

# Politisk konflikt

- Partipolitiska konflikter och offentlig förvaltning i svenska  
kommuner

Avhandlingsplan

Louise Skoog

2013-08-12

# Innehållsförteckning

Inledning.....	3
Partipolitiska konflikter.....	4
Hur tar partipolitiska konflikter sig uttryck?.....	6
Vari består konflikten? .....	6
Mellan vilka är det konflikt och över hur lång tid är det konflikt? .....	7
Omfattningen på politiska konflikter.....	8
Att mäta konfliktnivån.....	8
Partikonflikter och förvaltningen .....	10
Förvaltningen påverkar konflikter .....	10
Relationen mellan politik och förvaltning och partipolitiska konflikters effekter .....	13
Inflytande och handlingsutrymme.....	14
Uppgiftsfördelning, detaljreglering och delegering .....	14
Hur mäta? .....	15
Syfte och forskningsfrågor .....	16
Design.....	17
Fallet Sverige.....	18
Sverige kontra andra länder .....	18
Nationell nivå respektive lokal nivå .....	19
Tillgängligt material .....	21
Sammanläggningsavhandlingens komponenter .....	21
Artikelidé 1 .....	22
Artikelidé 2.....	25
Artikelidé 3.....	27
Artikelidé 4.....	28
Referenslista .....	31

”Politics arises out of conflict, and it consists of the activities (...) by which conflict is carried on.”  
*Banfield & Wilson, 1963:7*

## Inledning

De politiska partierna utgör grunden för vår representativa demokrati. Partisystemet är uppbyggt av politiska motsättningar då partierna representerar olika ideologier, sociala grupper och intressen som står i konflikt med varandra. Det svenska valsystemet är i huvudsak ett val mellan partier där väljarna tar ställning till olika lösningsförslag på dessa konflikter. Sammansättningen av partier inom det valda parlamentet utgör en manifestering av valresultatet enligt vilket konflikter avgörs med stöd av majoritetsprincipen. I parlamentet har de politiska ledarna därför förväntningar på sig att representera sina väljare genom sitt partipolitiska mandat.

Men politiska ledare har också en annan funktion: att verkställa den beslutade politiken och styra den offentliga förvaltningen. Förvaltningsarenan bygger på helt andra logiker än den parlamentariska arenan, inte minst därför att de offentliga tjänstemännen står utanför det partipolitiska spelet. Men mycket tyder på att partipolitiska konflikter inte är avgränsade till den parlamentariska arenan utan att de dessutom har betydelse för relationen mellan politiker och tjänstemän. Vilka delar av förvaltningens arbete som hamnar i fokus, kortsiktighet och långsiktighet i planeringen liksom politiska ledares och tjänstemäns handlingsutrymme är exempel på några faktorer som kan påverkas. Hur förvaltningen organiseras kan också påverka hur aktörerna uppfattar sina roller och hur de politiska konflikterna tar sig uttryck. Detta kan ske både direkt och indirekt genom de politiska institutionernas anpassning. Förvaltningens organisering är också avgörande för fördelningen av uppgifter samt delegering mellan politiker och tjänstemän.

Många studier har analyserat politiska konflikter på den parlamentariska arenan (se ex. Patterson & Caldeira 1988; Attin 1990; Coleman 1997; Kreppel 2000; Hix 2002; Hix et al. 2006). Forskningen om politiska konflikter och dess relation till offentliga förvaltningen är dock betydligt mer sällsynt. Det övergripande syftet för avhandlingsprojektet är därför att öka kunskapen om hur förvaltningens organisering påverkar hur de politiska konflikterna tar sig uttryck samt vad politiska konflikter har för betydelse för relationen mellan politiker och tjänstemän.

Fortsättningen av denna avhandlingsplan är upplagd enligt följande: först kommer jag att diskutera vad politisk konflikt är och vilken roll partipolitiska konflikter spelar i en representativ demokrati. Därefter diskuteras partipolitiska konflikters potentiella betydelse för den offent-

liga förvaltningens verksamhet mot bakgrund av tidigare forskning. Dessa diskussioner utmynnar i forskningsfrågor som kommer att besvaras i fyra separata delstudier i en sammanläggningsavhandling. En gemensam utgångspunkt i dessa delstudier är komparativ kommunforskning som forskningsdesign. Avhandlingsplanen avslutas med några mycket preliminära förslag kring hur dessa delstudier skulle kunna utformas samt vad en sammanhållande kappa bör innehålla.

## Partipolitiska konflikter

Över tid har samtliga av de västerländska demokratierna utvecklats till partidemokratier. Partierna erbjuder ideologiskt grundade och heltäckande lösningar på samhällsproblem och såväl politiker som partier ingår i vårt politiska system på både riks- och kommunal nivå. I en modern demokrati har därför de politiska partierna en nyckelroll (Holmberg 1999: 45f; Bäck 2000: 58f). Demokrati som idé och koncept kan organiseras på olika sätt och därmed också komma till uttryck på olika sätt. Olika demokratimodeller har olika syn på hur konflikter bör hanteras; några söker överbygga konflikter och finna gemensamma lösningar, medan andra bejakar konflikter och visar upp konfliktlinjerna utåt (Lijphart 1999). Det är därför viktigt studera hur demokratin organiseras eftersom sådana institutionella arrangemang kan skapa effekter på hur de partipolitiska konflikterna tar sig uttryck. Relationerna mellan partierna har i flera fält varit föremål för diskussioner och debatter. På olika vis har forskare frågat sig hur demokratin bör organiseras och ta sig uttryck. Forskningsfältet har dock nästan uteslutande fokuserat på partikonflikter på den parlamentariska arenan och på väljararenan. Nedan följer en kort överblick av tidigare forskning om partipolitiska konflikter.

Partipolitiska konflikter är centralt inom Joseph Schumpeters teori om konkurrensdemokrati (Held 1997: 221ff), men också inom Anthony Downs teori om public choice (Downs 1957). Båda förde fram konkurrens som centralt för demokratin och hämtade detta från den klassiska parlamentarismens föreställning om politik som en tävlan mellan olika politiska aktörer om folkets röster. Schumpeter menade att demokratin är en mekanism för att skapa konkurrens mellan politiska aktörer. Valen är här ett sätt att legitimera styret och hålla de styrande ansvariga inför folket (Held 1997: 221ff). Downs är inne på ett liknande spår och utifrån hans teori är både politiker och väljare rationella aktörer, de sätter upp egenintresset som mål för sitt agerande och gör rationella val mellan olika alternativ. För partierna blir målet röstmaxime-

ring och för väljarna blir målet att få sina materiella intressen tillgodosedda, de röstar således efter plånboken (Downs 1957; Lewin 2002: 88).

Perspektiven konflikt och samförstånd är idag också förknippade med Arend Lijpharts demokratimodeller; majoritets- och samförståndsdemokrati. Majoritetsdemokratin är detsamma som majoritetsstyre och det främsta motivet för denna demokratisyn är vikten av ett tydligt ansvarsutkrävande. Det ska vara tydligt var det politiska ansvaret ligger och om medborgarna är missnöjda ska det gå att byta ledning (Lijphart 1999). Vidare menar förespråkarna att majoritetens vilja är det alternativ som närmast kan representera folkviljan, detta då det största möjliga antalet medborgare får möjlighet att leva under ett styre de själva valt (Dahl 2002: 213ff). I samförståndsmodellen är det snarare viktigt att lyssna till minoriteters vilja och majoriteten bör inte ha ensamrätt på den politiska makten. Demokrati i den här formen handlar om att realisera allas vilja, inte enbart majoritetens. I samförståndsmodellen tonas därför partiskillnaderna ner och det strävas efter samförstånd över konfliktlinjerna (Lijphart 1999: 31). Lijpharts demokratimodeller används ofta i forskningen för att i parlament studera i vilken utsträckning relationen mellan de styrande kan ses som i huvudsak samförstånds- eller majoritetsdemokratisk (se ex. Flinders 2005; Lewin et al 2008; Bulsara & Kissane 2009).

Även inom koalitionsforskningen är relationen mellan de politiska partierna och de partipolitiska konflikterna en del av kärnan. Forskningen om koalitioner använder ofta spelteoretiska resonemang för att analysera formerandet av koalitioner inom partipolitiken, arbetet inom koalitioner och hur det kommer sig att koalitioner splittras (se ex. Axelrod 1970; De Swaan 1973; Bäck et al. 2011; Ceron 2013). Det finns även forskning om den ideologiska konfliktdimensionen i partipolitiken, vilken ofta kännetecknas av den traditionella höger-vänsterskalan inom partipolitiken (se ex. Castles & Mair 1984; Markowski 1997). Sådana konflikter kan exempelvis handla om partiernas olika syn på distributiv rättvisa eller utformningen av välfärdsstaten och vad det betyder för deras placering på höger-vänsterskalan.

Tidigare forskning om partipolitiska konflikter har haft en tydlig dragning åt att studera det brittiska underhuset och den amerikanska kongressen (Esaiasson & Heidar 2000: 2f) (se ex. Patterson & Caldeira 1988; Coleman 1997). Utöver den forskning som finns om den amerikanska kongressen finns även en del forskning om Europaparlamentet som där studerat hur röstbeteendet i parlamentet ser ut och hur koalitioner formeras (se ex. Attiná 1990; Kreppel 2000; Hix 2002; Hix et al. 2006). Studier av partipolitiska konflikter har metodologiskt dominerats av studier om hur politiskt förtroendevalda agerar på den parlamentariska arenan, fokus

har då i huvudsak lagts på agerandet vid voteringar (Davidsson 2006: 34). Men även så kallade ”konfliktmarkeringar” har studerats, vilket innebär alternativa yrkanden, reservationer, etc. (Hix et al. 2006). Som synes av överblickens ovan har mycket av forskningen fokuserat på partikonflikter på den parlamentariska arenan och på väljararenan, forskningen om dess betydelse för den offentliga förvaltningen är dock mer sällsynt. Här kan således forskningsprojektet bidra med ny kunskap.

