

Fullmäktigledamot – ett uppdrag med förhinder

AV NILS-ERIC HALLSTRÖM

The basis of the article is a questionnaire sent to the regional councillors in Östergötland's municipalities and county councils. The results show that the councillors are well-educated and have a high average age. The directly elected regional councillors have however, very little influence because decisions are taken in party groups and by municipal and county councils. On the other hand the respondents consider that they have political influence at a more comprehensive level. To get more women involved in politics the ground service must be improved, mentorship introduced and meetings shortened. A number of male politicians are considered to look down at female politicians. The lack of political involvement by young people and party crises are considered a serious problem. Young people must therefore be brought into the political sphere and given the opportunity to make a political contribution over the short-term and become involved in individual issues without the need to accept a full party programme.

I juni 2001 presenterade Kommundemokratikommittén sitt betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* (SOU 2001:48). En av de uppgifter kommittén hade fått av regeringen var att överväga åtgärder för att stärka det demokratiska inflytandet över centrala frågor, "för att garantera att fullmäktige i

egenskap av högsta beslutande organ alltid skall ha det avgörande inflytandet över frågor som är av stor vikt för kommunen eller landstinget" (SOU 2001:48, sidan 30). Enligt kommittén anser 70 procent av ordinarie ledamöter eller ersättare, att kommunfullmäktiges inflytande borde vara större än idag. Många frågor har lyfts bort från

det direktvalda fullmäktige till den indirekt valda styrelsen och denna maktkoncentration måste enligt Kommundemokratikommittén åtgärdas. (SOU 2001:48)

”Den tilltagande koncentrationen av makt till styrelsen innebär i sig också en demokratiförlust. (...) För att fullmäktige skall kunna stärka sin roll krävs att dess inflytande ökar. (...) Fullmäktige måste ta makten över dagordningen genom att fler ärenden initieras av fullmäktigeledamöterna själva.” (SOU 2001:48, sidan 168f)

På grund av de problem som den representativa demokratin brottas med initierades 1998 en studie i Östergötland av fullmäktigeledamöters attityder till sitt uppdrag som politiker. Studien var en totalundersökning, där samtliga ordinarie fullmäktigeledamöter i landstinget och i länets 13 kommuner före valet 1998 samt ordinarie fullmäktigeledamöter, som tillkommit vid valet 1998, var respondenter. I studien definieras begreppet attityd som synonymt med *uppfattning*, *åsikt* eller *ståndpunkt* (Svallfors 1989). De avgivna svaren i den enkätundersökning som genomfördes skall spegla den egna upplevelsen av rollen som politiker. Den aktuella studien utgör underlag för denna uppsats.

Syfte och frågeställningar

Syftet är att - med demokratifrågan i fokus och utifrån teoribildning kring den representativa demokratin och

dess problem - undersöka och analysera ordinarie fullmäktigeledamöters attityder till sitt politiska uppdrag, med fokus på upplevda möjligheter till inflytande

Frågor som skall belysas är bland andra följande:

1. Hur fungerar de politiska partierna som kanaler för att ge ledamöterna möjligheter till inflytande i fullmäktige?
2. Vilka olikheter föreligger mellan mäns och kvinnors möjligheter till inflytande i fullmäktigeförsamlingarna?
3. Vilka konkreta insatser rekommenderas för att ungdomar skall attraheras av och få ett större inflytande i fullmäktige?

Metod

Studien är upplagd på följande sätt:

1. Litteraturstudie inom det aktuella forskningsområdet.
2. Provenkät till fullmäktigeledamöter i en av Östergötlands grannkommuner.
3. Enkät till samtliga ordinarie fullmäktigeledamöter i landstinget och i de 13 kommunerna i två olika omgångar, dels med hela de avgående fullmäktigeförsamlingarna före valet den 20 september 1998, dels med fullmäktigeledamöter, som tillträdde den 1 november 1998.
4. Telefonintervjuer med ett urval av fullmäktigeledamöter, likaledes i två omgångar, det vill säga med avgående och nytillträdande ledamöter.

5. De empiriska resultaten analyseras utifrån ett fördjupat studium av teoribildningen kring den representativa demokratin och dess problem.

Enkätundersökningen – svarsfrekvens och bortfall

Antalet inkomna enkäter i första omgången fram till valdagen den 20 september 1998 var 671 av en population på 758 fullmäktigeledamöter. Detta innebär en svarsfrekvens på 88,5 procent. Svarsfrekvensen för landstinget var 89,1 procent och för kommunerna 88,4 procent. Efter valdagen kom det in ytterligare sju enkäter, varav tre från landstinget och fyra från kommunerna. Dessa har inte tagits med i databearbetningarna, eftersom det finns en risk att enkätsvar avgivna efter det att valresultatet var känt kan få en annorlunda karaktär vid en jämförelse med enkätsvar, som avgivits före valdagen. Svarsfrekvensen för de totalt 250 enkäterna i andra omgången blev 83,2 procent, fördelat med 82,8 procent för kommunerna och 85,4 för landstinget.¹

Telefonintervjuerna

Under perioden från den 11 juni fram till den 2 juli 1999 genomfördes telefonintervjuer med sju personer, som lämnade fullmäktige i samband med valet 1998. Telefonintervjuerna föregicks av brev med exempel på frågor, som skulle aktualiseras, och intervjuerna handlade om orsakerna till att de aktuella personerna lämnat fullmäktige. I september 2000 intervjuades sju nyvalda ordinarie

fullmäktigeledamöter från valet 1998. De utvalda representerade Sveriges sju rikspartier och bestod av ledamöter från landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige i stora kommuner (Linköping, Norrköping), mellanstora (Motala, Mjölby, Finspång) och mindre kommuner (övriga åtta kommuner). Intervjuerna genomfördes när studiens preliminära resultat var klara och användes för att testa några av undersökningens viktigaste resultat.

Teori

Attitydbegreppet som sådant är inte entydigt och det råder delade meningar om hur det skall hanteras. I doktorsavhandlingen "Miljömedvetenhet och livsstil bland organiserade ungdomar" (Klöfver 1995) hävdas, att det är antagandet om kopplingen mellan attityd och handling som gjort attitydbegreppet så populärt. Kritikerna däremot har inriktat sig på den svaga koppling som de facto föreligger mellan attityd och handling och har också ifrågasatt om handlandet verkligen är en konsekvens av redan existerande attityder. (Klöfver 1995) Studien definierar begreppet attityd som synonymt med *uppfattning, åsikt* eller *ståndpunkt* (Svallfors 1989). "Attityder uppfattas som uttryck för det manifesta intresse som människor har beträffande samhällets utformning" (Svallfors 1989, sidan 43).

Kring själva politikerrollen finns en svåröverskådlig diskussion. En litteraturgenomgång på 1990-talet ledde till minst ett femtiotal förslag på olika politikerroller. (Bäck 2000) En förklaring till

denna mångfald är den olika innebörd som läggs i själva rollbegreppet. Ibland görs

"... en tydlig distinktion mellan "rollen" som bestäms av förväntningar eller normer och "rollutförandet" som är det faktiska beteendet. Detta hindrar dock inte att det finns författare som beskriver själva utförandet av rollen med termen "roll". (Bäck 2000, sidan 14)

Utifrån denna mångfald beskrivs de grundläggande politikeruppgifterna ofta som trefaldiga: *representation*, *beslutsfattande* och *styrning*. Representationsrollen gäller relationen till medborgarna medan de två övriga rollerna är av inomorganisatorisk karaktär. (Bäck 2000)

Den representativa demokratin som idealmodell

I 1974 års regeringsform heter det: "Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse... Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar." (RF 1:1, 1:7) Sedan regeringsformen antogs har Europarådet antagit en konvention om kommunal självstyrelse och Sverige anslöt sig till denna konvention 1989 (Rothstein (red.) 1995). I regeringens proposition till riksdagen om ny kommunallag (KL) 1991 betonades fullmäktiges ledande roll: "Det viktigaste organet i den representativa demokratin är fullmäktigeförsamlingen. Dess roll som högsta beslutande organ ligger

fast." (Prop. 1990/91: 117, sidan 17) Den representativa demokratin kvalitetsavgränsas av hur pass väl de kommunala valen ger uttryck för medborgarnas vilja, varvid de politiska partierna blir den viktigaste länken mellan medborgarna och den politiska makten (Rothstein (red.) 1995).

