

**DEN SVENSKA BORGMASTAREN.
KOMMUNSTYRELSENS ORDFÖRANDE OCH
DEN LOKALA DEMOKRATIN**

David Karlsson

[OBS korrekturversion! Ej helt identisk med tryckt version]

Förvaltningshögskolans rapporter nr 80

Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet
2006

ISSN 1401-7199

Innehåll

DEN SVENSKA BORGMÄSTAREN	1
Kommunstyrelsens ordförande och Europas borgmästare	2
Forskningsprojektet och enkäten.....	4
KOMMUNERNA OCH PARLAMENTARISMEN.....	8
KSO SOM PARTIOMBUDSMAN.....	19
Kso och partierna	20
Kommunala koalitioner.....	26
PARLAMENTETS ROLL	29
FRÅN KVASI-PARLAMENTARISM TILL KRYPTO- PRESIDENTIALISM?	34
En lokal president?.....	38
VILKA ÄR VÅRA ”BORGMÄSTARE”?	47
Kön, ursprung, ålder mm	48
FOLKETS KÄRLEK DIN BELÖNING?	54
Lönenivåer: ”Betalar man med jordnötter så får man apor.”.....	56
Kommunens välfärd din välfärd.....	59
Folkets väl min högsta lag.....	69
Mot folket för kommunen	71
Plikten framför allt	73
Folkets kärlek din belöning?	77
KOMMUNERNA OCH STATEN	83
Utjämningsystemet	84
Mer makt, någon?	88
DEN VERKSTÄLLANDE MAKTEN.....	90
KARRIÄREN	95
SUMMERING.....	104
REFERENSER.....	106

Den svenske borgmästaren

Denna rapport handlar om en gestalt som egentligen inte finns: *den svenske borgmästaren*. För många svenskar klingar titeln borgmästare av en annan tid, ett klirr av ordnar och punschglas, dofter av cigarr, gödsel och naftalin. Men den romantiska nostalgin kring det gamla lokalsamhällets överhet, som då och då späds på av historiska romaner och kostymdramer i TV, håller på att förbytas mot något nytt och trendigt: visionen om den starke lokale ledaren.

Precis som många av våra kommunala centralorter mer eller mindre oförblommerat strävar efter att återerövra stadsbegreppet (som definitivt uttrangerades ur det officiella svenska vokabulären 1974 – utom i beteckningen huvudstad) har titeln borgmästare, eller *mayor*, åter börjat visa sig på lokala ledares visitkort. Till och med epitetet *mayor emeritus* är i bruk i vår enda stad numera.

Troligen har de stadigt ökade internationella kontakterna kommuner emellan påverkat denna utveckling. Svenska kommunalråd på visit på kontinenten har problem med att skapa sig en internationellt gångbar titulatur. För även om vi saknar borgmästarinstitut i meningen *en direkt eller indirekt vald individ som ensam eller tillsammans med underställda rådmän ansvarar för den verkställande makten*, så saknar vi ingalunda lokala ledare. Kommunstyrelsens ordförande är en självklar anförare för den lokala politiska makten i varje svensk kommun, trots att ämbetet nästan helt saknar formella befogenheter.

När kommunstyrelsens ordförande åter börjar kalla sig borgmästare är det emellertid ingen återgång till punschens och cigarrernas tid, de gamla svenska borgmästarna var nämligen aldrig någonsin en del av den lokala demokratin. Under den första tiden med lokalt självstyre ledde förvisso de statligt utnämnda ämbetsmännen, magistrat-

en, städernas verkställande organ, men den verkställande makten gled under de följande decennierna helt över till folkvalda institutioner och borgmästarna fick en uteslutande juridisk funktion. De nya svenska borgmästarpretendenterna är därför exempel på något annat. En ny politisk aktör som väntar på att definieras – eller bara gammal punsch i nya läglar?

Kommunstyrelsens ordförande och Europas borgmästare

I jämförelse med många andra europeiska länder har den svenske borgmästaren, det vill säga kommunstyrelsens ordförande, en osedvanligt svag konstitutionell ställning. I kommunallagen förväntas ingenting av kso utöver att vederbörande skall presidera vid kommunstyrelsens sammanträden. Men precis som parlamentarismens avsaknad av stöd i kommunallagen inte har hindrat dess ideal att utgöra praxis, har den lokala exekutivmaktens främsta företrädare i kommunerna i form av kso nått en mycket stark ställning helt utan formell konstitutionell legitimitet.

Runt om i Europa är borgmästaren däremot en självskriven aktör på den lokala nivån, vars befogenheter är noga reglerade. Därmed inte sagt att det råder någon entydig bild kring den europeiska borgmästarrollen. Tvärtom är verkligheten för borgmästarna mycket skiftande. En viktigt förklaring till det är att kommunerna i olika länder ser så olika ut när det gäller storlek, verksamhet och självstyrets omfattning.

Att graden av självstyre varierar står helt klart, men det är inte enkelt att entydigt beskriva hur eftersom självstyrets styrka är en produkt av två faktorer: kompetensens vidd (det vill säga vilka verksamheter kommunerna ansvarar för) och frihetsgraden att styra dessa verksamheter. I södra Europa är kommunerna i allmänhet mycket

små och med en betydligt mer begränsad verksamhet än vi är vana vid i Norden. Borgmästarens ställning är däremot i allmänhet stark. I Mellaneuropa är kommunerna något större, både till befolkning och verksamhet, men variationen är stor. Inte minst i Tyskland där varje delstat har sitt eget kommunalsystem. I Storbritannien är kommunerna stora men verksamhetsmässigt kraftigt kringskurna av staten. Och så vidare.¹

Vidare ser de "lokala konstitutionerna" mycket olika ut.² I statsrättsliga termer är borgmästarinstitutionen bäraren av den exekutiva makten i kommunerna. Mouritzen och Svara³ har pekat ut olika typer av konstitutionella modeller med avseende på den lokala exekutivmakten. I Sydvästeuropa, inte minst Frankrike, talar man om *den starka borgmästarformen*, där borgmästaren är en dominerande aktör och har ett direkt verkställande ansvar. Det vanliga är att borgmästarna utses indirekt, men på somliga håll, till exempel i Italien, är de direktvalda – vilket medför en starkare ställning. I Belgien och Nederländerna utses borgmästarna av staten, och de har dessutom vad Mouritzen och Svara kallar en *kollektiv styrelseform*. Borgmästarna ingår här i en styrelse med åldermän som tillsammans har kollegialt ansvar för den verkställande makten. De nordiska borgmästarna, om man räknar de svenska kso dit, hör snarare hemma i mellanvarianten *kommittéledarformen*. Här är den exekutiva makten balanserad mellan kommunstyrelsen och dess ordförande. Ytterligare typologier kan man få om man tar hänsyn till förhållandet mellan borgmästaren och den högste kommunale tjänstemannen.

¹ Anders Lidström (2003)

² Henry Bäck (2005b)

³ Poul Erik Mouritzen, och James H. Svara (2002)

Forskningsprojektet och enkäten

Mångfalden av system i ett Europa i omvandling gör frågan om borgmästarnas roll till en vetenskapligt intressant tematik. Det var också utgångspunkten för det europeiska komparativa forskningsprojektet *The European Mayor – Political Leaders in European Cities*, ett projekt som koordineras från universitetet i Florens (*Dipartimento di Scienza della Politica e Sociologia*). Projektet handlar om dimensioner i rollen som borgmästare och andra politiska ledare, och omvandlingen av den politiska representationen och karriären i kommunerna.

Grunden för projektet är en stor postenkät som utgick till alla borgmästare i städer med fler än 10 000 invånare i 17 länder, däribland Sverige. Drygt 2700 borgmästare svarade på enkäten. I Sverige ansvarar Göteborgs universitet (Henry Bäck och Vicki Johansson Förvaltningshögskolan, och Folke Johansson, Statsvetenskapliga institutionen) för projektet och undertecknad har ansvarat för det praktiska arbetet med den svenska enkäten. Och det är i första hand denna svenska enkät – *Den europeiske borgmästaren*, som är underlaget för föreliggande rapport.

De flesta av enkätens frågor är översatta från den engelska versionen av den europeiska enkäten. Översättning har skett även i saklig bemärkelse, då flera av de aspekter som man frågade efter har översatts till svenska förhållanden. Några frågor som uppenbart saknade svensk relevans ströks medan några lades till

Vi valde att inte begränsa vår studie till kommuner med fler än 10 000 invånare. I rapporteringen till det europeiska projektet sållades småkommunerna bort i efterhand men resultatet i denna rapport bygger data på alla kommuner. Enkäten skickades ut 28 april 2003 till Sveriges alla (290) kso, det sista svaret inkom 1 juli. När undersökningen summerades i augusti samma år kunde konstateras att svar inkommit från 185 personer (64 procent). 2 personer (0,7 procent) angav vid påminnelse att de svarat men ingen enkät har

inkommit från dessa. 5 personer (1,7 procent) har nekat att svara på enkäten. 98 (33,8 procent) kommunstyrelseordförande har inte alls reagerat på enkätutskicket.

I samband med första påminnelsen 8 maj per e-post informerades respondenterna att det även fanns en elektronisk variant av enkäten på Internet. Totalt har 9 respondenter använt denna svars möjlighet, ytterligare en skrev ut web-enkäten på papper och skickade den med ordinarie post.

En bortfallsanalys ger vid handen att borgerliga kso (moderater och centerpartister) har svarat oftare än socialdemokratiska. 3 av 5 kso från lokala partier har svarat. Endast en av de tre storstädernas kso har deltagit i undersökningen. Generellt är svarsfrekvensen god från södra och östra Sverige, medan i synnerhet Norrbotten, Västernorrland och Bergslagen är underrepresenterade. Glesbygdskommuner och industrikommuner i norr är därför sämre representerade i studien medan södra Sveriges landsbygdskommuner är den kommuntyp som har flest svarande. Kvinnor och män har svarat i lika stor utsträckning

Enkätens material kompletteras i denna rapport med uppgifter hämtade från KommunAktuellts kartläggning av politikerna i fråga, publicerad i maj 2003. Här angavs samtliga kso:s löner⁴ och hur lönenivån förändrats det senaste året. I mars 2003 redovisade KA även uppgifter om tidigare yrke och antal år man suttit på posten, samt senast lästa bok. Data som här kommer att användas. I oktober 2003 gjorde KA även en undersökning om kommundirektörers löner. Den tredje typen av data som kommer att användas i detta papper är offentlig statistik hämtad från SCB:s databaser.

⁴ Utom 10: Tyresö, Norrköping, Kalmar, Olofström, Mariestad, Lekeberg, Kungsör, Arboga, Ovanåker, Hudiksvall

Tabell 1: Svar och bortfall – den svenska enkäten

	Svar	Totalt	Andel svarande		Svar	Totalt	Andel svarande
Partitillhörighet				Län			
Vänsterpartiet	1	2	50	Stockholms län	16	26	62
Socialdemokraterna	98	168	58	Uppsala län	5	7	71
Miljöpartiet		1		Södermanlands län	6	9	67
Centerpartiet	41	54	76	Östergötlands län	12	13	92
Folkpartiet	3	5	60	Jönköpings län	7	13	54
Kristdemokraterna	3	6	50	Kronobergs län	6	8	75
Moderaterna	36	49	73	Kalmar län	10	12	83
Nykvarnspartiet	1	1	100	Gotlands län	1	1	100
Kopparpartiet	1	1	100	Blekinge län	4	5	80
Kommunpartiet vår framtid		1		Skåne län	27	33	82
Bergspartiet	1	1	100	Hallands län	4	6	67
Kirunapartiet		1		Västra Götalands län	30	49	61
Svenska kommunförbundets kommungruppindelning				Värmlands län	7	16	44
Storstad	1	3	33	Örebro län	5	12	42
Förort	23	36	64	Västmanlands län	4	11	36
Större stad	18	25	72	Dalarnas län	9	15	60
Medelstor stad	29	39	74	Gävleborgs län	8	10	80
Industrikommun	30	53	57	Västernorrlands län	3	7	43
Landsbygdskommun	31	39	79	Jämtlands län	5	8	63
Glesbygdskommun	15	31	48	Västerbottens län	10	15	67
Övr större kommun	13	27	48	Norrbottens län	6	14	43
Övr mindre kommun	23	35	66	Kön			
Totalt	185	290	64	man	145	228	64
				kvinnor	40	62	65

Inom projektet kom man överens om att det skulle stå var och en av deltagarländerna fritt att publicera så kallade "länderrapporter", det vill säga resultat från de nationella enkäterna.⁵ Det skulle också vara möjligt att jämföra de nationella siffrorna med de europeiska, men

⁵ Exempel på andra länderrapporter är Rikke Berg och Ulrik Kjaer (2005) och Jörg Bogumil och Hubert Heinelt (2005)

utan att göra några avancerade statistiska analyser på de senare. Det är därför som denna rapport endast presenterar resultat från andra länder i form av frekvenstabeller, procent och medelvärden. *Den svenske borgmästaren* skall alltså ses som en avrapportering av den svenska enkäten.⁶ En stor del av rapporten är bearbetade versioner av två uppsatser som jag presenterat vid den årliga Nordiska kommunforsarkonferensen.⁷ Dessa texter har en något mer analytisk prägel och behandlar frågan om kso:s förhållande till det demokratiska systemet respektive deras löner. Andra delar av rapporten, främst mot slutet, är mer deskriptiva och redovisar resultat från enkäten med korta kommentarer.

Tabell 2: Svar och bortfall – den europeiska enkäten

Land	Enkäten genomförd	Svarande	Svarsfrekvens
1 Italien	April - September 2003	256	25,3
2 Tyskland	April 2003	636	41,0
3 Belgien	April 2003 - Juni 2003	140	41,9
4 Schweiz	Juni 2003	94	66,7
5 Tjeckien	Juni 2003	78	45,1
6 Grekland	December 2002	145	66,8
7 Polen	September - November 2003	229	27,8
8 Sverige	April - Juli 2003	142	65,4
9 Ungern	Juni 2003	82	59,0
10 England	Juli - Oktober 2003	123	31,8
11 Nederländerna	September 2003	234	58,0
12 Frankrike	June - December 2003	188	21,0
13 Danmark	November 2003	108	76,1
14 Portugal	Mars - Maj 2004	41	22,5
15 Spanien	Mars - Juli 2004	155	24,2
16 Österrike	Februari 2004	40	54,8
17 Irland	Juli 2003	20	35,1
Totalt hela Europa		2711	36,7

Kommentar: de svenska siffrorna anger alltså kommuner med fler än 10 000 invånare.

⁶ För mer djupgående analyser och komparationer hänvisas till projektets slutrapport: Henry Bäck, Hubert Heinelt och Annick Magnier (kommande 2006)

⁷ David Karlsson (2003b), David Karlsson (2004)

Kommunerna och parlamentarismen

När bilden av den svenska kommunala representativa demokratin skall utmålas sker det för det mesta med referenspunkt i staten. I den inhemska berättelsen om den lokala demokratin är kommunerna därför fortfarande konsensusinriktade, oideologiska och hemfallna till pragmatism och samlingsstyre.⁸

I den svenska statens konstitution är parlamentarismen en grundsten. Men det är inte idealet om ett brittiskt tvåpartisystem, med sina tydliga majoritetsstärkande effekter, som har legat till grund för valsystemet utan ett starkt gynnande av ett flerpartisystem, där målsättningen är att partiernas proportioner i valmanskåren skall återspeglas exakt i parlamentet.

Flerpartisystem skulle i och för sig kunna tas för att vara ett konsensusskapande konstitutionellt inslag som bäddade för breda regeringar, i synnerhet i ett land som Sverige som saknar starka religiösa, etniska konfliktlinjer.⁹ Men den historiska praktiken har visat att det system som skulle kunna ses som en kompromiss mellan samlingsregering och två-partisystem¹⁰ har varit mycket effektivt när det gäller att skapa tydliga majoritetsförhållanden och blockpolitik.

Med undantag av koalitionen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet 1951-57 har samtliga regeringar under efterkrigstiden hållit sig inom de traditionella blockens gränser. Och sällan har

⁸ Marika Sanne (2001), David Karlsson (2003a)

⁹ Arend Lijphart (1984)

¹⁰ Olof Ruin (1968)

den svenska blockpolitikens utveckling mot något som likar ett tvåpartisystem varit så tydlig som under de senaste åren, när de regerande Socialdemokraterna har etablerat ett formaliserat samarbete med Vänsterpartiet och Miljöpartiet samtidigt som de borgerliga partierna gör stora ansträngningar för att ena sig inom "Allians för Sverige". Något som ytterligare underlättats av Moderaternas justeringar av tidigare politiska hållningar. För första gången har något som liknar en skuggregering bildats bland högeroppositionens partier. Utöver denna skärpning av blockpolitiken kommer dessutom från Regeringskansliet antydningar om att man av den konstitutionsutredning som är under tillsättning önskar förslag som stärker inslaget av majoritetsdemokrati i det svenska statsskicket.¹¹

Det är mot denna entydiga bakgrund som man skall tolka bilderna av den svenska lokala representativa demokratin. Lokala företrädare har ibland haft svårt att applicera den i rikspolitiken så dominerande höger-vänsterskalan på den lokala politiken och därmed upplevs partierna och blocken som mindre effektiva politiska sorteringsinstrument här. I kommunallagen letar man dessutom förgäves efter bestämmelser som främjar ett parlamentariskt styrelseskick.

Kommunens verkställande organ, styrelser och nämnder, är proportionellt sammansatta i förhållande till mandatfördelningen i fullmäktige. Det finns inga krav på förekomst av vare sig regeringssida eller opposition. Om man endast utgick från lagtexterna skulle man förledas att tro att svenska kommuner regeras genom samlingsstyre där partier och partipolitik egentligen är överflödiga.

Och partierna var också relativt sena aktörer i många kommuner. Under kommundemokratins första tid hade en majoritet av kommunerna inte ens ett fullmäktige. De direktdemokratiska organ-

¹¹ SvD (2004-02-21), Affärsvärlden (2003-11-25) m fl

en kommunalstämman och allmän rådstuga utgjorde högsta beslutande instans. Inte förrän 1953 blev även de minsta kommunerna tvungna att inrätta ett fullmäktige.¹² Men en fullmäktigeinstitution innebar inte automatiskt en partipolitisering. 1938 hade var sjunde kommun endast en "opolitisk" lista för väljarna att rösta på, och även om partierna stegvis erövrade kommundemokratien så fanns modellen med en lista kvar in på 1970-talet.¹³

I samband med kommunreformerna och kommunernas ökade ansvar för välfärdsservicen stärktes det så kallade kommunala sambandet, det vill säga knytningen mellan den statliga och kommunala politiken blev allt tydligare. Partisystemet blev en del av det kitt som ytterligare förstärkte sambandet. Samma partiorganisationer arbetade på nationell, regional och lokal nivå och tack vare den gemensamma valdagen 1970 accentuerades sambandet ytterligare. Väljarna röstade också inledningsvis i hög grad på samma partier i riksdags- och kommunfullmäktigevalen under 1970-talet. Valdeltagandet som länge varit lägre i kommunvalen steg till samma nivå som riksvalet.

Med viss eftersläpning växte sedan ett parlamentariskt ideal fram i kommunerna vid sidan om det traditionella samförståndsinriktade, med en formering av en majoritet i regeringsställning och en minoritet i opposition.¹⁴ Idealet om samlingsstyre lever kvar i en del kommuner, men det parlamentariska synsättet är klart på frammarsch.

Nu finns det som bekant inga kommunala regeringar utan parlamentarismen tar sig vanligen uttryck i att nämndordförandena, och i synnerhet ordföranden i kommunstyrelsen, alla företräder majoriteten. Samtidigt sitter oppositionen proportionellt representer-

¹² Lars Strömberg (1974) s22

¹³ Pär-Erik Back (1973)

¹⁴ Hans G Andersson (1973)

ade i nämnder och styrelser vilket föranlett termen "kvasiparlamentarism" som beskrivning av systemet.¹⁵

I och med det parlamentariska idealets intåg i kommunerna har även avståndet mellan partierna växt och partisystemets komplexitet ökat.¹⁶ "Partiombudet" har med tiden blivit den vanligaste representationsstilen i konkurrens med "förtroendemannen" och "väljardelegaten".¹⁷

Det råder alltså ingen tvekan om att principerna bakom majoritetsstyre genom praxis har nått kommunerna, och att avsaknaden av parlamentarism på många håll endast är en semantisk fråga. "Koalitionsregeringar" bildas även på lokal nivå.¹⁸

Därmed inte sagt att de lokala partierna fungerar väl som sorteringsinstrument för väljarna när det gäller frågor som ligger utanför höger-vänsterfåran, med undantag av vissa specifika sakfrågor. När det till exempel gäller kulturpolitiska spörsmål är åsiktsskillnader bland partiernas egna företrädare större än skillnaderna mellan partierna.¹⁹ Synpunkten att partiifieringen av kommunpolitiken inte nödvändigtvis behöver ses som stående i konflikt med den traditionella samlingsstyremodellen har också framförts, och att partierna till och med skulle kunna ses som instrument för att åstadkomma samförstånd.²⁰

Men om det inte är rättvist att jämföra Sveriges kommuner med statliga förhållanden, vad skall man då relatera dem till när man försöker etikettera vilket demokratiskt styrelseskick som där råder?

¹⁵ Henry Bäck (1998), Henry Bäck (2005b)

¹⁶ Janerik Gidlund och Gullan Gidlund (1981)

¹⁷ Henry Bäck (2000) s86ff

¹⁸ Hanna Bäck (2003)

¹⁹ David Karlsson (2003a)

²⁰ Henry Bäck (2003)

Ett sätt är naturligtvis att göra en internationell komparation. I den enkät som projektet *The European Mayor – Political Leaders in European Cities* skickade ut under 2003 ställdes ett antal frågor som mätte de ledande lokala politikernas inställning till demokratiska ideal i 17 länder. Genom att analysera hur de svenska kso har svarat på dessa frågor får vi en bild av på vilka punkter den svenska lokala demokratiska idealen skiljer ut sig i ett europeiskt perspektiv.

Om vi först ser hur utfallet blev i den svenska delen av undersökningen märker vi, för det första, att det praktiskt taget råder partipolitisk enighet i dessa frågor. Skillnader mellan hur kso från olika partier har svarat är inte stora. Vi noterar också, för det andra, att den princip som allra flest instämmer i är att *Kommunalvalsresultatet borde vara det mest avgörande för att bestämma kommunens politik* – en klar liberal valdemokratisk ståndpunkt.

Dessutom är uppslutningen stor bakom påståenden om att *politiska partier är den lämpligaste arenan för medborgerligt deltagande* medan direkt- och deltagardemokratiska inslag avvisas av de flesta. Men samtidigt ser vi att det påstående som kanske tydligast står för ett traditionellt samförståndsideal med kommunitaristiska drag, *Politikerna borde sträva efter att åstadkomma samförstånd och värdegemenskap bland medborgare i kommunen*, får gillande svar från ungefär lika många kso. Det finns heller inget signifikant samband mellan hur de svenska kso har ställt sig till påståendet om valresultatets betydelse och värdet av att skapa samförstånd. Det skall dock tilläggas att det är ytterst få kso som ser som sin uppgift att bevara den lokala livsstilen och lokalsamhällets traditionella sammanhållning, som möjligen hade kunnat förväntas av mer kommunitaristiskt inriktade politiska ledare.

Tabell 3: Svenska kso om demokratiska spörsmål

	s	c	m	övr	Total
1. Kommunalvalsresultatet borde vara det mest avgörande för att bestämma kommunens politik.	4,2	4,2	4,5	4,2	4,3
2. Politikerna borde sträva efter att åstadkomma samförstånd och värdegemenskap bland medborgare i kommunen	4,0	4,2	3,9	4,3	4,1
3. Politiska partier är den lämpligaste arenan för medborgerligt deltagande	4,0	4,1	3,8	4,2	4,0
4. Invånarna borde ha möjlighet att få föra fram sina åsikter innan de valda representanterna fattar viktiga kommunala beslut.	3,9	3,8	3,7	3,8	3,9
5. Fullmäktiges beslut borde avspegla befolkningsmajoritetens åsikter	3,8	4,1	3,8	3,7	3,8
6. En viktig uppgift för kommunala ledare är att särskilt bevaka intressen hos medborgargrupper som är svagt representerade i politiska församlingar	4,0	3,7	3,4	3,8	3,8
7. Politiska representanter borde fatta de beslut som de anser är riktiga, oberoende av lokalbefolkningens åsikter för tillfället	3,6	3,3	3,6	3,2	3,5
8. Viktig uppgift för kso: Att genomföra det egna partiets program	4,3	3,7	4,2	3	3,1
9. Invånarna borde delta aktivt och direkt i fattandet av viktiga kommunala beslut	2,9	3,1	2,9	3,2	2,9
10. Lokala folkomröstningar leder till en offentlig debatt med hög kvalitet	2,7	2,9	3,0	3,1	2,8
Ett av fem prioriterade uppgifter som man vill åstadkomma under sin tid som kso:					
Att bevara den lokala livsstilen	2%	5%	14%	0%	5%
Att bevara lokalsamhällets traditionella sammanhållning	2%	15%	3%	50%	8%

Kommentar: Den övre delen av tabellen motsvarar talen medelvärden, uppdelat på parti och totalt, bland alla svenska svarande kso enligt det svar man angivit på en femradig skala (5 till 1 där 5 står för det starkaste stödet) som mått på inställningen till respektive fråga. För fråga 8 är den skalan från "mycket viktig" till "ingen uppgift för kso", för fråga 3, 6, 10 är skalan från "instämmer starkt" till "tar starkt avstånd ifrån" och för det övriga har svaren angivits på en skala från 5= "mycket viktigt" till 0 = "oviktigt för hur den lokala demokratin borde fungera". Påståendena har sorterats efter i hur hög grad samtliga svarande instämmer i dem. När det gäller de två sista påståendena anges hur stor andel av de svarande som instämt i att någon av de två alternativen varit en av fem prioriterade uppgifter bland många fler alternativ.

