



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Det välgrundade beslutet: om kommunal beredning i kommunstyrelse-, utbildnings-, arbetsmarknads- och miljöärenden

Martin Lundin
Jonas Thelander
PerOla Öberg

RAPPORT 2013:11

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Det välgrundade beslutet: om kommunal beredning i kommunstyrelse-, utbildnings-, arbetsmarknads- och miljöärenden*

av

Martin Lundin,[~] Jonas Thelander[©] och PerOla Öberg^a

2013-06-03

Sammanfattning

Vi undersöker beslutsprocesser inom fyra typer av kommunala verksamhetsområden: kommunstyrelse-, utbildnings-, arbetsmarknads- och miljöärenden. Analysen bygger på enkäter och intervjuer med politiker och tjänstemän. Det övergripande intrycket är att beredningsarbetet fungerar någorlunda väl enligt de involverade aktörerna, men att det finns en del problem. Beredningen inom miljöområdet tycks vara gedignare än inom övriga områden. Arbetsmarknad och utbildning bedöms hamna i en mellankategori, medan beredningen får mest kritik när det handlar om kommunstyrelseärenden. Samtidigt finns det vissa indikationer på att de förtroendevalda är mer passiva inom miljöområdet än inom övriga områden, vilket betyder att risken för att de demokratiskt valda politikernas möjligheter att styra besluten sannolikt är minst här.

* Arbetet med rapporten har delvis finansierats av Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS). Flera personer ska ha ett stort tack för att de bidragit till projektet. Först och främst vill vi tacka Cecilia Josefsson som har varit en utmärkt assistent, men som dessutom har bidragit med insiktsfulla kommentarer. Värdefulla synpunkter har vi också fått från Matz Dahlberg, Maria Jarl, David Karlsson, Anders Lidström, Erik Lundberg, Stig Montin, Anders Sundell, Stefan Szücs, Kenneth Åhlvik, Olof Åslund samt deltagare vid seminarium på IFAU 2013-01-30. Slutligen ett stort tack till alla personer i Sveriges kommuner som ställt upp på intervjuer och besvarat enkäter.

[~] IFAU; e-post: martin.lundin@ifau.uu.se

[©] IFAU; e-post: jonas.thelander@ifau.uu.se

^a Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. e-post: perola.oberg@statsvet.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	4
2	Kommunala nämnder och förvaltningar.....	6
3	Beredningsprocesser – teori och tidigare forskning	7
3.1	Det välgrundade beslutet	8
3.2	Forskning om kommunalt beredningsarbete i Sverige	11
4	Om undersökningen.....	13
4.1	Fyra politikområden	13
4.2	Enkäter och intervjuer	15
5	Informationsinsamlingen	18
5.1	De flesta är nöjda, men det finns brister i informationsinsamlingen	18
5.2	Myndigheter och SKL är informationsspridare	20
5.3	Sammanfattning	25
6	Analyserna	25
6.1	Analyserna starkast inom miljöområdet, bristerna tydligast i kommunstyrelserna.....	25
6.2	Tidsbrist är huvudproblemet.....	26
6.3	Handläggarna är i huvudsak ”fria” i analysarbetet	28
6.4	Sammanfattning	31
7	Handlingsalternativen	31
7.1	Rimliga alternativ utreds inte	32
7.2	Politik spelar roll för hur många alternativ som presenteras i beslutsunderlagen	33
7.3	Sammanfattning.....	36
8	Presentationen.....	37
8.1	Underlagen är i regel ganska lätta att förstå	37
8.2	Politikerna vill ha korta underlag som är välskrivna	38
8.3	Sammanfattning	38
9	Politikernas intresse av information	38
9.1	Politiker är i allmänhet intresserade av information.....	39
9.2	Ideologi vägs mot expertis.....	40
9.3	Sammanfattning	44
10	Politikerna som kritiska granskare.....	44
10.1	Politikerna är i regel aktiva granskare	44
10.2	Förvaltningarna dominerar inte beslutsprocesserna, men det finns undantag	45

10.3	Sammanfattning.....	50
11	Fördjupade analyser.....	50
11.1	Vilka politiker är mest nöjda?.....	50
11.2	Varför är aktörerna inom miljöområdet nöjdare?.....	54
12	Avslutande diskussion	59
	Referenser	63
	Appendix A. Bortfallsanalys.....	70
	Appendix B. Variabelbeskrivning	72

1 Inledning

Det är önskvärt att politiska beslut blir så bra som möjligt. För att ta ett exempel: När en kommun ska besluta om att lägga ned en skola hoppas vi att beslutet inte grundar sig på förutfattade meningar, nyckfulla infall och dålig kännedom om situationen. Det gäller istället att tjänstemännen inhämtar relevant kunskap, att den information som samlas in analyseras och presenteras för de beslutande politikerna på ett bra sätt och att politikerna därefter överväger vilket beslut som är det bästa, sett utifrån deras ideologiska värderingar. Det ”ideala” demokratiska beslutet bygger alltså på idén om en rationell beslutprocess förankrad i en upplysningstradition (Hermansson 2002).

Det är välkänt att politiska processer inte alltid – eller kanske sällan – går till på detta sätt (Ahlbäck Öberg och Öberg 2012). Man kan enkelt tänka sig en annan ytterlighet: om information alls samlas in görs det inte systematiskt utan helt godtyckligt, bearbetningen och presentationen förvirrar mer än den underlättar, och när informationen sedan når politikerna spelar den ingen roll för deras beslut eftersom de redan har bestämt sig.

I den här rapporten undersöker vi i vilken grad kommunala¹ beslut i Sverige grundar sig på en rationell beslutsprocess, eller mer precist i vilken grad aktörer som är involverade i besluten uppfattar processerna som välfungerande. Givetvis förväntar vi oss inte att verkligheten fullständigt ska svara upp mot rationalitetsmodellen, men denna ”idealtyp” kan ändå fungera som referensram att kontrastera kommunalt beslutsfattande mot.

Vi undersöker fyra områden: arbetet i kommunstyrelserna, samt grundskolefrågor, miljöpolitik och arbetsmarknadsinsatser. Det ger oss möjlighet att jämföra beredningsarbetet inom områden av olika karaktär: Hur går beredningsarbetet till och vilka problem tycks finnas? Liknar beslutsprocesserna inom de olika områdena varandra eller finns det betydande variationer?

Vägen fram till ett politiskt beslut kan utifrån den enkla rationalitetsmodellen schematiskt beskrivas som en process i flera steg, från faktainsamling till beslut. I realiteten kan faserna ofta inte separeras så lätt (mer om detta nedan), men för analysen är det ändå fruktbart strukturera tankegångarna enligt en sådan modell. I relation till denna process ställer vi sex huvudfrågor:

¹ Med kommun avses i rapporten primärkommun, det vill säga *inte* landstingskommun.

1. Samlar förvaltningen in tillräckligt med information i beredningsfasen?
2. Genomför förvaltningen en tillräcklig analys av materialet?
3. Utreder förvaltningen de beslutsalternativ som är rimliga?
4. Presenterar förvaltningen beslutsalternativen och de överväganden de gör i ett beslutsunderlag som är lätt att ta till sig för politikerna?
5. Är politikerna genuint intresserade av den information som kommer fram i beredningen?
6. Reflekterar politikerna tillräckligt över informationen som förvaltningen tar fram?

Förutom huvudfrågorna gör vi en del utvecklingar kring de sex delmomenten med ambitionen att lyfta fram intressanta delar i beredningsarbetet. Vi kommer också att föra en diskussion om hur man kan förstå de mönster som framträder i huvudanalysen.

Syftet med rapporten är således att beskriva den kommunala politikens processer. Det är värt att notera att processtudier är viktiga för att man ska kunna förstå politikens effekter (inom t.ex. arbetsmarknads- och utbildningsområdet). Först när det finns kunskap om processerna kan man veta vilken politik man faktiskt utvärderar i en effektstudie. Det är också genom en förståelse av processerna som man kan få kunskap om varför offentlig politik i praktiken fungerar som den gör.

Det är viktigt att betona att analyserna handlar om hur tjänstemän och politiker upplever situationen. Det betyder att vi till exempel inte studerar om ”rätt” information de facto har samlats in; vi har alltså ingen ”objektiv måttstock” på vad som är att betrakta som ”tillräckligt”. Man bör således observera att om tjänstemän och politiker tycker att processerna fungerar bra, så är inte det ett starkt bevis för att det inte finns några svagheter; en utomstående betraktare skulle mycket väl kunna identifiera problem som aktörerna själva inte känner till eller är villiga att delge i intervjuer och enkäter.

Aktörernas självskattade bedömningar är trots allt intressanta och ger rimligen ganska bra indikatorer; om de själva noterar problem är åsikterna värda att beakta. Om exempelvis många förtroendevalda tycker att underlagen är svåra att förstå eller om flera förvaltningschefer anser att rimliga handlingsalternativ inte undersöks så finns det uppenbarligen delar av beredningsprocesserna som inte fungerar optimalt.

Studien bygger på två enkätundersökningar. Målgrupperna har varit förvaltningschefer från alla svenska kommuner inom de fyra områden som vi studerar, samt alla politiker inom samma områden i ett urval av kommuner. Vi har även genomfört 40 intervjuer med tjänstemän och politiker i sex kommuner.

Huvudresultatet är att beredningsarbetet upplevs som ganska välfungerande av de flesta, men att det trots allt finns en del tydliga problem. Långt ifrån alla är nöjda. Beredningen inom miljöområdet verkar fungera bättre än inom övriga områden. Vissa resultat (om än något osäkra) tyder på att det delvis skulle kunna hänga samman med att tjänstemännen har högre kompetens samt att kunskapsläget verkar klarare inom miljöområdet. Samtidigt finns det indikationer på att de förtroendevalda är mer passiva inom miljöområdet än inom övriga områden, vilket skulle kunna innebära ett demokratiskt underskott.

Rapporten disponeras på följande sätt: I *avsnitt 2* beskriver vi kortfattat kommunernas roll i Sverige, medan vi i *avsnitt 3* ger en överblick av tidigare forskning om politiskt beslutsfattande och kommunala beslutsprocesser. Här diskuterar vi också utförligare de frågor som undersöks i rapporten. *Avsnitt 4* innehåller en redogörelse av materialet och undersökningens upplägg. I *avsnitt 5–10* återfinns huvudanalyserna och i *avsnitt 11* tittar vi närmare på vad som skulle kunna förklara några av de resultat vi funnit. Rapporten avslutas med en sammanfattande diskussion (*avsnitt 12*).

2 Kommunala nämnder och förvaltningar²

I Sverige finns 290 kommuner. Den största har knappt 850 000 invånare och den minsta drygt 2 000 invånare. Kommunerna är arbetsgivare till ungefär 20 procent av samtliga förvärvsarbete i landet, antalet kommunala förtroendevalda ligger runt 45 000 och kommunernas nettokostnader uppgår till över 300 miljarder kronor årligen. Kommunerna ansvarar för flera viktiga åtaganden så som till exempel förskola, grundskola, gymnasieskola, komvux, vård och omsorg för äldre och funktionshindrade, socialtjänst, flyktingmottagande, räddningstjänst, gator, plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, vatten och avfall (Montin 2007).

Kommunala beslut tas i olika nämnder där platserna fördelas mellan de politiska partierna proportionellt till hur många mandat de har i kommunfullmäktige (KF). Kommunfullmäktige, som kan sägas vara den kommunala motsvarigheten till Riksdagen, är det enda kommunala organ som väljs direkt av medborgarna. Vissa beslut kan inte delegeras utan måste tas i fullmäktige, till exempel beslut om mål och riktlinjer, budget, skatt, nämndernas organisation och val av ledamöter i nämnderna.

Kommunstyrelsen (KS) är kommunernas motsvarighet till Regeringen. Sammansättningen speglar dock mandatfördelningen i fullmäktige och på så vis kan man säga att kommunstyrelsen utgör en samlingsregering. Kommun-

² Beskrivningen i det här avsnittet är kortfattad. För utförligare redogörelser av de svenska kommunerna, se till exempel Gustafsson (1999) och Montin (2007).

styrelsen leder och samordnar den kommunala verksamheten och har hand om den ekonomiska förvaltningen. Utöver detta bereds och verkställs alla fullmäktigeärenden i styrelsen. Utan tvekan är kommunstyrelsen det politiska organ i kommunerna som har mest makt (Bäck 2005).

Tillsammans med valnämnd och överförmyndarnämnd är kommunstyrelsen den enda nämnd som enligt lag måste finnas i alla kommuner. I övrigt står det fullmäktige fritt att besluta om vilka nämnder man ska ha i kommunen och vilka områden de ska ansvara för. Nämnderna har dock en relativt stor självständighet inom sina tilldelade områden, till exempel kan kommunstyrelsen och fullmäktige inte ändra beslut som nämnder tagit i enskilda ärenden inom sin lagreglerade verksamhet. Exempel på nämnder som ofta finns i en kommun är miljönämnd, barn- och ungdomsnämnd och socialnämnd. Oavsett hur nämndorganisationen ser ut är de uppgifter som kommunen är skyldig att ansvara för naturligtvis de samma. Kommunerna kan enbart välja *hur* de ska organisera sitt ansvar för dessa uppgifter, uppgifterna som sådana är givna i lag. Kommunen kan emellertid ta på sig ytterligare frivilliga uppgifter utöver de som ålagts dem.

Under nämnderna, och fullmäktige, finns ett antal förvaltningar som kommunen kan organisera efter eget tycke. Ofta finns det en förvaltning för varje nämnd; mot en socialnämnd svarar alltså i regel en socialförvaltning.³ Förvaltningarna leds av en förvaltningschef och under denne arbetar tjänstemän med olika bakgrund, utbildning och arbetsuppgifter. Det är dessa tjänstemän som bereder ärenden och presenterar beslutsunderlag till de förtroendevalda i ”sin” nämnd inför varje politiskt beslut. Förvaltningschefen är i regel ytterst ansvarig för beslutsunderlagen och den som i första hand sköter de löpande kontakterna med politikerna. Cheferna sitter också ofta med vid nämnd-sammanträden.

3 Beredningsprocesser – teori och tidigare forskning

Innan vi kan presentera den empiriska undersökningen är det två saker som måste redas ut: dels måste vi teoretiskt tydliggöra och motivera de frågor som ställs i studien, dels måste vi sammanfatta vad tidigare forskning kan lära oss om de svenska kommunernas beredningsarbete.

³ Olika principer kan användas vid organiseringen av kommunala förvaltningar. Tre vanliga principer är sektorsbaserad, funktionell och territoriell organisering. Dessa principer kan blandas på olika sätt; se Montin (2007).

3.1 Det välgrundade beslutet

Som medborgare vill vi att våra valda beslutsfattare ska fatta så ”bra” politiska beslut som möjligt. Vad är då ett bra politiskt beslut? Det finns naturligtvis inte enbart ett svar på den frågan. Ett beslut kan anses bra om det fattats på ett bra sätt, det kan upplevas som bra om *beslutet i sig* stämmer överens med de egna preferenserna eller om *resultatet* av beslutet blir det önskvärda. I de två senare fallen kan vad som helst ligga till grund för beslutet, givet att det blivit ”bra” i vissa individers eller grupper tycke. Det vi avser med ett bra beslut i den här rapporten är däremot den första typen av beslut, de som fattats på ett bra sätt, alltså genom en bra process.

Det finns inte bara ett svar på frågan om vad som definierar en ”bra” politisk beslutsprocess heller. Något som de flesta nog kan ställa sig bakom är dock att ett sådant beslut, vi kan kalla det ett välgrundat beslut, fattas efter att beslutsfattarna haft tillgång till och tagit till sig för ärendet relevant kunskap, kritiskt reflekterat över denna kunskap utifrån sina egna tidigare erfarenheter och värderingar (sin ideologi) och först därefter taigt beslut i frågan (Hermansson 2002). Det handlar alltså om att som politisk beslutsfattare försöka dra lärdom av tidigare erfarenheter (Flyvberg 2001), men att samtidigt inte vara helt beroende av de fakta man får sig presenterade, eller av dem som presenterar informationen (Christiano 2012; Lundin och Öberg 2012).

Inom policyforskningen är det vanligt att man schematiskt delar in policyskapande i olika faser (se t.ex. deLeon och Gallagher 2011), även om det i regel noteras att beslutsfattande inte alltid följer en sådan linjär process. Som ett sätt att strukturera analyser är det dock ett användbart verktyg. Det exakta antalet faser som inkluderas varierar, men det är vanligt att tala om initiering, beredning, beslut, implementering och utvärdering (se t.ex. Ahlbäck Öberg 2008). I den här rapporten är det beredning och i viss mån beslut som står i fokus, medan initieringsfasen och det som händer efter det att politikerna har fattat sitt beslut lämnas därhän.

Beredning och beslut kan i sin tur delas upp i åtminstone sex beståndsdelar. De fyra första fokuserar på beredningsarbetet och tar i huvudsak fasta på arbetet i förvaltningarna. Vi benämner dessa: informationsinsamling, analys, utarbetande av handlingsalternativ och presentation. Givetvis deltar politiker ibland också i det konkreta beredningsarbetet (se t.ex. Hansen och Ejersbo 2002; Weible 2011), och det kommer vi att beröra i rapporten, men det är ändå rimligt att se förvaltningen som den huvudsakliga aktören. I de femte och sjätte momenten flyttas fokus till politikerna. Här är vi dels intresserade av politikernas intresse för information som kommer fram i beredningen, dels i vilken grad de förhåller sig kritiskt till informationen.

Den första delen i beredningen är alltså informationsinsamlingen. För att politikerna ska kunna få ett beslutsunderlag att fatta beslut utifrån måste förvaltningen samla in information.⁴ Information kan till exempel hämtas från myndigheter, andra kommuner och forskning, eller så kan den produceras direkt av förvaltningen till exempel genom utvärdering av den egna verksamheten. Den centrala frågan att ställa i relation till informationsinsamlingen är: *Samlas tillräckligt med information in i beredningen?*

Nästa steg är analysen. Tjänstemännen måste analysera informationen genom att väga fakta mot varandra, resonera om tänkbara konsekvenser av olika möjliga beslut och så vidare. I strävan mot det välgrundade beslutet kan man nu fråga: *Genomför förvaltningen en tillräcklig analys av materialet?*

Tätt sammankopplat med analysen är arbetet med att ta fram beslutsalternativ. Här handlar det om att reda ut vilka möjliga handlingsvägar som står till buds, vilket rimligen är ett moment där politikerna är relativt mycket involverade. Men samtidigt, om målet är ett välgrundat beslut, bör inte möjliga handlingsalternativ negligeras bara för att de inte passar de politiker som sitter vid makten. Nyckelfrågan blir: *Utreders förvaltningen de beslutsalternativ som är rimliga?*

Det fjärde momentet handlar om presentationen. I ett beslutsunderlag redogör förvaltningen för ärendet för de förtroendevalda. Politikerna måste ha möjlighet att ta till sig informationen, vilket bland annat ställer krav på att underlaget är korrekt och tydligt. Det betyder bland annat att de förväntade konsekvenserna av de olika alternativen är beskrivna (Jacobsson 1999), att språket är korrekt och lättförståeligt och att upplägget och presentationen som helhet är överskådlig och logisk. Det ger oss en fjärde fråga: *Presenterar förvaltningen de överväganden de gör i ett beslutsunderlag som är lätt att ta till sig för politikerna?*

Fokus flyttas sedan till politikerna, där det för det första är viktigt att veta i vilken grad politikerna är intresserade av de uppgifter som kommer fram i beredningen. För att beslutsprocessen ska betraktas som välgrundad måste politikerna vara öppna för att ta till sig de fakta som framkommer. En förutsättning för detta är att de inte på förhand har bestämt sig i frågan och enbart använder sig av fakta som styrker den egna positionen (Ahlbäck Öberg och Öberg 2012; Boswell 2009; Lundin och Öberg 2012; Weible 2008; Weiss 1989; Wu 2008). Vår femte fråga blir därför: *Är politikerna intresserade av den information som kommer fram i beredningen?*

Men politikerna ska inte heller okritiskt säga ja till allt som tjänstemännen för fram (Dahl 1989; Torgerson 1986). För att undvika ett teknokratiskt expertstyre ställer en demokratisk beslutsprocess kravet på politikerna att de

⁴ Termerna information, kunskap och fakta kommer att användas synonymt i rapporten.

kritiskt reflekterar över beslutsunderlaget utifrån sina värderingar och erfarenheter, argumenterar varför de väljer att följa eller gå emot (delar av) beslutsunderlaget och först därefter fattar beslut (Elstubb 2006; Hermansson 2002; Lundin och Öberg 2012). Detta kräver en självständighet hos politikerna gentemot förvaltningen, att man som förtroendevald inte är helt beroende av tjänstemännens expertutlåtanden. Den fråga som väcks i det här skedet av processen är: *Reflekterar politikerna tillräckligt över informationen?*

Tabell 1 sammanfattar de viktigaste delarna av den process som vi menar leder fram till ett välgrundat beslut. Det är viktigt att lyfta fram tre saker i relation till tabellen. För det första, vilket vi har poängterat tidigare, är uppdelningen mellan förvaltning och politiker och mellan de olika faserna inte så knivskarp som tabellen kan ge sken av; rollerna och faserna kan ofta vara svåra att skilja åt. Som ett analysverktyg fyller dock uppdelningen en viktig funktion.

För det andra måste vi påminna om att vi inte intresserar oss för huruvida politikerna fattar ”rätt beslut” i meningen det beslut som flest gillar eller det som ger bäst resultat, utan istället är det hur politikerna förhåller sig till underlaget som är det viktiga. Det betyder att vi vill ta reda på om politikerna lyssnar, tar till sig och överväger informationen. Men det betyder inte att vi ser ideologiska överväganden som irrelevanta, snarare är det tvärtom så att ideologiska ställningstaganden utgör ett fundament som mer faktamässiga analyser kan relateras till.

För det tredje förekommer det ord så som ”tillräckligt” och ”rimliga” i frågorna. I teorin finns det inte någon övre gräns för hur mycket information som kan samlas in, hur många alternativ som kan utredas, hur utförlig analysen kan vara och så vidare. Så ser det givetvis inte ut i praktiken, utan antalet alternativ som kan utredas i ett ärende är begränsat precis som antalet möjliga konsekvenser (Lindblom 1959; 1979). En total rationalitet är enligt de allra flesta varken möjlig eller önskvärd. Snarare anses en ”begränsad rationalitet” rimligare (March 1994; Simon 1957). Rationalitet i den här meningen innebär inte att det bästa beslutet i absolut mening eftersträvas, utan målet är istället just att besluten ska bli ”tillräckligt bra”. Som vi betonade i inledningen så mäter vi i studien detta genom de involverade tjänstemännens och politikernas egna uppskattningar om vad som är tillräckligt. Detta medför med nödvändighet en viss vaghet i analysen, men utifrån vårt syfte att göra en övergripande kartläggning av det kommunala arbetet upplever vi detta som den enda rimliga ansatsen.

Tabell 1. Beredningen av ett "välgrundat" politiskt beslut

Moment	Nyckelfråga	Huvudaktör
Informationsinsamling	Samlas tillräckligt med information in i beredningen?	Förvaltning
Analys	Genomför förvaltningen en tillräcklig analys av materialet?	Förvaltning
Beslutsalternativ	Utredde förvaltningen de beslutsalternativ som är rimliga?	Förvaltning
Presentation	Presenterar förvaltningen beslutsalternativen och de överväganden de gör i ett beslutsunderlag som är lätt att ta till sig för politikerna?	Förvaltning
Politikernas intresse	Är politikerna intresserade av den information som kommer fram i beredningen?	Politiker
Politikernas förhållningssätt	Reflekterar politikerna tillräckligt över informationen?	Politiker

Det är utifrån förväntningar om en begränsad rationalitet, och målet om en beslutsprocess som ger välgrundade beslut, som vi med hjälp av frågorna i *Tabell 1* studerar det kommunala beredningsarbetet: Hur fungerar beslutsprocesserna, och hur skiljer de sig åt mellan olika politikområden? Utöver dessa specifika frågor kommer vi även att bidra med fylligare beskrivningar av de sex olika delarna av beredningsarbetet, det vill säga vi kartlägger hur arbetet går till. Avsikten med detta är öka förståelsen för huvudresultaten.

3.2 Forskning om kommunalt beredningsarbete i Sverige

Tidigare studier av beredning och beslut på den kommunala nivån i Sverige har framförallt behandlat relationen mellan tjänstemän och politiker. Det finns få studier som fokuserat på hur förvaltningen samlar in information, hur informationen analyseras och presenteras, och hur politikerna förhåller sig till det som kommer fram i beredningen. Mycket av forskningen är relativt gammal och de empiriska analyserna är inte alltid så lätta att generalisera utöver den specifika kontext som undersöks, då de ofta hämtar sitt empiriska material från en eller några få nämnder eller kommuner.