Studien "Decentraliserad välfärdsstad" (Jönsson med flera 1997) behandlar stadsdelsnämnderna i Göteborg. Statsvetaren Jörgen Westerståhl beskriver där politikernas roll som tvåfaldig.

"De valda representanterna har i själva verket en dubbel roll. De skall vara *företrädare*, lyssna och föra fram folkliga önskemål. Men de är också *beslutsfattare*. Det ankommer nämligen på dem att väga samman olika önskemål inom samma politikområde samt önskemål inom olika områden, dvs. att prioritera." (Westerståhl 1997, (b), sidan 48f)

Den förstnämnda rollen avser i första hand relationen till medborgarna medan den andra rollen gäller relationen till förvaltning och tjänstemän (Jönsson m fl 1997). Att den moderna demokratin är och måste vara väsentligen representativ torde de flesta vara överens om och rent faktiskt är den moderna demokratin nästan hundra procentigt representativ. Som yttersta maktmedel mot de valda representanterna har väljarna möjligheter att rösta bort dem. (Westerståhl 1997, (b))

Ett ogynnsamt opinionsklimat möter numera politiker överlag, ett förhållande som kraftigt förstärkts genom så kallade affärer med höga politiker inblandade. Detta är en utveckling som måste brytas, om den representativa demokratin skall kunna fungera på ett

tillfredsställande sätt: "Om inte kombinationen av mycket oavlönat ideellt arbete och ringa uppskattning bryts, förefaller det bli allt svårare att rekrytera lämpliga personer för kommunala uppdrag av detta slag." (Westerståhl 1997, (a), sidan 100)

I den representativa demokratin är relationen mellan väljare och valda en central fråga (Holmberg 1999). Samtidigt visar forskningen entydigt att den representativa demokratin, även i Sverige, brottas med stora problem, som gör att de representativa organens verkliga handlingsförmåga och inflytande ifrågasätts (SOU 2000:1):

"Risken finns för att de representativa organen bara får till uppgift att formellt registrera beslut som avgjorts i andra sammanhang med betydligt mindre möjligheter till medborgerligt deltagande, brett kunskapsinhämtande och offentligt ansvarsutkrävande." (SOU 2000:1, sidan 28)

Det finns därför behov av ett nytänkande, som förutsätter att kommunalråd, oppositionsråd, kommunstyrelseledamöter och gruppleddare är beredda att avstå från makt. På lokal nivå handlar det om en förstärkt ställning för kommunfullmäktige, det vill säga

"... att utveckla fullmäktige till den främsta politiska arenan för debatt och beslutande [som kan] mötas för att lösa problem, snarare än för att votera om förslag som inte bara formulerats utan också avgjorts i förväg (Kommunpolitikern 2000, (a), sidan 23f).

Såväl teoretisk som empirisk forskning kring den representativa demokratin har fokuserats kring graden av folkligt

stöd och genom de återkommande valen kan väljarna visa i vilken grad ett folkligt stöd föreligger (Holmberg 1999). En av de riktigt klassiska frågorna inom den representativa demokratin gäller de valdas sociala representation. "Skall valda församlingar vara sammansatta så att de socialt sett avspeglar det samhälle som valt dem?" (Holmberg 1999, sidan 41) Med utgångspunkt från den i Sverige tillämpade proportionella valmetoden har svenska statsvetare sedan årtionden tillbaka ägnat stort intresse åt att studera de valdas åsiktsrepresentativitet (Westerståhl 1997, (b)). "Genom att jämföra attityder hos väljare och valda kan man få en uppfattning om åsiktsrepresentativiteten, ett mått på hur väl väljarna blir representerade" (Bäck-Johansson 1993, sidan 56). Den normativa synen om önskvärdheten av en god åsiktsrepresentativitet är viktig och valdeltagandet ses som ett kritiskt mått på demokratins hälsotillstånd. Det råder visserligen ingen fullständig enighet om att ett högt valdeltagande skulle vara önskvärt, men Demokratiutredningens uppfattning är klar. "Med ett fortsatt sjunkande valdeltagande finns risk för att legitimiteten i det offentliga beslutsfattandet sjunker och att välfärdsstatens förankring inte längre framgångsrikt kan upprätthållas." (SOU 2000:1, sidan 178)

Nedåtgående trender kan iakttagas i de flesta länder och stödnivåerna bland väljarna är ofta lägre än för tjugo till trettio år sedan. Några av de förklaringar som har getts till de nedåtgående förtroendekurvorna för partier och politiker är att civilsamhället blivit sva-

gare, att regeringarna inte har samma förmåga som tidigare att leverera efterfrågade godheter till väljarna, att det finns brister i det politiska systemets utformning och att moderniserade värderingar gör sig gällande i högre grad än tidigare. (Holmberg 1999)

Partiernas roll i den representativa demokratin

Den *representativa demokratin* bygger på att de politiska partierna är levande kanaler mellan folket och de politiska makthavarna och att det finns en dialog mellan medborgare och förtroendevalda (Petersson med flera 1998). Sartoris definition av begreppet parti är en av de mest spridda inom statsvetenskapen: "Ett parti är en politisk grupp som identifieras genom en officiell beteckning, som ställer upp i val och som förmår att genom val, fria eller ofria, tillsätta kandidater till offentliga förtroendeposter" (Giovanni Sartori, 1976, i Petersson med flera 2000, sidan 22). I Demokratirådets rapport 2000 ställs frågan varför partier bildas. Svaret är att det handlar om *makt, demokrati och partierna som sådana*. (Petersson med flera 2000) Från början av 1900-talet blev den representativa demokratin i Sverige en *partidemokrati* med partiprogram och partidisciplin. Den i Sverige etablerade partidemokratin innebär "att demokrati är lika med representativ demokrati som i sin tur är lika med politiska partier" (Petersson med flera 2000, sidan 14), som måste kunna ställas till ansvar på grundval av en genomarbetad ideologi och presen-

terade program (Petersson med flera 1998).

Olika studier visar att partierna har problem med såväl det politiska deltagandet som åsiktsöverensställningen (Bäck-Johansson 1993). Under 1990-talet förlorade partierna mer än en tredjedel av sina medlemmar och den lokala partiaktiviteten nästan halverades under samma tidsperiod (Petersson med flera 2000). Från ett medborgarperspektiv är inte problemen lika stora, eftersom det finns en rad alternativa påverkansvägar och Demokratirådet ställer den retoriska frågan: "Varför lägger tid och kraft på tröga partier när man snabbt och effektivt tror sig kunna torgföra sin sak genom medier, namnsamlingar, bojkottaktioner och andra tillfälliga kampanjer?" (Petersson med flera 1998, sidan 68f)

För att folkviljan skall förverkligas måste åsikterna transformeras till beslut och viktiga faktorer är ideologiernas roll och den form i vilken frågorna aktualiseras (Jönsson m fl 1997). Detta är en komplicerad process, där olika grupperns behov och tillgängliga resurser måste beaktas. Genom valhandlingen ger väljarna sitt godkännande av partiets program och i teorin har partierna endast mandat att genomföra det som står i programmet. Partierna är med andra ord bundna av sina vallöften. (Holmberg 1999) Frågan är dock mera komplicerad än så beroende på de politiska partiernas starka ställning i Sverige.

"Väljarna väljer partier och partierna väljer representanterna. Representanten har sin främsta lojalitet gentemot

partiet, ty det är i första hand partiet och inte väljarna som har *representantens politiska framtid* i sin hand. Däremot ska partiet se upp med väljarna, ty *partiets framtid* ligger i deras händer." (Bäck 2000, sidan 59)

Det kan därför vara befogat att tala om *partiombudsrollen*.

"Liksom i väljardelegatrollen har representanten ett bundet mandat, men det är inte väljarna som har bundit henne, utan det är partiet. (...) Väljarnas agenter [är] frikopplade från väljarna mellan tillfällena av ansvarsutkrävande, men det är partierna och inte politikerna som är agenterna." (Bäck 2000, sidan 59)

Partierna har en nyckelroll för mobilisering, debatt, kontroll och ansvarsutkrävande och det finns enligt Demokratiutredningen inget alternativ:

"Något demokratiskt acceptabelt alternativ till att låta dem utgöra huvudinstrument för den politiska maktutövningen föreligger inte. I praktiken kan inte en representativ demokrati leva utan att det existerar partier eller i varje fall valallianser som uppfattas som legitima i samband med val." (SOU 2000:1, sidan 29)

Kommundemokratikommittén är liksom Demokratirådet i sin rapport 2000 av samma uppfattning. Partierna överlever ännu så länge, eftersom inga bättre alternativ har lanserats och därför att viktiga grupper anser, att partierna fortfarande fyller betydelsefulla funktioner i samhället (Petersson med flera 2000).