Eftersom svaren från de svenska kso tycks svårtolkade och aningen motsägelsefulla är den europeiska komparationen desto mer belysande. När man ställer de svenska hållningarna i dessa frågor mot dem som avgivits av borgmästare från 16 andra länder är det svårt att tala om en tendens, eller att svenska kso lutar åt något håll. Sanningen är att Sverige är ett extremt fall. Ingenstans i det lokala Europa är den liberala valdemokratins ideal så starka som i Sverige!

Med liberal valdemokrati avser jag här ett system där folket är suveränt och genom valda partiombud styr den offentliga verksamheten. De fyra frågor som bäst fångar detta synsätt är formulerade i tabellen nedan och jag har konstruerat ett additivt index där resultaten för de fyra läggs samman.

Den för valdemokratin mest avgörande faktorn, det vill säga att medborgarna styr sig själva genom valhandlingen, är alltså den som svenska kso gillar allra bäst. Och det till den grad att i inget annat land i studien finns ett exempel på ett större stöd för just denna fråga.

När det gäller partiernas roll i den lokala demokratin delar svenska borgmästare sin mycket positiva syn med kollegor från Danmark och Spanien. I den tredje komponenten i ett valdemokratiskt synsätt, det vill säga politikens och demokratins överhöghet över administrationen (mätt genom påståendet *Kommunala tjänstemän bör så långt möjligt, följa politiskt definierade mål*) är det istället Polen som delar tätplaceringen med Sverige när det gäller entusiasm för förslaget. Här kan vi notera en påtaglig skillnad mellan de nordiska grannländerna. Danmark är det land av de 17 där borgmästarna i lägst utsträckning instämmer i påståendet. Men den viktigaste slutsatsen om de ideal som finns representerade i den svenska borgmästar-kåren är ändå att de helt klart är de mest helhjärtade liberala valdemokraterna i Europa. Något överraskande följda av Spanien och Grekland. I botten av ligan, det vill säga de länder där stödet för en valbaserad partidominerad lokal demokrati är lägst, finner vi Ungern. Låga noteringar får vi även i Nederländerna och Tyskland.

Tabell 4: Inställning till liberal valdemokrati i Europa

	1. Politiska partier är den lämpligaste arenan för medborgarligt deltagande		2. Kommunala tjänstemän bör så långt möjligt följa politiskt definierade mål		3. Kommunvalsresultatet borde vara det mest avgörande för att bestämma kommunens politik		4. Viktig uppgift för kso: Att genomföra det egna partiets program		Index av 1-4 "Valdemokrati"	
Land	Medel	Rang	Medel	Rang	Medel	Rang	Medel	Rang	Medel	Rang
Europa	3,4		3,7		3,8		2,1		12,9	
Sverige	4,0	2	4,5	2	4,3	1	3,1	2	15,9	1
Spanien	3,7	5	3,9	7	3,8	8	3,1	1	14,6	2
Grekland	3,4	10	4,4	3	3,7	12	3,0	4	14,5	3
Italien	3,5	7	4,1	6	3,8	10	3,0	5	14,3	4
Österrike	3,7	4	3,9	7	4,1	4	2,4	9	14,2	5
England	3,3	13	3,2	11	4,3	1	2,7	7	13,5	6
Polen	2,8	16	4,5	1	3,8	11	2,2	12	13,2	7
Danmark	4,1	1	2,1	17	3,7	13	3,1	3	12,8	8
Frankrike	3,1	14	4,1	5	4,1	5	1,5	14	12,8	9
Portugal	3,4	10	2,8	14	3,9	7	2,7	6	12,7	10
Belgien	3,4	12	2,9	13	3,8	8	2,7	8	12,7	11
Tjeckien	3,5	7	2,6	15	4,2	3	2,4	11	12,6	12
Schweiz	3,8	3	3,6	9	3,6	14	1,3	16	12,4	13
Irland	3,7	6	3,3	10	3,5	15	1,9	13	12,1	14
Tyskland	3,5	9	3,1	12	3,4	16	1,4	15	11,4	15
Nederländerna	2,9	15	4,1	4	3,9	6	0,3	17	11,3	16
Ungern	2,7	17	2,6	16	3,3	17	2,4	10	11,0	17

Kommentar: Tabellens tal är medelvärden, uppdelat på Europas länder och totalt, av svar som borgmästarna angivit på en femradig skala (5 till 1 där 5 står för det starkaste stödet) som mått på inställningen till respektive fråga. För fråga 4 är den skalan från "mycket viktig" till "ingen uppgift för kso", för fråga 1 och 2 är skalan från "instämmer starkt" till "tar starkt avstånd ifrån" och för fråga 3 har svaren angivits på en skala från 5= "mycket viktigt" till 0 = "oviktigt för hur den lokala demokratin borde fungera". Indexet har konstruerats genom att de borgmästarnas individuella svar har adderats på var och en av de fyra frågorna. På den europeiska nivån är medelvärdena vägda så att varje land väger lika, oavsett antal svarande borgmästare.

Tabell 5: Inställning till kommunitaristisk (samförstånds- /deltagar-) demokrati bland Europas borgmästare

	A. Mål: Att bevara lokal-samhällets traditionella sammanhållning		B. Mål: Att bevara den lokala livsstilen		C. Lokala folkomröstningar leder till en offentlig debatt med hög kvalitet		D. Invånarna borde delta aktivt i fattandet av viktiga kommunala beslut		E. Politikerna borde sträva efter att åstadkomma samförstånd och värdegemenskap bland medborgarna		Index av A-E "Samförstånds- och deltagardemokrati"	
Land	Medel	Rang	Medel	Rang	Medel	Rang	Medel	Rang	Medel	Rang	Medel	Rang
Europa	0,25		0,12		3,0		3,5		4,2		12,0	
England	1	1	1	1	2,62	15	4,42	1	4,18	6	18,1	1
Schweiz	0,57	2	0,08	8	3,65	2	3,67	14	3,95	13	14,2	2
Grekland	0,16	11	0,04	13	4,17	1	4,36	2	4,55	2	13,9	3
Polen	0,31	4	0,03	14	2,96	9	3,99	8	4,52	3	12,6	4
Spanien	0,12	12	0,08	8	3,49	3	4,01	7	4,63	1	12,6	5
Österrike	0,26	6	0,1	7	2,88	12	3,85	11	4,28	5	12,4	6
Tyskland	0,26	6	0,14	4	2,99	8	3,83	12	4,18	6	12,3	7
Italien	0,2	9	0,07	11	3,17	6	3,78	13	4,11	8	11,9	8
Portugal	0,05	14	0,13	6	3,24	5	3,61	15	4,1	9	11,8	9
Frankrike	0,3	5	0,17	2	2,94	10	3,4	16	3,78	15	11,8	10
Ungern	0,35	3	0,17	2	2,13	17	4,18	5	3,97	12	11,6	12
Nederländerna	0,21	8	0,01	15	2,93	11	4,25	3	4,33	4	11,7	11
Tjeckien	0,08	13	0,08	8	3,04	7	4,06	6	4,09	10	11,3	13
Irland	*		*		3,42	4	4,2	4	3,8	14	10,8	14
Belgien	0,17	10	0,14	4	2,8	13	3,19	17	3,7	16	10,2	15
Sverige	0,05	14	0,05	12	2,74	14	3,87	10	3,99	11	10,0	16
Danmark	*		*		2,54	16	3,92	9	3,33	17	9,3	17

Kommentar: Tabellens tal är medelvärden, uppdelat på Europas länder och totalt (ovägt). För frågorna C, D och E var svaren angivna på en skala (5 till 1 där 5 står för det starkaste stödet) som mått på inställningen till respektive fråga. För fråga C är skalan från "instämmer starkt" till "tar starkt avstånd ifrån" och för fråga D och E har svaren angivits på en skala från 5= "mycket viktigt" till 0 = "oviktigt för hur den lokala demokratin borde fungera". När det gäller A och B anges hur stor andel av de svarande som instämmer i att någon av de två alternativen varit en av fem prioriterade uppgifter bland många fler alternativ. Indexet har konstruerats genom att de borgmästarnas individuella svar har adderats på var och en av de fem frågorna, ett jakande svar på fråga A eller B ger +4 i indexet. På den europeiska nivån är medelvärdena vägda.

Eftersom det åtminstone i Sverige inte tycks finnas någon automatisk spärr för att kombinera en valdemokratisk uppfattning med samförståndsideal så kan det dock vara på sin plats att göra en liknande sammanställning för de frågor som avsåg att spegla ett mer kommunitaristiskt synsätt. Med kommunitaristisk demokrati avser jag en demokratisyn där folkets aktiva deltagande i den politiska processen sätts i centrum och där deltagardemokratiska och direktdemokratiska aktiviteter därför förespråkas. Parti- och intressepolitik spelar ingen framträdande roll utan de politiska ledarnas främsta uppgift är att åstadkomma samförstånd kring en lokal värdegemenskap inom politiken och i samhället i stort.

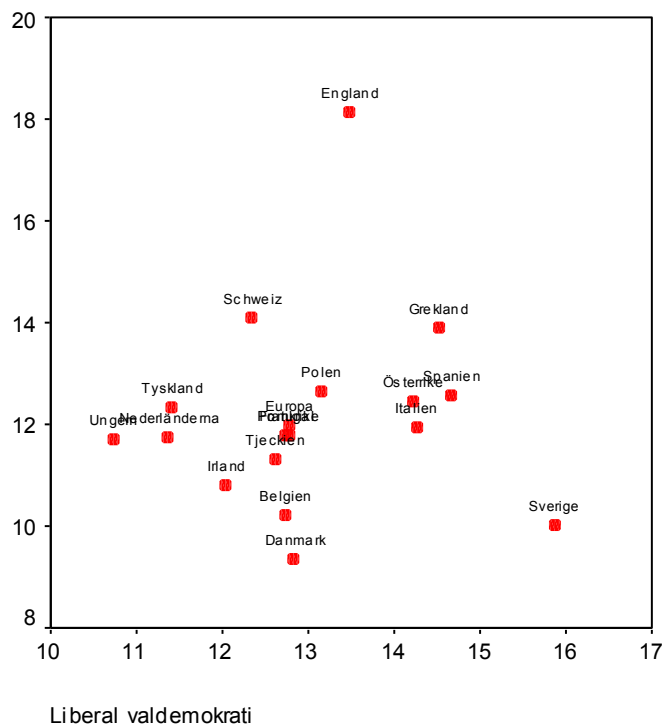
Något överraskande är det parlamentarismens stamort England som uppvisar det starkaste stödet för kommunitaristiska demokrati-värden, trots att man är mycket skeptiska till folkomröstningar. Att direktdemokratis främsta hemvist Schweiz kommer högt på listan är däremot föga förvånande.

I botten på tabellen ser vi emellertid att de nordiska länderna utmärker sig som de minst kommunitaristiskt sinnade i Europa. För Danmarks del skall förvisso sägas att det finns ett internt bortfall i några av indexets komponenter, men det är ändå ingen tvekan om att det är här och i Sverige som denna demokratisyn har sitt svagaste stöd. Den fråga där Sverige har särskilt avvikande resultat gäller synen på aktiv deltagardemokrati, där vi tillsammans med Belgien är de mest skeptiska bland de 17 undersökningsländerna.

Spanjorerna, som gjorde svenskarna titeln skyldig när det gällde att framhålla partipolitisk måluppfyllelse som främsta borgmästaruppgift, visar sig här vara de som starkast betonar vikten av att politiker-na skapar samförstånd och värdegemenskap bland väljarna. Detta, tillsammans med det faktum att både England och Grekland får höga värden både vad gäller valdemokratiska och kommunitaristiska frågor visar att man uppenbarligen kan kombinera de båda syn-sätten. För att närmare studera vilka demokratiprofiler Europas

länder har, har jag sammanställt figur 1 nedan. Här visar sig den svenska extrempositionen i förhållande till de övriga länderna tydligt. Inget land konkurrerar med Sverige när det gäller att kombinera ett starkt stöd för valdemokratin men ett relativt sett stort avståndstagande från den kommunitaristiska demokratin.

Figur 1: Kommunitarism och liberal valdemokrati



Kommentar: Figuren visar hur studiens 17 undersökningsländer förhåller sig till de två dimensionerna liberal valdemokrati och samförstånds-/deltagardemokrati, mätt enligt de index som presenterats i Tabell 1 och 2 ovan.

KSO som partiombudsman

Som tidigare nämnts har det representationsideal som brukar benämnas *partiombudsmannen*, det vill säga att man i en parlamentarisk konfliktsituation använder partilinjen som ledstjärna snarare än egna politiska preferenser (förtroendemannamodellen) eller för den delen väljarnas anteciperade hållningar (väljardelegaten), blivit allt populärare i kommunerna. 1980 valde 28 procent av Sveriges fullmäktigeledamöter partiombudsmannarollen som första alternativ, 1993 hade den siffran ökat till 42 procent. Henry Bäck noterar kring dessa data från 1993 att ledande politiker och i synnerhet socialdemokrater sympatiserar med representationsrollen ifråga.²¹

Tabell 6 Kso:s representationsroller

	s	c	m	övr	Alla
Rösta enligt egen uppfattning (förtroendeman)	20	53	27	50	30
Rösta enligt partigruppens uppfattning (partiombud)	77	42	70	40	66
Rösta enligt väljarnas uppfattning (väljardelegat)	2	6	3	10	3

Kommentar: Frågans som ställdes var: *Om det vid behandlingen av viktiga principfrågor i kommunfullmäktige uppstår en konflikt mellan en ledamots egen uppfattning och partiets fullmäktigegrupps eller väljarnas uppfattning, hur anser du att ledamoten i så fall bör rösta?* Siffrorna är kolumnprocent.

10 år senare, 2003 ställdes de svenska kommunstyrelseordförandena inför samma val. Det visar sig att 66 procent av dem valde partiombudsmannarollen. Både bland moderater och socialdemokrater är alternativet det självklara förstahandsvalet. Resultatet ger en tydlig bild av hur starkt det liberaldemokratiska synsättet har präglat de

²¹ Henry Bäck (1995) och Henry Bäck (2000)

lokala politiska ledarna. Dessvärre finns inte denna fråga med i den europeiska enkäten så inga internationella jämförelser kan göras.

Kso och partierna²²

100 procent av de svenska kso är medlemmar i politiska partier, en unikt hög siffra i Europa, även om man ligger nära total anslutning i flera andra länder. Sedan kommunreformen har andelen *socialdemokrater* bland kso uppvisat en klart stigande trend. År 2003 företräder 168 av landets 290 kso (58 procent) socialdemokraterna, vilket är samma andel som valperioden dessförinnan (1998-2002). 58 procent har för övrigt varit en vanlig siffra för socialdemokraterna i detta sammanhang. Redan 1982 uppnådde man denna andel, partiet dippade något 1985-88 för att åter vinna mark och landa på 58 procent 1988-91. Som framgår av figuren nedan så var åren 1991-98 turbulenta i så måtto att socialdemokraternas andel av kso sjönk till 31 procent 1991 och steg till 72 procent i reaktionsvalet 1994.

Centerpartiet är det parti som relativt sin andel av väljarna på rikspanet har högst andel kso, 19 procent, tack vare sitt starka stöd inom vissa avgränsade regioner. Som jämförelse har Folkpartiet färre än en tiondel så många kso som mittenkollegorna i Centern, trots att partiet i det sammanlagda kommunalvalet 2002 hade 33 procent (2,8 procentenheter) högre röstetal. Centerpartiets andel av landets kso har trots detta varit dalande allt sedan kommunreformen. 1976-79 hade Centern kso-posten i varannan svensk kommun.

Folkpartiet hade ett dussintal kso under början av 1970-talet men trots de relativt sett höga valsiffrorna efter 2002 har man 2003 endast fem: Dorotea (Nicke Grahn), Tibro (Claes Jägevall) Härryda (Göran Hildén) Hjo (Torbjörn Birgersson) samt Alingsås (Elver Jonsson).

²² När "aktuella" namn och majoritetsförhållanden som nämns i detta avsnitt syftas på perioden 2003/4 när studien genomfördes. Ev förändringar efter det har inte noterats.

På 90-talet kom de första kso från *lokala partier*. Under valperioden 1991-94 samarbetade Socialdemokraterna och Vänsterpartiet med Strängnäspartiet och kommunstyrelsens ordförande var Strängnäspartiets Ulf Lindelöw. Strängnäspartiets regeringstid upphörde dock vid nästa val. Detroniserad å det bestämdaste blev även Sjöbopartiets Sven-Olle Olsson, när partiets valresultat halverades 1998 efter en mandatperiod vid rodret.

Kommunpartiet vår framtid i Gullspång, som också erövrade kso-posten under 90-talet står däremot fortfarande starka. Man nådde 24 procent under sitt första val 1998 och 2002 lyckades partiet nästan fördubbla den siffran under ledning av Leif Palmdahl. Även Lars Törnman i Kirunapartiet lyckades som ledare för ett lokalt parti behålla sin post som kso efter valet 2002, dock med ett lägre valstöd. Dan Fagerlund i Nykvarnspartiet, Lars Rasch i Kopparpartiet (Åtvidaberg) samt Monica Hallqvist i Bergspartiet har alla klarat av föra sitt parti och sig själva till kso-posten efter valet 2002.

Tabell 7: Sveriges KSO uppdelade på parti 2003

	Antal	Procent	Genomsnittligt väljarstöd för kso:s parti	Andel med egen majoritet
Vänsterpartiet	2	0,7	46,5	50,0
Socialdemokraterna	168	58	43,6	17,9
Miljöpartiet	1	0,3	41,0	0
Centerpartiet	54	19	26,3	3,7
Folkpartiet	5	2	18,6	0
Kristdemokraterna	6	2	19,5	0
Moderaterna	49	17	26,1	2,4
Nykvarnspartiet	1	0,3	38,7	0
Kopparpartiet	1	0,3	17,8	0
Kommunpartiet vår framtid	1	0,3	41,2	0
Bergspartiet	1	0,3	41,0	0
Kirunapartiet	1	0,3	33,3	0
	290	100	36,4	11,7

Miljöpartiet vann sin första, och hittills enda, kso-position i Kalix när Peter Eriksson, sedermera partiets språkrör på riksnivå, i en regnbågskoalition blockerade ut socialdemokraterna från sitt långvariga styre. I kommunalvalet i Kalix 2002 gjorde Miljöpartiet sitt bästa val genom tiderna och erövrade 44 procent av rösterna.

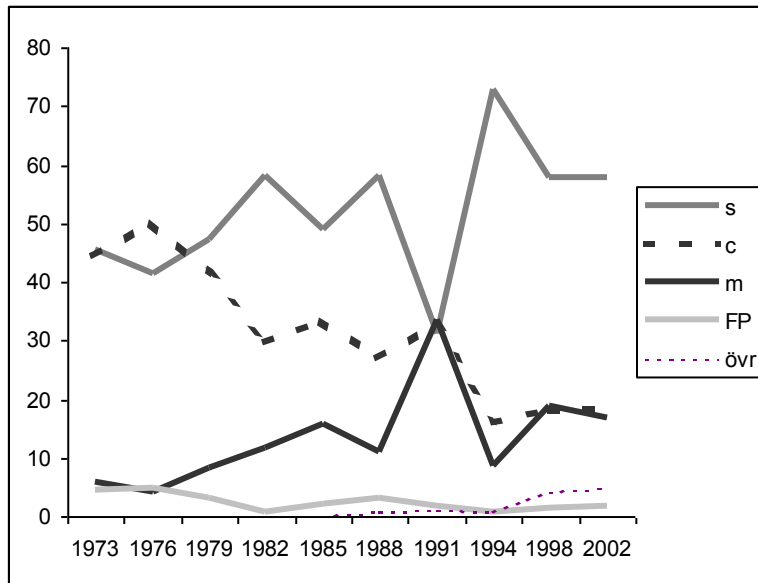
Vänsterpartiet fick efter sin historiska valframgång 1998 förtroendet att leda kommuniststyrelsen i fyra kommuner (Arvidsjaur, Norberg, Fagersta och Timrå). I Norberg (Kent Persson) – där man fick kso redan 1994 – och Fagersta (Stig Henriksson) innehar man fortfarande posten. Den första vänster-kso:n var dock Arne Lund i Pajala 1988-91, som gick i koalition med de borgerliga partierna när socialdemokraterna för första gången förlorade sin egna majoritet.²³

Även *Kristdemokraterna* fick sina första kso redan efter valet 1988 i Orsa (Ulf Björklund) och samma uppdrag fick Erik-Abel Ejderud i Storuman efter nästföljande val. Båda satt endast en valperiod. 2003 finns kd i kommuntoppen i sex kommuner: Jokkmokk (Sune Berg), Vaggeryd (Börje Gustafsson), Sävsjö (Stefan Gustafsson), Götene (Bo Bergsten), Gnosjö (Christer Gustafsson) samt Markaryd (Bengt Germundsson).

Det normala i Sveriges kommuner är att kso företräder ett parti som saknar majoritet i fullmäktige, ett faktum som kan tillskrivas partisystems heterogenitet. Endast en av tio kso har en egen majoritet i ryggen. Så har det emellertid inte alltid varit. Under perioden fram till 1988 och under valperioden 1994-98 var andelen kso som företrädde ett majoritetsparti dubbelt så hög.

²³ Kuriosa i sammanhanget är att socialdemokraterna i ett desperat försök att hindra Lunds kandidatur röstade på den moderate kandidaten medan moderaterna röstade på VPK:aren Lund. Källa: E-post från Vänsterpartiets Norbottensdistrikt, ombudsman Bertil Bartholdson.

Figur 2: Andelen partiföreträdare bland KSO över åren



Kommentar: Y-axeln avser procentandelar av Sveriges kso och partiernas värden summerar till 100 procent.

Under tiden fram till 1988 var alla dessa socialdemokrater. 1988 vann moderaterna i Vellinge egen majoritet, en position som partiet under Göran Holms ledning behållit sedan dess. Danderyds och Täbys moderater nådde också över 50 procent vid valet 1998. Centerpartiet har trots sin sedan 1970-talet fallande tendens några starka fästen och i kommunalvalet 2002 fick partiet egen majoritet i Mönsterås (Roland Åkesson) och Säffle (Halvar Pettersson).

Även vänsterpartiet fick för första gången en majoritet av rösterna i ett kommunalval 2002, i Fagersta. Emellertid, bland de 40 procent av Sveriges nuvarande kommuner som sedan valet 1976 någon gång har haft en kso som backats av en egen majoritet, är de allra flesta socialdemokrater. Bland dessa har socialdemokraterna i fem kom-

muner (Munkfors, Hagfors, Arvidsjaur, Överkalix och Piteå) bi-behållit majoriteten under samtliga nio kommunalval.

Figur 3: Andel av kommunerna vars KSO tillhör ett parti som fått mer än 50 procent av rösterna



Kommentar: Y-axeln står för procentandelar av Sveriges kommuner och partiernas värden summeras till andelen av kommunerna där ett parti har egen majoritet.

