

Politiska konflikter och New Public Management – utmaningar för politiska ledare?

David Karlsson och Louise Skoog

Papper förberett för presentation vid NoPSA, XVII Nordic Political Science Association Conference, 12-15 Augusti 2014

1. Introduktion

Utifrån demokratiska processvärden framhålls vikten av kollektiva processer där aktörer som representerar olika synsätt får möjlighet att ge uttryck för sin ståndpunkt, men utifrån effektivitetssynpunkt framhålls istället vikten av att på ett effektivt sätt implementera de fattade besluten och att utöva ett stort inflytande gentemot förvaltningen. På kommunal nivå är det de politiska ledarna, eller borgmästarna, som är ytterst ansvariga för att balansera mellan dessa värden. Borgmästarnas makt skiftar mellan länder med olika kommunsystem, mellan kommuner inom samma land och inom samma kommun över tid. Formella och informella faktorer på strukturell, organisatorisk och individuell nivå stärker och försvagar borgmästarens ställning (Mouritzen & Svara, 2002; Bäck, 2005; Heinelt & Hlepas, 2006). Vem borgmästaren är och vilken institutionell kontext ledarskapet utövas i är därför avgörande för borgmästarens möjlighet att realisera sitt politiska program.

En utvecklingstrend i många Europeiska länder går i riktning mot elitisering och stärkt borgmästarmakt. Antalet system där borgmästaren väljs i direkta val har ökat och man talar på vissa håll till och med om en presidentialiseringstrend (Bäck, 2006; Loughlin, Hendriks & Lidström, 2010) även om direktval inte är någon automatisk väg till förstärkt ledarskap (Fenwick & Elcock, 2014). Även i Sverige har borgmästarmakten, det vill säga kommunstyrelsens ordförandes inflytande över det politiska arbetet i kommunen, stärkts (Karlsson, 2006). Kommunstyrelsens ordförande (KSO) har förvisso alltid haft en ledande ställning i lokalpolitiken, men en förändring har skett bland annat genom att antalet förtroendevalda på kommunal nivå successivt minskat och makten därmed har centraliserats hos de ledande aktörerna (Karlsson, Rommel & Svensson, 2009). En annan förändring som stärker borgmästarmakten är den ökade betoningen på majoritetsdemokrati och partipolitisk sammanhållning i den styrande majoriteten (Skoog, 2011).

Men bilden är inte entydig. Flera utvecklingstrender skapar nya utmaningar för borgmästarna. Den ekonomiska utvecklingen, globaliseringen och miljöproblemen är exempel på sådana

trender. Förändring av politisk kultur och managementfilosofi får också stor betydelse, eftersom sådana förändringar ändrar förutsättningarna för vad politikens uppgift är och vilken roll en ledare har. I det här kapitlet ska vi närmare undersöka två faktorer som accentuerats av kulturella och institutionella förändringar i svensk kommunpolitik under senare år: partipolitiska konflikter och marknadsiseringen av den kommunala förvaltningen.

En essentiell del av alla de politiska system som politiska ledare verkar inom är de partipolitiska konflikterna och motsättningar mellan olika samhällsintressen. Politikerna och de politiska partierna representerar olika ideologier, sociala grupper och intressen som står i motsatsställning till varandra. Att utöva politiskt ledarskap innebär därför att driva igenom politiska förslag som kan stå i konflikt med andra aktörers ståndpunkter. Vi menar att det är rimligt att anta att förekomst av politiska konflikter och politiskt motstånd försvårar ledarnas möjlighet att samverka med andra aktörer och styra den kommunala verksamheten. I det perspektivet kan konflikterna beskrivas som en utmaning för det politiska ledarskapet, en utmaning som sannolikt har förstärkts i svenska kommuner under senare år i takt med att kommunpolitiken har partipolitiserats.

Men även om konflikt är ett hinder för det politiska ledarskapet innebär inte det att politik utan konflikter är ett alternativ. I den representativa demokratin har de politiska konflikterna dessutom ett viktigt egenvärde: Endast om det finns tydliga politiska alternativ kan väljarna peka ut den politiska färdriktningen via valet. Det finns således en inneboende motsättning mellan, å ena sidan, konflikternas demokratiska processvärden och, å den andra sidan, de politiska ledarnas möjligheter att verkställa politiken.

En annan viktig förändring för lokala politiska ledare är introduktionen av olika former av marknadsstyrning inom den offentliga verksamheten, ofta kallat New Public Management (NPM). NPM har tagit sig många uttryck med ökade inslag av bland annat målstyrning, konkurrensutsättning och kundvalssystem. I relation till lokala politiska ledares inflytande över politiken torde en specifik konsekvens av NPM betyda särskilt mycket: den direkta politiska styrningen av den kommunala verksamheten minskar medan inflytandet hos de utförande enheterna och brukarna/kunderna förväntas öka.

Ett viktigt syfte bakom NPM-reformerna har varit att effektivisera den kommunala förvaltningen. Det råder minst sagt delade meningar kring hur lyckosam NPM har varit i det hänseendet (Hartman, 2011) men om man tror på NPMs möjligheter uppstår en motsättning

mellan å ena sidan effektivitetsvärden och å andra sidan graden av politisk kontroll över verksamheten.

Avvägningen mellan effektivitetsvärden, demokrativärden och värdet av ett starkt politiskt ledarskap är således ingen lätt uppgift. Inte minst därför att centraliserad makt och starka ledare enligt många står i strid med demokratiideal som bygger på pluralism och inkludering. Men troligen är det avvägningar som politiker ändå sällan har möjligheten att råda över eftersom politiska konflikter och NPM-reformer påverkar de politiska ledarnas vardag vare sig de vill det eller ej. Tidigare studier har indikerat att graden av konflikter varierar kraftigt i olika kommuner (Karlsson & Skoog, kommande 2014) och det finns också en stor variation mellan svenska kommuner i hur de väljer inkludera marknadsiseringslösningar i förvaltningen.

Syftet med detta kapitel är att undersöka om och i vilken grad politiska konflikter och NPM-reformer utmanar lokala politiska ledares inflytande. Analysen kommer delvis att bygga på ett unikt datamaterial i form av enkätundersökningar till samtliga folkvalda svenska kommunpolitiker 2008 och 2012. Från detta material får vi uppgifter om vilket inflytande politiska aktörer har i Sveriges samtliga 290 kommuner under två valperioder. De viktigaste oberoende variablerna i analysen är indikatorer på politisk konflikt och förvaltningens organisering i termer av marknadsiseringen och kundval. Som kontrollvariabler används indikatorer för en rad strukturella, politiska och individuella faktorer som kan påverka de politiska ledarnas inflytande. Effekter av dessa kontrollvariabler står inte i centrum för kapitlets frågeställningar men vi diskuterar ändå resultaten i denna del eftersom de vidgar förståelsen kring hur lokala politiska ledares maktställning formas.