Generellt pekar tidigare forskning på att gränsdragningen mellan förvaltning och politiker är mer formell än reell (Montin 2007) och att förvaltningens politiska roll successivt har ökat (Montin 2007; Lundquist 1994). Tjänstemännen som grupp har konturer av "en självständig och mycket aktiv politisk aktör [...] kanske av en konkurrent till de politiska instanserna" (Norell 1989, s. 210). Ibland talar man om "de professionaliserade tjänstemännen som politiska aktörer" (Montin 2007, s. 114), men det har också påpekats att

förhållandet oftast kan karaktäriseras som präglat av samarbete snarare än som konfliktfyllt (Bengtsson 2011).

Flertalet studier är överens om att tjänstemännen har ett kraftigt kompetens- och tidsövertag gentemot politikerna (Vedung 2009, s. 168; Brunsson och Jönsson 1979; Norell 1989; Gustafsson m.fl. 1981; Montin 2007).⁵ Politikerna har ofta inte tid att läsa allt beredningsmaterial och de är väldigt beroende av beslutsunderlaget.

Brunsson och Jönsson (1979) noterar att de politiska besluten tenderar att bli en kompromissprodukt, i stort sett utformade av tjänstemännen, men ändå med vissa inslag av politikerinflytande. Om handlingsalternativ överhuvudtaget existerar är det i ett tidigt stadium av beredningsprocessen. Att utreda alternativ ses som ett slöseri med tid och resurser. Ofta finns det inte heller något behov av alternativ i beslutsunderlaget då det slutgiltiga förslaget redan är en kompromiss av flera olika, tidigare, alternativ. Tjänstemännen framlägger ofta förslag som ligger i linje med politikernas uppfattning, medan politikerna å sin sida påverkar beredningsarbetet i ett tidigt stadium (Norell 1989). Bengtsson (2011) uttrycker det som att ”politiker påverkar tjänstemän som påverkar politiker” (s. 226). Tjänstemännen har, enligt Bengtsson, ett stort handlingsutrymme, men ”[t]jänstemän som inte anteciperar riskerar både merarbete och att förlora politikernas förtroende” (s. 231). Han beskriver tjänstemännen som genomgående ”anteciperande”: De agerar självständigt, men utifrån den uppfattning de har om hur politikerna vill att de ska agera. De verkliga makthavarna i kommunen är alltså, enligt Bengtsson, politikerna, även om deras makt i de allra flesta fall är indirekt. Politikerna behöver (oftast) inte agera för att få som de vill, eftersom tjänstemännen ändå försöker agera för att politikerna ska få sina önskemål uppfyllda. Politikerna verkar utöva sin makt mer direkt främst i de (sällsynta) ärenden som de anser särskilt viktiga, till exempel för att de är politiskt konfliktfyllda eller för att de är särskilt intresserade av dem (Johannesson 1989; Bengtsson 2011).

Tidigare forskning tyder alltså på att politikerna, genom tjänstemännens expertkunskap och möjlighet att lägga ner mer tid på varje ärende, i många fall har svårt att kritiskt ifrågasätta förvaltningens beslutsunderlag. Tjänstemännen har därför i regel ett stort inflytande på kommunala beslut. Samtidigt verkar de förtroendevalda, främst de ledande kommunala politikerna, kunna påverka framtagandet av beslutsunderlag. I vår teoretiska modell pekar detta på två potentiella problem: Politikerna verkar ofta vara beroende av tjänstemännens beslutsunderlag och ha svårt att kritiskt reflektera kring dessa, samtidigt som de

⁵ Men det finns vissa studier som pekar *delvis* i motsatt riktning, mot att de förtroendevalda (i vissa stadsdelsnämnder på 1990-talet) stärkt sin ställning gentemot tjänstemännen (Westerståhl 1995; Premfors m.fl. 1994).

täta kontakterna med förvaltningen kan begränsa tjänstemännens frihet att ta fram de bästa beslutsförslagen. Det är med andra ord uppenbart att den skarpa gränsdragningen mellan beredande tjänstemän och beslutande politiker i vår analysmodell – ”tjänstemännen utarbetar alternativa lösningar, politikerna väljer det bästa alternativet” – i verkligheten är mer flytande.

Frågan om hur pass bra kvalitet beslutsunderlagen faktiskt håller eller i vilken grad man drar nytta av expertkunskaper i form av till exempel utredningar och forskning har inte studerats så mycket (se dock Lundin och Öberg 2012). Men det hävdas ibland att en ”ökad användning av kunskapsstyrning” (SOU 2007:10, s. 89) i kommunerna skulle vara önskvärd.

Sammanfattningsvis kan sägas att kunskapen om flera faser i den kommunala beredningskedjan är ganska begränsad. Oss veterligen har ingen tidigare studie tagit ett helhetsgrepp och studerat kommunala beredningsprocesser från ”början till slut”. Inte heller skillnader mellan olika politikområden har undersökts systematiskt.

4 Om undersökningen

Vår undersökning fokuserar på fyra politikområden, och den baseras på två enkätundersökningar och 40 besöksintervjuer. Nedan redogör vi för de metodval vi har gjort och därefter diskuterar vi materialet.

4.1 Fyra politikområden

Av praktiska skäl måste en empirisk studie självfallet alltid avgränsas på olika sätt. När man ska beskriva kommunalt beredningsarbete utgör val av politikområden en viktig fråga; alla kommunala uppgifter kan inte täckas in i en och samma studie. Vårt urval har gjorts utifrån ambitionen om att kunna generalisera till hela den kommunala verksamheten i så hög grad som möjligt.

Till att börja med vill vi kontrastera kommunstyrelserna med facknämnder. Kommunstyrelsen är, som påpekats tidigare, kommunens politiska maktcentrum. Här behandlas övergripande frågor och frågor av principiell betydelse, och här finns budgetansvar och ledningsansvar för kommunen. De ”tung” lokalpolitikerna sitter med i kommunstyrelserna och de politiskt viktigaste frågorna avgörs här. Förutsättningarna för beredning av ärenden ser därmed ganska annorlunda ut i kommunstyrelsen jämfört med sakfrågenämnder specialiserade på specifika politikområden.

Nästa val handlar om vilka fackområden som utöver kommunstyrelserna ska ingå i studien. Av praktiska orsaker har vi snävat in studien till tre områden: grundskola, miljöpolitik och arbetsmarknadsfrågor. Tanken här är att vi vill ha två områden som är obligatoriska för kommunerna enligt lag, och ett

som kommunerna tagit på sig frivilligt. Det är inte orimligt att tänka sig att beslutsgången ser olika ut i obligatoriska och frivilliga områden.

De obligatoriska områdena utgörs av grundskola och miljöpolitik. Dessa områden är centrala i den kommunala verksamheten, men de skiljer sig åt på intressanta vis. Utbildning är den enskilt största utgiftsposten för kommunerna (Montin 2007), och grundskolan är det största området inom utbildningsområdet. Skolan är relativt hårt reglerad i bland annat skollagen och läroplaner, men samtidigt är besluten öppna för tyckande och politiska värderingar. Det handlar dessutom om frågor som utsätts för ett stort medialt tryck lokalt. Miljöpolitik är förhållandevis lagstyrt och tekniskt, och mindre ideologiskt och medialt uppmärksammat än utbildningsområdet. Expertkunskaper anses ofta spela en särskilt stor roll inom miljöpolitik (Fischer 2000; Nilsson 2006). Samtidigt är det ett viktigt kommunalt politikområde; i miljöförvaltningar hanteras frågor rörande till exempel miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering.

Det ”frivilliga” området som vi studerar är arbetsmarknadspolitik. Arbetsmarknadspolitiken är i huvudsak nationell i Sverige, men kommunerna deltar genom att bland annat anordna insatser för arbetslösa socialbidragstagare. Det har man gjort sedan åtminstone mitten av 1990-talet (Dahlberg m.fl. 2008; Lundin 2008; Mörk 2011). De allra flesta kommunerna är på olika sätt engagerade inom arbetsmarknadspolitiken, men som en jämförelse kan nämnas att medan utbildningsfrågor står för ca 30 procent av den kommunala budgeten så står arbetsmarknadsfrågor för ca 1 procent (Montin 2007).⁶ Området är inte alls reglerat på samma sätt som skol- och miljöpolitik.

Skillnader i beredningsarbetet mellan de områden som vi studerar har så vitt vi vet endast (delvis) undersökts i Norell (1989) där den centrala förvaltningen och skolförvaltningen studeras.⁷ Här framgår det bland annat att tjänstemän inom skolförvaltningen känner sig mindre styrda i sitt arbete av politiker än tjänstemän inom den centrala förvaltningen. Tjänstemän i den centrala förvaltningen anser i högre grad att politikerna är kunniga och självständiga gentemot förvaltningen än de inom skolförvaltningen. De uppfattar även politikernas roll i beslutsprocessen som större. Skolförvaltningens tjänstemän anser sig i högre grad vara styrda av lagar och regler och ser sina politiker som ”defensiva granskare” (s. 134). Synen på den egna förvaltningen som neutralt expertorgan är också mer spridd bland skolchefer än bland chefer inom den centrala administrationen. De senare anser också i högre grad att förvaltningen

⁶ Enligt en enkät från SKL finns arbetsmarknadsenheter i ca 85 procent av Sveriges kommuner (Sveriges kommuner och landsting 2011). Notera dock att arbetsmarknadsfrågor även hanteras i många kommuner som inte har specifika arbetsmarknadsenheter.

⁷ Lundgren (1999) undersöker ”styrning och handlingsutrymme” i den kommunala förvaltningen dels på utbildningsområdet, dels på miljö- och hälsoskyddsområdet.

utgör ledningens redskap. Här bör betonas att uppgifterna gäller en tidsperiod som ligger mer än 20 år tillbaka i tiden och att mycket kan ha ändrats.⁸

4.2 Enkäter och intervjuer

Vi har samlat in material i form av enkäter och besöksintervjuer. Huvudsyftet med enkäten har varit att ge den generella bilden av beredningsarbetet. Genom detta material får vi även möjlighet att genomföra en del sambandsanalyser som kan hjälpa oss att förstå de övergripande mönstren (mer om detta i framförallt *avsnitt 11*). Syftet med intervjuerna har dels varit att ”bereda mark” för enkäterna⁹, dels att mer detaljerat kunna karaktärisera beredningsprocesserna och öka kunskapen om de mekanismer som möjligen kan förklara varför det ser ut som det gör.

Underlaget har samlats in under ca ett år (oktober 2009 till oktober 2010) i slutet av en mandatperiod. Motivet till detta var att vi ville att de som deltog i intervjuerna och svarade på enkäter skulle ha haft goda möjligheter att bilda sig en uppfattning om de frågor vi söker svar på. Detta hade rimligen försvårats om undersökningen genomförts tidigare i mandatperioden. Observera att det var val hösten 2010, vilket potentiellt skulle kunna vara ett problem. Men enkätsvaren samlades in innan valet och samma sak gäller intervjuerna i fem av sex kommuner. I den sjätte kommunen genomfördes intervjuerna efter det att valresultatet blev känt, men det blev inget byte av majoritet i denna kommun. Dessutom ändras den politiska sammansättningen först vid årsskiftet på kommunal nivå och inte direkt efter valet så som på riksnivå. Även om det är möjligt att det faktum att ett val var i antågande kan ha påverkat resultaten så tror vi inte att detta är något avgörande problem.

4.2.1 Enkäten till chefstjänstemän

Under våren 2010 skickade vi ut en enkät till chefer för de förvaltningar som bereder frågor i de fyra undersökta områdena i samtliga 290 kommuner. Via sökningar på Internet-hemsidor och telefonsamtal fick vi fram kontaktinformation till 290 chefer för förvaltningar som jobbar mot kommunstyrelserna och 290 chefer för de enheter som bereder grundskolefrågor. Vi lyckades identifiera 263 personer med ansvar för arbetsmarknadsfrågor; i vissa kommuner finns det inte någon enhet eller person med särskilt ansvar. Inom miljöområdet hittade vi 250 chefer. Inte heller här har alla kommuner någon förvaltning med specialansvar och det är inte heller alldeles ovanligt att två eller flera kommuner gått ihop och har gemensamma miljöförvaltningar. Dessa

⁸ Det är viktigt att hålla i minnet att Norells data samlades in innan skolan kommunaliserades 1991. Det är alltså inte alls osannolikt att bilden är en annan idag.

⁹ Intervjuerna har gett oss bättre möjlighet att utforma enkätundersökningarna och formulera bättre enkätfrågor.

ingår inte i studien. Totalt skickades enkäten till 1 093 personer och svarsfrekvensen uppgick till 68 procent (747 svar). Enkäten genomfördes som en nätenkät, men till dem som inte svarat efter en påminnelse skickades istället en postenkät ut, med något färre frågor. Det betyder att för en del frågor som redovisas i rapporten är antalet svarande något lägre.

Vi har analyserat bortfallet genom att jämföra bakgrundsegenskaper bland de svarande och den totala populationen. Skillnaderna mellan dessa grupper är mycket liten och vi tror därför inte att bortfallet snedvrider resultaten i någon större utsträckning (se *appendix A*).

4.2.2 Enkäten till politiker

För att komplettera tjänstemännens beskrivningar sändes enkäter till *alla* politiker inom de fyra områdena i ett urval av kommuner i juni 2010. Urvalet stratifierades utifrån kommunstorlek (fyra grupper) och vi drog slumpmässigt totalt 33 kommuner.¹⁰ I dessa kommuner fanns 116 nämnder som vi var intresserade av och totalt 1 197 politiker. Vi tog fram postadresser och e-postadresser till politikerna genom att kontakta kommunerna. I de fall vi fick en e-postadress så genomförde vi en nätenkät. I övriga fall skickade vi ut en vanlig postenkät. Vi påminde inledningsvis via e-post, men gick sedan över till brev för att få upp svarsfrekvensen. Svarsfrekvensen blev till slut 62 procent.¹¹

Bortfallet har analyserats utifrån bakgrundsegenskaper (se *appendix A*). Det finns nästintill inga skillnader mellan de svarande och de politiker som var verksamma i de undersökta kommunerna. Därmed är risken liten för att bortfallet snedvrider resultaten.

4.2.3 Besöksintervjuer

För att få ännu mer information har vi genomfört besöksintervjuer med tjänstemän och förtroendevalda i sex kommuner. Detta möjliggör förtydliganden, exemplifieringar och utförligare resonemang. Därmed kan vi få en bättre förståelse för *varför* de kommunala beredningsprocesserna ser ut som de gör. Vi valde ut sex kommuner utifrån faktorerna storlek (liten, mellan och stor) och kontinuitet i politiskt styre (viss respektive ingen variation i styret under 2000-talet). Tanken var att beredningsarbetet skulle kunna skilja sig åt mellan stora och små kommuner. Beredningen skulle också kunna te sig annorlunda beroende på om det politiska styret varierat mycket eller om det varit konstant under en längre period innan våra intervjuer. Urvalet har alltså gjorts med syftet att försöka maximera den möjliga variationen i svar; vi vill

¹⁰ Det betyder att vi har genomfört ett klusterurval. För att ta hänsyn till urvalets konstruktion viktas enkätsvaren i rapporten utifrån urvalssannolikheten.

¹¹ Vi fick in svar från 735 personer: 416 svar kom via nätenkäten och 319 med brev. Av dessa hade sex personer slutat som politiker eller avlidit.

dokumentera tänkbara variationer och identifiera gemensamma mönster. Analyserna baserat på detta material kan självfallet inte generaliseras på samma sätt som de som bygger på enkäterna. Men genom vårt urval har vi rimligen på ett relativt bra sätt täckt in tänkbara variationer, särskilt i kombination med enkätmaterialiet. Vi kan också tillägga att vi genom intervjuerna uppnådde vad man i vissa sammanhang brukar kalla för ”teoretisk mättnad”, vilket betyder att det inte framkom någon väsentlig ny information i de senare intervjuerna som genomfördes.

Antalet intervjuer per kommun är 5–8 stycken. Här ingår förvaltningschefer, majoritets- och oppositionsledare, nämndordföranden i de fyra områdena och i några få fall handläggande tjänstemän. Vårt intryck är att detta var fullt tillräckligt för att få en bra uppfattning om hur arbetet i respektive kommun går till. Totalt har vi genomfört 40 besöksintervjuer; samtliga har spelats in och transkriberats. Vanligtvis varade intervjuerna 1–1,5 timme.

Intervjuerna utfördes i form av semistrukturerade intervjuer där vi utgick från en intervjuguide. Vi tog upp relativt breda ämnen, men kompletterande vid behov ofta med konkreta frågor för att vi därigenom verkligen skulle få svar på våra forskningsfrågor. I mångt och mycket fick intervjuerna karaktären av ett samtal där vi försökte få intervjupersonerna att prata så mycket som möjligt.¹²

Rent allmänt kan konstateras att frågorna inte har upplevts som särskilt känsliga. Inte heller har vi fått intrycket att intervjupersonerna har velat skönmåla verkligheten. Beskrivningarna som enskilda personer har gett inom en och samma kommun stämmer vanligtvis överens, även om det finns undantag. Den tydligaste avvikelsen är att oppositionspolitiker är lite mer negativa än de som sitter vid makten eller arbetar i förvaltningen.

Av anonymitetsskäl har vi valt att inte skriva ut namnen på kommunerna eller personerna som ingår i studien. Vi refererar intervjuerna med bokstäver och nummer. Varje kommun har tilldelats en bokstav enligt följande: A, B (små kommuner); C, D (mellanstora kommuner); E, F (stora kommuner). Nummer 1 inom varje kommun motsvarar kommunstyrelsens ordförande och nummer 2 kommunchefen, kanslichefen eller motsvarande. Övriga nummer är satta utan systematik. I referenslistan beskrivs intervjuerna utförligare.

¹² Se kapitel 14 i Esaiasson m.fl. (2007) för en diskussion om urval och metod i samband med intervjuer. Här kan man läsa mer om exempelvis tanken om att maximera variationen i urvalet och om teoretisk mättnad. Även principer för utformande av intervjuguide och frågor, samt för analysen beskrivs. Tankegångarna i detta kapitel ligger nära hur vi i praktiken har genomfört vår undersökning.

5 Informationsinsamlingen

Vi inleder den empiriska delen av rapporten med att undersöka insamling av information. Vi börjar med att söka svar på frågan om det är så att de involverade aktörerna upplever att förvaltningen samlar in tillräckligt med fakta. Därefter tittar vi närmare på vilken typ av information som används.

5.1 De flesta är nöjda, men det finns brister i informationsinsamlingen

Figur 1 visar de förtroendevaldas och förvaltningschefernas bedömningar av i vilken utsträckning tillräckligt med fakta samlas in. Vi har delat upp politikerna i två grupper: de som tillhör majoriteten och de som tillhör oppositionen. Grafen anger dels andelen (i procent) som på en femgradig skala markerat ett av de två mest positiva svarsalternativen, det vill säga de som tycker att förvaltningen samlar in alla viktiga fakta i ganska eller mycket hög grad. Dessutom presenteras medelvärdet på samma skala i parentes.

Vi kommer i rapporten i regel att redovisa enkätsvaren på det vis som görs i *Figur 1*. Notera också att när vi talar om skillnader i andelar mellan politikområden så handlar det, om annat inte nämns, om skillnader som är statistiskt signifikanta på minst 90 procents säkerhetsnivå. Detta gäller hela rapporten.

Hur ska då resultaten i *Figur 1* tolkas? De verkar som att de flesta är relativt nöjda med den information som tas fram, men det finns åtminstone fyra intressanta iakttagelser som utvecklar den övergripande bedömningen. *För det första* framstår miljöpolitiken tydligt som det område där man tycker att faktaunderlaget håller bäst kvalitet. Det gäller i samtliga tre studerade grupper.

För det andra är de förtroendevalda mindre nöjda än cheferna.¹³ Här är det framförallt oppositionspolitikerna som uttrycker ett tydligt missnöje. Bland oppositionspolitikerna ligger medelvärdena (förutom inom miljöområdet) på omkring 3,1–3,2, medan majoritetspolitikerna och chefer anger snittvärden mellan 3,6 och 4,0.

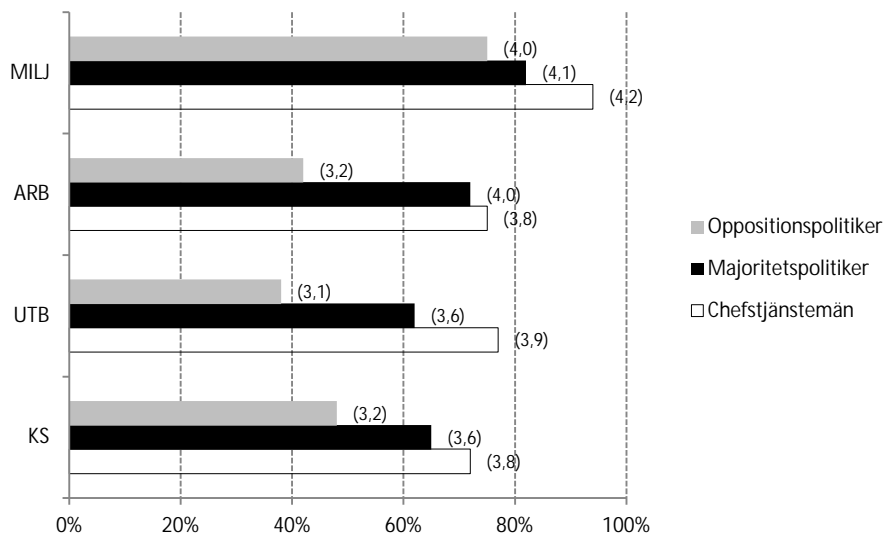
Det finns, *för det tredje*, en intressant skillnad mellan miljöområdet och övriga områden vad gäller åsiktsskillnader mellan opposition och majoritet. Inom miljöpolitiken är skillnaderna betydligt mindre och inte statistiskt signifikanta, vilket indikerar att det här finns en samsyn som inte finns i andra nämnder.

För det fjärde, slutligen, är det trots allt ganska många inom alla områden utom miljöområdet som tycker att det finns brister: bland chefer så handlar det

¹³ Skillnaden mellan majoritetspolitikerna och chefer är inte statistiskt signifikant på 90-procentsnivå inom det arbetsmarknadspolitiska området och inom kommunstyrelserna.

om ca 25 procent, bland majoritetspolitiker om ca 35 procent och bland oppositionspolitiker om mer än 50 procent som inte är tydligt positiva.

Figur 1. Samlas tillräckligt med information in i beredningsarbetet?



Not: Andel svarande som i "ganska hög grad" eller "mycket hög grad" instämmer i påståendet: "alla viktiga fakta har samlats in" i beredningen. I parenteser anges medelvärden utifrån skala 1–5, där 1="mycket låg grad" och 5="mycket hög grad".

I våra besöksintervjuer framträder en liknande bild. Möjligen är man här något mer positiv än vad resultaten i *Figur 1* antyder, men det är ändå uppenbart att många medger brister.¹⁴ Svaren varierar dock när vi har försökt få intervju-personerna att bedöma hur vanligt det är att fakta saknas; från ett fåtal beslutsunderlag under ett år som man är riktigt missnöjd med, till att anse att det vid varje nämndsammanträde förekommer ärenden där informationen inte är så bra som det borde vara.¹⁵

Det kan självfallet finnas flera olika förklaringar till de resultat som observeras. I *avsnitt 11* återkommer vi med diskussioner om hur man skulle kunna förstå mönstren. Nedan kommer vi nu att titta närmare på vilken typ av information som används i beredningsprocesserna och hur den samlas in. Här går vi således vidare från avsnittets huvudsyfte om att kartlägga uppfattningar om huruvida informationen som samlas in är tillräcklig eller inte.

¹⁴ Se t.ex. intervju A1, A4, B4, C6, D1, D3, D5, D6, D8, E4, F2, F3 och F4.

¹⁵ Intervju A6, C1, C3, D2, E2, E5, E7, F2 och F3.

5.2 Myndigheter och SKL är informationsspridare

I enkätundersökningen bland förvaltningscheferna har vi kartlagt vilken typ av information som samlas in. Vi listade nio typer av material som cheferna fick ta ställning till. *Tabell 2* visar rangordningen inom de fyra områdena.

Tabell 2. Vilken typ av information samlas in i beredningsarbetet?