Den representativa demokratin i ett genusperspektiv

Frågan om kvinnors och mäns representation i politiska församlingar innehåller olika synsätt. En del förfäktar idén att kvinnor och män är i grunden lika och en inkludering av kvinnor innebär en fördubbling av antalet möjliga kandidater. Andra hävdar att kvinnor och män är olika och därmed har olika erfarenheter, värderingar och kunskaper. Samhället går därför miste om kompetens, när kvinnor inte deltar i de politiska besluten. (Larsson med flera 1997) En stark betoning ligger numera på de processer i samhället, som skapar olika förutsättningar för kvinnor och män. Det är därför viktigt med "utförlig kunskap om de *sammanhang* som undersöks för att kunna uttala sig om vilken betydelse kön har" (Oskarsson-Wängnerud 1995, sidan 24).

Hur intresserade är då kvinnor av politik? Frågan har ända sedan 1960-talet ställts i olika väljarundersökningar. 1960 uppgav 32 procent av de kvinnliga väljarna, att de var mycket eller ganska intresserade av politik. 1994 hade denna siffra stigit till 52 procent. Under samma period skedde det en marginell ökning bland manliga väljare från 57 till 63 procent. En fråga som aktualiserats av påstådda könskillnader är vad som menas med politiskt intresse. En möjlig förklaring är "att kvinnor och män helt enkelt är intresserade av olika politikområden, och att detta inte fångas in i frågor om intresse av politik i allmänhet" (Oskarsson-Wängnerud 1995, sidan 42).

Historikern Yvonne Hirdman kal-

lar könsmaktordningen för "genus-systemet" och hennes teori bygger på två grundprinciper. Den första principen handlar om att hålla kvinnor och män åtskilda genom att de verkar inom olika områden och intressesfärer och återfinns inom olika yrken. Detta leder till en könssegregering på arbetsmarknaden. Den andra principen är "den manliga normens primat", som innebär att vad mannen gör, tänker och tycker är "rätt". Det är denna princip som styr vid både lönesättning och tjänstetillsättningar. Detta innebär exempelvis att arbetets status stiger, när män går in i verksamheter som tidigare betraktats som kvinnliga (Hirdman 1990).

Statsvetaren Gun Hedlund aktualiserar begreppet "mansdominans". Hon talar om "det moderna mansväldets förtryck och exploatering av kvinnor, ekonomiskt, kulturellt och politiskt" och hävdar att "en mängd empiriska data visat att vi lever i ett samhälle som präglas av mäns kollektiva makt över kvinnor som grupp" (Hedlund 1996, sidan 93). Kvinnoförtrycket innebär förhållanden som är socialt bestämda, men mansdominansen inom politiken har ändrat karaktär och blivit mera osynlig. Begreppet "härskartekniker" används för att operationalisera de mekanismer som bidrar till att vidmakthålla mäns makt över kvinnor, men dessa tekniker utövas inte nödvändigtvis avsiktligt. De nio härskarteknikerna är tolkningsföreträde, stereotypisering, sexuella trakasserier, tillmötesgående motstånd, att göras osynlig, förlöjligande, undanhållande av information,

"dubbelbestraffning" samt att ge skuld och skam (Hedlund 1996).

Statsvetaren Diane Sainsbury har framfört kritik mot att feministisk forskning ofta anlägger ett maktlöshetsperspektiv, vilket riskerar att osynliggöra det inflytande kvinnor de facto har i samhällslivet (Oskarsson-Wängnerud 1995). Samtidigt är det tydligaste tecknet på att det politiska systemet fortfarande domineras av män, att männens representation aldrig diskuteras. Det är bara utanförstående grupper som ungdomar, kvinnor och invandrare som behöver representanter. (Landby Eduards 1993) Antalet kvinnor på den politiska arenan i Sverige är större än någonsin tidigare, men detta betyder inte att deras makt och inflytande har ökat. Som individer ses kvinnor allt mera som en tillgång i politiken, men som grupp med uttalade kvinnointressen betraktas de enligt statsvetaren Maud Landby Eduards som ett hot mot ordningen.

"Ett par, tre stycken och de utgör en växande - avvikande och alltmer oförnuftig - andel. Män däremot kan inneha alla platser i en församling utan att vara en (köns)grupp. Hur många de än är riskerar de heller inte att bli definierade som specifika och irrationella. (...) Man skulle kunna säga att konflikten står mellan män som förnekar att de är män och kvinnor som envisas med att de är kvinnor. (...) Den manliga normen är att män inte finns - som män. De definieras inte som en könskategori. Den offentliga myten är att de som styr och har makt har fått förtroende för att de är förnuftiga och ser till allmänintresset, inte för att de är män." (Landby Eduards 1993, sidan 103f)

Ett annorlunda synsätt är att tala om den

politiska dynamik som uppstår i mötet mellan kvinnors kollektiva handlande och den rådande ordningen. "Kvinnors och mäns förhållningssätt och handlingar kan inte ses isolerade från varandra. De betingar varandra i ett ständigt växelspel." (Landby Eduards 1993, sidan 100)

Sammanfattning

Undersökningens teoriram fokuserar på *den representativa demokratin*, med särskilt beaktande av *partiernas roll* och *genusperspektivet*. De svarande politiker-
nas attityder är i denna studie synonymt med *uppfattning*, *åsikt* eller *ståndpunkt*.

Den kommunala demokratin skall enligt regeringsformen utövas av fullmäktige och måste i huvudsak vara representativ. Politikerna intar de dubbla rollerna som beslutsfattare och som medborgarnas företrädare. De är ett slags väljardelegater, som också skall förverkliga respektive partiers ideologi (jämför Westerståhl 1997 (b), Bäck 2000). Dessa olika målsättningar är svåra att förena.

Den representativa demokratin i Sverige är en partidemokrati (jämför Holmberg 1999), som trots påtagliga brister lever vidare, eftersom något bättre alternativ saknas (jämför Petersson med flera 2000, SOU 2000:1). Bristerna handlar om ett minskat partipolitiskt engagemang, fullmäktiges svaga roll i beslutsprocessen och en försvagad folklig legitimitet, som bland annat återspeglas i ett sjunkande valdeltagande. Olika studier visar, att partierna har problem både med åsikts-

representativiteten och det politiska deltagandet (jämför Bäck-Johansson 1993). Graden av folkligt stöd vid de återkommande valen är en avgörande fråga för den representativa demokratin (jämför Holmberg 1999).

Män och kvinnor är delvis aktiva inom olika politikområden och männen är fortfarande mera intresserade av politik i allmänhet än kvinnor, även om skillnaderna är betydligt mindre än för ett par årtionden sedan (jämför Oskarsson-Wängnerud 1995). Politik är av tradition männens arena och det *sammanhang* som är aktuellt i denna studie är fullmäktige. Feministisk teoribildning talar om den manliga normen, som innebär att vad männen gör, tänker och tycker är "rätt" (jämför Hirdman 1990). Män använder olika härskartekniker för att upprätthålla sin makt över kvinnor, men männens dominans inom politiken har enligt feministisk forskning blivit mera osynlig (jämför Hedlund 1996). En del forskare hävdar, att makten förflyttas till andra arenor, när kvinnor kommer in i politiken (jämför Larsson med flera 1997), samtidigt som andra forskare kritiserar feministisk forskning för att ofta anlägga ett maktlöshetsperspektiv och inte tillräckligt beakta den makt kvinnor har i samhällslivet (jämför Oskarsson-Wängnerud 1995). Mycket av det kritiserade manliga beteendet är inte avsiktligt (jämför Hedlund 1996, sidan 95) och i realiteten pågår ett dynamiskt växelspel mellan manligt och kvinnligt i politiken. "Kvinnors och mäns förhållningssätt och handlingar kan inte ses isolerade från varandra. De betingar varandra i ett ständigt växelspel." (Landby Eduards 1993, sidan 100)

Resultat

I detta avsnitt jämförs de sammanfattade resultaten från denna studie med resultaten från tidigare forskning, med fokus på de folkvaldas möjligheter till inflytande i fullmäktigeförsamlingarna.

