



Fagfelleurdert artikkel

Samordning och komplexa policyproblem - erfarenheter från avsektorerade kommuner i Sverige

Jörgen Johansson*

Sammanfattning

Artikeln belyser utmaningar att genom offentlig politik hantera komplexa samhällsfrågor i en sektoriserad politisk organisation. Genom en fallstudie analyseras hur svenska kommuner har försökt införa alternativa organisationsmodeller för att ersätta en sektoriserad modell med syftet att stärka samordningsvärden. Den kommunala självstyrelsen i Sverige har traditionellt organiserats som en sektoriserad modell, det vill säga en politisk organisation som består av facknämnder organiserade funktionellt med sektoriserade ansvarsområden. Under de senaste två decennierna har flera kommuner infört "avsektorerade" organisationsmodeller med ambitionen att förbättra samordningen av kommunala tjänster. Avsektorisering sker när facknämnder avvecklas och ansvar överförs till kommunstyrelsen. Artikeln syftar till att beskriva och analysera införandet av avsektorerade modeller i svenska kommuner. Resultaten av analysen visar: För det första att 66 av totalt 290 kommuner i Sverige skapat en avsektorerad politisk organisation sedan slutet av 1990-talet. För det andra innebär den avsektorerade modellen att antalet förtroendeuppdrag och förtroendevalda minskar avsevärt. De intervjuade aktörerna betraktar detta som en negativ demokratisk bieffekt. För det tredje indikerar resultaten att den avsektorerade modellen förbättrar samordningsvärden på en övergripande nivå men intervjupersonerna har svårigheter att ange samordningsvinster i mer konkreta och praktiska avseenden. För det fjärde anser intervjupersonerna att de avsektorerade modellerna bidrar till kostnadseffektivitet och administrativa besparingar. Slutligen behövs mer forskning rörande möjligheterna i kommunpolitik att hantera komplexa policyproblem i relation till ett starkt institutionaliserat system av lokal självstyrelse.

Nyckelord: Samordning, Organisering, Demokratisk legitimitet, Komplexitet, Avsektorerad politisk organisering, Lokalt självstyre, Institutionella praktiker

***Jörgen Johansson** är docent i statsvetenskap vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Box 100, SE-405 30 Göteborg. E-post: jorgen.johansson@spa.gu.se

Orcid-ID: <https://orcid.org/0000-0002-6155-511X>

1. Inledning*

1.1 Syfte och forskningsuppgifter

Artikeln belyser utmaningar att genom offentlig politik hantera komplexa samhällsfrågor i en sektoriserad och fragmentiserad politisk organisation. Frågor relaterade till sektorisering inom den offentliga sektorn har diskuterats i allmän debatt och bland policyanalytiker under lång tid. Likaså har svårigheter med att hantera komplexa policyproblem varit på dagordningen, åtminstone sedan början av 1970-talet när Rittel & Webber (1973) publicerade sin banbrytande artikel om "wicked problems" (Head & Alford, 2015; Lægreid & Rykkja, 2015; Roberts, 2000). Dock tyder mycket på att samhällsutvecklingen under de senaste två decennierna har inneburit en accentuerad komplexitet i en rad samhällsutmaningar (Abrahamsson, 2003; Koop et al., 2017; Termeer et al., 2015; Wittmayer et al., 2014). De kanske mest framträdande frågorna rör klimatförändringar, social exkludering, urbanisering, brottslighet och krishantering (skogsbränder, pandemier, översvämningar). Samordning, eller avsektorisering, över policyområden är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att hantera komplexa policyproblem (Peters, 2015).

Denna artikel är en fallstudie av svenska kommuner och införandet av en alternativ eller (fortsättningsvis benämnd) en avsektoriserad politisk organisation. I en avsektoriserad politisk organisation har alla facknämnder avskaffats och ansvar har överförs till kommunstyrelsen (se figur 1). Från år 1999 till 2022 har 66 av Sveriges 290 kommuner infört en avsektoriserad modell. Dessa reformer representerar en grundläggande eller radikal omorganisering eftersom de avsektoriserade modellerna utmanar en traditionell ordning inom den kommunala självstyrelsen i Sverige. Den övergripande forskningsansatsen utgår från den distinktion som utvecklats av bland andra av Hjern & Hull mellan, å ena sidan, samhälleliga problem eller utmaningar att hantera komplexa policyproblem och, å den andra sidan, av en institutionaliserad ordning och praxis som präglat svensk kommunal självstyrelse sedan 1960-talet (Hjern & Hull, 1982).

* Ett tack riktas härmed till SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) för stöd till denna studie. Tack riktas även till professor David Karlsson vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, doktor Louise Skoog vid Umeå Universitet, professor Asbjørn Røiseland vid OsloMet och professor Torill Ringholm vid UiT Norges arktiska universitet för värdefull kritik på en tidigare version av denna text. Tack riktas även till anonym granskare som bidragit till att avsevärt förbättra denna text.

Denna artikel syftar till att beskriva och analysera införandet av avsektoriserade organisationsmodeller i svenska kommuner. Två forskningsuppgifter kommer att utföras: För det första kommer studien att beskriva grundläggande variabler avseende införandet av avsektoriserade modeller. För det andra kommer den att fördjupa förståelsen för hur aktörer i kommunerna motiverar införandet av avsektoriserade modeller och, i förekommande fall, varför vissa kommuner har beslutat att återsektorisera sin politiska organisation. Analysen fokuserar i denna andra del på organisatoriska förändringar avseende demokratisk legitimitet, beslutsfattande, transaktionskostnader samt balansering av samordning och specialisering inom kommunalpolitiken. Slutligen är det värt att notera att beskrivningen och analysen primärt avser den politiska organisationen och i liten utsträckning hur kommunernas förvaltningsorganisation påverkats av införandet av en avsektoriserad modell.

1.2 Kommunsystemet i Sverige och organisationsmodeller

I de flesta länder har den offentliga sektorn organiserats och institutionaliserats som ett sektoriserat system. När välfärdsstaterna konsoliderades under den senare delen av 1900-talet inrättades statliga myndigheter inom sektorer ansvariga för specifikt tilldelade politikområden: social omsorg, hälso- och sjukvård, bostadsförsörjning, arbetsmarknad, utbildning, infrastruktur och kultur. Sektoriseringen av offentliga aktiviteter karakteriserade hela den politiska organisationen från centralstat ned till lokalpolitik. Organiseringen av dessa politikområden blev så småningom en institutionaliserad del av grundstrukturen för offentlig förvaltning genom den konstitutionella inramningen, lagstiftning, socio-kulturella normer och professionsbaserade verksamheter. Utvecklingen av de nordiska välfärdssystemen har dock även byggt på en stark kommunal självstyrelse. Vikten av kommunal självstyrelse innefattar värden kopplade till anpassning av välfärdspolitiken till lokala sammanhang och att säkra legitimitet bland berörda grupper i lokalsamhället (Karlsson & Montin, 2013; Lidström, 2015; Sellers & Lidström, 2007).

Det svenska kommunsystemet kännetecknas av omfattande ansvar för beslut, organisation och genomförande av en stor del av välfärdsstatens uppgifter. De mest dominerande utgifterna i svenska kommuner är äldreomsorg, omsorg om personer med funktionsnedsättningar samt grund- och gymnasieskolor. Kommunerna ansvarar också för räddningstjänst (dock ej polisiära uppgifter), miljöskydd, urban planering, fritids- och kulturpolitik, bostadsförsörjning, vatten- och avfallsfrågor. Den politiska organisationen av kommunerna i Sverige har utvecklats med en struktur bestående av facknämnder runt de viktigaste uppgifterna. Beroende på flera aspekter – som storleken på kommunen, socioekonomiskt sammanhang, politisk kultur och så vidare – har olika kommuner valt

varierande organisationsmodeller. Montin (2014) har skapat en typologi bestående av fem huvudmodeller av kommunorganisationer i Sverige:

1. En *traditionell och sektoriserad* modell bestående av facknämnder med ett tillhörande förvaltningskontor för en eller flera politiksektorer (se figur 1).
2. En *territoriell* modell existerar när kommunerna delar upp sina territorier i områden som styrs av en stads- eller kommunalnämnd. Denna modell nådde sin kulmen i slutet av 1980-talet, och år 1991 tillämpade 23 kommuner (av 290) denna modell. År 2022 är det endast en kommun – Stockholm – som tillämpar en territoriell modell för huvuddelen av sitt geografiska område.
3. En *funktionell eller marknadsorienterad* modell där vissa kommuner delar upp organisationen mellan funktioner; exempelvis modeller som benämns beställar- och utförarmodell med å ena sidan enheter för beställning och finansiering och å andra sidan utförare eller produktionsenheter. Denna typ av organisationsuppdelning har på senare tid betonats mindre som en specifik 'modell' men förekommer fortfarande i några av de större kommunerna.
4. En *avsektoriserad* modell där alla facknämnder avskaffats och ansvar överförs till kommunstyrelsen. Denna modell är förknippad med skapandet av särskilda utskott inom kommunstyrelsen och med politiska beredningar knutna till kommunfullmäktige (se figur 1).
5. En modell med *gemensamma nämnder* där två eller flera kommuner har en eller flera gemensamma nämnder för olika politiska uppgifter såsom utbildning, social omsorg, miljöfrågor.

