

Borgmästarens makt

AV HENRY BÄCK

Swedish mayors (leaders of municipal executive committees), in a comparative perspective, have a particularly weak institutional position. They are not directly elected by the voters, and they do not have a hierarchical position of command in the municipal organisation. When asked to assess their influence in relation to other actors within the local authority they feel more powerless than many of their European colleagues do. With respect to power in relation to external actors differences are smaller. This article sets out to investigate the intra-national variation in self-evaluated influence. This variation, with regard to external actors, is shown to be dependent on coalition patterns, stability of the electorate, not being dependent on external support in the election campaign and finally on perceived influence in relation to internal municipal actors. If national policy-makers are interested in strengthening the external power of mayors they should consider strengthening their internal institutional position. If individual mayors would like to increase their external influence they ought to avoid making themselves dependent on external actors for being elected, and also avoid entering into coalitions that command only a narrow majority.

Kommunstyrelseordförande i svenska kommuner upplever att de har mindre makt och inflytande i den kommunala organisationen än vad deras kolleger - borgmästarna - i många andra europeiska länder har. I ett jämförande euro-

peiskt forskningsprojekt om lokalt politiskt ledarskap har data under år 2003 samlats in genom enkäter till "borgmästarna" i alla kommuner med mer än 10.000 invånare i ett urval länder.¹ En av frågorna i enkäten löd:

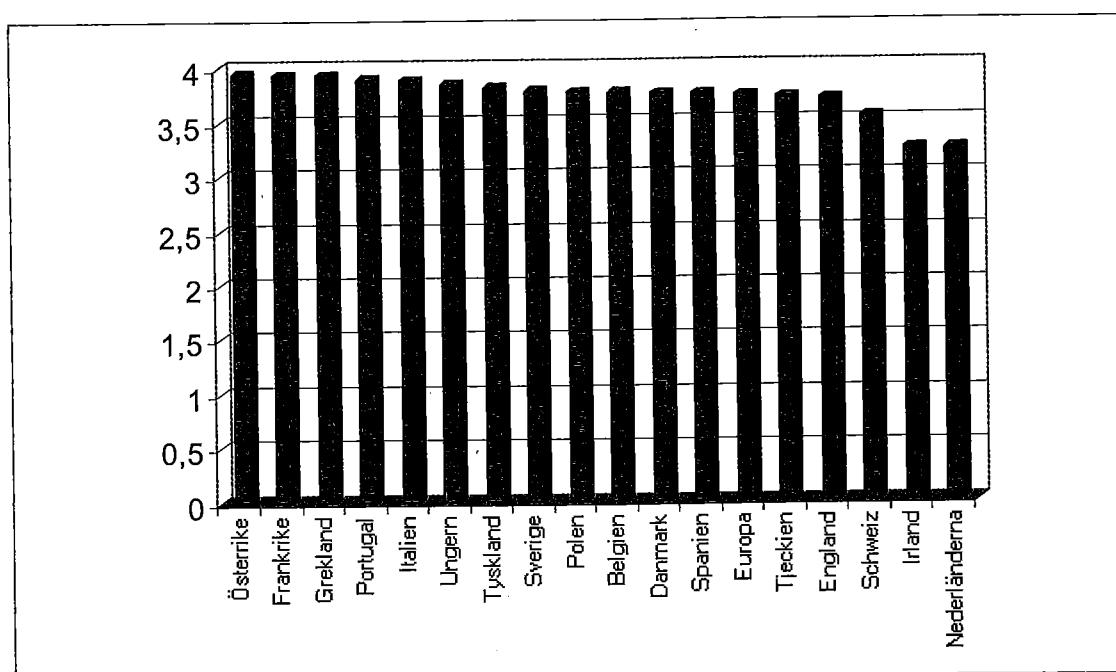
¹ Om projektet se hemsidan http://www.consiglioautonomie.it/mzpro/pagina_01.htm

Kan du på grundval av din erfarenhet som kommunstyrelsens ordförande markera hur stort reellt inflytande var och en av följande aktörer har över kommunens verksamhet?

Ett antal kategorier av aktörer räknades därefter upp i frågan. Svar gavs för

var och en av dessa på en femgradig skala från "inget inflytande" till "stort inflytande". KSO själv var en av dessa aktörer. Låt oss först se på hur det egna inflytandet värderades av de svarande i olika länder.

Figur 1 Borgmästarens självskattade inflytande i sjutton europeiska länder



Det är utomordentligt små variationer mellan länderna. Alla medelvärden befinner sig mellan 3,2 (Nederländerna) och 4,0 (Österrike och Frankrike) på den femgradiga skalan. Medelvärdet för sjutton europeiska länder (3,7) och medelvärdet för de svenska KSO (3,8) är mycket nära varandra. Denna iakttagelse skulle vid första anblicken synas jäva det inledande påståendet att svenska KSO känner sig mer maktlösa än europeiska borgmästare. Men bilden blir en annan om vi ser på hur de andra aktörernas makt bedöms. Vi ska börja

med de kommuninterna aktörerna, det vill säga de aktörer som likt borgmästaren har sin hemmabas i den kommunala politiska och administrativa organisationen.

Tabell 1 Borgmästarnas uppskattning av kommuninterna aktörers inflytande. Medelvärden skala 0-4.

	Sverige	Sexton europeiska länder	Differens
Nämndordförandena*	3,3	2,1	+1,2
Förvaltningschefer	3,2	2,7	+0,5
Kommundirektören	3,5	2,9	+0,4
Kommunstyrelsen*	3,4	3,2	+0,2
Fullmäktiges ordförande**	2,1	2,3	-0,2
Andra ledare i fullmäktige	2,2	2,4	-0,2
Enskilda fullmäktige	1,8	2,3	-0,5

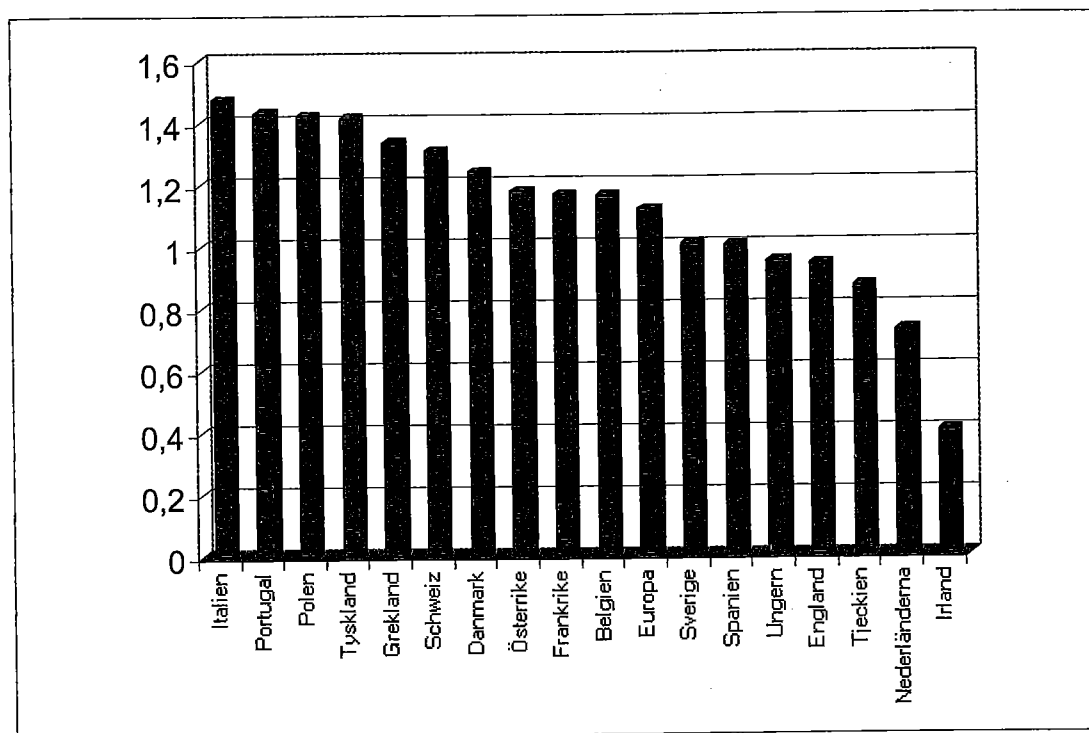
Kommentar: * 15 länder; ** 11 länder

Fyra av de sju aktörskategorierna bedöms som mer inflytelserika i svenska kommuner än vad som är fallet i medeltal i de andra länderna. Det gäller nämndernas ordförande, förvaltningscheferna, kommundirektören och kommunstyrelsen. Detta är alla sådana aktörer som är viktiga i kommunstyrelseordförandens vardag. Skillnaderna är inte heller alldeles obetydliga. Skillnaden mellan Sverige och "Europa" är till exempel när det gäller nämndordförandena mer än ett helt skalsteg på den femgradiga skalan. Bara för tre kategorier går skillnaden åt andra hållet, det vill säga de europeiska borgmästarna tycker att de är mer inflytelserika: Andra ledare i fullmäktige, enskilda fullmäktigeledamöter och fullmäktiges ordförande framstår som mindre inflytelserika i Sverige än i jämförelseländerna.

Ett enkelt index över de andra aktörskategoriernas inflytande får vi genom att beräkna ett medelvärde över de sju kategorierna. Låt oss därefter relatera borgmästarens självuppskattade inflytande till detta medelvärde genom

att helt enkelt beräkna skillnaden. Denna skillnad kan ses som en indikator på hur stor makt borgmästarna menar att de har i den kommunala organisationen.

Figur 2 Intern makt. Skillnaden mellan uppskattning av borgmästarens inflytande (0-4) och medelvärdet av kommuninterna aktörers inflytande.