Välutbildade med hög medelålder

Antalet kommunala förtroendeuppdrag var före den senaste kommunsamman-

läggningen cirka 200 000 men har fram till mitten av 1990-talet minskat till 72 000 (Jönsson med flera 1997). De som är kvar som förtroendevalda utgörs allt mera av en politisk elit. De två grupper som besvarat enkäten i denna studie kan karaktäriseras som mycket välutbildade, med en relativt jämn fördelning mellan män och kvinnor och med en mycket lång erfarenhet av politiskt arbete.

Tabell 1: Högsta utbildning - kf + lf

	Kf	Kf	Lf	Lf
	1998	1999	1998	1999
Grundskola	27	13	16	14
Gymn./högsk.	34	36	31	17
Högsk./universitet	39	51	53	69
Antal svarande	561	174	88	35

Andelen ledamöter med utbildning från universitet/högskola ligger i intervallet 39-69 procent. Resultaten bekräftas i Henry Bäck's undersökning från 1990-talets första hälft, som beskriver hur "de svenska kommunpolitikerna under de gångna åren alltmer kommit att domineras av en välutbildad medelklass" (Bäck 2000, sidan 54). Demokratirådets enkätundersökning från början av 1997 ger samma bild. Bland väljarna är det 21 procent som har 15 års utbildning på heltid eller mera, medan motsvarande för ledamöter i kommunfullmäktige och

landstingsfullmäktige är 39 respektive 41 procent. (Petersson med flera 1997) En delförklaring till att politiker är mera välutbildade än väljarna är att politikergruppen har en hög medelålder och därför av naturliga skäl hunnit med 15 års utbildning i större utsträckning än de yngre väljarna.

Många av de svarande har suttit flera mandatperioder i fullmäktige och ledamöternas medelålder är hög, särskilt vid en jämförelse med de väljare de representerar.

Tabell 2: Åldersfördelningen - kf + lf

	Kf	Kf	Lf	Lf
	1998	1999	1998	1999
18 - 29 år	2	10	1	3
30 - 39 år	7	20	3	20
40 - 49 år	21	35	16	29
50 - 59 år	44	25	51	29
60 - 69 år	23	9	26	6
70 - 79 år	3	1	3	14
Antal svarande	570	173	89	35

Bland dem som besvarat enkäten före valet 1998 är endast 9 procent i kommunfullmäktige och 4 procent i landstingsfullmäktige under 40 år. Detta avviker tydligt från Demokratirådets undersökning i början av 1997, som visade att 29 procent av kommunfullmäktigeledamöterna var 45 år eller därunder och motsvarande för landstingsfullmäktige var 21 procent (Petersson med flera 1997).

Brist på inflytande

De tillfrågade politikerna i studien har en stor tilltro till sina möjligheter att påverka och förändra samhällsutvecklingen. Denna tilltro är starkare bland män än bland kvinnor, vilket bekräftas av tidigare forskning, som visar att kvinnor har ett sämre politiskt självförtroende än männen (jämför Petersson med flera 1998, SOU 2000:1, Kommunpolitikern (b) 2000). En annan förklaring till att kvinnor har en sämre tilltro än männen till sina möjligheter att påverka

samhällsutvecklingen är, att det politiska systemet fortfarande domineras av män och politik är männens arena, vilket har stöd i tidigare forskning (jämför Landby Eduards 1993, Hedlund 1996).

De tillfrågade fullmäktigeledamöterna har också en relativt stark, men ändå försiktig tilltro till att genom sitt engagemang kunna påverka kommun- och landstingspolitiken. Denna positiva syn på inflytande kombineras med tydliga inslag av maktlöshet vad gäller fullmäktigeuppdraget. En mycket klar majoritet från alla kategorier av svarande känner en brist på reellt inflytande genom att frågorna redan är avgjorda före fullmäktigesammanträdena. (jämför Kommunpolitikern (a))

Tabell 3: Jag känner en brist på reellt inflytande över kommunpolitiken, då många frågor redan är avgjorda innan de tas upp i fullmäktige - kf + lf

	Kf	Kf	Lf	Lf
	1998	1999	1998	1999
Vet ej	1	2	-	-
Instämmer helt	26	31	23	21
Instämmer delvis	42	43	36	44
Har delvis avstånd	18	16	29	32
Tar helt avstånd	13	7	12	3
Antal svarande	561	173	90	34

Bristen på inflytande upplevs starkare av dem som är nya i fullmäktige i såväl kommuner som landsting, vilket torde ha samband med att de nya ledamöterna inte hunnit bli etablerade i sin politikerroll. Bristen på inflytande markeras också tydligare av ledamöter i kommunfullmäktige än av ledamöter i landstingsfullmäktige, vilket kan indikera en något större koncentration av makt på kommunal nivå än på landstingsnivå. Påståendet enligt tabell 3 inkluderar premissen "då många frågor redan är avgjorda innan de tas upp i fullmäktige", vilket kan vara ett problem. Upplevelsen av brist på inflytande bekräftas dock genom ett flertal kommentarer i enkäten. Några exempel följer nedan.

- Jag är bekymrad av den dominerande attityden i kf, nämligen att kf är en transportsträcka och mest till för att klubba igenom ks förslag. Det är alldeles för lite debatt i kf, och blir det debatt så handlar det mest om att deklarerar kända ståndpunkter. Debatt i

kf påverkar aldrig besluten - de är tagna i förväg. (Man, född 195~, 1999)

- Förvandla fullmäktige till en arbetande församling istället för den uppvisningsmanege det är för KS-företrädarna. (Man, född 195~, 1998)

- Det är alldeles för stor maktkoncentration, både nämnder/styr/fullm. Frågan blir då - varför har vi så många fritidspolitiker - då dessa i verkligheten inte har någon makt. (Kvinna, född 194~, 1998)

Bristen på inflytande upplevs något starkare av kvinnor än av män bland dem som svarade före valet 1998. För de nyvalda kommunfullmäktigeledamöterna är däremot skillnaden mellan män och kvinnor tydlig. Samma gäller för såväl gamla som nya ledamöter i landstinget, även om det är fråga om relativt små grupper av svarande. Resultaten framgår av tabell 4.

Tabell 4: Jag känner en brist på reellt inflytande över landstingspolitiken, då många frågor redan är avgjorda innan de tas upp i fullmäktige/Kön - lf

	Landstinget - före valet 1998		Landstinget - nyvalda 1998	
	Kvinna	Man	Kvinna	Man
Vet ej	-	-	-	7
Instämmer helt	33	16	25	14
Instämmer delvis	44	29	50	36
Tar delvis avstånd	21	35	25	43
Tar helt avstånd	3	20	-	7
Antal svarande	39	49	20	14

Även om cirka hälften av de svarande anser att fullmäktiges arbetsformer är bra, finns en klart uttalad kritik. Arbetsformerna anses i hög grad vara till nackdel för ungdomars och kvinnors engagemang i kommun- och landstingspolitiken. Maktkoncentration, fullmäktige som en transportsträcka och hård partidisciplin är några av invändningarna mot hur fullmäktigearbetet fungerar.

- Jag tror att: *arbetsformerna *språket *männens makt/kommunalrådets makt/KS makt o härskartekniker behöver ändras/brytas för att nya o/e unga, invandrare och fler kvinnor ska känna sig hemmastadda. (Kvinna, född 194~, 1998)

Det finns alltså skillnader i upplevelser av inflytande mellan män och kvinnor och den folkvalda fullmäktigeförsamlingen har som institution begränsad makt över kommunpolitiken.

De verkliga besluten fattas på annat håll. De till synes motsägelsefulla svar som föreligger i studien vad gäller möjligheten att å ena sidan påverka såväl samhällsutvecklingen som kommun- och landstingspolitiken och å andra sidan påverka besluten i fullmäktige, torde ha samband med att de svarande har andra politiska uppdrag, som ger starka påverkansmöjligheter och som fått genomslag vid besvarandet av den aktuella fullmäktigeenkäten. En annan förklaring är, att det folkvalda fullmäktige de facto blivit en församling, som konfirmerar tidigare fattade beslut. Detta är ett problem som aktualiseras av både Demokratiutredningen och Kommundemokratikommittén (SOU 2000:1, SOU 2001:48). Med hänvisning till den kommunedemokratiska debatten ger Kommunedemokratikommittén en tvåfaldig förklaring till fullmäktiges begränsade inflytande.