När det gäller klassificeringen ovan kan det noteras att flera kommuner delvis överlappar mellan kategorierna. Trots det karakteriseras kommuner ändå i sina huvuddrag antingen som sektoriserade eller avsektoriserade. Även marknadsorienterade modeller finns kvar i vissa kommuner, men dessa är i samtliga fall att beteckna som sektoriserade. För modellen med gemensamma nämnder har 65 kommuner betydande delar av sina verksamheter organiserade tillsammans med andra kommuner. Denna grupp av kommuner inkluderar både sektoriserade och avsektoriserade modeller. I tabell 1 har typologin konstruerats baserat på hur den politiska organisationen är utformad. När det gäller förvaltningsorganisationen förekommer olika organisationsmodeller även i avsektoriserade kommuner.

Tabell 1*Organisationsmodeller i svenska kommuner år 2022*

Organisationsmodell 2022	Totalt (n)	Gemensam nämndmodell
Sektorsbaserad	234	48
Avsektoriserad	55	17
Territoriell	1	0
Totalt (n)	290	65

Källa: Dokumentation från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR 2021) och bearbetad av författaren.

Sammanfattningsvis har den kommunala självstyrelsen i Sverige traditionellt tillämpat en sektoriserad modell. Utöver det direktvalda fullmäktige och kommunstyrelsen är facknämnderna organiserade i en sektoriserad struktur. Varje varje facknämnd har ansvar för en eller flera sektorer, och förvaltningen och servicekontoren är underordnade nämnderna (se figur 1). Den sektoriserade organisationen har institutionaliserats i svenska kommuner sedan 1960-talet. Vi kan dock konstatera att flera kommuner infört alternativa organisationsmodeller under de senaste två decennierna. I stor utsträckning har ambitionerna varit att utveckla alternativa modeller med argument om samordning av den kommunala verksamheten (Karlsson et al., 2009; Johansson, 2016; Johansson, 2018; Karlsson et al., 2018). Cirka 25 procent av Sveriges 290 kommuner har skapat avsektoriserade kommunala organisationer sedan slutet av 1990-talet.

När det gäller den avsektoriserade modellen är dess mest betydande kännetecken att de tidigare facknämnderna har avskaffats och att beslutsansvaret har överförs till kommunstyrelsen. Emellertid finns det variationer av den avsektoriserade organisationen hur man valt att organisera beredningar till kommunfullmäktige och hur man valt att organisera arbetet i kommunstyrelsen med stöd av olika former av arbetsutskott. Kännetecknande är också att förvaltningsorganisationen varierar mellan de avsektoriserade kommunerna. I en del fall har även förvaltningen centraliserats till en gemensam kommunförvaltning under kommunstyrelsen medan man i andra fall bevarat den tidigare förvaltningsorganisationen med flera förvaltningskontor.

Artikeln är fortsättningsvis disponerad enligt följande: I nästa avsnitt (2) presenteras studiens teoretiska grundvalar, följt av ett metodavsnitt (3). Avsnitt 4 presenterar resultaten av den empiriska analysen. I det avslutande avsnittet (5) sammanfattas och diskuteras den gjorda analysen.

Figur 1

Schematiska illustrationer av en traditionell sektorbaserad och en avsektoriserad kommunal organisation



2. Teori

2.1 Tidigare forskning

Tidigare forskning om avsektoriserade modeller i svenska kommuner har genomförts i ett begränsat antal empiriskt inriktade studier. En inledande omgång av analyser genomfördes

vid Göteborgs universitet och Förvaltningshögskolan och fokuserade på enskilda kommuner som hade introducerat en avsektorerad politisk organisation under slutet av 1990-talet (Brorström et al., 1999; Bäck et al., 2001). Därefter initierades ytterligare fallstudier av enskilda kommuner av *Kommunforskning i Västsverige** (Siverbo & Arkevåg 2004, Siverbo et al. 2006 och Siverbo & Kastberg 2008, Siverbo et al. 2009). Slutsatserna från dessa inledande fallstudier i enskilda kommuner visar en rad osäkerheter kring hur förändringarna bör bedömas med avseende på kommunal demokrati, förändrade roller för politiker och aspekter som rör samordning och effektivitet. På ett övergripande plan betonar dessa fallstudier att organisatoriska förändringar av detta slag bör utvärderas med ett långsiktigt perspektiv.

En omfattande och övergripande analys genomfördes av Förvaltningshögskolan år 2009 under ledning av David Karlsson där främst 14 kommuner, som kan ses som pionjärer i införandet av en avsektorerad politisk organisation i Sverige (Karlsson et al., 2009). Slutsatserna i Karlssons studie berörde främst förhållanden rörande samordning och demokratiska värden i kommunalpolitiken. Den avsektorerade modellen kan främja ökad effektivitet genom att utrymmet för sektorspolitiska intressen minskar. Samtidigt finns även risker förknippade med demokratiska värden när politisk makt koncentreras till kommunstyrelsen och att antalet förtroendevalda minskar. Karlsson betonar också behovet av att diskutera hur relationerna mellan politiker och tjänstepersoner förändras på grund av införandet av en avsektorerad politisk organisation.

I en specifik fallstudie av Ängelholms kommun, utförd vid högskolan i Halmstad, genomfördes en följeforskning om införandet och genomförandet av en avsektorerad politisk organisation. Denna studie väcker, i likhet med Karlssons analys, frågor om avvägningen mellan demokrati och samordning, liksom hur relationerna mellan kommunstyrelsen och kommunfullmäktige påverkas av införandet av en avsektorerad modell (Johansson, 2016; Johansson & Severinsson, 2017; Johansson, 2018; Karlsson et al., 2018). Slutligen genomfördes år 2022 en ny omfattande studie, initierad av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Studien genomfördes med stöd från SKR, som var ansvarigt för att bland annat genomföra en undersökning bland politiker och tjänstepersoner med erfarenhet av en avsektorerad politisk organisation (SKR 2022). Den här artikeln är till stor del baserad på denna senaste studie, och delar av materialet används i den empiriska

* Kommunforskning i Västsverige (KFi) är en forskningsinstitution som bedriver forskning och utveckling inom ekonomi och organisationsstudier inom kommuner och regioner.

analysen (se avsnitt 3 och 4 nedan). Det bör emellertid betonas att analysen och slutsatserna i denna studie representerar en fördjupad analys jämfört med SKR:s rapport.

Sammanfattningsvis har tidigare forskning om införande av avsektorerade kommuner i Sverige hittills inte varit särskilt omfattande. Majoriteten av analyserna är att beteckna som empiriska fallstudier. Det finns ett behov av att utveckla både teoretiska och metodologiska aspekter för att öka förståelsen för de förändringar som är förknippade med den kommunala självstyrelsen i svensk och nordisk politik. Förhoppningsvis kan denna artikel tjäna som ett första försök att bidra till forskningen i detta avseende.

2.2 Offentlig politik och organisationsförändringar för samordning

I forskning om offentlig politik och förvaltning har analyser av villkor och utfall av samordningsstrategier utgjort en betydelsefull del (se t.ex. Daviter et al., 2016; Roberts, 2000). Vi kan åtminstone hitta tre inriktningar inom detta forskningsfält: För det första analys av strategier som fokuserar på reformer mot att förändra organisatoriska strukturer bland de genomförande enheterna i offentlig förvaltning. För det andra har en del analyser uppmärksammat strategier som syftar till att indirekt utforma policyingripanden, exempelvis genom revisioner, utvärderingar, oberoende kommissioner eller specifikt utsedda samordnare. Den svenska regeringen har sedan år 2000 infört över 50 nationella samordnare som behandlar specifika uppdrag om policyfrågor, till exempel nationella samordnare för att förebygga våldsbejakande extremism, psykisk hälsa, flyktingmottagning i kommuner, äldreomsorgstjänster, och så vidare (RiR 2016, Statskontoret, 2014). För det tredje har strategier utgått från ett managementperspektiv där ambitioner för sektorssamordningen knutits till den politiska ledningen och till ledande tjänstepersoner i förvaltningsorganisationen (Greasley & John, 2011; Knodt et al., 2022; Roiseland & Vabo, 2019).

Beslutsfattare och praktiker uppfattar ambitionerna att utveckla en integrerad eller samordnad offentlig politik som avgörande för att skapa långsiktiga lösningar på komplexa policyproblem. Dock är strävandena att uppnå önskad samordning också förknippade med risker som ökade transaktionskostnader, organisatoriska konflikter, oklara ansvarsförhållanden osv. Vi kan tala om ett policydilemma:

On the one hand, specialization is necessary to increase organizational expertise and capacity to act; on the other hand, specialized organizational expertise, actions and interests have to be integrated to solve cross-sectoral policy problems (Daviter et al., 2016).

Den kommande analysen avser att använda tre nyckelbegrepp inom policystudier: organisering, samordning och komplexitet. Uppgiften är att utveckla en analytisk referensram för den kommande analysen av de avsektorerade kommunerna. Låt oss börja med begreppet organisering.