I nästa avsnitt fördjupar vi diskussionen kring vad borgmästarmakt i svenska kommuner egentligen innebär, för att därefter ta upp vad politisk konflikt och NPM egentligen är och hur de kan påverka det politiska ledarskapet. Vi presenterar två hypoteser som går ut på att konflikt och NPM utmanar KSOs ställning. I det därpå följande metodavsnittet presenteras studiens variabler och utgångspunkterna för vår modelldesign, och därefter redovisas resultaten från analyserna och hypoteserna testas. Kapitlet avslutas med en diskussion kring vad resultaten betyder, särskilt i de delar där våra förväntningar kom på skam.

2. Borgmästarmakt: inflytande på informell grund

I de allra flesta politiska system finns en individ som har det yttersta ansvaret för den verkställande makten. På statlig nivå är det en president eller en statsminister, medan borgmästaren har motsvarande roll på kommunal nivå. I Sverige, Norge och Finland används inte längre titeln, men i den internationella komparativa forskningen har borgmästaren – ”the mayor” – kommit att bli ett teoretiskt begrepp som i Norden betecknar kommunstyrelsens ordförande i Sverige och Finland, kommunestyrets ordförer i Norge, och borgmästaren i Danmark.

Vilken roll och vilken formell beslutsmyndighet som exekutivens ledare har i ett politiskt system regleras av konstitutionen, och för borgmästarnas del handlar det om den ”lokala konstitutionen”, kommunallagen. I vissa delar är konstitutioner formella, skriftliga regelverk medan de i andra stycken kan bestå av mer eller mindre informella regler och normer.

Den svenska kommunallagen är ett exempel på en skriftlig lokal konstitution som lämnar öppet för en extremt informell reglering när det gäller borgmästarmakten. Kommunallagen ger den svenske borgmästaren, kommunstyrelsens ordförande, inte mer formell makt än rätten att leda kommunstyrelsens sammanträden.

I praktiken är dock kommunstyrelsens ordförande (KSO) den oomtvistade politiske ledaren i svenska kommuner (Karlsson, 2006). I nästan alla kommuner är KSO en heltidsanställd politiker med en ledande ställning i det styrande partiet eller i den styrande koalitionen. I många mindre kommuner är KSO också den ende heltidsanställda politikern, och hon eller han får därmed ett stort överläge mot sina kollegor endast genom att vara närvarande i kommunledningens dagliga verksamhet. I praktiken går alla viktigare beslut via KSO och både inåt och utåt i kommunen är KSO den främste politiske företrädaren.

Komparativa studier visar att den svenske KSO har minst lika stort inflytande som borgmästarna på kontinenten som har en mycket högre grad av formaliserad makt (Bäck, 2005). Informell makt kan alltså vara väl så stark som formell makt.

Men eftersom en så stor del av KSOs inflytande vilar på informell grund har personen som innehar positionen delvis olika roller i olika kommuner. Variationen mellan KSOs inflytande i olika Svenska kommuner kan vara större än mellan borgmästare i länder med vitt skilda kommunsystem (Karlsson, 2013).

I vissa kommuner dominerar KSO fullständigt den politiska scenen medan KSO i andra kommuner kan vara försvagad och ifrågasatt. En del KSO tar på sig många funktioner medan andra decentraliserar ledarskapet och inflytandet blir där mer spritt.

I denna studie undersöker vi förutsättningarna för det lokala politiska ledarskapet genom att fokusera på de faktorer som förklarar hur stort inflytande KSO har i Svenska kommuner. En viktig förutsättning för en sådan studie är att hitta ett reliabelt mått på detta inflytande.

Att studera politisk makt är en av samhällsvetenskapens största utmaningar. Inte minst därför att makt är ett svårfångat fenomen som är notoriskt problematiskt att mäta. En skola betonar vikten att studera beslut och aktörernas agerande (Dahl, 1961). Kritiker har pekat på faran i att studera det öppna politiska agerandet och i stället lyft fram indirekt maktutövning och kontrollen över den politiska agendan (Bachrach & Baratz, 1962; Crenson, 1971). Under senare år har maktforskningen utvecklats i riktning mot att betona strukturernas och språkets betydelse (Lukes, 1974), och den traditionella maktforskningen som fokuserat på enskilda lokala politiska aktörer som bärare av makt har ifrågasatts. Bland annat har begreppet ”urban regimes” lanserats för att beskriva hur koalitioner av eliter styr i lokalsamhället. Vi menar dock att i en studie av borgmästarens inflytande över kommunens politiska verksamhet är de traditionella aktörsinriktade teorierna om makt fortsatt relevanta.

En metod som använts för att fånga lokala aktörers politiska inflytande i tidigare forskning är att utgå från ”ryktesmakt”, det vill säga att be insatta bedömare att uppskatta hur stort inflytande olika aktörer har (se till exempel Hunter, 1953; Boogers, 2014). Metoden har sina brister, inte minst för att en del av maktutövningen sker i det fördolda och är därmed inte känd för omgivningen.

I de studier som tidigare mätt borgmästarmakt i Sverige utgick den beroende variabeln från borgmästarens egen bedömning (Bäck, 2005; Karlsson, 2006; Kübler & Michel, 2006). KSO är förvisso mer insatt än de flesta när det gäller den egna maktens omfattning inklusive den informella makten bakom stängda dörrar. Men å andra sidan är det svårt att göra en objektiv bedömning av sig själv och sin egen situation. Vi menar därför att det är en bättre metod att uppskatta borgmästarmakt genom att låta de övriga politikerna i kommunen göra bedömningen. De har mycket goda kunskaper om hur det politiska arbetet bedrivs och kan göra en mer distanserad bedömning av KSOs roll än vad KSO kan göra själv. I någon mening kan man också säga att politikerkollegornas uppfattning om KSOs makt är minst lika viktig som KSOs faktiska agerande. En KSO som uppfattas som svag är också svag.

2.1 Maktfördelning i kommunerna

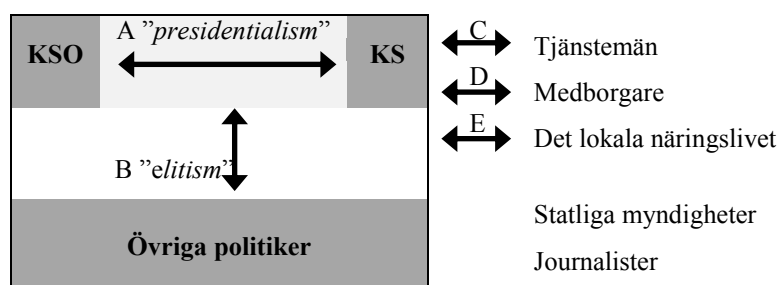
När man studerar makt är det också viktigt att ställa sig frågan ”makt i relation till vem?” Om KSOs inflytande ökar eller minskar, sker det på någon annans bekostnad? Även om detta kapitel fokuserar på borgmästarmakten kommer vi därför även att undersöka hur partipolitiska konflikter och NPM påverkar fördelningen av politisk makt mer generellt i kommunerna.