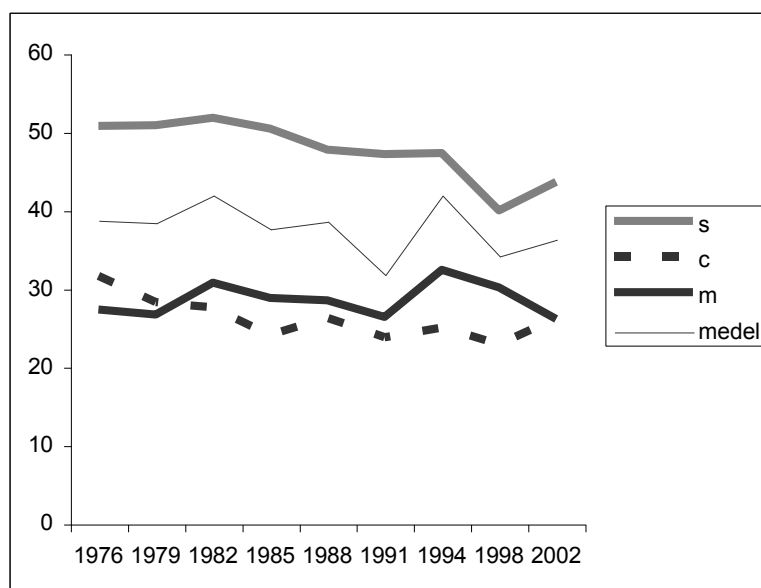
Även om denna bastanta politiska stabilitet är ovanlig finns det ett stort antal kommuner där man avstått från regimskiften under åren. I 94 kommuner (32 procent)²⁴ har ett parti abonnerat på kso-posten sedan kommunreformen 1974 (respektive kommunens tillkomst vid ett senare tillfälle). Av dessa kommuner är 67 socialdemokratiskt, 20

²⁴ Inklusivt Knivsta

centerpartistiskt, 1 (Tibro) folkpartistiskt och 5 (Salem, Danderyd, Nacka, Lidingö och Vaxholm) moderat styrda.

Även generellt är intrycket att stabilitet är normen i kommunerna. En majoritet av de kommuner som fanns 1974 (62 procent) har bytt regeringsbärande parti maximalt två gånger. Men på sina håll har ombytligheten varit påfallande. Allra mest i Helsingborg och Vänersborg där man har valt en kso av ny partifärg vid 8 av 9 möjliga tillfällen sedan kommunreformen.

Figur 4: Genomsnittligt väljarstöd för KSO:s parti



Det genomsnittliga väljarstödet för det parti Sveriges kso företräder är efter valet 2002 36,5 procent, vilket är något lägre än under 70- och 80-talen, främst beroende på Socialdemokraternas generellt något

lägre röstetal. Moderater och centerpartister som lett landets kommuner har normalt haft ett stöd för det egna partiet på kring 30 procent.

Sammanfattningsvis har alltså ökningen av antalet socialdemokratiska kso skett till trots mot en utveckling där socialdemokraternas egen väljarandel sjunkit, även i de kommuner där man har haft makten, och att andelen kommuner där partiet har egen majoritet kraftigt har sjunkit sedan 70-talet. Förklaringen till detta är till stor del vänsterpartiets och miljöpartiets framgångar.

Kommunala koalitioner

När man inte har egen majoritet i en parlamentarisk demokrati så måste man söka koalitionsarbete med andra för att bilda regering. I samband med att enkäten till Sveriges kso skickades ut gjorde jag också en e-postenkät till samtliga kommuner för att kartlägga hur de lokala koalitionsbildningarna såg ut. Efter telefonpåstötningar i vissa fall uppnåddes en svarsfrekvens på 100 procent.

Det skulle visa sig att det sällan är helt enkelt att peka ut vilka partier som ingår i den styrande majoriteter eftersom dessa på många håll inte formaliserats. Frågan besvarades i allmänhet av lägre tjänstemän och många av dessa hade aldrig ställts inför den fråga förut.

När sedan kso i enkäten svarade på samma fråga visade det sig att av de 167 angav 26 en annan sammansättning av majoriteten än vad som framkom vid e-postenkäten till tjänstemännen. I dessa fall har resultaten korrigerats mot kso:s svar, eftersom vi får anta att koalitionsledarna är de som bäst vet att veta vilka partier man samarbetar med.

Tabell 8: Majoriteter 2003

Vänster, center/vänster		Center, center/höger, höger		Regnbågar	
	N		N		N
v	1	c	3	s+mp+fp+m	1
v+mp+lok	2	c+fp+kd+mp+lok	1	s+m+lok	1
v+s	54	c+fp+kd	1	s+m	1
v+s+lok	2	c+fp+lok	1	v+s+m	1
v+s+mp	30	m+kd+c+lok	2	s+mp+fp+kd+m	3
v+s+mp+lok	2	m+kd+fp+c+mp+lok	5	s+c+fp+kd+m	2
v+s+mp+c	2	m+kd+fp+c+mp	8	s+c+m	2
v+s+c	2	m+kd+fp+c+lok	18	s+fp+kd+m	1
v+s+mp+c+fp	1	m+kd+fp+c	44	s+fp+kd	2
v+s+kd	1	m+c+lok	1	s+kd+lok	1
s	38	m+fp+c	3	v+mp+c+fp+kd+m+lok	2
s+mp	1	m+kd+c	4	v+mp+c+fp+kd	1
s+c	12	m+fp+kd	6	v+mp+c+fp+m+lok	1
s+c+mp	2	m+fp	2	alla: v+s+mp+c+fp+kd+m	1
s+fp	4	m+kd	2		20
s+mp+fp	1	m	1		
s+mp+c+fp	1		102		
s+c+fp	5				
s+c+fp+kd	1	Antal partier i		Koalitionstyper, grupperat	
s+mp+c+fp+kd	1	koalitionen:	N %		
s+c+kd	2	1	43 15	Vänster, center/vänster	168 58
s+mp+c+kd	1	2	75 26	Center, center/höger, höger	102 35
s+mp+kd	1	3	72 25	Regnbågar	20 7
s+c+lok	1	4	55 19		
	168	>4	45 15		290 100

Kommentar: Som regnbågskommuner definieras kommuner där partier som ligger till höger och vänster samarbetar och partier på mitten på den politiska skalan (c och/eller s) uteslutits, samt ännu större koalitioner där s och/eller v samverkar i samma majoritet som m.

I den nationella politiken är vi vana att tänka i två block när det gäller regeringsbildning, och historiskt har det funnits exempel på center och center/vänsterregeringar där blockpolitiken undantagsvis upphävts. Men i kommunerna råder en betydligt större mångfald.

Inte mindre än 53 olika partikombinationer kunde 2003 identifieras i Sveriges kommuner.

Trots allt var de nationellt bekanta kombinationerna de mest frekventa även på lokal nivå. 42 procent av kommunerna regerades av traditionella vänsterkoalitioner: s, s+v eller s+v+mp. Räkna vi in koalitioner där mittenpartier eller lokala partier samarbetar med partierna till vänster så blir andelen 58 procent.

Den fullständiga borgerliga fyrklövern styrde i 15 procent av kommunerna, men om man inräknar koalitioner med olika varianter där något eller några av partierna saknas, eller där man tagit med mp eller lokala vågmästarpartier i samarbetet, så uppgår andelen högerkoalitioner till 35 procent.

En mindre grupp (7 procent) av kommunerna passar inte in i någon av dessa traditionella fallor utan betecknas som regnbågskommuner. Här regerar höger- vänsterpartier tillsammans, inte sällan för att utsluta ett parti i mitten – oftast socialdemokraterna eller centern. Endast i en kommun (Vårgårda) insisterade man på att alla partier ingick i den styrande majoriteten, det vill säga man hade en äkta samlingsregering i enlighet med kommunallagens intentioner.

Parlamentets roll

Inbyggt i den parlamentariska demokratins idé är att parlamentet, eller snarare dess majoritet, har ett stort inflytande över exekutivmakten. Detta till skillnad från system där exekutivmakten väljs direkt av folket eller där samlingsstyre råder. Men innebär det att parlamentet får ett större inflytande när parlamentarismen växer sig starkare i ett samhälle?

Om det är något som de senaste decenniernas utveckling av maktbegreppet visat så är det att det inte går att ge något rimligt svar på vem som äger makten och än mindre hur den är fördelad mellan aktörer och offentliga organisationer. Makten i dess olika skepnader tar sin boning i språk och institutioner, den utövas synligt och osynligt av medvetna eller omedvetna makthavare över likaledes medvetna eller omedvetna underordnade. Om en påverkan är att betrakta som maktutövning, eller kanske bara information, stöd eller harmlös kommunikation, är en empirisk, och ibland rent politisk fråga.

Fortfarande finns dock två mycket handfasta metoder för att fastställa maktrelationer i samhället som ger en hel del information. Det ena är att gå till lagstiftningen och ta reda på var den formella makten ligger, det andra är att fråga olika aktörer vem som har makt och i vilken grad de själva har inflytande i förhållande till andra.²⁵

Det råder ingen tvekan om att det är det lokala parlamentet, kommunfullmäktige, som är innehavare av den *formella* makten i kommunerna. Där sitter folkets valda representanter och beslutar,

²⁵ Floyd Hunter (1953)

med Kommunallagens ord, "i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst 1. mål och riktlinjer för verksamheten, 2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor ...".

Alla som följer lokala demokratiska processer har dock hört den kritik som traditionellt riktas mot fullmäktigeförsamlingen.²⁶ Dess ledamöter beskrivs som staffagefigurer eller transportkompani. Visst sitter här många kommunens ledande politikern men också ett antal maktlösa alibin för olika medborgargrupper som partierna ansett lämpliga att ha med på valsedel. De viktiga besluten fattas någon annanstans, i arbetsutskott, styrelser och nämnder eller mellan ledande företrädare för majoritetspartierna. När en fråga skall upp i fullmäktige vet alla utgången, en eventuell debatt blir till en symbolhandlingen inför det fåtal medborgare som av någon anledning funnit det värt att besöka mötet.

Det är mot bakgrund av denna bild av fullmäktige föga förvånande att så många kommuner i kärva ekonomiska tider funnit en väg att spara pengar genom att minska antalet fullmäktigeledamöter till ett minimum.

Denna typ av kritik känns igen även från det nationella planet. Också där beskrivs riksdagen som ett transportkompani. Men även om en del av bilden är både sann och bekymmersam så bygger de flesta invändningarna på en orimlig syn på vilken roll parlamentet i en liberal demokrati bör ha.

Det är inte tanken att en fråga kan komma upp i KF så oförberedd att det efter en stunds livlig debatt fattas ett beslut som man dessförinnan inte kunnat förutse. Det är inte parlamentets roll. Istället är

²⁶ Jfr t ex Nils-Eric Hallström (2001)

dess viktigaste funktion att som medborgarnas folkvalda utforma styret i staten eller kommunen. Det är majoritetsförhållandena i parlamentet som avgör vem som kan och bör styra och vilken politik som är möjlig att föra. Parlamentets debatter är inte så mycket ett öppet resonerande om hur man skall besluta i olika frågor som ett sätt för partierna att inför offentligheten presentera sina ståndpunkter. Den formella makten får heller inte misstas för tandlös för att den inte utövas. Parlamenten har ständigt möjligheten att avsätta och tillsätta poster i styrelser och nämnder och ändra de politiska riktlinjerna.

Tabell 9: Kommunfullmäktiges upplevda funktion

	Alla	Män	Kvinnor	s	c	m	övr	Övr Eur
<u>Hur skulle du värdera att kommunfullmäktige allmän sett fungerar i din kommun</u>								
Mycket bra	3	4		3	3		10	11
Bra	64	63	68	70	66	50	50	57
Varken bra eller dåligt	24	22	30	23	21	32	20	26
Dåligt	9	11	3	4	11	18	20	7
Mycket dåligt								2
<u>Kommunfullmäktiges faktiska bidrag när det gäller att: (andelen positiva)</u>								
... formulera de viktigaste målen för den kommunala verksamheten	75	73	85	78	74	71	70	77
... utöva kontroll över den kommunala verksamheten	64	64	62	67	66	59	40	71
... föra fram önskemål och frågor från lokalsamhället	58	57	59	64	53	50	40	74
... göra debatten om lokala frågor offentlig	75	76	74	75	79	68	90	65
... skapa en stabil ledning i kommunen	67	72	49	68	63	65	80	62

Kommentar: Siffrorna anger hur stor andel av kso som anser att bidraget är positivt eller mycket positivt. I kolumnen till höger anges medelvärden för samtliga kso i den Europeiska undersökningen inklusive de svenska, där resultaten från respektive land väger lika oavsett antal borgmästare.

När kommunstyrelseordförandena skall bedöma fullmäktiges insatser för de arbetsuppgifter som ett parlament i en liberal demokrati kan förutsättas ha är bilden övervägande positiv. Tre fjärdedelar bedömer fullmäktiges "faktiska bidrag" när det gäller att "formulera de viktigaste målen för den kommunala verksamheten" som positiv eller mycket positiv. Lika många är positiva till fullmäktiges förmåga att "göra debatten om lokala frågor offentlig".

Något färre är positivt inställda till fullmäktiges insatser när det gäller dess kontrollerande och regeringsbildande funktion, och den uppgift som Sveriges kso är minst positiva till är förmågan att "föra fram önskemål och frågor från lokalsamhället". "Bara" 58 procent tycker att fullmäktiges faktiska bidrag på denna punkt är positiv.

När det gäller fullmäktiges förmåga att ge kommunen en stabil ledning är det kso som företräder andra partier än socialdemokraterna, det vill säga centerpartiet och moderaterna, som är mest nöjda - 80 procent är positiva. Samma siffra får ledare för så kallade regnbågs-konkolationer i motsats till kso som företräder något av de tre stora partierna och som leder traditionella höger- eller vänstermajoriteter. Det finns även positiva samband mellan hur nöjd man är på denna punkt med hur stor valframgången för det egna partiet var vid senaste valet jämfört med det föregående ($r = 0,21$). Överlag är socialdemokrater och centerpartister betydligt nöjdare med fullmäktiges prestationer än vad moderater är.

Det är också noterbart att kvinnliga kso uppvisar ett betydligt lägre förtroende för fullmäktiges regeringskonstituerande arbete än vad deras manliga kollegor gör (49 procent positiva jämfört med 72 procent). Detta förhållande gäller inom alla partier och majoritetskonstellationer.

Jämförelsen med borgmästarna i de övriga Europeiska länderna visar att den sammantagna bedömningen av det lokala parlamentets funktion i stort överensstämmer med den svenska.

Men vi kan notera tre punkter där de svenska svaren avviker. Vår kso värderar fullmäktiges roll att göra debatten om lokala frågor offentlig betydligt mer positivt än sina europeiska kollegor, medan man är något mindre positiv när det gäller dess förmåga att utöva kontroll över den kommunala verksamheten och föra fram önskemål från lokalsamhället.

Dessa resultat stämmer väl med den höga graden av parlamentarism i svenska kommuner. I parlamentariska system förväntas parlamenten vara mindre "hands-on" när det gäller den praktiska verksamheten – det är exekutivmaktens roll att styra den. Parlamentet skall sätta de övergripande målen och vara ett forum för debatt.

Från kvasi-parlamentarism till krypto-presidentialism?²⁷

Det råder alltså ingen som helst tvekan om att parlamentarismens, eller snarare kvasi-parlamentarismens, ideal har slagit rot i den svenska kommunala demokratin så till den grad att det kommunala styrelseskicket, utan att vara konstitutionellt sanktionerat, har växlat från ett kommunitaristiskt samlingsstyre till den kanske starkaste liberala valdemokratin i Europa. De svenska "borgmästarnas" utsagor på denna punkt bekräftar bara den utveckling som utmålats av andra kommunforskare under senare år.

Men vartåt går utvecklingen idag? Finns det anledning att tro att parlamentarismens roll förstärks ytterligare? Om man får tro svaren från de svenska kso är det en annan trend som lyser fram i form av en maktfaktor som växer sig allt starkare – de själva!²⁸

Med avsikt att mäta vilka lokala aktörer som av borgmästaren bedömdes ha mest makt i den lokala politiken ställdes följande fråga: *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, varefter de svarande fick inte mindre än 18 alternativ att välja mellan. Av någon anledning (bakom vilken man möjligen kunde ana en tanke som nog inte fanns) saknades fullmäktige med bland dem.*

²⁷ *Kvasi* = nästan, *krypto* = dolt/i smyg

²⁸ Frågan om kso:s makt utifrån detta material har även analyserats i Henry Bäck (2005a)

Den aktör som enligt Sveriges kso utan tvekan har mest reellt inflytande över kommunernas verksamhet är alltså de själva – 79 procent anger att man för egen del har ett stort inflytande. Endast 12 procent av de svarande menar att någon av de andra aktörerna skulle ha ett större inflytande, och då rör det sig i de flesta fallen om att man sätter hela kommunstyrelsen eller möjligen stat och region främst.

Tabell 10: Aktörers reella inflytande över kommuners verksamhet

	Alla	Män	Kvinnor	s	c	m	övr	Stort
Kommunstyrelsens ordförande	3,8	3,8	3,7	3,7	3,8	4,0	3,5	79
Kommunens ledande tjänsteman (kommundirektören)	3,5	3,5	3,4	3,4	3,5	3,7	3,3	53
Kommunstyrelsen	3,4	3,3	3,5	3,4	3,3	3,2	3,3	46
Nämndernas ordförande	3,3	3,3	3,4	3,3	3,3	3,3	2,9	35
Kommunens förvaltningschefer	3,2	3,2	3,1	3,1	3,3	3,3	3,0	32
Ledande företrädare för partierna	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,6	13
Stat och landsting	2,5	2,4	2,9	2,4	2,4	2,7	3,3	22
Det lokala näringslivet	2,2	2,2	2,4	2,2	2,4	2,3	2,1	4
Andra ledare i fullmäktige	2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	2,1	2,3	3
Fullmäktiges ordförande	2,1	2,1	2,0	2,2	2,0	1,7	2,2	9
Journalister	2,0	1,9	2,2	1,9	1,8	2,2	2,3	8
Enskilda fullmäktigeledamöter	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,6	2,0	1
Frivilliga föreningar	1,6	1,6	1,5	1,5	1,8	1,6	1,6	2
Fackföreningsledare	1,4	1,4	1,4	1,5	1,2	1,1	1,4	1
Lokala riksdagsledamöter eller statsråd	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	0,8	1,3	1
Lokala enfrågegrupper	1,2	1,2	1,3	1,1	1,3	1,1	1,4	1
Kommun- eller stadsdelsnämnder	1,1	1,0	1,5	1,2	1,4	0,7	1,1	1
Kyrkan	0,8	0,9	0,8	0,8	1,0	0,7	1,4	0

Kommentar: Frågan löd *Kan du på grundval av din erfarenhet som kommunstyrelsens ordförande (borgmästare) markera hur stort reellt inflytande var och en av följande grupper har över kommunens verksamhet* och svaren angavs på en skala från 0 "inget inflytande" till 4 "stort inflytande". Siffrorna anger medelvärden utom i den sista kolumnen där andelen som svarat "stort inflytande" anges. Aktörerna har rangordnats efter medelvärdena i kolumn ett, men som synes skulle rangordningen enligt den sista kolumnen bli densamma för de fem första aktörerna.

I en handfull fall beskrivs kommundirektören som mäktigare än kso. Kommundirektören anses ha ett stort inflytande i varannan kommun, på tredje plats hamnar kommunstyrelsen som helhet och därefter på ungefär samma nivå hamnar nämndernas ordförande och förvaltningscheferna som kollektiv.

Det visar sig vara ytterst svårt att finna strukturella förklaringsfaktorer till hur kso bedömt sin egen maktställning, troligen delvis beroende på den låga variationen i svaren. Det mönster som svagt framträder verkar handla om att kso i mindre kommuner i glesbygd och landsbygd har en något lägre uppskattning av sin egen makt än deras kollegor i medelstora och större kommuner.

En av de viktigaste förklaringarna till hur kso upplever sitt eget inflytande är förmodligen hur varm i kläderna man är. Bland kso som tillträtt efter senaste valet är det 63 procent som uppger att de har stort inflytande att jämföra med 84 procent bland kollegorna som suttit längre. Ledare för rent borgerliga koalitioner bedömer sitt inflytande som något högre än övriga. Moderata kso anser till 97 procent att de har stort inflytande mot 77 respektive 76 bland socialdemokrater och centerpartister. Nio procentenheter fler av manliga kso anser sig ha stort inflytande än kvinnliga.

Hur förhåller sig då självbedömning av kso:s eget inflytande till de europeiska kollegorna? Svaret är att trots sin svaga konstitutionella ställning upplever de svenska borgmästarna ett inflytande som på pricken motsvarar europagenomsnittet. I Danmark, som i jämförelse med Sverige har en borgmästare med betydligt mer långtgående befogenheter formellt sett,²⁹ är resultatet för övrigt identiskt. Även om man väljer att mäta borgmästarinflytande genom att undersöka hur många som givit extremsvaret "stort inflytande" på frågorna så är det svenska resultatet i överensstämmelse med europasnittet.

²⁹ Anders Lidström (2003)

Tabell 11 Hur stort *reellt* inflytande har olika aktörer över europeiska kommuners verksamhet?

	Medelvärden				Andel "stort inflytande"			
	Europa	Sverige	Diff Sve-EU	Diff Sve-DK	Europa	Sverige	Diff Sve-EU	Diff Sve-DK
The Mayor	3,8	3,8	0,0	0,0	79	80	1	-5
The Executive board	3,1	3,4	0,3	-1,4	35	47	13	-45
The Municipal Chief Executive Officer	2,9	3,5	0,6	-2,5	4	1	-2	-1
The Heads of Department in the Municipality	2,6	3,2	0,6	0,1	6	1	-5	-1
The President of the Council	2,5	2,1	-0,4	1,0	13	9	-4	17
Other Leaders in the Council	2,4	2,2	-0,2	0,9	10	3	-8	31
Single influential councilors	2,3	1,8	-0,5	0,9	7	1	-6	9
The Presidents of Council Committees	2,2	3,3	1,1	-0,8	7	37	30	-28
Voluntary associations	2,1	1,5	-0,6	-0,4	4	4	0	-4
Region and Upper levels of government	2,1	2,6	0,5	-0,6	10	23	14	-21
Local single issue groups	2,0	1,2	-0,8	0,3	3	0	-3	2
Journalists	2,0	2,0	0,0	-0,1	29	56	27	-55
Quarter Decentralised Institutional Bodies	2,0	1,1	-0,8	-0,2	5	2	-3	-2
Local businessmen	1,9	2,2	0,3	-1,8	1	1	0	5
Party leaders	1,6	2,7	1,0	-0,6	3	13	10	-5
Local MPs or Ministers	1,6	1,3	-0,3	-0,5	5	1	-4	-1
The Church	1,5	0,8	-0,7	0,6	8	8	0	-7
Union Leaders	1,1	1,4	0,3	0,6	14	32	19	6

Kommentar: Se föregående tabell för frågeformulering. I tabellens högra del ser vi medelvärden för svenska svarande jämfört med danska respektive alla svarande. Europasnittet är vägt och i dessa siffror ingår de svenska och danska svarande. I tabellens högra del anges hur många procent av de svarande som för respektive kandidat angivit extremsvaret 4= Stort inflytande. I siffrorna ingår bara svenska kommuner med fler än 10000 invånare. Kolumnen Diff Sve-DK anger differensen mellan svenska och danska medelvärden.

De största skillnaderna mellan bedömningen av inflytandet i den generella europeiska kommunen och i den svenska är att två aktörsgrupper bedöms ha betydligt mer att säga till om i Sverige än i Europa i övrigt: nämndordförande och partiledare. Och eftersom vi vet att ledarskapet i nämnderna ingår som en väsentlig komponent av det inofficiella kvasiparlamentaristiska styrelseskicket så bär detta syn för sägen om valdemokratins relativt starka ställning i Sverige. Aktörer som bedöms ha betydligt lägre inflytande i Sverige är kyrkan och lokala enfrågegrupper – typiska maktfaktorer i den kommunitära demokratin.

En lokal president?

Att det finns lokala ledare med stort inflytande är naturligtvis inget nytt. Sedan kommunsystemets uppkomst har man kunnat tala om lokala politiska eliter, och kommuners starka män. Att kso i svenska kommuner har en stark ställning skulle kunna tolka som ett utslag av parlamentarismen. Exekutivmakten, för vilken kso får tas för vara den främste företrädaren, utgår från majoritetsförhållandena i parlamentet/fullmäktige.

Trots kso:s tunga ställning bär det dock emot att tala om ett tredje styrelseskick i sammanhanget – det presidentiella. I sådana system väljs exekutivmakten separat, vid sidan av parlamentet – ett förhållande som stämmer väl överens med flera europeiska system med lokala borgmästarval. Formellt sett är presidentialism så långt ifrån det svenska systemet man kan komma, där exekutivmakten är i det närmaste osynlig i kommunallagen och dess uppbärare väljs indirekt av fullmäktige.

Men varför låta begränsa sig av formaliteter när vi redan utnämnt de svenska kommunerna, som enligt lag är styrda enligt samlingsregeringens principer, till de mest parlamentarismvänliga i Europa? Om vi lämnar paragraferna är frågan snarare hur mycket av det reella

inflytandet i en demokrati som kan överföras på en person innan parlamentet sidsteppas och politiken blir en enmansshow?