2.3 Organisering

Frågor om hur politisk organisering påverkar innehållet och genomförandet av politiska beslut utgör ett centralt forskningsproblem inom policyanalys. I detta fall har kommuner försökt öka värden som samordning, demokrati, effektivitet, osv. genom att omorganisera den kommunala organisationen. I korthet innebär organisering att resurser (pengar, kapital, personal, information) kopplas samman med verktyg för handling. I forskning om organisering av offentliga politikområden kan vi identifiera åtminstone fem variabler (se Lundquist, 1987):

- *Strukturering* anger hur den interna resurs- och maktfördelningen ska utformas. Hur ska exempelvis maktfördelningen mellan fullmäktige och styrelse se ut och hur ska delegationsordningen mellan politik och förvaltning konstrueras?
- *Roller* är själva enheterna i organisationens arbetsfördelning och avgör vad en viss person eller organisationsenhet får och bör göra i organisationen och kan vara exempelvis rollen som beslutsfattare, chefsroll, expert eller administratör.
- *Procedurer* reglerar och samordnar rollernas interaktion och består av metoder eller tekniker som utnyttjas i det dagliga arbetet. Det kan handla om exempelvis att kommundirektören skapar en ledningsgrupp med kommunens verksamhetschefer eller procedurer kring hur en fråga ska initieras i kommunstyrelsens utskott.
- *Kultur* är de normer som binder samman aktörerna och består av dominerande värden och verklighetsuppfattningar som politiker och tjänstepersoner har i organisationen.
- *Rum* berör organisationens rumsliga aspekter och kan gälla hur organisationen ska ta hänsyn till geografisk representation, lokalisering av möten, lokalanvändning i den nya politiska organisationen.

En organiseringsprocess bygger på aktörernas preferenser för att åstadkomma förändring. Den grundläggande idén är att organiseringsvariablerna är kanaler genom vilka aktörernas preferenser omvandlas till handling. I denna artikel är fokus riktat mot hur kommuner strukturerar enheter för beslutsfattande med syftet att åstadkomma förbättringar i

hanteringen av komplexa policyproblem. I den kommande empiriska analysen ställs frågor om hur de studerade kommunerna hanterar aspekter som berör:

- Hur beslutsarenor i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen organiseras?
- Hur man utvecklar processer för demokratisk förankring, lärande, ekonomisk effektivitet?
- Implikationer knutna till organiseringen som bryter med institutionaliserad praxis och kulturer förknippade med traditioner inom den kommunala självstyrelsen?

2.4 Samordning

I förvaltningsforskning är samordning ett mångdimensionellt begrepp (Peters, 2015, Wollman, 2003). Den mest använda förståelsen av interorganisatorisk samordning har analytiskt skiljt på *positiv och negativ samordning* (Scharpf, 1994). Med positiv samordning avses samarbete mellan aktörer som skapar synergieffekter och stärker kapaciteten att lösa policyuppgifter. Negativ samordning innebär att regler eller riktlinjer utformas för att förhindra att organisatoriska enheter stör eller går i vägen för varandra. Samordning har också analyserats som *redundans*, det vill säga åtgärder som syftar till att undvika att två enheter utför samma uppgift, som *mellanorganisatoriskt glapp (lacunae)* när ingen enhet utför en nödvändig uppgift, och *inkonsistens (incoherens)* när två eller fler enheter har olika mål när de agerar för en gemensam samhällsfråga (se Peters, 1998). Förutom dessa övergripande dimensioner identifierar Peters (2015) flera andra (sub)-dimensioner inom policystudier rörande samordningsbegreppet. Följande är bland de mest betydande: samordning med avseende på:

- *process eller resultat*; samordningssträvandena tar fasta på antingen utformningen av politiska/administrativa processer eller hur specifika policyuppgifter utförs
- *vertikal eller horisontell*; samordning av politikområden horisontellt eller som en del i ett flernivåsystem
- *politisk eller administrativ*; rörande (1) strukturen och innehållet i politiska beslut eller fokus på förändringar inom förvaltningen; eller (2) samordning mellan politiskt eller administrativt ledarskap.
- *intern eller extern*; aspekter inom det politiskt-administrativa systemet eller i relation till aktörer i det omgivande samhället.
- *policyspecifika eller integrerande mål*; att antingen uppnå specifika mål i ett politikområde eller integrerande mål, dvs. ambitioner att integrera samma typ av mål

inom alla policyområden, såsom exempelvis jämställdhetsintegrering eller integrering av hållbarhetsmål i alla politikområden.

- *kort eller lång sikt*; antingen proaktivt utformad samordning på lång sikt eller reaktivt på kort sikt för att hantera akut uppkomna situationer

Den här artikeln fokuserar på samordning vid utformningen av kommunernas interna politiska processer i den horisontella dimensionen. Avsikten är att analysera hur kommunerna har förändrat sin politiska organisation från en traditionell och sektoriserad modell till en avsektoriserad organisation. I denna artikel innefattar den horisontella dimensionen även samordning av integrerande mål. Följaktligen gör vi inga bedömningar av resultat på kort eller lång sikt eller samordning med externa aktörer. Det är också värt att notera att den kommande analysen främst fokuserar på den politiska organisationen och endast i mindre grad på administrativa processer och förvaltningsorganisationen.

2.5 Komplexitet

De nyckelproblem som ska analyseras rör hur kommuner kan stärka sin förmåga att hantera komplexa samhällsfrågor genom att införa en avsektoriserad organisation. Utmaningen har studerats inom policyanalys under lång tid. Rittel & Webber (1973) betonade att ett ökande antal frågor inom offentlig politik var svåra att lösa på grund av värdepluralism och framväxten av ett alltmer mångfacetterat organisationssamhälle. Rittel & Webber pekade därmed på illusionen att förlita sig för mycket på policybeslut baserade på rationell instrumentalitet, professionalism och specialisering. Komplexa policyproblem kännetecknas också av att ha en hög grad av politisk och teknisk komplexitet (Peters 2021). Politisk komplexitet innebär att politikområdet består av många och motsägelsefulla intressen som är involverade (Peters 2021, s. 23) och uttrycker graden av politisering genom intressekonflikter och idépolitiska skiljelinjer. Politiska uppgifter kan vara mer eller mindre politiskt kontroversiella. Med teknisk komplexitet avses att underliggande orsakssamband kopplat till det aktuella politikproblemet inte är fullt ut förstådda eller, alternativt, att de involverar en komplicerad struktur av interaktioner mellan sociala faktorer som påverkar på individens beteenden. Med andra ord är det svårt att bedömas sambandet mellan en specifik åtgärd och önskat resultat.

Att hantera komplexa policyproblem kräver processer som stöder lärande, förmår etablera fungerande förhandlingsnätverk, bygger på deliberativa färdigheter samt acceptans och övervägande av värdekonflikter i samhället. Det är också avgörande att tydliga demokratiska processer präglar beslutssystem och förvaltning, former av ansvarsutkrävande och, inte minst, i arbetsprocesser som är lokalt förankrade och som förmår ta hänsyn till specifika lokala omständigheter (Lægreid & Rykkja, 2015; Molenveld et al., 2020; Noordegraaf et al.,

2019). Den kommande analysen av hur kommuner i Sverige infört avsektorerade organisationsmodeller kommer att belysa hur involverade aktörer motiverat omorganiseringen utifrån aspekter rörande demokratisk legitimitet, lärandeprocesser och deliberativa metoder.

2.6 Forskningsuppgifter

Sammanfattningsvis kommer studiens forskningsuppgifter att uppmärksamma hur berörda aktörer motiverat införandet av en avsektorerad modell och, i förekommande fall, hur de motiverar en återsektorisering. Ett grundläggande antagande är att olika politiska grundfrågor har präglat reformarbetet. Baserat på de hittills presenterade teoretiska ansatserna kommer analysen att riktas mot följande, delvis överlappande, grundfrågor:

1. *Frågor om samordnat beslutsfattande.* Hur argumenterar de involverade aktörerna för att stärka värden som rör samordning, integrerade och långsiktiga beslut?
2. *Frågor om demokratisk legitimitet.* Hur argumenterar de involverade aktörerna om demokratisk legitimitet i reformarbetet?
3. *Frågor om kunskapshantering.* Hur argumenterar de involverade aktörerna om problem rörande balansen mellan specialisering baserad på professionell kunskap och kunskapsutveckling genom samordningsprocedurer baserat på förhandling och deliberation?
4. *Frågor om effektivitet och värdeskapande.* Hur bedömer aktörerna riskerna med ökande transaktionskostnader jämfört med potentialen att skapa andra mervärden i organisationsförändringen från sektorisering till avsektorisering?

3. Metoder

3.1 Datainsamling

I den kommande empiriska analysen är avsikten att genomföra två forskningsuppgifter. För det första att genomföra en statistisk dokumentation för att beskriva grundläggande variabler avseende införandet av en avsektorerad politisk organisation. För det andra, att fördjupa förståelsen för hur aktörer i de berörda kommunerna motiverar införandet av en avsektorerad organisation, och, där tillämpligt, hur en återsektorisering motiverats. Två huvudtyper av material kommer att användas:

För det första innehåller den statistiska informationen data om organisatoriska aspekter i svenska kommuner. Den statistiska informationen har samlats in med hjälp av offentlig statistik (SCB 2019) och data som samlats in och bearbetats av Sveriges Kommuner och

Regioner (SKR). En del av denna data har publicerats av SKR (SKR, 2021). Författaren har också självständigt samlat in data från relevanta kommuner via kommunernas webbplatser. Slutligen har författaren bearbetat denna data med hjälp av statistikprogrammet SPSS.