## Hur tar partipolitiska konflikter sig uttryck?

Politiska konflikter kan yttra sig på olika vis, de aktörer som är bärare av konflikten kan variera och de politiska konflikterna kan även skilja sig åt i omfattning. Efter diskussionen om de olika formerna av konflikt kommer därför även en diskussion om hur politiska konflikterna yttras.

### Vari består konflikten?

Partier i det moderna samhället är skapade för att stå för olika politiska alternativ och program. Sett ur detta perspektiv handlar motsättningarna mellan partier om oenighet om politiska principer och sakfrågor. Partierna kan vara oense om politikens mål och vad som är det goda samhället. Partier kan också ha likartade mål, men olika åsikter om hur målen ska nås. Ju större åsiktsskillnaderna är mellan partierna, desto större är den politiska konflikten i sak.

I det här sammanhanget kan ytterligare en särskiljning vara viktig att lyfta fram, det är skillnaden mellan åsikts- och intresseskillnader. En värdering eller ett ställningstagande inom politiken kan resultera i ett gynnande, respektive ett missgynnande, av någon grupp. Om exempelvis de som blir gynnade går att finna i en avgränsad grupp i samhället kan det således innebära att värderingen främjar ett visst intresse (Karlsson 2003: 43f). Intresseskillnader syftar således på grundläggande skillnader mellan politiska aktörer och är därför ett tecken på mer fundamentala konflikter än de konflikter som åsiktsskillnader synliggör. Men det är här viktigt att påpeka att det finns en skillnad mellan åsiktsskillnader och konfliktbeteende. Med konfliktbeteende avses öppen kritik mot andra partier, markeringar utåt av olikheter och strategiskt agerande för att hindra andra partier att utöva politiskt inflytande. Åsiktsskillnader och

konfliktbeteende är två dimensioner av partipolitisk konflikt som i vardagsspråk kan bli sammanblandade och det är därför viktigt att göra en analytisk skillnad mellan dem.

Stora åsiktsskillnader i sak behöver inte automatiskt skapa konfliktbeteende beroende på att partierna inte är medvetna om åsiktsskillnaderna (Karlsson 2003), eller att man känner till skillnaderna men verkar för att överbrygga skillnaderna med en konsensusinriktad dialog. Och i det politiska rummet kan konfliktbeteende förekomma trots att åsiktsskillnaderna är små. I sådana situationer är den politiska debatten ofta upptagen av att diskutera formfrågor eller av försök att förstora små skillnader mellan partierna (Lantto 2005: 30f). Att göra en distinktion mellan konfliktbeteende och grad av åsiktsskillnader är analytiskt möjligt, men det är en metodologisk utmaning för forskaren att avgöra om konfliktbeteendet är grundat i äkta åsiktsskillnader eller ej. Teoretiker inom forskningen om politiska koalitioner utgår vanligen ifrån att det finns ett samband mellan åsiktsskillnader och beteende. Politiska aktörer som åsiktsmässigt står nära varandra antas ha lättare för att samarbeta med varandra (Axelrod 1970; De Swaan 1973). Ett omfattande samarbete kan också leda till att politiska aktörer närmar sig varandra åsiktsmässigt. Detta behöver dock inte alltid vara fallet, eftersom ett samarbete kan vara en produkt av ett kompromissande som i sig inte behöver medföra att parternas åsikter förändrats. Samarbete är på så vis förenligt med åsiktsskillnader (Lantto 2005: 32). I vardagsspråk kan begreppen samarbete och konsensus ibland vara synonymer till varandra. Det kan emellertid göras en analytisk skillnad mellan konsensus och samarbete. Konsensus innebär vanligtvis samstämmiga åsikter medan samarbete snarare refererar till ett gemensamt handlande eller agerande. Det är således möjligt för politiska aktörer att samarbeta utan att dessa upplever att de har konsensus.

Mellan vilka är det konflikt och över hur lång tid är det konflikt?

Utöver innehållsmässiga aspekter kan partipolitiska konflikter även klassificeras med avseende på vilka aktörer/intressenter det är som är bärare av konflikten.

Det finns ett mycket stort antal aktörer eller intressenter i det politiska rummet som kan representera en åsikt eller ett intresse och som utifrån det kan hamna i konflikt med en aktör eller intressent som representerar ett annat intresse. Men alla dessa konflikter speglas inte i partisystemet – de är inte ”partipolitiserade”. Konflikter som inte är partipolitiserade kan ändå vara närvarande på den parlamentariska arenan, men då återfinns dessa konflikter snarare inom än mellan partier. Andra typer av konflikter kan förekomma mellan grupper som inte är närva-

rande i parlamentet, eller mellan en sådan grupp och det politiska etablissemang där alla partier ingår.

Inom parlamentet kan de partipolitiska konflikterna variera i grad och art mellan olika partier. I detta sammanhang är det även av vikt att diskutera betydelsen av blockpolitik och konflikten mellan majoritet och opposition i ett parlamentariskt system. Utifrån ett majoritetsdemokratiskt perspektiv är det viktigt att ha en aktiv opposition som är beredd att ta över det politiska styret, på så vis menar förespråkarna att ansvarsutkrävandet underlättas. Det blir därmed tydligt vem som har ansvaret och som kan ställas till svars för den förda politiken. Utifrån ett mer samförståndsdemokratiskt perspektiv bör majoriteten söka samförstånd och kompromissa med oppositionen för att på så vis kunna få med så många som möjligt i beslutsfattandet. Utifrån ett majoritetsdemokratiskt perspektiv är detta inte önskvärt då det betyder att oppositionens roll blir otydlig och ansvarsutkrävandet försvåras (Lijphart 1999).

### Omfattningen på politiska konflikter

När det kommer till att mäta partipolitiska konflikter har tidigare forskning använt sig av olika möjligheter. Ett möjligt sätt är att utgå från politikernas subjektiva bedömningar om huruvida det råder ett konfliktfyllt klimat eller inte i partipolitiken (se ex. Bäck 2000; Lantto 2005; Karlsson 2012). Ett annat sätt att få en uppfattning om hur konfliktbeteendet ser ut är att i protokoll analysera vad som ofta benämns som konfliktmarkeringar. Med detta avses alternativa yrkanden, reservationer, voteringar etc. (se ex. Myhlback 1969; Johansson & Schmidt 1979; Patterson & Caldeira 1988; Coleman 1997; Lantto 2005).

Politiska konflikter kan även vara över olika långa tidsperioder. De kan exempelvis uppstå som ett plötsligt utbrott då en politisk konflikt blossar upp med full kraft, men som sedan lägger sig och försvinner lika plötsligt som den först kom till uttryck. Vidare kan politiska konflikter även finnas över årtionden och kan under den perioden ha varierat i omfattning och yttrat sig på olika vis vid olika tidpunkter.

### Att mäta konfliktnivån

Ett i forskningen ganska vanligt sätt att mäta åsiktsskillnader är att utgå från subjektiva bedömningar hos politiska aktörer eller medborgare, detta kan göras genom såväl enkäter som intervjuer. Ett problem med en sådan metod är att deras bedömningar kan färgas av hur kon-



fliktorienterat det politiska klimatet är och hur aktiv majoritet och opposition är i att betona skiljelinjerna mellan partierna och blocken. De har dock fördelen att man kan utläsa huruvida de politiska aktörerna upplever förändringar av klimatet i kommunen över tid. Här kan också olika dokument såsom partiprogram, budgethandlingar, protokoll, valmanifest etc. komplettera de subjektiva bedömningarna. I sådana dokument kan det dock vara svårt att avgöra hur aktörerna upplever klimatet i praktiken, här har således intervjuer en fördel över dokument. Dokument kan dock vara hjälpsamt för att kunna utläsa konflikter i sak. I figuren nedan illustreras hur konflikt skulle kunna mätas, för samtliga typer av konflikt är både intervjuer och enkäter möjliga att använda.

Typ av konflikt	Hur mäta?
Åsiktsskillnad - konsensus	Slå fast partiers hållningar i olika frågor, avgöra om hållningarna är samstämmiga eller ej samt bedöma avståndet. Möjligt att via enkät undersöka partirepresentanters åsikter och avgöra den faktiska skillnaden.
Konfliktbeteende - samarbete	Beteendeanalys, konfliktmarkeringar.
Partipolitiserade – icke partipolitiserade	Finns åsiktsskillnader mellan partier, och är skillnaderna större mellan partier än inom partier?
Enskilda partier – majoritet/opposition	I enkätdata analysera om de största åsiktsskillnaderna ligger mellan partier allmänt eller mellan styrande koalition och opposition? Hur upplevs relationen mellan majoritet och opposition?
Långvariga – kortvariga	I intervjuer/fallstudier identifiera uppkomna konfliktsituationer och försöka avgöra när de inleddes/avslutades. Rörande konfliktklimatet generellt: samstämmighet över tid i upprepade enkätundersökningar

Sammanfattningsvis kan vi säga att partipolitisk konflikt är ett samlingsbegrepp som kan stå för flera olika former av konflikter. Det kan dels vara konflikt som åsikt eller intresse, men också som beteende. Konflikter kan även variera med avseende på vilka som är bärare av konflikten, men konflikter kan också variera med avseende på över hur lång tid och i vilken omfattning den finns. Konflikter kan även mätas på olika vis.

Politiska organisationer och offentlig förvaltning är nära förbundna institutioner där de politiska konflikterna löses och besluten verkställs. Mycket tyder på att de politiska konflikter som diskuterats ovan kan ha betydelse i interaktionen mellan politik och förvaltning och att konflikterna kan ta sig olika uttryck beroende på hur förvaltningen och de politiska institutionerna organiseras. Efter att ha diskuterat de olika formerna av politiska konflikter ska vi nu

övergå till att diskutera relationen mellan förvaltningen och politik, samt hur förvaltningens organisering kan påverka de politiska konflikterna.

## Partikonflikter och förvaltningen

Partipolitiska konflikters betydelse för förvaltningen har två sidor: organiseringen av förvaltningen kan påverka konflikterna och konflikterna kan i sin tur påverka relationen till förvaltningen.