Rank	Kommunstyrelsen	Utbildning	Arbetsmarknad	Miljö
1.	Info. från berörda förvaltningar (70)	Info. från berörda förvaltningar (50)	Info. från berörda förvaltningar (66)	Myndighetsrapporter (64)
2.	SKL-rapporter (28)	Myndighetsrapporter (47)	SKL-rapporter (58)	Info. från berörda förvaltningar (54)
3.	Myndighetsrapporter (27)	SKL-rapporter (40)	Myndighetsrapporter (53)	SKL-rapporter (35)
4.	Undersöka erf. inom kommunen (27)	Undersöka erf. inom kommunen (24)	Undersöka erf. inom kommunen (38)	Konsultrapporter (25)
5.	Undersöka erf. från andra kommuner (13)	Forskning (15)	Undersöka erf. från andra kommuner (28)	Undersöka erf. inom kommunen (24)
6.	Konsultrapporter (9)	Undersöka erf. från andra kommuner (11)	Forskning (15)	Undersöka erf. från andra kommuner (15)
7.	Forskning (4)	Konsultrapporter (8)	Konsultrapporter (9)	Forskning (13)
8.	Fråga medborgare (2)	Fråga medborgare (3)	Tester och försök (4)	Fråga medborgare (3)
9.	Tester och försök (1)	Tester och försök (2)	Fråga medborgare (1)	Tester och försök (0)

Not: Resultaten baseras på svar från enkäten till chefer. Cheferna skulle bedöma på en skala 1–5 (5="alltid eller nästan alltid") i hur stor andel ärenden som förvaltningen samlar in olika typer av information. Här redovisas dels rangordningen, dels andelen i procent som i mer än hälften av nämndärendena använder respektive material (i parentes).

I framförallt kommunstyrelserna är man i hög grad beroende av den information man får in från andra delar av den kommunala organisationen. Men även inom de tre fackområdena samlar man på sig den här typen av information i stor utsträckning. Myndighetsrapporter används ganska mycket av alla förvaltningar, men i klart minst grad i kommunstyrelserna. Myndigheter vars publikationer lyfts fram som viktiga är till exempel Naturvårdsverket,¹⁶ Skolverket,¹⁷ Skolinspektionen,¹⁸ Socialstyrelsen,¹⁹ Boverket²⁰ och Banverket²¹. Även Länsstyrelsen är det flera som pekar ut som en viktig informa-

¹⁶ Intervju A4, A5, C3 och E7.

¹⁷ Intervju C4, C8, D3, E3 och E5.

¹⁸ Intervju C8.

¹⁹ Intervju C3, C6, C7, E7 och F4.

²⁰ Intervju C3, E7 och F3.

²¹ Intervju F3.

tionskälla²² och flera arbetsmarknadschefer uppger att man följer IFAU:s rapporter.²³

Vidare tyder resultaten på att rapporter och dokument som författats av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är viktiga, särskilt inom arbetsmarknadsområdet. SKL omnämns också ofta i de besöksintervjuer som vi har genomfört: såväl SKL som myndigheter utgör viktiga kanaler för att sprida information som kan användas i kommunala beredningsprocesser.²⁴

Att på olika sätt undersöka erfarenheter inom den egna kommunen tycks vara ungefär lika viktigt inom alla fyra områden, även om arbetsmarknadscheferna betonar detta något mer än övriga. Det är även inom arbetsmarknadsområdet som man i högst grad vänder sig till andra kommuner för att dra lärdomar. Konsultrapporter har störst betydelse inom miljöområdet, och att söka information från forskningen gör man främst inom utbildning och arbetsmarknad. Det är dock inte så vanligt att man vänder sig direkt till forskningen inom något av områdena; mer om detta i *avsnitt 5.2.2*.

Tester och försök görs sällan och det samma gäller att fråga invånarna direkt. I åtminstone vissa kommuner och nämnder genomför man emellertid ibland undersökningar med brukare, personal och anhöriga som sedan redovisas i beslutsunderlag, men det framhålls att det väldigt sällan sker i enskilda ärenden, något oftare i ”generell uppföljning på årsnivå”.²⁵

5.2.1 Lärdomar från andra kommuner är viktiga

Även om diskussionen ovan antyder att erfarenheter från andra kommuner inte är den allra vanligaste informationskällan, så visar resultaten ändå att andra kommuners erfarenheter spelar roll. På en annan enkätfråga som vi har ställt – *brukar din förvaltning ta reda på hur man utformat sin verksamhet i andra kommuner?* – är det ingen chef som menar att man aldrig undersöker vad andra kommuner gör; hälften säger att man ”ofta” försöker ta reda på vad man gör i andra kommuner och hälften säger att man ”ibland” gör det. Det står alltså klart att informationsspridning mellan kommuner har betydelse i den svenska kommunpolitiken.

Att få kunskap om hur beslut fallit ut i andra kommuner lyfts fram som en viktig informationskälla i många av intervjuerna också.²⁶ Främst hämtar man idéer från geografiskt närbelägna kommuner, eftersom de ”möts av samma

²² Se t.ex. intervju C6, F2 och F4.

²³ Se t.ex. intervju D4, E4 och F4.

²⁴ Såväl politiker (intervju B1, B4, C6, D6) som tjänstemän (intervju C7, D2, D3, D4, E2, F4) i flera kommuner lyfter fram betydelsen av SKL.

²⁵ Se särskilt intervju C7, men detta framkommer även exempelvis i intervju D2 och D7.

²⁶ Se t.ex. intervju A3, A4, C1 och D2.

frågor.”²⁷ I vissa intervjuer säger man att man tittar på kommuner som är ”snäppet större”²⁸ eller är i ”jämförbar storlek”.²⁹ Vilket parti som styr verkar dock inte vara avgörande för vilka kommuner man studerar.³⁰ Intervjuszvaren ger alltså inte något tydligt stöd för att borgerliga kommuner främst vänder sig till andra borgerliga kommuner eller att vänsterkommuner tittar mest på aktiviteter i andra vänsterkommuner.

Vi har också frågat om orsakerna till att man försöker ta reda på vad andra kommuner gör i enkäten till cheferna. Att få nya uppslag och ta reda på konsekvenserna av olika politiska beslut utgör de vanligaste svaren: omkring 60–80 procent av cheferna (beroende på område) menar att detta ofta är skälet till att man försöker ta reda på vad andra kommuner gör.

Inom kommunstyrelserna samt inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet är det förhållandevis vanligt att man säger att man tittar på andra kommuner för att säkerställa att den egna kommunen inte tappar i attraktionskraft: 4 av 10 menar att detta ofta är ett skäl. Det förefaller därmed finnas en form av konkurrens mellan kommunerna som gör sig påmind i beredningsarbetet. I ett mindre antal besöksintervjuer säger man också att en viktig anledning till att man tittar på hur geografiskt närliggande kommuner hanterat olika ärenden inför egna beslut är att man inte vill att den egna kommunen ska ”avvika för mycket”, eftersom det handlar om ”kommunens attraktionskraft”.³¹ Man jämför sig också med kommuner med bättre ”nyckeltal” än den egna kommunen för att ta reda på hur man kan stärka sin konkurrenskraft.³²

Figur 2 visar sedan vilka kanaler som används för informationsspridning mellan kommuner. De viktigaste kontaktytorna utgörs av informella samtal mellan tjänstemän, följt av mer formella regelbundna möten, hemsidor och skriftliga rapporter från SKL.

²⁷ Detta betonas inom alla fyra områden: Kommunstyrelsen (t.ex. intervju D1 och D2), utbildningsområdet (t.ex. intervju B3, C6 och D3), arbetsmarknadsområdet (t.ex. intervju D4) och miljöområdet (t.ex. intervju B6, C3 och D7).

²⁸ Se t.ex. intervju C1.

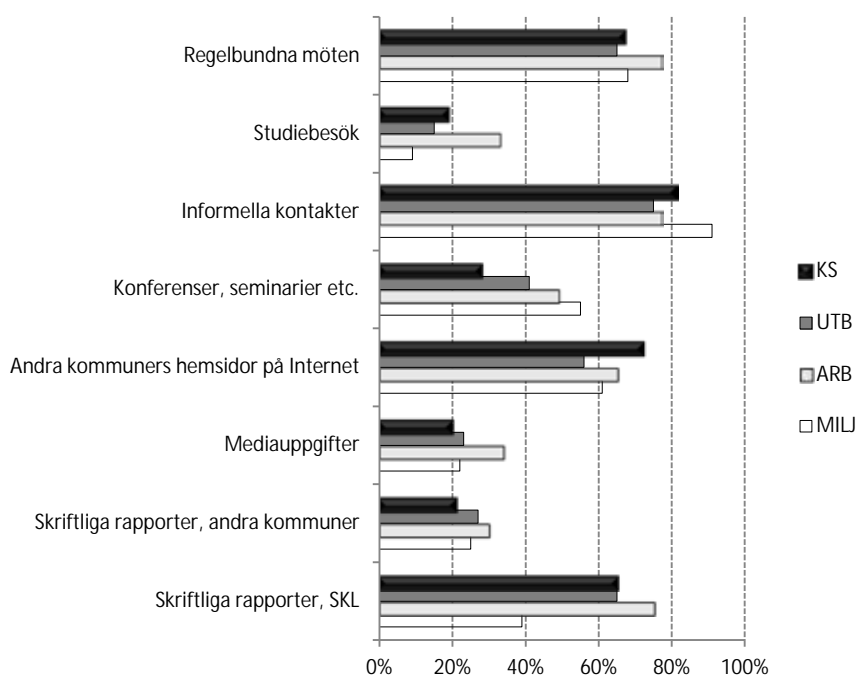
²⁹ Se t.ex. intervju C2 och C6.

³⁰ Se framförallt intervju C5, men det kommer även upp i andra intervjuer (intervju B1, D6, D8, F2 och F2).

³¹ Intervju C7 och D3.

³² Se t.ex. intervju B3, B4, D7, D8 och F4.

Figur 2. Kanaler som används när kommunala förvaltningar tar reda på hur andra kommuner utformat sin verksamhet



Not: Andel förvaltningschefer som säger att kanalen används "ganska ofta" eller "mycket ofta eller alltid".

Det framhålls i många intervjuer att personliga, informella kontakter med tjänstemän och politiker i andra kommuner är viktiga.³³ Det kan ofta handla om kontakter i kommuner som man tidigare arbetat i³⁴ eller ännu vanligare om kommuner som man har upparbetade nätverk med,³⁵ till exempel genom något SKL-initierat samarbete.³⁶ Det finns således en risk att man inte gör systematiska jämförelser med andra kommuner, utan nöjer sig med att titta på kommuner man redan känner till, ett problem som också påpekats i åtminstone en av intervjuerna.³⁷ Å andra sidan uttrycker flera tjänstemän och politiker att man specifikt tittar på kommuner som man vet lyckats bra i någon speciell fråga, för att se hur de agerat.³⁸

³³ Detta påpekas av politiker (t.ex. intervju E3, D1, D6 och D8) och tjänstemän (t.ex. intervju A6, B6, C2, C4, D4, D5 och D7) inom alla politikområden.

³⁴ Se t.ex. intervju C3.

³⁵ Intervju B3, B6, C4, C7, D3, D1, D2, D4, D8, F2 och F4.

³⁶ Intervju B1, B3, B4, C6, C8 och D2.

³⁷ Intervju E4.

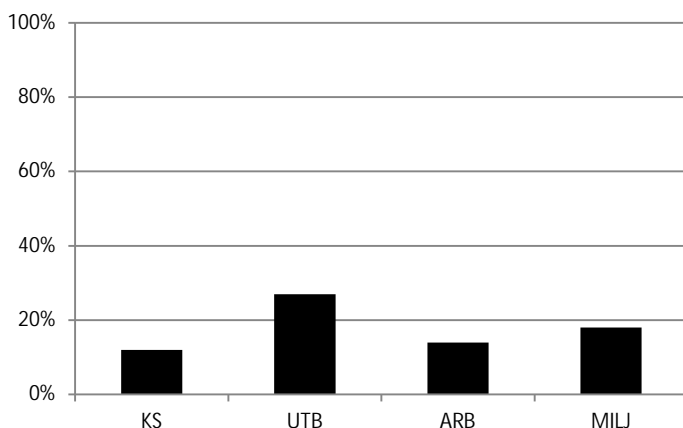
³⁸ Detta lyfts särskilt fram i en av kommunerna (intervju D1, D3, D4, D8) men även i några av de andra (t.ex. intervju B3 och F4).

5.2.2 Lärdomar från forskning – främst via myndigheter och SKL

Tabell 2 visade att forskning vanligtvis inte utgör något centralt underlag i beredningsarbetet. Intervjuerna visar också att kommunerna i begränsad utsträckning hämtar information till sina beslutsunderlag direkt från forskning.³⁹ I en intervju har det nämnts att kommunen deltar i särskilda samarbeten med forskare, men att det är svårt att få ut något av samarbetet.⁴⁰ Det verkar vara vanligare att man tar hjälp av forskningen ”indirekt” via till exempel rapporter, översikter och sammanställningar från myndigheter och SKL.⁴¹

Vi har i enkäten till förvaltningscheferna också frågat hur pass lätt eller svårt det är att hitta relevant information i forsknings- och expertrapporter (se Figur 3). Bara omkring 15 procent tycker att det är ganska eller mycket lätt att hitta relevant information. Forskningen inom utbildningsområdet framstår som mer tillgänglig: ca 30 procent tycker att det är lätt att få fram relevant information.⁴²

Figur 3. Hur lätt är det att hitta relevant information i forsknings- och expertrapporter?



Not: Andel förvaltningschefer som säger att det är ”ganska lätt” eller ”mycket lätt” att hitta relevant information. Det fanns ytterligare två svarsalternativ: ”ganska svårt” och ”mycket svårt”.

³⁹ Se t.ex. intervju F4.

⁴⁰ Intervju A3.

⁴¹ Intervju A4, A5, C4, C7, C8, D3, D7, E3, E5 och F2.

⁴² För ytterligare analyser av vilken roll forsknings- och expertrapporter har i svensk kommunalpolitik, se Lundin och Öberg (2012).

5.3 Sammanfattning

I det här avsnittet har vi diskuterat den informationsinsamling som görs i de svenska kommunerna när ärenden bereds inför nämndbeslut: Är den information som används tillräcklig enligt involverade aktörer? De flesta politiker och tjänstemän tycker att faktainsamlingen är ganska bra, med betoning på ”ganska” snarare än ”bra”. Vi kan se vissa variationer som nyanserar den övergripande bilden: miljöområdet verkar fungera klart bättre än övriga områden, och politiker är mindre nöjda än förvaltningschefer. Kritiken är som starkast från förtroendevalda i opposition.

Ett annat viktigt budskap är att myndigheter och SKL utgör ”sambandscentraler” som sprider kunskap. Bland annat förmedlas forskningsresultat via dessa kanaler. Det är däremot ovanligt att kommunerna vänder sig direkt till forskningen och de flesta förvaltningscheferna tycker att det är ganska svårt att hitta relevant information i forsknings- och expertrapporter. Det här betyder att det är viktigt att de kunskapssammanställningar som görs av myndigheter och SKL är adekvata, eftersom risken för att ”dålig” information fortplantas på det lokala planet annars är uppenbar.

6 Analyserna

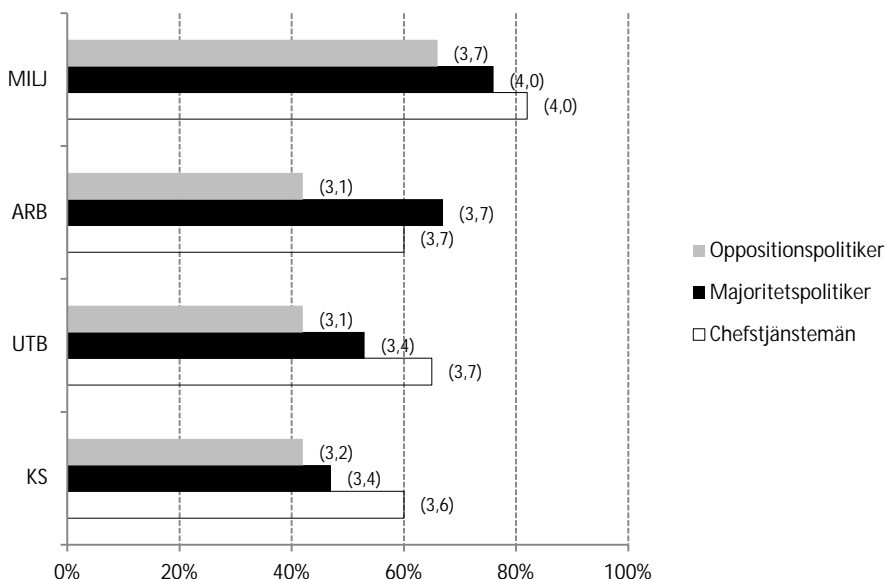
Nästa steg i beredningen utgörs av de analyser som kommunernas förvaltningar genomför. Vi börjar med den övergripande frågan: Tycker de involverade aktörerna att analyserna håller måttet? Därefter fördjupar vi oss i förvaltningens analyser: Vilka problem tycks finnas?

6.1 Analyserna starkast inom miljöområdet, bristerna tydligast i kommunstyrelserna

Figur 4 visar chefernas och nämndpolitikernas bedömningar av de analyser som genomförs i förvaltningarna inför beslut i nämnd. Flera av huvudintrycken från *Figur 1* där vi undersökte inställningen till informationsinsamlingen återkommer här: de flesta är ganska nöjda, miljöområdet framstår som bäst fungerande och oppositionen är mer kritisk än majoriteten.⁴³

⁴³ Skillnaderna mellan majoritets- och minoritetspolitiker är dock inte statistiskt säkerställd på 90 procents säkerhetsnivå inom något av områdena.

Figur 4. Är analyserna ordentligt genomförda?



Not: Andel svarande som i "ganska hög grad" eller "mycket hög grad" instämmer i påståendet: "analysen är ordentligt genomförd". I parenteser anges medelvärden utifrån skala 1–5, där 1="mycket låg grad" och 5="mycket hög grad".

Några tydliga skillnader kan emellertid observeras. Den viktigaste är att nivåerna är något lägre än vad som var fallet när informationsinsamlingen bedömdes. I samtliga fall är snittvärdena lägre och det är en större andel som valt att inte markera något av de två mest positiva svarsalternativen. Inom kommunstyrelserna är det exempelvis mer än hälften av de förtroendevalda som inte tycker att analyserna i åtminstone ganska hög grad kan bedömas som ordentligt genomförda, och ca 40 procent av cheferna säger samma sak. Det verkar alltså finnas en del problem med analyserna.

6.2 Tidsbrist är huvudproblemet

De problem som chefer och politiker upplever att analyserna har kan bero på flera faktorer. En potentiell förklaring är bristande analytisk kompetens hos handläggarna. Enligt de flesta cheferna är kompetensbrist inget stort problem: omkring 80 procent tycker att den analytiska förmågan är stark i förvaltningen; skillnaden mellan områden är inte så stor även om miljöområdet skiljer sig lite åt det positiva hållet.

I våra besöksintervjuer är de allra flesta väldigt nöjda med kompetensen bland handläggarna.⁴⁴ I många intervjuer framgår det dock att handläggarnas kompetens kan variera mycket inom en och samma förvaltning.⁴⁵ Vissa personer är bättre på att ta fram bra beslutsunderlag, vilket innebär att viktigare ärenden ges till dem som bedöms ha förutsättningar att utreda dem väl.⁴⁶ Några efterfrågar personal med bättre analytisk förmåga att hantera de fakta man samlar in,⁴⁷ liksom handläggare som är ”duktig[a] på statistik och analys”⁴⁸ eller tjänstemän som är ”experter på att göra utredningar”⁴⁹ eller ”att analysera, problematisera, ta fram olika alternativ”.⁵⁰ Det är vidare vanligt att intervjupersonerna hävdar att det saknas juridisk expertis⁵¹ och förmåga att reda ut och presentera ekonomiska konsekvenser.⁵² Exempelvis anses förvaltningens förmåga att skriva bra avtal (t.ex. med externa utförare) ibland för dålig.⁵³ I några intervjuer tycker man att vissa handläggare bara ser till sitt eget område eller till det ärende man arbetar med för tillfället, inte alltid till kommunens bästa i det långa loppet.⁵⁴ Det finns slutligen de som nämner att de gärna skulle ”anställa på helt andra kompetenser än vad de allra, allra flesta har” inom deras förvaltning.⁵⁵

På de flesta orter är högskoleexamen närmast ett krav för att få, och klara av, arbetet som beredande tjänsteman.⁵⁶ Mindre kommuner kan uppleva att de egna tjänstemännen saknar erfarenhet, eftersom man ofta rekryterar nyutexaminerade och att dessa efter några år flyttar till större kommuner.⁵⁷ Omsättningen på personer med (spets)kompetens kan alltså vara stor i små kommuner⁵⁸ och man upplever ibland att det är svårt att rekrytera kompetent personal.⁵⁹

Vid sidan av förmågan att analysera, vilken trots allt bedöms som relativt god, kan det finnas andra problem som för med sig brister i analysen. Det krävs självfallet tillräckligt med personal, tid och ekonomi för att utreda ärenden. Medan andelen chefer som bedömde analyskompetensen som ganska eller

⁴⁴ Se t.ex. intervju E1, F3 och F5.

⁴⁵ Se t.ex. intervju A6, D2, F3, F4 och F5.

⁴⁶ Intervju C1, E3, E5, E6, F2 och F4.

⁴⁷ Se t.ex. intervju A3, B2 och E2.

⁴⁸ Intervju F4.

⁴⁹ Intervju B2.

⁵⁰ Intervju F5.

⁵¹ Se t.ex. intervju B1, B3, B6, C5, D3, D7, D8 och F3.

⁵² Se t.ex. intervju B1, C5, C8, D8 och F3.

⁵³ Intervju C5 och C6.

⁵⁴ Se t.ex. intervju D2.

⁵⁵ Se framförallt intervju E3, men i samma kommun även intervju E5.

⁵⁶ Intervju A5, A6, B1, B2, C2, D7, F2, F6 och F4.

⁵⁷ Se t.ex. intervju B6.

⁵⁸ Se t.ex. intervju A3 och A4.

⁵⁹ Intervju B1.

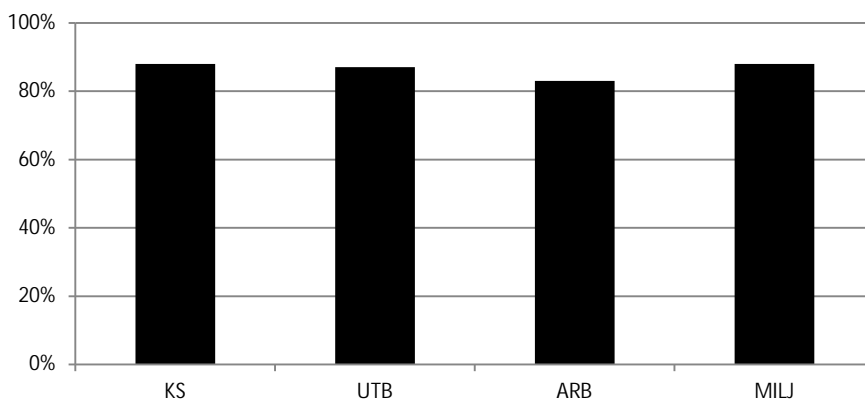
mycket god är hög (80 %), är motsvarande andel vad gäller personaltillgång (45 %), tid (30 %) och ekonomi (55 %) betydligt lägre. Flera av dem vi har talat med vittnar om att det är svårt att få tiden och personalresurserna att räckas till.⁶⁰ Tidsbristen innebär enligt flera att beslutsunderlagen kan bli sämre än de annars skulle vara.⁶¹ Tjänstemännen tvingas prioritera ärenden och de av mindre vikt lägger man mindre tid och kraft på.⁶² Naturligtvis kan det också leda till att ärendena tar längre tid att bereda än vad som vore önskvärt, även om tidsbristen inte påverkar kvaliteten i sig.⁶³

Trots att det finns indikationer på att brister i personal, tid och pengar påverkar beredningsarbetet är det värt att uppmärksamma att det både medvetet och omedvetet sannolikt ligger närmare till hands för cheferna att förklara problem med brister i dessa resurser snarare än brister i analytisk kompetens. Man bör därför vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser utifrån de intervju- och enkätresultat som framkommit i vår analys.

6.3 Handläggarna är i huvudsak ”fria” i analysarbetet

En god analys förutsätter vidare en viss frihet och självständighet för förvaltningen gentemot de förtroendevalda. *Figur 5* visar att förvaltningscheferna tycker att handläggarnas frihet är stor. Vi finner i princip inga skillnader mellan politikområden.