Bilden blir nu en delvis annan. Skillnaderna mellan länderna är mycket större och de svenska borgmästarna har fallit från åttonde till elfte plats i rangordningen. Maktskillnadsmåttet blir för svenska KSO 1,01, vilket kan jämföras med ett europeiskt medelvärde på 1,12 och de italienska borgmästarnas toppnotering 1,48. Det inledande påståendet om svenska KSO:s relativa maktlöshet framstår som mer korrekt än det verkade innan vi hade relaterat deras uppskattade makt till övriga kommuninterna aktörers makt.

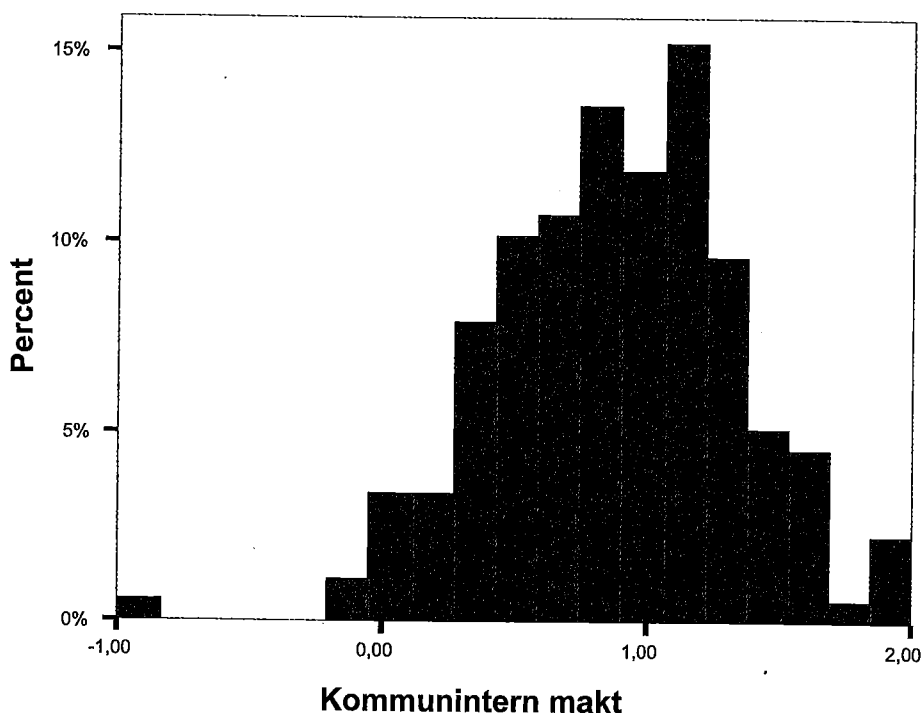
Det kan vara lockande att koppla dessa iakttagelser till den speciella institutionella ställning som svenska kommunstyrelseordförande har i förhållande till borgmästarna i många an-

dra kommunsystem. Framförallt tycker jag att två omständigheter bör framhållas som i någon mån specifikt svenska. KSO har *inget direkt mandat från folket*. I många andra kommunsystem är borgmästaren direkt folkvald. Det gäller i vårt länderurval till exempel i Tyskland, Grekland, Polen och Italien (Larsen 2002). Ett direkt väljarmandat bör stärka borgmästarens legitimitet, vilket kan vara en källa till makt i organisationen. Det finns i Europa en klar tendens att införa direkta val till borgmästarposter som tidigare varit indirekt valda. Länder där man under senare år helt eller i vissa kommuner gjort sådana förändringar är till exempel Tyskland, Polen, Storbritannien, Italien och Norge. För det andra är svenska KSO

till skillnad från många borgmästare *inte exekutiva borgmästare*. KSO är inte den högsta chefen för den kommunala förvaltningen. Det förtjänar att påpekas, att till skillnad från i många andra kommunsystem finns det i svenska kommuner vanligen inte en kommundirektör som har en samlad överordnad hierarkisk position i förhållande till förvaltningsorganisationen. Till skillnad från en i andra länder vanlig ordning där befälslinjen antingen är borgmästaren → kommundirektören → förvaltningen eller borgmästaren →

förvaltningen, är svenska kommundirektörer vanligen att se som ett slags stabspersoner knutna direkt till kommunstyrelsen som det kollektiva ledningsorganet. En modell med direktvalda exekutiva borgmästare är den modell som Mouritzen och Svava (2002) kallar "the strong mayor form", en modell som starkt betonar värdet "politiskt ledarskap." Den svenska modellen kallar Mouritzen och Svava istället för "the committee-leader form", en modell som lägger en svagare tonvikt vid politiskt ledarskap som värde.

Figur 3 Svenska kommuner fördelade efter KSO:s interna makt



Kommentar: Intern makt är skillnaden mellan uppskattningen av KSO:s inflytande och medelvärdet av de kommuninterna aktörernas inflytande. Båda är mätta med skalan 0-4.

Nu hindrar inte detta, att det även i det svenska systemet utvecklats starka ledare. För det svenska materialet har jag beräknat samma interna maktnått. Det visar sig att det är stora variationer.²

Det lägsta observerade värdet är -1, det vill säga den genomsnittliga interna aktörskategorin bedöms ha ett inflytande som är ett helt skalsteg på den femgradiga skalan större än KSO. Tre fjärdedelar av de svarande menar att de har en positiv differens som är 1,16 enheter eller mer, vilket innebär att de känner sig mäktigare än åtminstone de genomsnittliga belgiska och franska borgmästarna. Det högsta uppmätta värdet är +2, vilket är avsevärt högre än något europeiskt lands medelvärde.

Det tycks med andra ord finnas ett avsevärt utrymme även för svenska KSO att bygga upp en maktposition i kommunen. Men det får då ske utan hjälp av de institutionella resurserna – legitimiteten av ett direkt folkligt mandat och befälsställningen i den kommunala förvaltningen. Detta utrymme har diskuterats av flera författare. Erikson (1999) observerar i sin studie av en succession av kommunstyrelseordförande i Ale kommun, hur olika rollinnehavare själva i stor utsträckning har kunnat forma sin roll. Wrenne (1997) beskriver KSO:s agerande på olika arenor – ett begrepp han lånar från Sjöblom (1968) och bygger på med flera arenor. Uppgiften för KSO kan beskrivas som ett ständigt pågående förankringsarbete, där målet är att driva igenom policies. Det behövs stöd på

olika arenor för att detta ska vara möjligt. Uppbyggandet och vidmakthållandet av detta stöd är KSO:s uppgift. Förankringsprocessen framhålls också av Jonsson (2004). KSO blir den ledande nätverkskonstruktören och -dirigenten. I en annan studie har Wrenne (1998) beskrivit processen rullad baklänges. Vi får genom att följa ett fallande kommunalråd se hur stödet på olika arenor successivt försvinner som i en bakvänd snöbollprocess. Nilsson (2001) beskriver den institutionellt oskyddade kommunalrådsrollen som en del av en "paranoid organisation." Eftersom det institutionella skyddet saknas måste kommunalrådet hela tiden vara vaksam på pågående sammansvärjningar som hotar den egna mödosamt konstruerade situationen. Det som var den definitiva dolkstöten för Wrennes fallande kommunalråd var när det framträdde en tronpretendent i det egna partiet. Hur avsaknaden av institutionella regler öppnar för ett rått maktspel har analyserats av andra, till exempel av Pedersen (1999) när han undersöker konstitueringsprocessen i danska kommuner.

Arenaperspektivet, som många författare tillämpar i sin beskrivning och analys av kommunalrådsrollen gör oss också uppmärksamma på att det finns en värld utanför kommunhuset, där KSO måste agera. Norell (2003) räknar till exempel med inte mindre än nio olika arenor som en ledande politiker måste relatera till. Av dessa är det bara tre som skulle kunna betraktas som

² De analyser som avser enbart det svenska materialet omfattar samtliga svarande i enkäten, alltså inte bara kommuner med mer än 10.000 invånare

kommuninterna (den parlamentariska, den interna partiarenan och implementeringsarenan). Till de externa arenorna hör väljararenan, arenan av starkt berörda, utvecklingsarenan, arenor på andra nivåer, sociala arenor och den offentliga debattarenan.

Enkäterna till svenska KSO och europeiska borgmästare har också omfattat uppfattningarna om ett antal externa aktörers makt.

Tabell 2 Borgmästarnas uppskattning av kommunexterna aktörers inflytande. Medelvärden skala 0-4.

	Sverige	Sexton europeiska länder	Differens
Ledande partiföreträdare	2,7	1,8	+0,9
Stat och landsting	2,6	2,2	+0,4
Det lokala näringslivet	2,2	1,9	+0,3
Fackföreningsledare	1,4	1,2	+0,2
Journalister	2,0	2,0	+0,0
Riksdagsledamöter, ministrar	1,3	1,7	-0,5
Frivilliga föreningar	1,5	2,0	-0,5
Kyrkan	0,8	1,5	-0,7
Lokala enfrågegrupper	1,2	1,9	-0,7

Bilden blir här lite annorlunda än när vi såg på de kommuninterna aktörerna. Av nio aktörskategorier som efterfrågats menar svenska KSO att fem är mäktigare än vad deras europeiska kolleger tycker. För fyra kategorier är bilden den omvända. De i svenska kommuner mer framträdande aktörerna är ledande partiföreträdare (här är skillnaden stor - nästan ett helt skalsteg på den femgradiga skalan), de högre nivåerna i den offentliga sektorn, fackföreningarna och det lokala näringslivet. Mindre betydelsefulla i svenska än i europeiska kommuner är enfrågerörelser, kyrkan, frivilliga organisationer och enskilda parlamentsledamöter och ministrar.