### Förvaltningen påverkar konflikter

Mänsklig interaktion bygger i stor utsträckning på regler, eller *institutioner*. Sådana regler behövs för att vi inte i varje situation ska behöva använda energi och tankekraft för att fatta beslut om hur vi ska agera, reglerna underlättar således mänskligt agerande (March & Olsen 1989). Institutioner skapar även förutsägbarhet, detta då de gör det lättare för oss att förutsäga hur andra aktörer kommer att agera. Det minskar således osäkerheten i sociala relationer. Institutioner kan vara formella, vilket innebär att de är planerade, beslutade och nedtecknade, eller så kan de vara informella. Inom ett fält eller på en arena finns alltid både formella och informella institutioner (Peters 1999). Om det i ett sammanhang saknas formella institutioner tenderar tomrummet att fyllas ut av informella institutioner. I de situationer då de formella institutionerna inte ger tillräcklig vägledning kan de informella reglerna ta över styrningen av ett handlande, de formella reglerna skjuts då mot periferin.

Utifrån detta förstår vi att de politiska institutionerna (valsysteem, parlament, exekutiva organ, etc.) skapar spelregler för den parlamentariska arenan och hur dessa institutioner är utformade påverkar således politikernas beteende (se ex. Carey & Shugart 1995). Förvaltningen är formellt sett en arena utan politiska partier, men dess organisering kan ändå förväntas påverka politiken. Detta såväl direkt som indirekt genom de politiska institutionernas anpassning. Fördelning av uppgifter och inflytande samt delegering mellan politiker och tjänstemän bestäms också av hur förvaltningen är organiserad. Politiska organisationer och offentlig förvaltning är sammankopplade institutioner där ramarna för politisk konfliktlösning sätts och därmed avgör hur besluten ska förverkligas. Beroende på vilken institutionell lösning som valts för den politiska organisationen kan de partipolitiska konflikterna och deras betydelse variera. Omfattningen och typen av politisk konflikt kan i sin tur också påverka förvaltningens arbete.

I somliga fall lämnar politikerna dessutom över beslut, och därmed även konflikterna, till tjänstemännen. Sammantaget kan politisk konflikt ses som en del av det demokratiska systemet vars uttryck kan påverkas av hur förvaltningen och de politiska institutionerna är organiserade, och konflikterna kan även ha betydelse för relationen mellan politiker och tjänstemän.

De senaste decennierna har det växt fram kritik mot att offentliga verksamheter är kostsamma och ineffektiva. Denna kritik har medfört stora förvaltningspolitiska förändringar och reformer som med ett samlingsnamn brukar kallas New Public Management (NPM). Det främsta skälet till reformerna har således varit att förbättra effektiviteten och i förgrunden till reformerna har det legat en kritik mot byråkrati och centralstyrning. Som förebild har ofta olika föreställningar av hur privata företag fungerar lyfts fram. Vissa av reformivrarna har hävdat att det inte bara går, utan att det dessutom är nödvändigt, att sära på politik och förvaltning. I syfte att skapa tydligare gränsdragningar har förvaltningsreformer såsom decentralisering eller delegering av beslutsmyndighet, målstyrning och en generell marknadsorientering hos förvaltningen införts. Förändringarna kopplas ofta till en ideologisk ”högervåg” som i sin kärna hade Reagans och Thatchers reformering av den amerikanska och brittiska politiken under 1980-talet. Arbetet med att öka effektiviteten inom den offentliga förvaltningen är relaterad till att den ekonomiska miljön under den tidsperioden var mer ansträngd (Cheung 1997; Rombach 1997; Denhardt & Denhardt 2000; Pierre & Painter 2010). De förvaltningsreformer som genomförts har därmed syftat till att i grunden förändra förutsättningarna för förvaltningens verksamhet och därmed också relationen mellan förvaltning och politik.

Eftersom reformerna använt det privata näringslivet som förebild har ideal överfört från privata företag till politiska organisationer. När dessa nya ideal och logiker tillämpas påverkas också hur politiska konflikter uttrycks och hanteras. Detta då reformerna bar med sig en styrningsfilosofi som grundar sig på konsensus och enhetlighet medan den traditionella logiken i den representativa demokratin ställde krav på att förtroendevalda och politiker skulle företräda speciella medborgargrupperns intressen, agera för att stärka partiets maktpositioner etc. (Bäck 2000: 181). Om politiska organisationer ska uppträda som enhetliga aktörer med en gemensam preferens begränsas politiska ledares utrymme att företräda alternativa intressen och ståndpunkter. Dessa värdeförändringar och organisationsreformer har på så vis fundamentalt förändrat förutsättningarna för interaktionen mellan politik och förvaltning.

I reformernas kölvatten har en debatt om politikerrollen växt fram om att ”rationalisera politiken”. Ett motiv till detta var att genom en renodling av politikerroller skulle relationen mellan

chefstjänstemännen och heltidspolitikerna å ena sidan och fritidspolitikerna å andra sidan att underlättas. Den politiska processen skulle på så vis bli mer förutsägbar och styrbar. Henry Bäck (2000; 2003) har sammanfattat de viktigaste effekterna av NPM för politiker och relationen mellan politik och förvaltning i följande tre punkter:

- Särintressen är inte längre legitima i kommunalpolitiken. Synen på politik som en kamp mellan olika intressen och att demokratin är den process vi använder för att hantera sådana intressekonflikter har blivit illegitim. Istället refererar politiker allt oftare till vikten av att ha en helhetssyn och att se till allmänintresset istället för särintresset.
- Partikonkurrens och partikonflikt fyller ingen viktig demokratifunktion. Partierna kan nästan i sin grund sägas stå för olikhet, och utifrån kunskapen att de särintressen som partier ofta representerar förlorat legitimitet kan vi också förstå att partiernas ideologiska konflikter anses vara onödiga när vi nu istället ska sträva efter ”det allmänna bästa”.
- Förvaltningen styrs med målstyrning. Ett motiv till införandet av målstyrning har varit att skapa en tydligare gräns mellan politik och förvaltning, att avlägsna politikerna från det direkta ansvaret för verksamheten för att istället få dem att ägna sig åt övergripande inriktning, visioner och målsättningar.

De traditionella bilderna av hur demokratin bör fungera skapade krav på att förtroendevalda ska företräda särintressen, vara lojal gentemot partilinjen, etc. Medan de ideologier som följt av NPM ställer motsatta krav. Politiker bör istället se till allmänintresset, bortse från ideologiska konflikter och partiprogram och styra förvaltningen med hjälp av mål. Vissa forskare har också hävdats att en del av de reformer som genomförts under NPM har förstärkt de samarbetsorienterade inställningarna eftersom de nya reformerna inte tycks vara förenliga med intressekamp, konfliktlösning och konflikthantering (Bäck 2000: 197). Men det finns även forskning som pekar åt motsatt riktning. Lantto har till exempel visat hur de ökade inslagen av målstyrning drivit fram tydligare åsiktsskillnader mellan partierna. De partipolitiska konflikterna *ökade* således som följd av införandet av målstyrning (Lantto 2005).

Centralt i NPM har varit reformer såsom privatisering och marknadsisering av förvaltningen, bolagisering, beställar-utförar-styrning etc. Graden av NPM i denna form varierar dock mellan kommuner. En annan reformvåg som är relaterad till NPM är avsektorisering. Historiskt har facknämnder, där förvaltningens verksamhet delas in i sektorer, haft en stark ställning i den svenska lokala demokratin. De senaste årtiondena har alltför många kommuner genomfört

nämndreformer och avvecklat facknämnderna (Karlsson et al. 2009). Med tanke på facknämndernas starka ställning i den svenska demokratin kan detta ses som en omfattande reformering. Vid avskaffandet av nämnder har det skapats en organisation som bygger på fullmäktigeberedningar och styrelseutskott. Även här är målet att föra bort politikerna från direkt kontroll över förvaltningen för att istället ägna sig mer åt generella frågor och att inte vara sektorsrepresentanter. Den tidigare forskningen är här inte enig om hur dessa reformer influerat de politiska aktörerna och de politiska konflikterna. Där viss forskning pekar på att de samarbetsorienterade inställningarna har förstärkts och annan forskning pekar på att det istället är de politiska konflikterna som ökat till följd av reformerna. Om, hur och på vilket vis avsektoriseringen och de organisationsreformer som sammankopplas med NPM påverkar hur de partipolitiska konflikterna tar sig uttryck är därmed ännu inte klarlagt, och här kan projektet således bidra med ny kunskap.

### Relationen mellan politik och förvaltning och partipolitiska konflikters effekter

Det andra perspektivet som man kan anlägga på de partipolitiska konflikternas betydelse för förvaltningen är vilka effekter de har för förvaltningens verksamhet och för relationen mellan politik och förvaltning. I forskningslitteraturen finns ett flertal normativa ideal för hur ansvaret mellan politiker och tjänstemän bör fördelas. Enligt en traditionell idealtyp över den offentliga förvaltningen är det politikerna som utformar mål och policys och det är sedan tjänstemännen som är ansvariga för att neutralt utföra och verkställa de politiskt fattade besluten. Det finns emellertid en mängd forskning som visar på att verkligheten är mer komplex än så och att tjänstemän har ett stort politiskt inflytande (Pressman & Wildavsky 1973; Brunsson & Jönsson 1979; Aberbach et al. 1981; Svara 1985; Lipsky 2010; Bengtsson 2012). I och med sitt inflytande har tjänstemännen en betydelsefull roll i det demokratiska systemet då de har möjlighet att påverka de demokratiska beslutens innehåll och utformning. Deras roll i det demokratiska systemet kan dock variera beroende på kontexten, om de tar sig möjligheten att påverka, hur deras möjligheter att påverka uppstår, hur deras arbete regleras, hur uppgiftsfördelningen ser ut etc. Det finns bland annat tidigare studier som pekat på att politisering och politiska konflikter har betydelse för vilket handlingsutrymme politiker respektive tjänstemän har (se ex. Johannesson 1989; Fridolf 1993; Tahvilzadeh 2012). Den politiska dynamik som omgärdar en sakfråga kan ha inverkan på vilket inflytande och handlingsutrymme politiker respektive offentliga tjänstemän har. Det är tänkbart att de partipolitiska konflikterna som präglar den sakfråga eller det politikområde som är föremål för interaktionen mellan politiker

och tjänstemän kan skapa mer eller mindre handlingsutrymme för respektive aktörsgrupp. Exempelvis visade Mouritzen och Svava (2002) i sin studie att politiker i vissa situationer kan engagera sig mer i styrningen och vara mer angelägna om att påverka ett besluts innehåll, vilket menades bero på att politiker i vissa frågor kan ha ett större intresse av att ha inflytande över sakfrågan. Det kan således innebära att när politiker är särskilt intresserade av att påverka beslut, inriktning och utfall i politiska processer, så minskar de offentliga tjänstemännens handlingsutrymme (Tahvilzadeh 2012: 61). Trots att vi vet att offentliga tjänstemän har inflytande vet vi fortfarande lite om hur tjänstemäns inflytande och hur maktrelationen mellan politiker och tjänstemän tar sig uttryck (Bengtsson 2012: 18) och hur den kan påverkas av ett konfliktfyllt klimat. I det följande avsnittet följer en diskussion om ett par av de avseenden där relationen kan variera.