För det andra bygger analysen på en dokumentation av hur aktörer i de analyserade kommunerna motiverar processerna för avsektorisering och återsektorisering. Denna dokumentation består av dels en enkätundersökning med politiker och kommunala tjänstepersoner (n = 747), dels på semistrukturerade intervjuer med 10 förtroendevalda och 4 kommundirektörer med erfarenhet av att arbeta i avsektorerade kommuner. Enkätundersökningen har utvecklats i samarbete mellan författaren och SKR. Det är SKR som har hanterat distributionen av enkäterna och även genomfört sammanställningen av resultaten.

Enkätundersökningen och de semistrukturerade intervjuerna genomfördes under samma tidsperiod från mars till maj 2022. Det är värt att observera en metodologisk brist gällande att de avsektorerade kommunerna har bildats över en lång tidsperiod (mellan 1997 och 2022) och att enkätundersökningar och semistrukturerade intervjuer i denna studie i vissa fall har genomförts lång tid efter att de avsektorerade kommunerna bildats.

Intervjupersonerna har olika erfarenheter av att vara aktiva i de avsektorerade kommunerna och har därför även svårigheter att göra bedömningar och utvärderingar av förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden. Urvalet av intervjuobjekt i de semistrukturerade intervjuerna har delvis tagit hänsyn till denna fråga genom att välja intervjuobjekt med lång erfarenhet av att arbeta i den avsektorerade modellen.

Tabell 2

Uppdelning av data

Data type	Källor – Metoder
Statistisk dokumentation	Offentlig statistik (SCB 2019), rapporter och arbetsmaterial som tillhandahållits av SKR (se SKR 2021, 2022). Statistik processad i SPSS.
Intervjuer: - Enkätstudie bland politiker och kommunala tjänstepersoner	Enkät genomfördes och dokumenterades av SKR med politiker i kommunstyrelsen (n=632, svarsfrekvens 30 %) and med cheftjänstemän i kommunens förvaltning (n=115, svarsfrekvens 45 %).
- Semistrukturerade intervjuer med politiker i kommunstyrelsen och med högre kommundirektörer	14 personer intervjuades; 10 politiskt förtroendevalda och 4 kommundirektörer. Intervjuerna varade mellan 45–50 minuter och genomfördes digitalt via plattformen Zoom.

Både enkätundersökningen och de semistrukturerade intervjuerna bygger på gemensamma frågor relaterade till de analytiska uppgifter som presenterats ovan (se avsnitt 2.6). Den grundläggande idén är att de två intervjumetoderna är utformade för att komplettera varandra. Enkätfrågorna, som främst består av fasta svarsalternativ, är avsedda att fånga övergripande åsikter i ett urval bestående av 14 kommuner med olika socioekonomiska förhållanden, kommunstorlek och politisk majoritet. Enkäten har utformats med två liknande varianter. För det första en enkät för alla medlemmar i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i de 14 kommunerna, och en annan enkät för chefer för kommunens olika förvaltningar (för svarsfrekvenser, se tabell 2). De semistrukturerade intervjuerna innehåller öppna frågor och fördjupar på ett kvalitativt sätt de frågor som ställs i enkäten. Detaljerad dokumentation av enkätundersökningen och de semistrukturerade intervjuerna redovisas i en särskild rapport framtagen av SKR (SKR, 2022). Enkätstudien har bearbetats och den beskrivande statistiken har genomförts med stöd i statistikprogrammet SPSS. De semistrukturerade intervjuerna har genomförts digitalt i Zoom och alla intervjuer har dokumenterats som ljudfiler. Uttalanden i de semistrukturerade intervjuerna har bearbetats kvalitativt av författaren baserat på de analytiska uppgifterna (se avsnitt 2.6). Tabell 2 sammanfattar den typ av data som använts i analysen.

Den låga svarsfrekvensen i enkätundersökningen är värd att notera. Trots detta täcker svarsfrekvensen ledande politiker och förvaltningschefer jämnt fördelat i alla 14 avsektorerade kommuner. Det bör dock noteras att enkätstudien inte kan göra anspråk på någon statistisk representativitet för alla politiker och chefer i de analyserade kommunerna.

3.2 Urval av kommuner

Analysen genomförs i svenska kommuner och av analytiska skäl klassificeras kommunerna i fem kategorier:

1. Alla kommuner i Sverige (exklusive Stockholm, Göteborg och Malmö) (n=287)
2. Kommuner med en traditionell sektorsbaserad politisk organisation (n=221)
3. Kommuner som har en avsektorerad politisk organisation år 2022 (n=55)
4. Kommuner som återsektorerats efter en tid med en avsektorerad organisation (n=11)
5. Ett urval av kommuner där enkätundersökning och semistrukturerade intervjuer genomförts. Urvalet består av kommuner som är eller har varit avsektorerade och dessa kommuner representerar varierande kommunstorlek, politiska majoriteter och erfarenhet av att ha arbetat med en avsektorerad organisation (n=14).

Kategorierna 1–4 används för att göra den statistiska dokumentationen och genomföra en jämförande analys mellan kategorierna; syftet är att kunna svara på vad som skiljer de avsektorerade och återsektorerade kommunerna från de sektorsbaserade kommunerna. Den statistiska dokumentationen innehåller information om den övergripande utvecklingen av avsektorerade modeller i Sverige, tidsperioder, kommunstorlek, antal förtroendeuppdrag och antal förtroendevalda (se avsnitt 4.1). I den femte kategorin relateras den kvantitativa analysen av kategorierna 1–4 till analyser av (i) en enkät bland fullmäktigeledamöter och kommunala chefer samt (ii) semistrukturerade intervjuer (avsnitt 4.2).

Den kommande analysen avser karakterisera egenskaper i en avsektorerad respektive återsektorerad organisation. Det kräver då att vi kan bestämma vad som avses med ”sektor” i kommunens organisation. För att göra detta hanterligt kommer vi att utgå från de olika verksamhetsslag som finns i en svensk kommun. År 2021 fördelade sig de kommunala kostnaderna enligt tabell 3.

Tabell 3

Kommunernas kostnader (procent) 2021.

Kommunernas kostnader	Procent
Miljöskydd, stadsplanering, räddning/nödsituation	7,6 %
Kultur, idrott och fritid	4,6 %
Social omsorg (äldreomsorg, funktionshinder, individ/familjeomsorg)	37,2 %
Utbildning (förskola, grund- och gymnasieskola, vuxenutbildning)	43,4 %
Övriga	7,2 %
Total	100 %

Källor: Bearbetad från SKR 2022.

I den traditionella sektorsbaserade organisationen är huvudstrukturen arrangerad enligt de utgifter som bildar en specifik sektor och dess facknämnder (se figur 1). Det är värt att betona att det finns många olika versioner av en sektorerad kommunal organisation. I vissa kommuner organiseras till exempel utbildningspolitiken i endast en facknämnd, medan det i andra kommuner finns två eller (bland de större kommunerna) till och med tre nämnder med ansvar för utbildningspolitiken. Huvudprincipen för att räknas som en sektorerad kommunal organisation är att de flesta facknämnder huvudsakligen är strukturerade utifrån de utgifter som visas i tabell 2.

I den mån en kommun delar upp dessa sektorer i flera facknämnder – exempelvis att man inom skolans område omvandlar den tidigare utbildningsnämnden i dels en för- & grundskolenämnd, dels en gymnasienämnd – kan vi säga att sektoriseringen spås på

ytterligare (eller avsektorisering om man går i omvänd riktning). Avsektorisering sker när facknämnder avvecklas och övertas av kommunstyrelsen. Avsektorisering betecknar alltså en process eller rörelseriktning där det politiska beslutssystemet rör sig bort från en sektorsbaserad organisation. I denna studie definieras kommuner som avvecklat huvuddelen av facknämnderna och fört över deras uppgifter till kommunstyrelsen som avsektorerade kommuner. Det motsatta, en återsektorisering, sker när facknämnder nybildas och återtar beslutsfunktioner från kommunstyrelsen.

4. Resultat

Redovisningen av den empiriska analysen görs nedan i två underavsnitt. I avsnitt 4.1 kommer den statistiska dokumentationen att beskrivas gällande hur många och vilken typ av kommuner som har infört respektive avvecklat en avsektorerad modell. I detta avsnitt presenteras även några grundläggande aspekter av hur avsektorisering och återsektorisering har påverkat följande demokratiska variabler; (i) antalet förtroendeuppdrag och (ii) antalet förtroendevalda. Därefter kommer, i avsnitt 4.2, resultaten från intervjuerna att presenteras och hur de involverade aktörerna motiverar införandet av en avsektorerad modell och, där tillämpligt, motiveringar för att återgå till en sektorerad modell.

4.1 Statistisk dokumentation

I tabell 4 framgår utvecklingen mellan 1999–2020 och tabellen visar att sammanlagt 66 kommuner har vid något tillfälle introducerat en avsektorerad politisk organisation.