Figur 5. Hur stort inflytande har enskilda handläggare över vilken information som kommer med i beslutsunderlag?



Not: Andel chefer som svarar att handläggarna har ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande över vilken information som tas med i beslutsunderlag.

⁶⁰ Detta lyfts fram inom alla politikområden och inom alla kommuner (intervju A3, A4, A5, B3, C1, C2, C6, C8, D3, E6, F2 och F4).

⁶¹ Intervju C2, C7, D2, D4, E2, F2 och F4.

⁶² Intervju F3.

⁶³ Intervju C3 och D7.

Men resultaten betyder inte att politikerna avstår från att lägga sig i beredningsarbetet. Från våra intervjuer är det mycket tydligt att det flitigt förekommer löpande kontakter mellan förvaltning och politiker i de allra flesta kommuner och nämnder, både för att ge direktiv från politikernas sida och för avstämning från förvaltningens sida.⁶⁴ Kontakterna sker oftast mellan förvaltningschef och ordförande, men ibland direkt mellan handläggande tjänsteman och ordförande.⁶⁵ Kontakterna är i regel informella, men i vissa fall har man formella beredningsmöten.⁶⁶ Ofta efterfrågas en löpande kommunikation under beredningens gång från förvaltningens sida, för att stämma av att ”man är inne på samma spår”.⁶⁷

Enkäten till politikerna innehöll en fråga om i hur stor andel av ärendena som politikerna tycker sig ha inflytande över beslutsunderlaget. Det finns en stor skillnad mellan dem som har en maktposition i kommunen och övriga: medan de som sitter i majoritetsställning och dessutom är ordförande eller vice ordförande upplever att de har inflytande över i genomsnitt 66 procent av ärendena är motsvarande siffra bland minoritetspolitiker utan ordförandepost enbart 32 procent.⁶⁸

Det som stäms av i de löpande kontakterna mellan ledande politiker och förvaltningen kan vara vilka frågor som är ”lämpliga” att lyfta för tillfället och vilka man ska ”ligga lågt” med, åt ”vilket håll” en utredning ska inriktas eller vilket förslag och analyser som ska presenteras i beslutsunderlaget.⁶⁹ Förvaltningen ”friserar” ibland analyserna efter majoritetens önskemål.⁷⁰ Orsaken är överlag att förvaltningen inte vill skriva ”fram något som man får bakläxa på” och därigenom ”slösa” sina begränsade resurser på ”onödigt” arbete.⁷¹ Det finns vissa önskemål om att politikerna ska komma in ännu tidigare i beredningsprocessen än vad som är fallet idag, för att tjänstemannaresurser inte ska läggas på att utreda frågor som är ”politiskt omöjliga”.⁷²

⁶⁴ Resultaten kommer främst från intervjuer i tre kommuner (intervju C2, C4, C6, C7, D1, D2, D3, D5, D7, D8, F2, F3, F4 och F6.) men det nämns även i andra intervjuer (t.ex. intervju B3 och B6).

⁶⁵ Se t.ex. intervju C2.

⁶⁶ Se t.ex. intervju D7.

⁶⁷ Se t.ex. intervju C2 och F4.

⁶⁸ Ordförande/vice ordförande som tillhör minoriteten rapporterar att de i genomsnitt har inflytande över vad som kommer med i beslutsunderlagen i ca 62 procent av ärendena. Majoritetspolitiker utan (vice) ordförandepost rapporterar i genomsnitt 41 procent.

⁶⁹ Se främst intervju C6; liknande bedömningar uttrycks i exempelvis intervju B6, F2 och F4.

⁷⁰ Se framförallt intervju F4. Ett konkret exempel ges av en oppositionsledare i en av kommunerna: ”[F]örst skrev [en tjänsteman] fram ett underlag för avslag av detta men där kommunstyrelsens ordförande [...] sa att det här ska vi bifalla. Ja, då blev det till att skriva ett annat beslutsunderlag då” (intervju F3).

⁷¹ Intervju F2.

⁷² Intervju D2.

Tjänstemännen utövar också ”självcensur”: ”[vi har] en känsla för vad politiken vill”⁷³ och presenterar i vissa fall enbart fakta som pekar åt det håll majoriteten önskar.⁷⁴ Om fakta ”manipuleras” av majoriteten under berednings- eller beslutsprocessen är det inte heller alltid som förvaltningen påpekar detta, utan ”[d]et är upp till oppositionen. Och det gör ju de då förstås. ... Nej, vi sitter tysta”.⁷⁵ Det finns oppositionspolitiker som ser med viss misstänksamhet på tjänstemännen och uppfattar dessa som politiserade snarare än som oberoende experter.⁷⁶ En del oppositionspolitiker menar att de inte har samma möjligheter till kontakter med tjänstemännen under beredningsarbetet som majoriteten och verkar tycka att kontakten med tjänstemännen fungerar sämre än vad politiker i majoriteten gör.⁷⁷

Såväl informella direktiv och avstämningar som ”självcensur” verkar vara vanligare i kommuner där samma majoritet suttit vid makten under en längre tid.⁷⁸ Konsekvensen av en stabil politisk majoritet beskrivs till exempel på följande sätt i två intervjuer:

[Stabiliteten i den kommunala majoriteten] påverkar inte bara beredningsarbetet utan även vilka frågor som kommer upp. För naturligtvis som tjänsteman vet man ju ungefär vad partiet tycker.⁷⁹

Förvaltningen känner politikerna så pass väl att man tror sig veta vad politikerna vill ha för underlag och gränsen blir otydlig mellan förvaltning och politik.⁸⁰

Ett sådant politiskt klimat skulle kunna innebära att vissa frågor inte ens kommer upp på dagordningen, men detta motsägs delvis: ”Man väcker ju frågor även om de är av obehaglig karaktär”⁸¹ säger till exempel en chef.

Det är alltså tydligt, precis som tidigare forskning visat (se *avsnitt 3.2*), att tjänstemännen inte är helt ”fria” från politikerna när de analyserar material. Den informella styrning och självcensur som vi sett tecken på utgör potentiellt problem, eftersom det finns en risk att frågorna inte blir belysta från alla (viktiga) håll. Men en total frihet är inte nödvändigtvis idealet. Det ställer (alltför) stora krav på både tjänstemännen själva och på de kommunala

⁷³ Intervju D4; se även t.ex. intervju F4.

⁷⁴ I alla fall enligt företrädare för oppositionen; se framförallt intervju D6.

⁷⁵ Intervju C2.

⁷⁶ Intervju A2 och D2.

⁷⁷ Se främst intervju D6. Men detta kommer också upp i andra intervjuer (B2, F2 och F3).

⁷⁸ Det är särskilt tydligt i en av kommunerna där det under lång tid varit samma styre (intervju D1, D3, D4, D6, D7 och D8).

⁷⁹ Intervju D4.

⁸⁰ Intervju F5.

⁸¹ Intervju D4.

resurserna; man kan aldrig göra alla tänkbara analyser. Dessutom finns det självfallet ett behov av att de valda politikerna är med och styr arbetet, då man annars riskerar en tjänstemannastyrd teknokrati. Problemet uppstår först när analyserna blir tendentiösa. Exakt var gränsen ska dras för när politikerna haft ”fingrarna i syltburken” alltför mycket är dock inte uppenbar. Vi återkommer till dessa frågor i *avsnitt 9* och *avsnitt 10*.

6.4 Sammanfattning

I det här avsnittet har vi undersökt analyserna som görs inom de kommunala förvaltningarna: Håller dessa tillräcklig kvalitet? Vi har visat att de involverade tjänstemännen och politikerna ger ett sämre betyg till analyserna än till informationsinsamlingen. Det är dock fortfarande så att de flesta som vi har intervjuat och de som svarat på enkäten tycker att analyserna i genomsnitt är ”godkända”. Miljöområdet utmärker sig på så sätt att analyserna här i normalfallet bedöms vara bättre.

Den analytiska kompetensen i förvaltningarna uppfattas av de flesta som bra. Aktörerna själva framhåller istället att brist på tid, personal och pengar är det som försvårar analysarbetet. I avsnittet har vi vidare visat att cheferna tycker att handläggarna har frihet i sitt arbete. Men samtidigt finns det ändå tydliga tecken på att politiker på olika sätt försöker påverka inriktningen av analyserna.

7 Handlingsalternativen

Ibland presenteras flera handlingsalternativ i det underlag som kommunala förvaltningar tar fram till politiker. I andra sammanhang finns det bara ett enda förslag att ta ställning till. Utifrån ett effektivitetsperspektiv kan det finnas både för- och nackdelar med ett eller flera alternativ. Det är naturligtvis tidskrävande att utreda olika potentiella beslut; ofta kan man på ett relativt tidigt stadium se vilken den rimligaste lösningen på ett problem är. Det kan också vara så att den politiska majoriteten har en klar idé om vad man vill åstadkomma. Att då undersöka flera alternativ, som förmodligen aldrig kommer att realiseras, innebär resursslöseri. Å andra sidan kan det finnas effektivitetsskäl till att utreda mer än ett handlingsalternativ: Det kanske först är efter det att man har diskuterat olika möjligheter som de bästa lösningarna framträder?

Ur ett demokratiperspektiv är det uppenbart att man så ofta som möjligt vill att förvaltningen utreder och presenterar flera handlingsalternativ i beslutsunderlagen. För att medborgare och demokratiskt valda politiker ska kunna fatta välgenomtänkta beslut behöver de information om de ärenden som avgörs och om de lösningar som står till buds. Dessutom, för att ansvarsutkrävande av

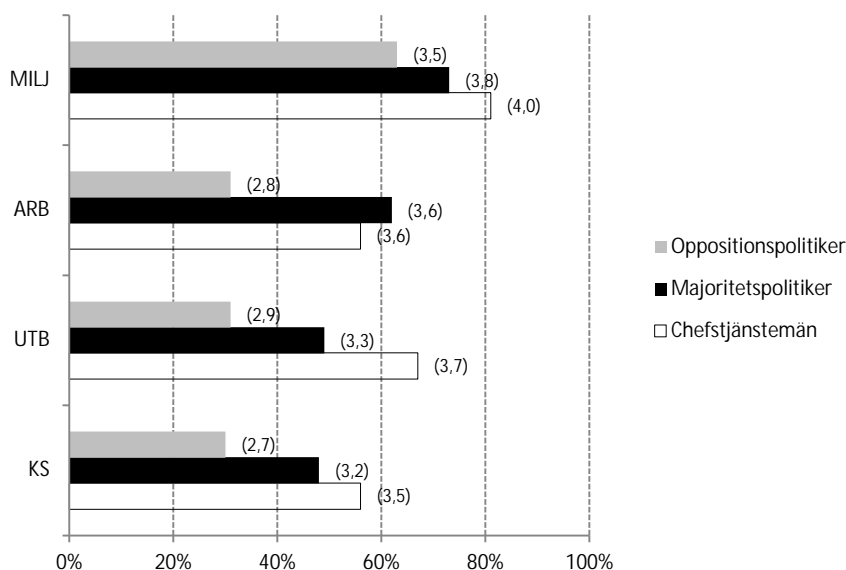
beslutsfattare ska underlättas, bör medborgare ha vetskap om vilka handlingsalternativen inför ett beslut egentligen var.

Det finns således argument för- och emot att den offentliga förvaltningen ska utreda flera olika handlingsalternativ och presentera dessa i de underlag som görs tillgängliga till beslutsfattare och offentliggörs för allmänheten. I det här avsnittet ska vi först undersöka om förvaltningschefer och nämndpolitiker tycker att beslutsalternativ utreds och presenteras i tillräcklig omfattning. Därefter studerar vi arbetet med att ta fram alternativ mer detaljerat.

7.1 Rimliga alternativ utreds inte

Chefernas och politikernas uppfattningar om huruvida de rimliga alternativen utreds i beredningsprocesserna redovisas i *Figur 6*.

Figur 6. Är alla rimliga alternativ utredda?



Not: Andel svarande som i "ganska hög grad" eller "mycket hög grad" instämmer i påståendet: "alla rimliga alternativ är utredda". I parenteser anges medelvärden utifrån skala 1–5, där 1="mycket låg grad" och 5="mycket hög grad".

I jämförelse med synen på informationsinsamlingen (*Figur 1*) och analyserna (*Figur 4*) är det fler som *inte* tycker att alla rimliga alternativ undersöks. Cheferna menar återigen att bilden ser bättre ut än vad politikerna gör,⁸² skillnaden i uppfattning är störst inom utbildningsområdet. Miljöpolitiken är för tredje gången det område där minst kritik återfinns. Otivelaktigt finns det

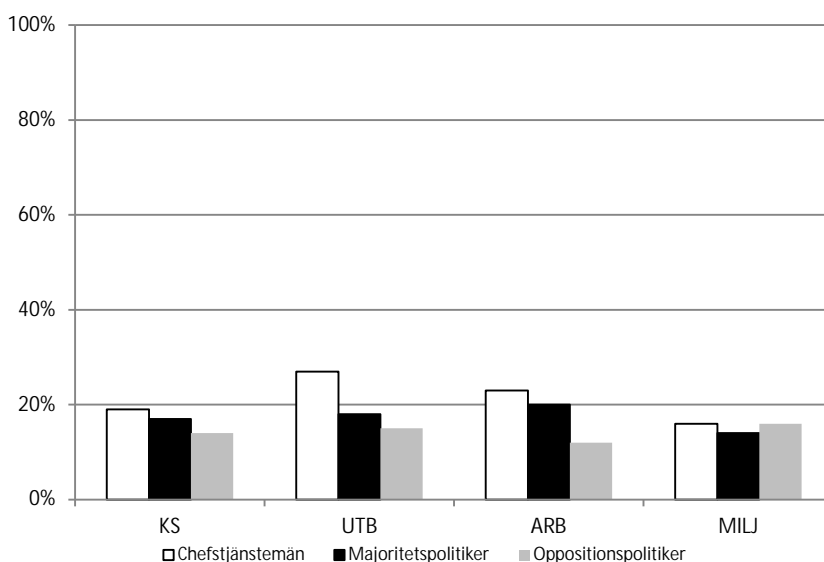
⁸² Skillnaden mellan chefer och majoritetspolitiker är emellertid bara statistiskt signifikant inom utbildningsområdet.

ett påtagligt missnöje inom övriga områden, särskilt bland de förtroendevalda i opposition där medelvärdena hamnar under 3,0. Precis som i tidigare analyser tycks skillnaden i uppfattning mellan opposition och majoritet vara störst i arbetsmarknadsärenden.

7.2 Politik spelar roll för hur många alternativ som presenteras i beslutsunderlagen

Genomgången hittills visar alltså att det är en vanlig uppfattning att handlingsalternativ inte tas fram i tillräcklig utsträckning. För att precisera detta har vi också frågat cheferna och de förtroendevalda hur ofta det presenteras flera alternativ i beslutsunderlagen (se *Figur 7*).

Figur 7. Andelen ärenden där det presenteras mer än ett handlingsalternativ i beslutsunderlaget enligt chefstjänstemän och politiker

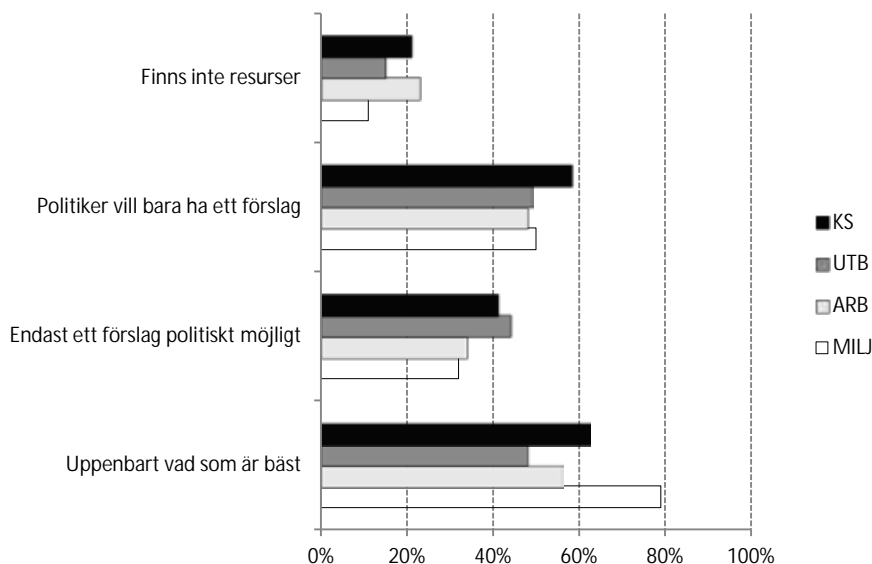


Det sammantagna intrycket är att fler än ett handlingsalternativ förekommer i ca 15–20 procent av de ärenden som går till nämnd. Det finns ingen större skillnad mellan politikområden. Det har också framkommit i intervjuerna att det bara är i undantagsfall som förvaltningen presenterar flera förslag till beslut. Här nämns andelar på omkring 5–20 procent, vilket stämmer ganska väl med enkätresultaten.⁸³

⁸³ Svarande från alla kommuner, politikområden och såväl tjänstemän som politiker bekräftar bilden; se intervju A6, B1, B2, B4, C1, C2, C4, C5, C7, C8, D1, D3, D5, D4, D6, D7, E1, E4, E6, F2, F3, F4, F5 och F6.

Olika handlingsalternativ kan självfallet ”sällas bort” på vägen. Vi har frågat cheferna om detta i enkäten och enligt dessa svar så undersöker förvaltningarna i genomsnitt mer än ett handlingsalternativ tidigt i beredningsprocessen i ca hälften av ärendena. Det är således en betydande andel ärenden där man har utrett flera alternativ, men där man av någon anledning valt att inte ta med dem i det slutgiltiga beslutsunderlaget. Man kan nu fråga sig vilka orsaker som kan ligga bakom detta?

Figur 8. Orsaker till att inte presentera flera handlingsalternativ i beslutsunderlag



Not: Andelen chefer som svarat att respektive skäl ”ganska ofta” eller ”mycket ofta eller alltid” är anledningen till att man väljer att inte presentera flera handlingsalternativ i beslutsunderlaget.

Figur 8 visar att den vanligaste orsaken, enligt förvaltningscheferna, är att det är uppenbart vilket beslut som är det bästa. Framförallt inom miljöområdet framhålls detta, där nästan 8 av 10 chefer svarar att en viktig orsak att inte ta med flera alternativ är att det inte är särskilt svårt att se vilket det bästa beslutet är. Intervjuerna bekräftar detta i huvudsak; det är vanligt att hänvisa till att det blir effektivast så.⁸⁴ Resursbrist lyfts dock i sig inte fram som någon huvudförklaring.⁸⁵

⁸⁴ Se framförallt intervju A6, E1 och E2. Se dock B1, E6 och F2 för en annan åsikt.

⁸⁵ I några intervjuer hävdar man att det i regel inte finns resurser att utreda många alternativ (intervju C4 och C8). I andra intervjuer menar man däremot att om politikerna tydligt efterfrågar ytterligare beslutsförslag så hittar förvaltningen tiden och resurserna att utreda dessa, även om det kan göra att beredningsprocessen tar längre tid (intervju B4, C1, C6 och C7).

Däremot är det mycket intressant att notera att politiska skäl verkar vara vanliga: Nästan 4 av 10 menar att en viktig orsak att inte ta med flera alternativ är att endast ett förslag är politiskt möjligt. Dessutom hävdar 5 av 10 att det är vanligt att politikerna bara vill ha ett förslag. Våra besöksintervjuer stödjer också bilden att förvaltningarna upplever att politikerna oftast bara vill ha ett "huvudspår som man kör."⁸⁶ Om förvaltningen lämnar flera alternativ till beslut och inte tar ställning för ett av dem så "vill [politikerna] i alla fall ha ett förslag" på vilket beslut som skulle vara det bästa.⁸⁷ Några av de politiker som vi intervjuat, som ska betraktas som politiker nära makten, säger också att de föredrar endast ett förslag till beslut.⁸⁸

Jag tycker att förvaltningen ska ta fram så genomarbetade beslutsförslag, så att de redan har gått igenom de här, det ska egentligen inte politiken sen behöva sitta och fundera och så, utan då vill jag ha ett förslag att ta ställning till, och känna att jaha, det är det här som... vi ska gå på nu. Ja eller nej till det.⁸⁹

Ofta stämmer förvaltningschefen av med nämndsordföranden vilket eller vilka beslutsalternativ man ska utreda vidare.⁹⁰ På så sätt händer det att rimliga alternativ som inte är "politiskt tänkbara" sorteras bort vid informella möten⁹¹ innan beslutsunderlagen kommer till nämnden.⁹² En ordförande säger att: "[tjänstemännen inte lägger] fram ett alternativt förslag utan att kolla att det [enligt den politiska ledningen] är okej att göra det. Ibland säger vi ju det att okej då".⁹³ Från förvaltningens sida vet man ibland att:

Så här borde vi göra men vi kan inte föreslå det för det är absolut dödfött. Även om vi tycker att det är det bästa så säger vi att det förslaget tar vi inte upp, det är bortkastat. Utan vi får göra någonting som de [politikerna] kan svälja istället.⁹⁴

Det är alltså uppenbart att politik spelar roll för vilka och hur många beslutsalternativ som kommer med i beslutsunderlagen. Då kan man fråga sig om det verkligen är så att politikerna bara vill ha ett alternativ att ta ställning till? *Figur 6* ovan gav ju ganska tydliga indikationer på att så inte är fallet.

⁸⁶ Intervju C2. Se även intervju C7 och B2.

⁸⁷ Intervju B6. Se även intervju C7 och B2.

⁸⁸ Se t.ex. intervju B4, D1, D8 och F5.

⁸⁹ Intervju D8.

⁹⁰ Intervju A4, A5, B1, B2, C6, D1, D2, D3, D4, D5, B2 och F3.

⁹¹ Sådan "bortsortering" och att politikerna talar om vilka förslag som ska utredas och i vilken riktning de ska utredas sker i vissa fall mer formellt, i samråd mellan förvaltning och samtliga politiker i nämnden (intervju F6).

⁹² Intervju A1, A2, B1, B2, B3, C2, C5, D1, D2, D3, D4, D8, E2, E6 och F6.

⁹³ Intervju D1.

⁹⁴ Intervju B2.

Tabell 3. Kommunpolitikernas uppfattningar om antalet handlingsalternativ i beslutsunderlag (andelar i procent)

Område	Hur ofta finns det flera alternativ?		Hur ofta borde det finnas flera alternativ?		Hur stor andel vill se en ökning av ärenden med flera alternativ?	
	Maj	Opp	Maj	Opp	Maj	Opp
Kommunstyrelsen	17	14	52	51	78	85
Utbildning	18	15	52	56	82	86
Arbetsmarknad	20	12	44	57	75	89
Miljöpolitik	14	16	34	36	50	70

Not: Maj = politiker som tillhör majoriteten; Opp = politiker i oppositionsställning. Procentandelarna anger, i tur och ordning, hur stor andel av ärendena som politikerna anger att det *presenteras* fler än ett handlingsalternativ i (kolumner ett och två), hur stor andel av ärendena som politikerna anser att det *borde presenteras* fler än ett handlingsalternativ i (kolumner tre och fyra) samt hur stor andel av politikerna som har angett en *högre* siffra på frågan "Hur ofta borde det finnas flera alternativ" än på frågan "Hur ofta finns det flera alternativ" (kolumner fem och sex).

Tabell 3 visar att de flesta politikerna inte alls tycker att beslutsunderlagen i sin nuvarande form tillräckligt ofta innehåller flera beslutsalternativ. Inom kommunstyrelserna, samt inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet vill ungefär 80 procent av de förtroendevalda se en ökning av andelen ärenden där flera handlingsalternativ finns med i beslutsunderlaget. Åsikten är framförallt tydlig bland oppositionspolitikerna, men även bland majoritetspolitikerna är andelen nästan lika hög (skillnaden är inte statistiskt signifikant). En rimlig nivå är enligt de svarande i genomsnitt i ungefär hälften av ärendena, snarare än de ca 10–20 procent som nu verkar vara standard. Inom miljöområdet är andelen som vill se en ökning lägre, men det handlar ändå om 50 procent bland de förtroendevalda i majoritet och 70 procent bland oppositionspolitikerna. En passande nivå enligt politikerna är att man i ungefär en tredjedel av miljöärendena borde lyfta fram alternativa lösningar.