### *Inflytande och handlingsutrymme*

Formellt är de offentliga tjänstemännen underordnade de folkvalda politikerna och relationen mellan dessa grupper är tydligt hierarkisk. Den tidigare forskningen om relationen mellan politiker och tjänstemän visar dock på att tjänstemän har stora möjligheter att påverka politiken och dess utfall. Förvaltningens handlingsutrymme och inflytande kan öka när det finns oklarheter gällande förvaltningens förhållande gentemot såväl politiker som medborgare. Handlingsutrymmet stärks ytterligare när tjänstemännen upplever att regelverk saknas eller är bristfälligt (Winter 2002). Politik skapas normalt genom en interaktion mellan tjänstemän och politiker och den minsta inblandningen av politiker i en sådan interaktion är att politiker måste anta tjänstemännens förslag då den formella beslutanderätten finns hos politikerna. Politiker har därför möjlighet att begränsa tjänstemännens handlingsutrymme då de kan ange hur och på vilket vis tjänstemännen ska bidra eller hur deras bidrag till det politiska arbetet ska utformas. Tjänstemännens handlingsutrymme försvinner dock aldrig helt, men deras möjlighet att utöva inflytande och handlingsutrymme kan variera.

### *Uppgiftsfördelning, detaljreglering och delegering*

Det finns ett direkt samband mellan tjänstemännens handlingsutrymme och graden av detaljreglering på så vis att ju mer generell och oprecist ett regelverk är utformat, desto högre grad av handlingsutrymme lämnas det till tjänstemännen för att fylla ut det tomrum som uppstår som en effekt av oprecisa regler. Och omvänt gäller således att när ett regelverk är detaljerat

och anger hur tjänstemän ska genomföra de politiskt fattade besluten, så minskar också handlingsutrymmet (Cinque 2008: 62).

Graden av detaljstyrning kan också kombineras med delegering och decentralisering av befogenheter och ansvar (Pierre 2010: 249ff). Det finns ingen allmängiltig definition av vad begreppet delegering betyder. Men grovt innebär politisk delegering att ett överordnat politiskt organ överför beslutsmakt för en fråga till ett underordnat organ. Exempelvis när kommunfullmäktige delegerar uppgifter till en nämnd eller när staten överför ansvar och makt till kommuner och landsting (Montin 2002: 42-45). Det kan också innebära en delegering av beslutsmakt bort från de politiska institutionerna till tjänstemän, förvaltningar eller medborgare. Vilket skulle kunna innebära att tjänstemännens handlingsutrymme ökar.

Förvaltningens verksamhet och de offentliga tjänstemännen står utanför det partipolitiska spelet, men mycket tyder på att de partipolitiska konflikterna har betydelse även för relationen mellan politik och förvaltning. De politiska konflikterna kan exempelvis göra att vissa sakfrågor hamnar i fokus medan andra hamnar i skuggan, och således påverka de olika aktörernas inflytande och handlingsutrymme. De kan även ha betydelse för kortsiktighet respektive långsiktighet i planeringen. Utifrån avsnitten ovan förstår vi att tjänstemäns inflytande ökar när regelverket är generellt eller oprecist formulerat. Möjligen kan en ökning av partipolitiska konflikterna liknas vid en ökning av regler, där handlingsutrymmet och inflytandet för tjänstemännen krymper när konflikterna ökas. Och omvänt är det således tänkbart att handlingsutrymmet för förvaltningen ökar då konflikterna minskar och samförståndet mellan de politiska aktörerna är högre.

### Hur mäta?

De partipolitiska konflikterna kan ha konsekvenser för relationen mellan politik och förvaltning. Det finns många olika metoder som kan användas för att analysera den här relationen i termer av inflytande och uppgiftsfördelning. En naturlig utgångspunkt är att utgå från subjektiva bedömningar hos kommunala politiker och tjänstemän, i enkäter och intervjuer. Utifrån detta går det sedan att klassificera relationen mellan politiker och tjänstemän i termer av inflytande och uppgiftsfördelning. Man kan förvänta sig att relationen kan variera från att politikerna anger övergripande mål för verksamheten och lämnar ett stort inflytande och handlingsutrymme till tjänstemännen över hur dessa mål bäst uppnås, till att politikerna anger

hur förvaltningen och tjänstemännen bör agera i detalj och därmed minskar tjänstemännens handlingsutrymme och möjlighet till inflytande. En kritik mot att använda sig av subjektiva bedömningar är att det finns en risk att folk svarar vad de tror att de bör svara, vilket i det här fallet innebär att de beskriver relationen enligt idealmodellen. Ett sätt att komma runt detta är att istället för att i intervjuer be intervjupersonen analysera situationen allmänt, så kan jag be intervjupersonen beskriva konkreta situationer och beslutsprocesser och att jag sedan tolkar in uppgiftsfördelningen i efterhand. Utöver att utgå från subjektiva bedömningar kan också beslut och dokument från specifika situationer studeras för att få en bättre insyn i relationen och uppgiftsfördelningen. I projektets fokus står just nu konfliktklimat på en mer aggregerad nivå i kommunen, inte i olika politikområden eller i enskilda frågor. Även då det nu verkar vara det generella konfliktklimatet som står i fokus, så har jag möjlighet att uttala mig om detta genom att med kvalitativa metoder studera enskilda processer eller fall och sedan aggregera det genom en sammanvägd analys av klimatet. Genom enkätdata finns möjlighet att uttala sig om konflikt på kommunnivå, men inte mer specifikt än så.

En gemensam utgångspunkt för samtliga delstudier inom projektet är komparativ kommunforskning. Genom att göra systematiska jämförelser ökas också möjligheten att se mönster i interaktionen och bidra till förståelse om hur förvaltningens organisering kan påverka de politiska konflikterna, och hur konflikterna i sin tur kan ha effekter på relationen mellan politik och förvaltning i termer av inflytande och uppgiftsfördelning.

## Syfte och forskningsfrågor

Tidigare forskning har dominerats av studier om partipolitiska konflikter på den parlamentariska arenan och hur de politiska ledarna där använder sitt mandat. Då de politiska ledarna även har ett ansvar för att styra den offentliga förvaltningen kan de partipolitiska konflikterna även ha betydelse för relationen mellan politik och förvaltning. Det övergripande syftet för avhandlingsprojektet är att öka kunskapen om hur förvaltningens organisering påverkar hur de politiska konflikterna tar sig uttryck samt vad politiska konflikter har för betydelse för relationen mellan politiker och tjänstemän. Utifrån syftet härleds två övergripande frågeställningar som kan brytas ner till fyra frågor som undersöks i varsin delstudie:



1. Hur påverkas partipolitiska konflikter av hur förvaltningen och de politiska institutionerna organiseras?
  - a) Hur stor effekt har institutionella faktorer för graden av politisk konflikt jämfört med andra relevanta faktorer?
  - b) Vilka är de mekanismer i olika institutionella arrangemang som påverkar hur politiska konflikter tar sig uttryck?
2. Hur påverkas relationen mellan politik och förvaltning av partipolitiska konflikter?
  - a) Hur påverkas relationen mellan politik och förvaltning i termer av inflytande och uppgiftsfördelning av partipolitisk konflikt?
  - b) Hur påverkas relationen mellan politik och förvaltning i termer av inflytande och uppgiftsfördelning av partipolitisk konflikt över tid generellt och mer specifikt under valår (då partipolitiska konflikter av naturliga skäl eskalerar) jämfört med mellanvalsår?

## Design

För att öka förståelsen för hur politiska konflikter yttras och hanteras är det nödvändigt att använda flera, men jämförbara, fall som mellan sig har varierande grad, och typ, av konflikter. För en sådan studie lämpar sig komparativ kommunforskning väl då det finns ett stort antal kommuner som mellan sig är tillräckligt lika, respektive olika, för att skapa goda förutsättningar för komparationer och generaliseringar. Kommunerna är också territoriellt avgränsade med möjlighet att isolera strukturella faktorer. Vidare har forskningen om demokrati och politiska konflikter i huvudsak fokuserat på nationella nivåer, det finns således relativt lite forskning om detta på lokal nivå och här kan avhandlingen därför ge ett bidrag.