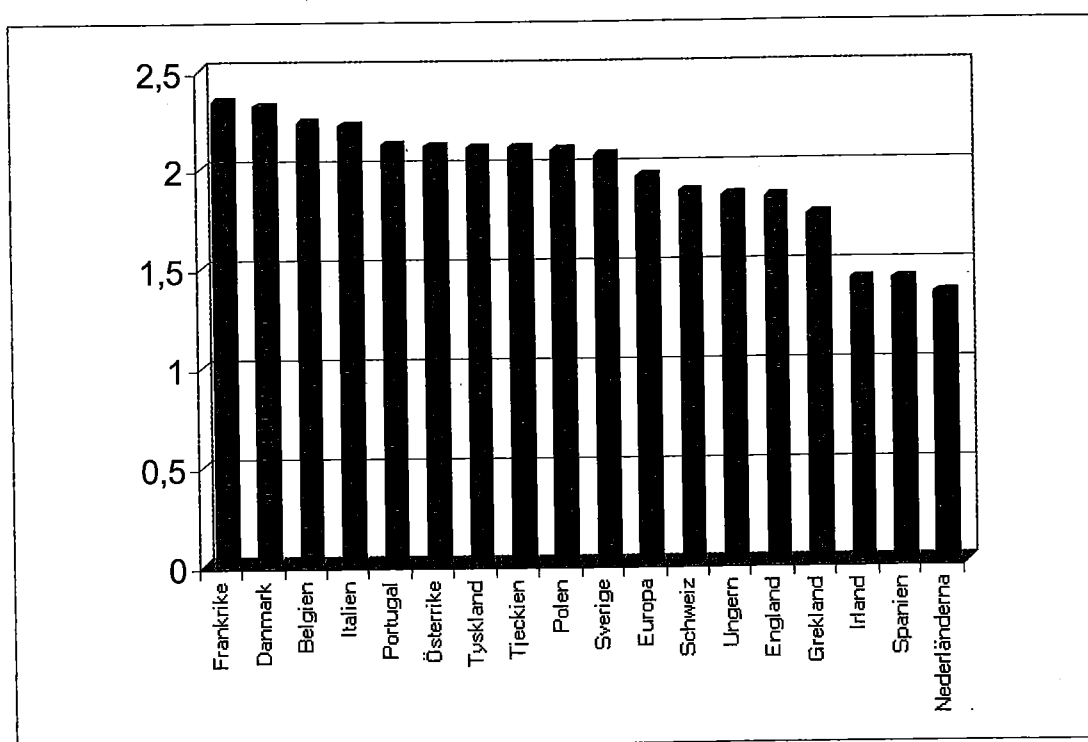
Liksom när det gällde de kommuninterna förhållandena har jag beräknat ett mått på borgmästarens "externa makt" som skillnaden mellan bedömningen av borgmästarens inflytande och den "genomsnittliga externa aktörens" inflytande.

I detta avseende rapporterar sig de svenska kommunstyrelseordförandena som mer inflytelserika än det europeiska genomsnittet. Det svenska medelvärdet är 2,06 att jämföra med det europeiska medelvärdet på 1,95. Sverige ingår tillsammans med borgmästare i Frankrike, Danmark, Belgien, Italien, Portugal, Österrike, Tyskland, Tjeckien och Polen i den toppgrupp där man anser att borgmästarens maktövertag

över de kommunexterna aktörerna är mer än två skalsteg. Det finns förstås också en variation inom Sverige mellan olika KSO. Det lägsta observerade värdet är -0,33. Den som rapporterar detta värde tycker sig alltså själv ha ett inflytande som är en tredjedels enhet

lägre på den femgradiga skalan än vad den genomsnittliga kommunexterna aktören har. Var fjärde KSO rapporterar lägre inflytandevärde än 1,67 och var fjärde högre än 2,11. Högsta observerade värde är 3,56.

Figur 4 Extern makt. Skillnaden mellan uppskattning av borgmästarens inflytande (0-4) och medelvärdet av kommunexterna aktörers inflytande.



Svenska kommunstyrelseordförande tycker sig sammanfattningsvis ha lika stort inflytande som det tillfrågade urvalet europeiska borgmästare. När de gör samma slags bedömning av andra aktörer i kommunen skiljer sig dock Sverige från andra länder. Aktörer inom den kommunala politiska och administrativa organisationen bedöms vara mäktigare än deras europeiska motsvarigheter, medan det omvända

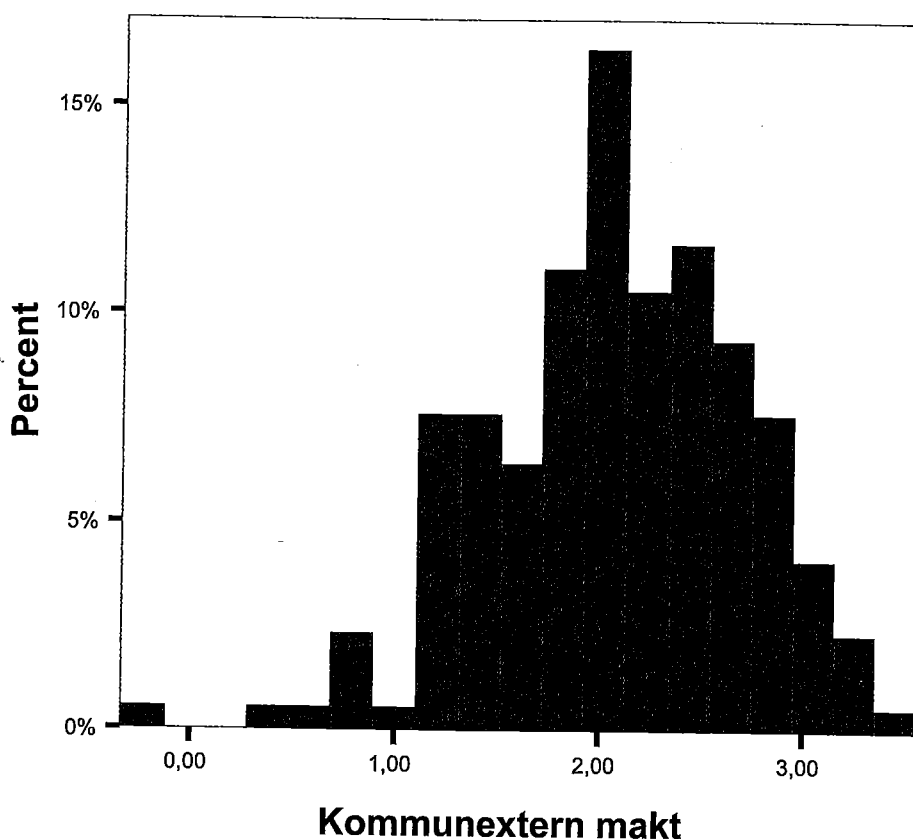
gäller för utomkommunala aktörer. Av dessa iakttagelser följer att de svenska borgmästarna i förhållande till andra aktörer känner sig mindre inflytelserika inom den kommunala organisationen än den genomsnittliga europeiska borgmästaren. Däremot känner de sig mer inflytelserika utom kommunen.

Den första iakttagelsen, den relativa inomorganisatoriska maktlösheten, skulle kunna förstås som en konsekvens

av svenska kommunstyrelseordförandes svaga institutionella ställning, där såväl legitimiteten av ett direkt folkligt mandat som en hierarkisk befälsställning gentemot förvaltningen saknas. Där- emot kan avsaknaden av institutionell makt inte rimligen förklara varför sven- ska KSO tycker sig vara mäktigare än andra länders borgmästare gentemot aktörer utanför kommunen. Det finns

för närvarande³ inte någon möjlighet att undersöka dessa båda frågor. Där- emot ska vi vända oss till den variation som vi har observerat inom Sverige - mellan olika svenska kommunstyrelse- ordförande. Om vi kan förstå vad som producerar dessa skillnader, kan det vara möjligt att också få fingervisningar om vad som ligger bakom skillnaderna mellan länderna.

Figur 5 Svenska kommuner fördelade efter KSO:s externa makt



Kommentar: Extern makt är skillnaden mellan uppskattningen av KSO:s inflytande och medelvärdet av de kommunexterna aktörernas inflytande. Båda är mätta med skalan 0-4.

³ Orsaken är att de europeiska data ännu inte är tillgängliga för en mer ingående komparativ analys. Analyserna i den här artikeln bygger därför i huvudsak på det svenska materialet.

Fyra hypoteser om varför kommunalråd har olika mycket makt

Det är säkert så, att viktiga orsaker till skillnader mellan olika kommunalråd kan hänföras till personliga egenskaper. Den svenske statsvetaren Stig Montin skriver i ett konferensbidrag: "Exactly how strong the position is vis-à-vis the party organisation and the chief executive managers, depends to a large extent by personal characteristics" (Montin 2003). Borgmästarenkäten innehåller få frågor som skulle kunna belysa en sådan hypotes. Inga samband mellan de båda maktindikatorerna å ena sidan och kön, ålder, år som KSO eller invandrarskap visar sig dock vara signifikanta. Det kan i och för sig tänkas att det är djupare personlighetsdrag som har betydelse. Frågor som skulle kunna belysa sådana samband saknas dock. Jag ska därför gå över till att betrakta några mer strukturella hypoteser. Detta har dessutom den fördelen, att om vi vill använda resultat från en undersökning om skillnaderna mellan kommunstyrelseordförande i Sverige för att också få idéer om vad länder-skillnader kan bero på, verkar det rimligast att tänka sig att det är i institutionella och strukturella skillnader som förklaringar kan sökas. Fyra olika sådana hypoteser ska här utvecklas och prövas.

Governance-hypotesen

Startpunkten för den här artikeln var den svenska kommunstyrelseordförandens avsaknad av formell auktoritet.