Tabell 4

Introduktion av avsektorerade modeller och återsektorisering i svenska kommun 1994–2022

År	Införande av en avsektorerad organisation (n)	Beslut on återsektorisering (n)
1994–1998	1	
1999–2002	3	
2003–2006	5	
2007–2010	18	
2011–2014	22	2
2015–2018	12	3
2019–2022	5	6
Total	66	11

Intresset för att skapa en ny organisation var starkast under åren mellan 2006 och 2014 års val då 40 kommuner gick över till en avsektoriserad kommun. Under perioden från 2010 har 11 kommuner valt att återsektorisera med en facknämndsbasead organisation. Under mandatperioden (2019–2022) översteg för första gången antalet återsektoriserade kommuner med antalet som avsektoriserades. Det är dock svårt att bedöma om detta är en trend mot ökande återsektorisering. Möjligtvis kan det antyda att den avsektoriserade modellen tappat något av sin attraktivitet. I tabell 5 visas invånarantalet i olika kommunkategorier.

Tabell 5

Folkmängd i svenska kommuner 2020

Kategori av kommun	Befolkning	Befolkning	Befolkning
	(2020)	(2020)	(2020)
	Genomsnitt	Median	Span
Avsektoriserade kommuner 2022 (n=55)	11 095	9 043	47 050–2 442
Återsektoriserade kommuner 2022 (n=11)	17 765	13 194	42 910–6 658
Sektorsbaserade kommuner 1997–2022 (n=221)	34 692	19 412	233 839–2 387
Total (n=287)	29 522	16 042	233 839–2 387

Bland de kommuner (n=66) som har eller haft en avsektoriserad organisation är det endast tre kommuner som har ett invånarantal över 40000 och cirka 55 % av de avsektoriserade kommunerna har färre än 10000 invånare. Den största kommunen (47050 invånare 2020) är Kungälv kommun och den minsta (2442 invånare) är Sorsele kommun. Det är också värt att notera att bland kommuner som återsektoriserats är det i huvudsak kommuner som är något större än genomsnittet bland de kommuner som avsektoriserats. Slutsatsen är därmed att den avsektoriserade organisationstypen, med några få undantag, är förknippad med små kommuner.

Med en avsektoriserad kommunorganisation förändras de politiska förtroendeuppdragens innehåll. Kännetecknande är att facknämnderna avvecklas och deras ansvar läggs över på kommunstyrelsen. I den avsektoriserade modellen har dock ofta också myndighetsnämnder initierats för att hantera individuell myndighetsutövning inom främst socialvård och miljö- och byggfrågor. Till detta ska läggas att nya typer av förtroendeuppdrag har tillkommit knutna till att man kommit att betona kommunfullmäktiges roll som forum för de förtroendevalda att formulera politiska strategier och långsiktiga visioner. Detta har ofta skett genom att särskilda, tillfälliga eller fasta, beredningar inrättats i kommunfullmäktige. En grundfråga handlar därför om hur den avsektoriserade organisationen påverkat antalet förtroendeuppdrag i berörda kommuner. I tabell 6 ges ett samlat svar på den frågan.

Tabell 6*Antal förtroendeuppdrag, index. 1995=100*

Kategori av kommun	1995	2003	2007	2011	2015	2019
Avsektoriserade kommuner 2022 (n=55)	100	87	80	76	70	68
Återsektoriserade kommuner 2022 (n=11)	100	(88)	(75)	(77)	75	78
Sektor-baserade kommuner 1997–2022 (n=221)	100	94	90	90	88	88
Total (n=287)	100	92	88	87	84	84

Det är känt från andra analyser att antalet förtroendeuppdrag i svenska kommuner minskat under de senaste 25 åren (SCB 2019). Under perioden mellan 1995 och 2019 har antalet uppdrag minskat med 16 % om vi räknar samtliga svenska kommuner. Bland de 56 kommuner som har en avsektoriserad organisation år 2022 är den sammanlagda minskningen av antalet uppdrag hela 32 %. Trots att den avsektoriserade organisationsmodellen innebär att en del nya nämnder etableras och att nya uppdrag knyts till kommunfullmäktige har antalet uppdrag minskat starkare än vad som gäller för kommuner som inte avsektoriserats.

I tabell 7 fördjupas analysen och vi kan se att minskningen av antalet förtroendeuppdrag i avsektoriserade kommuner är en direkt följd av beslutet att genomföra en omorganisation. Tabellen visar även att i de kommuner som återsektoriserats har antalet förtroendeuppdrag ökat men inte nått upp till det antal uppdrag som fanns före det att man introducerade en avsektoriserad modell.

Tabell 7*Antal förtroendeuppdrag i kommuner med en avsektoriserade/återsektoriserade modell*

Avsektoriserade och återsektoriserade kommuner	Förtroendeuppdrag – före och efter avsektorisering och 2019				
	Före	Efter	+/-	2019	+/-
Avsektoriserad (n=55)	173	135	-22%	130	-4%
Återsektoriserad (n=11)	190	139	-27%	174	+25%

Utvecklingen av antalet förtroendevalda har haft en minskande trend om vi räknar ett genomsnitt för alla kommuner i Sverige. I tabell 8 visas att nergången av antalet förtroendevalda minskat med 15 % under perioden 2003–2019. Kommuner med en avsektoriserad organisation uppvisar en än starkare nergång i antalet förtroendevalda. Bland de kommuner som återsektoriserats kan vi se svag ökning av antalet förtroendevalda under

de år som gått sedan man återsektoriserats. Med minskande antal förtroendeuppdrag och minskande antal förtroendevalda har uppdragskoncentrationen, antalet uppdrag per förtroendevald, ökat i samtliga kommuner men främst i de avsektoriserade kommunerna.

Tabell 8

Antal förtroendevalda, index 2003=100

Kategori av kommun	2003	2007	2011	2015	2019
Avsektoriserade kommuner 2022 (n=55)	100	91	83	78	75
Återsektoriserade kommuner 2022 (n=11)	100	88	86	86	87
Sektor-baserade kommuner 1997–2022 (n=221)	100	94	92	90	88
Total (n=287)	100	93	90	88	85

Dokumentationen visar att införandet av en avsektoriserad organisation leder till minskat antal förtroendeuppdrag och förtroendevalda. Dokumentationen visar också att den avsektoriserade modellen införts bland kommuner med relativt få invånare. Nästa delavsnitt kommer att fördjupa analysen med hjälp av enkätdata och semistrukturerade intervjuer.

4.2 Enkät och semistrukturerade intervjuer

I detta avsnitt görs en översikt av hur de involverade aktörerna – förtroendevalda och kommunala chefer – artikulerar vilka motiveringar man anser funnits som grund för reformarbetet med att skapa en avsektoriserad organisation eller i förekommande fall hur man motiverar en återsektorisering? Analysen ger också bilder av hur intervjupersonerna (både i enkäter och i semi-strukturerade intervjuer) bedömer och värderar utvecklingen i de avsektoriserade kommunerna utifrån anförda motiveringar. Analysen grundas på både enkätdata och semistrukturerade intervjuer. Avsnittet består av en djupgående analys av fyra policydilemman (se avsnitt 2.6 ovan) som är förknippade med motiveringar för och emot en avsektoriserad organisation:

- *Frågor om samordnat beslutsfattande*
- *Frågor om demokratisk legitimitet*
- *Frågor om effektivitet och värdeskapande*
- *Frågor om kunskapsutveckling*

En av de huvudsakliga motiveringarna i intervjumaterialet för att införa en avsektoriserad politisk organisation är potentialen att skapa samordnade och långsiktigt orienterade politiska beslut. Cirka 60 % av de valda representanterna i kommunstyrelsen (något mindre

bland medlemmarna i kommunfullmäktige) drar slutsatsen att beslutsfattandet i en avsektoriserad modell, generellt betraktat, ökar samordningsvärden. De intervjuade kommundirektörerna betonar enhälligt att den avsektoriserade modellen har sin huvudfördel i att främja samordnat beslutsfattande i kommunalpolitiken.

När de intervjuade ombeds att specificera hur samordningsvärdena har utvecklats inom arbetet med Agenda 2030 blir argumentationen något mer osäker eller svävande. De intervjuade har svårigheter att på ett tydligt sätt precisera på vilka sätt samordningsvärdena har ökat i kommunens arbete med olika samhällsutmaningar. Intervjumaterialet ger inga specifika svar på varför det förhåller sig på detta sätt. Några intervjuade hävdar att kommunstyrelsen har fått en ökande mängd uppgifter på grund av att facknämnderna har avskaffats och att den politiska dagordningen därmed kommit att präglas av mer vardagliga och sektorsorienterade politiska problem. Den dagliga verksamheten att driva skolor, äldreomsorg och att få budgetresurserna att räcka till tenderar att överskugga de mer långsiktigt orienterade och sektorsövergripande ambitionerna.

Slutsatsen är att en avsektoriserad modell har potential att stärka samordningsvärden och långsiktiga strategier för att hantera övergripande samhällsutmaningar. Dock är vägen till att uppnå detta präglad av svårigheter relaterade till att de sektorsvisa politiska frågorna är ständigt närvarande och kräver kontinuerlig uppmärksamhet. Sammantaget visar de empiriska analyserna ett dilemma i att förena behoven av att hantera dagliga policyuppgifter och samtidigt skapa samordning och långsiktighet för att lösa komplexa samhällsproblem. Med andra ord verkar de analyserade kommunerna vara bundna av institutionaliserade praktiker, främst traditioner knutna till en sektorspolitisk ordning, som utgör hinder för att skapa faktisk samordning rörande många av kommunernas mest grundläggande samhällsutmaningar.