Ett sätt att bringa reda i vilka maktrelationer som borgmästarmakten kan förhållas till är att utgå ifrån de tre huvuduppgifter som en lokal politisk ledare har: *representation*, *beslutsfattande* och *styrning* (Bäck, 2000).

Som representant förväntas den politiske ledaren fånga upp och kanalisera väljarnas önskemål. På den parlamentariska arenan omvandlas valresultatet till politiska beslut, och den politiske ledarens roll är att samla majoriteter och säkerställa att rätt beslut fattas. För en lokal politisk ledare är dessutom styrningen av förvaltningen och dessa tjänstemän central, eftersom ledaren också har ett direkt ansvar för verkställigheten av politiken. Beslutsfattande och styrning sker inom den kommunala organisationen medan representantskapet utövas både där och i lokalsamhället som helhet (jämför den ”parlamentariska arenan” och ”väljararenan” hos (Sjöblom, 1968).

När det gäller fördelningen av politiskt inflytande på den parlamentariska delen av den inomorganisatoriska arenan är relationen mellan borgmästaren och andra politiker central. I styrningen av förvaltningen är det relationen mellan politiker och tjänstemän som står i fokus. På väljararenan är det maktfördelningen mellan väljarna och deras valda representanter som står i centrum. Henry Bäck betonade i sin studie om KSOs makt även vikten av att skilja mellan intern makt (makt i förhållande till andra lokala aktörer) och extern makt (makt i relation till aktörer utanför den kommunala organisationen). I figur 1 illustreras de maktrelationer som vi kommer att belysa i kapitlets analyser:

Figur 1 – maktrelationer i svenska kommuner



KSOs relation (A) till kommunstyrelsen är central – i vissa kommuner är makten fördelad på styrelsens ledamöter medan den i andra är koncentrerad på ordföranden. Man skulle kunna kalla borgmästarens relativa inflytande i förhållande till övriga exekutiven som en grad av kommunal ”presidentialism”. En viktig relation (B) är den mellan toppolitikerna (KS och KSO) och övriga politiker på lägre nivåer. I vissa kommuner är makten mer spridd bland samtliga folkvalda (högre grad av ”pluralism”) medan makten i andra kommuner är fokuserad till toppen (”politisk elitism”) (jfr (Karlsson, 2013). Politikernas relationer till andra centrala aktörer som (C) tjänstemän, (D) medborgare och (E) näringslivet kan också vara av intresse i sammanhanget.

3. Utmaning 1: Politiska konflikter

En utmaning som kan påverka de politiska ledarnas inflytande är partisystemet och graden av politiska konflikter. Tidigare forskning har betonat kontextens betydelse för det politiska ledarskapet (Lowndes & Leach, 2004), och partipolitiska konflikter är en ofrånkomlig del av den kontext som politikerna verkar inom som kan få avgörande konsekvenser för kommunens verksamhet (Houlberg & Holm Pedersen, 2014). De politiska ledarna befinner sig i toppen av sina partier och behöver interagera med de andra partierna och bemöta deras politiska ställningstaganden (John & Cole, 1999).

De folkvalda politikerna har förväntningar på sig att använda sitt partipolitiska mandat för att representera sina väljares ståndpunkter på den parlamentariska arenan. De demokratiska processerna är kollektiva processer, vilket bland annat kan innebära långa förankringsprocesser där de förtroendevalda företrädare sår intressen, förespråkar partilinjen, etcetera. I det här sammanhanget kan de politiska konflikterna ha en avgörande betydelse för väljarnas möjlighet att dels förstå vilka politiska värden som står på spel, men också för deras möjlighet att utkräva ansvar av politikerna vid valen. Därefter är det upp till de politiska ledarna att försöka samla majoriteten för att nå ett gemensamt beslut. Men de politiska ledarna har också ett demokratiskt mandat att styra förvaltningen. Att styra förvaltningens verksamhet ställer andra krav på de politiska ledarna än de förväntningar som följer med den traditionella synen på politikerrollen där politiker är medborgarnas företrädare – inte deras ledare. Ur ett ledarskapsperspektiv bör politiker för att öka effektiviteten istället sträva efter samförstånd, bortse från ideologiska konflikter och utöva ett tydligt ledarskap gentemot tjänstemännen. I de skeden av den politiska processen som berör beslutsfattande och styrning av förvaltningen kan de politiska konflikterna ibland ses som en distraktion eller en störning för de politiska

ledarna i deras arbete att se till att beslut fattas och att säkerställa verkställandet av besluten. Dessa diversifierade krav läggs på toppskiktet av politiker och kraven är inte alltid kompatibla med varandra (Bäck, 2003; Berg, 2006). Betoningen på de lokala politiska ledarnas roll har dessutom ökat i och med de senaste decenniernas samhällsutveckling (Steyvers, Bergström, Bäck, Boogers, Ruano De La Fuente & Schaap, 2008), bland annat beroende på att antalet förtroendevalda på lokal nivå kraftigt minskat (Karlsson, Rommel & Svensson, 2009).

3.1 Vad är politisk konflikt?

Politiska organisationer bygger på konflikter då de folkvalda politikerna representerar olika samhällsgrupper och intressen. Men vad är politisk konflikt? Politiska konflikter är svårdefinierat då det kan betyda flera olika saker. Politisk konflikt kan dels uppstå när det råder svårigheter att förena olika intressen eller när det råder oenighet kring de politiska målen (Schmidt & Kochan, 1972). Men konflikt kan även förekomma som en kultur eller i form av ett beteende där aktörer agerar på ett vis för främja sina intressen och för att hindra andra aktörer från att nå sina mål (Mack & Snyder, 1957; Fink, 1968).

Det finns ett stort antal aktörer som kan representera en åsikt eller ett intresse som därför kan stå i konflikt med andra aktörer som representerar motsatta intressen. I och med detta kan de aktörer som är delaktiga i konflikten variera. Alla dessa konflikter är dock inte partipolitiserade. En partipolitiserad konflikt kännetecknas av att konflikten återfinns främst mellan, snarare än inom, partier. I fokus för det här kapitlet står de partipolitiska konflikter som uttrycks mellan samtliga partier i ett parlament.