Formell auktoritet är ett centralt inslag i den hierarkiska samordningsmodellen. Ett alternativ till hierarkisk samordning som det på senare tid blivit allt mer inne att tala och skriva om är nätverkssamordning (Se till exempel Sørensen 2002). Till skillnad från i hierarkin finns det ingen deltagare i nätverket som kan beordra någon annan att göra något och räkna med att bli åtlydd. Deltagande i nätverket bygger på utbytesrelationer, och styrning och samordning i nätverk kommer att ta sig helt andra uttryck än styrning och samordning i hierarkier. Bland samhällsforskare, inte minst statsvetare, har det blivit populärt att omtala denna styrning och samordning i nätverk med det svåröversatta engelska uttrycket "*governance*". I borgmästarenkäten finns några frågor som kan tolkas som indikatorer på att borgmästaren ägnar sig åt *governance*. Det är dels en fråga om kontaktmönster – hur ofta förekommer kontakter med andra aktörer. Det handlar i princip om ungefär samma uppsättning aktörer som i den tidigare undersökta frågan. Frågan lyder:

Hur ofta kommunicerar du muntligen (möten, telefonsamtal etc, – inte skriftlig kommunikation) med följande personer/grupper?

Svar skulle lämnas för varje aktörskategori med endera av de fem svarsalternativen: Dagligen, 2-4 gånger per vecka, en gång i veckan, 1-3 gånger i månaden, sällan/aldrig. För att få jämförbara svar har jag kodat om dessa ordinala svar så att de ungefär motsvarar antal gånger per år med siffervärdena 200, 144, 48, 22 och 0. I den mån som nätverkandet innefattar sådan

muntlig kommunikation har vi i denna indikator ett mått på nätverkandets omfattning. När det gäller innehållet i flödena i nätverkets utbytesrelationer är det magrare med indikatorer. Jag har valt att studera en fråga som handlar om från vem eller vilka borgmästaren fick stöd i samband med valet:

Som kandidat i det senaste kommunalvalet, i vilken utsträckning hade du stöd av följande personer/grupper?

Bland de uppräknade aktörerna har jag valt ut partiets nationella organ, nationella politiker, framstående personer i lokalsamhället, fackföreningar, det lokala näringslivet, lokala media, kyrkan och lokala föreningar. Svar skulle lämnas på en femgradig skala från "inte alls" till "i mycket stor utsträckning."

Det blir på det här sättet tre olika indikatorer på governance:

- Genomsnittlig kontaktfrekvens per år med kommuninterna aktörer (Intern kontakt)
- Genomsnittlig kontaktfrekvens per år med kommunexterna aktörer (Extern kontakt)
- Stöd i valet från externa aktörer (Externt stöd)

Hypotesen som ska testas är alltså, att högre värden på dessa indikatorer åtföljs av högre värden på de båda maktindikatorerna. KSO vinner alltså makt internt i kommunen och externt utanför den kommunala organisationen genom nätverkande.

Innan vi övergår till att pröva hypotesen ska vi som hastigast se på de tre variablernas endimensionella fördelningar:

Tabell 3 KSO:s interna kontakter, externa kontakter och erhållet externt stöd i valrörelsen.

	Minimum	Första kvartilen	Medelvärde	Tredje kvartilen	Maximum	n
Intern kontakt	36,2	86,2	109,7	131,5	178,7	158
Extern kontakt	26,9	49,4	63,2	74,5	116,6	175
Externt stöd	0	8	12,1	16	25	165

Den genomsnittliga kontaktfrekvensen med en av de interna aktörskategorierna är alltså, med de lite grova kodningar som gjorts lägst 36 gånger per år och högst 179 gånger. Medeltalet är 110 gånger. Den teoretiskt möjliga variationsvidden för de båda kontaktindikatorerna är från noll till 200. Med de kommunexterna aktörerna är kontakterna mindre frekventa. De varierar från

27 till 117 gånger per år med medelvärdet 63. Stödvariabeln har konstruerats som en summa av svaren på de åtta aktörskategorierna sedan dessa kodats med siffervärdena 0-4. Variabeln kan alltså variera mellan 0 och 32. Lägst värde, som alltså motsvarar inget stöd från någon aktör är 0. Högsta redovisade värdet är 25 motsvarande det genomsnittliga stödet 3,13 (3 motsvarar "i

stor utsträckning"). Medelvärde är 12,1 motsvarande ett genomsnittligt stöd 1,51 (mellan "i liten utsträckning" och "i viss utsträckning").

De båda kontaktfrekvensindexen visar sig inte ha något samband med det upplevda innehavet av makt internt och externt. Detsamma gäller om stöd från externa aktörer i valrörelsen (externt stöd) och KSO:s makt i förhållande

till de kommuninterna aktörerna. När det gäller makten i förhållande till de kommunexterna aktörerna blir det emellertid ett signifikant samband. Det intressanta är att detta samband är negativt, det vill säga den KSO som fick stöd av externa aktörer i valrörelsen tycker att hon har mindre makt i förhållande till just externa aktörer.

Tabell 4 Samband mellan interna och externa kontakter, externt stöd och intern och extern makt. Bivariata regressionsanalyser.

	Intern makt		Extern makt	
	B	r_{xy}	B	r_{xy}
Interna kontakter	0,001	0,067	0,000	0,010
Externa kontakter	0,001	0,026	0,000	0,000
Externt stöd	-0,005	-0,050	-0,023 **	0,192

*Signifikansnivåer: * = 10 procent; ** = 5 procent; *** = 1 procent*

Om det finns samband mellan de olika förklaringsfaktorerna (här interna och externa kontakter samt externt stöd) kan dessa slutsatser vara bedrägliga. Vi

ska därför också genomföra en multipel regressionsanalys som tar hänsyn till dessa samband.

Tabell 5 Samband mellan interna och externa kontakter, externt stöd och intern och extern makt. Multivariata regressionsanalyser.

	Intern makt	Extern makt
Konstant	0,796 ***	2,157 ***
Interna kontakter	0,001	-0,000
Externa kontakter	0,002	0,003
Externt stöd	-0,011	-0,024 **
R^2_{adj}	-0,004	0,011

*Signifikansnivåer: * = 10 procent; ** = 5 procent; *** = 1 procent*

Resultatet av den flerdimensionella analysen blir detsamma som när vi endast betraktade sambanden mellan varje oberoende variabel och de beroende variablerna parvis. Endast en statistiskt signifikant effekt kan noteras: Externt stöd minskar upplevelsen av inflytande relativt de kommunexterna aktörerna. En ökning av det externa stödet med en enhet (kom ihåg att det var en 32-gradig skala) minskar upplevelsen av externt inflytande med 0,02 enheter på en femgradig skala. Om till exempel en extern aktör ökar sitt stöd från ingenting till "i mycket stor utsträckning" kommer stödvariabeln att öka med fyra enheter. Upplevelsen av externt inflytande minskar då med nästan 0,1 enhet på den femgradiga skalan.

Med tanke på den innebörd som jag här har givit åt nätverksrelationerna, det vill säga det handlar om utbytesrelationer, är det egentligen inte förvånande att det uppträder ett negativt samband: KSO byter till sig externt stöd och ger istället tillbaka makt. Däremot stämmer det inte överens med hur hypotesen formulerades, där vi antog att nätverkandet var ett sätt att få makt för KSO. Så har nog saken också uppfattats av de författare som sysselsatt sig mycket med begreppet *governance*. Genom att delta i nätverk får de politiska aktörerna makt över sådant som de annars inte kunde påverka. Det som här belyses är snarast myntets baksida: Genom att knyta politiska beslutsfattare till sig i nätverksrelationer kan externa aktörer få makt som de annars inte skulle

haft tillgång till. När det gäller den kommuninterna makten finns det inga signifikanta effekter, inte ens av det kommuninterna nätverkandet. KSO blir inte mer inflytelserik i kommunens politiska och administrativa organisation genom att ha täta kontakter med organisationens olika aktörer.

Partipolitisk styrka

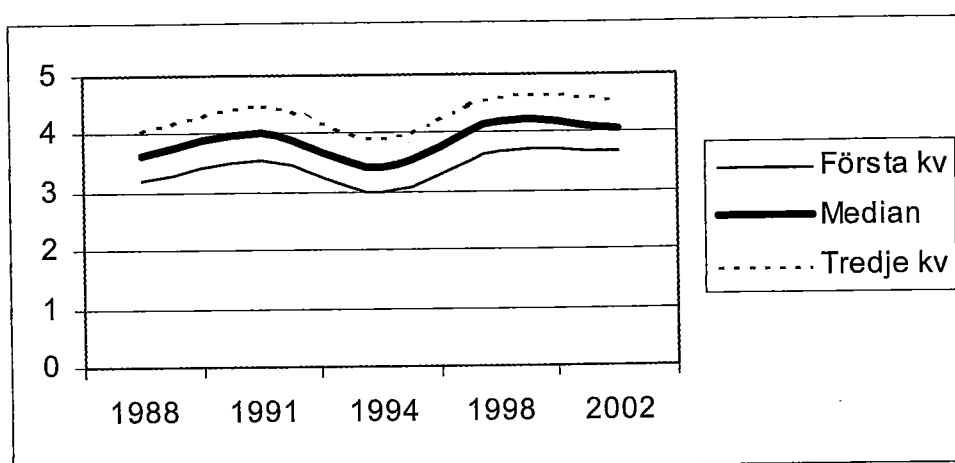
Nästa hypotes som vi ska pröva är att en källa till KSO:s makt är hans parlamentariska styrka. Med genombrottet för det kvasiparlamentariska systemet (Bäck et al 2000) efter 1970-talets sammanläggningsreform har allt mer av det reella politiska beslutsfattandet i kommunerna kommit att koncentreras till de "styrande koalitioner" som man lyckats bilda. Bildandet av sådana koalitioner har med den tilltagande partifragmenteringen av kommunernas fullmäktige kommit att bli en allt besvärligare procedur. Det kanske vanligaste måttet på partifragmentering är det "effektiva antalet partier" (ENP, *Effective Number of Parties*; Laakso och Taagepera 1979). Måttet konstrueras som det inverterade värdet av Herfindahls (1950) index - vilket i sin tur är summan av partiernas kvadrerade mandatandelar. ENP blir ett om alla ledamöter av fullmäktige tillhör samma parti och det blir lika med antalet ledamöter om varje ledamot bildar ett eget parti. Tal mellan 1 och maximum N tar hänsyn till partiernas relativa storlek.⁴

⁴ Följande exempel kan illustrera: I ett fempartisystem med partiandelarna 20, 20, 20, 20 och 20 procent blir ENP 5. Om andelarna istället är 40, 15, 15, 15 och 15 blir ENP 4,2. Partiandelarna 60, 10, 10, 10 och 10 ger ENP = 2,5 och andelarna 80, 5, 5, 5 och 5 producerar ENP 1,5

Det effektiva antalet partier i svenska kommuner har under de fem senaste valperioderna i medeltal (median) varit mellan 3,6 och 4,2. Inte efter något val har den lägsta kvartilen varit under 3,0, det vill säga åtminstone 75 procent av kommunerna har uppvisat ett effek-

tivt antal partier som är större än 3. Trenden är måttligt ökande, vilket innebär att den partipolitiska sammansättningen av de lokala fullmäktigeför-samlingarna blir mer och mer komplicerad.