Politiskt inflytande ingenting statistiskt. Olika aktörers roller förändras över tid. När det gäller kso:s position i förhållande till kommunstyrelsen och fullmäktige så tycks den allmänna trenden bland svenska kommuner vara att kso:s roll har stärkts betydligt under senare år

Tabell 12: Förskjutning av inflytande i svenska kommuner

		Mycket mer	Mer	Lite mer	Oförändrat	Lite mer	Mer	Mycket mer	
Lokal/regional nivå			11	9	8	14	30	28	Nationell nivå
Lokal nivå	1	14	15	28	30	11	1		Regional nivå
Kommun-/stadsdel		4	5	60	14	14	3		Central kommunnivå
Kommunstyrelsen	6	25	29	29	5	4	2		Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsens ordförande	4	15	21	45	8	7	1		Kommunstyrelsen
Kommunstyrelsens ordförande	5	18	20	43	8	4	2		Kommunfullmäktige
Förtroendevalda	1	10	21	35	27	7			Tjänstemän
Offentliga sektorn	1	8	11	42	31	8	1		Privata sektorn

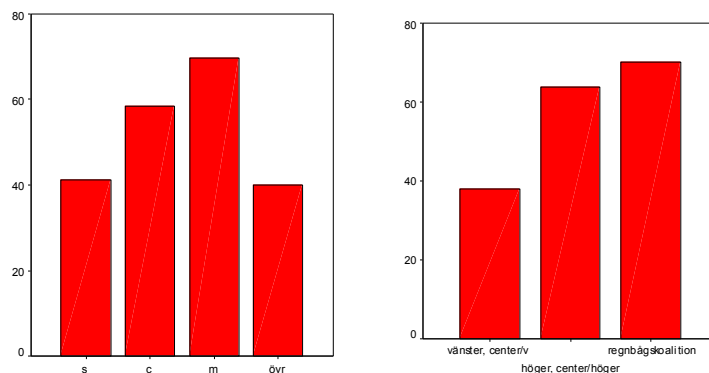
Kommentar: Frågan formulerades *Kan du kort beskriva de förskjutningar av inflytande som har skett under de senaste tio åren bland de olika lokala aktörerna. Markera i vart och ett av följande par av aktörer vilken aktör som enligt din uppfattning har fått relativt sett mer inflytande*. Siffrorna avser radprocent för respektive aktörspår givet de svarsalternativ som redovisas överst i tabellen. Typvärdet för varje par är skuggat med mörkgrått och de två närmast vanligaste svaren med ljusare nyanser. Alla svenska svarande ingår i analysen.

39 respektive 42 procent av kso anser att deras inflytande har ökat på kommunstyrelsens respektive fullmäktiges bekostnad medan endast

15 respektive 14 procent anger att en förskjutning skett i motsatt riktning.

Den viktigaste förklaringsfaktorn när det gäller kso:s svar på frågan om förskjutning av inflytande till deras egen förmån eller nackdel är den partipolitiska. 70 procent av moderaterna och 58 procent av centerpartisterna menar att kso:s inflytande i den egna kommunen ökat under de senaste 10 åren på bekostnad av fullmäktige och/eller kommunstyrelsen, medan samma siffra för socialdemokrater och övriga är omkring 40 procent.

Figur 5: Andel som anser att kso:s inflytande har stärkts på antingen styrelsens eller fullmäktiges bekostnad



Kommentar: staplarna skall tolkas som motsvarande andelar bland företrädare för de olika partierna respektive koalitionsvarianterna som anser att kso:s inflytande över kommunens verksamhet har stärkts under de senaste tio åren på bekostnad av kommunstyrelse och/eller kommunfullmäktige. Alla svenska svarande ingår i analysen.

Även om man inte skall dra så stora växlar av det eftersom det rör sig om så få personer så verkar socialdemokrater i regnbågs-koalitioner upplevt sig få en starkt ställning i högre grad än övriga partifränder på kso-posten. Centerpartister menar oftare än moderater att förskjutningen snarare skett från fullmäktige än från styrelsen.

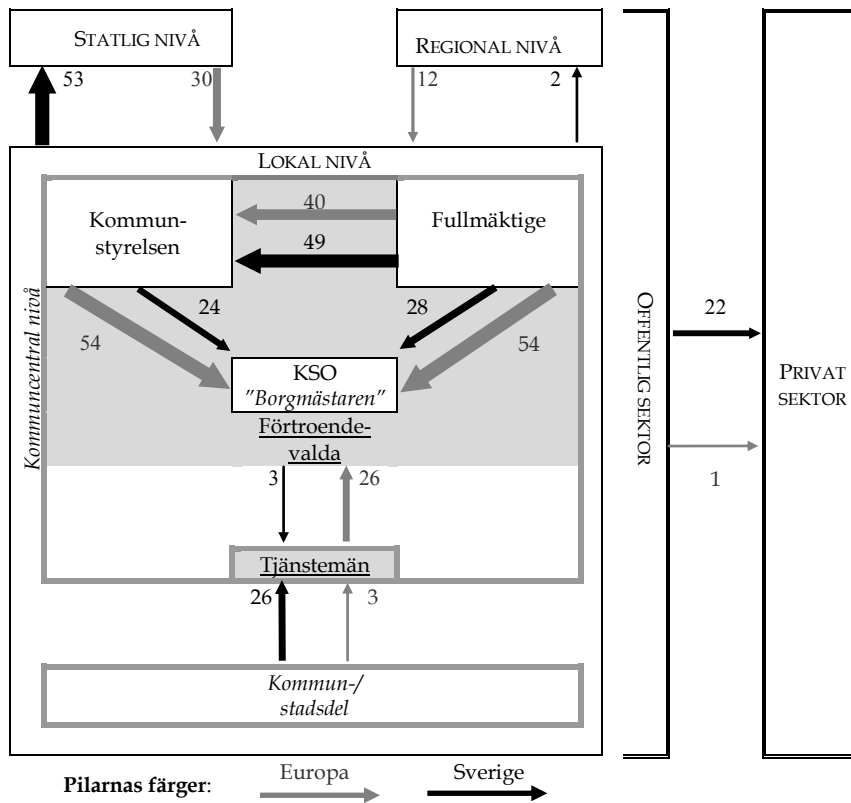
Bland faktorer som, när hänsyn tagits till parti, *inte* verkar spela någon roll för kso:s svar i dessa frågor märks det egna partiets storlek och valframgång, hur länge man suttit på sin post, hur ofta kso byts ut, kön, ålder, socioekonomisk struktur i kommunen, demografiska förhållanden etc etc.

Om man letar samband mellan kso:s bedömning av det egna inflytandets förändring och andra svar i enkäten finns bara en fråga som kan kasta ett ljus över svaren. Kso som förlorat i inflytande upplever sig ha en något sämre relation med media (sambandet mellan *förskjutning i inflytande från kommunstyrelsen till kso* och *i vilken utsträckning man ansett sig ha "dåliga relationer med media"* är $r = -0,26$ - ett samband som till och med stärks marginellt vid kontroll för parti.

De svenska kso:s stärkta ställning är emellertid en del av en internationell trend. Det är snarast så att den tydliga maktförskjutningen mellan fullmäktige och styrelse å den ena sidan och kso å den andra, ändå är betydligt mildare än den allmänna europeiska tendensen. Däremot bedömer svenska kso maktförskjutningen från fullmäktige till styrelsen som starkare än de flesta andra länder.

Det som annars utmärker svenska förhållanden i europeisk jämförelse är kso:s bedömning att den största maktförskjutningen som har skett från lokal till statlig nivå, när de flesta andra länder bedömer att förändringen gått i motsatt riktning. I Europa ser man även en maktförskjutning från tjänstemannanivån till politikernivån, något som inte har noterats i Sverige. Här är emellertid fler övertygade om att kommuncentral nivå fått större inflytande på kommundelarnas bekostnad och att den privata sektorn stärks i förhållande till den offentliga, tendenser som inte syns i Europa.

Figur 6: Maktförskjutning i Sverige och i Europa



Kommentar: Figuren illustrerar borgmästarnas svar på den fråga och de alternativ som redovisas ovan i Tabell 12. Siffrorna är balansmått där andelen som ansett att det skett en maktförskjutning i den ena riktningen mellan två aktörer subtraherats från dem som sett en rörelse i den andra riktningen. I tabellen motsvarar pilarnas tjocklek exakt förskjutningsmåttets storlek. De svenska siffrorna bygger på alla svarande, även småkommunerna.

Även om den svenska utvecklingen inte utmärker sig i en vidare komparation är det trots allt ingen tvekan om att exekutiven, och i

synnerhet kso, har fått en betydligt starkare roll under senare år. I många kommuner är kso den ende heltidsanställda politikern och det informationsövertag som detta medför får inte underskattas. Inom kommunforskningen har politikerenkäter varit en återkommande forskningsstrategi. Men frågan är hur mycket sådana breda undersökningar säger oss, när den politiska makten tycks koncentreras allt mer?

De allmänna utvecklingstendenserna i den svenska demokratin verkar knappast understödja den livaktiga valdemokratin. Antalet förtroendeuppdrag har varit stadigt krympande under decennier och bara sedan förra valperioden har flera tusen kommunpolitiker lämnat sina uppdrag utan att nya tagit vid. Partierna får allt svårare att rekrytera nya medlemmar och deras förtroende bland medborgarna är i botten. När partiernas roll som folkrörelser avtar ökar fokuseringen på deras eliter och ledare. Det långvariga svenska motståndet mot personvalsinslag i de allmänna valen har brutits och i den grad den aspekten kritiseras i debatten rör det sig oftast om synpunkter kring att institutet är för svagt.

En formaliserad presidentialism i svenska kommuner ligger möjligen långt borta, men frågan är hur långt ifrån ett reellt krypto-presidentialistiskt system vi befinner oss. Ett sätt att ta reda på det är att se på vilka uppgifter som kso tycker är de viktigaste i det egna förtroendeuppdraget.

Tabell 13: Borgmästarnas viktigaste uppgifter

	Sverige	Övriga Europa	Diff
Att representera kommunen utåt	3,48	2,98	0,50
Att skapa en vision för kommunen	3,46	3,28	0,18
Att se till att kommunens serviceutbud har god kvalitet	3,40	3,46	-0,06
Att åstadkomma sammanhållning i den politiska majoriteten	3,27	2,56	0,71
Att ange mål för en effektivisering av den kommunala förvaltningen	3,22	2,66	0,56
Att främja samarbete med grannkommunerna	3,20	2,70	0,50
Att genomföra det egna partiets program	3,13	2,09	1,05
Att försvara och främja kommunens inflytande gentemot stat och region	3,12	2,50	0,62
Att uppmuntra nya projekt i lokalsamhället	2,92	3,10	-0,18
Att bidra med lokala erfarenheter när det egna partiet formar sin politik	2,87	1,59	1,27
Att försöka skaffa resurser till kommunen utifrån (t ex europeiska/nationella/regionala fonder, privata investerare och företag)	2,68	3,13	-0,45
Att hjälpa enskilda medborgare som framfört klagomål mot kommunen	2,58	2,87	-0,29
Att informera om kommunens aktiviteter	2,57	2,70	-0,13
Att verka för rättsäkerhet i administrationen	2,53	2,97	-0,44
Att arbeta för att förverkliga egna hjärtefrågor	2,35	2,32	0,03
Att leda personalen i den dagliga verksamheten	1,20	1,90	-0,70

Kommentar: De sexton arbetsuppgifterna som uppräknas i tabellen var de alternativ som de svarande i enkäten hade att ta ställning till på frågan *Det är många uppgifter som är kopplade till uppdraget som kommunstyrelsens ordförande (KSO). Hur viktiga anser du att de följande uppgifterna är?* Svaren angavs på en skala från 0 "Ingen uppgift för kso" till 4 "Mycket viktigt". I tabellen redovisas medelvärden för svenska kso i kommuner som är större än 10000 invånare och de övriga europeiska borgmästarnas dito (siffrorna är vägda, de svenska svaren ingår inte). Alternativen har rangordnats efter hur viktiga de ansetts vara av svenska svarande.

Det första vi kan konstatera av Tabell 13 är att den extrema politiska individualismen, det vill säga att den lokale politiske ledaren skall ägna sig åt att förverkliga egna hjärtefrågor och personligen leda den dagliga verksamheten, får svagt stöd i såväl Sverige som i andra

länder. Få europeiska borgmästare instämmer i att politikerna skall leda personalens arbete och andelen bland de svenska kso är ännu lägre. Det weberianska förvaltningsideal som manifesteras i den svenska förvaltningsmodellen på statlig nivå genom tudelningen mellan regering och ämbetsverk, är ett ideal även på lokal nivå. Detta trots att gränsen mellan förvaltning och politik är ytterst flytande i kommunallagen.

Två andra uppgifter som framhålls i betydligt högre grad av svenska kso än av andra är frågor som direkt kan knytas till det kvasi-parlamentariska systemet: att genomföra det egna partiets program och att åstadkomma sammanhållning i den politiska majoriteten (märk väl alltså inte samförstånd med oppositionen).

Men finns det då något som tyder på ett inslag av en dold presidentialisism i de svenska svaren? Ja absolut, och man behöver inte tvista till siffrorna för att se det. För vad om inte utrikespolitiken är presidenternas traditionella ansvarsområde? Den allra viktigaste uppgiften för svenska kso är, enligt dem själva, *att representera kommunen utåt*.

Denna sak framhåller man i betydligt högre grad än vad de europeiska kollegorna gör. Och på två andra punkter avviker svenskarna tydligt från andra landsmän; det gäller kso:s uppgift att försvara kommunens intresse utanför kommunens gränser, dels i relation till stat och region, dels inom det egna partiet.

När det gäller utvecklingen åt en allt mer individcentrad exekutivmakt, där den politiske ledaren ser som sin viktigaste uppgift att sköta externa affärer, skulle man kunna dra vissa paralleller mellan förhållanden på kommunal och statlig nivå i dagens Sverige. Det är inte bara på lokal nivå som presidentbegreppet kommit till användning i samhällsdebatten. Men jag avstår från att utveckla dessa tankar vidare i denna rapport.

Slutsatsen av analyserna så här långt måste dock vara att vikten av att ytterligare studera de svenska "borgmästarna", deras egenskaper, åsikter och arbetssätt inte kan underskattas. Elitens roll i den lokala demokratin blir allt viktigare och makten koncentreras – oavsett vad man väljer att kalla det styrelseskick som utvecklas.

Vilka är våra ”borgmästare”?

Konstaterandet att kommunstyrelsens ordförande är den lokala demokratins utan jämförelse mäktigaste aktör, en ställning som dessutom tycks förstärkas över tid, ökar således intresset för frågan vilka dessa aktörer är. Till skillnad från parlament som riksdagen och kommunfullmäktige utgör inte Sveriges kso något eget demokratiskt organ. Visst finns det tillfällen då kan man få se många kso på samma gång, till exempel på partiernas kommundagar eller när *Sveriges kommuner och landsting* har sammankomster eller kongress. Men något forum där alla kso visar upp sig som grupp finns inte.

Det man inte får någon överblick över i och med att kso inte uppträder i tropp är hur den sammantagna bilden av dem ser ut. Vilka är de, vilka egenskaper har de etc. Om en fullmäktigeförsamling är jämställd eller ej kan man till exempel se på ett ögonblick. Könsfördelningen av kso kräver en gedigen sammanställning av data från 290 kommuner. Om våra kso som grupp har egenskaper som skiljer dem från medborgare i gemen och andra politiker, kan dra slutsatser om att just dessa egenskaper tycks vara meriterande för att erhålla denna hög post.

Tidningen KommunAktuellt (nuvarande Dagens Samhälle) har vid flera tillfällen åtagit sig denna viktiga uppgift och gjort sammanställningar av våra kso. Data i detta kapitel är delvis hämtade från dessa välresearchade artiklar, och givetvis också från den enkät som tidigare använts.

Kön, ursprung, ålder mm³⁰

Att andelen män stiger ju högre upp i den politiska hierarkin man kommer är en väl belagd iakttagelse. På valsedlarna – och därmed i de valda församlingarna – samt i regeringen är andelen kvinnor högre, och närmar sig 50 procent, men i exempelvis kommunstyrelserna är representativiteten betydligt lägre och bland styrelsernas ordförande år 2003 var endast 61 av 290 (21 procent) kvinnor.

Detta är en kvinna mindre än under förra valperioden (2001). Bland de 99 kso som i KommunAktuellts enkät från våren 2003 uppgav att de suttit på sin post under max ett år, det vill säga att de tillträdde efter eller möjligen kort tid innan, valet 2002, så är 27 kvinnor (och följaktligen lika många procent).

Detta skulle kunna tas till intäkt för att utvecklingen går i positiv riktning när det gäller kvinnorepresentativiteten, men då skall man ha i åtanke att kvinnliga kso också var överrepresenterade bland dem som slutade. I de 99 kommuner där personskiten på kso-posten inträffade i nära anslutning till valet 2002 så var det 28 stycken kvinnor som lämnade sina poster. Endast 4 (14 procent) av dessa efterträddes för övrigt av kvinnor. 74 kso har suttit på sin post under 8 år eller längre, 9 procent av dessa är kvinnor.

Hos Centerpartiet och Folkpartiet är var femte kso en kvinna, var fjärde hos Socialdemokraterna och endast var tionde hos Moderaterna. Bland kso från övriga partier finns inga kvinnor 2003.

Där männens och kvinnornas andel av befolkningen ligger nära 50/50 i stort sett alla kommuner så är det betydligt större variation när det gäller utrikes födda. Men här är representativitetsfrågan en

³⁰ Statistik kring kommunpolitiker 2004 finns att läsa i Hanna Bäck och Richard Öhrvall (2004)

mer komplicerad matematisk nöt. En stor del av Sveriges invandrare är bosatta i ett litet antal kommuner, och även om man ser Sveriges kso som ett kollektiv är frågan om representativiteten skall mätas mot andelen utlandfödda i riket eller i varje enskild kommun. Och om det senare är fallet så är typvärdet i alla kommuner fortfarande "svenskfödd", och eftersom kso bara är en person i varje kommun innebär en utlandsfödd på posten en kraftig "överrepresentation".

Tabell 14: Sveriges kso 2003: Parti och kön

	Antal	Procent	Antal kvinnor	Procent
Vänsterpartiet	2	0,7	0	0
Socialdemokraterna	168	58	44	26
Miljöpartiet	1	0,3	0	0
Centerpartiet	54	19	11	20
Folkpartiet	5	2	1	20
Kristdemokraterna	6	2	0	0
Moderaterna	49	17	5	10
Nykvärnspariet	1	0,3	0	0
Kopparpartiet	1	0,3	0	0
Kommunpartiet vår framtid	1	0,3	0	0
Bergspartiet	1	0,3	1	100
Kirunapartiet	1	0,3	0	0
	290	100	62	21

Bland de 178 kso som svarade på frågan i enkäten uppgav 7 personer (4 procent) att de var födda som *utländska medborgare*. I enkäten specificerades inte frågan om ursprungsland ytterligare men av namnen att döma stammar dessa 7 från länder i övriga Norden, Tyskland och Östeuropa. Andelen utlandsfödda politiker totalt sett i kommunerna var 2003 7 procent, att jämföra med 11 procent i rikets befolkning.

Medelåldern för den svenske kso:n var år 2003 52 år (median 53), en siffra som inte skiljer sig nämnvärt om man jämför mellan könen och partierna. Endast 16 procent av kso var yngre än 45 år och 2 procent hade uppnått 65 års ålder. Denna åldersfördelning påminner mycket om den som gäller för hela kommunpolitikerkåren – fast bland kso är ungdomarna och pensionärerna ännu mer underrepresenterade. Iakttagelsen svenska kso är en samling medelålders vita män är ett understatement.

Tabell 15: Generationsgrupper, medelålder och ursprung

	Antal	Procent	Män	Kvinnor	s	c	m	övr
-34 år	6	3	4	3	5	0	3	20
35-44 år	23	13	11	20	13	5	20	40
45-54 år	73	40	40	43	39	48	37	40
55-64 år	75	41	44	33	43	45	34	
65- år	4	2	2	3	1	3	6	
	181	99	101	102	101	101	100	100
Medelålder	52		52	50	51	53	51	52
Median	53		54	51	53	54	53	53
Svenskfödd	172	96	96	95	96	97	94	100
Född utländsk medborgare	7	4	4	5	4	3	6	0
	178	100	100	101	101	100	100	100

I europeisk jämförelse ligger svenska kso precis på medelvärdet när det gäller ålder, och tillsammans med England högst med avseende på andelen kvinnliga borgmästare i. (Frågan om ursprungsland ställdes endast till de svenska svarande).

Omkring fyra av tio kso har högskoleutbildning, vilket är kring 60 procent (17 procentenheter) fler än i befolkningen som helhet. C:a 27 procent av svenskarna i åldern 16-74 år har eftergymnasial utbildning, och den siffran stämmer ganska bra även för svenskar kring kso:s medianålder. Andelen högutbildade är något högre bland kvinnor och borgerliga företrädare. Bland kso med eftergymnasial utbildning är samhällsvetenskapliga och ekonomiska utbildningar

vanligast, i synnerhet bland män. Bland kvinnorna är utbildning med medicinsk inriktning vanligare än bland de manliga kollegorna.

Tabell 16: Andel kvinnor och medelålder i Europa

Land	Andel kvinnor	Medel-ålder		Andel kvinnor	Medel-ålder
Sverige	21%	52	Italien	8%	50
England	21%	57	Belgien	7%	54
Nederländerna	18%	55	Danmark	6%	55
Tjeckien	12%	51	Österrike	5%	52
Schweitz	11%	55	Tyskland	4%	52
Frankrike	11%	56	Polen	4%	49
Irland	11%	49	Grekland	1%	52
Ungern	10%	50	Portugal	0%	51
Spanien	9%	48	Europa totalt	8%	52

När det gäller kso:s tidigare yrken ger KommunAktuellts enkät ett mycket lågt bortfall, men eftersom man angett yrke med olika detaljeringsgrad så är det svårt att skapa relevanta och reliabla grupperingar. Men jag gjorde ändå en grov sortering.

Arbetare, det vill säga traditionella LO-yrken, var ungefär var sjunde kso (var femte socialdemokrat men ingen moderat). Bland de tjänstemannakategorier där en mer precis kategorisering varit möjligt är skolans värld den vanligaste. Lärare och skollära är nästan lika många som arbetarna, och också dessa är vanligare bland socialdemokrater. Bland de moderata kso kommer relativt fler från tjänstemannasektorn och ordningsmakterna, centerpartister är oftare lantbrukare och företagare. Var sjunde socialdemokrat jobbade tidigare inom arbetarrörelsen i vid mening.

Tabell 17: Utbildning och yrkesbakgrund

<u>Högsta utbildning</u>	Antal	Procent	Män	Kvinnor	s	c	m	övr
obligatorisk skola	22	12	14	5	14	13	3	30
gymnasium	79	44	43	48	47	41	46	20
högskola	79	44	43	48	40	46	51	50
	180	100	100	101	101	100	100	100
<u>Inriktning på högre utbildning</u>								
juridik	5	5	4	8	2	6	13	
samhällsvetenskap inklusive ekonomi	39	42	45	33	44	28	46	50
arkitekt eller ingenjör	3	3	4	0	4	6	0	0
humanistiska ämnen	13	14	13	17	16	6	17	17
medicin	9	10	6	21	11	11	4	17
naturvetenskap	8	9	9	8	9	11	8	
annat	16	17	19	13	13	33	13	17
	93	100	100	100	100	100	100	100
<u>Tidigare yrke</u>								
företagare	9	3	3	5		11	6	
lantbrukare	17	6	7		1	22	6	5
chef, arbetsledare	24	8	7	11	9	7	6	11
ekonom, jurist, journalist, arkitekt	17	6	6	6	4	9	12	
lärare, rektor, akademiker	38	13	13	15	15	7	8	21
hälso- och sjukvård	20	7	4	19	8	6	4	11
polis/officer	16	6	7		2	7	14	11
tjänsteman	75	26	25	27	23	20	41	26
ombudsman, fackligt anställt, arbetare	26	9	9	10	15			
okänt	43	15	18	5	21	7		16
okänt	5	2	2	2	2	2	2	
Total	290	101	101	100	100	98	99	101

Kommentar: även några personer som saknade högskoleutbildning svarade på frågan om utbildningens inriktning. Uppgifter om yrke från KommunAktuellt.