Ett sätt att hantera detta dilemma har varit att skapa en stärkt roll för kommunfullmäktige att utföra strategiskt och långsiktigt utvecklingsarbete. Kommunfullmäktige har i en del av de avsektoriserade kommunerna organiserat ett system med beredningar för att lyfta fram långsiktiga och visionära perspektiv. Exempel är att beredningar tillsatts med uppgift att utveckla nya idéer och förhållningssätt i frågor som rör ungdomars situation, översiktsplanering, klimatanpassning, företagsutveckling, digitalisering. I beredningarna har utrymme getts för att förankra detta utvecklingsarbete bland medborgare och intressenter genom exempelvis medborgardialoger, olika lärandeaktiviteter och öppna frågestunder på fullmäktiges möten osv.

Intervjumaterialet innehåller uttalanden om detta arbete som pekar på varierande resultat. I vissa kommuner karakteriseras arbetet av entusiasm. I dessa kommuner betonar intervjupersonerna att kommunfullmäktige har vitaliserats som en plats för politisk debatt

och har bidragit till att öka långsiktiga perspektiv och förbättrade samordningsvärden. I andra kommuner kan uttalandena vara mindre entusiastiska. I dessa fall är den primära uppfattningen att fullmäktigeberedningarna karakteriserats av svårigheter att upprätthålla ett aktivt och livskraftigt arbete under längre perioder.

Intervjupersonerna förklarar dessa svårigheter ofta med att det saknas "kommunicerande kärn" mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. De idéer och förslag som tagits fram i fullmäktigeberedningen har inte förankrats i tillräcklig omfattning i kommunens ledningsstruktur och förvaltningsorganisation. Exempelvis har fullmäktiges beredningar lagt fram förslag som inte kopplats till kommunens budgetprocess. Fullmäktiges utvecklingsarbete har därmed endast delvis (och ibland inte alls) genomförts inom de ramar som kommunstyrelsen skapat. Av denna anledning riskerar beredningsarbetet i fullmäktige att uppfattas som symbolpolitiska aktiviteter som inte leder till verkliga förändringar. Vi kan här, än en gång, se att traditionella och institutionaliserade roller varit svåra att förändra. Kommunfullmäktiges traditionella roll är att fungera som kommunens högsta beslutande organ. Fullmäktiges roll har traditionellt varit att ta ställning till beslutsförslag som lagts fram av kommunstyrelsen, facknämnder och från kommunförvaltningen. Och då inte tvärtom, det vill säga att fullmäktige utgör initiativtagare till olika kommunpolitiska strategier och reformer. Fullmäktige har ibland sagts vara ett sorts transportkompani med uppgift att fatta formella beslut som i realiteten redan avgjorts i tidigare beredningsprocesser. Kommunens förändrade roll i avsektorerade kommuner går delvis stick i stäv med denna praxis.

I vissa återsektorerade kommuner utgör dessa problem den centrala motiveringen bakom återsektoriseringen. I de kommuner som har återsektorerats upplever de intervjuade att det är utmanande att balansera kommunstyrelsens avgörande roll i kommunpolitiken med att skapa långsiktiga strategier i fullmäktige. Det upplevs som lättare att hantera den typen av långsiktiga frågor inom ramen för en sektorsbaserad organisation än med den avsektorerade modellens logik. I en sektorerad modell finns det en arbetsfördelning som möjliggör att facknämnderna, å ena sidan, kan ägna sig åt främst specifika sektorspolitiska frågor. Å andra sidan kan kommunstyrelsen huvudsakligen ägna sig åt kommunövergripande och långsiktiga utvecklingsfrågor. Slutligen återtar kommunfullmäktige sin traditionella roll som kommunens högsta beslutsfattande organ (inte rollen att initiera långsiktig och visionär politik).

När det gäller motiveringar kring *demokratisk legitimitet* ger det empiriska materialet en i huvudsak problematisk bild. De intervjuade (enkäter såväl som semistrukturerade intervjuer) uttrycker en medvetenhet om att det med ett minskande antal förtroendeuppdrag och förtroendevalda finns risker för att en avsektorerad modell kan komma att underminera grundläggande demokrativärden. Flera argument återfinns i det

empiriska materialet som betonar risker med en ökad maktkoncentration till ledamöterna i kommunstyrelsen. En majoritet, upp till 65 %, av de intervjuade anser att demokratispekterna är problematiska i den avsektoriserade modellen, främst på grund av att antalet förtroendevalda blir färre. Av denna anledning drar de intervjuade slutsatsen att modellens långsiktiga hållbarhet är i fara om inga andra åtgärder vidtas för att säkerställa grundläggande demokratiska värderingar.

Cirka 50 % av de intervjuade i de semistrukturerade intervjuerna lyfter fram kommunfullmäktiges demokratiska roll i detta sammanhang. Reformarbetet i vissa avsektoriserade kommuner har inriktats på att förbättra demokrativärden genom att öka antalet uppdrag i fullmäktige genom fler beredningar och därmed också skapa uppdrag som möjliggör ökad rekrytering av nya politiker. Många pekar också på att beredningsarbetet i fullmäktige kan bidra till att vitalisera debatter och andra typer av demokratiska aktiviteter runt kommunfullmäktige. I föregående avsnitt ovan om samordningsvärden drogs dock slutsatsen att det funnits tveksamheter kring hur de avsektoriserade kommunerna lyckats med sina intentioner att stärka kommunfullmäktiges roll i detta avseende.

På frågan om hur fullmäktiges demokratiska roll förändrats kan konstateras att de intervjuade kan delas in i tre grupper. I den första gruppen (25 % i undersökningen) görs bedömningar som pekar på en förnyad och vitaliserad demokratisk roll. I jämförelse förekommer en mer negativ beskrivning i den andra gruppen (20%), nämligen att fullmäktiges demokratiska arbete tvärtom försvagats och blivit ett uttryck för mer av symbolpolitik än av faktiska förändringar. I den tredje och största gruppen (40 %) hävdar man att fullmäktiges roll inte påverkats alls av organisationsförändringen. En tolkning av de empiriska observationerna är att demokrativärden varierar mellan kommunerna. Den övergripande slutsatsen är dock att intentionerna att kompensera för demokratiska underskott i samband med det minskande antalet förtroendevalda endast marginellt har uppfyllts i de analyserade kommunerna. Återigen verkar det som att traditionella och institutionaliserade praktiker har haft en återhållande inverkan på aktiviteter som syftat till att förstärka det demokratipolitiska arbetet i de avsektoriserade kommunerna.

Den enskilt tydligaste slutsatsen i den empiriska analysen handlar om hur intervjupersonerna bedömer riskerna med ökande *transaktionskostnader kontra potentialen att skapa mervärden* i en avsektoriserad modell. De flesta av de intervjuade drar slutsatsen att den avsektoriserade modellen skapar förutsättningar för att förbättra kostnadseffektiviteten i de politiska besluten. Färre förtroendevalda är inblandade, beslutsfattandet koncentreras till kommunstyrelsen och överlag betraktas den politiska organisationen (bland de intervjuade) som okomplicerad och mindre resurskrävande än en traditionell sektorsbaserad modell. De intervjuade menar därför att en avsektoriserad

modell minskar de administrativa kostnaderna och, som tidigare konstaterats, med en potential att skapa mervärden i kommunpolitiken genom ökad sektorssamordning.

Enligt de intervjuade sker en betydande del av effektivitets- och samordningsvinsterna i kommunstyrelsens utskottsarbete i samband med interna förberedelser inför det formella beslutsfattandet. Även om vi finner något ambivalenta eller motstridiga bedömningar om samordnade åtgärder och demokratiska värderingar, anser de intervjuade att möjligheterna att uppnå ekonomisk effektivitet är en av modellens främsta fördelar. Modellen gör det lättare för de politiska partierna att hitta nya politiker, beslutsprocesser förenklas och den ekonomiska styrningen är fixerad vid endast en punkt i organisationen, nämligen hos kommunstyrelsen och kommunledningsförvaltningen. De intervjuade betonar ofta den typen av effektivitetsvärden även om man också ser kompletterande möjligheter med modellen knuten förmågan att långsiktigt stärka möjligheterna att hantera komplexa policyproblem.

Slutligen ska analysen behandla frågor om kunskapsutveckling. I de empiriska undersökningarna ställdes frågor om hur beslutsfattandet i den avsektorerade modellen kan skapa en balans mellan å ena sidan specialisering baserad på yrkeskunskap och å andra sidan samordningsförfaranden baserade på behovet av förhandling och överläggning. De flesta av de intervjuade kommundirektörerna beskriver kommunernas administration som professionsbaserade aktiviteter, det vill säga kärnaktiviteter som utgår från en sektorerad lagstiftning, yrkeskunskap och tidigare traditioner och praxis. Kommundirektörerna hävdar att när behovet av sektorspolitisk samordning aktualiseras (hantering av exempelvis klimatfrågor, säkerhetssystem och företagsutveckling), måste kommunpolitiken ha förmåga att skapa institutionella kapaciteter för att nå bortom den sektorerade organisationsstrukturen. Beslutsfattandet kräver då ofta kvalificerade överväganden där kommunens professionsgrupper har förmåga att fånga upp och hantera grundläggande samhällsutmaningar.