"För det första fattas allt färre beslut i fullmäktige. Detta beror på att ett stort antal viktiga frågor delegerats från fullmäktige till styrelse och nämnder. (...) För det andra uppfattas fullmäktige ibland som ett transportkompani för beslut som i praktiken redan är fattade. (...) Diskussionen i fullmäktige blir inte konstruktiv utan antar närmast formen av en uppvisning. (...) Denna bild av fullmäktiges funktionssätt är inte ny, men tycks ha stärkts i takt med kommunernas expansion och profes-

sionalisering." (SOU 2001:48, sidan 382)

Partigruppernas och styrelsens roll

Partigruppernas stora inflytande över de beslut som tas i fullmäktige ses som mycket naturligt och som en del av den politiska beslutsprocessen.

Tabell 5: Jag tycker att partigruppen har för stort inflytande över besluten i fullmäktige - kf

	Kf 1998	Kf 1999
Vet ej	1	2
Instämmer helt	7	7
Instämmer delvis	20	26
Tar delvis avstånd	29	30
Tar helt avstånd	43	36
Antal svarande	559	169

En viss kritik av rådande partidisciplin förekommer, liksom att ungdomars politiska aktivitet minskas av partigruppernas makt och fullmäktiges svaga

ställning. Parallellt med en tydlig acceptans för partigruppernas starka ställning, framförs en hård kritik mot att styrelsen har ett för stort inflytande.

Tabell 6: Jag tycker kommunstyrelsen/landstingsstyrelsen har för stort inflytande över besluten i fullmäktige - kf + lf

	Kf	Kf	Lf	Lf
	1998	1999	1998	1999
Vet ej	1	3	1	9
Instämmer helt	29	27	18	15
Instämmer delvis	41	46	44	41
Tar delvis avstånd	18	17	24	32
Tar helt avstånd	12	8	12	3
Antal svarande	565	172	90	34

Kritiken av styrelsens för starka inflytande är mera markant på kommunal nivå än på landstingsnivå, vilket indikerar att koncentrationen av makt är tydligare på kommunal nivå. Kritik av styrelsens för starka inflytande kommer inte enbart från fritidspolitiker utan också från politiker på heltid och deltid. Många har en upplevelse av bristande reellt inflytande och somliga har en känsla av uppgivenhet inför det politiska arbetet. En del politiker väljer att lämna sitt uppdrag och de svarande i denna studie anger ofta en kombination av olika orsaker till att de vill lämna politiken. Det förefaller vara lättare att ange olika privata skäl till sin avgång än att uttala sitt missnöje med parti och politiskt arbete överhuvudtaget. Lojaliteten mot det egna partiet och mot kamrater i det politiska arbetet tycks fortfarande vara stark, trots allt tal om partiernas kris.

Kvinnor och män i kommunpolitiken

Före valet 1998 utgjorde kvinnorna i denna studie 42 procent av kommunfullmäktigeledamöterna och motsvarande för landstingsfullmäktige var 56 procent. Bland de nyvalda i valet 1998 var en majoritet kvinnor i både kommun- och landstingsfullmäktige. En majoritet av de svarande i studien anser, att antalet kvinnliga fullmäktigeledamöter är för litet. För att få fler kvinnor engagerade i politiken måste markservicen förbättras, mentorskap införas, sammanträdena bli kortare och det måste bli en ökad insikt om att kvinnor och män fungerar olika. Kvinnor bör tilldelas poster, så att de får ett reellt politiskt inflytande. Det får inte ställas för hårda krav på kvinnliga politiker och de får inte alltför snabbt tilldelas uppgifter som de inte behärskar. Samtidigt står en del svarande för traditionella synsätt om att det inte alls krävs några särskilda insatser för kvin-

nor, vilka i likhet med politiskt intresserade män får arbeta sig upp inom sina partier. En indikation på föreliggande könsskillnader är att en majoritet av

kvinnorna anser att det är svårare för kvinnor än för män att få fram sitt politiska budskap i fullmäktige.

Tabell 7: Enligt min uppfattning har kvinnor det svårare än män att få fram sitt politiska budskap i fullmäktige/Kön - kf

	Kommuner - före valet 1998		Kommuner - nyvalda 1998	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Votat	1	3	9	4
Instämmer helt	26	9	22	7
Instämmer delvis	38	25	37	15
Tar delvis avstånd	13	24	17	26
Tar helt avstånd	23	38	16	49
Antal svarande	239	329	90	82

Tabell 8: Enligt min uppfattning har kvinnor det svårare än män att få fram sitt politiska budskap i fullmäktige/Kön - lf

	Landstinget - före valet 1998		Landstinget - nyvalda 1998	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Votat	2	2	5	1
Instämmer helt	15	2	15	-
Instämmer delvis	59	14	30	21
Tar delvis avstånd	10	35	30	29
Tar helt avstånd	15	47	20	50
Antal svarande	39	49	20	14

Resultaten torde ha samband med den dominans männen av tradition har inom kommun- och landstingspolitiken (jämför Landby Eduards 1993, Hedlund 1996). Bland de svarande före valet 1998 är skillnaderna mellan män och kvinnor tydligare i landstingsfullmäktige än i kommunfullmäktige. Den stora fullmäktigeförsamlingen i landstinget, där kvinnorna är i majoritet, upplevs skapa svårigheter för kvinnor att nå fram med sitt politiska budskap. Något lättare är det i de mindre fullmäktigeförsamlingarna i kommunerna.

Agerandet från en del av männen vid fullmäktigesammanträdena utsätts för hård kritik och yttrar sig i en nedlåtande och överlägsen attityd gentemot kvinnliga politiker i allmänhet och mot duktiga kvinnliga politiker i synnerhet.

- Jag lämnar fullmäktige, ej nominerad tillräckligt högt på listan p.g.a. mobbningskampanj av vissa män. Jag är för duktig + kvinna. Fått igenom de flesta av mina motioner. Det är bara jag som varit påläst. En kvinna ska applådera männen, ej komma med egna initiativ. (Kvinna, född 194~, 1998)

- Det är jättetufft och svårt att bli accepterad som kvinna och likvärdig, kunnig politiker - - etablerade manliga kollegor (alla partier) är inte hjälpsamma och välvilliga mot oss, litat inte på oss! Tyvärr och det är tråkigt - - man tappar intresset. (Kvinna, född 193~, 1999)

- Att bli kallad "lilla flicka" och andra mindre smickrande epitet när obehagliga frågor ställs, ger inte utökad lust att ytterligare utsätta sig för risken att bli nedtryckt. (Kvinna, född 196~, stor kommun, 1998)

Resultaten kan relateras till Yvonne Hirdmans begrepp "den manliga normens primat" (jämför Hirdman 1990, sidan 78f). Denna undersökning visar, att kvinnorna inte accepterar att inordna sig i ett system, där män och det manliga är "rätt". Någon av de unga telefonintervjuade manliga politikerna konstaterar, att kvinnor och ungdomar befinner sig i en likartad situation med tanke på hur de blir behandlade av vissa äldre manliga politiker. För att göra politiskt arbete attraktivt för kvinnor krävs, enligt de svarande i denna undersökning, ordentliga ingrepp i de manliga hierarkierna och strukturerna. Om inte männen ändrar sina attityder, vill inte ungdomar och kvinnor ställa upp som fullmäktigeledamöter. Ett mentorsprogram för nya kvinnliga politiker, som tidigare genomförts i Östergötland, bekräftar bilden av männens beteende.

"Kvinnor tycker inte att de får möjlighet att arbeta på ett sätt som passar dem och många framhåller att mäns sammanträdesteknik är påfrestande. (...) Kvinnorna känner sig hämmade av rädslan att själva bli utsatta för de glåpor och negativa tillmälen som män brukar använda mot varandra." (Larsson med flera 1997, sidan 9)

Ungdomars bristande partipolitiska engagemang

De svarande politikerna i denna studie är mycket överens om att ungdomars bristande politiska engagemang är ett stort framtida problem.