Utbildningsmässigt är svenska kso betydligt mer lågutbildade än sina europeiska motsvarigheter. 7 procent är genomsnittet för andelen lågutbildade i Europa att jämföra med Sveriges 12 – endast Danmark och Österrike har fler lågutbildade borgmästare. När det gäller universitetsutbildade ligger Sverige också med de lägsta även om Danmark här har en klar bottennotering (21 procent). Europasnittet är 67 procent högutbildade och i många länder, inte

minst i öst, är nivån närmare 90 procent. Här skall givetvis reserveras för att ländernas utbildningssystem skiljer sig kraftigt åt.

Slutligen ett kuriosum som inte kan undanhållas läsaren. I KommunAktuellts enkät fick kso även svara på vilken som var deras senast lästa bok. Här återfinns de största skillnaderna mellan kvinnor och män, där kvinnor i betydligt högre grad läser skönlitteratur medan män föredrar facklitteratur.

Tabell 18: Senast lästa bok

	Antal	Procent	Män	Kvinnor	s	c	m	övr
Svensk skönlitteratur	64	22	19	32	23	20	14	37
Utländsk skönlitteratur	31	11	9	18	13	11	6	5
Deckare, thriller	73	25	23	32	27	22	20	26
Facklitteratur, politik och samhälle	34	12	15		12	17	8	5
Facklitteratur övrigt	79	27	30	16	22	26	47	26
Inget, handlingar, lagar etc	9	3	4	2	3	4	4	
	290	100	100	100	100	100	99	99

Kommentar: Uppgifter från KommunAktuellt

Folkets kärlek din belöning?³¹

Regering, kommuner, landsting styrs av dessa maffiabossar som bara ser till sina löner och arvoden, till exempel regeringen och kommunalpolitiker bestämmer sina löner och arvoden själva.

*"Arbetskadad Gösta"*³²

Man kan till och med hävda att låginkomsttagare tjänar på välbetalda politiker då politiken ofta är den enda vägen för svaga grupper att göra sin röst hörd. Om duktiga politiker hoppar av då de enklare kan amovera på villan genom att vara tjänstemän så riskerar maktpositionerna snabbt att tillsättas av maktthungliga som enbart ser en politisk roll som en karriärsprångbräda för bättre betalda jobb på annat håll.

Lennart³³

Få saker engagerar svenska medier som de folkvaldas löner. Höga lönenivåer, löneökningar, pensionsavtal och andra förmåner antas sticka skattebetalarna särskilt i ögonen. Förtroendevalda skildras om giriga makthavare som skor sig på skattebetalarnas bekostnad samtidigt som deras politiska gärningar framställs i högst tvivelaktig dager. Hjärte för en dag blir den politiker som rubrikvänligt rasar mot de egna lönenivåerna och kräver sänkningar.

De kritiska argumenten mot politikerlöner kan sammanfattas i två kategorier: Den första rör synen på politikens drivkrafter och menar

³¹ Detta kapitel är en bearbetad version av den uppsats jag presenterade under samma rubrik vid den Nordiska kommunforskarkonferensen i Göteborg 2003. Förändringar i lönestruktur med mera som skett sedan dess finns inte noterade. De namn som nämns gäller också denna period. Avsnitsrubrikerna har inspirerats av svenska monarkers valspråk.

³² Östersunds-Posten (2000-10-14), Ur insändare " Sosse- och vänstermaffian styr Sverige"

³³ Göteborgs-Posten (2002-12-03), Ur insändare: "Därför behövs rejäla politikerlöner"

att förmånliga villkor attraherar fel sorters politiker.³⁴ Man söker sig till politiska poster för ekonomisk vinnings skull, och håller fast vid uppdrag, inte för att förverkliga sin politik utan för att behålla en födkrok. En vanlig invändning till dessa farhågor är att förtroendeuppdragens lönenivåer knappast tillhör samhällets högsta, och att politikernas ersättningar måste hållas uppe för att det över huvud taget skall gå att locka folk till politiska uppdrag. Åtminstone i partier som föredrar att rekrytera i samhällets ekonomiska grädda. Höga ersättningar skulle också kunna motverka risken för korruption om man tror att välbetalda politiker skulle vara mindre mottagliga för bestickning.

En argumentationslinje som bygger på en mindre cynisk syn på folkvaldas drivkrafter, och som kanske därmed väger tyngre som invändning, brukar gå ut på att pengarna, och med dem det goda livet, fjärrnar även de mest empatiska politikerna från förståelsen för de sämre ställdas tillvaro.

När det gäller fritidspolitiker är oron för politikernas pekuniära drivkrafter helt obefogad eftersom det är fler som förlorar än tjänar på sina uppdrag.³⁵ Det finns politiker som hellre skulle ge upp de magra arvoden man får mot lite uppskattning från medborgarna.³⁶ Men det är inte alla som arbetar ideellt. I denna rapport står de mest högavlönade lokala politikerna, kommunstyrelseordförandena, i fokus och de är dessa löner som här tämligen skall studeras. Genom några explorativa övningar skall vi försöka utröna vad som kan sägas om vilka kso som har vilka löner, och om man kan finna något som helst samband mellan de ledande kommunalpolitikernas lönenivåer och deras syn på sitt uppdrag och hur den lokala demokratin bör fungera.

³⁴ Jfr Tommy Möller (2000)

³⁵ Henry Bäck (2000)

³⁶ Malgorzata Erikson (2004)

De uppgifter om kso:s löner som nedan används har hämtats från KommunAktuellts kartläggning av politikerna i fråga, publicerad i maj 2003. Här angavs samtliga kso:s löner³⁷ och hur lönenivån förändrats det senaste året. I KommunAktuellt i mars 2003 redovisades även uppgifter om tidigare yrke och antal år man suttit på posten, data som här kommer att användas. I oktober 2003 redovisade KommunAktuellt även en undersökning om kommundirektörers löner. Den tredje typen av data som kommer att användas i detta papper är offentlig statistik hämtad från SCB:s databaser.

Lönenivåer: "Betalar man med jordnötter så får man apor."

Vad tjänar då en genomsnittlig svensk kso frågar man sig? 38.000 kr i månaden är svaret, (median 36.500). Med det ligger de kommunala toppolitikerna något under riksdagsledamöter (43.200) och piloter och fartygsbefäl (38.300), något över jurister och verksamhetschefer (33.900), men betydligt under verkställande direktörer och verksamhetschefer (59.800) som för det allra mesta basar över långt färre personer.

Kso:s löner är å andra sidan ungefär två och en halv gång så höga som den genomsnittlige svenske städaren (15.700) eller köksbiträdet (15.600) och omkring dubbelt så hög som de största kommunala yrkesgrupperna - vård- och omsorgspersonal (17.400) och grundskollärare (21.200). Medellönen för en anställd i den Svenska kommunala sektorn var i augusti 2003 19.100 kr.³⁸

³⁷ Utom 10: Tyresö, Norrköping, Kalmar, Olofström, Mariestad, Lekeberg, Kungsör, Arboga, Ovanåker, Hudiksvall

³⁸ Källa om lönestatistik: Medlingsinstitutet, producent: SCB www.scb.se samt uppgifter från SCB citerade av nyhetsbyrån Ticker 2003-10-30.

Spridningen inom gruppen kommunstyrelseordförande är dock påfallande. 19 kso (7 procent) tjänar mindre än 30.000 kr i månaden. Lägsta lönen finner vi i Perstorp där kso tjänar 25.083 kr (uppskrivet till heltid, Arnold Andréassons (c) tjänst är på 60 procent) följt av Essunga i Västra Götaland (Christer Aronsson (c) 27.000kr) och Nordanstig i Gävleborg (Stig Eng (c) 27.020 kr).

Tabell 19: Kso:s lönenivåer

Månadslön	Antal	Procent	Kumulativ procent
-30000	19	6,8	6,8
30-35000	94	33,6	40,4
35-40000	80	28,6	68,9
40-50000	64	22,9	91,8
50000-	23	8,2	100,0
Summa	280	100,0	

I omkring två tredjedelar av landets kommuner har kso en månadslön som ligger i spannet mellan 30.000 kr och 40.000 kr medan 31 procent har en ersättning på över 40.000 kr. Allra mest tjänar finansborgarrådet i huvudstaden (Annika Billström (s) 81.180 kr).³⁹ Det finns bara en kommun i landet som kan mäta sig med den politiska ledaren i den största staden och det är Vellinge i Skåne, vars moderata kso Göran Holm utkvitterar en månadslön på 79.900 kr. Sedan är det ett hopp ner till Solna, Lidingö, och Danderyd – alla

³⁹ Arvodet till borgarråd motsvarar 80% av statsrådsarvodet. Om ett borgarråd tjänstgjort mer än fyra år motsvarar arvodet 90% av statsrådsarvodet. Det borgarråd som är ordförande i borgarrådsberedningen erhåller ett arvode som med 10% överstiger högsta arvodet för övriga borgarråd. Källa: "Arvoden för kommunala förtroendeuppdrag", www.stockholm.se

välmående förorter till Stockholm med moderata kso, där månadslönerna ligger mellan 56.600 och 60.700 kr.

Holm i Vellinge har legat tvåa efter Stockholms finansborgarråd i många år. I en artikel för några år sedan uttalade han sig i Aftonbladet, och menade att andra kommunalråd som klagade på hans höga lön var hycklare:

- De vägrar erkänna att det är samma sak att leda en kommun med 1 250 anställda som att driva ett stort företag. Vill man ha tag på rätt personer så kostar det pengar. ... Folk tycker att jag sköter kommunen på ett bra sätt och därför gör skäl för pengarna. Vi har den tredje lägsta kommunalskatten i landet och de lägsta kostnaderna för service till invånarna. ... I ett jobb där man är så extremt utsatt år efter år så behöver man bra betalt för att orka. ... Betalar man med jordnötter så får man apor. ... Det är möjligt att det i enstaka kommuner finns fynd till kommunalråd som gör ett bra jobb trots dålig lön. Men i allmänhet är det inte så.⁴⁰

Om man var obetänksam skulle man genast utifrån de obearbetade löneuppgifterna försöka ta reda på om män bland kso, som i nästan alla yrken, tjänar mer än kvinnor, liksom om somliga partier lyckats bättre i löneförhandlingarna än andra. Och det kan vi väl göra.

Medellönen bland de 61 kvinnliga kso är 200 kr högre än bland de manliga och de nära 50 moderata kso:na tjänar ungefär 9000 kr mer i månaden än de dryga 50 centerpartisterna. Med kunskap om kso:s partitillhörighet kan vi förklara ungefär en tolfedel av variationen i deras löner. Täta moderater men ingen könsdiskriminering alltså. Men det är förhastat att dra slutsatser på dessa bivariata samband, det är helt andra faktorer som avgör storleken på kso:s löner som man först måste beakta.

⁴⁰ Göran Holm uttalar sig i Aftonbladet 1996-03-19. På den tiden tjänade han 52.500 kr, 27.500 mindre än idag.

Kommunens välfärd din välfärd

Det finns gamla rekommendationer från kommunförbundet att heltidsanställda förtroendevaldas årslön bör motsvara de högst betalda tjänstemännens löner.⁴¹ Det är möjligt att man i många kommuner fortfarande sneglar på tjänstemännens lönenivåer men helt klart har topp-tjänstemännen dragit ifrån under senare år. Kommundirektörernas löner ökar fortfarande mycket snabbare än kommunalrådets. Bara i tre av Sveriges kommuner hade den ledande politikern högre lön än den ledande tjänstemannen år 2001.⁴² Om vi jämför med färsk västsvensk statistik kan vi dock konstatera att kso-lönerna igenomsnitt ligger 14.500 kr i månaden under kommundirektören.⁴³

En första hypotes skulle kunna vara att kommuner med ett högt skatteuttag, med en stor verksamhet och som satsar en hög andel av sina skattemedel på politisk verksamhet skulle ha de högsta kso-lönerna. Låter det troligt? Arbetskadade Gösta (citerad ovan) skulle nog tycka det.

Svaret är att med hjälp av uppgifter om den kommunala skattenivån och kunskap om hur mycket kommunen satsat på politisk verksamhet (per innevånare) så kan vi förklara en dryg fjärdedel av variationen bland kso:s löner. Men sambandet är det omvända mot hypotesen: Ju lägre skatt och ju mindre politisk verksamhet desto högre kso-löner!

Även om det finns en socialdemokratisk kvinna i lönetoppen bland svenska kso (som för övrigt personligen ser till att den kvinnliga

⁴¹ Agne Gustafsson (1999) S141

⁴² KommunAktuellt gjorde i oktober i 2003 en sammanställning av kommundirektörernas löner, men den byggde på ett par år gamla uppgifter. N=256

⁴³ Göteborgs-Posten 2003-08-03 "Möte med kommundirektörer". Månadslönerna avser våren 2003 för 26 kommundirektörer i Västra Götaland och Halland.

löner. Sambandet mellan medborgarnas medellön i en kommun och kso:s lön är Pearsons $r = 0,65$, och ännu starkare är korrelationen med hur stor andel av kommunens löntagare som är höginkomsttagare: $r = 0,73$. Med andra ord förklarar en enda variabel som mäter hur kommunmedborgarnas lönestruktur ser ut mer än halva variationen av kso:s löner. Därtill finns det en separat Stockholmseffekt,⁴⁴ och kontrollerat för om kommunerna ligger i Stockholmsregionen eller ej är sambandet mellan kommunens lönestruktur och kso:s lön 0,53.

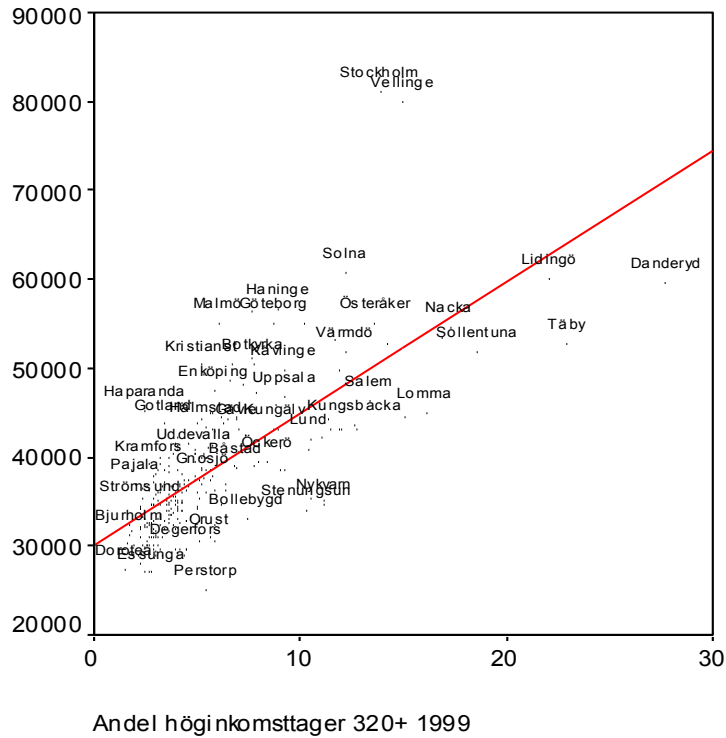
Den andra viktiga och ganska självklara faktorn i sammanhanget är kommunstorlek. Ju större kommun ju större ansvar och prestige. Det bivariata sambandet mellan befolkningsstorlek och kso:s lönenivå är 0,57,⁴⁵ och tillsammans med uppgiften om andelen höginkomsttagare i kommunen kan vi förklara nära två tredjedelar av kso:s lönevariation.

Om vi kompletterar med relevanta individuella faktorer som normalt hissar lönenivåer på arbetsmarknaden som *år i tjänsten* och *tidigare arbete* så noterar vi att såväl *år som kso* som om man *tidigare haft ett chefsjobb* har signifikanta effekter i den multivariata analysen, men den ytterligare varians som de hjälper till att förklara är liten.

⁴⁴ I H-region Stockholm tjänar kso i genomsnitt 14.000 kr mer än i övriga Sverige.

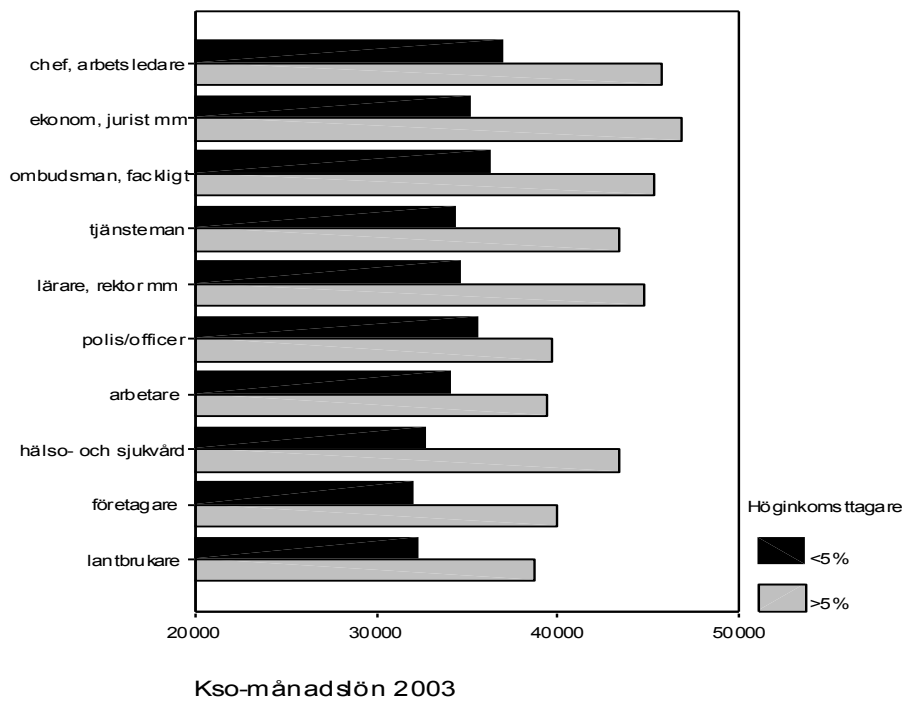
⁴⁵ Ett samband oberoende av Stockholmseffekten.

Figur 8: Kommunernas andel höginkomsttagare och kso:s månadslön



Kommentar: Figuren visar på sambandet (Pearsons $r = 0,73$) mellan hur många höginkomsttagare som bor i en kommun (mätt som andelen av kommunmedborgarna över 20 år som tjänade mer än 320 tkr om året 1999) och kso:s månadslön. För läsbarhetens skull har inte alla kommuners namn utsatts på grafen – men de finns med i analysen.

Figur 9: Kso-löner beroende på tidigare yrke och andelen höginkomsttagare i kommunen



Kommentar: yrkeskategorierna är min gruppering utifrån KommunAktuellts enkät mars 2003. Svarta staplar avser kso i kommuner där färre än 5 procent av kommunbefolkningen är höginkomsttagare. N=276

För att jämföra effekterna av förklaringsfaktorer i en multivariat analys som mäts på helt olika skalor och har olika spridning är den enklaste och tydligaste metoden att dikotomisera dem. Man förlorar dessvärre en del av förklaringskraften, i synnerhet när effekterna är så påfallande linjära som de samband som illustreras i figuren ovan. I tabellen nedan redovisas därför både en dikotomiserad (dik) analys med dummyvariabler som oberoende, och en där variablerna

är odikotomiserade (odik) med standardiserade regressionskoefficienter (β) som inte skall betraktas som effekter i normal mening.

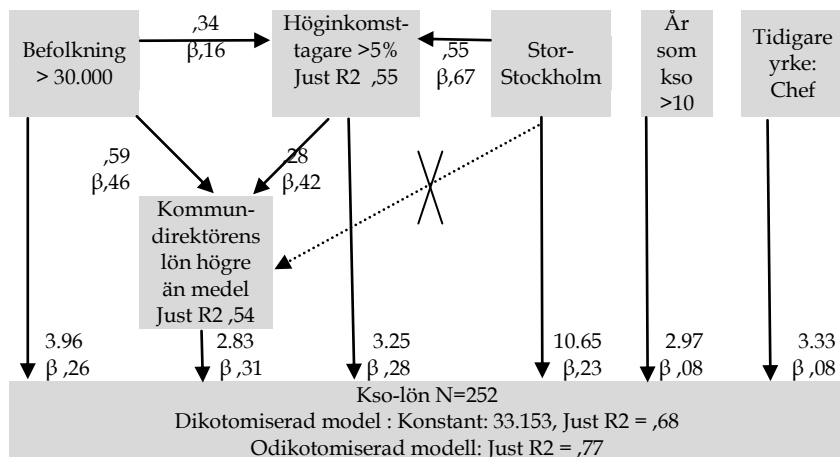
Tabell 20: Faktorer som styr kso:s löner

	Modell 1			Modell 2			Modell 3		
	B (dik)	β (odik)	Sign	B (dik)	β (odik)	Sign	B (dik)	β (odik)	Sign
Konstant	34.3		,00	33,7		,00	32.1		,00
Kommun- befolkning >30.000 inv	6.5	,15	,00	6,3	,37	,00	4.5	,26	,00
Andel hög- inkomstagare > 6 procent	5,0	,39	,00	5,0	,49	,00	3.3	,27	,00/,01
Tillhör H-region Stockholm	8,9	,49	,00	8,6	,16	,00/,02	8.8	,21	,00
År som kso: 10 eller fler				3,8	,14	,00	3.1	,09	,00
Tidigare yrke: chef, arbetsledare				3,8	,08	,00	3.8	,09	,00/,01
Kommun- direktörens lön > medel							2.6	,30	,00
Moderat							2.3	,08	,07/,12
Socialdemokrat							2.0	,12	,06/,05
Centerpartist							-,5	,01	,66/,86
Kön: Kvinna							,3	,01	64/,84
Justerat R ²	,59	,66		,63	,68		,68	,77	
N	278			276			240		

Resultatet av analysen är att kommunens innevånarantal, och inkomstnivå och stockholmseffekten är ungefär likstora som förklaringsfaktorer i en odikotomiserad analys, med andelen höginkomstagare som den allra starkaste. I en dikotomiserad analys är det den naturligt dikotoma Stockholmsvariabeln flera gånger så stark som de övriga. Kommundirektörens lön, som bör ses som en mellanliggande

variabel i sammanhanget, får ungefär samma styrka som befolkningsstorlek och andel höginkomsttagare, men en hel del av denna effekt bör tillskrivas indirekta effekter av de senare variablerna.

Figur 10: Faktorer som styr kso:s löner, modell 3



Kommentar: Figuren illustrerar effekterna mellan variablerna i modell 3 ovan med de insignifikanta variablerna exkluderade. I figuren redovisas dels effekter av de oberoende variablerna i dikotomiserad form, dels effekterna i form av standardiserade regressionskoefficienter (β) av samma variabler i odikotomiserad form.

Det finns ingen tillstymmelse till könsskillnader i analysen, oavsett i vilken modell man lägger in variabeln. Moderat partitillhörighet är på gränsen till en positiv effekt och socialdemokratisk är signifikant positiv på ,05-nivån i den odikotomiserade analysen.

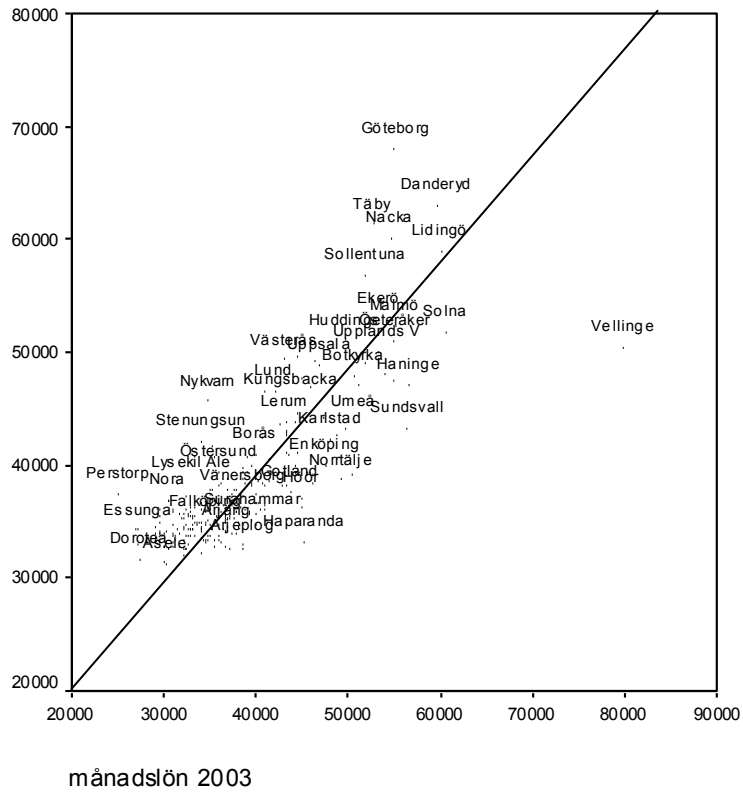
Kommundirektörens lön⁴⁶ har ett mycket högt bivariat samband med kso:s lön (0,77), men en hel del av detta samband beror alltså på kommuntyp. Kontrollerat för folkmängd och andelen höginkomstagare i kommunen, samt stockholmseffekten så är korrelationen 0,39. I regressionsanalysen ovan ser vi att direktörens lön som riktmärke har en klar signifikant effekt.