Tidigare forskning har på olika vis ägnat sig åt att studera relationerna mellan politiska partier (se till exempel Axelrod, 1970; De Swaan, 1973; Castles & Mair, 1984; Patterson & Caldeira, 1988; Attinà, 1990; Coleman, 1997; Kreppel, 2000; Hix, Noury & Roland, 2005; Bäck, Debus & Dumont, 2011). Dessa studier har dock inte tillhandahållit en definition av politisk konflikt, utan har snarare fokuserat relationerna mellan partierna i termer av partisammanhållning, koalitionsbildande, hur partierna förhåller sig till den traditionella vänster-höger-skalan inom politiken, etcetera. I en tidigare studie använde vi en modell för att analysera partipolitiska konflikter (Karlsson & Skoog, kommande 2014). Modellen är inspirerad av Johan Galtung (1969) och anpassad för att analysera svensk kommunpolitik. Enligt modellen finns tre former av konflikt: *intressemotsättning*, *åsiktsskillnad* och

konfliktbeteende. Där intressekonflikter beskriver en resurs- eller maktkonflikt mellan olika grupper i samhället. Ju större skillnaderna är mellan till exempel fattig och rik, mellan stad och landsbygd eller mellan olika etniska grupper, desto större är de intressekonflikter i samhället som politiker behöver förhålla sig till. Åsiktsskillnad handlar om skillnaden mellan politiska aktörernas hållningar i sakfrågor. Konfliktbeteende i sin tur kan handla om hur de politiska aktörerna agerar gentemot varandra, ett konfliktbeteende som kan gå från samarbete till osämja.

De politiska partierna är skapade för att representera olika politiska förslag och program. Sett ur detta perspektiv handlar konflikterna mellan partier om oenighet om politiska principer och sakfrågor. Partierna kan vara oense om politikens mål och vad som är det goda samhället. Partier kan också ha likartade mål, men olika åsikter om hur målen ska nås. Ju större åsiktsskillnaderna är mellan partierna, desto större är den politiska konflikten i sak.

Konfliktformen beteende handlar om hur klimatet mellan partierna upplevs och om hur de politiska aktörerna agerar gentemot varandra. Med konfliktbeteende avses öppen kritik mot andra partier, markeringar utåt av olikheter och strategiskt agerande för att hindra andra partier att utöva politiskt inflytande. Ett samarbetsorienterat beteende innebär att partierna tonar ner partiskillnader och strävar efter samförstånd över partigränserna.

Ett vanligt antagande inom forskningen är att det finns ett samband mellan åsiktsskillnader och samarbete. Politiska aktörer som åsiktsmässigt står nära varandra antas ha lättare för att samarbeta med varandra (Axelrod, 1970; De Swaan, 1973; Desposato, 2006; Adams & Merrill, 2009), och omvänt antas det att aktörer med stora åsiktsskillnader har svårare för att samarbeta. Ett omfattande samarbete kan också leda till att politiska aktörer närmar sig varandra åsiktsmässigt. Detta behöver dock inte alltid vara fallet, eftersom ett samarbete kan vara en produkt av ett kompromissande som i sig inte behöver medföra att parternas åsikter förändrats. Samarbete är på så vis förenligt med åsiktsskillnader, på samma vis kan konfliktbeteende förekomma trots att åsiktsskillnaderna mellan partierna ter sig små för en utomstående betraktare. I sådana situationer kan den politiska debatten vara upptagen av att diskutera formfrågor eller av försök att förstora små skillnader mellan partierna (Lantto, 2005). I vardagsspråk är begreppen samarbete och konsensus ofta synonyma till varandra. Men det finns en analytisk skillnad mellan konsensus och samarbete. Konsensus innebär vanligtvis samstämmiga åsikter medan samarbete snarare refererar till ett gemensamt handlande eller agerande. Det är således möjligt för politiska aktörer att samarbeta utan att

dessa upplever att de har konsensus. Ett konfliktbeteende kan förväntas minska de politiska ledarnas inflytande eftersom det i sin kärna handlar om att utgöra ett hinder för andra aktörers intressen.

Utifrån ett historiskt perspektiv har demokratin på riksnivå i Sverige kännetecknats av en hög grad av partipolitiska strider och polarisering mellan partierna medan demokratin på lokal nivå varit präglad av samförstånd och samarbete (se exempelvis Sanne, 2001). Ett tecken på den samförståndsdemokratiska grunden är det kommunala samlingsstyret i styrelser och nämnder som är inskrivet i kommunallagen. Även inom forskningen framställs den kommunala demokratin som samförståndsinriktad fram till 1950- och 1960-talen. Efter detta sker en ökning av partipolariseringen som också medfört ett mer konfliktorienterat arbetssätt i kommunerna. Det här har gjort att den lokala politiken alltmer utvecklats mot ett majoritetsstyre istället för de ideal om samförstånd som står skrivna i de formella reglerna (Bäck, 2000; Lantto, 2005; Gilljam, Karlsson & Sundell, 2010). I och med denna utveckling har partiernas roll blivit förstärkt och numera organiserar sig partierna i en styrande sida och en oppositionssida under hela mandatperioden. Denna utveckling har skapat nya utmaningar för de lokala politiska ledarna då de i sin vardag behöver navigera i en alltmer partipolitiserad kommunal kontext.

3.2 Hur kan politisk konflikt påverka?

De politiska ledarna behöver interagera med de andra partierna och bemöta deras politiska ställningstaganden. Politiska konflikter kan i dessa interaktioner påverka de kommunala aktörerna i termer av inflytande och maktutrymme.

Politiska konflikter kan förväntas krympa inflytandet för de ledande politiska ledarna ju mer konflikterna ökar. Och omvänt är det således tänkbart att handlingsutrymmet ökar då konflikterna minskar och samförståndet mellan de politiska aktörerna är högre. Eftersom politiska konflikter handlar om relationen mellan de politiska partierna, så borde den relationen påverka inflytandet på samma vis för alla förtroendevalda politiker oavsett deras hierarkiska position i kommunen. Vi kan därför förvänta oss att politiska konflikter inte har effekt på maktrelationen mellan politiska aktörer.

De offentliga tjänstemännen står utanför det politiska spelet och deras inflytande borde således vara opåverkat av de politiska konflikterna mellan partierna. Men då politikernas

inflytande förväntas utmanas till följd av konflikter så finns det en risk att tjänstemännens relativa inflytande stärks.

Då politiska konflikterna kan ha en avgörande betydelse för väljarnas möjlighet att förstå vilka politiska värden som kopplas till en sakfråga inom politiken och för deras möjlighet till ansvarsutkrävande av politikerna vid valen, borde en ökad konfliktnivå leda till ett ökat medborgarinflytande.