Sett till världen i stort har Sverige stora kommuner med omfattande politiska organisationer med ett stort politiskt ansvar för välfärdsfrågor (Hesse & Sharpe 1991; Lidström 2003). Den lokala politiken i Sverige hanterar frågor över hela det politiska spektrumet och ansvarar för serviceproduktionen i livets alla skeden, från barnomsorgen till äldreården. Arbetet inom den offentliga förvaltningen på lokal nivå påverkar således miljoner svenskars liv. Dessutom har de svenska kommunerna sedan länge varit föremål för förvaltningspolitiska förändringar där olika organisationsförändringar har avlöst varandra. Den lokala politiska organisationen i Sverige bygger på olika institutioner med olika organisatoriska funktioner. Relationen mellan dessa institutioner regleras av kommunallagen, men numera lämnar den lagen fältet öppet för kommunerna att själva strukturera sin organisation. Det medför att det också finns en stor

variation i hur de svenska kommunerna valt att strukturera sina organisationer (Statskontoret 1999). Tidigare studier har även indikerat att de politiska konflikterna i de svenska kommunerna varierar i omfattning och typ (se ex. Karlsson 2003; Karlsson et al. 2009). Detta sammantaget gör att svenska kommuner av metodologiska skäl är lämpliga analysobjekt för att generera möjligheter att dra slutsatser om politiska konflikter i allmänhet. Inom projektet kommer sedan en kombination av metoder, både kvantitativa och kvalitativa metoder, att användas.

## Fallet Sverige

Eftersom avhandlingen kommer att fokusera på Sverige men samtidigt rikta sig till en internationell publik är det viktigt att diskutera fallet Sverige i en mer generell kontext. Någon forskning som tagit ett helhetsgrepp om Sverige utifrån ett konflikt- och samförståndsperspektiv på de olika nivåerna finns inte. Men utifrån den forskning som finns är det möjligt att skapa en bild av hur Sveriges historiska utveckling har sett ut.

### Sverige kontra andra länder

I länder som USA, Nya Zeeland och Storbritannien bygger det politiska systemet på konkurrens mellan partier om makten och den som vinner ”tar allt” (Lewin 2002: 51f; Arter 2006: 13). I flera europeiska länder är samförståndsdemokratien vanligare, vilket innebär att vinnare och förlorare samarbetar. Styrelse genom koalition och kompromisser är därför modellen (Lijphart 1999). De skandinaviska länderna är på sätt och vis läroboksexempel på samförståndsdemokratier (Arter 2006: 11). Sverige har ett flerpartisystem där ett parti, Socialdemokraterna, historiskt sett har dominerat. Ett parti har dock sällan haft möjlighet att ensamt bestämma över den förda politiken. Sverige har således en lång tradition av vad som ibland betecknas som samförståndskultur (SOU 1990:44 s. 23f) eller som samarbetsdemokrati (Lewin 2002). Sedan den allmänna rösträtten trädde i kraft i Sverige har det endast skett vid ett tillfälle att ett parti erhållit egen majoritet i riksdagen (Lewin 1984; Hewlett 1998: 44-46). I praktiken har det därför varit en nödvändighet för de politiska partierna att styra genom koalitioner och samarbete med oppositionella partier (Lewin 1984; Arter 2006: 266). En sådan verklighet där partierna måste samarbeta genom olika överenskommelser innebär att en del av partiernas egna önskemål ibland blir offrade (Lewin 1984). Arter menar att Sveriges

politiska system visserligen har ett beteendemönster som förknippas med samförståndsdemokrati, men att landets tradition av att regeringspartiet har en form av *binding consensus* med ett eller två av oppositionspartierna innebär att den lagstiftande makten i realiteten snarare bedrivs i en form av majoritetsdemokrati (Arter 2006).

### Nationell nivå respektive lokal nivå

Historiskt har en skillnad mellan demokratin på riksnivå och demokratin på lokal nivå varit att då rikspolitiken kännetecknas av en högre grad av partipolitiska strider och polarisering mellan partierna har demokratin på lokal nivå varit präglad av samförstånd och pragmatism (se ex. Sanne 2001). Ett praktiskt uttryck för den kommunala politikens samförståndsdemokratiske rötter är det kommunala samlingsstyret i styrelser och nämnder som finns inskrivet i dagens kommunallag. Forskningen beskriver också kommunalpolitiken som dominerad av samförståndsdemokratisk karaktär fram till 1950- och 1960-talet. Därefter sker en tilltagande partipolarisering som inneburit ett mer konfliktorienterat arbetssätt i kommunerna och den lokala politiken har därmed utvecklats i riktning mot majoritetsstyre, bort från de ideal om beslut i samförståndsanda som finns inskriven i dagens kommunallag (Lantto 2005: 37f; Gilljam et al. 2010: 83ff). I och med denna utveckling har partiernas roll blivit förstärkt och numera organiserar sig partierna i en styrande sida och en oppositionssida under hela mandatperioden. Gilljam, Karlsson och Sundell fann i sin studie över representationsprincipernas utbredning i riksdag och kommuner att partiprincipen, sedan slutet av 1960-talet, har ökat och idag har ungefär samma stöd i kommunfullmäktige som i riksdagen (Gilljam et al. 2010: 44ff). Således håller de svenska kommunpolitikerna hårt på partilinjen oavsett forum och parti (Skoog 2011).

Denna utveckling har lett till en ökad polarisering mellan partigrupperna på lokal nivå och en informell utveckling mot majoritetsdemokrati. Denna informella form av majoritetsstyre innebär att kommunens majoritet tillsätter ordförande- och vice ordförandeposterna i kommunstyrelsen och de övriga nämnderna. För att ett formellt majoritetsstyre ska kunna införas i svenska kommuner behöver kommunallagen ändras. Ett förslag om en sådan ändring där majoritetsstyre ska kunna införas som försöksverksamhet har nyligen lagts fram i en statlig utredning (SOU 2012:30). Den idén är inte ny utan har diskuterats i olika utredningar sedan 1960-talet (Gidlund 1989). Ett formellt majoritetsstyre skulle i praktiken innebära ett införande av kommunal parlamentarism. Det finns delade meningar om vad det skulle inne-

bära utöver att kommunstyrelsen skulle bli beroende av fullmäktiges aktiva, eller passiva, stöd. De tänkta fördelarna med införandet av kommunal parlamentarism är att det politiska ansvaret skulle bli klarare, den politiska styrningen skulle bli effektivare och de politiska alternativen skulle bli tydligare, vilket skulle kunna leda till tätare maktväxlingar. Bland de tänkta nackdelarna finns risken att kommunens opposition får svårt att göra sin röst hörd. Det skulle särskilt gälla de mindre partierna (Montin 2004: 93f; SOU 2012:30). Utvecklingen visar att de formella reglerna idag till viss del är inaktuella. Den informella formen av majoritetsstyre innebär att det i Sveriges 290 kommuner finns en variation i dels hur det politiska systemet ser ut, omfattningen på de politiska konflikterna samt hur dessa hanteras. Att de politiska konflikterna yttras och hanteras olika i olika kommuner kan göra att det politiska systemet ser olika ut även inom samma nationella kontext (Karlsson 2012).

De svenska kommunerna sedan länge varit föremål för olika förvaltningspolitiska reformer där organisationsförändringarna har avlöst varandra. Den kommunala politiska organisationen bygger på olika institutioner med olika organisatoriska funktioner. De formella organ som traditionellt utgör kärnan av den lokala politiska organisationen är kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna. Hur dessa institutioner förhåller sig till varandra regleras av kommunallagen, men sedan 1990-talet lämnar den lagen också utrymme för kommunerna att själva designa sin organisation (Statskontoret 1999). På lokal nivå i Sverige finns det således en variation i hur vi organiserar de politiska institutionerna (Karlsson et al. 2009). Beroende på hur politiken är organiserad kan de politiska konflikterna ta sig olika uttryck, variera i omfattning och hanteras på olika vis.

Det är svårt att uttala sig entydigt om huruvida den svenska kommunalpolitiken idag är att beteckna som i huvudsak majoritets- eller samförståndsinriktad då det råder en variation i demokratisyner. Trots att det finns en medvetenhet om att kommunalpolitiken har förändrats lever det fortfarande kvar en bild av att det är samförstånd och pragmatism som råder. En möjlig förklaring till kommunernas tradition av samförståndsanda är institutionellt. Det faktum att det på kommunal nivå råder formellt samlingsstyre i kommunstyrelsen och i nämnderna gör att oppositionen i ett tidigt skede får möjlighet att påverka den förda politiken. Detta visar således på att hur förvaltningen och de politiska institutionerna organiseras kan påverka hur de politiska konflikterna tar sig uttryck, vilket projektet också kan bidra med ökad kunskap om.

## Tillgängligt material

Tillgång finns till ett intervjumaterial från forskningsprojektet *Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid*. Materialet innehåller intervjuer som genomfördes under våren 2011 med de högst uppsatta politikerna och tjänstemännen i 14 svenska kommuner. Där har frågor ställts som specifikt berör relationen mellan kommunens majoritet och opposition samt relationen mellan politiker och tjänstemän vid såväl beslutsfattandet som vid verkställandet av besluten. För att besvara de frågor som ställs inom avhandlingsprojektets delstudier behöver kompletterande data samlas in, men ett visst grundmaterial finns det således tillgång till.

Därtill har avhandlingsprojektet tillgång till Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningarna 2008 och 2012, två enkätstudier riktade till samtliga folkvalda i Sveriges landsting och kommuner, och där specifika frågor har ställts om det politiska klimatet, relationen mellan majoritet och opposition, politiska sakfrågor (vilket kan omvandlas till mått på oenighet i sak) samt relationen mellan politiker och tjänstemän.

## Sammanläggningsavhandlingens komponenter

Projektet kommer att rapporteras i en sammanläggningsavhandling med 4 artiklar och en kapp. I fokus för avhandlingen står partipolitiska konflikter, vad som påverkar hur konflikter tar sig uttryck samt vad konflikter kan få för effekter. Efter kappans teoretiskt härledda diskussion kring definitionen av politisk konflikt kan artiklarna sedan ses som nedslag där svar söks på frågor som är härledda från de övergripande forskningsfrågorna för avhandlingsprojektet:

1. Hur påverkas partipolitiska konflikter av hur förvaltningen och de politiska institutionerna organiseras?
2. Hur påverkas relationen mellan politik och förvaltning av partipolitiska konflikter?