Om man utgår från variablerna ovan (modell 2) kan man uttala sig om vilka kso som är mer överbetalda än andra. Om vi jämför de löner man har med de man "borde ha" (givet den linjära ekvationen modell 2) så finner vi att Göran Johansson (s) i Göteborg är Sveriges mest underbetalda kso. Om hans inkomst byggde på samma principer som tycks råda i övriga kommuner så skulle han tjäna 13.000 kronor mer i månaden. Allra mest överbetald är givetvis Göran "no peanuts" Holm (m) i Vellinge som med detta sätt att räkna tjänar 29.600 kr mer än han "borde".

Innan vi går vidare för att undersöka om kso:s löner har någon betydelse för deras syn på sitt uppdrag och på hur den lokala demokratin bör fungera så stämmer lörens stora avhängighet av kommuntyp till eftertanke. Man måste till exempel vara uppmärksam på de spuriösa sambanden mellan lön och parti som beror på att kommuntyp både förklarar valresultat och lönenivå – men i separata kausala processer. Lönenivåns bivariata samband med kso:s hållningar behöver inte alls ha något med lönen i sig att göra.

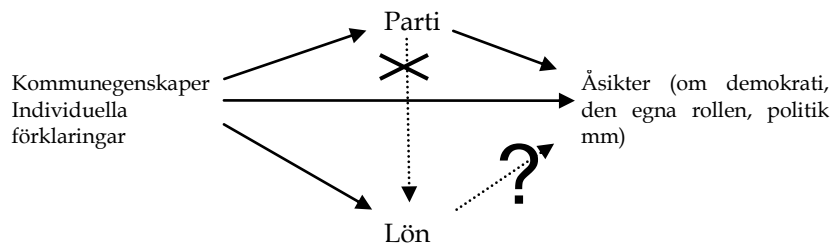
⁴⁶ Jag har lagt in kommundirektörens lön i modell 3 istället för modell 2 för att den sänker N-talet så påtagligt. Bland annat finns inte den viktiga Vellinge kommun med här.

Figur 11: Kso:s månadslöner – vad de är och vad de ”borde” vara



Kommentar: Figurens y-axel är här det predicerade värde som kso:s löner skulle ha givet den linjära regressionsmodellen 2 enligt tabell 2 ovan, den odikotomiserade versionen. Det lodräta avståndet från punkten till den diagonala linjen anger storleken på avvikelserna. Kommuner nedanför linjen är ”överbetalda”. Alla kommuner finns med i analysen men endast några nämns vid namn av läsbarhetsskäl.

Figur 12: Samband mellan kommunegenskaper, och kso:s partitillhörighet, lön och åsikter



Jag skall redan här göra läsaren besviken och berätta att om man letar förutsättningslöst efter samband mellan kso:s löner och deras svar på enkätfrågor om det egna uppdragets villkor och synen på demokrati i allmänhet och i den egna kommunen i synnerhet, så är resultatet mycket magert. Särskilt om man tar hänsyn till de bakomliggande variablerna i figur 3.

Vissa frågor som uppvisar tydliga samband med lönenivå, som till exempel om det är en prioriterad målsättning för kso att locka nya innevånare till kommunen ($r = -0,35$) eller om man tycker att det är en viktig uppgift för kso att främja samarbete med grannkommunerna ($-0,22$). Men dessa kan avfärdas då det är kommunegenskaperna som förklarar hela, eller nästan hela, sambandet. Problem med befolkningstillväxt och behov att samverka med grannkommuner för att klara skivan är utpräglade glesbygdsproblem och i glesbygden är kso-lönerna låga.

Andra samband som till exempel synen på decentralisering och sammanslagning av kommuner, liksom viljan att verka för lokalsamhällets traditionella sammanhållning, verkar främst hänga samman med det skenbara sambandet mellan partitillhörighet (läs: främst centerpartistisk tillhörighet) och lön.

Folkets väl min högsta lag

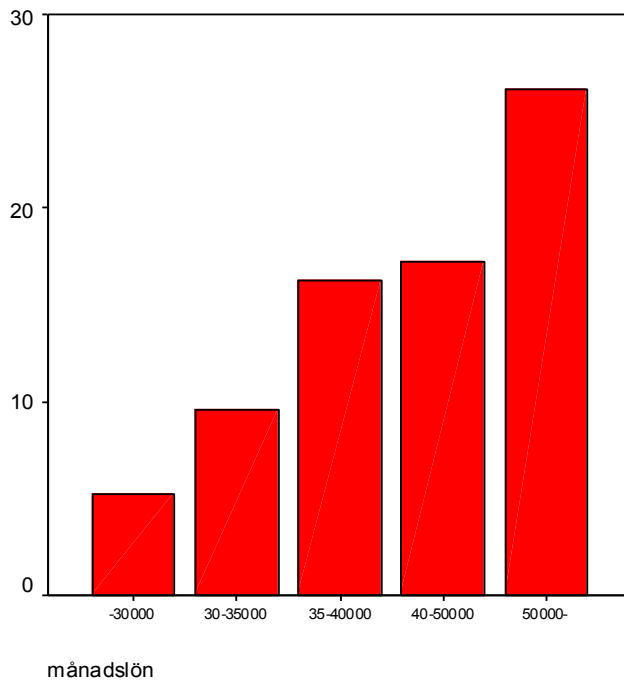
Den kanske viktigaste farhågan man har när det gäller att avlöna makthavare för högt är att de tappar medkänslan med samhällets svaga. Hur förändras en kommunstyrelseordförandes inställning till välfärsverksamheten beroende på den egna välfärden?

I enkäten ställdes den i och för sig lite underliga frågan om huruvida kso instämde eller tog avstånd ifrån att *En expansiv välfärdspolitik är ett nödvändigt medel för att bevara politisk legitimitet bland medborgarna*. Som frågan är ställd skulle man kunna tolka ett instämmande som att man ser välfärden som ett strategiskt medel för att stärka den egna maktpositionen, men den rimligaste läsningen är nog ändå att frågan mäter engagemanget för lokal välfärdspolitik i allmänhet. Ett stöd för det är den starka kopplingen till partitillhörighet i svaren: socialdemokratiska kso instämmer i mycket högre grad (55 procent) än centerpartister (21 procent) och moderater (17 procent). Partitillhörighet förklarar en femtedel av variationen i svaren ($\text{Eta}^2 = 0,21$).

Om hypotesen att lönenivån skulle innebära att kso:s solidaritet med sina mindre bemedlade medborgare skulle minska var riktig så skulle vi förvänta oss ett negativt samband mellan i vilken grad kso instämde i påståendet om den expansiva välfärdspolitikens nödvändighet och den egna månadslönen. Och det är faktiskt vad som är fallet. Det är till exempel fem gånger så många bland kso som tjänar över 50.000 kr som tar avstånd från påståendet som bland gruppen som tjänar under 30.000 kr. Korrelationen mellan månadslön och positivt svar på frågan är -0,18.

Den misstänksamme anar ugglor i mossen här. Vi talar ju om en ganska klar höger/vänster-fråga och variationen bland svaren på frågan förklaras till ungefär en femtedel av parti. Kan det inte vara fråga om ett spuriöst samband med lön som går via partitillhörighet? Svar nej. Sambandet kvarstår, till och med marginellt stärkt om man kontrollerar för parti.

Figur 13: Inställning till expansiv välfärdspolitik beroende på lönenivå

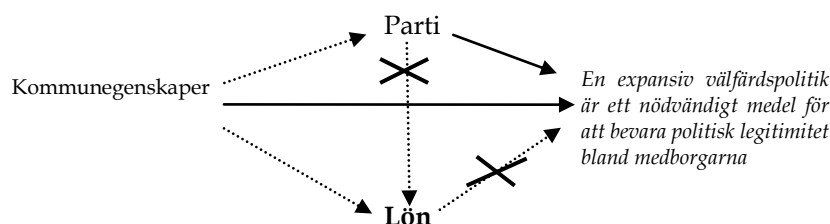


Däremot förändras saken om vi tar hänsyn till faktorer på kommunnivå. Det visar sig att sambandet mellan lön och inställning till expansiv välfärdspolitik försvinner helt om vi kontrollerar för lönestrukturen i kommunen. Det är i kommuner med en stor övre medelklass som behovet av välfärdspolitik upplevs svagast. Sambandet mellan andelen höginkomstagare och kso:s inställning till välfärdspolitik är hela Pearsons $r = 0,37$. Om man kontrollerar för parti kvarstår detta samband fullt ut.

Man skulle möjligen kunna tro att det inte är andelen höginkomstagare utan andelen medellösa (= andelen "välfärdsberoende") som

förklarar ksos inställning. Men nej, om vi lyfter in andelen bidragstagare⁴⁷ i analysen så ser vi att sambandet med denna kommunegenskap bara är hälften så stort, och även om fler bidragstagare har en signifikant positiv effekt i en multipel regressionsanalys så visar sig andelen rika vara betydligt starkare. För övrigt skall sägas att stockholm dimensionen inte är signifikant i denna fråga.

Figur 14: Samband mellan kommunegenskaper, partitillhörighet, lön och inställning till en expansiv välfärds politik



Slutsatsen här, om man skulle våga sig på någon, är alltså *inte* att välfärd inte "korrumpierar" utan att det, snarare än den egna lönen, är storleken på den socioekonomiska grupp man tillhör som alierar politikerna från välfärdsberoende medborgare.

Mot folket för kommunen

Ett orosmoment som uppstår med denna insikt är om den högavlönade politikern känner sig mer lojal med sina likar i en välbetald elit än med den välfärdsberoende medborgaren, och att detta skulle kunna få konsekvenser för demokratin. Frågan är hur lönen

⁴⁷ Bidragstagare över 18 år, år 2000

påverkar politikernas demokratisyn och deras inställning till medborgarnas plats i den demokratiska processen.

En sant elitistisk kso skulle helt och fullt instämma i det påstående som fanns i enkäten vilket löd: *Politiska representanter borde fatta de beslut som de anser är riktiga, oberoende av lokalbefolkningens åsikter för tillfället.* Att instämma i detta påstående behöver inte vara ett avståndstagande från demokratins idé, men de som håller med om dess andemening anser sig veta bättre vad som är kommunmedborgarnas behov än vad majoriteten av medborgarna själva gör. Påståendet vann gillande bland en klar majoritet bland de svarande kso,⁴⁸ och var sjunde framhöll principen som mycket viktig.

Det finns mycket få samband mellan kommunegenskaper och individuella egenskaper hos kso och hur man svarat på denna fråga. Den enda tydliga bivariata korrelationen som är något att tala om hänger samman med kön. Män instämmer i högre grad än kvinnor i påståendet (61 procent mot 50) och sambandet mellan kön och elitism är Pearsons $r = 0,17$.

Det bivariata sambandet mellan kso:s lön och grad av elitism är negativt och mycket svagt. Svaga samband gäller även mellan elitistdemokratiska åsikter och kommunegenskaperna befolkningsstorlek och lönenivåer. Man kan hitta en svag men signifikant korrelation mellan andelen höginkomsttagare i kommunen och om kso angett den elitistiska principen som "mycket viktigt".⁴⁹

⁴⁸ På en svarsskala mellan 1 "oviktigt" och 5 "mycket viktigt [för den kommunala demokratin]" kryssade 59 procent av de svarande för alternativ 4 eller 5.

⁴⁹ Pearsons $r = 0,16$ mellan andelen höginkomsttagare i kommunen och om dess kso svarat 5 på skalan från 1 "oviktigt" och 5 "mycket viktigt [för den kommunala demokratin]" .

Men om vi för in variablerna i en multivariat analys kan vi notera att den elitiserande effekt som en stor övre medelklass i kommunen medför, har tryckt ner lönenivåns effekt.⁵⁰ Givet lönespridningen i kommunen, och med kontroll för befolkningsstorlek och parti, så har kso:s lönenivå en signifikant *negativ* effekt på deras elitistiska inställning.⁵¹ Att det finns ett mindre elitdemokratiska drag hos de mer högavlönade kso:na märks även i ett par andra frågor, till exempel är välbetalda kso mer benägna att lyssna till väljare och parti än att följa sin egen uppfattning när principkonflikter i fullmäktige.

Tabell 21: Demokratiska hållningars samband med lörens storlek

	lön	modell1	modell2	modell3
Rösta enligt egen uppfattning	-0,20	-0,16	-0,15	-0,11
Rösta enligt partigruppens uppfattning	0,18	0,15	0,17	0,11

Kommentar: Siffrorna i tabellen är korrelationer (Pearsons r) mellan kso:s svar på enkätpåståendena till vänster och deras lönenivå. Den första kolumnen uttrycker de bivariteta korrelationerna medan de tre därefter är korrelationer mellan enkätsvaren och lönenivån kontrollerat för de variabler som presenteras i Tabell 2 ovan. Närmare bestämt är det korrelationen mellan enkätsvaret och residualvariablerna som skapats i Tabell 2:s regressionsmodeller.

Plikten framför allt

Om föreställningen om den ekonomiskt drivne politikern vore sann skulle man kunna anta att de efterhandsrationaliserande förklaringsarna bakom de politiska karriärvalen byggde mer på individualistiska motiv och mindre på politiska eller på plikt-känsla. I enkäten ställdes frågan *När du först accepterade att kandidera till uppdraget som*

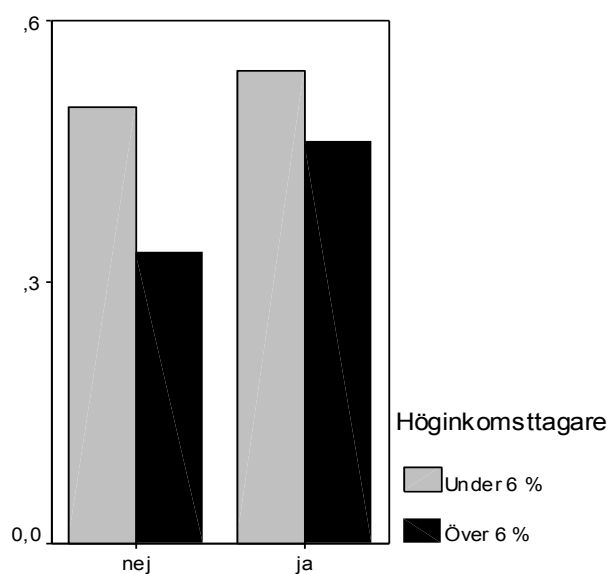
⁵⁰ om surpressor variables, se Morris Rosenberg (1968)

⁵¹ Även Stockholmsdimensionen drar signifikant åt det anti-elitistiska hållet och för man in den i analysen så försvagas lörens effekt ytterligare, men samband kvarstår.

kommunstyrelsens ordförande, vilka var dina främsta motiv? och de svarande fick välja tre alternativ bland nio uppräknade.

Bland dessa fanns alternativet *uppdraget var ett sätt att ta sig in på ett intressant arbetsområde*, vilket måste ses som ett individualistiskt motiv och ett exempel på en egenintresseorienterad, icke-politisk drivkraft.

Figur 15: Pliktkänsla beroende på lönestruktur i kommunen och egen lön



Över medianlön för kso (36475kr)

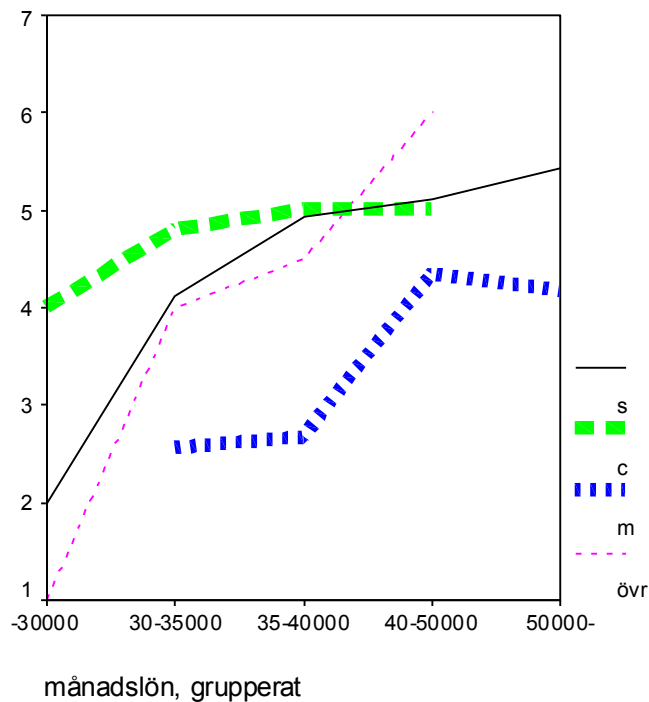
Kommentar: Den beroende variabeln i figuren är ett index av hur kso har svarat på om *medborgerlig plikt*, respektive *plikt gentemot den politiska rörelse jag tillhör* varit ett av tre viktiga motiv för att kandidera som kso. Om man svarat båda har man värdet 2 i indexet, 1 om man har svarat endera (vilket de flesta som angett ett pliktrelaterat skäl har gjort) och 0 för ingetdera. I figuren anges medelvärden för grupper av kso uppdelat på om man har en månadslön som överstiger eller understiger kso:s medianlön och på huruvida man verkar i en kommun där fler eller färre än 6 procent av kommunens medborgare över 20 år tjänade mer än 320.000 kronor om året 1999.

Det bivariata sambandet mellan lön och om kso angett detta alternativ som ett av de tre viktigare skälen till karriärvalet är så gott som obefintligt. Detta är dock ytterligare ett exempel på en undertryckt effekt. I själva verket finns ett svagt men noterbart positivt samband ($r = 0,14$) mellan kommunegenskaper och svar på frågan, nämligen att kso i kommuner med många rika medborgare tenderar att välja alternativet och med hänsyn taget till bakgrundsfaktorerna enligt modell 3 ovan är kso:s lönenivå signifikant negativt ($r = -0,17$). Ju högre lön man har, desto mindre egennyttiga drivkrafter – om man får tro enkätsvaren.

Samma effekt (fast spegelvänd) kan noteras på alternativ som bygger på plikt-känsla (medborgerlig plikt, respektive plikt gentemot den politiska rörelse jag tillhör) fast här är sambanden ännu svagare. Det är alltså återigen förhållandet att man tillhör en stor ekonomisk elit i en kommun som får konsekvenser för synen på det politiska uppdraget medan hög lönenivå snarare inverkar modererande.

Är kso nöjda med sin lön? Nja, det råder delade meningar. Varannan är mer eller mindre missnöjd. Om man är nöjd eller inte beror delvis på om man har en relativt sett hög lön eller inte ($r = 0,21$). Av dem som tjänar mindre än 30.000 kr i månaden är 31 procent nöjda med lönen medan samma siffra bland dem som tjänar övre 30.000 är 62 procent.

Figur 16: Inställning till egna lönen beroende på lönenivå och partitillhörighet



Kommentar: Den oberoende variabeln här bygger på enkätfrågan om du tänker på dina uppgifter och ditt ansvar, hur rimlig tycker du att din ekonomiska ersättning för uppdraget som kommunstyrelsen ordförande är? på en skala från 1 "inte rimligt" till 7 "rimligt". Här skall anmärkas att man inte kan skilja mellan dem som ansett lönen orimligt låg respektive hög, men man får anta att den senare gruppen är liten.

Det finns ingen kommunegenskap som vid sidan av lönenivån ger någon hjälp att förstå kso:s nöjdhet, inte heller verkar förväntningar från ett tidigare yrkesliv spela roll. Kso som tidigare varit chefer eller företagare är inte påtagligt mer missnöjda än andra. Det finns dock en förklaringsfaktor som är viktigare än till och med lönenivån och

det är partitillhörighet. Moderater är mer missnöjda än andra, oberoende av inkomst. Socialdemokrater och centerpartister är nöjda med betydligt mindre.

Folkets kärlek din belöning?

Är då en hög lön ett tecken på att kommunmedborgarna uppskattar sin kso eller är det en faktor som till och med skulle kunna leda till misstro och politikerförakt? Det finns få tillgängliga data på kommunnivå om vad medborgarna anser i frågan, men kanske är valdeltagandet trots allt en indikator? Ett högt valdeltagande borde rimligen peka mot ett högt förtroende för den politiska makten. Och så, sambandet mellan valdeltagande och en kso:s månadslön är signifikant och positivt: Pearsons $r = 0,17$. Ergo: Nöjda medborgares folkvalda har välförtjänt höga löner.

Men som läsaren säkert är medveten om är det en mängd faktorer som påverkar en kommuns valdeltagande. En viktig sådan är medborgarnas välfärdsnivå. Medborgare som är högavlönade och högutbildade röstar i högre grad än lågavlönade och lågutbildade. I figuren nedan illustreras det starka sambandet mellan valdeltagande och hur stor andel av kommunmedborgarna som är höginkomsttagare.

Och om andelen höginkomsttagare har så stor förklaringskraft på variationen i valdeltagande borde rimligen en del av sambandet som kso:s löner och valdeltagande som redovisades ovan bero på detta? Svaret är att vi än en gång sett resultatet av lönespridningsvariabelns undertryckande egenskaper. I själva verket vänds sambanden upp och ner. Kontrollerar vi för inkomstspridningen så är sambandet mellan kso:s löner och valdeltagandet ännu starkare – men negativt – 0,23! Givet kommunens ekonomiska välstånd så tycks höga politikerlöner ha ett klart negativ relation med valdeltagandet.

tagare⁵² så kan vi förklara två tredjedelar av variationen i valdeltagandet i kommunerna. Och adderar vi kso-lönerna till den modellen gör de varken till eller ifrån.

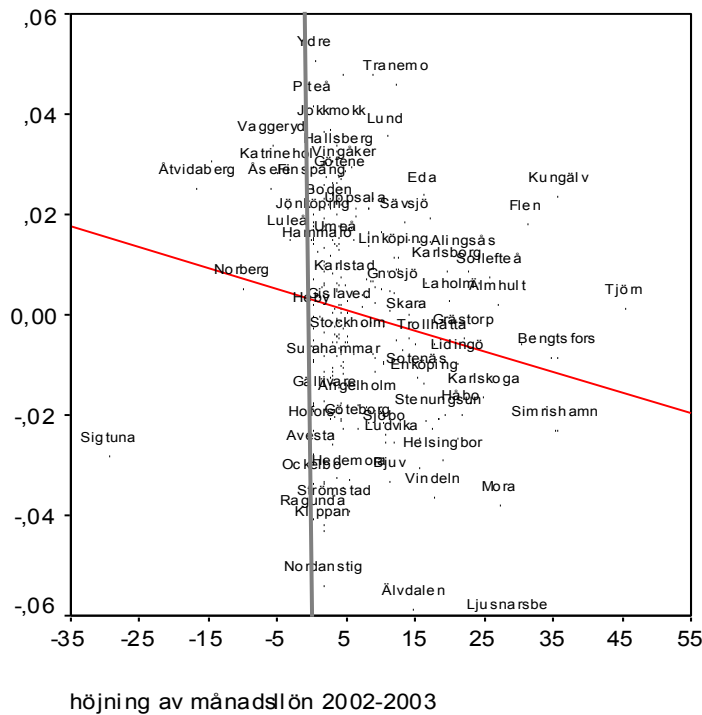
Kan välbetalda kso därmed andas ut? Spelar lönerna ingen roll för valdeltagandet? Nja, det finns ännu en oroande faktor: snarare än själva lönen verkar nivån på lönehöjningarna ha betydelse. Sett med populistiska ögon är den inte orimligt att anta att lönehöjningar i knappa tider ses med mer oblida ögon än ursprungliga och hävdvunna lönenivåer. Man kan också spekulera i om okänsliga löneökningar står för en omedvetenhet om stämningarna i valmanskåren.

Lägger man till uppgifter om hur mycket kso:s löner höjdes 2002-03 får denna variabel en klar signifikant effekt, även kontrollerat för de kommunegenskaper som bestämmer valdeltagandet. Pearsons r för löneökningstakten visavi valdeltagandet, kontrollerat för ovan nämnda variabler är $-0,20$. Lönehöjningen i sig visar för övrigt tämligen svaga samband med alla tillgängliga statistiska uppgifter om kommunerna.⁵³

⁵² Att valdeltagandet bland utländska medborgare är lågt är väl känt. Yt-variabeln handlar naturligtvis inte här om km² utan står dels för kommuntyp (glesbygd/skogsbygd) och dels geografisk lokalisering i landet (Norr). Min intuitiva tolkning är att variabeln som mäter kyrksamhet i kommunerna rymmer både en modernitets/pre-modernitetsdimension samt är en indikator på plikt-känsla hos medborgarna. Källa till denna variabel: Margareta Skog (2001) Men här måste man naturligtvis vara öppen för alternativa tolkningar.