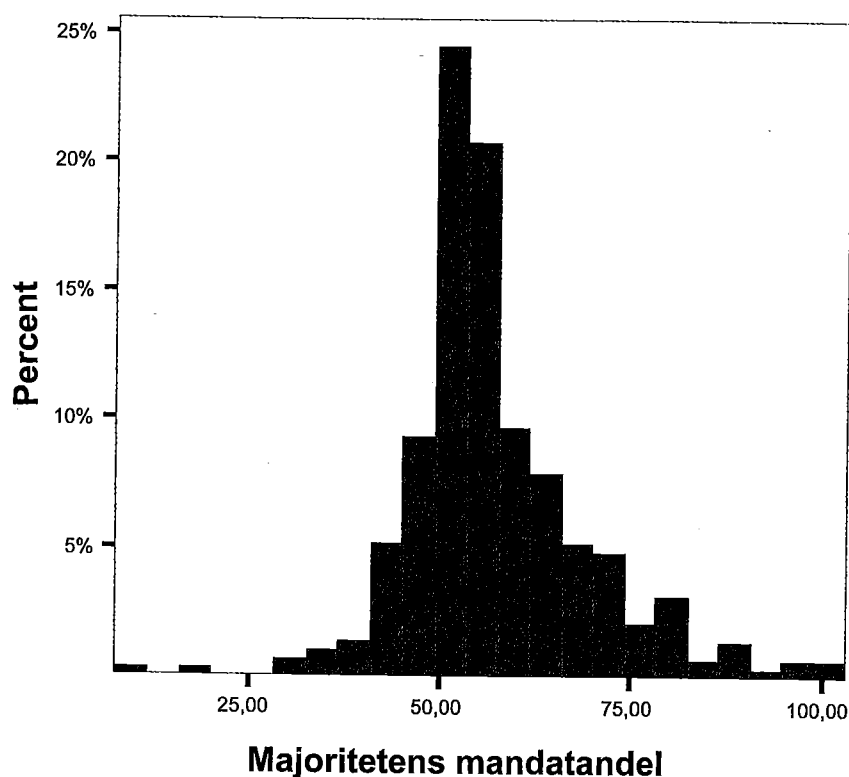
Figur 6 Effektiva antalet partier i kommunfullmäktige 1988-2002 (kvartiler)



Jag låter ENP vara en första indikator på partipolitisk styrka, eller egentligen partipolitisk svaghet. Idén är att ju större partifragmenteringen (ENP) är, desto svårare är det att bilda handlingsdugliga koalitioner, och desto svagare blir borgmästaren.

Ett par andra mått, som också har med koalitionsbildandet att göra ska introduceras. Det ligger nära till hands att använda den styrande koalitions mandatandel som ett sådant mått. Vi kunde föreställa oss, att ju större andel av mandaten som den styrande koalitionen kommenderar, desto handlingskraftigare blir den.

Figur 7 Kommunerna fördelade efter den styrande koalitionen andel av fullmäktige. Procent.

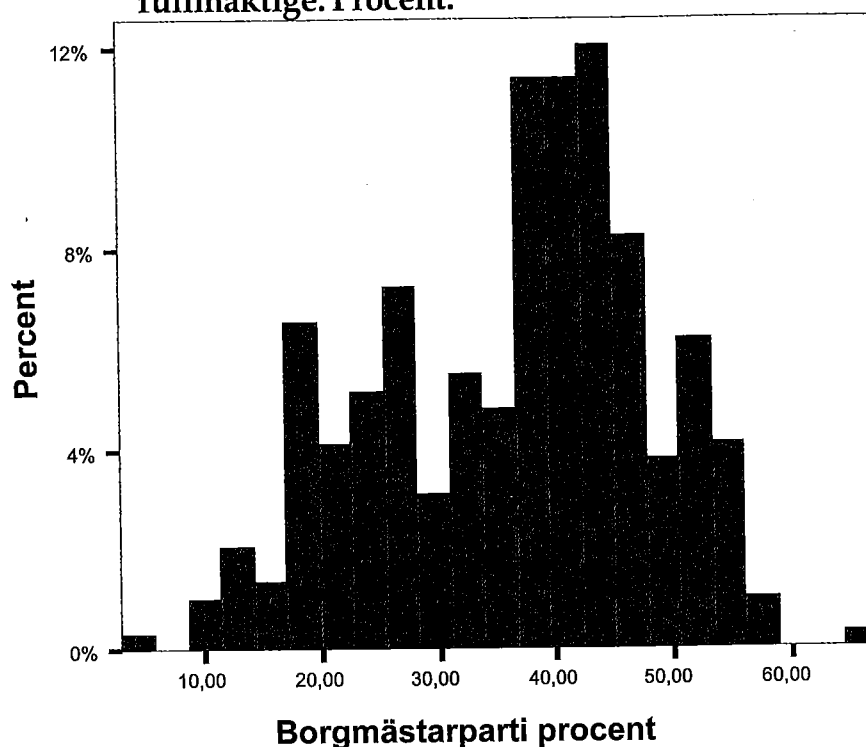


Det är stor variation med avseende på majoritetens mandatandel. Det lägsta värdet är 7,7 procent och det högsta är 100 procent. I 18,6 procent av kommunerna har den styrande koalitionen mindre än 50 procent av fullmäktiges mandat, och är alltså minoritetsregeringar. I var fjärde kommun är mer än 62,9 procent av fullmäktige med i den styrande koalitionen. Minoritetsregeringarna kan antas vara mindre beslutskraftiga än majoritetsregeringarna eftersom de måste förhandla till sig en fullmäktigemajoritet i viktiga frågor. Men det är inte säkert att de överstora (*oversized*) koalitioner är mer besluts- och handlingskraftiga. Överstora koalitioner innehåller fler partier än vad som är nödvändigt för att uppnå majo-

ritet. Skäl att bilda sådana kan vara att man till exempel är angelägen att knyta upp fler partier som ansvariga för den förda politiken, eller att man vill förändra den inre maktbalansen i koalitionen (se Hanna Bäck 2003). Överstora koalitioner kommer att internalisera den förhandlingsprocess som minoritetsregeringar måste föra i fullmäktige.

En tredje indikator som vi ska ta upp här har att göra just med borgmästarens tyngd i koalitionsbildningar. Vi låter denna indikeras av KSO:s eget partis mandatandel:

Figur 8 Kommunerna fördelade efter KSO:s partis andel av fullmäktige. Procent.

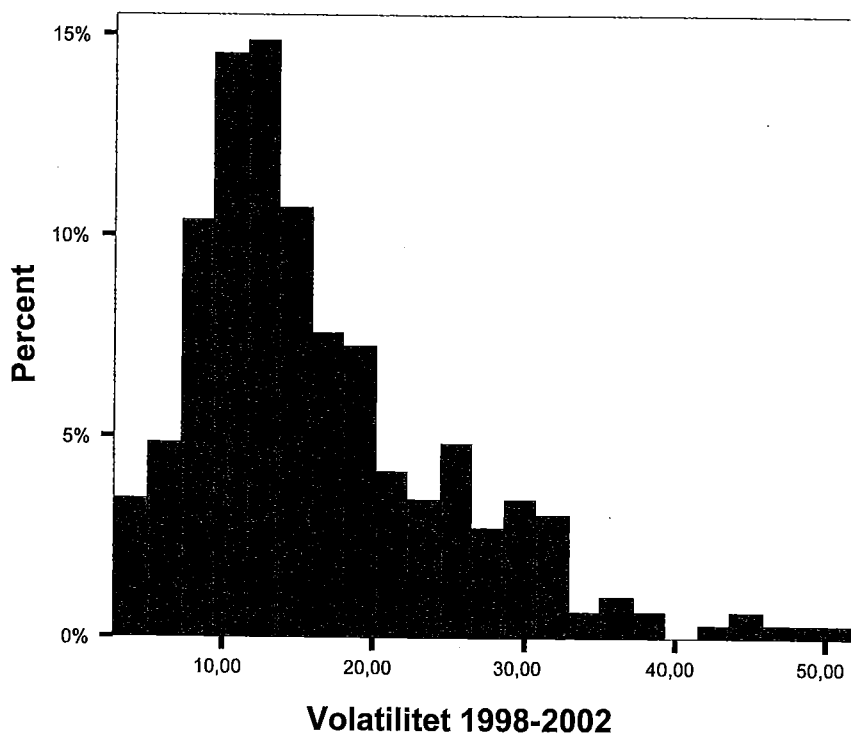


Borgmästarpartiets mandatandel varierar från 2,9 till 67,4 procent av fullmäktige. Medelvärdet över kommunerna är 36,4 procent. Ju större borgmästarpartiet är, desto tyngre kommer det att väga i beslutsförhandlingarna i koalitionen, och om borgmästarpartiet har mer än 50 procent behövs det över huvud taget ingen koalition.