7.3 Sammanfattning

I ungefär 10–20 procent av de ärenden som går till nämnd finns det alternativa lösningsförslag i beslutsunderlagen. Det är dock ganska vanligt att förvaltningen utreder alternativ tidigt i beredningsprocessen, men att de flesta sällas bort under arbetets gång. Detta sker i regel efter avstämningar mellan ledande politiker och tjänstemän. Huvudorsaken till att inte oftare lägga fram mer än ett handlingsalternativ är enligt förvaltningscheferna att det är uppenbart vilken den bästa lösningen på ett problem är. Men det är också ganska vanligt att politiska skäl utgör ett starkt motiv; vissa beslut som skulle kunna vara tänkbara är alltså politiskt omöjliga att föra fram.

Huvuduppgiften i avsnittet har gått ut på att ta reda på om det vanligtvis är så att förvaltningen presenterar tillräckligt med handlingsalternativ i underlagen. Så verkar inte vara fallet: det är många chefer och framförallt politiker som tycker att man alltför sällan redogör för olika alternativ. Ur ett demokratiperspektiv, men möjligen också ur ett effektivitetsperspektiv, kan detta innebära ett problem. Inom miljöområdet tycks problemen vara minst.

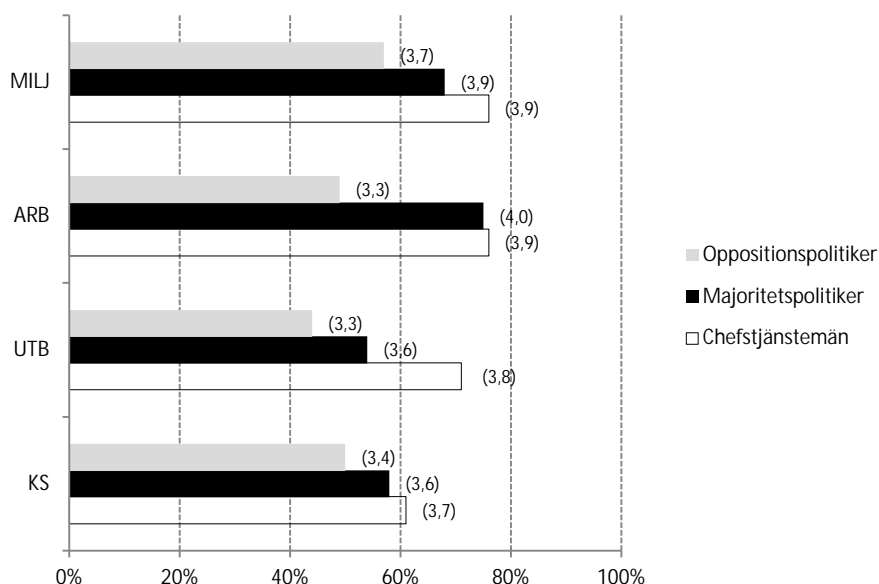
8 Presentationen

De förtroendevalda är beroende av det underlag som förvaltningen tar fram. Politikerna är i regel inte experter och vanligtvis har de begränsat med tid att sätta sig in i ärendena, särskilt om de är fritidspolitiker. Detta ställer krav på att underlagen är lätta att förstå. Frågan i det här avsnittet är om så är fallet.

8.1 Underlagen är i regel ganska lätta att förstå

Figur 9 visar cheftjänstemännens och politikernas bedömningar av hur pass kärnfulla och lätta att förstå beslutsunderlagen är.

Figur 9. Är underlagen kärnfulla och lätta att förstå?



Not: Andel svarande som i "ganska hög grad" eller "mycket hög grad" instämmer i påståendet: "underlaget är kärnfullt och lätt att förstå". I parenteser anges medelvärden utifrån skala 1–5, där 1="mycket låg grad" och 5="mycket hög grad".

De flesta tycker att underlagen är relativt lätta att förstå, men det är samtidigt ganska många som inte har markerat något av de två mest positiva svarsalternativen. Politiker är mer kritiska än förvaltningschefer och det är framförallt de som tillhör oppositionssidan som tycker att det kan vara svårt att förstå materialet.⁹⁵ I de arbetsmarknadspolitiska ärendena finns det en mycket stor skillnad mellan svaren från majoriteten (4,0 i snitt) och oppositionen (3,3 i snitt). Rangordningen mellan områden är inte helt tydlig, men det tycks återigen som att miljöpolitiken är det område som faller ut bäst. Även arbetsmarknadspolitiken skulle få ett bra betyg om det inte var för att oppositionspolitikerna i relativt hög grad menar att det är svårt att förstå underlagen.

8.2 Politikerna vill ha korta underlag som är välskrivna

I besöksintervjuerna har vi ställt frågor om vilka problem som tjänstemän och politiker upplever med framställningarna av ärenden. Intervjuerna ger inte stöd för att presentationerna brister generellt sett, men ibland upplevs de vara dåligt strukturerade och osammanhängande.⁹⁶ En del menar också att språket kan vara bristfälligt och att det ibland är så dåligt att det försvårar möjligheten att sätta sig in i ett ärende.⁹⁷ Det framhålls i flera intervjuer att det verkligen är viktigt att underlaget är begripligt och distinkt formulerat: "[D]et är ju ingen idé att komma med tjocka luntor, de läses inte. Utan du måste ha korta sammanfattningar".⁹⁸

8.3 Sammanfattning

De flesta politikerna och förvaltningscheferna anser att framställningen i beslutsunderlagen är ganska bra, men det finns ändå ett uppenbart utrymme för förbättringar. Cheferna är mer positiva än de förtroendevalda, medan skillnaderna mellan politikområden är ganska små. Det är framförallt politiker i opposition som är missnöjda.

9 Politikernas intresse av information

Vi lämnar nu arbetet i förvaltningarna och går istället över till att analysera politikerna och deras förhållningssätt till den information som framkommer i beredningen. I det här avsnittet undersöker vi om det är så att de förtroendevalda bryr sig om beslutsunderlagen, medan vi i *avsnitt 10* studerar om de förhåller sig kritiska till informationen. Det är på sin plats att påminna om att vi

⁹⁵ Skillnaden mellan majoritetspolitiker och chefer är inte statistiskt säkerställd på 90 procents säkerhetsnivå inom arbetsmarknadspolitiken och kommunstyrelsearbetet.

⁹⁶ Se t.ex. intervju B5, E7 och F6.

⁹⁷ Intervju B4, E3, E5, E7, C5 och D7.

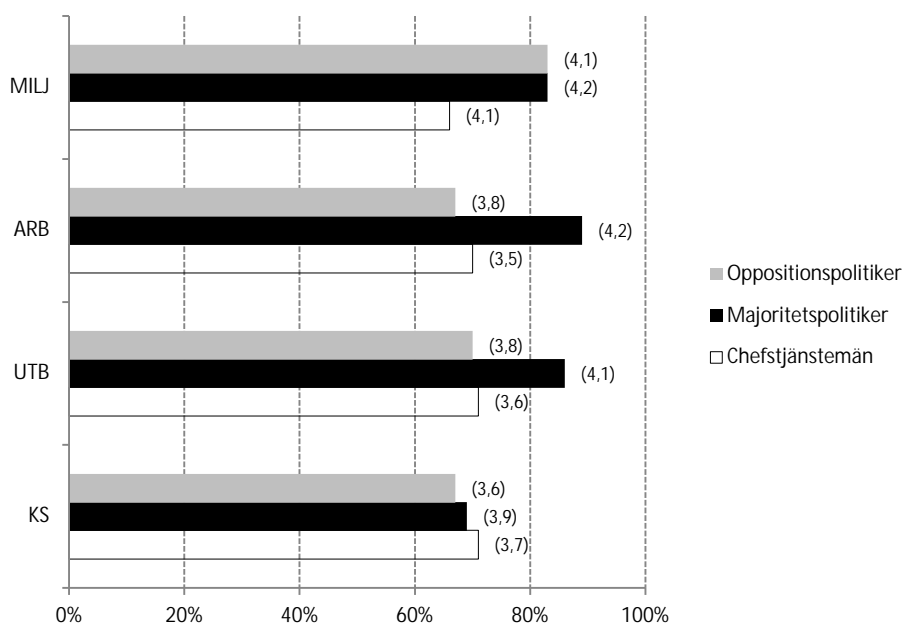
⁹⁸ Intervju A2. Se även intervju C2, C7, E1 och E3.

redan tidigare i rapporten har diskuterat politikernas roll i beredningsarbetet. Nu flyttar vi dock fokus till det som äger rum i nämnderna när det väl finns ett beslutsunderlag att bygga de politiska diskussionerna kring.

9.1 Politiker är i allmänhet intresserade av information

Figur 10 visar svaren från en av de enkätfrågor där vi har bett politiker och tjänstemän att värdera hur pass stort intresse nämndledamöterna visar för den information som förvaltningen tar fram.⁹⁹

Figur 10. Är politikerna intresserade av att så mycket information som möjligt tas fram?



Not: Andel svarande som i "ganska hög grad" eller "mycket hög grad" instämmer i påståendet att "ledamöterna är intresserade av att så mycket information som möjligt kommer fram". I parenteser anges medelvärden utifrån skala 1–5, där 1="mycket låg grad" och 5="mycket hög grad".

Huvudintrycket från figuren är att de allra flesta tycker att nämndledamöterna vanligtvis är intresserade av ett rikligt informationsmaterial. Det finns dock undantag och bland exempelvis cheferna anger trots allt ca 25 procent inte

⁹⁹ Vi har även ställt en fråga om i vilken grad politikerna anstränger sig för att förstå informationen som kommer fram i beredningen. Detta skulle också kunna ses som ett mått på vilken uppmärksamhet politikerna ägnar beredningsunderlaget. Resultaten skiljer sig inte nämnvärt och därför har vi valt att bara redovisa en av frågorna.

något av de två högsta värdena på skalan. Till skillnad från i tidigare avsnitt finns det en viss tendens (i flera fall dock inte statistiskt signifikant) till att politikerna sätter ett något högre betyg än vad förvaltningscheferna gör, i alla fall de förtroendevalda som tillhör majoriteten. Eftersom vi nu flyttat fokus till att bedöma politikerna snarare än förvaltningarna är detta kanske inte så konstigt. Skillnaderna mellan politikområdena är försumbar och inte statistiskt säkerställd.

Det generella intrycket från intervjuerna är också att nämndledamöterna vill få så mycket kunskap om ett ärende som möjligt och att de vanligtvis tar hänsyn till vad som kommer fram i beredningen. Det är sällsynt att de redan tidigt bestämt sig i ett ärende och inte är mottagliga för nya fakta, och det är endast i undantagsfall som de enbart är symboliskt intresserade av att få ett beslutsunderlag.¹⁰⁰

9.2 Ideologi vägs mot expertis

Som vi tidigare har påtalat så ska självfallet politikernas ideologi och värderingar spela roll för de beslut som fattas i kommunerna. Rimligen bör ideologiska utgångspunkter dock inte få till konsekvens att beredningen förvandlas till ett rent strategiskt spel som inte går ut på att ta fram så bra och objektiv information som möjligt.

Flera av dem vi har intervjuat vittnar om att politikernas värderingar har betydelse för beslutsfattandet. Intervjuerna visar vidare att politikernas åsikter ibland är så starka att beredningsarbetet ”inte spelar någon roll”.¹⁰¹ Flera personer menar att ideologin kan fungera som trumf över de uppgifter som förvaltningen tar fram, trots att fakta pekar i en tydlig riktning. En förvaltningschef upplever till och med att det i nio fall av tio är så att besluten egentligen är klara redan innan beredningen görs, och att beredningen därför görs enbart för att underbygga det beslut politikerna redan bestämt sig för.¹⁰² Särskilt i frågor där det finns en politisk, ideologisk, sida, ”kan man ju gödsla med fakta hur mycket som helst och man kommer ingenstans i alla fall”.¹⁰³ I sådana ärenden är uppfattningen att det inte spelar någon roll vilka fakta förvaltningen än presenterar, politikerna har redan bestämt sig.¹⁰⁴ Då har politikerna inget intresse för vad som kommer fram i beslutsunderlaget¹⁰⁵ och lyssnar inte heller på varandra.¹⁰⁶ Ytterligare information påverkar alltså inte

¹⁰⁰ Se t.ex. intervju B2, C6, C7, D5, D8, E3 och E4.

¹⁰¹ Detta nämns i flera intervjuer: A2, A3, A6, B2, C2, C6, C7, D2, E5, F2 och F4.

¹⁰² Intervju F4.

¹⁰³ Intervju B2.

¹⁰⁴ Intervju A6, E5, D2, F2 och F4.

¹⁰⁵ Intervju A2.

¹⁰⁶ Intervju E5.

beslutet. En politiker menar att ”ibland kan man nog som politiker bortse från fakta: Jag struntar i hur det är, det är det här vi ska ha igenom nu!”¹⁰⁷

Enligt några av dem som vi har intervjuat kan det hända att den politiska majoriteten uttryckligen ”beställer” beslutsunderlag där man är noga med att notera att bara det önskade alternativet ska utredas¹⁰⁸ eller att man uppmanar tjänstemän att utelämna fakta som inte ”passar” i beslutsunderlaget.¹⁰⁹ Detta är dock ingen beskrivning av hur det generellt går till. Det påpekas också att i den typen av ärenden så kan det ibland hända att förvaltningen ändå presenterar alternativ som de anser är bättre.¹¹⁰ Det finns också exempel på att politiker till en början haft en väldigt bestämd uppfattning, men ändrat sig efter att ha fått information från förvaltningen.¹¹¹

Det framhålls vidare att om en ordförande har en stark ideologisk uppfattning i en fråga så har han eller hon stora möjligheter att driva igenom denna åsikt, oavsett vad opposition och förvaltning tycker.¹¹² Det förefaller dock vara svårare för engagerade politiker att hårdnackat driva sin linje och bortse från fakta inom det mer lagstyrda och expertbetonade området miljöpolitik.¹¹³ Men i det fåtal frågor där det finns en ”dimension” för ”ideologiskt tänkande, känslomässigt tänkande”, kan fakta spela mindre roll även i dessa nämnder.¹¹⁴

Det nämns också att fakta blir mindre viktiga när det är ”politiskt väldigt känsliga frågor, då sjunker faktaargumenten undan till förmån för de mer känslomässiga argumenten”.¹¹⁵ Stor massmedial uppmärksamhet kan också få samma effekt. Det kan till exempel leda till ett visst tunnelseende för att ena partiet i frågan.¹¹⁶

En avgörande orsak till om politikerna är öppna för att ta till sig argument som presenteras i beslutsunderlaget är, naturligtvis, om de redan tidigt har bestämt sig eller inte i ärendet i fråga. Har man satt ner foten är det lätt att bara vilja ha information som stödjer den egna ståndpunkten. När det gått prestige i en fråga är det svårt att ställa sig upp och säga att man hade fel. Fakta biter helt enkelt inte.¹¹⁷ Om man däremot inte har bestämt sig är chansen större att man tar till sig nya uppgifter och beslutsunderlagen får därmed större betydelse:¹¹⁸

¹⁰⁷ Intervju E5.

¹⁰⁸ Intervju C1 och C4.

¹⁰⁹ Intervju D2.

¹¹⁰ Intervju C4, C7 och F2.

¹¹¹ Intervju D7.

¹¹² Se t.ex. intervju C6, D7 och F4.

¹¹³ Se t.ex. intervju A4 och E7.

¹¹⁴ Intervju D7.

¹¹⁵ Intervju F5. Se även intervju F2, samt Lundin och Öberg (2012).

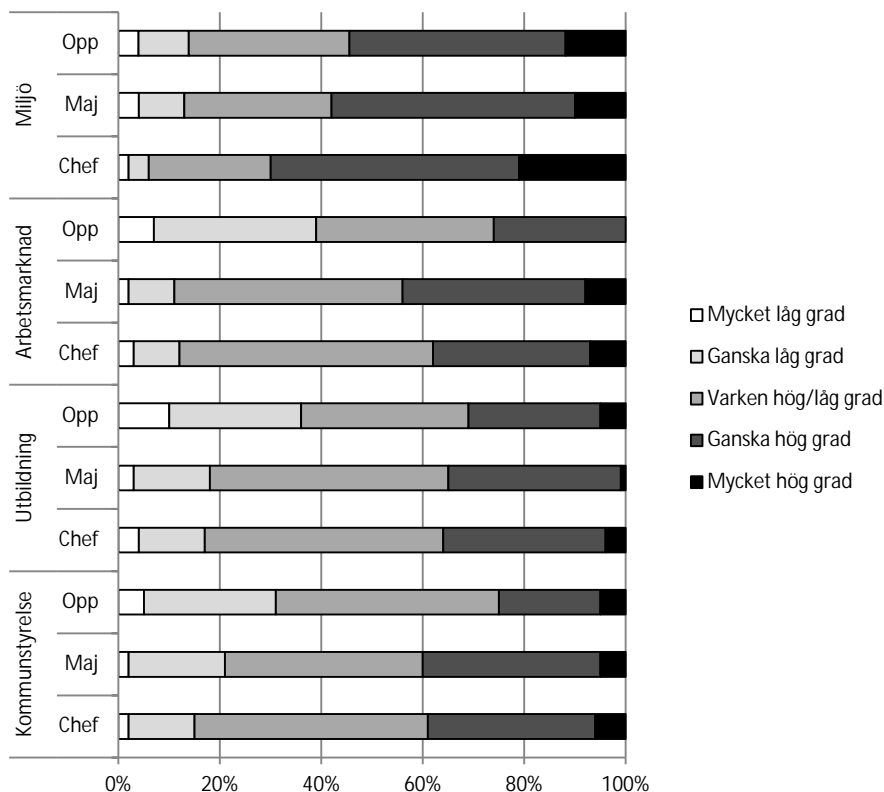
¹¹⁶ Intervju A2.

¹¹⁷ Intervju D2, E6 och F5.

¹¹⁸ Se t.ex. intervju C3, D7, E1, E5, F2, F4 och F5.

”[M]an har ju oftast en ganska oförutfattad mening när man kommer och då spelar ju beslutsunderlaget en oerhört viktig roll”.¹¹⁹

Figur 11. Väger argument från beredningen tyngre än ideologi (procent)?



Not: Respondenterna ombads att ange i vilken grad de instämmer i påståendet att ”Ledamöterna baserar besluten i högre grad på argument som kommer fram i beredningsarbetet än på ideologisk övertygelse”. Ju ljusare färg, desto större betydelse har ”ideologi” relativt ”expertis”. Maj = majoritetspolitiker; Opp = oppositionspolitiker; Chef = förvaltningschef.

Figur 11 visar hur chefer, majoritetspolitiker och oppositionspolitiker anser att nämndledamöterna väger argument som kommer fram i beredningen mot ideologisk övertygelse. Frågan besvaras återigen på en femgradig skala, där ett mittenalternativ betyder att argument från beredningen har lika stor betydelse som ideologi. Mörkare färg indikerar att de svarande tycker att argumenten från beredningsarbete är viktigare, och ljusare färg att ideologi styr mer.

Inom kommunstyrelserna och inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdena är det mittenalternativet som flest chefer och politiker lyfter fram.

¹¹⁹ Intervju D7.

Vidare är det inom dessa områden få som markerar något av de yttersta alternativen. Resultaten gäller både för förtroendevalda i opposition och i majoritetsställning. Oppositionen verkar dock i något högre grad än majoriteten tycka att nämndpolitikerna baserar besluten på ideologi, särskilt svaren från oppositionsledamöter i kommunstyrelserna och i nämnder som beslutar om arbetsmarknadsfrågor antyder detta. Trots det gör vi bedömningen att huvuduppfattningen är att det råder balans mellan ideologi och ”expertis” inom dessa tre områden, enligt de involverade aktörerna.

Tittar man på miljöområdet ser det emellertid annorlunda ut: ungefär 60 procent av de svarande anger svar som antyder att informationen från beredningsarbetet har en tyngre roll. Resultatet är inte särskilt förvånande eftersom många frågor är av ganska teknisk karaktär. Men det är trots allt intressant att få svart på vitt att miljöpolitiken, relativt andra politikområden, är ganska expertstyrt.

Vi har vidare ställt en fråga till de förtroendevalda och förvaltningscheferna om de tycker att det är så att ledamöterna har lättare att ta till sig information från förvaltningen som stämmer med uppfattningar som de redan har, det vill säga om det är lättare att strunta i uppgifter som går emot den egna ideologin. Så tycks vara fallet: Omkring 7 av 10 chefer inom den centrala kommunförvaltningen menar till exempel att politiker i ganska eller mycket hög grad har lättare att lyssna på fakta som går i samma riktning som de egna uppfattningarna. Politikerna inom miljöområdet tycks vara mest öppna för information som inte stämmer med den egna ideologin, men även här finns det en övervikt i svaren åt att anse att det är lättare att strunta i information som pekar åt annat håll än de åsikter man redan har.

Vi har också ställt en fråga till förvaltningscheferna om huruvida nämndledamöter är beredda att ändra sina uppfattningar om det i beredningen framkommer goda argument för en annan ståndpunkt.

Tabell 4. Är ledamöterna beredda att ändra sig om det finns goda argument att göra det (procent)?

	Kommunstyrelse	Utbildning	Arbetsmarknad	Miljö
Mycket låg grad	2	1	1	2
Ganska låg grad	9	13	8	3
Varken hög/låg grad	32	24	25	19
Ganska hög grad	50	48	50	56
Mycket hög grad	7	14	17	20
Totalt	100	100	100	100
Antal observationer	225	198	146	172

Not: Förvaltningscheferna ombads att ange i vilken grad de instämmer i påståendet att ”Ledamöterna är beredda att ändra sina uppfattningar om det kommer fram välunderbyggda argument i beredningen.”

Tabell 4 bekräftar tydligt bilden av att miljöpolitikerna är mest lyhörda, följt av förtroendevalda som beslutar om arbetsmarknadsfrågor. Politiker inom kommunstyrelserna och utbildningsnämnderna är mindre benägna att lyssna på argument, men samtidigt anser ändå en majoritet även här att det i regel finns en öppenhet för goda argument (skillnaden gentemot arbetsmarknadsområdet är inte heller statistiskt signifikant).

9.3 Sammanfattning

I avsnittet har vi undersökt i vilken grad kommunpolitikerna på allvar är intresserade av den information som framkommer i beredningsprocesserna. Enligt cheftjänstemän och förtroendevalda är kommunpolitiker i allmänhet intresserade av att det tas fram information; skillnaden mellan politikområden är liten.

Miljöpolitiken framstår dock som det minst ideologiska området och de förtroendevalda i dessa nämnder verkar ha lättast att ta till sig fakta som inte stämmer med de åsikter som de redan har. De är också i högre grad än politiker i andra nämnder beredda att byta uppfattning om det framkommer välunderbyggda argument i beredningen. Rent allmänt verkar kommunpolitikerna dock ha betydligt lättare att lyssna på information som bekräftar deras uppfattningar.

Överlag tycker vi att det ser ut som att det finns en balans mellan ideologi och expertis. Men vi ser ändå tydliga exempel både på att expertis ibland dominerar väldigt mycket (framförallt inom miljöområdet) och på att ideologiska ställningstaganden i vissa fall får politiker att helt strunta i information som tas fram av kommunernas tjänstemän (kanske framförallt i kommunstyrelseärenden).

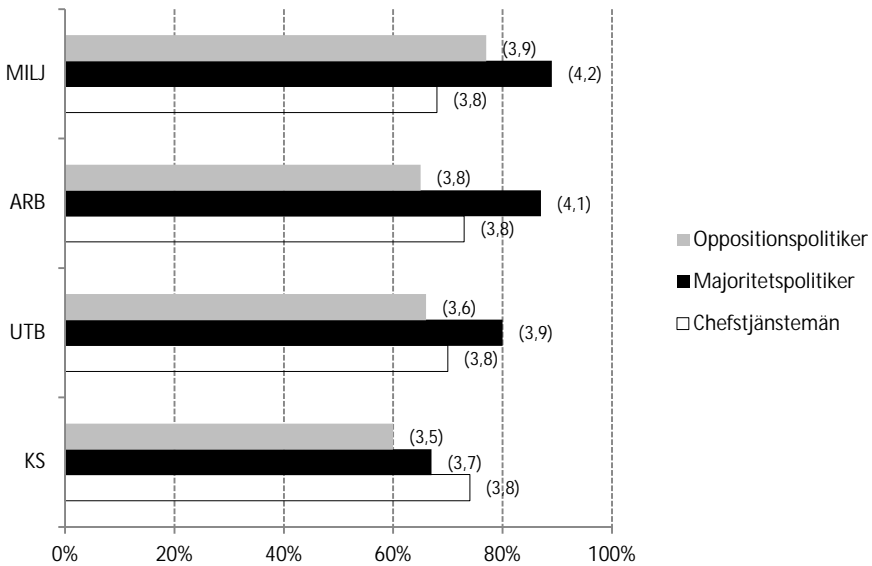
10 Politikerna som kritiska granskare

Den sista huvudfrågan som studeras är hur politikerna förhåller sig till den information som kommer fram i beredningen, eller mer precist i vilken grad de kritiskt analyserar beslutsunderlagen. Delvis har vi redan varit inne på detta i föregående avsnitt, men här försöker vi komma närmare svaret på frågan i vilken grad kommunpolitiken har drag av en teknokrati. En utgångspunkt är att vi ser det som positivt med politiker som förhåller sig kritiskt, analytiskt till underlag, information och förslag från förvaltningsleden.