Det artiklarna har som gemensam utgångspunkt är komparativ kommunforskning. Där de två första artiklarna syftar till att, med olika angreppssätt, besvara den första övergripande frågeställningen. De två senare frågorna för artiklarna syftar till att besvara den andra övergripande frågeställningen för projektet. Frågorna för artiklarna sammanfattas kort i figuren nedan. För-

slagen till artiklarna är mycket preliminära och jag tar gärna emot förslag på hur de kan förbättras.

<b>Inledning(/Kappa)</b>			
1. Formulering av generella frågeställningar och sammanställningar och diskussion av delstudiernas resultat. Därtill: 2. Vad är partipolitisk konflikt? – Utveckling av begreppsapparat för klassificering av partipolitiska konflikter generellt 3. Egenskaper och förutsättningar hos förvaltningen som kan tänkas påverka/påverkas av politiska konflikter – en litteraturoversikt			
<i>Hur påverkas partipolitiska konflikter av hur förvaltningen och de politiska institutionerna organiseras?</i>		<i>Hur påverkas relationen mellan politik och förvaltningen av partipolitiska konflikter?</i>	
<b>Artikelidé 1,</b>  Hur stor effekt har institutionella faktorer för graden av politisk konflikt jämfört med andra relevanta faktorer?  Kvantitativ analys av enkätdata: effekten på konfliktgrad i Sveriges kommuner av institutionella faktorer jämförs med t ex ekonomiska och partipolitiska faktorer.	<b>Artikelidé 2,</b>  Vilka är de mekanismer i olika institutionella arrangemang som påverkar hur politiska konflikter tar sig uttryck?  Fallstudie av kommuner med olika typer av institutionella arrangemang	<b>Artikelidé 3,</b>  Hur påverkas relationen mellan politik och förvaltning i termer av inflytande och uppgiftsfördelning av partipolitisk konflikt?  Fallstudie: Intervjuer av toppledare i majoritet, opposition och förvaltning om deras erfarenheter Ev. i kombination med kvantitativa data	<b>Artikelidé 4,</b>  Hur påverkas relationen mellan politik och förvaltning i termer av inflytande och uppgiftsfördelning av partipolitisk konflikt över tid generellt och mer specifikt under valår (då partipolitiska konflikter av naturliga skäl eskalerar) jämfört med mellanvalsår?  Fallstudie: Besök i kommuner under mellanvalsår och valår

*I det kommande avsnittet följer en preliminär utveckling av dessa idéer och förslag till hur de kan studeras i artiklarna.*

## Artikelidé 1

- Hur stor effekt har institutionella faktorer för graden av politisk konflikt jämfört med andra relevanta faktorer?

Syftet med denna delstudie är därför att komma närmare vad som kan påverka politiska konflikter och i det sammanhanget särskilt fokusera faktorer relaterade till förvaltningens

organisering i termer av NPM och grad av sektorisering. Dessa institutionella faktorer s effekter jämförs med andra relevanta faktorer.

### *De oberoende variablerna*

Det finns en rad faktorer som kan tänkas påverka omfattningen av partipolitiska konflikter. Vissa faktorer, till exempel ekonomiska, kan klassificeras som externa till den politiska arenan. Inflytelserika statsvetare har tidigare betonat kopplingen mellan positiv utveckling (ofta ekonomisk utveckling) och partipolitiska relationer (Axelrod 1987; Putnam 1996; Ostrom 1990). Tidigare studier har även indikerat att ekonomisk stress kan påverka de politiska konflikterna (Lantto 2005). Wörlund (1999) framhåller att ekonomiska svårigheter öppnar upp för intåget av lokala partier på den kommunalpolitiska arenan, vilket i sin tur kan minska samförståndsandan inom politiken. I en tidigare studie jämfördes kommuner med god ekonomisk situation med kommuner med ansträngd ekonomi, där visade resultaten på att det politiska samarbetet var starkare i de ekonomiskt stabila kommunerna (Brorström & Siverbo 2002).

Andra faktorer kan beskrivas som interna och är direkt förknippade med situationen på den parlamentariska arenan. Hit hör den partipolitiska sammansättningen, typ av styrande koalition (minoritet/majoritet, förekomst av tungan-på-vågen-partier etc.) samt grad av partipolitisk fragmentering.

För att undersöka effekten av de faktorer som står i fokus för denna delstudie, dvs. institutionella faktorer som relaterar till förvaltningens organisering, måste sådana effekter kontrolleras för och vägas emot, *effekter av samhällsekonomi och parlamentets partipolitiska sammansättning*.

En central institutionell faktor är *förekomsten av NPM* i en kommun. Många indikatorer kan potentiellt användas i detta sammanhang, t ex grad av privatisering, grad av bolagisering, förekomst av beställar-utförar-styrning, etc.

En annan faktor är graden av *sektorisering* av den kommunala organisationen. Traditionellt har facknämnder, där verksamheten delas in i sektorer, haft en stark ställning i den lokala demokratin, men de senaste årtiondena har alltfler kommuner genomfört nämndreformer och avvecklat facknämnderna. När nämnderna avvecklats har det istället skapats en organisation

som bygger på fullmäktigeberedningar och styrelseutskott. Antalet verksamhetsnämnder i en kommun är därför en god indikator för graden av sektorisering.

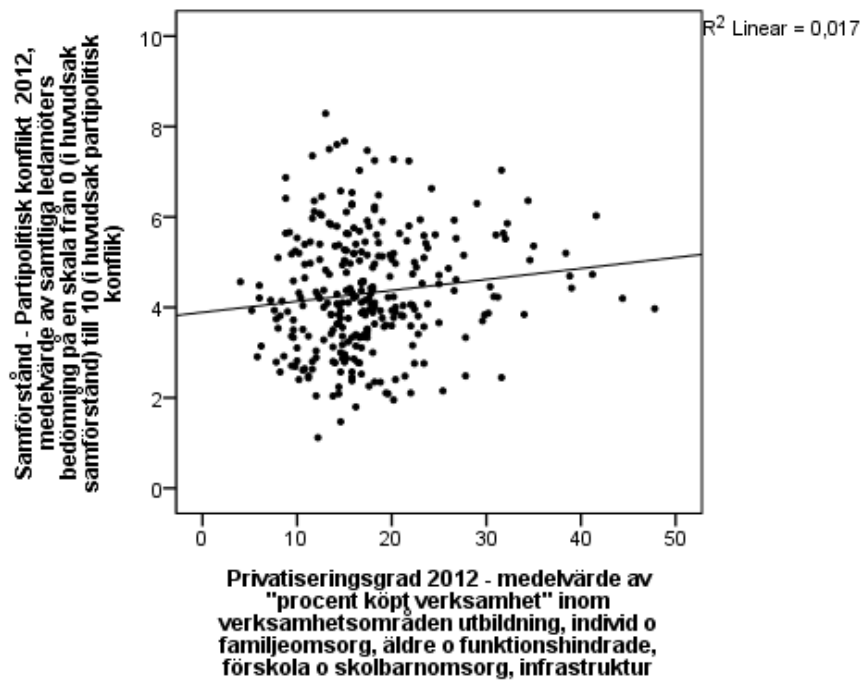
De politiska konflikterna kan även påverkas av informella institutioner. Ett exempel på en sådan faktor är den högste politiske ledarens roll. I hela det kommunala Europa pågår en centralisering och en maktkoncentration hos den ledande politikern – *borgmästaren* (i Sverige kommunstyrelsens ordförande). I internationell jämförelse är de nordiska borgmästarna, formellt sett, svaga i relation till tjänstemännen (Goldsmith & Larsen 2004). Men studier har visat att den svenska borgmästarens inflytande över de lokala angelägenheterna inte är mindre än det inflytande borgmästare i andra länder har (Bäck 2005). En anledning till detta är informella regler och förväntningar (Bäck 2005). Att KSO:s grad av inflytande bygger på informell grund medför också att det faktiska inflytandet varierar från kommun till kommun. *Kommunstyrelsens ordförandes politiska inflytande* är därför en möjlig indikator i studien. Graden av inflytande kan mätas genom kommunfullmäktigeledamöternas uppskattning av detsamma i kommunfullmäktigeenkäten.

En annan institutionell faktor som vi redan vet kan påverka de politiska konflikterna är *kommunstorleken* (Karlsson 2013). Kommunstorlek är därför en viktig kontrollvariabel i sammanhanget.

#### *De beroende variablerna*

Preliminärt kommer den beroende variabeln, partipolitisk konflikt, att mätas på två sätt: Dels grad av konfliktbeteende (kommunpolitikerns subjektiva bedömning), dels grad av åsiktsskillnad – konflikt i sak.





Figuren ovan illustrerar sambandet utifrån enkätsvaren i Kommun och landstingsfullmäktigeundersökningen 2012 mellan upplevd konflikt och privatiseringsgraden. Det visar på att det dels finns en variation mellan kommunerna och att det finns ett samband mellan variablerna, om än ett svagt sådant. I delstudien undersöks graden av konflikt i kommunen som helhet, vilket inte är detsamma som hur en konflikt tar sig uttryck eller var i kommunen den förekommer.

## Artikelidé 2

- Vilka är de mekanismer i olika institutionella arrangemang som påverkar hur politiska konflikter tar sig uttryck?

De senaste decennierna har olika förvaltningspolitiska reformer och organisationsförändringar avlöst varandra. De olika vågorna av förändringar har framför allt syftat till att försöka förbättra effektiviteten och ett par av de större förändringarna har haft olika föreställningar om hur privata företag fungerar som förebild. Hit hör bland annat reformer såsom decentralisering eller delegering av beslutsmakt, att kommunerna blivit mer marknadsorienterade och att målstyrningen ökat (Rombach 1997; Bäck 2000: 174-184; Lantto 2005). Det framkommer ofta i forskningslitteraturen att reformerna och styrningsidealen som följde med NPM försvårar hur konflikter uttrycks och hanteras. Styrningsidealen är ofta inspirerade av företagsvärlden där ledningen har en tämligen enhetlig inriktning och ofta är präglad av konsensus, den politiska

världen kännetecknas däremot av konflikt och åsiktsskillnader (Rombach 1997; Montin 2004: 104; Lantto 2005). Vissa forskare har hävdats att de förvaltningsreformer som genomförts i och med NPM har förstärkt de samarbetsorienterade inställningarna, detta då de nya reformerna inte ses som förenliga med intressekamp och konflikter (Bäck 2000: 197). Men det finns även forskning som pekar åt motsatt riktning; att de politiska konflikterna ökat som följd av införandet av målstyrning (Lantto 2005). Den tidigare forskningen på området pekar här åt olika håll, och vi vet därför fortfarande lite om genom vilka mekanismer som förvaltningens organisering påverkar hur de partipolitiska konflikterna tar sig uttryck.