Slutligen ska en annan aspekt på den partipolitiska styrkan uppmärksammas, nämligen dess stabilitet. Ju stabilare de partipolitiska förhållandena är, desto mer kan olika aktörer lita på att beslut som fattas inte kommer att ändras och utfästelser som KSO gör infrias. Vi ska mäta stabiliteten med rörligheten (volatiliteten) i väljarkåren. Ett vanligt mått på denna brukar beräknas som hälften av de summerade

absoluta (alltså utan hänsyn till riktning) nettoförändringarna av partiandelarna mellan två val (jämför Pedersen 1983).

Figur 9 Kommunerna fördelade efter väljarkårens volatilitet mellan 1998 och 2002



Kommentar: Volatiliteten beräknas som halva summan av de absoluta partivisa förändringarna i röstandel mellan de två valen.

Mellan valen 1998 och 2002 var väljarörligheten mellan 2,9 och 9,8 procentenheter i en fjärdedel av kommunerna. Nästa fjärdedel befann sig mellan 9,8 och 14,2 procentens volatilitet. I den fjärdedel som hade högst volatilitet var den mellan 21 och 52,2 procentenheter.

Den partipolitiska styrkehypotesen kan nu summeras:

- KSO har mindre makt i kommuner med stor partifragmentering (ENP).
- KSO har mer makt i kommuner där den styrande koalitionen har en stor andel av mandaten.
- KSO har mer makt i kommuner där det egna partiet har en stor andel av mandaten.

- KSO har mindre makt i kommuner med stor väljarörlighet (volatilitet)

Liksom i förra avsnittet ska nu dessa hypoteser testas med hjälp av regressionsanalys:

Tabell 6 Sambandet mellan egenskaper hos det lokala partisystemet och KSO:s interna och externa makt. Bivariata regressionsanalyser.

	Intern makt		Extern makt	
	B	r_{xy}	B	r_{xy}
Koalitionens procent	-0,003	-0,078	-0,003	-0,066
Egna partiets procent	-0,002	-0,046	-0,001	-0,019
Volatilitet	-0,005	-0,088	-0,009 *	-0,128
ENP	-0,012	0,017	0,056	0,060

Signifikansnivåer: * = 10 procent; ** = 5 procent; *** = 1 procent

Endast en signifikant effekt uppträder i den bivariata analysen: Ju mer ombytlig väljarkåren är, desto svårare har KSO att göra sig gällande gentemot de kommunexterna aktörerna. I övrigt har det egna partiets mandatandel, den styrande koalitions mandatandel och den partipolitiska fragmenteringen av fullmäktige ingen betydelse. När det gäller koalitions styrka finns det anledning att förmoda, att ett eventuellt samband inte skulle vara alldeles linjärt. En koalition med en liten majoritet är sårbar. Man kan föreställa sig att en sådan situation är ett incitament för aktörer som vill påverka att utsätta koalitions parter för påtryckningar. En koalition med ett bredare parlamentariskt underlag är ett mindre utsatt mål för sådan påverkan. Inte heller verkar det särskilt meningsfullt att utsätta en minoritetskoalition för påtryckningar, eftersom en minoritetskoalition alltid är beroende av tillfälliga röstningskoalitioner i fullmäktige, vare sig den är en stor eller liten minoritet. För att undersöka om det eventuellt skulle kunna finnas ett så-

dant icke-linjärt samband har vi delat in kommunerna i fyra lika stora grupper (kvartiler) beroende på den styrande koalitions mandatandel. Det visar sig (Tabell 7) att ett mönster som liknar det hypotetiska kan skönjas.

Tabell 7 Genomsnittlig intern och extern makt i kvartiler efter den styrande koalitionens mandatandel.

	Intern makt	Extern makt
Första kvartilen (7,69-51,02)	1,03	2,20
Andra kvartilen (51,11-54,84)	0,78	1,87
Tredje kvartilen (54,9-62,86)	0,89	2,00
Fjärde kvartilen (63,26-100)	0,94	2,10

Vi ska i de fortsatta analyserna, för att kontrollera för denna eventuella kurvlinjaritet, ta med oss en variabel för "knappa majoriteter", som blir ett om majoriteten befinner sig i andra kvarti-

len och noll i de andra tre kvartilerna. Sambanden mellan denna variabel för "knapp majoritet" och maktindexarna är -0,126 för intern makt och -0,152 för extern makt.

Tabell 8 Samband mellan det lokala partisystemets egenskaper och intern och extern makt. Multivariata regressionsanalyser.

	Intern makt	Extern makt
Konstant	1,705 ***	1,889 ***
Koalitionens procent	-0,005	-0,005
Knapp majoritet	-0,163 *	-0,272 **
Egna partiets procent	-0,005	0,005
Volatilitet	-0,006	-0,010 **
ENP	-0,058	0,126
R ² _{adj}	0,014	0,030

Signifikansnivåer: * = 10 procent; ** = 5 procent; *** = 1 procent

Det visar sig att bara en av de indikatorer som har med koalitioners besluts- och handlingskraft att göra har någon signifikant effekt på maktindikatorerna. Att ha en knapp majoritet är en black om foten. KSO som kan stödja sig på minoriteter eller på mycket breda koalitioner i fullmäktige har mer makt än de som stödjer sig på en knapp ma-

ajoritet. Däremot ger det inte mer makt att det finns få partier, att den styrande koalitionen har en stor mandatandel eller att KSO:s eget parti är stort. Väljarkårens volatilitet har precis som förväntat en negativ effekt på KSO:s kommunexterna inflytande. Ju rörligare väljarkåren är, desto lägre är KSO:s externa inflytande.

En tolkning av dessa resultat kan vara att de problem som sammanhänger med beslutsfattandet i flerpartikoalitioner normalt sett är löst. Om det inte är löst, så bildas koalitionen inte, eller så överlever den inte. Indikatorerna på svårigheterna att åstadkomma besluts- och handlingskraftiga styrande koalitioner blir därför verkningsslösa på inflytandemåtten. Däremot är särskilt de externa aktörerna oroliga för partipolitisk rörlighet. Om det råder osäkerhet om KSO:s politiska framtid blir hans inflytande mindre. Volatiliteten har negativa konsekvenser för såväl det inre som det yttre inflytandet, även om det bara är effekten på det yttre inflytandet som är statistiskt säkerställt.

Ekonomisk styrka

I ett internationellt komparativt perspektiv är de nordiska, och kanske speciellt de svenska kommunerna i ekonomiska termer stora organisationer. Orsaken är förstås det tunga ansvar kommunerna i Sverige och de övriga nordiska länderna har för tillhandahållandet av välfärdsstatens tjänster.

Det finns anledning att anta att den kommunala organisationens storlek och budgetens absoluta storlek är politiska resurser i sig. En kommunal politisk ledare som står i spetsen för en organisation som använder 30 miljarder kronor årligen (som i Stockholms fall) har mer ekonomisk makt än den "borgmästare" som har att hantera en budget på 1 miljard. Den borgmästare som leder en stad med 50.000 anställda är mäktigare än den som leder en organisation med 300 personer på lönelistan. Som indikator

på denna ekonomiska maktsituation använder jag här antalet årsarbetare, som varierar mellan drygt 200 och 40.000 och med ett medianvärde på ganska precis 1.000. En betydelsefull omständighet bakom antalet anställda är förstas kommunens befolkningsstorlek. Genom statsbidragssystemet blir folkmängden också av central betydelse för de tillgängliga ekonomiska resurserna. Som en andra indikator på resursdimensionen tar jag därför också med kommunens folkmängd.

En annan aspekt på ekonomins betydelse är de kommunala finansernas utveckling. I projektet *Fiscal Austerity and Urban Innovation* framhåller Mouritzen (1992) att det just är dynamiken i ekonomin som är den avgörande faktor som bestämmer de politiska restriktionerna (eller för den delen möjligheterna). Mouritzen talar om "finansiell stress" som bestäms som kvoten mellan förändringen mellan två budgetår av de intäkter kommunen inte kan påverka och förändringen av den beroende befolkningens andel. Jag nöjer mig här med ett resultatmått, som ju också är dynamiskt i den meningen att det summerar skillnaden mellan ekonomiska in- och utflöden under ett år. Som indikator använder jag kommunernas resultat per invånare före extraordinära poster för år 2002. Den bakomliggande idén är att ett uppkommande negativt resultat på olika sätt innebär restriktioner på det politiska handlingsutrymmet, vilket kan förmodas minska kommunstyrelseordförandens upplevelse av att ha makt. Alldenstund underskottet måste åtgärdas, inte minst på grund av lagstiftningens balanskrav, kommer

”borgmästaren” i en förr eller senare tvingande situation.

Det har i olika sammanhang framhållits den betydelse för kommunernas ekonomiska och finansiella utveckling som befolkningsförändringarna har. Den enskilt mest betydelsefulla faktorn för att förstå uppkomsten och omfattningen av finansiell kris i kommunerna är befolkningsminskning (Berlin och Carlström 2003). En fjärde indikator blir den procentuella befolkningsförändringen mellan åren 2001 och 2002. I ett bredare perspektiv sammanhänger be-

folkningsutvecklingen med framförallt näringslivets struktur. Jag väljer här att göra en tudelning mellan å ena sidan kommungrupperna ”landsbygdskommuner”, ”glesbygdskommuner” och ”industrikommuner” å ena sidan och alla andra kommungrupper å andra sidan⁵. Sambandet mellan denna indelning i kommuner med dominerande primär- och sekundärnäringskontra kommuner med dominerande tertiärnäringskontra befolkningsförändring är högt ($r_{xy} = -0,41$).