Då konfliktformen intressekonflikt beskriver relationen mellan grupper i samhället och den här studien syftar till att studera maktrelationen inom parlamentet kommer denna konfliktform att lämnas utanför analysen. Fokus kommer istället att ligga på konfliktformerna åsiktsskillnad och konfliktbeteende då dessa på olika vis syftar till att beskriva relationen mellan partier och politiker inom parlamentet.

H1a Konflikt försvagar borgmästarmakt

H1b Konflikt påverkar inte maktrelationerna mellan politiska aktörer

H1c Konflikt riskerar att stärka tjänstemäns inflytande på politikens bekostnad

H1d Konflikt stärker medborgarnas inflytande

4. Utmaning 2: New Public Management

De senaste decennierna har det växt fram kritik mot att offentliga verksamheter är kostsamma och ineffektiva. Denna kritik har medfört stora förvaltningspolitiska förändringar och reformer som med ett samlingsnamn brukar kallas New Public Management (NPM). Det främsta skälet till reformerna har således varit att förbättra effektiviteten och i förgrunden till reformerna har det legat en kritik mot byråkrati och centralstyrning. Arbetet med att öka effektiviteten inom den offentliga förvaltningen är relaterad till att den ekonomiska miljön under den tidsperioden var mer ansträngd. Som förebild har ofta olika föreställningar av hur privata företag fungerar lyfts fram. Vissa av reformivrarna har hävdade att det inte bara går, utan att det dessutom är nödvändigt, att sätta på politik och förvaltning (Hood, 1991; Cheung, 1997; Rombach, 1997; Denhardt & Denhardt, 2000; Pierre & Painter, 2010). Med detta menas att det traditionella arbetssättet och politiska ideal som kännetecknas av att politikerna är ansvariga för och pekar ut riktlinjerna och målen för verksamheten i såväl stora som små frågor inte är önskvärdt. Detta då politikerna inte anses ha den rätta sakkunskapen och inte heller kan sätta sig in i verksamheten tillräckligt väl för att fatta de välgrundade beslut som

behövs. Dessa beslut bör istället lämnas till professionella tjänstemän. Detta har lett till att politiker i allt större utsträckning arbetar med målformuleringar och visioner medan tjänstemän ges allt större möjlighet att påverka formerandet av politiken.

I relation till de lokala politiska ledarnas huvuduppgifter så har makt över styrningen av verksamheten överförts från politiker till utförande enheter och medborgare/brukare. Inflytande i form av representation har också förändrats i och att med att politikernas roller förändrats från att ha haft en daglig styrning över verksamheten till styrning på en strategisk nivå. Detta har lett till att medborgarnas möjlighet till inflytande över verksamheten via de folkvalda politikerna minskat, reformförespråkare menar dock att medborgarnas inflytande ändå ökat då de som brukare fått en större möjlighet att ha ett direkt inflytande över verksamheten. Inom uppgiften beslutsfattande som beskriver maktrelationen mellan borgmästaren och de övriga politiker, så har de senaste decenniernas utveckling skapat ett ökat avstånd och en ökad elitisering mellan politikerna. Där borgmästaren fått en ökad makt på gräsrotspolitikernas bekostnad.

De politiska institutionerna (valsysteem, parlament, exekutiva organ, etcetera) skapar spelregler för den parlamentariska arenan och hur dessa institutioner är utformade påverkar således politikernas beteende och hur de uppfattar sin roll (se till exempel Carey & Shugart, 1995; Vabo, 2000; Bäck, 2003; Hagen & Vabo, 2005). Förvaltningen är formellt sett en arena utan politiska partier, men dess organisering kan ändå förväntas påverka politiken (Kleven et al., 2000). Detta såväl direkt som indirekt genom de politiska institutionernas anpassning. Fördelning av uppgifter och inflytande samt delegering mellan politiker och tjänstemän bestäms också av hur förvaltningen är organiserad. Politiska organisationer och offentlig förvaltning är sammankopplade institutioner där ramarna för politisk konfliktlösning sätts och därmed avgör hur besluten ska förverkligas. För de lokala politiska ledarnas inflytande över politiken är det troligt att NPM lett till att den politiska styrningen av kommunens verksamhet minskat medan inflytandet för tjänstemännen, de utförande enheterna och brukarna/kunderna ökat.

Till följd av NPM-reformerna har en debatt om politikerrollen och att ”rationalisera politiken” växt fram i Sverige. Ett motiv till detta har varit att genom att renodla politikerrollerna skulle också relationen mellan chefstjänstemännen och heltidspolitikerna å ena sidan och fritidspolitikerna å andra sidan att underlättas. Den politiska processen skulle på så vis bli mer förutsägbar och styrbar. I syfte att skapa tydligare gränsdragningar har en rad förvaltningsreformer genomförts såsom decentralisering eller delegering av beslutsmyndighet,

målstyrning, kundval, beställar-utförarmodeller och en generell marknadsorientering hos förvaltningen införts. Exempelvis kundval kan ses som ett tydligt prov på strävanden att få den offentliga förvaltningen att efterlikna marknaden i och med att det syftar till att generera ett flertal utförare som medborgarna sedan väljer mellan. Graden av införandet av olika NPM-reformer varierar stort mellan de svenska kommunerna (se till exempel Johansson 2008) och utmanar på olika vis den politiska styrningen av kommunerna (Montin 2000). Reformerna har öppnat upp för en konkurrensutsättning och även privatiseringar av de offentliga tjänsterna och syftar till att i grunden förändra förutsättningarna för förvaltningens verksamhet och därmed också en förändring av den traditionella politikerrollen från ett dagligt ansvar över verksamheten till ett ansvar på strategisk nivå. Med strategiskt ansvar avses ett ansvar för frågor av en principiell eller generell karaktär. Medan politiker inom en traditionell kommunorganisation har möjlighet att ha inflytande över hur konkreta verksamhetsfrågor löses, de kan således följa en fråga under såväl beslutsfattandet som verkställandet (Bäck, 2003; Lantto, 2005).

Det är idag också en avsevärd skillnad mellan hel- och deltidspolitikerna å ena sidan och fritidspolitikerna å andra sidan, vilket blir avgörande i relation till huvuduppgiften beslutsfattande. Detta beror delvis på det kraftigt minskade antalet förtroendevalda (Karlsson, Rommel & Svensson, 2009), men också på att makten under de senaste decennierna alltmer har kommit att centraliseras hos det politiska toppskiktet. Fritidspolitikerna har därmed förlorat mycket av den dagliga politiska kontrollen över den kommunala verksamheten (Montin, 2005). En nationell enkätundersökning visade dessutom på att mer än hälften av de förtroendevalda i kommunerna ansåg att de ledande politikerna (kommunalråden) hade för mycket makt (Gilljam, Karlsson & Sundell, 2010: 69). Det finns således en tendens till elitisering och en informell politisk professionalisering inom den kommunala politiken (Hagevi, 1999). Det här innebär att de senaste decenniernas reformer även lett till ett ökat avstånd mellan de politiska ledarna och övriga förtroendevalda politiker, där de politiska ledarna fått alltmer inflytande på bekostnad av övriga politiker.