Som det beskrevs i det tidigare avsnittet fokuserar artikelid 1 på konfliktklimatet på en generell nivå, som en form av kultur eller anda i en kommun. Idén för den här artikeln kan ses som en fördjupning av detta där frågan som ställs är vilka de mekanismer är som i olika institutionella arrangemang påverkar hur politiska konflikter uppstår och tar sig uttryck. I fokus för denna studie står de händelser och situationer som bygger upp det generella. Detta kan exempelvis göras genom att studera berättelser från centrala aktörer om hur beslut fattas i konfliktsituationer. En lämplig forskningsdesign för att besvara den frågan är komparativa fallstudier, där ett antal fallkommuner väljs ut som representanter för alternativa organisationsformer. Genom att jämföra liknande konfliktsituationer i kommuner med olika organisering skapas möjligheter att uttala sig om hur förvaltningens organisering påverkar hur de politiska konflikterna fortlöper. Exempelvis om konflikterna handlar om liknande frågor, om de handlar om prioriteringar, och i så fall prioriteringar mellan vad? Är det generella mål eller verksamhetsfrågor som hamnar i fokus för konflikterna? Nedan följer en figur som åskådliggör en möjlig urvalsgrund för en sådan studie.

		<b>NPM-grad</b>	
		Låg	Hög
<b>Sektorisering</b>	Låg		
	Hög		

I studien ingår således ett par kommuner med få respektive många sektorsnämnder, och kommuner med hög respektive låg grad av NPM-inslag i förvaltningen (privatisering, bolagi-

sering etc). I intervjuer med företrädare för partier i majoritet och opposition undersöks vilka mekanismer i olika institutionella arrangemang är som påverkar hur de partipolitiska konflikterna tar sig uttryck.

## Artikelidé 3

- Hur påverkas relationen mellan politik och förvaltning i termer av inflytande och uppgiftsfördelning av partipolitisk konflikt?

I de klassiska verken om relationen mellan politikerna och de tjänstemännen utformades idealtyper där politikerna utformar mål och policys och tjänstemännen är neutrala utförare. Trots att det finns en formell ansvarsfördelning visar resultaten från tidigare forskning att tjänstemän har möjlighet att utöva inflytande över politikens innehåll (se ex. Brunsson & Jönsson 1979; Aberbach et al. 1981; Svara 1990; Svara 2006; Bengtsson 2012, etc.). Relationen mellan politiker och tjänstemän kan se olika ut beroende på bland annat institutionell kontext samt variera över tid och mellan nivåer (Aberbach & Rockman 2006). Tidigare studier pekar också på att politisering och politiska konflikter kan påverka relationen mellan politiker och tjänstemän (Tahvilzadeh 2011). Men det är fortfarande mycket som är oklart på detta område och här kan delstudien bidra med ny kunskap. Hur relationen mellan politiker och tjänstemän, i termer av inflytande och uppgiftsfördelning, kan påverkas av partipolitisk konflikt är frågan som ställs inom denna delstudie.

Materialet för delstudien bygger i första hand på intervjuer som utfördes under 2011 med ledande politiker och tjänstemän från ett flertal kommuner. En av urvalsgrunderna för de fallkommunerna var just en variation i konfliktnivån och ett fokus för intervjuerna var relationen mellan majoritet och opposition. Kompletterande och uppföljande intervjuer kommer behöva genomföras för att få mer kunskap om delstudiens precisa problemområde. Som fall för delstudien skulle 2-3 kommuner väljas ut som mellan sig har olika grader av konfliktnivå, men som i övrigt är tillräckligt lika för att på så vis skapa underlag för att dra slutsatser om hur relationen mellan politik och förvaltning, i termer av inflytande och uppgiftsfördelning, påverkas av partipolitisk konflikt. Exempelvis vilka delar av förvaltningens arbete som hamnar i fokus och vilka som hamnar i skuggan eller de politiska ledarnas och tjänstemännen handlingsutrymme kan påverkas av de partipolitiska konflikterna. För denna delstudie kan det även vara möjligt att kombinera kvalitativa och kvantitativa metoder.

Nedan följer citat från en intervju som genomfördes under våren 2011. Citatet handlar om hur relationen mellan politiker och förvaltningen påverkas av de partipolitiska konflikterna. Det illustrerar vad kommunens konfliktklimat kan få för konsekvenser för förvaltningen.

”Det har ju blivit en osäkerhet just att man som tjänsteman väntar in i det sista. Alltså man litar inte längre på beslut som är taget av nämnden för man vet att det ska upp i fullmäktige, så det blir ju en fördröjning ibland. (...) Kan ju till och med vara så att ärendet går upp till fullmäktige, blir återremitterat och utreds ännu en gång. Och det skapar ju mer frustration hos förvaltningen. (...) Från oppositionen skjuter man det ju så klart på den politiska ledningen, men det påverkar ju också tjänstemannaorganisationen (...). Och eftersom man inte har reagerat i nämnden eller i kommunstyrelsen, så blir det jättekonstigt när det kommer upp i fullmäktige och att man där vill votera. Och stundtals idiotförklara. (...) Det var ju exempelvis så, både när det gäller det här med att lägga ut de här de äldreboendena på entreprenad, men även när vi tog ställning för lagen om valfrihet. Att det var ju ett för dåligt underlag. Och den personen som då varit ansvarig för utredningen i vår kommun hade ju varit med och genomfört det i två andra kommuner. Så det var ju en erfaren person, men som då blir totalt inkompetentförklarad i fullmäktige, (...) Då påverkar det arbetsglädjen alltså som helhet, att det inte är så roligt. Och det skapar en osäkerhet, man förstår inte riktigt varför det är på det sättet.”

- Kommunstyrelsens ordförande

I citaten beskriver intervjupersonerna att de partipolitiska konflikterna skapar osäkerhet hos förvaltningen. Dels osäkerhet om utgången på de politiska beslutsprocesserna; att en facknämnd fattat ett beslut betyder inte att det beslutet kommer gå igenom i kommunfullmäktige. Vilket i kommunen inneburit att förvaltningens arbete med en fråga fördröjs och att det tar mycket lång tid att verkställa beslut. De partipolitiska konflikterna skapar även en osäkerhet hos förvaltningen i hur politikerna vill att beslutsunderlagen och utredningarna inför ett beslutsfattande ska vara utformade. Dessa osäkerheter kan få flera konsekvenser för relationen mellan politik och förvaltning. Hur och på vilket vis relationen påverkas skulle således stå i fokus för delstudien.

## Artikelidé 4

- Hur påverkas relationen mellan politik och förvaltning i termer av inflytande och uppgiftsfördelning av partipolitisk konflikt över tid generellt och mer specifikt under valår (då partipolitiska konflikter av naturliga skäl eskalerar) jämfört med mellanvalsår?

”Det märks att det är valår” brukar vara ett vanligt uttalande från de politiska kommentatorerna när de diskuterar den politiska debatten under månaderna innan ett val. Under valår brukar

retoriken i debatterna spetsas och de små skillnader mellan partierna kan då blåsas upp till stora. Vård, skola och omsorg brukar vara de klassiska valfrågorna. I de nordiska länderna ligger ansvaret för just dessa frågor på kommunerna, och mycket kommunala politiken handlar om att få den dagliga verksamheten att fungera.

Från tidigare forskning så vet vi att det finns valårseffekter på politiken. Det finns flera studier om den så kallade politiska konjunkturcykeln i arbetslöshet och inflation (ex. Rogoff 1990). Med politisk konjunkturcykel avses teorier kring att de politiska ledarna under ett valår är mer benägna att öka de offentliga utgifterna, sänka skatterna, öka anställningsgraden i det offentliga för att på så vis minska arbetslösheten etc. I en tidigare studie av Dahlberg och Mörk (2008) visade resultaten på en valårseffekt i både svensk och finsk kommunalpolitik på så vis att kommunerna anställer fler under ett valår, de har högre konsumtionsutgifter och lägre skatt. Det är tänkbart att det finns fler valårseffekter, så som att de politiska ledarna på kommunal nivå spetsar till sin retorik och att de politiska konflikterna mellan partierna därmed ökar under ett valår.

Valåret kan ses som en naturlig variation av konfliktnivån i ett politiskt system, vilket innebär att systemet inte ändras men att vi kan förvänta oss en ökad konfliktnivå. Då en viktig funktion för de politiska ledarna på kommunal nivå går ut på att få den löpande verksamheten att fungera är det troligt att valen och de särskilda förhållanden som råder under ett valår är en störning för en kommuns dagliga verksamhet. Vi har emellertid väldigt lite kunskap om hur en sådan polarisering under ett valår kan se ut och hur den påverkar relationen mellan politik och förvaltning. Relationen kan variera från att politikerna arbetar med visioner och övergripande mål och därmed lämnar ett stort handlingsutrymme till tjänstemännen i hur målen bäst bör verkställas, till att politikerna anger hur förvaltningen bör agera i detalj. Hur denna relation kan påverkas av den förändrade retoriken på den politiska nivån under ett valår är emellertid oklart. Frågan som ställs inom denna delstudie är således hur relationen mellan politik och förvaltning, i termer av inflytande och uppgiftsfördelning, påverkas av partipolitisk konflikt över tid generellt, och mer specifikt under valår jämfört med mellanvalsår.