Kommundirektörerna uttrycker här enhälligt att de kommunala cheferna i kommunens förvaltningsorganisation har hanterat den typen av utmaningar genom att öka samverkansprocesserna mellan varandra. Kommundirektörerna har initierat mer frekventa aktiviteter och interaktioner med förvaltningschefer som är ansvariga för kärnverksamheter inom sektorspolitiken. I denna del visar intervjumaterialet olika möjligheter att skapa samordningsvärden i det politiska beslutsfattandet. Kommunledningen, med kommundirektören i spetsen, har här ökat interaktionen med förvaltningscheferna som man anser ha bidragit till att förbättra samordningsvärden generellt.

Kommundirektörerna betonar i detta sammanhang att kommunens verksamheter domineras av speciallagstiftning, yrkeskunskap och en sektorerade institutionell praxis.

Ambitioner att åstadkomma samordning har ofta svårt att nå kommunens vardagliga politiska arbete. Den sektorspolitiska grunden är baserad på gedigen yrkesmässig kompetens och kunskapshantering som även präglar de avsektorerade kommunerna. Samordning av komplexa policyproblem tenderar därför att främst omfatta ökad interaktion mellan ledande tjänstepersoner i kommunens förvaltningsorganisation.

5. Slutsatser och framtida forskningsbehov

Den empiriska beskrivningen av den första forskningsuppgiften visar att nästan 25 % av svenska kommuner har haft en avsektorerad politisk organisation. Det var främst under perioden 2007–2014 som intresset var som störst, när över två tredjedelar av alla avsektorerade kommuner skapades. Under perioden efter 2014 har intresset minskat och det är värt att notera att 11 kommuner har beslutat att återgå till en sektorsbaserad organisation. De analyserade processerna av avsektorerad organisation har påverkat demokratiska värden genom att antalet förtroendeuppdrag och förtroendevalda minskat avsevärt i de avsektorerade modellerna jämfört med kommuner med en sektorsbaserad organisation. Det innebär att en avsektorerad modell, i jämförelse med en sektorsbaserad, kännetecknas av en tydlig koncentration av makt till färre beslutsfattare. Ambitioner i avsektorerade kommuner att öka antalet förtroendevalda i kommunfullmäktige har endast marginellt kompenserat för den övergripande förlusten av förtroendeuppdrag som skett när facknämnder avskaffats. Den centrala slutsatsen av analysen i denna studie visar att demokratimässiga tillkortakommanden är förknippade med den avsektorerade modellen. När det gäller den andra forskningsuppgiften har fyra policydilemman analyserats: frågor om (1) samordnat beslutsfattande, (2) demokratisk legitimitet, (3) effektivitet/värdeskapande och (4) kunskapshantering. En övergripande slutsats är att den avsektorerade modellen kännetecknas av att i hög grad utmana en institutionaliserad praxis som är förknippade med den kommunala självstyrelsen i Sverige. Kort sagt visar resultaten i denna del följande:

1. Huvuddelen av intervjupersoner drar slutsatsen att en avsektorerad modell ökar värdet av samordning i kommunpolitiken. Enligt de intervjuade har den avsektorerade modellen sin främsta fördel när det gäller att främja ett integrerat och samordnat beslutsfattande. De intervjuade har dock svårt att ge konkreta svar på *hur* samordningsvärden har uppstått. Vägen till att öka samordningsvärden är också kantad av olika problem. Den politiska dagordningen måste ofta ägna sig åt mer akut uppkomna politiska frågor, ofta med ett tydligt sektorsspecifikt innehåll.
2. När det gäller den demokratiska legitimiteten ger materialet en i huvudsak problematisk bild. I denna del argumenterar de intervjuade för att införandet av en

avsektoriserad modell skapar demokratiska problem genom att antalet förtroendevalda minskar vilket riskerar att urholka kommunpolitikens legitimitet. Försöken att stärka demokrativärden genom en förstärkt roll för kommunfullmäktige har haft ett begränsat genomslag ur ett demokratiskt perspektiv.

3. Den tydligaste slutsatsen från de genomförda intervjuerna är att de avsektorerade modellerna skapar kostnadseffektivitet och att modellen bidrar till besparingar i administrativa kostnader. Modellen främjar beslutsfattande som kännetecknas av kortare beslutsvägar när den ekonomiska förvaltningen är fixerad vid kommunstyrelsen och kommunledningsförvaltningen.
4. När det gäller frågor om hur man kan skapa en balans mellan professionaliserad specialisering och avsektorerat beslutsfattande, visar resultaten av det empiriska materialet på behov av att utveckla en institutionell kapacitet genom att förbättra interaktionen och lärandeprocesser mellan politik och förvaltning samt förmågan att utnyttja professionell kunskap för att hantera tvärspektoriella politiska problem.

Försöken att införa en alternativ politisk organisation i den svenska kommunala självstyrelsen är en mångfacetterad historia. För det första kan insatserna tolkas som *en berättelse om hur samhällsutmaningar sätter press på kommunala aktörer att förändra ett institutionaliserat system som kännetecknas av att vara starkt sektoriserat*. Reformarbetet syftar därmed till att förbättra samordnade åtgärder för att hantera komplexa politiska problem. Analysen i denna studie visar att den avsektorerade modellen har bidragit till att öka processvärdena kring horisontell samordning. Vi kan dock knappast tala om enkla samordningsvinster. Det är till exempel osäkert om den avsektorerade modellen har skapat hållbara förutsättningar för att hantera långsiktiga systemfrågor (till exempel kommunala åtgärder för att nå hållbarhetsmålen i Agenda 2030).

I det empiriska materialet finns flera exempel på hur den institutionaliserade praktiken förknippad med den svenska kommunala självstyrelsen skapar osäkerhet och hinder för att utveckla en avsektorerad modell. Några exempel handlar här om svårigheter att utveckla alternativa arbetssätt kopplade till kommunfullmäktige eller samordningsmetoder som utvecklats inom ramen för kommunstyrelsens arbete. Det har därför i flera fall varit svårt eller omöjligt att förändra etablerade och institutionaliserade strukturer. En konsekvens av dessa institutionellt betingade spänningar har i några fall resulterat i återsektorisering, nämligen att avsektorerade kommuner fattat beslut om att återgå till en sektorsbaserad organisation.

För det andra kan reformansträngningarna tolkas som *en berättelse om att utveckla konkreta samordningsstrategier*. Den dominerande strategin handlar i det här fallet om

organisationsförändringar som stärker möjligheterna att samordna sektorsbaserade politikområden. Målet har i stor utsträckning varit att minska inflytandet för sektorspolitiska intressen och aktörer i kommunpolitiken. Analysen visar att de avsektoriserade kommunerna delvis lyckats med denna ambition. Genomförda förändringar i organisationen att avskaffa facknämnderna har skapat utrymme för ökade samordningsinitiativ i kommunstyrelsen.

En slutsats i denna del berör dock möjligheterna att ytterligare stärka de samordningsvärden som fokuserar på det politiska ledarskapet och som uttryckligen pekar ut särskilda samordnare i den kommunala organisationen. I de analyserade kommunerna är den samordnande funktionen på politisk nivå koncentrerad till politikerna i kommunstyrelsen. Analysen visar också att flera avsektoriserade kommuner använde sig av kommundirektörens position för att samla chefer inom kommunens olika sektorspolitiska områden till gemensamma möten för att utbyta information om allmänna kommunala frågor. Det finns dock inga exempel i de studerade kommunerna som har inrättat en organisatorisk enhet eller en person med ett övergripande uppdrag som "kommunsamordnare". Analysen visar också på en brist på samordningsstrategier kopplade till maktrelaterade möjligheter för politiker och/eller chefer att implementera samordningsinsatser i det dagliga politiska arbetet.

För det tredje kan skapandet av avsektoriserade kommuner också berättas som *en historia om hur små kommuner kämpar för att klara det dagliga politiska arbetet* i en situation med ständigt växande osäkerhet kring till exempel avfolkning, knappa finansiella resurser och svårigheter att rekrytera förtroendevalda. Det finns inslag av motiveringar som tyder på att införandet av avsektoriserade modeller ger fördelar i form av minskade transaktionskostnader, förkortade beslutsvägar, en tydlig politisk organisation och ett nedbantat partipolitiskt styrsystem. Drivkraften bakom organisationsförändringarna blir då i första hand ett sätt att hantera en kritisk situation. De övergripande ambitionerna att stärka samordningsvärden kan då lyftas som symbolpolitiska förevändningar för att tona ner bilden av en kommun i kris.

I tidigare avsnitt (avsnitt 2.1) har det noterats att det har gjorts relativt få analyser av de avsektoriserade kommunerna i Sverige. Forskningen kännetecknas också av att det främst genomförts empiriska fallstudier i ett mindre antal kommuner. I denna artikel har analysen fokuserat på den politiska organiseringen i ett urval av 15 (genom enkätstudier) och fem kommuner (genom semistrukturerade intervjuer). Det finns behov av att fördjupa analysen och forskningen i åtminstone tre avseenden.