Tabell 9: Ungdomars bristande politiska engagemang ser jag som ett stort framtida problem - kf + lf

	Kf	Kf	Lf	Lf
	1998	1999	1998	1999
Vet ej	1	1	1	-
Instämmer helt	69	70	67	62
Instämmer delvis	24	23	22	29
Tar delvis avstånd	5	4	9	3
Tar helt avstånd	2	2	1	6
Antal svarande	566	174	90	34

Påståendet i tabell 9 är kopplat till ett villkor, "Ungdomars bristande politiska engagemang", vilket kan vara problematiskt. Resultaten stöds dock, dels av tidigare forskning, dels av kommentarer från de svarande i denna studie.

Demokratirådet drar följande slutsats: "Den nya tendensen är således att de unga, trots stigande utbildningsnivå, föredrar att inte engagera sig. Allt fler bland unga välutbildade väljer bort politiken." (Petersson med flera 1998, sidan 86) Även Demokratiutredningen hyser oro för ungdomars bristande engagemang, men utredningen konstaterar i sitt avslutande betänkande, att ungdomar är politiskt intresserade, vilket verifieras också av Kommundemokratikommittén: "Samtliga politiska ungdomsförbund har (...) vittnat om ett stort intresse för samhällsfrågor bland ungdomar" (SOU 2001:48, sidan 73). Ungdomars intresse för samhällsfrågor kanaliseras dock inte särskilt väl genom

de politiska beslutsfattarna och det är inte längre någon självklarhet för unga människor att rösta. Den maktlöshet inför politiken, som ungdomar enligt många undersökningar känner, är på sikt en fara för demokratin som styrelseform. (SOU 2000:1) Till detta kommer att ålderskillnaderna när det gäller valdeltagande tenderar att öka och andelen partiaktiva sjunker, även bland dem i den yngre medelåldern (Petersson med flera 1998).

För att kunna förändra detta måste, enligt de svarande i denna studie, dagens politiker lyssna på ungdomarnas synpunkter. "Klappar på axeln" med kommentarer av typen "du mognar nog" är förödande!" (Man, född 197~, 1999)

- *Ungdomarnas åsikter ska respekteras lika högt som 50-åringarnas. *Ungdomar ska inte behöva vänta 10-15 år på att få ett uppdrag där de kan påverka (KS, ordf.poster i andra nämnder) (Kvinna, född 194~, 1998)

- Vi måste stimulera och entusiasmera ungdomarna att intressera sig för politiskt arbete. Viktigt är också att de ungdomar som är intresserade släpps fram och får chansen till tyngre uppdrag. (Man, född 194~, 1998)

- Vi politiker måste lära oss att inte tänka i egen sak, sluta upp med larv och tarvligheter. Om inte kan vi lägga ner den politiska verksamheten. (...) Ger vi inte våra ungdomar bra politisk bakgrund så är det risk att de inte bryr sig, när vi blir till åren och behöver deras synpunkter. Som 40-talist är jag mycket orolig. (Man, född 194~, 1999)

Enligt föreliggande studie bör politiskt engagemang, även utanför de traditionella partiernas ram, tillvaratas. De unga måste få möjligheter att göra en politisk insats under kortare tid och kunna engagera sig i enskilda frågor utan att acceptera ett helt partiprogram. Ungdomarna är välutbildade och det är viktigt att ge dem politiska poster, som leder till ett reellt politiskt inflytande. Den traditionella beslutsgången anses vara alltför trög och det krävs enklare beslutsvägar med snabba synliga resultat. IT ses som en möjlighet att vitalisera det politiska arbetet och det är viktigt att skolan gör en insats för att intressera ungdomar för politik. Den massmediala bevakningen ger en alltför negativ bild av politiskt arbete.

Diskussion

Den representativa demokratin problem

Studiens teoretiska utgångspunkt är, att den representativa demokratin i

fullmäktigeförsamlingarna förverkligas genom en partidemokrati, med allt vad det innebär av ifrågasättande av partiernas legitimitet och inflytande (jämför Holmberg 1999, SOU 2000:1). Partierna har trots en försvagad ställning, men på grund av brist på bättre alternativ, fortfarande en nyckelroll för mobilisering, debatt och ansvarsutkrävande inom Sveriges politiska system. Denna bedömning gör både Demokratirådet, Demokratiutredningen och Kommundemokratikommittén. (jämför Petersson med flera 2000, SOU 2000:1, SOU 2001:48)

Den svenska partidemokratin karaktäriseras av "att demokrati är lika med representativ demokrati som i sin tur är lika med politiska partier" (SOU 2000:1, sidan 14). Jörgen Westerståhl beskriver politikernas roll i ett slags idealsituation som tvåfaldig: företrädare och beslutsfattare (Westerståhl 1997 (b)). Sören Holmberg talar om "brister i det politiska systemets utformning" (Holmberg 1999, sidan 26) som en av förklaringarna till väljarnas minskade förtroende för de representativa organen och även i Demokratiutredningens avslutande betänkande aktualiseras problemen. "Risken finns för att de representativa organen bara får till uppgift att formellt registrera beslut som avgjorts i andra sammanhang med betydligt mindre möjligheter till medborgerligt deltagande" (SOU 2000:1, sidan 28). Dessa "andra sammanhang" kan vara partigrupperna, som bland de svarande i denna studie har en hög politisk legitimitet, och/eller kommun- och landstingsstyrelsen, vars makt och inflytande utsätts för en

tydlig kritik. Inflytelserika styrelser, allt starkare partigrupper, allt svagare partier och ett svagt fullmäktige är en långsiktigt ohållbar utveckling för den representativa demokratin. Såväl regeringsform som kommunallag förutsätter, att fullmäktige är det ledande politiska organet (jämför RF 1:1, 1:7; Prop. 1990/91:117). För att åstadkomma förändringar krävs ingrepp i nuvarande ordning. "Det här förutsätter att ledande politiker som kommunalråd och oppositionsråd, kommunstyrelseledamöter och gruppledare är beredda att avstå makt" (Kommunpolitikern (a), 2000, sidan 24).

Partiernas problem

Olika studier visar, att partierna har problem både med åsiktsrepresentativiteten och det politiska deltagandet (jämför Bäck-Johansson 1993). Efter att under 1990-talet ha förlorat mer än en tredjedel av sina medlemmar, befinner sig de svenska politiska partierna i kris (Petersson med flera 2000). Denna kris återspeglas i en nästan total samstämmighet bland de svarande i denna studie om att de politiska partierna har svårigheter att attrahera unga människor idag. Orsakerna är flera. Politisk fostran genom hemmen är inte lika vanlig idag, de politiska partierna har interna problem som minskar attraktiviteten och politiskt arbete är generellt sett personligt påfrestande. Partiernas problem gör det särskilt angeläget att ta väl hand om dem som är nya i politiken.

I statsvetaren Tommy Möllers Lidköpingsstudie (Möller 1999) kritiseras de centrala partiledningarna för topp-

styrning. En sådan kritik av partierna förekommer inte i denna undersökning. Det är snarare så, att de tillfrågade fullmäktigeledamöternas positiva syn på partigruppernas makt och inflytande i kommunpolitiken framstår som anmärkningsvärd i den meningen, att försvagade partier i kris är en långsiktigt bräcklig bas för politiskt arbete. De tillfrågade politikernas insikt om detta förefaller vara svag, framför allt i den grupp svarande, som fortfarande förordar en politisk karriär inom det traditionella partiarbetets ram som det mest naturliga. Henry Bäck's studie visar att det parallellt med denna utveckling skett en förstärkning av partiernas roll för att strukturera beslutsfattandet och utvecklingen är motsägelsefull. "Partiernas betydelse i det inomparlamentariska beslutsfattandet tycks tillta, samtidigt som deras folkliga förankring stagnerar eller till och med avtar" (Bäck 2000, sidan 79). Det motsägelsefulla kan också formuleras som i Demokratirådets rapport 2000: "Det går dåligt för partierna, men bra för demokratin" (Petersson med flera 2000, sidan 13). Allt svagare partier med ett allt större inflytande är en långsiktigt ohållbar utveckling.