4.1 Hur påverkar New Public Management?

Hur en kommun organiserar sin organisation påverkar hur aktörer inom organisationen uppfattar sina roller. Där ett centralt syfte med NPM-reformerna har varit mindre kontakt mellan politiker och tjänstemän, vilket gör att politikernas inflytande också i sådana

organisationer kan förväntas vara utmanat. Den andra faktorn som kan ha betydelse för inflytandet är således de utmaningar som marknadsiseringen av förvaltningens verksamhet gett upphov till. Där det politiska ledarskapet riskerar att utmanas i kommuner som har ett omfattande inslag av NPM i sin förvaltning. De senaste decenniernas reformer har även inneburit ett ökat avstånd mellan det politiska toppskiktet och övriga politiker. Dessa reformer förväntas därför öka de politiska ledarnas inflytande i relation till övriga politikernas inflytande. Eftersom NPM syftar till att föra bort makt från politiker till utförande enheter och medborgare/brukare är det troligt att politikernas inflytande minskat medan de utförande enheterna och medborgarnas inflytande ökat. De utförande enheterna kan vara offentliga likväl som privata aktörer, varför både de offentliga tjänstemännens som det privata näringslivets inflytande kan förväntas öka.

H2a NPM Försvagar borgmästarmakt

H2b NPM riskerar att stärka toppolitiker på gräsrotspolitikers bekostnad

H2c NPM riskerar att stärka tjänstemäns inflytande på politikernas bekostnad

H2d NPM stärker medborgarnas inflytande

5. Metod

För att testa kapitlets hypoteser har vi utformat en undersökningsdesign med mått på borgmästarmakt och övrig politisk maktfördelning i samtliga svenska kommuner under två valperioder som beroende variabler, och mått på politisk konflikt och NPM som de viktigaste oberoende variablerna.

5.1 Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) och de beroende variablerna

I detta kapitel används resultat från Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) som underlag för studiens beroende variabler, det vill säga indikatorer för maktfördelningen i svenska kommuner. KOLFU, som genomförs vid Göteborgs universitet, riktar sig till samtliga fullmäktigeledamöter i Sveriges 20 landsting och 290 kommuner (totalt cirka 13 500 personer). KOLFU genomfördes för första gången under hösten/vintern 2008-2009 (KOLFU 2008) och för andra gången hösten/vintern 2012-2013 (KOLFU 2012).

Resultat från KOLFU har presenterats i bland annat boken *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati* (Gilljam, Karlsson & Sundell, 2010) och i *Svenska politiker. Om folkvalda i riksdag, landsting och kommun* (Karlsson & Gilljam, kommande 2014). I dessa böcker presenteras också hur undersökningarna har genomförts.

KOLFU hade en svarsfrekvens på 69 procent i 2008 och 79 procent 2012. Dessa svarsfrekvenser är i jämförelse med internationella undersökningar till kommunpolitiker mycket hög (jämför Egner, Sweeting & Klok, 2013). I 98 procent av de 290 kommunerna 2008 och i 99 procent 2012 översteg svarsfrekvensen 50 procent. Att så många politiker har svarat i varje enskild kommun betyder att undersökningen ger mycket goda möjligheter att göra analyser på kommunnivå.

I KOLFU 2008 och 2012 ställdes frågan ”Hur stort inflytande anser du att var och en av följande aktörer har över kommunens politiska verksamhet” och politikerna tog ställning till nio potentiella maktinnehavare (kommunstyrelsens ordförande, kommunstyrelsen, övriga politiker, ”du själv”, tjänstemännen, statliga myndigheter, det lokala näringslivet, journalister som bevakar kommunpolitiken och medborgarna) på en skala från 0 ”inget inflytande” till 10 ”mycket stort inflytande”. Genom att utgå från kommunpolitikernas genomsnittliga bedömning i denna fråga får vi goda indikatorer för dessa aktörers inflytande i samtliga svenska kommuner under mandatperioderna 2006-2010 och 2010-2014. Dessa indikatorer, som presenteras närmare i tabell 1, kommer därför att användas som beroende variabler i kapitlets analyser.

I tabellen redovisas medelvärdet för samtliga aktörer, liksom minimum och maximumvärden och standardavvikelse (SA). Med medelvärdet kan vi se vilka aktörer som uppfattas ha mest och minst makt i svenska kommuner, och SA och avståndet mellan maximum och minimum visar vilka aktörers makt som har den största variationen. I tabellen redovisas även ett sambandsmått (Pearsons r) mellan måtten på inflytande 2008 och 2012. Detta mått kan ses som en indikator för hur stabil varje aktörs inflytande är över tid.

Förutom inflytandet i absoluta termer för de nio aktörerna redovisas även fem relationella mått: A) mellan KSO och kommunstyrelsen (KS) (det vill säga mellan borgmästaren och övriga toppolitiker i exekutiven – ”kommunal presidentialism”); B) mellan KSO och KS å den ena sidan och övriga politiker och ”jag själv” å den andra (det vill säga avståndet mellan toppolitiker och backbenchers – graden av ”politisk elitism”); mellan samtliga politiker och C) tjänstemännen; mellan samtliga politiker och D) medborgarna samt mellan samtliga politiker och E) det lokala näringslivet.

Tabell 1: De beroende variablerna: makt i svenska kommuner (0-10)

	År	Min	Medel- värde	Max	SA	Korrelation 2008-12 (Pearsons r)
Kommunstyrelsens ordförande (KSO)	2008	5,96	8,61	9,80	0,62	0,27
	2012	5,63	8,08	9,40	0,66	
Kommunstyrelsen (KS)	2008	7,29	8,58	9,58	0,35	0,37
	2012	6,67	8,21	9,60	0,42	
Övriga politiker	2008	4,96	6,25	7,56	0,41	0,24
	2012	4,56	5,78	6,74	0,41	
”Jag själv” (dvs medelpolitikern)	2008	4,13	6,15	7,37	0,47	0,30
	2012	4,28	5,44	6,78	0,44	
Tjänstemännen	2008	5,67	6,79	8,15	0,49	0,39
	2012	4,86	6,41	7,86	0,53	
Statliga myndigheter	2008	4,70	5,91	7,21	0,53	0,36
	2012	4,72	5,98	7,58	0,53	
Det lokala näringslivet	2008	3,31	5,14	7,09	0,55	0,46
	2012	3,43	5,02	6,75	0,56	
Journalister som bevakar kommunpolitiken	2008	3,11	4,71	6,60	0,70	0,54
	2012	2,32	4,58	6,49	0,77	
Medborgarna	2008	3,19	4,41	5,67	0,44	0,30
	2012	2,67	4,41	5,88	0,51	
<i>Relativt inflytande</i>						
A. KSO i relation till KS	2008	-2,17	+0,03	+1,46	0,61	0,33
	2012	-2,42	-0,14	+1,68	0,61	
B. Toppolitiker (KS, KSO) i relation till övriga politiker	2008	+0,86	+2,40	+4,04	0,49	0,36
	2012	+1,02	+2,53	+4,22	0,53	
C. Politiker i relation till tjänstemän	2008	-1,30	+0,61	+2,02	0,59	0,41
	2012	-1,53	+0,46	+1,95	0,40	
D. Politiker i relation till medborgare	2008	+1,81	+2,99	+4,27	0,40	0,28
	2012	+1,09	+2,61	+3,71	0,44	
E. Politiker i relation till näringsliv	2008	+0,09	+2,26	+3,89	0,57	0,51
	2012	+0,42	+1,86	+3,53	0,59	