10.1 Politikerna är i regel aktiva granskare

Resultaten i *Figur 12* visar att en tydlig majoritet upplever att de förtroendevalda ställer frågor och granskar den information som förvaltningen tar fram.

Figur 12. Ställer politikerna frågor och granskar informationen?



Not: Andel svarande som i "ganska hög grad" eller "mycket hög grad" instämmer i påståendet att "ledamöterna ställer frågor och granskar den information som förvaltningen tar fram." I parenteser anges medelvärden utifrån skala 1–5, där 1="mycket låg grad" och 5="mycket hög grad".

Chefernas snittvärden är 3,8 oberoende av politikområde, och 7 av 10 anger ett av de två mest positiva svarsalternativen. Medelvärdet och andelen som markerar något av de mest positiva svarsalternativen bland majoritetspolitikerna är högre inom fackområdena¹²⁰, medan man i kommunstyrelserna rapporterar ungefär samma svar som cheferna. Oppositionspolitikerna är som vanligt de som förhåller sig mest negativa till påståendet, men även de tycks i normalfallet anse att de förtroendevalda är aktiva och granskar fakta som förvaltningen tar fram. Dessutom är skillnaderna mellan oppositionen och de övriga grupperna i regel inte statistiskt säkerställda.

10.2 Förvaltningarna dominerar inte beslutsprocesserna, men det finns undantag

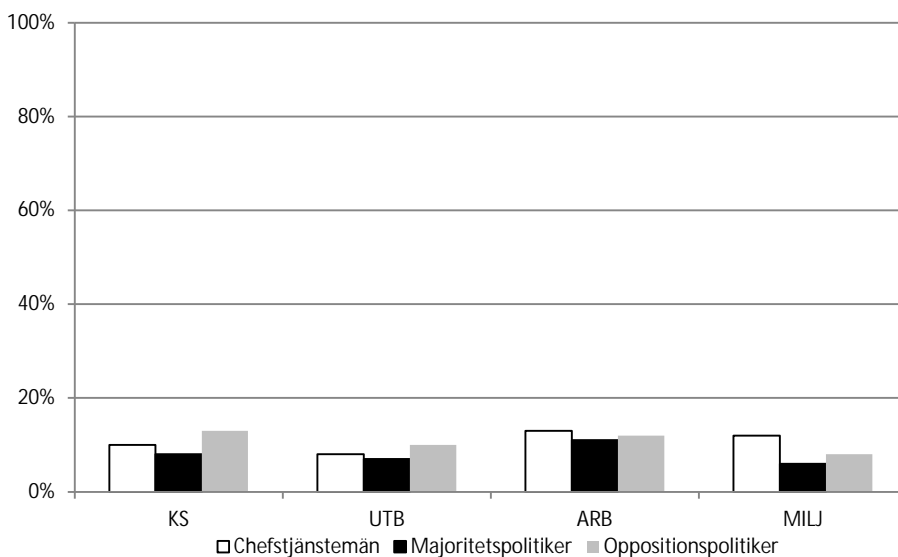
Analysen ovan indikerar att det inte är så att förvaltningstjänstemännen dominerar de kommunala beslutsprocesserna. För att utförligare analysera detta har vi emellertid ställt ytterligare frågor i enkäterna.

Den första frågan handlar om huruvida politikerna har lätt eller svårt att förstå den information som förvaltningen presenterar. Om det skulle finnas

¹²⁰ Skillnaden mellan politiker i majoritet och chefer är emellertid inte statistiskt säkerställd på 90 procents säkerhetsnivå inom utbildningsområdet.

stora problem för politikerna att begripa sig på underlaget är det naturligtvis svårt för dem att behålla kontrollen över beslutsprocessen.

Figur 13. Har politikerna svårt att förstå underlaget?

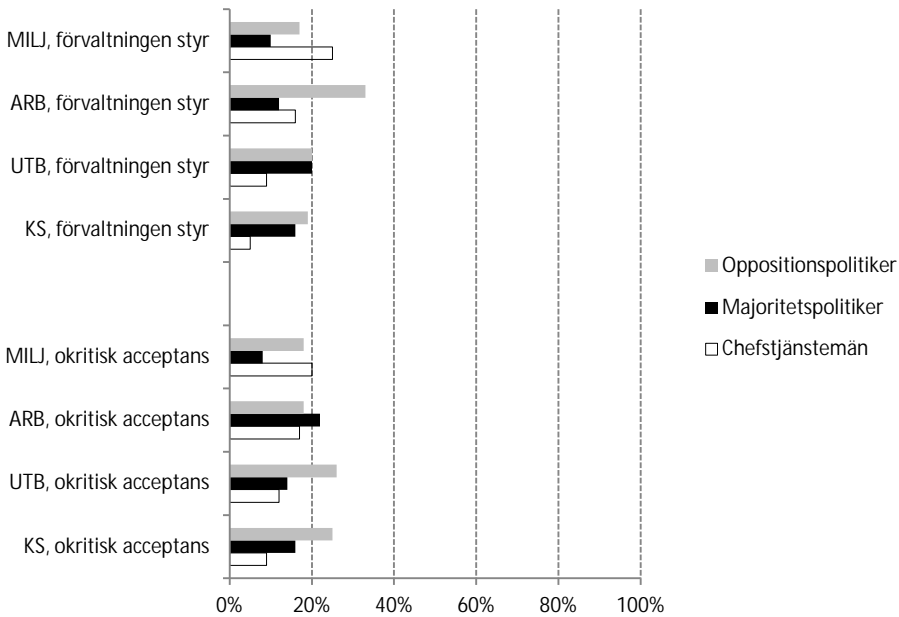


Not: Andel som anser att politikerna har "ganska" eller "mycket" svårt att förstå informationen i underlaget.

Den generella uppfattningen tycks emellertid inte vara att politikerna har svårt att förstå beslutsunderlagen; bara omkring 1 av 10 tycker att det finns klara problem med förståelsen (se *Figur 13*). Skillnaden mellan politikområden och mellan politiker och förvaltningschefer är mycket liten. Resultatet antyder därmed att det i regel inte är så att nämndärenden är så komplicerade att politikerna inte har en chans att begripa sig på dem.

Vi har sedan ställt två frågor om i vilken grad respondenterna uppfattar det som att politikerna okritiskt överlåter till förvaltningen att i praktiken fatta besluten (se *Figur 14*). I båda fallen betyder ett högre värde att förvaltningen styr mer av de beslut som fattas i nämnderna. Frågorna bör betraktas som laddade och det ligger knappast i någons intresse att säga att de förtroendevalda har en devot hållning; man måste således vara väldigt försiktig med att dra långtgående slutsatser.

Figur 14. Överlåter politikerna makten till förvaltningen?



Not: Andel svarande som i "ganska hög grad" eller "mycket hög grad" instämmer i påståendena att "ledamöterna accepterar förvaltningens beslutsförslag utan att kritiskt reflektera över dem" (okritisk acceptans) och "ledamöterna överlåter till förvaltningen att i praktiken fatta besluten" (förvaltningen styr).

Om man ändå ska våga tro på enkätsvaren så framstår det som att de involverade aktörerna inte tycker att politikerna i regel accepterar förvaltningens förslag okritiskt eller att de i praktiken låter förvaltningen diktera besluten. Det finns vissa skillnader mellan grupper av svarande och mellan politikområden: Enligt cheferna så verkar möjligen miljöpolitiken vara mer teknokratisk än övriga områden, även om de flesta skillnaderna inte är statistiskt säkerställda. Bland politikerna är det svårare att se något uppenbart mönster, men det förefaller faktiskt vara så att politikerna, tvärtemot tjänstemännen, tycker att miljöpolitiken utgör det område där politikerna i lägst grad accepterar förvaltningens förslag utan att kritiskt granska dem. Inte heller här handlar det dock i flera jämförelser om statistiskt signifikanta skillnaderna. Man bör därför vara försiktig med att dra några definitiva slutsatser. Ledamöter i opposition är i regel mer kritiska till de förtroendevaldas möjligheter att styra processerna. Resultatet går i linje med tidigare resultat i rapporten, men skillnaderna är i de flesta fallen inte statistiskt säkerställda.

En hel del tid under besöksintervjuerna ägnades åt frågan om hur de förtroendevalda förhåller sig till det material som förvaltningen tar fram. Det generella intrycket är att politikerna långt ifrån alltid köper förvaltningens

förslag till beslut rakt av och att de ställer många frågor.¹²¹ Detta är alltså helt i linje med enkätsvaren. Det betonas att politikerna styr besluten mest när det handlar om ”politiskt tunga ärenden [...] när vi är inne i nerven någonstans kring äldreomsorg, skola, arbetsmarknad [...] eller någon av hjärtefrågorna för kommunalråden eller någon annan tung politiker”.¹²² När ärendena är av mer lagteknisk eller juridisk karaktär förefaller tjänstemännen ha betydligt mer inflytande. Detta gäller även de ”politiskt ointressanta” frågorna som behandlas i nämnderna.¹²³

Men även om intervjuerna, precis som enkätresultaten, inte ger stöd för tolkningen att kommunpolitiken på ett övergripande plan bör beskrivas som en teknokrati, så framstår de förtroendevaldas möjligheter att hävda sig mot förvaltningen trots allt ha begränsningar. Flera av dem vi intervjuat anser att tjänstemännen har ett väldigt stort inflytande på de förtroendevaldas beslut.¹²⁴ Det hävdas att politikerna i regel möter tjänstemän som kan ärendena bättre än politikerna,¹²⁵ att politikerna ”alltid är i ett underläge”,¹²⁶ och att det är värst för fritidspolitikerna.¹²⁷ Det påpekas i vissa intervjuer att det finns politiker som i flera ärenden inte vet vad de beslutar om.¹²⁸ Bristen på tid uppfattas generellt vara huvudförklaringen när de förtroendevalda hamnar i underläge.¹²⁹

Det förefaller vidare som att kunskapsöverläget för tjänstemännen är större i de mer regelstyrda facknämnderna än i kommunstyrelserna.¹³⁰ Särskilt lyfts miljöpolitiken fram som det området där förvaltningen har mycket makt. Tjänstemännen inom miljöområdet är experter och ”det är väldigt svårt att ifrågasätta det sakligt”¹³¹ hävdas det ibland i intervjuerna. En miljöchef säger till exempel att:

...de säger väl själva att de har svårt att ifrågasätta våra förslag till beslut. [...] De är ju så att säga... fritidspolitiker som inte... egentligen har nån djup kunskap... [...] det är ju inte den här kompetensgrunden som en handläggare har.¹³²

¹²¹ Intervju A2, B1, B2, B3, B4, D2, D3, D5, D6, E1, E4, F2, F3 och F5.

¹²² Intervju D2. Se även intervju F2 och F3.

¹²³ Se t.ex. intervju C7 där en ”ny dokument- och arkiveringsplan” lyfts fram som ett exempel på en politiskt ointressant fråga. Se även intervju D1.

¹²⁴ Se t.ex. intervju A2, A4, C1, D3, D4 och D7.

¹²⁵ Intervju A6, D3, D4 och E3.

¹²⁶ Intervju A2.

¹²⁷ Se t.ex. intervju A1, C1, C2, C7 och E4.

¹²⁸ Intervju B2 och C1.

¹²⁹ Se t.ex. intervju A3, C2, C5, C6, E3 och E5.

¹³⁰ Intervju A4, B5, B6, C7, D1, D4, F3, F4, F5 och F6.

¹³¹ Intervju A1. Se även intervju F6.

¹³² Intervju A5.

En annan miljöchef påpekar att de ”mest komplexa frågorna klubbas igenom på en gång för att ingen förstår dem.”¹³³ Och en tredje hävdar att ”det är för svårt [för politikerna] att ta till sig och sätta sig in i det.”¹³⁴

I kommunstyrelserna förefaller inte politikerna se på tjänstemännen som experter i samma utsträckning som i facknämnderna.¹³⁵ Bilden som ges i intervjuerna stämmer därmed betydligt bättre med den bild som chefernas svar i *Figur 14* gav än med politikernas svar. Det verkar således som att miljöpolitiken är det område som mest drar åt det teknokratiska hållet.¹³⁶

En anledning till att politikerna känner sig så beroende av tjänstemännen i vissa nämnder kan vara en rädsla för att göra fel, till exempel i miljöärenden, eftersom dessa i regel är så lagstyrda. En politiker hävdar bland annat följande:

Ingen politiker vill väl bli lagbrytare, och vill man därför trotsa en tjänstemans utlåtande i frågor av komplicerad juridisk karaktär måste man antingen vara enig i nämnden eller, som enskild politiker, skaffa sig så goda kunskaper att du lär dig gråzonen [...] i det där hur du tolkar lagen och så.¹³⁷

Det är värt att påminna om det övergripande intrycket från intervjuerna trots allt inte är att kommunpolitiken skulle vara totalt dominerad av förvaltningen. De förtroendevalda, i synnerhet ordföranden och kommunalråd, tar till exempel ofta själva fram kompletterande uppgifter utöver de beslutsunderlag de får från förvaltningen.¹³⁸ Det framhålls också i flera intervjuer att det i de allra flesta nämnder så gott som alltid är åtminstone någon eller några av heltidspolitikerna, ordföranden eller någon som har sitt ”favoritämne för dagen” som är insatt. Övriga politiker litar då på de parti- eller allianskamrater som kan ärendet.¹³⁹ På det sättet kan politikerna som kollektiv i regel ändå hävda sig ganska bra gentemot förvaltningen. Det påtalas också i en intervju att fler politiker idag än tidigare har lika mycket utbildning som tjänstemännen och att underläget som tidigare fanns därför har försvunnit.¹⁴⁰

¹³³ Intervju D7.

¹³⁴ Intervju B6.

¹³⁵ Se t.ex. intervju F3 och F5. Men även i kommunstyrelserna har tjänstemännen ett kunskapsövertag i vissa frågor (intervju F3) och politikerna kan även här vara i händerna på tjänstemännen (intervju D1 och F5).

¹³⁶ Även i andra nämnder (kanske framförallt nämnder där arbetsmarknadsfrågor behandlas) ses tjänstemännen som experter som kan vara svåra att säga emot. Enligt några förvaltningschefer är det inte så sällan som deras förslag till beslut tas emot utan ändringar (intervju B5, C7, D4 och F4).

¹³⁷ Intervju F3. Se även t.ex. intervju B6.

¹³⁸ Se t.ex. intervju C1, C5, D8, E3, E4, E5 och F3.

¹³⁹ Se t.ex. intervju B1, B2, C1, C2, C5, E1 och F3.

¹⁴⁰ Intervju F5.

10.3 Sammanfattning

I det här avsnittet har vi undersökt om politikerna reflekterar och kritiskt granskar den information som kommer fram i beredningen, eller om det är så att det i realiteten ofta är tjänstemännen som dominerar kommunalpolitiken. Det övergripande intrycket är att de förtroendevalda vanligtvis, och i alla fall i alla tyngre frågor, tar en aktiv roll. Vi tycker dock att det är värt att påminna om det vi uttalar oss om är de involverade aktörernas egna beskrivningar av processerna och att man i just de här frågorna bör vara extra noggrann med källkritik. Man bör därför främst se resultaten som en *indikation* på att det förmodligen fungerar relativt väl.

Det verkar vidare som att miljöpolitiken utgör det område där de förtroendevalda riskerar att bli mest passiva och risken för en teknokrati är som störst, även om politikernas svar på enkäterna delvis motsäger detta.

11 Fördjupade analyser

Den breda kartläggningen i den empiriska analysen leder till en rad följdfrågor och uppslag för fördjupade studier. I det här avsnittet dyker vi djupare i två frågor: För det första är det intressant att försöka förstå vilka politiker det är som är mer respektive mindre nöjda med beslutsprocesserna. Analyserna fram till nu har visat att oppositionen för fram mer kritik. Men finns det några andra kännetecken för dem som är missnöjda? För det andra visar vår genomgång att miljöpolitiken utgör det område där flest är nöjda: Vad skulle det kunna bero på? Nedan kommer vi att föra en diskussion om, snarare än att leverera säkra svar på, dessa två frågor utifrån enkätmaterialiet.

11.1 Vilka politiker är mest nöjda?

Flera av de figurer och tabeller som vi presenterat i rapporten visar alltså att de bedömningar som förtroendevalda i majoritet och opposition gör skiljer sig åt. I det här avsnittet fortsätter vi att undersöka vilka egenskaper på individnivå som karaktäriserar dem som tycker att stegen i beslutsprocessen fungerar bättre respektive sämre. Vi börjar med att föreslå tänkbara förklaringar (*avsnitt 11.1.1*). Dessa undersöks sedan på enkätmaterialiet (*avsnitt 11.2.2*).

11.1.1 Tänkbara förklaringar

Anledningen till att oppositionen är mer kritisk än majoriteten skulle kunna vara att oppositionspolitikerna i lägre grad är involverade i och har inflytande över beredningsarbetet. Det finns flera tänkbara orsaker till att detta kan öka missnöjet. Oppositionspolitikerna har till exempel inte samma insyn, vilket (rätt eller fel) troligen ökar misstänksamheten mot de sittande makthavarna och för-

valtningen. En annan möjlighet är att de har andra åsikter i sakfrågorna och att de därför skulle vilja styra beredningen åt ett annat håll. Det är naturligtvis också så att oppositionen inte på samma sätt som majoriteten är ansvarig för den förda politiken. Därför har politiker i opposition (rätt eller fel) troligen lättare att vara kritiska till arbetet.

Enligt samma logik kan man tänka sig att det spelar roll hur pass betydelsefull position politikern har. En ledande politiker, till exempel ordförande eller vice ordförande, har rimligen haft större insyn och bättre möjligheter att påverka beredningen. Det skulle kunna medföra en positivare syn på beredningsprocessen. Vidare är vissa förtroendevalda heltidspolitiker. Att vara heltidsarvoderad innebär också makt; det hävdas ofta att möjligheten att sätta sig in i och påverka ärenden är mycket större om man är heltidspolitiker (Montin 2007; 2008; Wetterberg 1997). På samma sätt som i fallet med politiker i majoritet och i ledande ställning är det rimligt att förvänta sig att heltidspolitiker tycker att beredningsprocesserna fungerar bättre.¹⁴¹

En annan tänkbar faktor är erfarenhet av kommunpolitik. Lång politisk erfarenhet kan göra att man i högre grad blir en del av etablissemangen.¹⁴² Kanske blir man också mer luttrad? I sin tur skulle detta kunna innebära att man blir mindre negativ till hur beredningen går till.

Utbildning skulle också kunna spela roll. Tanken här är att högt utbildade i högre grad är skolade i kritiskt tänkande och att de därför lättare kan se brister i hur information tas fram, analyseras och presenteras.

Vidare ingår ålder, kön och partitillhörighet i analyserna. Vi har ingen tydlig förväntan på förhand om hur kön och ålder skulle kunna påverka inställningen till beredningsarbetet. Men vad gäller partitillhörighet är det rimligt att anta att politiker som tillhör lokala partier är mer kritiska. Dessa partier har i regel uppstått som en konsekvens av att man inte tycker att de stora partierna sköter sitt arbete (Erlingsson och Persson 2010; Montin 2007).

11.1.2 Politiker i maktpositioner är mer nöjda

I det här avsnittet undersöker vi om de föreslagna förklaringarna verkar ha någon betydelse. Observera att orsaksförhållandet mellan inställning till beredningen och flera av de faktorer som vi nämnde i *avsnitt 11.1.1* skulle kunna vara det omvända. Det är till exempel inte omöjligt att förtroendevalda som är kritiska väljer att lämna kommunpolitiken, vilket skulle kunna innebära att attityderna förklarar position snarare än tvärtom. Det är inte heller otänkbart

¹⁴¹ Det är dock inte helt självklart. Insynen kan ju göra att politikerna ser problem och att de därför blir mer negativa.

¹⁴² Det kan också vara så att de som tillhör makteliten i högre grad tenderar att stanna kvar in kommunpolitiken och orsaksförhållandet i så fall skulle vara det omvända. För analysen här spelar detta emellertid ingen roll.

att det finns andra egenskaper utöver dem vi har nämnt här som spelar roll; engagemang kan vara en sådan faktor. Om man inte kontrollerar för detta i analyserna finns det en risk för att de samband vi ser inte är orsakssamband. Mot bakgrund av detta vill vi poängtera att analyserna inte är att betrakta som analyser av orsak och verkan. Istället beskriver vi i vilka grupper av politiker vi finner de personer som är mer respektive mindre nöjda med beredningsarbetet.

Tabell 5 redovisar en serie av linjära regressionsanalyser där vi undersöker politikernas bedömningar av respektive moment i beredningsarbetet beroende på olika bakgrundsegenskaper.¹⁴³ I samtliga fall är utfallsvariablerna kodade 1–5, där 5 betyder att man tycker att problemen är väldigt små.¹⁴⁴ Således innebär en positiv regressionskoefficient en positivare uppfattning.

Huvudresultatet är helt klart att det vi har visat i tidigare avsnitt – att majoritetspolitiker tycker att processerna fungerar bättre – står sig mycket väl. Koefficienten på omkring 0,4 för variabeln *majoritetspolitiker* i den första kolumnen ska till exempel tolkas som att de ledamöter som tillhör den politiska majoriteten i genomsnitt är 0,4 enheter mer positiv till faktaunderlaget på skalan 1–5 än övriga, när vi tagit hänsyn till en mängd andra egenskaper. Detta är en betydande skillnad. Vi ser stora och positiva koefficienter för variabeln *majoritetspolitiker* för samtliga utfall, även om sambandet inte är statistiskt signifikant i ett av fallen (uppfattningen om analysen).

Det verkar också finnas tydliga skillnader mellan de som har en ordförandepost och de som inte har det, i alla fall när vi undersöker bedömningarna av förvaltningens arbete. Förtroendevalda i maktposition är mycket nöjdare.

Huruvida man är heltidspolitiker eller inte samt den politiska erfarenheten tycks inte vara betydelsefullt. Koefficienterna är genomgående små och inte statistiskt säkerställda på konventionella nivåer. Eftersom man ofta menar att förutsättningarna för fritidspolitikerna är helt annorlunda än för ”proffspolitiker” är det intressant att observera att inställningen till beredningsarbetet inte verkar skilja sig åt. Det tycks sålunda vara position snarare än huruvida man kan fullgöra sitt uppdrag på heltid eller inte som är det viktiga.

¹⁴³ Definitioner av variabler redovisas i *Appendix B*.

¹⁴⁴ Vi har också genomfört analyser (*ordered probit*) som tar hänsyn till att utfallsvariablerna faktiskt är mätta på ordinalskalenivå. Dessa analyser resulterar i samma slutsatser. Därför väljer vi att presentera linjära regressionsanalyser som är lättare att presentera och tolka.