För det första finns det obesvarade frågor om hur kommunernas administrativa organisation har förändrats och påverkats av anpassningen till en centraliserad och avsektoriserad politisk

organisation. Den avsektoriserade modellen innebär en ny form av politisk-administrativ logik där det politiska beslutsfattandet koncentreras till kommunstyrelsen. Samtidigt behöver förvaltningsorganisationen fortfarande behålla värden som är förknippade med yrkes- och specialistkompetens. I detta avseende finns ett behov av fördjupad forskning både av hur politiker och tjänstepersoner hanterar denna förändrade relationslogik.

För det andra visar analysen i denna artikel att det främst har varit de mindre kommunerna som har initierat avsektoriserade modeller. Analysen visar också att det främst (med några undantag) har varit bland de större kommunerna som beslut har fattats om att lämna den avsektoriserade modellen och återgå till en sektorsbaserad politisk organisation. Det finns därför anledning att göra fördjupade analyser av skillnaderna i hur mindre och större kommuner ser på och motiverar om man ska behålla eller överge den avsektoriserade modellen. Det skulle också vara intressant att titta närmare på hur större kommuner arbetar med en nämndstruktur som är mer specialiserad och fragmenterad jämfört med situationen i mindre kommuner.

Slutligen finns det också ett behov av att belysa nödvändigheten av fler forskningsprojekt som genomför analyser av förhållandet mellan kommuners organisering av politik och förvaltning och dess förmåga att adressera komplexa samhällsproblem relaterade till exempelvis klimatförändringar, urbanisering, sociala ojämlikheter, säkerhetshot, öppet våld och frågor som rör demokratiska värderingar. Utvecklingen och experimenten med avsektoriserade politiska organisationer i Sverige visar hur politiska aktörer i lokalpolitiken söker organisationsmodeller som kan möta dessa typer av samhällskriser och problem. Fler forskningsprojekt behöver ägnas åt att fördjupa förståelsen av hur institutionaliserade praktiker kopplade till lokalt självstyre kan förändras eller reformeras när det handlar om att hantera komplexa policyproblem.

Referenser

- Abrahamsson, H. (2003). *Understanding world order and structural change poverty, conflict, and the global arena*. Palgrave. <https://doi.org/10.1057/9781403944054>
- Brorström, B., Bäck, H., Siverbo, S. & Svensson, A. (1998). *Ingen nämnd – Stenungsunds modell för vitaliseringen av kommunpolitiken*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Bäck, H., Siverbo, S., & Brorström, B. (2001). *Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Daviter, F., Hustedt, T., & Korff, V. (2016). Contested public organizations: knowledge, coordination, strategy. *Der Moderne Staat*, 9, 3–14. <https://doi.org/10.3224/dms.v9i1.23637>

- Greasley, S., & John, P. (2011). Does Stronger Political Leadership Have a Performance Pay-off? Citizen Satisfaction in the Reform of Subcentral Governments in England. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 21(2), 239.
<https://doi.org/10.1093/jopart/muq018>
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
<https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2), 105–115.
<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1982.tb00011.x>
- Johansson, J. (2016). *Forskningsöversikt - demokratiutveckling i kommunerna: Underlag för följeforskning om demokratiutveckling i Ängelholms kommun*. Högskolan i Halmstad.
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hh:diva-32982>
- Johansson, J., & Severinsson, R. (2017). *Årsrapport 2016: Kommunstyrelsens arbetsgrupper och de politiska beredningarna i Ängelholms kommun*. Högskolan i Halmstad.
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hh:diva-33800>
- Johansson, M. (2018). *Why rock the boat? – A qualitative case study concerning three municipalities' reasons for large-scale organisational change*.
<http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/8940297>
- Karlsson, D., & Montin, S. (2013). Solving municipal paradoxes: challenges for Swedish local democracy. *Panorama (Makati, Philippines)*, 2012(2), 125-.
- Karlsson, D., Rommel, O., & Svensson, J. (2009). *Alternativa politiska organisationer [Elektronisk resurs] en studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*.
http://www.skl.se/MediaBinaryLo-ader.axd?MediaArchive_FileID=763fe1bf-9694-4718-8a1e-528b68b73f80&MediaArchive_ForceDownload=true
- Karlsson, J., Holmquist, M., Johansson, J., & Severinsson, R. (2018). *Ängelholms nya kommunorganisation: Följeforskningens slutrapport*. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hh:diva-36540>
- Knodt, M. (2022). Local governance of critical infrastructure resilience: Types of coordination in German cities. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 30(3), 307–316.
<https://doi.org/10.1111/1468-5973.12386>
- Koop, S. H. A., Koetsier, L., Doornhof, A., Reinstra, O., Van Leeuwen, C. J., Brouwer, S., Dieperink, C., & Driessen, P. P. J. (2017). Assessing the governance capacity of cities to

- address challenges of water, waste, and climate change. *Water Resources Management*, 31(11), 3427–3443. <https://doi.org/10.1007/s11269-017-1677-7>
- Lidström, A. (2015). Swedish local and regional government in a European context. In J. Pierre (Ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (p. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199665679.013.51>
- Lundquist, L. (1987). *Implementation steering: An actor-structure approach*. Studentlitteratur.
- Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for “wicked problems” – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *The International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 475–493. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2015-0009>
- Molenveld, A., Verhoest, K., Voets, J., & Steen, T. (2020). Images of coordination: how implementing organizations perceive coordination arrangements. *Public Administration Review*, 80(1), 9–22. Scopus. <https://doi.org/10.1111/puar.13136>
- Montin, S. (2014). *Municipalities, Regions and County Councils in Sweden: Actors and Institutions [Elektronisk resurs]*. <http://hdl.handle.net/2077/37749>
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K., & Van Der Steen, M. (2019). Weaknesses of wickedness: A critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38(2), 278–297. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617970>
- Peters, B. G. (1998). *Managing horizontal government the politics of coordination [Elektronisk resurs]*. Canadian Centre for Management Development.
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas. <http://www.netread.com/jcusers/1336/2938186/im-age/lgcover.9780700620937.jpg>
- Peters, B. G. (2021). *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar.
- RiR (2016). *Swedish National Audit Office. Report number RiR 2016:10. (English) Summary: National coordinators as a central government policy instrument*. Stockholm, Riksrevisionen.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1-19. <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/175>

- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2019). Size and democracy revisited: a critical discussion of the claimed trade-off between problem-solving capacity and citizen participation. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 17(2), 285–298.
[https://doi.org/10.4335/17.2.285-298\(2019\)](https://doi.org/10.4335/17.2.285-298(2019))
- SCB (2019). *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019 Demokratistatistisk rapport 26*. Denna publikation finns enbart i elektronisk form på www.scb.se.
https://www.scb.se/contentassets/e866a18a58aa4d4aafbfd1fb3648df0e/me0001_2019a01_br_me09br2002.pdf
- Scharpf, F. W. (1994). Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27–53.
<https://doi.org/10.1177/0951692894006001002>
- Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance (Oxford)*, 20(4), 609–632. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00374.x>
- Siverbo, S., & Arkevåg, P. (2004). *Organisationskultur för framgångsrika kommuner: En studie av Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tanum*. Studentlitteratur.
- Siverbo, S., Jacobsson, S., Kastberg, G & Nilsson, V. (2009). *Moderna politiska organisationer 2. Erfarenheter av att arbeta med beredningar och utan facknämnder*. Kommunforskning i Västsverige.
- Siverbo, S., & Kastberg, G. (2008): *Ett år med ny politisk organisation*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).
- Siverbo, S., Kastberg, G., Nilsson, E. & Ravenshorst, E. (2006): *Moderna politiska organisationer – Om förändringarna i Götene, Kungälv och Lerum*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).
- SKR (2021). Politisk organisation i kommuner och regioner. Sveriges Kommuner och Regioner: Rapport. Text av Bo Per Larsson.
- SKR (2022). En avsektoriserad politisk organisation. Demokrati och samordning i svenska kommuner. Rapport. Text av Jörgen Johansson. Text av Jörgen Johansson.
<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/avsektoriserad-politiskorganisationomdemokratiochsamordningisvenskakommuner.67211.html>
- Statskontoret. (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* Rapport Statskontoret.

Termeer, C., Dewulf, A., Breeman, G. E., & Stiller, S. J. (2015). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society*, 47(6), 680–710.
<https://doi.org/10.1177/0095399712469195>

Wittmayer, J. M., Schöpke, N., van Steenberghe, F., & Omann, I. (2014). Making sense of sustainability transitions locally: How action research contributes to addressing societal challenges. *Critical Policy Studies*, 8(4), 465–485.
<https://doi.org/10.1080/19460171.2014.957336>

Wollman, H. (2003). Coordination in the intergovernmental setting. In *Handbook of Public Administration* Ed. Peters, B. G., & Pierre, J. (Vol. 2003). Sage.



© Författare. Detta är en Open Access-artikel publicerad enligt villkoren i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Licensen tillåter tredje part att kopiera och distribuera materialet i alla medier och format, remixa, omvandla och bygga vidare på materialet för alla ändamål, även för kommersiella, förutsatt att originalverket är korrekt citerat, att det anges om några ändringar har gjorts och att denna licens är inställd och länkad till.