Kommentar: A = KSOs inflytande minus KS; B = medelvärdet av KSO och KS minus medelvärdet av Övriga politiker och ”Jag själv”; C-E bygger på medelvärdet av samtliga politikeraktörer (KSO, KS; Övriga politiker samt ”jag själv”) minus tjänstemän (C), medborgare (D) och näringsliv (E). Samtliga korrelationer är signifikanta $p < .001$. $N = 290$ kommuner. Källa är KOLFU 2008 och 2014.

Resultaten i tabell 2 visar att KSOs inflytande är högt i de allra flesta kommuner. Medelvärdet på skalan 0-10 var 8,61 år 2008 och 8,08 år 2012.¹ Skillnaden mellan kommunen där KSO har

¹ De flesta nivåmått för inflytande (minimum, median, medelvärde och maximum) är något lägre år 2012 jämfört med 2008. Vi har anledning att misstänka att minskningen delvis beror på metodologiska faktorer även om det inte går att utesluta att det förekommit en generell förändring av maktförhållanden i svenska kommuner. Fyra faktorer kan spela in: svarsfrekvensen i KOLFU ökade från 69 till 79 procent 2008-2012, frågan var placerad längre fram i enkäten 2012 jämfört med 2008, och jämfört med 2008 introducerades en ny kategori (”kommunfullmäktige”) bland svarsalternativen. För just KSO var också det interna bortfallet 7 procentenheter högre 2008 jämfört med 2012. KOLFU genomförs huvudsakligen som en web-enkät men svarpersoner som saknar e-post, eller som så önskar, får ett pappersformulär på posten. I 2008 års undersökning föll alternativet KSO bort i pappersversionen av enkäten. Politiker som svarade i pappersversionen av enkäten är jämt spridda över kommunerna så det genomsnittliga måttet för varje kommun är ändå en god indikator för KSOs makt. Däremot är äldre, lågutbildade politiker, och politiker från Sverigedemokraterna och lokala partier, överrepresenterade bland dem som svarade på papper, och dessa grupper anser generellt att politiker har något mindre makt än vad andra grupper gör.

störst och minst inflytande är omkring 3,8 skalsteg och det är den spridningen som denna studie i första hand syftar till att förklara.

Kommunpolitikerna bedömer KSOs och KSs inflytande som ungefär lika stort, och ungefär 2,4 skalsteg starkare än kategorin övriga politiker. Tjänstemännens samlade inflytande ligger däremellan. Av de externa aktörerna upplevs statliga myndigheter ha störst inflytande, följt av det lokala näringslivet och journalister. Lägst inflytande av de aktörer som nämns i frågan anses medborgarna ha.

Av sambandsmått mellan 2008 och 2012 i tabellen kan vi utläsa att sambandet för KSO är det lägsta för samtliga aktörer och relativa mått. Det innebär att KSOs inflytande är det minst stabila över tid, och det är rimligt att anta att personskiften på posten har stor betydelse, särskilt i jämförelse med övriga maktmått eftersom dessa bygger på institutioners och gruppers inflytande.

5.2 De oberoende variablerna: konflikt och NPM

I detta kapitel är syftet att undersöka hur det lokala politiska ledarskapet utmanas av två förändringstrender i svensk lokal politik: ökade inslag av partipolitiska konflikter och New Public Management. Den fråga vi ställer är hur inflytandet för den svenske borgmästaren – KSO – påverkas av partipolitiska konflikter och marknadiseringen av förvaltningen.

När det gäller politisk konflikt har vi tidigare konstaterat att konflikter förekommer i olika former. I denna studie har vi inkluderat två indikatorer för konflikt, en för konfliktbeteende och en för åsiktsskillnad. Precis som för indikatorerna för politisk makt i kommunerna bygger indikatorerna för politisk konflikt på resultat från KOLFU.

I KOLFU 2008 och 2012 ställdes en fråga om konfliktbeteende som löd: ”Kännetecknas det politiska arbetet i huvudsak av samförstånd eller i huvudsak av partipolitiska konflikter i din kommun”. Politikerna svarade på en skala från 0 ”i huvudsak av samförstånd” till 10 ”i huvudsak av partipolitiska konflikter”. Medelvärde bland Sveriges kommunpolitiker på denna fråga var 4,58 2008 och 4,32 2012. Skillnaden mellan kommunen med lägst och högst grad av politisk konflikt är mycket stor (cirka 7 skalsteg på skalan 0–10).

Frågan om åsiktskonflikt ställdes endast 2012. Den formulerades som ett påstående och löd: ”Det finns stora skillnader mellan majoritetens och oppositionens politik”, och politikerna

svarade på en skala från 0 ”helt felaktigt påstående” till 10 ”helt korrekt påstående”. Medelvärde bland Sveriges kommuner på denna fråga var 5,58, och spannet mellan kommunen där åsiktskonflikterna upplevdes som minst och störst var cirka 6 skalsteg på skalan 0–10. Det finns ett signifikant positivt samband mellan de två konfliktindikatorerna ($r = 0,54$), men en kontrollanalys visar att i den analysmodell där båda ingår som oberoende variabler finns inga problem med multikollinearitet. Vi har därför valt att inkludera båda indikatorerna eftersom de är indikatorer på olika former av konflikt.

När det gäller variabler som indikerar i vilken grad en kommun har genomfört NPM-reformer har vi främst laborerat med två möjligheter: dels ett mått på hur stor andel av kommunernas kärnverksamheter som är ”köpt verksamhet”, det vill säga den totala graden av privatisering, dels ett index över i vilken grad kommunerna har infört olika former av valfrihetssystem. Indexet sträcker sig mellan 0-4, och en kommun som inte infört något valfrihetssystem får 0 poäng, och därefter ett poäng per verksamhetsområde för områdena barnomsorg, äldreomsorg, individomsorg och omsorg om personer med funktionsnedsättning. I båda fallen kommer data från SCB. Det visar sig att båda indikatorerna har ett starkt positivt samband med varandra ($r = 0,55$ 2008 och $0,45$ 2012).