Tabell 9 Kommunalekonomiska och demografiska nyckeltal

	Minimum	Första kvartilen	Median	Medelvärde	Tredje kvartilen	Maximum
Årsarbetare	224	710	1.083	2.029	2.164	40.829
Resultat/inv	-8.741	-353	200	29	538	4.039
Befolkning	2.608	9.951	15.207	30.830	32.284	758.148
Folkökning	-6,00	-0,65	0,00	-0,07	0,05	2,70
Industri/jordbruk	0			0,43		1

De olika varianterna av hypotesen om ekonomisk styrka kan nu sammanfattas:

- KSO har mer makt i kommuner med många anställda än i kommuner med få anställda
- KSO har mer makt i kommuner med stor folkmängd än i kommuner med liten folkmängd
- KSO har mer makt i kommuner med positivt ekonomiskt resultat än i kommuner med negativt resultat
- KSO har mer makt i kommuner med växande befolkning än i avfolkningskommuner
- KSO har mer makt i kommuner som domineras av tertiärnäringskontra än i kommuner dominerade av primär- och sekundärnäringskontra

⁵ För indelningen i kommungrupper se <http://www.svekom.se/stat/statistik/Kommunfakta/kgrupp.htm>

Tabell 10 Samband mellan kommunalekonomiska och demografiska nyckeltal och intern och extern makt. Bivariata regressionsanalyser.

	Intern makt		Extern makt	
	B	r_{xy}	B	r_{xy}
Årsarbetare	0,000	-0,005	0,000	0,034
Resultat	-0,000	0,098	-0,000	-0,060
Log befolkning	0,024	0,043	0,088	0,120
Befolkningsökning	0,092 **	0,177	0,180 ***	0,231
Industri- /jordbrukskommun	-0,133 *	-0,135	-0,285 ***	0,223

Signifikansnivåer: * = 10 procent; ** = 5 procent; *** = 1 procent

Den bivariata analysen pekar på att antagandet att KSO har mer makt i kommuner med många anställda inte stämmer. Detsamma gäller det antagna sambandet mellan ekonomiskt resultat och KSO:s inflytande. I de övriga fallen går

sambanden i förväntad riktning: KSO tycker sig ha mer makt i stora kommuner, expansiva kommuner och i kommuner med dominerande serviceindustri. Sambandet med folkmängd är dock inte signifikant.

Tabell 11 Samband mellan kommunalekonomiska och demografiska nyckeltal och intern och extern makt. Multivariata regressionsanalyser.

	Intern makt	Extern makt
Konstant	1,725 **	2,673 ***
Årsarbetare	0,000	0,000
Resultat	0,000	-0,000
Log befolkning	-0,082	-0,054
Folkökning	0,088 **	0,147 **
Industri/jordbruk	-0,124	-0,234 **
R^2_{adj}	0,023	0,049

Signifikansnivåer: * = 10 procent; ** = 5 procent; *** = 1 procent

Den multivariata analysen ger i huvudsak samma resultat. Den viktigaste skillnaden är att sambandet mellan kommuntyp (industri och jordbruks-

kommun) och intern makt minskar så pass mycket att det inte längre är signifikant.

Makt över kommunen är en källa till yttre makt

Den tidigare analysen av de politiska majoritetsförhållandenans betydelse visade att kontroll över en stabil och säker majoritet är en maktresurs för KSO i förhållande till aktörer utanför kommunen. Den som har en stabil och säker politisk majoritet kan åstadkomma kommunala beslut, och är därmed en aktör vars hot och löften är trovärdiga. Det framgick dock också att makten över de kommuninterna aktörerna, och därmed just denna kontroll som stärker KSO:s position i relation till aktörer utanför den kommunala apparaten bara till en del beror på dessa partipolitiska resurser. Här ska vi betrakta kontroll

över kommunen som en maktresurs i förhållande till de kommunexterna aktörerna, oavsett vilken källa makten över kommunen har. Hypotesen kan alltså formuleras:

- Kommunstyrelseordförande som har stort inflytande i jämförelse med de kommuninterna aktörerna har också stort inflytande relativt de kommunexterna aktörerna.

Regressionsanalysen bekräftar hypotesen. Det är ett starkt samband mellan intern och extern makt. Om den interna makten ökar med ett skalsteg, så ökar den externa makten med nästan lika mycket, 0,79 skalsteg.

Tabell 12 Samband mellan intern och extern makt. Regressionsanalys.

	Extern makt
Konstant	1,338 ***
Intern makt	0,792 ***
R^2_{adj}	0,358

Signifikansnivåer: * = 10 procent; ** = 5 procent; *** = 1 procent

Alla hypoteserna samtidigt

Vi har hittills kunnat konstatera att i relation till aktörer utanför den kommunala organisationen stärks KSO:s upplevelse av makt och inflytande av:

- En smal eller bred styrande koalition. En knapp majoritetskoalition ger mindre makt.
- En icke ombytlig väljarkår.
- En kommun vars befolkning växer.

- En kommun vars näringsliv inte domineras av tillverkningsindustri eller jordbruk.
- Makt över aktörer inom den kommunala organisationen.
- Att ha valts utan att behöva lita till stöd från kommunexterna aktörer.

När det gäller den kommuninterna makten tycks den i huvudsak ha andra, här inte identifierade källor. Bara två samband har kunnat beläggas: Liksom

det utåt är en styrka att inte ha en knapp fullmäktigemajoritet, så är det också internt en källa till inflytande. Ordförande i expansiva kommuner tycker sig ha mer makt över de kommuninterna aktörerna än i stagnerande eller kontraktiva kommuner. När det går bra för kommunen stärks ordförandens ställning internt.

Vi ska nu kombinera alla dessa förklaringsvariabler i en totalmodell. Resultaten av denna skiljer sig på två punkter från de tidigare slutsatserna. Sambandet mellan majoritetsförhål-

landena och det interna inflytandet finns kvar, men är inte längre statistiskt signifikant. Sambanden mellan folkökning och näringskaraktär å ena sidan och extern makt har försvunnit. Det gäller särskilt sambandet med näringsstrukturen som har minskat kraftigt. Den rimliga tolkningen av dessa resultat är, att näringsstruktur och folkökning verkar genom en längre orsakskedja, förslagsvis med väljarkårens rörlighet som mellanliggande variabel till upplevelsen av externt inflytande.

Tabell 13 En modell över intern och extern makt. Multipel regressionsanalys.

	Intern makt	Extern makt
Konstant	1,087 ***	1,868 ***
Externt stöd	-0,002	-0,021 ***
Knapp majoritet	-0,128	-0,198 **
Volatilitet	-0,007	-0,011 ***
Folkökning	0,081 *	0,079
Industri/jordbruk	-0,089	-0,043
Intern makt		0,077 ***
R ² _{adj}	0,041	0,464

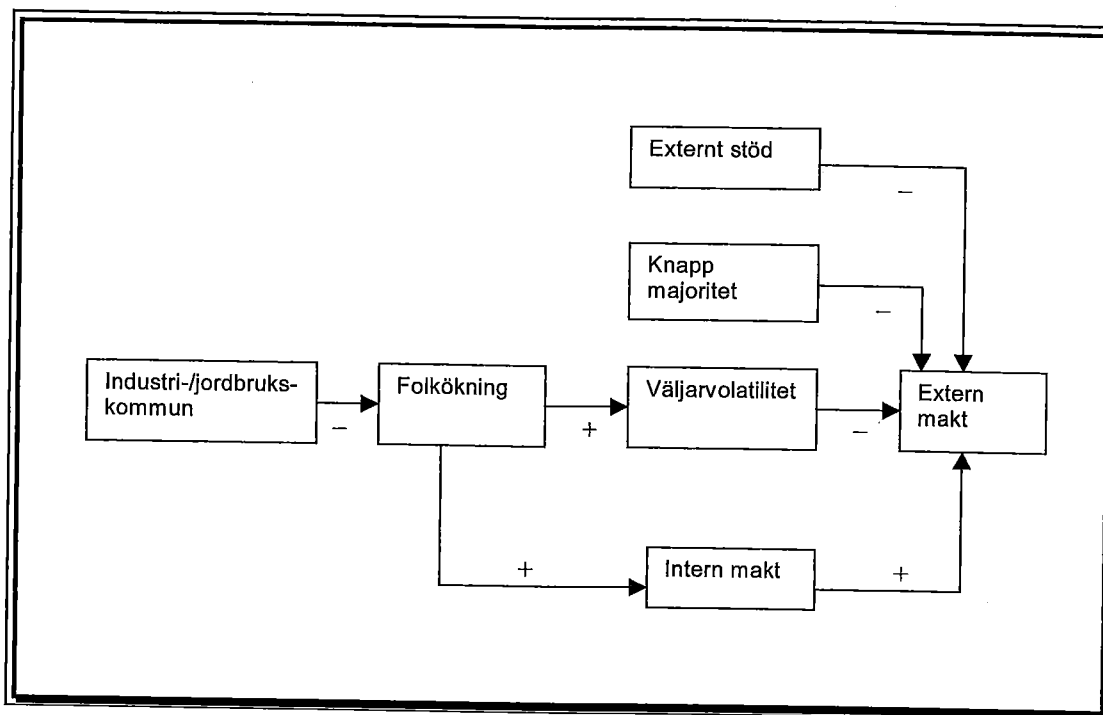
Signifikansnivåer: * = 10 procent; ** = 5 procent; *** = 1 procent

Om man gör antaganden om tidsföljden mellan variablerna i en orsakskedja och genomför en serie regressionsanalyser där man följer kedjan baklänges och successivt låter den "sista" variabeln bli beroende variabel, kan sådana orsakskedjor rekonstrueras. Tekniken brukar kallas stiganalys (Asher 1976). Resultatet av en sådan stiganalys redovisas i figur 10.

Den externa makten påverkas direkt av den partipolitiska styrkan, makten över kommunen och det externa stö-

det. En ombytlig väljarkår och en knapp fullmäktigemajoritet är partipolitiska omständigheter som tenderar att reducera KSO:s makt. Att ha inflytande internt, att kontrollera kommunen, är också en maktkälla i förhållande till utomstående aktörer. Slutligen är den KSO som gjorde sig beroende av externa aktörers stöd i valrörelsen svagare i förhållande till de externa aktörerna. Vi har tolkat det så, att tjänster måste gengäldas.