⁵³ Det skall tilläggas att jag även försäkrat mig om att regimbyte, dvs att ett nytt kommunalråd tillsatts efter valet, inte har någon betydelse.

Figur 18: Kommunernas valdeltagande (kontrollerat för en rad kommunegenskaper) och dess samband med kso:s lönehöjningar



Kommentar: Figurens x-axel visar hur många procent kso:s löner i höjdes eller sänktes 2002-2003 och den lodräta linjen markerar 0-höjning. Y-axeln representerar kommunernas valdeltagande 2002 i form av en residualvariabel som producerats av en ekvation där valdeltagandet varit beroende och kommunens lönespridning (andel rika), andelen kyrkobesökare, andelen utländska medborgare samt kommunens yta varit oberoende variabler (justerat $R^2 = 0,62$). Variabeln kan därmed sägas visa kommunernas avvikelse från det värde de borde ha givet dessa variabler, det vill säga 0. Positiva värden indikerar ett högre valdeltagande i kommunen än vad man kunde förvänta givet dess värden på de fyra variablerna. Alla kommuner ingår i analysen men bara ett fåtal nämns vid namn i grafen av läsbarhetsskäl.

Nu kan man visserligen hävda att storleken på den lönehöjning som här avses gäller för en period som delvis inträffade efter de allmänna valen 2002, men jag vet inte vad som moraliskt och demokratiskt sett är mest problematiskt: att kso:s förestående löneökningar inverkar på det politiska förtroendet negativt inför ett val eller om kso:n i kommuner där väljarna visar det demokratiska systemet lägre förtroende genom ett lågt valdeltagande höjer sina löner i högre utsträckning än kso:n i kommuner där förtroendet är högre. Eller, ännu mer konspiratoriskt, att politiker i kommuner där de har lågt förtroende, väntar med att höja sina löner till efter valet.

Vilka slutsatser skall man då dra av denna undersökning? För det första att de resultat som här påvisats skall tas med stora nypor salt. Undersökningsinstrumentet är trubbigt och de effekter som individernas lönenivåer har för deras politiska uppfattningar och syn på demokratin är svåra att mäta i en enkät, och i synnerhet i en enkät som konstruerats för helt andra ändamål. Och även om man kan lita på statistiken över kso:s månadslöner så ger de på inget sätt en fullständig bild av deras ekonomiska status, eftersom varken förmögenhet eller sidoinkomster finns med.⁵⁴ Lönenivåns starka samband med vilken typ av kommun man styr gör materialet svår-analyserat.

Om man trots allt vill sätta någon tilltro till undersökningens resultat så är huvudintrycket att kommunstyrelseordförandenas löner i sig verkar ha en mycket liten vikt för hur de (svarar på enkätfrågor om hur de) ser på sin roll och demokratin i kommunen. Om det är något som har betydelse i sammanhanget verkar det snarast höra samman med hela kommunens lönenivå än med den egna. Det är i kommuner med en hög andel välbetalda medborgare som kso, allt annat lika,

⁵⁴ Jfr Göteborgs-Posten 2002-06-28 om Göran Johansson: "Sitter på 17 styrelseposter Men Johansson tar inte ut alla sina arvoden". Han är nog inte så lågbetald trots allt.

får individualistiska och elitistiska drag medan den egna lönen snarast verkar mildra detta förhållande.

Vi kan heller inte rimligen tillskriva kso:s lönenivåer någon roll för hur kommunernas valdeltagande ser ut, även om det finns ett spännande samband mellan deras löneökningstakt och valdeltagandet som jag inte lyckats förklara bort. Ännu.

Oavsett vilket hoppas jag att läsaren håller med mig om att detta ämne, det vill säga de folkvaldas löner och deras betydelse, borde ägnas mer uppmärksamhet i forskningen. Om man som forskare lyckas med att övertygande bevisa att politikernas löner på något sätt, på gott eller ont, har betydelse för den förda politiken eller demokratins funktion, torde det röna omedelbart medialt intresse.

Kommunerna och staten

I ett land som Sverige, där en så stor del av välfärds"staten"s uppgifter har lagts på lokal nivå, är det inte konstigt att relationen mellan stat och kommun ständigt står på den politiska dagordningen. Inte minst sedan många lokala aktörer uppfattar det som att staten lägger allt fler uppgifter på lokal nivå men utan att man bistår med motsvarande resurser.

Den enskilt starkaste rörelseriktningen när det gäller inflytandeförskjutningar i kommunerna enligt kso är den som går från den lokala nivån till den statliga. Tre fjärdedelar av de svarande ansåg att den nationella nivån fått mer inflytande på kommunernas bekostnad, 28 procent svarade "mycket mer". Som en utländsk analytiker skulle man av detta ha kunnat dra slutsatsen att stora verksamhetsområden förstatligats.

Som jag nämnt i tidigare kapitel finns två dimensioner att ta hänsyn till när man mäter självstyrets styrka - den kommunala kompetensen och handlingsfriheten inom denna kompetens. Man skulle kunna tänka sig att en vidgning av den kommunala kompetensen om än med många regleringar skulle se som en maktförskjutning från statlig till lokal nivå. Men så tänker uppenbarligen inte de svenska borgmästarna.

En av bovern i dramat mellan kommunerna och staten är det lokala utjämningsystemet, en fråga som ständigt diskuteras på lokal nivå och som under denna studies gång varit föremål för utredningar och reformer.

Utjämningsystemet

De servicevariationer som finns mellan kommunerna på grund av lokala politiska majoritetsförhållanden⁵⁵ blir så mycket större i ett system där dessa skillnader rör fundamentala offentliga verksamheter som vård, skola och omsorg. För att inte tala om nivån på inkomstskatten.

Att medborgarna prioriterar nationell jämlikhet framför lokal variation kan man nog slå fast. Det framgår inte minst av en rapport från LO 2004.⁵⁶ Rapporten bygger på telefonenkät som LO låtit SIFO göra till 1000 personer på temat kommunalt självstyre kontra nationell jämlikhet.

LO:s resultat tydliga: tre fjärdedelar av svenska folket föredrar den nationella linjen framför lokalt självstyre när det gäller de traditionella kommunala och landstingskommunala verksamhetsområdena äldreomsorg, sjukvård och skola. Man värderar jämlik service i hela landet högre än möjligheten att påverka servicen genom den lokala demokratin. Endast en femtedel av de svarande prioriterar självstyret högre än nationell jämlikhet.

För några år sedan försökte jag i en rapport⁵⁷ reda ut idégrunden bakom det rådande kommunala skatteutjämningsystemet. Slutsatsen var att om man i enskildheter analyserar de olika element som skapar den lokala självstyrelsens resursdel så får man intrycket av ett sammelsurium av sinsemellan motsägande rättvisepprinciper. Men om man ser till helheten, i synnerhet om man fokuserar på själva utjämningsystemet, så skapar delarna en enhetlighet; en "komplex" rättvisemodell. Utjämningsystemet tar hänsyn både till kommuner-

⁵⁵ Nils Stjernquist och Håkan Magnusson (1988), David Karlsson (1998)

⁵⁶ Anna Fransson, och Irene Wennemo. (2004)

⁵⁷ David Karlsson (1997)

nas förtjänster och behov, vilket närmast påminner om de rättviseideal som den liberale filosofen John Rawls och hans efterföljare⁵⁸ har satt upp.

Enligt dessa principer står maximeringen den enskildes handlingsfrihet i centrum men eftersom vi är födda med olika förutsättningar och oförtjänta handikapp så bör ett system som syftar till rättvisa kompensera för detta. Man kan säga att målet för ett rättvist system är att det skall vara talangkänsligt, det vill säga kompensera för oförtjänta fördelar och brister, men samtidigt ambitionsokänsligt, det vill säga att de sparsamma och duktiga inte skall behöva finansiera de slösaktiga och oambitiösa leverne.

Hela detta tankesätt känner vi igen i utjämningsystemets konstruktion där kommunerna kompenseras för olikheter i medborgarnas inkomster (inkomstutjämnning) och oförtjänta strukturella handikapp (kostnadsutjämnning) men där man ansträngt sig för att finna lösningar som inte skall påverkas av hur effektiva och ambitiösa kommunerna är. På så vis skapas jämlika förutsättningar i ett utgångsläge. En skattekrona blir (nästan) lika mycket värd i alla kommuner och det är upp till den lokala demokratin att därefter avgöra den offentliga verksamhetens totala omfattning och prioritera mellan olika mål.

Utjämningsinstrument har funnits i någon form sedan 1917 med den nya och mer radikala omfördelningspolitiken startade i mitten av 90-talet.⁵⁹ Då fanns fortfarande starka röster bland tongivande politiker – i synnerhet moderater – som ansåg att det var principiellt fel att omfördela resurser mellan kommuner.⁶⁰ Man skulle inte bestraffas om man åstadkommit ett lokalsamhälle med god skattekraft. Men

⁵⁸ John Rawls (1999), Ronald Dworkin (2000)

⁵⁹ Prop (1995/96:64).

⁶⁰ David Karlsson (1997)

när nu reformer av utjämningsystemet diskuteras⁶¹ har de argumenten i det närmaste fallit bort (utom i kvällstidningsjournalistiken⁶²). Det man nu i huvudsak träter om är hur väl olika delar av systemet lyckas leva upp till de syften de har, till exempel olika räknetekniska problem som gör att vissa faktorer inte tas med i beräkningen, eller i vilken grad pengar skall omfördelas direkt via kommuner eller huruvida omfördelningen skall ske via statskassan.

Jag tolkar det som att det uppstått en allmän konsensus på riksnivå – från höger till vänster – kring den liberala rättvisans principer när det gäller kommunernas ekonomiska förhållanden. Om man lyckas putsa utjämningsystemets mekanismer till perfektion så råder rättvisa villkor kommunerna emellan.

Men våra kommunstyrelseordförande skulle nog inte hålla med om den saken. Det stora och komplicerade system som byggts upp för att ge kommunerna så likvärdiga förutsättningar som möjligt för att bedriva sin verksamhet upplevs av kso som det största hindret för en ökad produktivitet i kommunerna av en lång rad uppräknade alternativ. Hela 83 procent ser det som ett problem. Rädsla för reformer, bristande utvärderingar och otillräckliga resurser ligger högt på listan, men statsbidragssystemet är värst. Endast i England är missnöjet med statsbidragen större.

I ett Robin Hood-system, där de fattigare får och de välbeställda är med och bidrar, skulle man kunna tro att mottagarna är betydligt mer inställda till omfördelningen än givarna. Och så är fallet men skillnaden är inte så stor. På den fyragradiga skalan som används i enkäten är skillnaden endast 0,3 enheter.

⁶¹ SOU (2003:88)

⁶² Aftonbladet (endast stockholmsupplagan)(29 oktober 2003)

Tabell 22: Kommunala produktivitetshinder

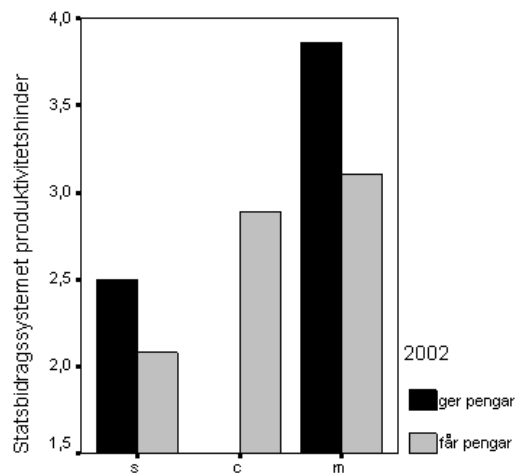
	Alla	Män	Kvin-	s	c	m	övr	Övr	
	Proc		nor					Eur	
	Med								
Statsbidragssystemet	83	2,6	2,6	2,6	2,2	2,9	3,4	2,5	2,1
Rädsla för att ta risker och överge gamla rutiner	82	2,3	2,3	2,5	2,2	2,5	2,5	2,4	2,2
Bristande utvärdering av prestationer	82	2,2	2,2	2,5	2,2	2,1	2,3	2,3	1,9
Otillräckliga resurser för utredningar och personalfrågor	73	2,1	2,0	2,5	2,1	2,3	1,9	2,2	1,8
Otillräckliga belöningar till personal för kreativitet och produktivitet	63	1,8	1,7	1,9	1,7	1,6	2,1	1,8	2,1
Otillräckliga resurser för att genomföra administrativa förändringar	60	1,7	1,6	2,1	1,8	1,7	1,6	2,0	2,4
Bristande engagemang för produktivitet hos ledande tjänstemän	60	1,7	1,6	1,9	1,7	1,4	1,9	2,0	1,7
Administrativa reformers brist på tydliga mål	59	1,7	1,7	1,7	1,7	1,5	1,7	2,2	1,9
Anställningstryggheten	46	1,4	1,4	1,5	1,1	1,7	2,1	1,6	1,2
Offentliga tjänstemäns särställning	38	1,3	1,3	1,3	1,2	1,1	1,3	1,8	1,7
Kommunens politiker saknar engagemang och/eller det saknas incitament för politikerna att engagera sig	36	1,2	1,3	1,1	1,1	1,1	1,5	1,3	1,5
Tjänstemännen kan inte ställas till ansvar	32	1,2	1,1	1,3	1,1	0,9	1,4	1,6	1,7

Kommentar: Svar på frågan: *Nedan finns en lista över företeelser som av vissa ansetts som hinder för förbättringar av produktiviteten i kommunerna. I vilken utsträckning påverkar dessa din kommun?* Kolumn 1: Andelen som instämmer i viss, i stor eller i mycket stor utsträckning. Övriga kolumner: medelvärden på skalan 4 ”i mycket stor utsträckning” till 0 ”inte alls”.

Det står istället klart att partipolitik spelar en betydligt större roll i kso:s bedömningen. Moderater är överlag mycket mer negativ än socialdemokrater till systemet, och centerpartister ligger någonstans däremellan. Variationen i kso:s var förklaras till 15 procent av partitillhörigheten, och utfallet i utjämningsystemet ökar förklaringskraften i analysen med någon enstaka procent. Trots det ser vi att

skillnaderna inom moderaterna och socialdemokraterna är ganska stora mellan givare och mottagare (inga centerpartister är kso i kommuner som bidrar till systemet).

Tabell 23: Kso om statsbidragssystemet



kso:s parti

Kommentar: Y-axeln visar medelvärden på frågan om i vilken utsträckning "statsbidragssystemet" anses som "hinder för förbättringar av produktiviteten i kommunerna" på en skala 0 "inte alls" till 4 "i mycket stor utsträckning". På x-axeln anges kso:s parti och staplarna för varje parti är uppdelad på kso i kommuner som tar emot pengar från statsbidragssystemet och de som ger pengar 2002, det vill säga året före enkäten sändes ut. Omkring 30 procent av de svarande bodde i kommuner som bidrog till systemet, medan 70 procent följaktligen var mottagare 2002.

Mer makt, någon?

När kso så kraftigt markerar mot statlig inblandning i den lokala politiken är det intressant att som avslutning helt kort undersöka på vilka områden man önskar sig mer inflytande. I enkäten ställdes frågor om detta och borgmästarna i alla länder fick ta ställning till

detta. Generellt påminner de svenska svaren om de i övriga Europa, även om man måste ta hänsyn till de stora skillnader i ursprungsläge när det gäller kompetens. Högst på önskelistan står inflyttande över den lokala ekonomiska utvecklingen, och här är borgerliga kso oftare angelägna in socialdemokrater.

Tabell 24: Områden där kommunerna borde ha större inflyttande

	Alla	Män	Kvinnor	s	c	m	övr	Övr Eur
Lokal ekonomisk utveckling	72	71	76	65	82	79	80	79
Utbildning	52	49	63	50	50	58	60	33
Polisen och brottsbekämpning	45	46	42	39	55	52	40	39
Bostadsförsörjning	41	42	34	35	47	48	40	44
Invandringspolitik och integration av invandrare	37	35	42	37	34	42	20	22
Beskattning	35	37	26	26	39	61	20	57
Hälso- och sjukvård	30	32	21	28	32	30	40	22
Miljövärd	19	20	13	18	16	21	30	44
Kulturminnesvård	11	12	5	9	16	9	20	35
Domstolar och åklagarväsende	5	5	5	6	0	9	0	12

Kommentar: Tabellen visar procent av de svarande som kryssat för de ovanstående alternativen som svar på frågan *På vilka av följande områden anser du att kommunerna borde ha större inflyttande än idag?*. Man kunde kryssa för flera alternativ, inklusive alternativet "inget" - men det var det ingen i Sverige som gjorde. Till höger anges ovärdade medelvärden för borgmästare i de övriga länderna.

Sedan kommer utbildningssektorn och här ser vi en stor könskillnad, där kvinnor är betydligt mer måna. I internationell jämförelse är svenskarnas prioritering för utbildningsfrågor högt. Även när det gäller brottsbekämpning och integration önskar sig svenska kso mer inflyttande i en högre grad än sina europeiska kollegor. I skatte-, kultur och miljöfrågor är däremot intresset betydligt lägre - förmodligen därför att svenska kommuner på dessa områden redan har ett relativt sett stort inflyttande redan. Här skall anmärkas att moderata kso dock prioriterar skattefrågan väsentligt högre än andra.

Den verkställande makten

Som vi sett i tidigare kapitel upplever Sveriges kso sig själva som den enskilt mäktigaste aktören i kommunerna, ett inflytande som dessutom ökat under senare år. I egenskapen av det lokala självstyrets främsta och mäktigaste förtroendevalda ledare är därför kso:s syner på sin roll som exekutivmakt i demokratin av stort intresse.

Att den svenska borgmästaren är mer parlamentariskt sinnad än sina europeiska kollegor har vi också sett. Men inom ramen för ett parlamentariskt system finns en stor variationsbredd när det gäller demokratiska vägval. På vilket sätt företräder kso kommunmedborgarna i sin maktutövning?

Ibland försöker man sig på att göra åtskillnad mellan politiska beslut å den ena sidan och, bland andra, juridiska, ekonomiska och professionella beslut å den andra. Man vill ha klara riktlinjer för vilka aktörer som skall avgöra vilka frågor. Tydliga beslutsstruktur tas till intäkt för att en organisation är effektiv. På det statliga planet har den skarpa åtskillnaden mellan regering och självständiga ämbetsverk blivit i det närmaste liktydigt med den svenska förvaltningsmodellen.

Denna klara uppdelning mellan politik och byråkrati, som förvisso lyser med sin frånvaro i den formella konstruktionen av det lokala självstyret, har ett av sina klaraste uttryck inom den så kallade målstyrningsfilosofin. Enligt denna är det politikens uppgift att sätta klara, realistiska och helst mätbara mål för en verksamhet medan professionen får det fulla ansvaret för att verkställa dessa mål.

Tabell 25: Inställning till demokratiteoretiska frågeställningar, andel som instämmer

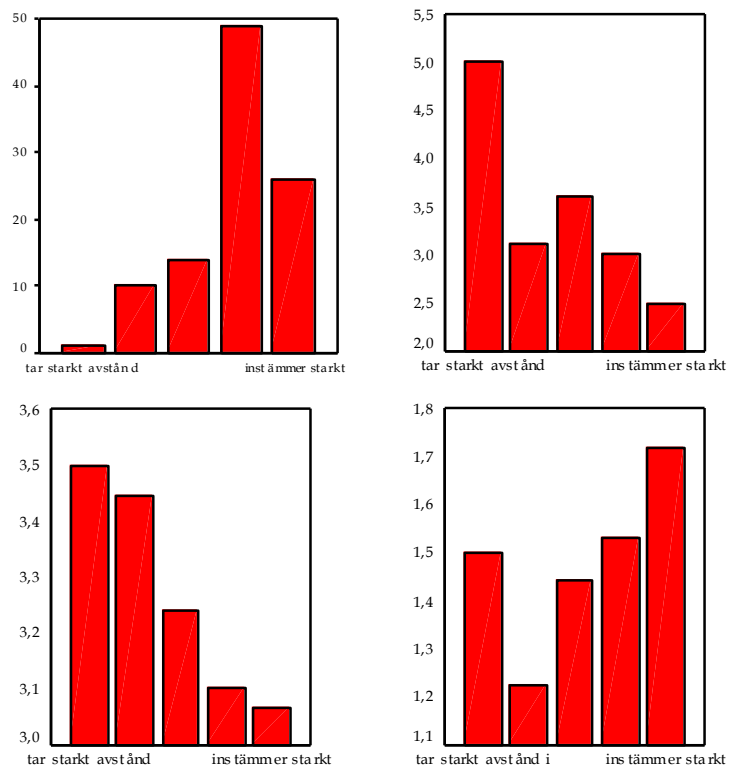
	Alla	Män	Kvinnor	s	c	m	övr
Kommunala tjänstemän bör, så långt möjligt, följa politiskt definierade mål	98	98	100	99	97	97	100
Kommunpolitiker bör endast utforma politiska mål och kontrollera verksamhetens kvalitet, och aldrig blanda sig i förvaltningens arbete	75	73	80	73	74	85	60

I enkäten fanns två frågor som avsåg att ta reda på kso:s inställning till målstyrningsdoktrinen, två frågor som kan tyckas utgöra var sin sida av samma mynt. Men faktum är att trots att båda påståendena var mycket populära bland de svarande var sambandet mellan hur man svarat, det vill säga mellan de positiva nyanserna i svaren, obefintligt.

Inställningen om att politikerna bör hålla sig till målformulerande och "aldrig blanda sig i förvaltningens verksamhet" är vanligare hos moderata kso än bland andra partiföreträdare. Men i övrigt är det svårt att hitta egenskaper hos kso, eller hos de kommuner de är verksamma i, som förklarar hur man ställt sig i frågan. Det som emellertid står klart, och som är oberoende av partipolitisk tillhörighet, är att graden av entusiasm för politisk målstyrning verkar hänga samman med inställningen till ett ledarskapsideal som bygger på styrning på armlängds avstånd.

Det finns ett klart negativt samband mellan hur starkt man stöder målstyrningstanken och hur ofta man samtalar med kommunanställda (som inte är förvaltningschefer). Målstyrningsanhängare tror också mindre på samtal med "lokalt folk" och mer på e-postkommunikation som informationskälla när det gäller att ta del av medborgarnas åsikter.

Figur 19: Kontakter beroende på inställning till målstyrning



Kommentar: X-axeln i de tre diagrammen utgörs av frågan *Kommunpolitiker bör endast utforma politiska mål och kontrollera verksamhetens kvalitet, och aldrig blanda sig i förvaltningens arbete*, medan y-axlarna står för: 1 ötv: frekvens av svaren i denna fråga, 2 öth antalet gånger i veckan man kommunicerar med kommunanställda, 3 ntv I vilken grad man anser samtal med "lokalt folk" är en viktigt informationskälla för sitt ledarskap (på en skala från 0 "till ingen nytta" till 4 "extremt nyttigt", samt 4 nth hur effektiv man anser "e-post från medborgare" är för "att bli informerad om medborgarnas åsikter" på en skala från 0 "inte effektivt" till 2 "effektivt".

Formuleringen "Kommunala tjänstemän bör, så långt möjligt, följa politiskt definierade mål" får i det närmaste mangrann uppslutning bland de svarande kso. Variationen i svaren består av de 53 procent som "instämmer starkt", och de 47 procent som bara svarat "instämmer". I motsats till det föregående påståendet är dock detta något som socialdemokratiska kso instämmer starkare i än andra. Dessutom verkar det finnas ett samband, oberoende av parti, där företrädare i större och ekonomiskt mer välmående kommuner är allra mest positiva.

Sådana uppdelningar brukar emellertid sällan vara särskilt hållfasta rent teoretiskt eftersom den politiska dimensionen finns närvarande på alla plan. När det finns ett vägval som avgör hur det offentliga skall organiseras, hur de gemensamma resurserna skall användas och hur en avvägning mellan intressen skall göras är det en politisk lösning som krävs, oavsett på vilken nivå man befinner sig.

En av politikens viktigaste uppgift i vårt offentliga samhälle är alltså att lösa konflikter. I enkäten fick Sveriges kso ta ställning till två frågor som avslöjar deras principiella hållning när de försöker lösa politiska konflikter. I den första ställdes de inför tre val som de uppmanades att rangordna: se till efterlevnaden av regler och procedurer, garantera att alla inblandade är nöjda samt att utföra göromålen effektivt och snabbt.

Ibland kan man undra hur vissa frågor slipper igenom en enkätgranskning. Att regelefterlevnad respektive resultatfokusering är två huvudprinciper i all beslutsverksamhet är naturligt, och bland kso lutar man oftare åt det senare hållet, där tre av fem tycker att nöjdheten efteråt kan vara viktigare än att följa alla beslutsprocedurer.

