Arbetsmaterial 2018-03-13 (b). *Översyn av politiska organisationen/kommunala nämndorganisationen.* Dnr: 624-2016.

Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige. 2018-06-25 (c). *Ny politisk organisation.* Dnr: 624-2016.