Tillgång finns till ett material med intervjuer med ledande politiker och tjänstemän från ett antal kommuner, dessa är gjorda under ett mellanvalsår. För att studera en sådan valårseffekt skulle jag bland de tidigare studerade kommunerna välja ut minst två kommuner för att där göra uppföljande studier under valåret 2014. Urvalet skulle då kunna bestå av en kommun med stabila majoritetsförhållanden och en kommun där valresultaten tenderar att skifta och

där det då kan tänkas finnas större osäkerhet och mer konkurrens mellan partierna. Ett sådant urval skulle öka möjligheterna för att uttala sig om hur relationen mellan politik och förvaltning, i termer av inflytande och uppgiftsfördelning, påverkas av partipolitisk konflikt över tid generellt och mer specifikt under valår jämfört med mellanvalsår.

## Referenslista

- Aberbach, J.D. & Rockman, B.A. (2006) 'The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics – and Beyond', *International Journal of Public Administration*, 29:12, pp. 977-995
- Aberbach, J.D., R.D. Putnam & B.A. Rockman, (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Arter, D. (2006) *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?* Manchester: Manchester University Press
- Attiná, F. (1990), "The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties", *European Journal of Political Research*, 18: 557–579
- Axelrod, R. (1970) *Conflict of Interest*. Chicago, IL: Chicago Markham
- Axelrod, R. (1987) *Från konflikt till samverkan. Varför egoister samarbetar*. Stockholm: SNS Förlag
- Baldersheim, H. (2000) "Lokalmaktsdebatten – fra nessekonger til globaliseringsfeller" I: Baldersheim, H. & Rose, L.E. (red.) *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politik og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget
- Banfield, C.E. & Wilson, J.Q. (1963). *City Politics*. Cambridge: Harvard University Press
- Bengtsson, M. (2012) *Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*. Göteborg: Ineko AB
- Brorström, B. & Siverbo, S. (2002) *De fattiga och de rika. Ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling*. Lund: Studentlitteratur
- Brunsson, N. & Jönsson, S. (1979) *Beslut och handling: Om politikens inflytande på politiken* Stockholm: Liber
- Bulsara, H. & Kissane, B. (2009) "Arend Lijphart and the Transformation of Irish Democracy", *West European Politics*, 32:1, 172-195
- Bäck, H. (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber Ekonomi
- Bäck, H. (2003), "Party Politics and the Common Good in Swedish Local Government", *Scandinavian Political Studies*, 26: 93–123.
- Bäck, H (2005) "Borgmästarens makt" *Kommunal ekonomi och politik*, 9:1, 7-36
- Bäck, H., Debus, M. & Dumont, P. (2011) "Who gets what in coalition governments? Prediction of portfolio allocation in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research*, 50:4, pp. 441-478
- Carey, J. & Shugart, M.S. (1995) "Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, 14(4), pp. 417-439
- Castles, F.G. & Mair, P. (1984), "Left-Right Political Scales: Some 'Expert' Judgments", *European Journal of Political Research*, 12: 73–88
- Ceron, A. (2013), "Gamson rule not for all: Patterns of portfolio allocation among Italian party factions", *European Journal of Political Research*
- Cheung, A. B. L. (1997) 'Understanding Public-Sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas', *International Review of Administrative Sciences*, 63:435-57
- Cinque, S. (2008) *I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg*. Göteborg: Göteborgs Universitet
- Coleman, J. (1997) "The Decline and Resurgence of Congressional Party Conflict", *The Journal of Politics*, 59(1), pp. 165-184
- Dahl, Robert A. (2002) *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront
- Dahlberg, M. & Mörk, E. (2008) "Valår och den kommunala politiken", *Ekonomisk Debatt*, vol 5, pp.6-13
- Davidsson, L. (2006) *I linje med partiet? Maktspel och lojalitet i den svenska riksdagen*. Stockholm: SNS Förlag
- Denhardt, R. B. & J.V. Denhardt (2000) 'The New Public Service: Serving Rather Than Steering', *Public Administration Review*, 60:549-59

- De Swaan, A. (1973) *Coalition Theories and Cabinet Formations*. Amsterdam: Elsevier Scientific
- Downs, A. (1957) *An economic theory of democracy*. Harper & Row
- Flinders, M. (2005) "Majoritarian Democracy in Britain: New Labour and the Constitution", *West European Politics*, 28:1, 61-93,
- Fridolf, M. (1993) *Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet: Vem utför och på vilka villkor?* Stockholm: Allmänna förl.
- Gidlund, Janerik (1989) "Införande av kommunalt majoritetsstyre på 1990-talet?", bilaga 2 i SOU 1989:108. Stockholm: Allmänna förlaget
- Gilljam, M., Karlsson, D. & Sundell, A., (2010) *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*. Stockholm: Elanders
- Gilljam, M., Karlsson, D. & Sundell, A., (2010) "Representationsprinciper i riksdag och kommuner" I: Brothén, M & Holmberg, S. *Folkets representanter. En bok om riksdagsledamöter och politisk representation i Sverige*. (s. 35-65). Göteborg: Litorapid Media AB
- Held, D. (1997) *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. (2:a upplagan) Göteborg: Daidalos AB
- Hesse, J.J. & Sharpe, L.J. (red.) (1991) *Local government and urban affairs in international perspective: analyses of twenty industrialized countries*. Baden-Baden: Nomos
- Hewlett, N. (1998) *Modern French Politics. Analysing Conflict and Consensus since 1945*. Cornwall: Polity Press
- Hix, S. (2002) "Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament", *American Journal of Political Science*, 46(3), pp. 688-698
- Hix, S. Noury, A. & Roland, G. (2006) "Dimensions of Politics in the European Parliament", *American Journal of Political Science*, 50(2), pp. 494-511
- Holmberg, Sören (1999) *Representativ demokrati*, Stockholm: Elanders Gotab. SOU 1999:64, Demokratiutredningens skrift 24
- Johannesson, B. (1989) *Kommunal bostadspolitik. En studie i hinder och möjligheter*. Lund: Kommunfakta förlag
- Johansson, L. & Schmidt, S. (1979). *Konflikter i kommunalpolitiken*, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet
- Karlsson, D. (2003) *En chimär av endräkt – Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet
- Karlsson, D., Rommel O., & Svensson, J. (2009) *Alternativa politiska organisationer. En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. SKL
- Karlsson, D. (2012). "The Hidden Constitutions: How Informal Political Institutions Affect the Representation Style of Local Councils", *Local Government Studies*, Published online 20 April 2012
- Kreppel, A. (2000) 'Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future'. *European Union Politics*, Vol. 1, No. 3, pp. 340-62.
- Lantto, J. (2005) *Konflikt eller samförstånd? Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Stockholm: Akademitryck AB
- Lewin, L. (1984) *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Lund: Studentlitteratur
- Lewin, L. (2002) "Bråka inte!". *Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS Förlag
- Lewin, L, Lewin, B, Bäck, H. & Westin, L. (2008) "A Kinder, Gentler Democracy? The Consensus Model and Swedish Disability Politics". *Scandinavian Political Studies* 31: 291-310.
- Lidström, A. (2003) *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven and London: Yale University Press
- Lipsky, M. (2010) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Markowski, R. (1997) "Political Parties and Ideological Spaces in East Central Europe", *Communist and Post-Communist Studies*, 30(3), pp. 221-254



- Montin, S. (2004) *Moderna kommuner*. (2:a upplagan) Lund: Liber AB
- Mouritzen, P.E. & J.H. Svara (2002) *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Myhlback, L., (1969), *Det formella beslutsfattandet i primärkommunerna*, Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 12, Uppsala.
- Ostrom, E. (1990), *The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press
- Patterson, S. & Caldeira, G. "Party Voting in the United States Congress", *British Journal of Political Science*, 18, pp. 111-131
- Peters, G. (1999) *Institutional Theory in Political Science*. London: Ashford Colour Press Ltd.
- Pierre, J. & M. Painter (2010) 'Why Legality Cannot be Contracted Out: Exploring the Limits of New Public Management' in M. Ramesh (ed), *Reasserting the Public in Public Service*, London: Routledge, 49-62
- Pierre, J. (2010) "Decentralisering, governance och institutionell förändring". I: Rothstein, B. (eds.) *Politik som organisation* (4:e upplagan), Falun: SNS Förlag
- Putnam, R. (1996) *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag
- Pressman, J. L. & Wildavsky A. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press
- Rogoff, K. (1990) "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, vol. 80, pp. 21-36
- Rombach, B. (1997) *Den marknadslika kommunen – en effektstudie*. Göteborg: Nerenius & Santérus Förlag AB
- Sanne, M. (2001) *Att se till helheten – svenska kommuner och det politiska uppdraget*. Edsbruk: Akademitryck AB
- Skoog, L. (2011) *Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 120. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*, Maktutredningens huvudrapport
- SOU 2012:30, *Vital kommunal demokrati*. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt
- Statskontoret (1999) *Organisations-, styr- och verksamhetsreformer i kommuner och landsting*. Rapport 1999:38
- Svara, J. H. (1985). "Political supremacy and administrative expertise" *Management Science and Policy Analysis*, 3, 3–7.
- Svara, J. H. (1987). "Mayoral leadership in council-manager cities: Preconditions versus preconceptions" *Journal of Politics*, 49, 207–227.
- Svara, J. H. (1990) *Official Leadership in the City*, New York: Oxford University Press
- Svara, J. H. (1998) "The politics-administration dichotomy model as aberration" *Public administration review* 58(1):51-58
- Svara, J. H. (1999) "Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model" *Administration & society* 30(6):676-705
- Svara, J. H. (2006) "Introduction: Politicians and administrators in the political process - A review of themes and issues in the literature." *International Journal of Public Administration*, 29, 953–976.
- Tahvilzadeh, N. (2011) *Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap*. Göteborg: Ineko AB
- Winter, S. (2002) *Explaining Street-Level Bureaucratic behaviour in Social and Regulatory Policies*. Boston 29 augusti-1 september 2002: Annual Meeting of the American Political Science Association
- Wörlund, I. (1999) "Lokala partier i Sverige", *Kommunal ekonomi och politik*, 3(3), pp. 51-62