Den stora vikt fullmäktigeledamöterna lägger vid partierna och partigrupperna bekräftas vid en jämförelse mellan mätningar 1980 och 1993, som visar de valdas ökade bundenhet till partierna. "Den dominerande uppfattningen har 1993 blivit, att det är inför partiet som representanten är ansvarig" (Bäck 2000, sidan 79). Enligt Demokratirådet ter sig situationen något märklig i ljuset av den kris partierna genom-

gått under 1990-talet och förtroendet för partierna är fortsatt svagt. I SOM-undersökningen senhösten 1999, med balansmättet +/-100, hamnade de politiska partierna på tredje plats nedifrån med -34, endast slagna av EU-kommisionen med -52 och EU-parlamentet med -50 (Petersson med flera 2000). Demokratirådet talar om en alarmerande situation. "Deltagandet i de politiska partiernas verksamhet har nått en så låg nivå att den snarast måste betecknas som alarmerande" (Petersson med flera 1998, sidan 62). Idéer om att de traditionella partierna blivit bromsklossar i en helt nödvändig förnyelseprocess, liksom den nya tekniken som ett hjälpmedel för att stärka demokratin förs fram i denna studie och i andra undersökningar (jämför Petersson med flera 2000). Förändringar i partiernas sätt att arbeta framstår därför som alltså nödvändiga för att stärka den representativa demokratin.

Vissa politiker upplever en uppgivenhet kring möjligheterna att få ungdomar partipolitiskt intresserade, medan andra menar att intresset för politik kommer efterhand. Bland de svarande politikerna förekommer traditionella synsätt om, att ungdomar bör gå den långa vägen inom respektive parti, vilket efterhand ger ett stort politiskt inflytande. Vid upprepade tillfällen i denna undersökning ställs traditionella synsätt om att börja sin politiska bana i ungdomsförbundet etc. mot helt motsatta uppfattningar: att det traditionella förenings- och mötestänkandet är en omöjlig väg att nå välutbildade och IT-intresserade ungdomar. Det måste därför till ett nytänkande, där de ungas in-

tressen och synpunkter tas till vara på ett helt annat sätt än hittills.

Skillnader mellan kvinnor och män

Statsvetaren Gun Hedlund aktualiserar begreppet *mansdominans* och hävdar, att "en mängd empiriska data visat att vi lever i ett samhälle som präglas av mäns kollektiva makt över kvinnor som grupp" (Hedlund 1996, sidan 93). Dessa resultat bekräftas i denna studie, där de manliga politikerna får tydlig kritik, och bland manliga politiker tycks finnas en medvetenhet om att kvinnor kan bli diskriminerade på grund av sitt kön. Samtidigt visar resultaten från ett mentorsprogram som genomförts i Östergötland, hur en del kvinnor upptäckt, att de anpassat sig till det manliga beteendemönstret (Larsson med flera 1997). Telefonintervjuerna bekräftar förekomsten av kvinnliga politiker, som anammat negativa manliga beteenden vid fullmäktigesammanträdena.

En av frågorna i denna studie gäller, om kvinnor har svårare än män att få fram sitt politiska budskap i fullmäktige. En majoritet av de svarande anser, att kvinnor inte har större svårigheter än män i detta avseende. Skillnaderna mellan könen i synen på denna fråga är dock tydliga. Den återkommande kritiken i denna studie mot en del mäns överlägsna beteende mot kvinnliga politiker ger relevans åt resultaten i Gun Hedlunds undersökning, som visar hur män använder sig av olika härskartekniker gentemot sina kvinnliga kollegor, vilket bland annat tar sig ut-

tryck i tolkningsföreträde, att göra kvinnor osynliga och förlöjliga dem (jämför Hedlund 1996). Det tydligaste tecknet på att det politiska systemet fortfarande domineras av män är att männens representation aldrig diskuteras, medan ungdomar, kvinnor och invandrare behöver representanter (Landby Eduards 1993). Samtidigt har kritik framförts mot att feministisk forskning ofta anlägger ett maktlöshetsperspektiv, vilket riskerar att osynliggöra det inflytande kvinnor de facto har i samhällslivet (Oskarsson-Wängnerud 1995).

De spänningar som enligt resultaten i denna studie finns mellan män och kvinnor i fullmäktigeförsamlingarna gör, att en dialog mellan könen om rollerna i politiken efterlyses, och det är männen som är problemet. Mentorsprojektet i Östergötland bekräftar, att dialogen mellan könen är en nödvändighet, men mycket återstår att göra för att förbättra relationen mellan män och kvinnor i politiken. De möjligheter till eftertanke som gavs genom mentorsprojektet har endast gett begränsade resultat hos de män som deltog. "Projektet har gett många män möjlighet till reflektion, speciellt över den egna rollen. Men de flesta männen svarade ändå nej på frågan om de förändrat något i sin politiska roll efter projektet." (Larsson med flera 1997, sidan 12)

Mäns och kvinnors agerande i politiken kan inte ses isolerade från varandra och det pågår hela tiden ett växelspel, som kan skapa en dynamisk politisk process (jämför Landby Eduards 1993). Det är därför den efterlysta dialogen mellan könen är så viktig för att kunna åstadkomma de nödvändiga för-

ändringarna av fullmäktiges arbete, så att kvinnor och män kan delta i det politiska beslutsfattandet och få inflytande på lika villkor.

Slutsatser

Denna studie visar, att den representativa demokratin i kommuner och landsting i Östergötland har problem. Det finns en åldersmässig snedfördelning i fullmäktigeförsamlingarna och de politiska partierna försvagas allt mera, samtidigt som partierna stärker sitt grepp inom det representativa systemets ram. Detta är en utveckling som är ohållbar i ett längre tidsperspektiv. En väl fungerande representativ demokrati förutsätter levande och livskraftiga partier, som förmår engagera män och kvinnor i olika åldrar. Detta ger relevans åt Jörgen Westerståhls slutsatser i en studie av stadsdelsnämnderna i Göteborg. "Om inte kombinationen av mycket oavlönat ideellt arbete och ringa uppskattning bryts, förefaller det bli allt svårare att rekrytera lämpliga personer för kommunala uppdrag av detta slag" (Westerståhl 1997, (a), sidan 100). I brist på bättre alternativ fortsätter partierna tills vidare att spela en viktig roll, men den dragkamp som enligt resultaten i denna studie pågår mellan traditionalister och dem som tänker i nya banor visar både på frågornas komplexitet och behovet av förändringar. Till det positiva hör att tonläget mellan partierna tycks ha förändrats, vilket lett till att sakfrågorna och huvudlinjerna i politiken blivit viktigare. Det är därför angeläget att ta vara på den dynamik som trots

allt finns i kommunpolitiken.

Den av folket direktvalda fullmäktigeförsamlingens svaga faktiska ställning i kombination med fullmäktiges alltför traditionella arbetsformer är svåra hinder för att den representativa demokratin skall kunna fungera. Det är inte tillräckligt att de folkvalda får inflytande via partigrupperna eller genom att representera sitt parti i styrelse och nämnder. De direktvalda fullmäktigeledamöterna måste få ett reellt inflytande i den församling, till vilken de blivit valda av kommunens invånare, helt i linje med gällande regeringsform och kommunallag (RF 1:1, 1:7, Prop. 1990/91:117). Fullmäktiges arbetsformer behöver anpassas till en modern tid, med utnyttjande av de möjligheter till dialog, medborgarinflytande och förankring, som informationstekniken ger. Fullmäktige är "demokratins verkstad" och det finns ett behov av att de etablerade politikererna tar aktiva och konkreta steg för att närma sig medborgarna - arrangera möten, allmänhetens frågestunder etc. Dessa åtgärder kan vara ett led i att få den representativa demokratin att fungera på ett bättre sätt. En komplicerande faktor är ett allt mera stressat arbetsliv, som skapar problem, när fullmäktige vill utöka fritidspolitikernas tidsmässiga engagemang, för att exempelvis delta i en fördjupad beredning av olika fullmäktigeärenden eller stärka medborgarkontakterna (jämför Bäck 2000).

Ett av de övergripande resultaten i denna studie är spänningarna mellan kvinnor och män. Resultaten har visst stöd i tidigare forskning, men kan främst relateras till genusforskningens

teorier om hur män dominerar över kvinnor inom både politik och andra områden i samhällslivet (jämför Hedlund 1996). Männens beteende påverkar och försvagar hela den representativa demokratin och försvåras av indikationer på att även ungdomar har problem med mäns negativa beteendemönster i politiken. Den efterlysta dialogen mellan kvinnor och män om rollerna i politiken är därför en angelägen framtida demokrati- och jämställdhetsfråga.