Tabell 5. Inställningen till beslutsprocesserna bland olika grupper av politiker

	Insamling	Analys	Alternativ	Presentation	Politiker: intresse	Politiker: granskning
<u>Individegenskaper</u>						
Kvinna	0,004 (0,090)	0,048 (0,086)	-0,027 (0,091)	0,112 (0,088)	0,074 (0,079)	0,124 (0,091)
Ålder (år)	0,005 (0,005)	0,003 (0,004)	0,006 (0,005)	-0,001 (0,005)	0,013*** (0,004)	0,007 (0,005)
Utbildning (år)	-0,045* (0,025)	-0,029 (0,024)	-0,070** (0,029)	-0,038 (0,026)	0,007 (0,022)	0,022 (0,021)
Politisk erfarenhet (år)	0,002 (0,005)	0,005 (0,004)	0,005 (0,005)	0,007 (0,005)	-0,004 (0,004)	0,001 (0,005)
Heltidspolitiker	0,162 (0,192)	0,068 (0,164)	-0,066 (0,200)	-0,127 (0,169)	0,072 (0,150)	0,089 (0,171)
Majoritetspolitiker	0,387** (0,142)	0,207 (0,137)	0,412*** (0,150)	0,257** (0,118)	0,277*** (0,088)	0,271*** (0,096)
(Vice) ordförande	0,274** (0,103)	0,367** (0,125)	0,457*** (0,110)	0,332*** (0,117)	-0,056 (0,128)	-0,010 (0,136)
<u>Parti (SAP=referens)</u>						
Moderaterna	-0,233 (0,178)	-0,139 (0,160)	-0,307* (0,174)	-0,160 (0,139)	-0,342** (0,136)	-0,368** (0,129)
Folkpartiet	-0,105 (0,171)	-0,119 (0,170)	-0,427* (0,214)	-0,337* (0,174)	-0,233 (0,176)	-0,354* (0,195)
Centern	-0,114 (0,181)	-0,182 (0,189)	-0,226 (0,207)	-0,093 (0,139)	-0,250** (0,112)	-0,151 (0,135)
Kristdemokraterna	0,154 (0,273)	0,200 (0,248)	-0,028 (0,226)	0,087 (0,158)	-0,267* (0,138)	-0,039 (0,149)
Miljöpartiet	-0,249 (0,299)	-0,353 (0,266)	-0,568** (0,228)	0,232 (0,226)	-0,272 (0,211)	-0,405 (0,260)
Vänsterpartiet	-0,249 (0,270)	-0,001 (0,161)	-0,194 (0,283)	0,080 (0,228)	-0,335 (0,226)	-0,125 (0,240)
Övriga partier	-0,311 (0,208)	-0,518** (0,225)	-0,490** (0,219)	-0,185 (0,280)	-0,631** (0,285)	-0,513** (0,208)
Konstant	3,686*** (0,475)	3,398*** (0,451)	3,961*** (0,532)	4,129*** (0,443)	2,851** (0,332)	3,243*** (0,417)
Fixa effekter för nämnd	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	558	554	555	563	567	570
R ²	0,35	0,33	0,36	0,31	0,30	0,29

Not: Linjära regressionsanalyser där utfallsvariablerna utgörs av politikernas inställning till respektive moment i beredningsarbetet; skala 1–5 där 5 betyder att man i "mycket hög grad" tycker att respektive moment fungerar som det ska. I analyserna ingår s.k. dummyvariabler (115 st) för varje nämnd som ingår i urvalet, vilket betyder att vi konstanthåller egenskaper som är specifika för respektive enhet. Om dessa exkluderas erhålls i princip samma resultat (i några enstaka fall blir ytterligare variabler statistiskt signifikanta). Analyser med s.k. *Ordered Probit* ger liknande resultat som de analyser som visas i tabellen. *, **, *** = Statistiskt signifikant på 90, 95 respektive 99 % säkerhetsnivå.

Kön och ålder samvarierar inte på något uppenbart och betydelsefullt sätt med bedömningen av beslutsprocessen, även om det verkar som att äldre politiker i genomsnitt tycker att de förtroendevalda visar ett större intresse för den information som förvaltningen tar fram än vad yngre politiker gör. Vad gäller utbildning ser vi ett visst samband med uppfattningen om berednings-

processens kvalitet. En längre utbildning är associerad med en negativare inställning till informationsinsamlingen och framtagandet av handlingsalternativ. Skillnaden mellan till exempel en högskoleutbildad respondent och en gymnasieutbildad (tre år) är alltså en negativare inställning på mellan 0,1 och 0,2 enheter i genomsnitt.

Förtroendevalda som representerar diverse lokala partier är mindre nöjda än vad politiker från andra partier är, vilket också är vad vi förväntar oss: man anger i snitt värden som är ungefär 0,5 enheter lägre än vad socialdemokrater gör (som i de flesta analyserna ger bäst betyg). Moderater och folkpartister är i genomsnitt mer kritiska än socialdemokrater, medan de uppskattningar som centerpartister, kristdemokrater och vänsterpartister gör i regel inte är signifikant skilda från de socialdemokratiska politikernas bedömningar. Samma sak gäller förtroendevalda från miljöpartiet, men här är koefficienterna i fem av sex analyser negativa och stora; det är för få miljöpartister i urvalet för att vi ska kunna säga något med säkerhet.

Det viktigaste att ta med sig från diskussionen om skillnader i de bedömningar av beredningsarbetet som politiker gör är att förtroendevalda närmare makten gör en mer positiv bedömning av kvaliteten än andra. Nu går vi istället över till att mer detaljerat analysera skillnaderna mellan politikområden.

11.2 Varför är aktörerna inom miljöområdet nöjdare?

Att miljöområdet faller ut som det område där aktörerna är mest nöjda med hur beslutsprocesserna fungerar kan ses som ett huvudresultat i rapporten. Mönstret framträder framförallt i de fyra första delarna av processen. Förvaltningschefer och politiker inom miljöområdet är i genomsnitt nöjdare än andra med hur förvaltningen samlar in och analyserar material, utarbetar handlingsalternativ samt hur de presenterar dessa för nämndpolitikerna.

En naturlig följdfråga är vad som skulle kunna förklara det övergripande sambandet. Vi kommer i det här avsnittet att diskutera möjliga mekanismer och ta hjälp av enkäten till cheferna för att utreda vilka förklaringar som ligger närmast till hands, även om analyserna inte medger några säkra svar. Eftersom skillnaderna mellan politikområden tycks finnas (främst) i förvaltningarnas arbete har vi valt att fokusera diskussionen till moment 1–4 i *Tabell 1*

11.2.1 Tänkbara förklaringar

Skillnaden mellan politikområden kan bero på att de ärenden som hanteras inom respektive förvaltning systematiskt skiljer sig åt. Som vi ser det ligger fem skillnader på ärendenivå närmast till hands.

För det första skulle *kunskapsläget* kunna spela roll. I politikområden där det råder ett entydigt kunskapsläge med ”säkrare” svar är det troligt att

beredningsprocesserna kommer att fungera smidigare. Om experter är överens om vilket det korrekta beslutet rimligen bör vara är det lättare att genomföra en beredning som alla kan vara nöjda med; utrymmet för olika uppfattningar och felval är helt enkelt mindre.

På ett liknande sätt kan det spela roll i vilken grad ärendena är *reglerade* i lagar, förordningar och liknande. Om det finns tydliga direktiv för hur fakta ska tas fram och vilka beslut som ska tas i vilka situationer så blir beslutsprocesserna mindre komplexa; det blir lättare att rikta in beredningen åt rätt håll och möjligheten till kritik blir mindre.

En tredje tänkbar mekanism på ärendenivå handlar om hur *kontroversiella* frågorna är. Om uppfattningarna om hur problem ska lösas skiljer sig åt blir det svårare att säkerställa att all viktig information har tagits fram, analyserats och presenterats korrekt – åtminstone ökar risken för att fler ska tycka att beredningen brister.

En närliggande förklaring utgörs av hur *betydelsefulla* de ärenden man beslutar om är. I viktiga ärenden kommer förmodligen åsikterna variera i högre grad. Det är också mindre troligt att förvaltningen kan ”arbeta ostört”. Detta skulle kunna leda till mer kritik mot beredningen.

Slutligen kan man tänka sig att grad av *expertdominans* har betydelse. Om ärendena är tekniskt komplicerade, och man i princip måste vara expert för att förstå detaljerna, kan det vara svårt att ha insyn och ifrågasätta beredningen. I expertdominerade frågor kommer förvaltningen ha större möjlighet att leverera distinkta svar.

Troligen skiljer sig de ärenden som avgörs i miljönämnder och kommunstyrelser systematiskt åt ganska mycket i ovanstående fem hänseenden. Beslut i miljöärenden, bland annat olika typer av tillstånd, är i ganska hög grad baserade på ett entydigt kunskapsläge. Vi vet också att många delar av miljöpolitiken regleras i lag (t.ex. miljöbalken), och de kan många gånger också vara tekniskt komplicerade. I relation till besluten i kommunstyrelsen är ärendena vanligen mindre kontroversiella, och många skulle dessutom hävda att de har mindre betydelse i kommunpolitiken. Allt detta skulle tala för att beredningsarbetet inom miljöområdet skulle flyta smidigare, eller att det åtminstone skulle utsättas för mindre kritik än beredningsarbetet inom övriga områden.

Men det är inte helt givet att förklaringen står att finna i typ av ärenden. Det skulle till exempel också kunna vara så att förvaltningarna på något sätt systematiskt vis skiljer sig åt. Om exempelvis miljöförvaltningarna har en personal med högre *kompetens* än personalen inom övriga områden skulle vi observera samma mönster. Det skulle också kunna vara så att miljöområdet har

en bättre *resurstilldelning* (relativt arbetsbelastningen), och att man därför klarar av att prestera en beredning som uppfattas som bättre.

Listan på tänkbara förklaringar kan göras längre. Det skulle till exempel kunna vara så att en viss typ av personer söker sig till att jobba inom miljöområdet (se t.ex. Hysing och Olsson 2012), eller att de förtroendevalda verksamma inom fältet är systematiskt annorlunda på något betydelsefullt sätt. Detta har vi ingen möjlighet att undersöka, givet de data vi har tillgång till. Vad vi kan titta närmare på är de sju faktorer som vi nämnt ovan för att se om det är troligt att någon eller några av dem har betydelse.

11.2.2 Kunskapsläget och kompetensen kan vara viktiga förklaringar

Det första vi behöver ta reda på är huruvida det faktiskt är så att miljöområdet avviker från övriga politikområden i termer av ärendenas karaktär och förvaltningarnas kompetens och resurstilldelning. Detta utgör ett första krav för att de föreslagna mekanismerna ska vara rimliga.

För att studera detta genomför vi sju regressionsanalyser där utfallen utgörs av de faktorer som diskuterats i föregående avsnitt. Tyvärr har vi enbart chefernas egna uppskattningar av ärendenas karaktär och förvaltningens kompetens och resurser. I samtliga fall mäts variablerna på en skala 1–5 (se *Appendix B* för definitioner). Ett högre värde betyder att fler ärenden karaktäriseras av ett tydligt kunskapsläge, är detaljreglerade, kontroversiella, betydelsefulla och expertdominerade. Ett högre värde innebär också att förvaltningens självskattade kompetens är högre och att cheferna i högre grad anser att resurserna är tillräckliga.

Tabell 6 beskriver situationen inom olika politikområden. Tecknen framför koefficienterna för miljöområdet går i samtliga sju fall i förväntad riktning. I två av fallen är skillnaden mellan miljöförvaltning och kommunstyrelse små och inte statistiskt säkerställda på konventionella nivåer: den självskattade betydelsen av ärendena och resurstilldelningen. Det förefaller därför som att tillgången på resurser eller vikten av de ärenden som hanteras inte är avgörande förklaringar till skillnaderna mellan miljöområdet och kommunstyrelserna. Däremot skulle övriga fem faktorer mycket väl kunna spela roll: miljöområdet verkar i högre grad ha ett tydligt kunskapsläge, vara mer detaljreglerat och expertdominerat, samtidigt som det tycks vara mindre kontroversiellt och ha kompetentare personal.

Tabell 6. Karaktären på ärenden och förvaltningar inom olika områden

	Kunskaps- läge	Detalj- reglerat	Kontro- versiell	Betydelse- full	Expert- dominerad	Kompetens	Resurser
Miljö	0,741*** (0,125)	2,043*** (0,118)	-0,610*** (0,099)	-0,101 (0,118)	1,083*** (0,108)	0,366*** (0,069)	-0,080 (0,126)
Utbildning	-0,283** (0,119)	0,271** (0,112)	0,079 (0,095)	0,345** (0,113)	-0,316*** (0,103)	0,251*** (0,066)	-0,238** (0,120)
Arbetsmarkn.	-0,105 (0,134)	0,453*** (0,126)	0,024 (0,106)	0,265** (0,127)	-0,202* (0,116)	0,197** (0,074)	-0,115 (0,134)
Konstant	2,129** (0,771)	2,479*** (0,725)	2,305*** (0,612)	2,050** (0,730)	2,458*** (0,666)	4,317*** (0,428)	4,040*** (0,774)
Observationer	713	713	713	713	713	713	713
Justerat R ²	0,07	0,37	0,12	0,06	0,23	0,08	0,14

Not: Data från enkäten till förvaltningschefer. Linjära regressionsanalyser där utfallsvariablerna är mätta på skala 1–5 (se *Appendix B* för variabeldefinitioner). Referenskategori till politikområde utgörs av kommunstyrelsen. I alla analyser ingår dummyvariabler för kommun (resultaten påverkas inte om dessa exkluderas). *, **, *** = Statistiskt signifikant på 90, 95 respektive 99 % säkerhetsnivå.

Miljöpolitiken skiljer sig också från utbildning och arbetsmarknad. Situationen inom dessa två områden är dock väldigt lika. I vissa hänseenden tycks ärendena inom utbildning och arbetsmarknad befinna sig ”mellan” kommunstyrelse och miljöförvaltning (t.ex. hur pass reglerade de är), medan det i de flesta fall är ärendena i kommunstyrelserna som liknar miljöområdet mest (t.ex. rådande kunskapsläge).

Tabell 6 utgör enbart ett första steg i jakten på att få mer klarhet i vari förklaringen finns till att miljöområdets beslutsprocesser uppfattas hålla högre kvalitet. Ett andra steg handlar om att ta reda på om de diskuterade mekanismerna verkligen är korrelerade med beredningskvalitet. Om så är fallet finns det anledning att misstänka att de har betydelse. Om det däremot inte finns något samband utgör de förmodligen inte några viktiga förklaringar. För att ta reda på detta krävs nya regressionsanalyser där de olika måtten på beredningskvalitet utgör utfallen.

Tabell 7 är uppdelad i två delar. *Del A* är i princip samma analyser som de grafiska presentationer som redovisats i *avsnitt 5.1, 6.1, 7.1* och *8.1*. Här har vi dock skattat skillnaderna mellan områden med regressionsanalys. Analyserna bekräftar det vi redan vet: miljöområdet får bäst betyg¹⁴⁵ och kommunstyrelserna sämst.

I *Del B* har vi inkluderat de sju tänkbara mekanismerna. Här kan man börja med att jämföra koefficienterna för respektive politikområde med motsvarande koefficient i *Del A*. Vi förväntar oss att koefficienterna ska bli lägre, vilket är precis vad som händer: i regel sjunker de drastiskt och blir statistiskt insignifikanta. Således verkar de sju variabler som vi inkluderat i analyserna

¹⁴⁵ Presentationen bedöms dock vara lite bättre inom arbetsmarknadsärenden än inom miljöärenden.

fånga upp mycket av sambanden mellan politikområde och uppskattad beredningskvalitet.

Tabell 7. Vad skulle uppfattad beredningskvalitet kunna bero på?

	Insamling	Analys	Alternativ	Presentation
<i>Del A</i>				
Miljö	0,395*** (0,072)	0,370*** (0,078)	0,518*** (0,092)	0,154* (0,080)
Utbildning	0,071 (0,068)	0,024 (0,075)	0,254*** (0,088)	0,082 (0,077)
Arbetsmarknad	0,047 (0,077)	0,045 (0,084)	0,151 (0,098)	0,234*** (0,086)
Konstant	4,302*** (0,442)	3,817*** (0,482)	3,741*** (0,567)	2,923*** (0,496)
Observationer	713	713	713	713
Justerat R ²	0,06	0,06	0,00	0,02
<i>Del B</i>				
Miljö	0,141 (0,093)	0,072 (0,100)	0,267** (0,120)	-0,029 (0,109)
Utbildning	0,059 (0,067)	-0,023 (0,012)	0,241** (0,086)	0,022 (0,078)
Arbetsmarknad	0,008 (0,073)	-0,012 (0,079)	0,114 (0,094)	0,171** (0,085)
Kunskapsläge	0,089*** (0,027)	0,049* (0,029)	0,116*** (0,035)	0,030 (0,032)
Detaljreglerad	0,036 (0,029)	0,014 (0,031)	-0,006 (0,037)	0,028 (0,034)
Kontroversiell	-0,011 (0,033)	-0,065* (0,036)	-0,062 (0,043)	0,025 (0,039)
Betydelsefull	0,001 (0,028)	-0,013 (0,030)	0,038 (0,036)	0,002 (0,033)
Expertdominerad	0,021 (0,031)	0,044 (0,034)	0,030 (0,041)	0,008 (0,037)
Kompetens	0,262*** (0,046)	0,408*** (0,050)	0,334*** (0,060)	0,315*** (0,054)
Resurser	0,133*** (0,026)	0,092*** (0,028)	0,144*** (0,033)	0,075** (0,030)
Konstant	2,325*** (0,468)	1,612*** (0,506)	1,478** (0,606)	1,044* (0,547)
Observationer	713	713	713	713
Justerat R ²	0,22	0,23	0,11	0,11

Not: Data från enkäten till förvaltningschefer. Linjära regressionsanalyser där utfallsvariablerna är mätta på skala 1–5. Referenskategori till politikområde utgörs av kommunstyrelsen. I alla analyser ingår dummyvariabler för kommun (resultaten påverkas inte nämnvärt om dessa exkluderas). säkerhetsnivå. I kolumnen *Insamling* analyseras svaren på frågan "Samlar förvaltningen in tillräckligt med information i beredningsfasen?". I kolumnen *Analys* analyseras svaren på frågan "Genomför förvaltningen en tillräcklig analys av materialet?". I kolumnen *Alternativ* analyseras svaren på frågan "Utredde förvaltningen de beslutsalternativ som är rimliga?". I kolumnen *Presentation* analyseras slutligen svaren på frågan "Presenterar förvaltningen beslutsalternativen och de överväganden de gör i ett beslutsunderlag som är lätt att ta till sig för politikerna?". *, **, *** = Statistiskt signifikant på 90, 95 respektive 99 % säkerhetsnivå.

När vi sedan tittar närmare på de sju mekanismerna så verkar det som att självskattade *resurser* och *kompetens* är starkt korrelerade med bedömningen av beredningskvalitet. För samtliga fyra utfall finner vi positiva koefficienter som är statistiskt säkerställda. Om man exempelvis ökar den självskattade kompetensen (skala 1–5) med ett steg, så förbättras bedömningen av kvaliteten på analysen med i genomsnitt 0,4 enheter (skala 1–5). Resultaten antyder att kompetens kan vara en förklaring till att cheferna inom miljöområdet tycker att beredningsprocessen håller en högre kvalitet inom detta område än inom övriga områden. Eftersom vi i *Tabell 6* inte kunde identifiera något samband mellan politikområde och resurstilldelning verkar det inte som att resurstillgången förklarar varför miljöområdet faller ut bättre.

Av de fem variabler som mäter typer av ärenden är det bara en som förefaller viktig – hur man bedömer kunskapsläget. De som tycker att det finns ett entydigt *kunskapsläge* menar också att beredningsarbetet fungerar bättre.¹⁴⁶ I övriga fall handlar det om väldigt små koefficienter som i nästan samtliga fall inte heller är statistiskt säkerställda på konventionella nivåer.¹⁴⁷

Det man ska ta med sig från genomgången i det här avsnittet är att det verkar finnas två faktorer som ligger bakom det övergripande mönstret att beredningsprocesserna inom miljöområdet upplevs fungera bättre. För det första att man bedömer kompetensen inom förvaltningen som bättre. För det andra att det finns ett mycket tydligare kunskapsläge inom miljöområdet.¹⁴⁸ Det finns dock en rad viktiga brasklappar att ha i åtanke. De två viktigaste är att vi mäter alla aspekter genom självskattningar av förvaltningscheferna, samt att vi bara haft möjlighet att undersöka en handfull av potentiella förklaringar.

12 Avslutande diskussion

De svenska kommunerna fattar beslut inom en rad välfärdspolitiska områden som på ett påtagligt vis påverkar den dagliga situationen för invånarna i landet. Det är således viktigt att vägen fram till beslut inom kommunpolitiken kännetecknas av vad man i en modern och utvecklad stat tycker är en ”bra” process. Kunskap om politikens processer är också nödvändig för att man ska kunna förklara och tolka de resultat som ges av utvärderingar av offentlig

¹⁴⁶ När utfallet utgörs av presentationens kvalitet så finns det dock inget statistiskt signifikant samband.

¹⁴⁷ Det finns dock vissa indikationer på att hur kontroversiella ärendena är kan ha betydelse för analyskvalitet.

¹⁴⁸ Vi har även gjort om analyserna och exkluderat variabler som mäter förvaltningens egenskaper (*resurser* och *kompetens*). Skillnaderna mot huvudanalyserna är små. I några analyser förefaller det dock som att hur kontroversiella ärenden som hanteras inom nämnderna spelar en viss roll. Således bör man vara extra försiktig med att utesluta just denna faktor som en tänkbar förklaring.

politik, till exempel inom skolområdet. I den här studien har vi därför undersökt hur de kommunala beslutsprocesserna går till i praktiken.

Vi tänker oss att en rationell beslutsprocess karaktäriseras av att man samlar in information i tillräcklig grad och att det genomförs en analys av situationen där olika rimliga handlingsalternativ utreds och presenteras i ett begripligt underlag. Vidare förutsätts politikerna visa ett genuint intresse för den information som kommer fram i beredningen. Samtidigt måste politikerna behålla sin integritet som förtroendevalda och inte låta sig styras helt av ”experterna” i förvaltningarna. Detta kräver ett kritiskt och analytiskt förhållningssätt till de uppgifter som kommer fram i beredningen.

Rapporten har byggts på ett stort material bestående av enkäter och intervjuer genomförda med politiker och tjänstemän. Detta har vi använt för att beskriva beslutsprocesserna utifrån de involverade aktörernas uppfattningar.¹⁴⁹ Vi har ställt sex huvudfrågor, men kompletterat analyserna med information om en mängd relaterade aspekter. Målet har framförallt varit att jämföra beredningsarbetet inom fyra områden: kommunstyrelse-, utbildnings-, arbetsmarknads- och miljöärenden.

Det övergripande intrycket från studien är att beredningsprocesserna vanligtvis fungerar ganska bra – i alla fall enligt de flesta förvaltningschefer och politiker. Men det är ingen unison beskrivning och det är uppenbart att det finns problem med samtliga aspekter av beredningsarbetet som vi har studerat.

Två enkla exempel kan illustrera detta: Den generella uppfattningen är att politikerna i regel är genuint intresserade av den information som förvaltningen tar fram och försöker förstå sig på den. Men samtidigt är det så pass många som en fjärdedel av cheferna och majoritetspolitikerna som inte tycker att politikerna i åtminstone ”ganska hög grad” är intresserade av att så mycket information som möjligt tas fram. Bland oppositionen är andelen ännu högre. Och detta är ändå en av de aspekter där vi ser minst problem. Tittar man istället på de bedömningar som görs om huruvida förvaltningarna i tillräcklig grad utreder de rimliga handlingsalternativen så är det ungefär 40 procent av cheferna och majoritetspolitikerna som ser tydliga problem; bland oppositionen handlar det faktiskt om 70 procent i tre av fyra områden. Den generella iakttagelsen om att beredningsprocesserna fungerar någorlunda väl ska därför kompletteras med slutsatsen att det trots allt tycks finnas en del bekymmer och en långt ifrån obetydlig utvecklingspotential.

Det är inte helt lätt att rangordna hur pass bra de sex aspekter av beredningsarbetet som vi studerar fungerar. Men det kan ändå vara värt att göra ett försök

¹⁴⁹ Det betyder att vi *inte* har undersökt specifika beslutsprocesser och tagit reda på om informationen som samlades in verkligen var tillräcklig, om man gjorde en ordentlig analys, presenterade de rimliga alternativen och så vidare.

för att därigenom tydligare peka ut var de största problemen tycks finnas. Politikernas intresse för informationen som tas fram i beredningsprocessen, deras aktivitet och förmåga att reflektera över underlaget, samt själva insamlingen av fakta är de delar som bedöms fungera bäst. Presentationen i beslutsunderlagen anses vara lite svagare, även om cheftjänstemännen i regel inte ser så stora problem. Förvaltningens analys placerar sig därefter, medan frågan om huruvida de rimliga handlingsalternativen är utredda eller inte utgör den aspekt där de största problemen tycks finnas.

När vi jämför politikområden ser vi betydande variationer. Detta gäller främst de fyra första momenten i beredningsarbetet där vi i huvudsak fokuserat på de kommunala förvaltningarnas arbete och inte så mycket på politikernas roll. Beredningen av miljöärenden fungerar bättre än arbetet med ärenden inom övriga områden, enligt chefer och förtroendevalda. Att separera utbildnings-, arbetsmarknads- och kommunstyrelseärenden är inte lika enkelt. Men det verkar ändå som att kritiken är som störst mot beredningsprocesserna i kommunstyrelseärenden. Vi tycker också att det ser ut som att arbetsmarknad fungerar lite bättre än utbildning, men skillnaderna är så marginella att det inte är rimligt att göra någon stor poäng av detta.