Figur 10 Kausalmodell över extern makt. Stiganalys.



Kommentar: I figuren markeras de kausallänkar som motsvarar regressionskoefficienter signifikanta på minst nivån 10 procent. Tecknen betecknar sambandets riktning.

Kommunens egenskaper är inte betydelslösa, men de finns längre bak i orsakskedjan och verkar indirekt. En näringsstruktur dominerad av tillverkningsindustri och jordbruk är kopplad till en svagare befolkningsutveckling än en näringsstruktur som domineras av servicenäringsarna. En stark befolkningsutveckling verkar efter två indirekta kedjor, med olika riktning. När det går bra för kommunen går det bra för KSO. En stark befolkningsutveckling medför att KSO får en stark ställning inom kommunen, och denna starka inre position är en maktresurs utåt. Men samtidigt medför folkökningen en mindre pålitlig väljarkår, vilket sänker ordförandens yttre position.

Hur kan borgmästaren bli starkare?

Det är inte mycket av de omständigheter vi här har studerat, som KSO själv kan påverka för att stärka sin ställning. Framförallt är det väl två råd, som skulle kunna motiveras från den genomförda analysen:

- Undvik att göra dig alltför beroende av externa aktörer vid valet. Det kommer en tid när de som har stött dig kommer för att driva in sina fordringar.
- Undvik att bilda alltför knappa styrande koalitioner. Det kan vara bättre att försöka åstadkomma en större och bredare koalition, som

blir mindre sårbar. Det kan till och med vara bättre att regera i minoritet och söka tillfälliga koalitioner i varje fråga än att ha en fast koalition med knappa marginaler.

Om lagstiftaren skulle vara intresserad av att stärka kommunstyrelseordförandenas ställning borde blickarna framförallt riktas mot KSO:s ställning i den interna kommunala organisationen. Vi har sett att KSO som på olika (här i huvudsak inte kartlagda) sätt skaffat sig en stark intern ställning också tycker att de har större inflytande utåt. Vi vet också från de jämförande europeiska data att det är en förhållandevis stor skillnad mellan svenska KSO:s inflytande relativt kommuninterna aktörer och motsvarande maktdifferens för borgmästarna i många europeiska kommunsystem.

Kommentar: I figuren markeras de kausallänkar som motsvarar i har sett hur italienska, portugisiska, polska, tyska, grekiska, schweiziska, danska, österrikiska, franska och belgiska borgmästare menar sig ha större makt i den kommunala organisationen än vad svenska KSO gör. I det undersökta europeiska enkätmaterialen var det bara borgmästarna i Spanien, Ungern, England, Tjeckien, Nederländerna och Irland som tyckte att de hade mindre inflytande än de svenska. Särskilt stor var skillnaden gentemot nämndordförandena, som var en särskilt mäktig kategori i svenska kommuner. I viss mening kan man säga att svenska kommuner har ett slags kollektiv politisk ledning som bildas av KSO och nämndernas ordförande. Men också när vi frågar

efter förhållandet till kommundirektören, förvaltningscheferna och kommunstyrelsen blir det skillnader som pekar på en svagare ställning för svenska KSO.

De viktigaste institutionella skillnaderna mellan de system där borgmästaren anser sig ha mer makt än de svenska KSO och det svenska kan sammanfattas i två grupper. Det handlar dels om valsättet, dels om borgmästarens formella inordning i den kommunala förvaltningshierarkin. I flera av de länder där borgmästarna anser sig vara mäktigare än sina svenska motsvarigheter är borgmästaren direkt folkvald, och åtnjuter därmed en starkare legitimitet och ett eget mandat. Detta är fallet i Italien, Grekland, Polen och Tyskland. I Italien och Grekland tillämpas dessutom ett "bonussystem" där borgmästaren är garanterad en fullmäktigemajoritet. I Grekland, Polen, Frankrike och Spanien har borgmästaren det direkta hierarkiska ansvaret för kommunens förvaltning och tillsätter kommundirektör och/eller förvaltningschefer och ibland hela den kollektiva politiska exekutiven ("kommunstyrelsen").

I brist på sådana institutioner hålls kommunen i det svenska systemet samman av partistrukturen. Det är uppenbart, att ett införande av direktvalda och kanske exekutiva borgmästare, skulle medföra en försvagning av denna struktur. Valrörelserna skulle med nödvändighet bli mer personorienterade. En exekutiv borgmästare skulle ha tillgång till sin formella auktoritet som en källa för makt att leda och samordna den kommunala organisation, som en svensk

KSO i brist på sådan auktoritet tvingas använda partiorganisationen till. Erfarenheterna från system där direktvalda borgmästare har införts pekar också på en försvagning av partisystemet (Rallings et al 2002, Cole 2002, Wollmann 2004)⁶. En ytterligare försvagning av partisystemet skulle kunna ses som negativt ur demokratisk synvinkel: Ytterligare ett steg på vägen mot partisystemets sönderfall och försvinnande (Petersson et al 2000). Med den tilltagande personorienteringen styrs medborgarnas och väljarnas intresse bort från det programmatiska - politikens innehåll - och vi kan röra oss i riktning mot ett system av elitkonkurrens (Schumpeter 1947) och avtagande medborgerligt deltagande över huvud taget.

Men samtidigt måste man konstatera, att partiernas allt hårdare grepp om den kommunala organisationen parat med en avtagande medborgerlig förankring (jämför Bäck 2000) innebär att spänningar och motsättningar uppstår mellan medborgarna och den lokala demokratin. I kommunalpolitiken pågår ett spel som alltmer saknar sin motsvarighet bland väljarna. Medborgarnas främlingskap inför kommunalpolitiken tilltar. Inslag som ökar medborgarnas direkta inflytande, som alltså inte tar omvägen via partierna, på såväl rekryteringen av politiker som på politiska sakfrågor kan kanske lätta på dessa spänningar. Det är i det perspektivet som såväl folkomröstningar, personvalssystemet, anordningar för

brukarstyre och direktvalda borgmästare bör ses.

⁶ Larsen (2002) pekar också på att en försvagning av partiernas ställning ibland varit ett motiv till införande av direkta borgmästarval.

Referenser

Asher, Herbert B., 1976

Causal Modeling. Beverly Hills och London: Sage Publications.

Berlin, Johan och Eric Carlström, 2003

Balans eller nonchalans? En studie av kommuner som beviljats extra finansiellt stöd av staten. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

Bäck, Hanna, 2003

Explaining Coalitions. Evidence and Lessons from Studying Coalition Formation in Swedish Local Government. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen.

Bäck, Henry, 2000

Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid. Malmö: Liber.

Bäck, Henry, Folke Johansson och Helge Larsen, 2000

"Local Government in Nordic Big Cities." I Gabriel, Oscar W., Vincent Hoffmann-Martinot och Hank Savitch (red) *Urban Democracy*. Opladen: Leske + Budrich.

Cole, Michael, 2002

"The role(s) of County Councillors: An Evaluation." *Local Government Studies*, 28(4): 22-46.

Erikson, Malgorzata, 1999

Frihet inom rollen - den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

Herfindahl, Orris C., 1950

Concentration in the U S Steel Industry. Columbia University.

http://www.consiglioautonomie.it/mzpro/pagina_01.htm

<http://www.svekom.se/stat/statistik/Kommunfakta/kgrupp.htm>

Jonsson, Leif, 2004

"Kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituationer." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 8(1): 51-75.

Laakso, Markku och Rein Taagepera, 1979

"Effective number of parties: a measure with applications to Western Europe." *Comparative Political Studies* 12: 3-27.

Larsen, Helge O., 2002

"Directly elected mayors: democratic renewal or constitutional confusion?" I Janice Caulfield och Helge Larsen (red) *Local government at the millennium*. Opladen: Leske + Budrich.

- Montin, Stig, 2003
"The Swedish Model: Many Actors and few Strong Leaders." Konferensen "The Political Executive in Local Government" Syddansk Universitet, Odense, 2-4 oktober.
- Mouritzen, Poul Erik och James H. Svara, 2002
Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Government. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mouritzen, Poul Erik (red), 1992
Managing Cities in Austerity. London: Sage.
- Nilsson, Thorbjörn, 2001
Den lokalpolitiska karriären - en socialpsykologisk studie av tjugo kommunalråd. Växjö: Växjö University Press.
- Norell, Per-Owe, 2003
"Models of Change in Political-Administrative Relationships at Local Level." ECPR General Conference, Marburg, 18-21 september.
- Pedersen, Mogens, 1983
"Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977, Explorations in Explanation." I Daalder, Hans och Peter Mair (red) *Western European Party Systems, Continuity and Change.* London: Sage.
- Pedersen, Mogens, 1999
"Why are Danish mayors often elected by very large majorities? - and why do turbulent mayoral elections precede peaceful and consensual behaviour thereafter?" Åttonde nordiska kommunalforskarmötet, Hindås, 26-28 november.
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud, 2000
Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000. Stockholm: SNS Förlag.
- Rallings, Colin, Michael Thrasher och David Cowling, 2002
"Mayoral Referendums and Elections." *Local Government Studies*, 28(4): 67-90.
- Schumpeter, Joseph A., 1947
Capitalism, Socialism and Democracy. New York: Harper.
- Sjöblom, Gunnar, 1968
Party strategies in a multiparty system. Lund: Studentlitteratur.
- Sørensen, Eva, 2002
Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Wollmann, Hellmut, 2004

"Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor." *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1): 150-165.

Wrenne, Petter, 1997

Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande. Göteborg: CEFOS.

Wrenne, Petter, 1998

I skuggan av ett kommunalråd eller Hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan. Göteborg: CEFOS.