Bland de svarande i denna studie finns en stor medvetenhet om att de etablerade partierna arbetar på ett alldeles för traditionellt sätt för att kunna attrahera unga människor att gå in i politiska uppdrag. Det finns sannolikt också ett välståndsrelaterat ointresse för politik (jämför Möller 1999). Samtidigt finns enligt studien ett mått av öppenhet att inom de befintliga partiernas ram acceptera ett engagemang i enskilda frågor, utan att anamma ett helt partiprogram. Det finns också en öppenhet för att icke partipolitiskt engagerade personer skall kunna involveras i politiken. I det politiska uppdraget ligger uppgiften att väga samman betydelsen av olika politikområden och detta försvårar för icke partiaktiva medborgare att delta som beslutsfattare i kommunpolitiken. Henry Bäck's studie visar dock, att det bland både partimedlemmar och icke partimedlemmar finns relativt stora grupper, som är villiga att åta sig politiska uppdrag (jämför Bäck 2000). Förbättringar i den representativa demokratin är därför möjliga, även om dessa förbättringar inte kommer att förverkligas enbart inom ramen

för den traditionella partipolitiken. Ytterligare forskning kring partiernas nomineringsförfarande skulle kunna kasta ljus över de indikationer som finns i denna studie, att äldre politiker sitter kvar alltför länge och hindrar intresserade unga människor att få utlopp för sitt partipolitiska engagemang.

Det är tre problem som står i fokus i denna studie. Vid sidan om fullmäktiges svaga ställning är det relationen mellan män och kvinnor i kommunpolitiken och attitydskillnader mellan yngre och äldre vad gäller betydelsen av ett partipolitiskt engagemang. Fullmäktiges svaga ställning som beslutande organ är indikationer på ett demokratiskt underskott och behov av nytänkande. I studien efterlyses mentorskap, sammanträden på dagtid, möjligheter till barnomsorg under sammanträdestid, ökade insatser från skolan sida samt en utökad IT-användning. Det inomorganisatoriska problemet med relationen mellan män och kvinnor bör kunna åtgärdas genom utbildning och information. Tidigare nämnda mentorsprogram i Östergötland visar, att utbildning och information leder till en förstärkt medvetenhet om kvinnors och mäns situation i det partipolitiska arbetet. Ungdomars bristande partipolitiska engagemang handlar ytterst om vår representativa partidemokratis överlevnad. Kommundemokrati-kommittén (SOU 2001:48) vill befrämja ungdomars politiska engagemang genom förslaget att exempelvis de ungdomar som flyttar till annan ort för att studera, skall kunna vara kvar i sitt politiska uppdrag mandatperioden ut.

För ungdomar som går in i politiska

uppgifter är mandatperioder på fyra år en lång tid. Enligt resultaten i denna studie finns det därför hos ungdomar ett behov av ökade möjligheter att gå in och ut i politiken, exempelvis i samband med något års utlandsvistelse. Detta förutsätter en generositet från partiernas sida, som knappast finns idag. Med den norske samhällsvetaren Jacob Aars synsätt är en sådan rotation i politikerkåren positiv och leder till att allt fler medborgare får erfarenhet av hur det politiska arbetet fungerar (Aars 2000). De relativt stora grupper av medborgare, som uppger att de är beredda att ta på sig politiska uppdrag, är därvid av intresse (jämför Bäck 2000). För de politiska partierna borde det vara en stor utmaning att söka skapa en dialog med dessa presumtiva politiker i olika åldrar. Det handlar om rekryteringen av ledamöter till det folkvalda fullmäktige, som enligt regeringsform och kommunallag skall vara "högsta beslutande organ" och därmed ha det avgörande inflytande över politiken i kommuner och lands-ting.

Referenser

Aars, Jacob, 2000

"Demotiverte og uansvarlige folkevalgte? Politiske ambisjoner blant norske kommunestyrelrerepresentanter." *Kommunal ekonomi och politik*, 2000(4):29-51.

Bäck, Henry, 2000

"Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid." Malmö: Liber.

Bäck, Henry och Folke Johansson, 1993

"Medborgarna och politikerna." I Gustafsson, Gunnel (red) "Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället." Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

Hallström, Nils-Eric, 2001

"Bristen på politiker - ett demokratiskt dilemma. En undersökning av fullmäktigeledamöters attityder till sin roll som politiker." Linköping: Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2001:1.

Hallström, Nils-Eric, 2001

"Bristen på politiker - ett demokratiskt dilemma. En undersökning av fullmäktigeledamöters attityder till sin roll som politiker." Linköping: Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2001:1, CKS Arbetsnotat 24, Augusti 2001.

Hedlund, Gun, 1996

"Det handlar om prioriteringar." *Kvinnors villkor och intressen i lokal politik.* Örebro: Högskolan i Örebro, Studies 14.

Hirdman, Yvonne, 1990

"Genussystemet." I "Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport." Stockholm: Allmänna Förlaget, SOU 1990:44.

Holmberg, Sören, 1999

"Representativ demokrati." Stockholm: SOU 1999:64, Demokratiutredningens skrift nr 24.

Jönsson, Sten, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, 1997

"Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service." Stockholm: SNS Förlag.

Klöfver, Helena, 1995

"Miljömedvetenhet och livsstil bland organiserade ungdomar." Linköping: Linköpings universitet, Linköping Studies in Art and Science nr 126.

"Kommunallagen", 1991.

"Kommunpolitikern - Om demokratin", 2000, (a)

Stockholm: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

"Kommunpolitikern - Uppdraget och rollen", 2000, (b)

Stockholm: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Landby Eduards, Maud, 1993

"Politiken förkroppsligad." I von Sydow, Björn, Gunnar Wallin och Björn Wittrock (red) "Politikens väsen. Idéer och institutioner i den moderna staten. En vänbok till Olof Ruin." Stockholm: Tidens förlag.

Larsson, IngBeth, Annalena Waller och Agneta Westerdahl, 1997

"Politikerroll i förändring - ett mentorprogram för unga och nyvalda kvinnliga politiker i Östergötland." Stockholm: Landstingsförbundet.

Möller, Tommy, 1999

"Partierna som demokratiska mötesplatser: En fallstudie av det lokala partiväsendet i Lidköping." Kommunal ekonomi och politik 1999:3:25-49.

Oskarsson, Marie och Lena Wängnerud, 1995

"Kvinnor som väljare och valda." Lund: Studentlitteratur

Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm, 1997

"Demokrati över gränser." Stockholm: SNS Förlag, Demokratirådets rapport 1997.

Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell och Anders Westholm, 1998 "Demokrati och medborgarskap." Stockholm: SNS Förlag, Demokratirådets rapport 1998.

Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud, 2000 "Demokrati utan partier?" Stockholm: SNS förlag, Demokratirådets rapport 2000.

"Regeringsformen", 1974

Rothstein, Bo (red), Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Petersson, 1995

"Demokrati som dialog." Stockholm: SNS Förlag, Demokratirådets rapport 1995.

Svallfors, Stefan, 1989

"Vem älskar välfärdsstaten? Attityder, organiserade intressen och svensk välfärds-politik." Lund: Studentlitteratur, Arkiv avhandlingsserie 30.

Westerståhl, Jörgen, 1997 (a)

"Representativ demokrati - Politikerrollen." I Jönsson, Sten, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, "Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service." Stockholm: SNS Förlag.

Westerståhl, Jörgen, 1997 (b)

"Representativ demokrati - Teoretiska utgångspunkter." I Jönsson, Sten, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, "Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service." Stockholm: SNS Förlag.

Prop. 1990/91:117, 1991

"Regeringens proposition om en ny kommunallag." Stockholm.

SOU 2000:1, 2000

"En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet." Stockholm: Statens offentliga utredningar, Demokratiutredningens betänkande, Fritzes offentliga publikationer.

SOU 2001:48, 2001

"Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting." Stockholm: Statens offentliga utredningar, Kommundemokratikommitténs betänkande, Fritzes offentliga publikationer.

¹ I samtliga tabelltexter är *kf* kommunfullmäktige och *lf* landstingsfullmäktige. Om inte annat anges, är de i tabellerna redovisade resultaten i procent. *Kf 1998* liksom *Lf 1998* avser de ledamöter som besvarade enkäten före valet 1998 och *Kf 1999* liksom *Lf 1999* avser de nyvalda ledamöterna från valet 1998, vilka besvarade enkäten 1999. Med *styrelse* avses kommunstyrelse och/eller landstingsstyrelse.