Det kan självfallet finnas många förklaringar till de mönster vi ser. Utifrån de relativt enkla analyser som vi har gjort finns det indikationer på att det tydligare kunskapsläget inom miljöpolitiken samt en självskattad kompetens som är högre skulle kunna utgöra förklaringar till att beredningen uppfattas fungera bättre inom miljöområdet. Här krävs det dock andra analyser för att man ska kunna säga något med säkerhet.

När man tittar på politikernas roll är skillnaderna mellan politikområden inte så stor. Dessutom pekar resultaten från enkäten till politikerna, enkäten till cheftjänstemännen och besöksintervjuerna åt något olika håll. Här litar vi dock mest på besöksintervjuerna och resultaten från chefsenkäten som är snarlika. Frågorna som ställts på området är ganska komplicerade och laddade, och det kan vara svårt att fånga dessa aspekter med enkäter. De längre resonemangen i intervjuerna är därför väldigt värdefulla. Rimligen kan tjänstemännen också ge en mer nyanserad bild av politikernas involvering än vad politikerna själva kan göra. Med utgångspunkt i detta skulle man dra slutsatsen att risken för att politiska värderingar medför att ”kunskap” ignoreras är mindre inom miljöområdet än inom övriga områden. Samtidigt – och detta är viktigt – förefaller det som att risken för passiva politiker, med expertstyre och teknokrati som följd, är som störst inom miljöområdet. Det tycks sålunda finnas en viss spänning mellan ett gediget arbete i förvaltningarna och politiker som visar intresse för expertis å ena sidan och politiker som står upp för sina åsikter och inte låter sig styras av förvaltningarna å andra sidan.

En ytterligare slutsats är att politikerna är något mer kritiska till förvaltningarnas arbete än vad förvaltningscheferna är. Det omvända gäller politikernas beteenden, där kritik främst kommer från tjänstemannasidan. Vad som möjligen är intressantare att notera är att det tycks finnas en klar maktaspekt på beredningsarbetet. Personer närmare makten ser mindre problem i beslutsprocesserna. Resultatet är förväntat, då det är dessa personer som har ansvar, samt mest insyn i och inflytande över beredningen. Det betyder att de rimligen både har mer kunskap om vad som faktiskt händer samt klart mindre anledning att lyfta fram problem. Vilken part som ger den mest "korrekta" beskrivningen av faktiska förhållanden är dock en öppen fråga. Men en tänkbar tolkning är att "kunskapen" i kommunerna i någon mån tillrättaläggs och begränsas av dem som styr berednings- och beslutsprocesserna.

En aspekt som vi avslutningsvis tycker är särskilt viktig att lyfta fram är frågan om hur man ska se på arbetet med att ta fram, diskutera och presentera handlingsalternativ. Detta område tycker vi oss se störst problem med. Det är dessutom en betydande majoritet av såväl politiker som tjänstemän som vill att man betydligt oftare än idag ska belysa olika handlingsmöjligheter i beslutsunderlagen. Samtidigt finns det en tolkning från tjänstemannasidan som gör gällande att politiker faktiskt inte vill ha flera alternativ att ta ställning till. Men denna bild stämmer inte riktigt med den bild som politikerna själva ger uttryck för i enkäterna.

Vi har sett att det framförallt är förtroendevalda med liten makt som är kritiska till att det inte läggs fram flera handlingsalternativ. Det skulle vara intressant att utreda detta vidare: Kanske är det politiker i toppen av hierarkin som ser till att begränsa informationen om vilka handlingsalternativ som står till buds? Och kanske är det kontakten med dessa som får förvaltningen att hävda att politikerna inte vill ha flera alternativ? Det är inte orimligt att tänka sig att detta skulle begränsa den lokala politiska diskussionen och således bli en hämsko för lokal demokrati och möjligtvis också för de mest välgrundade besluten.

Referenser

Skriftliga källor

- Ahlbäck Öberg, S. (2008), "Den oundgängliga förvaltningen: Den verkställande makten", i L. Bennich-Björkman och P. Blomqvist, *Mellan folkhem och Europa*, Liber, Malmö.
- Ahlbäck Öberg, S. och PO. Öberg (2012), "Kunskap och politik: mellan kunskapsnonchalans och expertdelegation", i P. Molander (red.), *Kunskapen och makten – Om det offentliga beslutsfattandets kunskapsförsörjning*, Atlantis, Stockholm.
- Bengtsson, M. (2011), *Anteciperande förvaltning – Tjänstemäns makt i kommunala processer om vindkraft*, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Dahl, R. A. (1989), *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven.
- Dahlberg, M., K. Edmark, J. Hansen och E. Mörk (2008), *Fattigdom i folkhemmet: Från socialbidrag till självförsörjning*, Välfärdspolitiska Rådets Rapport, SNS, Stockholm.
- DeLeon, P. och B. K. Gallagher (2011) "A contemporary reading of *Advice and Consent*", *Policy Studies Journal Yearbook*, vol. 39, nr. 1.
- Boswell, C. (2009), *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brunsson, N. och S. Jönsson (1979), *Beslut och handling – Om politikens inflytande på politiken*, Liber Förlag, Stockholm.
- Bäck, H. (2005), "Borgmästarens makt", *Kommunal ekonomi och politik*, vol. 9, nr. 1, s. 7-36,
- Christiano, T. (2012), "Rational deliberation among experts and citizens", i J. Parkinson och J. Mansbridge (red.), *Deliberative Systems*, University Press, Cambridge.
- Elstub, S. (2006), "Towards an inclusive social policy for the UK: The need for democratic deliberation in voluntary and community associations", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 17, nr. 1, s. 17-39.
- Erlingsson, G. Ó. och M. Persson (2010), "Utmanarna: Uppkomst, idéer och opinion", *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 112, nr. 2, s. 229-248.

- Esaisson, P., M. Gilljam, H. Oscarsson och L. Wängnerud (2007), *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts, Stockholm.
- Flyvbjerg, B. (2001), *Making Social Science Matter. Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fischer, F. (2000), *Citizens, experts and the environments: The politics of local knowledge*, Duke University Press, Durham.
- Gustafsson, A. (1999), *Kommunal självstyrelse*, SNS Förlag, Stockholm.
- Gustafsson, G., H. Bylund, M. Edman, H. Fog, I. Holfelt, G. Larborn-Friberg, H. Lind, R. H. Reimers, C. Skantze-Carlsund och H. Westberg (1981), *KPP-projektet om kommunal demokrati och planering*, Rapport R5:1981, Byggeforskningsrådet, Stockholm.
- Hansen, K. M. och N. Ejersbo (2002), "The relationship between politicians and administrators – A logic of disharmony", *Public Administration* vol. 80, nr. 4, s. 733–750.
- Hermansson, J. (2002), *Politik på upplysningens grund – om den demokratiska reformismens möjligheter och problem*, Liber, Malmö.
- Hysing, E. och J. Olsson (2012), *Tjänstemän i politiken*, Studentlitteratur, Lund.
- Jacobsson, B. (1999) *Europeiseringen och statens omvandling*, SCORE Rapportserie 1999:2, SCORE, Stockholm.
- Johannesson, B. (1989), *Kommunal bostadspolitik*, Lund, Kommunfakta förlag.
- Lindblom, C. (1959), "The science of 'muddling through'", *Public Administration Review*, vol. 19, nr. 2, s. 79-88.
- Lindblom, C. (1979), "Still muddling, not yet through", *Public Administration Review*, vol. 39, nr. 6, s. 517-526.
- Lundgren, M. (1999), *Den kommunala förvaltningen som rationalistiskt ideal – En fallstudie om styrning och handlingsutrymme inom skola, barnomsorg och miljö- och hälsoskydd*, doktorsavhandling, Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.
- Lundin, M. (2008), "Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken", Rapport 2008:13, IFAU, Uppsala.

- Lundin, M. och P.O. Öberg (2012) ”Politiska förhållanden och användningen av expertkunskaper i kommunala beslutsprocesser”, Rapport 2012:4, IFAU, Uppsala.
- Lundquist, L. (1994), *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys – Problem, trender och program*, Studentlitteratur, Lund.
- March, J.G. (1994), *A primer on decision making*, The Free Press, New York.
- Montin, S. (2007), *Moderna kommuner*, Liber, Malmö.
- Montin, S. (2008), ”Den lokala politiken”, i L. Bennich-Björkman och P. Blomqvist, *Mellan folkhem och Europa*, Liber, Malmö.
- Mörk, E. (2011), ”Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?”, Rapport 2011:6, IFAU, Uppsala.
- Nilsson, M. (2006) ,”The role of assessment and institutions for policy learning: A study on Swedish climate and nuclear policy formation”, *Policy Sciences*, vol. 38, s. 225-249.
- Norell, P. O. (1989), *De kommunala administratörerna – En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*, Studentlitteratur, Lund.
- Premfors, R., J. Sandqvist och M. Sanne (1994), *Demokrati i storstad – Stadsdelsnämnder i Stockholm*, Carlssons, Stockholm.
- Simon, H. A. (1957), *Models of man, social and rational: Mathematical essays on rational human behavior in a social setting*, John Wiley and Sons, New York.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Fritzes, Stockholm.
- SKL (2011), *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*, SKL, Stockholm
- Torgerson, D. (1986), ”Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis”, *Policy Sciences* vol. 19, s. 33–59.
- Vedung, E. (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund.
- Weiss, C. (1989) ,”Congressional Committees and Users of Analysis”, *Journal of Policy Analysis and Management* vol. 8, no. 3, pp. 411–433.
- Weible, C. M. (2008), ”Expert-based information and policy subsystems: A review and synthesis”, *Policy Studies Journal* vol. 36, nr. 4, s. 615–635.

- Weible, C. M. (2011), "Political-administrative relations in collaborative environmental management", *International Journal of Public Administration* vol. 34, nr. 7, s. 424-435.
- Westerståhl, J. (1995), "Rollen som stadsdelspolitiker", i Jönsson, S., S. Rubenowitz och J. Westerståhl (red.), *Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg*, SNS Förlag, Stockholm.
- Wetterberg, G. (1997), *Kommunerna*, SNS Förlag, Stockholm.
- Wu, C.-L. (2008,) "Government and information: Scientific research and policy agenda in congress", *Parliamentary Affairs*, vol. 61, nr.2, s. 356-369.

Besöksintervjuer (inspelade och transkriberade)

Kommun A: Liten, variation i politiskt styre under 2000-talet

- A1. Kommunstyrelsens ordförande, 2009-10-06. Intervjuare: Martin Lundin, Jonas Thelander och PerOla Öberg.
- A2. Kommunchef, 2009-10-05. Intervjuare: Martin Lundin, Jonas Thelander och PerOla Öberg.
- A3. Förvaltningschef socialförvaltning (arbetsmarknad), 2009-10-05. Intervjuare: Martin Lundin, Jonas Thelander och PerOla Öberg.
- A4. Förvaltningschef miljö, 2009-10-05. Intervjuare: Martin Lundin, Jonas Thelander och PerOla Öberg.
- A5. Handläggare miljö, 2009-10-05. Intervjuare: Martin Lundin, Jonas Thelander och PerOla Öberg.
- A6. Kommunsekreterare, 2009-10-06. Intervjuare: Martin Lundin, Jonas Thelander och PerOla Öberg.

Kommun B: Liten, ingen variation i politiskt styre under 2000-talet

- B1. Kommunstyrelsens ordförande, 2010-06-16. Intervjuare: Cecilia Josefsson och PerOla Öberg.
- B2. Kommunchef, 2010-06-16. Intervjuare: Cecilia Josefsson och PerOla Öberg.
- B3. Ordförande utbildning, 2010-06-08. Intervjuare: Cecilia Josefsson, Martin Lundin och PerOla Öberg.
- B4. Oppositionsledare, 2010-06-08. Intervjuare: Cecilia Josefsson, Martin Lundin och PerOla Öberg.
- B5. Enhetschef arbetsmarknad, 2010-06-16. Intervjuare: Cecilia Josefsson och PerOla Öberg.
- B6. Förvaltningschef miljö, 2010-06-16. Intervjuare: Cecilia Josefsson och PerOla Öberg.

Kommun C: Mellanstor, variation i politiskt styre under 2000-talet

- C1. Kommunstyrelsens ordförande, 2009-11-30. Intervjuare: Martin Lundin och PerOla Öberg.
- C2. Kanslichef och kommunsekreterare, 2009-12-17. Intervjuare: Jonas Thelander.
- C3. Förvaltningschef miljö, 2009-11-30. Intervjuare: Martin Lundin och PerOla Öberg.
- C4. Förvaltningschef utbildning, 2009-11-30. Intervjuare: Martin Lundin och PerOla Öberg.
- C5. Oppositionsledare, 2009-11-30. Intervjuare: Martin Lundin och PerOla Öberg.
- C6. Ordförande socialnämnd (arbetsmarknad), 2009-12-03. Intervjuare: Martin Lundin och Jonas Thelander.
- C7. Förvaltningschef socialförvaltning (arbetsmarknad), 2009-12-03. Intervjuare: Martin Lundin och Jonas Thelander.
- C8. Ordförande utbildning, 2009-11-30. Intervjuare: Martin Lundin och PerOla Öberg.

Kommun D: Mellanstor, ingen variation i politiskt styre under 2000-talet

- D1. Kommunstyrelsens ordförande, 2010-03-08. Intervjuare: Jonas Thelander.
- D2. Kommunchef, 2010-03-09. Intervjuare: Jonas Thelander.
- D3. Förvaltningschef utbildning, 2010-03-08. Intervjuare: Jonas Thelander.
- D4. Enhetschef arbetsmarknad, 2010-03-08. Intervjuare: Jonas Thelander.
- D5. Ordförande miljö, 2010-03-08. Intervjuare: Jonas Thelander.
- D6. Oppositionsledare, 2010-03-08. Intervjuare: Jonas Thelander.
- D7. Förvaltningschef miljö, 2010-03-09. Intervjuare: Jonas Thelander.
- D8. Ordförande utbildning, 2010-03-10. Intervjuare: Martin Lundin, Jonas Thelander och PerOla Öberg.

Kommun E: Stor, variation i politiskt styre under 2000-talet

- E1. Kommunstyrelsens ordförande, 2009-11-11. Intervjuare: Martin Lundin och PerOla Öberg.
- E2. Kanslichef, 2009-11-12. Intervjuare: Martin Lundin, Jonas Thelander och PerOla Öberg.
- E3. Ordförande utbildning, 2009-11-06. Intervjuare: Martin Lundin och PerOla Öberg.
- E4. Ordförande arbetsmarknad, 2009-11-06. Intervjuare: Martin Lundin och PerOla Öberg.
- E5. Oppositionsledare, 2009-11-09. Intervjuare: Martin Lundin och PerOla Öberg.
- E6. Förvaltningschef utbildning och arbetsmarknad, 2009-11-12. Intervjuare: Martin Lundin, Jonas Thelander och PerOla Öberg.
- E7. Förvaltningschef miljö, 2009-12-01. Intervjuare: Jonas Thelander och PerOla Öberg.

Kommun F: Stor, ingen variation i politiskt styre under 2000-talet

- F2. Kanslichef, 2010-10-22. Intervjuare: Jonas Thelander.
- F3. Oppositionsledare, 2010-10-21. Intervjuare: Jonas Thelander.
- F4. Förvaltningschef arbetsmarknad, 2010-10-21. Intervjuare: Jonas Thelander.
- F5. Ordförande utbildning, 2010-10-21. Intervjuare: Jonas Thelander.
- F6. Förvaltningschef miljö, 2010-10-22. Intervjuare: Jonas Thelander.

Appendix A. Bortfallsanalys

Tabell A 1. Enkäten till förvaltningschefer: bakgrundsegenskaper bland samtliga och de som svarat på enkäten

	Svarande	Alla
Område (procent)		
<i>Kommunstyrelse</i>	30	26
<i>Utbildning</i>	27	26
<i>Arbetsmarknad</i>	20	23
<i>Miljö</i>	23	23
Den svarande (procent)		
<i>Högste chef i förvaltningen</i>	66	65
<i>Kvinna</i>	41	40
Kommuntyp (procent)		
<i>Storstad</i>	1	1
<i>Större städer</i>	10	10
<i>Förort</i>	13	12
<i>Pendlingskommun</i>	14	14
<i>Varuproducerande kommun</i>	14	15
<i>Glesbygdskommun</i>	13	13
<i>Övriga, över 25 000 inv.</i>	12	12
<i>Övriga, 12 500-25 000 inv.</i>	13	13
<i>Övriga, mindre än 12 500 inv.</i>	10	10
Politiskt styre (procent)		
<i>Borgerlig</i>	52	53
<i>Vänster</i>	32	32
<i>Blocköverskridande</i>	16	15
Kommunbefolkningen		
<i>Genomsnittsbefolkning (antal inv.)</i>	34 001	33 268
<i>Utrikes födda (procent)</i>	11	11
<i>Medelålder (år)</i>	43	43

Tabell A 2. Enkäten till kommunpolitiker: bakgrundsegenskaper bland samtliga i urvalet och de som svarat på enkäten (procent)

	Svarande	Alla i urvalet
Område		
<i>Kommunstyrelse</i>	34	33
<i>Utbildning</i>	27	29
<i>Arbetsmarknad</i>	14	14
<i>Miljö</i>	25	24
Parti		
<i>Moderaterna</i>	20	20
<i>Centern</i>	11	11
<i>Folkpartiet</i>	8	8
<i>Kristdemokraterna</i>	7	7
<i>Socialdemokraterna</i>	39	38
<i>Miljöpartiet</i>	3	3
<i>Vänsterpartiet</i>	6	6
<i>Övriga partier</i>	6	6
Kvinna	41	40
Tillhör majoriteten	55	56

Not: Informationen från båda grupper har inhämtats från kommunerna (i regel från deras hemsidor på Internet).

Appendix B. Variabelbeskrivning

I rapporten genomför vi ett antal regressionsanalyser. Nedan redovisas de oberoende variabler som ingår i analyserna.

Tabell A 3. Variabelbeskrivning (politiker)

Variabel	Beskrivning	Andel/ Medel	Standard- avvikelse	Min	Max
Kommunstyrelse (referens)	Politiker som är ledamot av kommunstyrelsen	0,34			
Skola	Politiker som är ledamot av nämnd som fattar beslut om grundskolefrågor	0,27			
Arbetsmarknad	Politiker som är ledamot av nämnd som fattar beslut om arbetsmarknadsfrågor (givet att frågorna inte ligger hos KS eller nämnd med ansvar för skolfrågor)	0,14			
Miljö	Politiker som är ledamot av nämnd som fattar beslut om miljöärenden (givet att frågorna inte ligger hos KS)	0,25			
Kvinna	0 = man; 1 = kvinna	0,41			
Ålder	Ålder i år (2010 minus födelseår)	56	11	24	82
Utbildning	Antal utbildningsår utifrån följande klassificering: grundskola = 9 år, gymnasium = 12 år, eftergymnasial utb. < 3 år = 14 år, eftergymnasial utb. > minst 3 år = 15 år, forskarutbildning = 19 år	13	2	9	19
Politisk erfarenhet	Antal år inom kommunpolitiken definierat utifrån 2010 minus det år som personen blev invald i kommunfullmäktige första gången	14	10	0	69
Heltidspolitiker	Har en heltidstjänst som kommunpolitiker	0,09			
Majoritetspolitiker	Tillhör det block som bildar majoritet i kommunfullmäktige	0,55			
(Vice) ordförande	Ordförande eller vice ordförande i nämnden	0,25			
Socialdemokraterna (referens)	Sitter i nämnd för socialdemokraterna	0,39			
Moderaterna	Sitter i nämnd för moderaterna	0,20			
Folkpartiet	Sitter i nämnd för folkpartiet	0,08			
Centern	Sitter i nämnd för centerpartiet	0,11			
Kristdemokraterna	Sitter i nämnd för kristdemokraterna	0,07			
Miljöpartiet	Sitter i nämnd för miljöpartiet	0,03			
Vänstern	Sitter i nämnd för vänsterpartiet	0,06			
Övriga partier	Sitter i nämnd för annat parti än något av de svenska riksdagspartierna, 2006–2010	0,06			

Tabell A 4. Variabelbeskrivning (chefsenkät)

Variabel	Beskrivning	Andel/ Medel	Standard- avvikelse	Min	Max
Kommunstyrelse (referens)	Svaren gäller arbetet i förvaltning som bereder ärenden till kommunstyrelsen	0,30			
Skola	Svaren gäller arbetet i förvaltning som bereder skolärenden	0,27			
Arbetsmarknad	Svaren gäller arbetet i förvaltning som bereder arbetsmarknadsärenden (givet att frågorna inte ligger hos KS eller nämnd med ansvar för skolfrågor)	0,20			
Miljö	Svaren gäller arbetet i förvaltning som bereder miljöärenden (givet att frågorna inte ligger hos KS)	0,23			
Kunskapsläge	Ett entydigt kunskapsläge där experter är överens om vilka de bästa lösningarna är	2,8	1,1	1	5
Detaljreglerad	Detaljerad styrning i form av lagar, förordningar och föreskrifter	2,8	1,3	1	5
Kontroversiell	Tydliga meningsskiljaktigheter mellan de politiska partierna	2,0	0,9	1	5
Betydelsefull	Stort intresse från medborgarna	2,8	1,1	1	5
Expertdominerad	Teknisk komplicerade frågor som man måste vara expert för att förstå	2,1	1,1	1	5
Kompetens	Förvaltningens kunskap om ämnesområdet	4,2	0,6	2	5
Resurser	Förvaltningens tillgång på ekonomiska resurser	3,4	1,2	1	5

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2013:1** Olsson Martin ”Anställningsskydd och föräldrelaterad frånvaro”
- 2013:2** Angelov Nikolay, Per Johansson och Erica Lindahl ”Det envisa könsgapet i inkomster och löner – Hur mycket kan förklaras av skillnader i familjeansvar?”
- 2013:3** Vikman Ulrika ”Så påverkar föräldraförsäkringen nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden”
- 2013:4** Forslund Anders, Linus Liljeberg och Leah von Trott zu Solz ”Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning”
- 2013:5** Eliasson Tove ”Löneutveckling bland invandrade och infödda – betydelsen av arbetsplatser och yrken”
- 2013:6** Katz Katarina och Torun Österberg ”Unga invandrare – utbildning, löner och utbildningsavkastning”
- 2013:7** Angelov Nikolay, Per Johansson och Erica Lindahl ”Kvinnors större föräldraansvar och högre sjukfrånvaro”
- 2013:8** Johansson Per, Lisa Laun och Tobias Laun ”Hälsan hos nybeviljade förtidspensionärer över tid”
- 2013:9** Engdahl Mattias och Olof Åslund ”Arbetsmarknadseffekter av öppna gränser”
- 2013:10** Bennmarker Helge, Lars Calmfors och Anna Larsson Seim ”Jobbskatteavdrag, arbetslöshetsersättning och löner”
- 2013:11** Lundin Martin, Jonas Thelander och PerOla Öberg ”Det välgrundade beslutet: om kommunal beredning i kommunstyrelse, utbildnings-, arbetsmarknads- och miljöärenden”

Working papers

- 2013:1** Nekby Lena, Peter Skogman Thoursie och Lars Vahtrik ”Examination behavior – Gender differences in preferences?”
- 2013:2** Olsson Martin “Employment protection and parental child care”
- 2013:3** Angelov Nikolay, Per Johansson och Erica Lindahl “Is the persistent gender gap in income and wages due to unequal family responsibilities?”
- 2013:4** Vikman Ulrika “Paid parental leave to immigrants: An obstacle to labor market entrance?”
- 2013:5** Pingel Ronnie och Ingeborg Waernbaum “Effects of correlated covariates on the efficiency of matching and inverse probability weighting estimators for causal inference”

- 2013:6** Forslund Anders, Linus Liljeberg och Leah von Trott zu Solz "Job practice: an evaluation and a comparison with vocational labour market training programmes"
- 2013:7** Eliasson Tove "Decomposing immigrant wage assimilation – the role of workplaces and occupations"
- 2013:8** Katz Katarina och Torun Österberg "Wages of childhood immigrants in Sweden – education, returns to education and overeducation"
- 2013:9** Angelov Nikolay, Per Johansson och Erica Lindahl "Gender differences in sickness absence and the gender division of family responsibilities"
- 2013:10** Johansson Per, Lisa Laun och Tobias Laun "Screening stringency in the disability insurance program"
- 2013:11** Åslund Olof och Mattias Engdahl "Open borders, transport links and local labor markets"
- 2013:12** Bennmarker Helge, Lars Calmfors och Anna Larsson Seim "Earned income tax credits, unemployment benefits and wages: empirical evidence from Sweden"

Dissertation series

- 2012:1** Laun Lisa "Studies on social insurance, income taxation and labor supply"
- 2013:1** Vikman Ulrika "Benefits or work? Social programs and labor supply"