Men vem vill egentligen vid närmare eftertanke stå för att man löser konflikter som uppstår i arbetet genom att köra på och "utföra göromålen effektivt och snabbt"? Ganska många skall det visa sig. Det är

i själva verket det högst prioriterade svarsalternativet. 44 procent anser att tuta-och-kör-metoden är den viktigaste principen och 42 procent att det är den näst viktigaste. Allra mest populär är alternativet bland moderata kso och vanligare hos män än bland kvinnor. De som är nytilträdde kso tycks vara lite mer skeptiska än de som suttit minst en mandatperiod.

Tabell 26: Att lösa konflikter

Viktigaste princip när det gäller att lösa konflikter som uppstår i ditt dagliga arbete	N	Procent		Män	Kvinnor	s	c	m	övr
Se till efterlevnaden av regler och procedurer (t ex lagar, regelverk och interna procedurer)	29	16	40	18	10	14	18	21	20
Garanterat att alla inblandade är nöjda med beslutsfattandet (både process och resultat)	71	40	60	36	56	44	41	27	50
Utföra göromålen effektivt och snabbt	77	44		46	33	43	41	53	30
	177	100	100	100	99	101	100	101	100

Karriären

Frågan om hur borgmästaren nått sitt uppdrag och hur man ser på sin nuvarande och framtida karriär var ett viktigt tema för forskningsprojektet, och många frågeställningar i enkäten rörde detta ämne. Denna rapport är inte platsen för en djupdykning i detta tema, men för fullständighetens skull redovisas här resultatet av alla frågorna i tabellform och en skissartade bild av de tydligaste dragen i kso:s karriärvägar.⁶³

Om vi börjar med vad det är som drev de svenska kso att kandidera till sitt uppdrag så är det absolut vanligaste svaret att man vill bidra till politiska förändringar. Detta är också det vanligaste svaret i övriga Europa men Sverige märker ändå ut sig genom att hela 81 procent anser detta som ett av sina främsta motiv mot 54 procent i genomsnitt i övriga Europa.

I jämförelse med övriga Europa är dock svenskarna betydligt mindre plikt drivna. Medborgerlig plikt hör till de vanligaste svaren på kontinenten medan i Sverige endast var sjätte svarande instämde såg detta som en viktig drivkraft. Betydligt vanligare, främst bland manliga socialdemokrater, var plikten inte mot medborgarna utan mot partiet.

Var fjärde europeisk borgmästare ser uppdraget som ett led i en karriär, men detta är en mycket ovanlig åsikt i Sverige. Däremot svarar betydligt fler svenskar att man ser uppdraget som en utveckling av ett tidigare engagemang för lokala frågor.

⁶³ För en betydligt mer djupgående studie på detta tema hänvisas till Torbjörn Nilsson (2001)

Tabell 27: Motiv vid kandidatur till uppdraget som kso

	Alla Sve	Övr Eur	Diff	Män	Kvinnor	s	c	m	övr
Medborgerlig plikt	16	44	-28	18	10	15	21	15	11
Plikt gentemot den politiska rörelse jag tillhör	36	28	8	39	23	44	32	24	11
Viljan att försvara viktiga värden	54	52	2	53	60	56	54	56	33
Uppdraget var ett sätt att ta mig in på ett intressant arbetsområde	20	25	-5	22	15	21	18	26	0
Uppdraget var ett steg i riktning mot större offentliga åtaganden	5	24	-19	4	8	5	5	6	0
Viljan att genomföra vissa förändringar i lokalsamhället	81	54	27	74	82	74	92	85	89
Uppdraget var en utveckling av mitt tidigare engagemang i kommunala frågor	68	44	24	67	73	68	79	53	78
Att fullfölja en familjetradition	0	3	-3	0	0	0	0	0	0
En möjlighet att stanna i den politiska sfären	1	13	-12	1	0	0	0	3	0

Kommentar: Siffrorna representerar procent av de svarande, de svenska (uppdelat på parti och kön) och övriga europeer, som angivit någon av de uppräknade alternativen som en av 3 motiv som svar på frågan *När du först accepterade att kandidera till uppdraget som kommunstyrelsens ordförande, vilka var dina främsta motiv?*

Att ha stöd på hemmaplan är alltid en viktigt tillgång när man har krävande uppdrag. Bland de svenska kso (som är de enda som fick svara på denna fråga) är man också överlag nöjd med hur familj och vänner ser på att man är politiker. Kvinnor upplever omgivningen som mer positiv än vad män gör.

Tabell 28: Tycker du att din familj och dina vänner och bekanta i stort sett ser positivt eller negativt på att du är kommunalpolitiker?

	Alla	Män	Kvinnor	s	c	m	övr	
Familjen	75	75	78	72	82	76	80	Kommentar: siffrorna är procent av de svarande som givit positiva svar på frågan i rubriken.
Vänner och bekanta	75	74	80	72	71	85	90	

Det finns några kända fall bland svenska kommuner där kso-posten tycks ha gått i arv, från far till son eller i varje fall inom samma familj. Men detta hör trots allt till ovanligheterna. Endast 6 procent av de svarande svenska kso anger att en nära släkting innehaft samma post. Ute i Europa är den siffran 8 procent. Lite fler svenskar, i synnerhet centerpartister, har släktingar som sitter eller har suttit i fullmäktige.

Tabell 29: Är, eller har någon av dina närmaste släktingar (i de två senaste generationerna) varit:

	Alla Sve	Män	Kvinnor	s	c	m	övr	Övr Eur
...fullmäktigeledamot	35	35	33	32	44	31	40	21
...kommunstyrelseordförande	6	5	8	7	5	3		8
...riksdagsledamot	2	1	3	1			10	3

Kommentar: siffrorna är procent av de svarande som svarat ja på frågan i rubriken.

Varannan svensk kso är född i den kommun man verkar i och 18 procent var anställda av kommunen innan man blev kso. Detta är siffror som ligger mycket nära genomsnittssiffrorna för övriga Europa. Föga förvånande har kvinnliga kso har i högre grad jobbat kommunalt än vad deras manliga kollegor gjort. Centerpartister har oftast stannat i hembygd medan inte ens var tredje moderat kso är född i sin nuvarande kommun.

Tabell 30: Vilken relation hade du till din kommun innan du första gången valdes som kommunstyrelsens ordförande?

	Alla Sve	Män	Kvinnor	s	c	m	övr	Övr Eur
Jag är född här	48	48	50	49	67	29	40	51
Jag var anställd av kommunen innan jag blev kommunstyrelsens ordförande	18	14	33	22	18	6	20	16

Kommentar: siffrorna är procent av de svarande som svarat "ja" till de upprepade alternative som svar på frågan i rubriken.

I den europeiska enkäten fanns en fråga som berörde vem som stöttat borgmästarna när de kandiderade till uppdraget. Detta är givetvis en fråga som tolkas mycket varierande i de olika undersökningsländerna beroende på hur valet av borgmästare går till. I Sverige valde vi att justera frågan så att den istället gällde kommunalvalet generellt. Siffrorna i olika länder på denna fråga är därmed inte helt jämförbara men vi får ändå vissa inblickar i varierande politiska traditioner när det gäller var ledande politiker hämtar sitt politiska stöd.

Tabell 31: Som kandidat i det senaste kommunalvalet, i vilken utsträckning hade du stöd av följande personer/grupper?

	Alla Sve	Män	Kvinnor	s	c	m	övr	Övr Eur
Din lokala partiorganisation	94	97	85	91	97	97	100	77
En politisk gruppering inom partiet	49	44	66	46	58	44	63	49
Framstående personer i lokalsamhället	43	38	63	44	45	36	56	54
Din företrädare	33	32	38	34	34	33	22	22
Det lokala näringslivet	29	26	38	28	39	24	11	27
Ditt partis nationella organ	27	29	21	26	31	24	22	32
Fackföreningar	25	24	29	45	3	0	10	11
Nationella politiker	21	20	26	22	31	12	11	28
Lokala media	21	16	38	19	24	21	33	17
Lokala föreningar	17	17	18	17	21	12	25	41
Kyrkan	3	3	5	4	3	0	13	14

Kommentar: andel som svarat "i stor" eller "i mycket stor utsträckning"

Återigen lyfts partiernas betydelse fram i de svenska siffrorna. Nästan alla kso anger att de fått stöd från det lokala partiet och Sverige till hör de länder där partiernas stöd spelat störst roll och ligger en bra bit över europagenomsnittet. Möjligen kan man ana att kvinnor i något lägre grad känner detta stöd, på när det gäller stöd från partiet lokalt och nationellt, men kvinnliga kso har oftare stöttats av fraktioner inom partiet. Kvinnliga kso tycks för övrigt i högre grad ha hämtat stöd från framstående lokala personer och lokala media jämfört med sina manliga kollegor.

Stödet från kyrkan i valsammanhang är mycket ovanligt i svenska sammanhang, liksom i flertalet andra länder. I Östeuropa är kyrkan dock betydligt viktigare, inte minst i Polen, där fler än var tredje svarande angett att de fått stöd från kyrkan i stor utsträckning.

Tabell 32: Uppdrag före man blev kso

	Alla	Män	Kvinnor	s	c	m	övr	Övr Eur
Facklig organisation	40	39	41	55	21	17	40	15
Näringslivs- eller yrkesorganisation	23	25	15	11	45	31	20	12
Frivilligorganisation	46	49	38	40	66	38	60	16
Politiskt parti	79	80	75	78	85	74	80	48
Riksdagsledamot	1,1	1,5		1,1			1	5
Statsråd								1
Ordförande i kommunstyrelsen i en annan kommun	0,6	0,7			2,6			6
Ledamot av landstingsfullmäktige eller landstingsstyrelse	16,0	16,2	15,4	17,0	13,2	18,2	1	20

Kommentar: Siffrorna anger procent som svarat "ja" på frågan om man haft något av de angivna uppdragen (förtroendeuppdrag eller anställning) innan man första gången blev kso.

Mellan de svenska partierna finns inga stora eller oväntade skillnader. Centerpartister tycks oftare än andra hämta stöd från lokalt näringsliv och i relativt större utsträckning från sitt partis

nationella nivå. Nästan varannan socialdemokrat har känt stöd från facket, vilket av naturliga skäl är sällsynt i övriga partier. Fackförningarnas starka ställning och koppling till socialdemokraterna märks tydligt i internationell jämförelse.

Men det är inte alls ovanligt att icke-socialdemokratiska kso haft uppdrag i någon facklig organisation. Omkring var femte borgerlig kso har haft ett sådant uppdrag, vilket lyfter den svenska statistiken på denna punkt avsevärt i den internationella komparationen.

Det som allra mest utmärker svenskarna i internationell jämförelse är dock den stora andelen kso som haft partipolitiska uppdrag innan de fick sin post. Fyra av fem, närmare bestämt, och siffrorna är ungefär lika höga i alla partier. I Europa är det färre än varannan borgmästare som tidigare haft partipolitiska uppdrag. Även andelen som varit verksamma i frivilligorganisationer är ordentligt mycket lägre på kontinenten. I detta sammanhang utmärker sig centerpartistiska kso, som särskilt aktiva i den civila sektorn före sin upphöjelse till det nuvarande uppdraget.

Värt att notera är också att så få svenskar har haft politiska uppdrag på en högre nivå innan man blev kso, det vill säga uppdraget är nästan alltid ett steg uppåt på karriärstegen. När undersökningen genomfördes fanns till exempel inga före detta statsråd bland de svarande och mycket få före detta riksdagsledamöter.

Att komma från en högre politisk nivå är också relativt ovanligt i Europa, men skillnaderna är stora mellan länderna här, beroende på nationella traditioner. I Portugal hade nästan var fjärde borgmästare varit ledamot i det nationella parlamentet, och i Nederländerna hade en majoritet av dem varit borgmästare i en annan kommun före den nuvarande.

Svenska kso gör alltså karriär "underifrån", inom ramen för den lokala partipolitiken i högre grad än borgmästare i Europa, vilket

ytterligare understryks i tabellen nedan. Här ser vi till exempepl att trots att borgmästarna på kontinenten i genomsnitt haft sitt ämbete tre år längre än medelsvensken så blev de partimedlemmar och fick sitt första förtroendeuppdrag senare. Meriteringsåren i fullmäktigeförsamlingar och kommunstyrelser är också betydligt kortare i andra länder.

Tabell 33: Den egna karriären

	Alla	Män	Kvinnor	s	c	m	övr	Övr Eur
Medlem i parti (procent)	100	100	100	100	100	100	100	80
Första partimedlemskap (årtal)	1976	1974	1981	1975	1974	1980	1977	1979
Första förtroendeuppdrag (årtal)	1981	1980	1985	1981	1979	1985	1984	1988
Sammanlagt antal år som kommunstyrelsens ordförande	4,6	5,1	2,9	4,7	5,4	4,3	2,3	7,5
Sammanlagt antal år som fullmäktigeledamot innan du första gången blev vald som kommunstyrelsens ordförande	9,9	10,4	8,1	10,1	9,7	9,5	9,5	5,7
Sammanlagt antal år som ledamot av kommunstyrelsen innan du första gången valdes som kommunstyrelsens ordförande:	6,1	6,5	4,6	6,6	5,3	5,5	5,1	3,3

De svenska kso fick även svara på vilka uppdrag de har vid sidan av sitt ordförandeuppdrag. Det visar sig att man vanligen har en rad andra sådana. Var femte är ledamot av landstingsfullmäktige (fler moderater och manliga kso) och var sjätte är ordförande i en kommun-/kommunalförbund.

Internationellt är bilden splittrad, men generellt kan man säga att svenska kso oftare har andra politiska uppdrag än kollegorna i Europa. Däremot är det vanligare i andra länder att borgmästare också är ledamöter av de nationella parlamenten.

Kso är även i allmänhet aktiva inom sitt parti lokalt, och varannan också regionalt. Allra mest aktiva är centerpartisterna. Endast var tolfte kso saknar partipolitiska uppdrag. Var femte kvinnlig kso är medlem i partiets kvinnoorganisation. Det är också vanligare att kvinnor har uppdrag i partiet på riksplanet.

Tabell 34: Förtroendeuppdrag för närvarande

	Alla	Män	Kvinnor	s	c	m	övr	Övr Eur
<u>Politiska förtroendeuppdrag</u>								
Ledamot av landstingsfullmäktige	18	21	8	15	9	41		16
Ledamot av riksdagen	1		3	1				8
Ordförande i kommunal- eller kommunförbund	16	19	8	18	20	9	10	25
Annat	54	50	68	55	49	63	40	
Inget uppdrag	24	26	16	20	29	22	40	47
<u>Styrelseuppdrag partiorganisationer</u>								
lokal kvinnoorganisation	5	1	18	5	8		10	
lokal ungdoms- eller annan sidoorganisation	1		5	1			10	
lokal partiavdelning (avdelning som omfattar endast en del av kommunen)	45	46	41	46	62	34	10	
partiets kommunorganisation (organisation som omfattar hela kommunen)	78	79	74	74	90	74	90	
läns- eller distriktsorganisation	48	46	56	51	44	43	60	
riksorganisation	7	4	18	5	8	6	30	
annan partiorganisation	3	4		2	3	6		
inget uppdrag	8	9	8	9	3	14		

Kommentar: Siffrorna anger procent av de svarande som angivit att man hade innehade något av de uppräknade uppdragen. Endast frågan om politiska förtroendeuppdrag fanns i den europeiska enkäten, men här var å andra sidan alternativen fler vilket medför att alternativet "annat uppdrag" inte är jämförbart.

Slutligen några ord om borgmästarnas framtidsplaner. I Sverige liksom i Europa är det närmare 60 procent som helst vill stanna på sin post. 9 procent av de svenska kso siktar på en högre politisk nivå, vilket är hälften så många som i övriga Europa. 32 procent av kso önskar sluta med politiken eller i varje fall trappa ner.

Tabell 35: Vad planerar du, för närvarande, att göra vid slutet av den innevarande mandatperioden?

	N	Sve %	Övr Eur
Jag skulle vilja fortsätta som kommunstyrelsens ordförande	101	58	58
Jag skulle vilja fortsätta min politiska karriär på en högre nivå	2	9	18
-På landstingsnivån	7		
-Som riksdagsledamot	2		
-Som EU-parlamentariker			
Jag skulle vilja lämna politiken	10	20	24
-För att återvända till mitt yrke	1		
-För en position i en offentlig myndighet	3		
-För en position i ett privat företag	20		
-För att gå i pension	2		
-Annat			
Jag skulle vilja vara kvar i kommunpolitiken men minska mina politiska engagemang	21	12	
	169	99	

Kommentar: i de svenska procentsiffrorna ingår personer som angett att de vill avsluta uppdraget men inte varför. Frågorna i den europeiska enkäten var lite annorlunda formulerade och kodade än den svenska, bland annat är det bara vi som kommit på idén att fråga om man ville sluta som kso men fortsätta med politiken på en lägre nivå. Vad europeiska borgmästare som haft denna plan svarat är svårt att säga.

Summering

När man studerar kommunal politik kan knappast kommunstyrelsens ordförandes betydelse överskattas. Visst saknar kso i allt väsentligt formella maktbefogenheter. Och visst är den kollektiva och samförståndsinriktade politiska ledarskapet måhända mer påtagligt på lokal nivå än på den nationella. Men resultaten i denna rapport har lyft en aning på hemmablindhetens slöja.

I ett europeiskt sammanhang liknar våra svenska kso sina europeiska kollegor i många avseenden. Liksom på kontinenten är den svenske borgmästaren den kanske viktigaste maktfaktorn i den lokala demokratin runt vilken det mesta kretsar, och Sverige följer med i den europeiska trend där lokala makten koncentreras till den styrande eliten, och i synnerhet borgmästaren själv.

Men det som kanske allra främst skiljer ut Sverige i en internationell komparation är den kraft med vilken liberal valdemokrati präglar kommunalpolitiken. Ingenstans i Europa är de lokala politiska ledarna så positiva till parlamentarism. Ingenstans är partianslutningen så total och på få håll ägnar man sig så mycket åt partiaktiviteter vid sidan av sitt uppdrag.

I ett av rapportens kapitel frågas, halvt på skämt – halvt på allvar, om den påtagliga maktkoncentrationen till kso kan tolkas som en utveckling mot lokal krypto-presidentialism. Inte för att kso:s position i någon formell mening skulle likna den valde presidentens, utan snarare för att enmansdominansens skull. Och på grund av inriktning på det lokala ledarskapet, som i inte så liten utsträckning tycks likna den som många presidenter har statlig nivå runt om i världen.

När detta skrivs pågår en livlig konstitutionell debatt i anslutning till den sittande Ansvarskommitténs arbete, med många idéer i luften.

Men det är knappast troligt att vi inom någon nära framtid får se direktvalda borgmästare i kommunerna. Möjligen kan man hoppas på en revidering av den lokala konstitutionella regleringen så att den i högre grad överensstämmer med den rådande praktiska tillämpningen av den kommunala demokratin. Då kommer den svenske "borgmästarens" funktion kanske att till slut få det statsrättsliga erkännande den förtjänar.

Den bild av den främste lokale politiske ledaren som i så fall skulle präglade kommunallagens paragrafer skulle ligga långt från gamla tiders borgmästare. Framtidens mayors är av en helt annan sort. Kanske ännu inte fullt presidentlika, utan snarare kraftfulla lokala premiärministrar.

Oavsett den konstitutionella utvecklingen borde kommunforskningens fokus på kommunstyrelsens ordförande öka ytterligare. Någon annan slutsats går inte att dra efter denna studie. De svenska kommunernas framtid ligger i högsta grad i de svenska borgmästarnas händer.

Referenser

Affärsvärlden 2003-11-25, "Är fursten för mäktig för Sverige?"

Andersson, Hans G: "Kommunalideologin", i Hans G Andersson och Nils Andrén och Gunnar Wallin (red): *Kommunerna i förvandling*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1973.

Back, Pär-Erik: "De politiska partierna", i Hans G Andersson, Nils Andrén och Gunnar Wallin (red): *Kommunerna i förvandling*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1973.

Berg, Rikke, och Ulrik Kjaer: *Den danske borgmester*, Syddansk universitetsforlag, Odense 2005.

Bogumil, Jörg, och Hubert Heinelt: *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern VS* Verlag Wiesbaden 2005.

Bäck, Hanna: *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*, Stockholms universitet, 2003.

Bäck, Hanna och Richard Öhrvall: *Det nya seklets förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2004*, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Justitiedepartementet, Stockholm 2004.

Bäck, Henry: *Att vara kommunalpolitiker på 90-talet. Preliminära resultat av 1993 års kommunalpolitikerundersökning*, Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen,, 1995.

Bäck, Henry: "Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen". *Kommunal ekonomi och politik*, 1998:1.

Bäck, Henry: *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*, Liber, Malmö 2000.

Bäck, Henry: *The Partified City. Elite Political Culture in Sweden's Two Biggest Cities*, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, 2003.

Bäck, Henry: "Borgmästarens makt". *Kommunal ekonomi och politik*, 2005:9.

Bäck, Henry: *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt.*, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, 2005b.

Bäck, Henry, Hubert Heinelt och Annick Magnier (red): *The European Mayor (working title) The Role and Position of Political Leaders in European Cities in Transformation* Verlag für Sozialwissenschaften kommande 2006.

Dworkin, Ronald: *En fråga om jämlikhet. Rättsfilosofiska uppsatser*, Daidalos, Göteborg 2000.

Erikson, Malgorzata: *Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, 2004.

Fransson, Anna, och Irene Wennemo: *Var finns efterfrågan på kommunalt självstyre?* , LO, 2004.

Gidlund, Janerik, och Gullan Gidlund: *Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner*, Kommunaldemokratiska kommittén Ds Kn 1981:15, Rapport 7, 1981.

Gustafsson, Agne: *Kommunal självstyrelse*, SNS, Stockholm 1999.

Hallström, Nils-Eric: *Bristen på politiker - ett demokratiskt dilemma. En undersökning av fullmäktigeledamöters attityder till sin roll som politiker*, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköping 2001.

Aftonbladet (endast stockholmsupplagan) 29 oktober 2003, "Hit går våra vårdpengar. Norbotten fick Europas modernaste sjukhus..."

Hunter, Floyd *Community power structure. A study of decision makers*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1953.

Karlsson, David: *Kommunerna och rättvisan*, Förvaltningshögskolans rapporter nr10, Göteborg 1997.

Karlsson, David: "Kultur, struktur och politik", i David Karlsson och Paula Rodrigo-Blomqvist Anette Gustafsson (red): *Forskning att räkna med - tre kvantitativa studier om den lokala demokratins förutsättningar*, Förvaltningshögskolans rapporter nr 17, Göteborg 1998.

Karlsson, David: "Ny som förtroendevald i kommuner och lands-ting", i *Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén* (SOU 2001:48), 2001

Karlsson, David: *En chimär av endrätt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik.*, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, 2003a.

Karlsson, David: *Folkets kärlek din belöning? Om kommunstyrelseordförandes löner*, Nordiska kommunforskarkonferensen i Göteborg, 2003b.

Karlsson, David: *Borgmästardemokrati - svenska kommuner mellan quasiparlamentarism och kryptopresidentialism*, Nordiska kommunforskarkonferensen i Oslo, 2004.

Lidström, Anders: *Kommunsystem i Europa*, Liber, Malmö 2003.

Lijphart, Arend: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven och London 1984.

Mouritzen, Poul Erik, och James H. Svara *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Government*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2002.

Möller, Tommy: *Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap*, Liber, Malmö 2000.

Nilsson, Torbjörn: *Den lokalpolitiska karriären. En socialpsykologisk studie av 20 kommunalråd*, Växjö universitet, 2001.

Prop: *Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting mm*, 1995/96:64.

Rawls, John: *En teori om rättvisa*, Daidalos, Göteborg 1999.

Rosenberg, Morris: *The Logic of Survey Analysis*, Basic Books, New York och London 1968.

Ruin, Olof: *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsfrågan 1945-1960*, Bonniers, Stockholm 1968.

Sanne, Marika: *Att se till helheten. Svenska kommunalpolitiker och det demokratiska uppdraget*, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 2001.

Skog, Margareta (red): *Det religiösa Sverige. Gudstjänst- och andaktsliv under ett veckoslut kring millennieskiftet*, Libris, Örebro 2001.

SOU: "Gemensamt finansierad utjämnning i kommunsektorn". 2003:88:

Stjernquist, Nils och Håkan Magnusson: *Den kommunala självstyrelsen jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*, Allmänna förlaget, Stockholm 1988.

Strömberg, Lars: *Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna*, Göteborgs universitet, 1974.

Svenska dagbladet 2004-02-21, "Tyskt val kan bli svenskt. Kungens ställning intakt när Sveriges författning ses över"