Kontrollanalyser visar att båda variablerna producerar liknande effekter på de beroende variablerna, men effekterna förlorar sin signifikans om båda variablerna inkluderas i modellerna. Vi har därför valt att endast inkludera en NPM-indikator, valfrihetsindexet, i analyserna med argumentet att denna variabel är en tydligare indikator på arten (snarare än graden) av NPM inom kommunernas organisation.² Centralmått och spridningsmått för kapitlets indikatorer för politisk konflikt och NPM presenteras nedan i tabell 2.

² En tredje typ av NPM-indikatorer vi provat är uppgifter från en undersökning riktad till ekonomichefer i Svenska kommuner från KFi (Kommunforskning i Västsverige) (se bland annat {Nilsson, 2013 #1583}). I denna undersökning finns uppgifter bland annat om kommunerna tillämpar resultatstyrning, bolagisering, privatisering, prestationsstyrning, kundval, målstyrning och beställar-utförarsystem. Dessvärre finns betydande bortfall i undersökningen vilket gör att vi valt att inte använda dessa data i vår studie. Men en kontrollanalys visar att det finns starka signifikanta samband mellan kundvalsindexet och NPM-relaterade indikatorer från ekonomichefsenkäten, och något mindre starka samband med måttet på graden av privatisering. Dessa resultat validerar ytterligare användningen av kundvalsindexet som NPM-indikator.

5.3 Kontrollvariabler: struktur, parlamentarisk situation och individ

Vår huvudfrågeställning rör hur konflikter och NPM påverkar borgmästarmakten i svenska kommuner. Men för att kunna svara på denna fråga är det nödvändigt att ta hänsyn till alla de andra faktorer som kan påverka borgmästarmakten.

En typ av förklaringar är strukturella. Henry Bäck fann i sin studie tre strukturella variabler som tycktes ha betydelse i sammanhanget: kommunstorlek, befolkningsutveckling och kommunens karaktär som landsbygdskommun (Bäck, 2005). Vi har därför valt att inkludera dessa variabler i våra modeller. Kommunstorlek mäts som logaritmerad folkmängd under undersökningsåret, befolkningsutvecklingen som den procentuella förändringen i folkmängd de senaste fyra åren och landsbygdskommun som andelen av kommunens befolkning (dagbefolkning) som arbetare inom näringarna jordbruk, skogsbruk och fiske. För den senare variabeln har vi endast uppgifter från 2010, det vill säga ett år mellan undersökningarna. Utöver dessa strukturella variabler har vi provat möjligheten att inkludera en rad andra, till exempel kommunens utbildningsnivå, andel invandrare, medelinkomst, inkomstfördelning, tillväxt, arbetslöshet och tätortsgrad, men ingen av dessa visade sig ha någon signifikant effekt och de har därför inte inkluderats i de modeller som här presenteras.

En annan typ av variabler som visade sig ha betydelse i Henry Bäck's studie var faktorer kopplade till den parlamentariska situationen i fullmäktige. Vi har därför i denna studie inkluderat tre sådana variabler: Den första är storleken på det parti som KSO tillhör, mätt som partiets väljarandel i det föregående kommunalvalet. Här kan det förväntas att ett större parti ger KSO större maktresurser än ett mindre parti. Vi inkluderar också två variabler för att undersöka om det har någon betydelse ifall kommunens styre, vars ledare KSO är, utgörs av en minoritet i fullmäktige samt om styret utgörs av en blocköverskridande koalition. I båda dessa fall kan KSOs inflytande förväntas vara begränsat eftersom maktbasen i hög utsträckning bygger på förhandlingar med andra partier för att nå majoritet i parlamentet.

En tredje typ av förklaringar rör KSOs individuella egenskaper och maktresurser. KSOs kön, ålder och tidigare yrkeserfarenheter kan till exempel ha betydelse. När det gäller yrkeserfarenhet använder vi uppgifter från tidningen Dagens Samhälle 2011 (samt kompletterande uppgifter från Internet) där vi noterat om KSO i det civila haft en chefsbefattning. Man kan misstänka att yrkeserfarenhet av ledarskap stärker KSO i rollen som politisk ledare för kommunen. Vi har här använt en bred definition av chef som person med arbetsledande uppgifter, och bland cheferna ingår VD, förvaltningschefer, rektorer,

företagare, samt chefer på mellannivå som avdelningschefer, economichefer och liknande. Vi har inga uppgifter om yrkestillhörighet 2008. En faktor som normalt påverkar politikers status är senioritet. Hur länge en KSO suttit på sin post är därför en faktor som potentiellt kan förväntas stärka inflytandet.

Slutligen har vi inkluderat uppgifter om vilket parti KSO representerar i form av dummyvariabler. Partitillhörighet är ofta en central förklaring till politiker attityder och praktik, men i denna undersökning visade sig parti vara av högst underordnad betydelse och bidraget till modellernas förklaringskraft var begränsad. Vi har därför valt att inte presentera utförliga resultat om skillnader mellan KSO från olika partier i kapitlets tabeller.

Studiens oberoende variabler redovisas i tabell 2.

Tabell 2: Oberoende variabler på strukturnivå, parlamentsnivå, och individnivå

	Min		Medel		Max		Standard- avvikelse	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
NPM (kundvalsindex 0-4)	0	0	0,31	0,61	4	4	0,86	0,85
Konflikt: Upplevt konfliktbeteende (enkätfråga om partipolitiska konflikter, 0-10)	1,52	1,31	4,58	4,32	8,67	8,29	1,52	1,32
Konflikt: Upplevd åsiktskonflikt, (enkätfråga om majoritet och oppositionen 0-10)	i.u.	1,72	i.u.	5,58	i.u.	7,69	i.u.	0,91
Kommun: Folkmängd (log)	3,40	3,38	4,27	4,27	5,91	5,95	0,40	0,41
Kommun: Folkökning (procent senaste fyra åren)	-7,67	-6,98	0,54	0,43	10,48	13,07	3,48	3,37
Kommun: Landsbygd (andel anställda i jordbruk, skogsbruk fiske 2010)	0,02	s.f.	2,06	s.f.	8,86	s.f.	1,62	s.f.
KSO kön (dikotom, 1 = kvinna)	0	0	0,26	0,20	1	1	0,44	0,46
KSO ålder	31	27	52,71	52,02	72	76	8,52	9,13
KSO senioritet (år som kso)	0	0	4,07	4,06	24	28	4,66	4,86
KSO: Chefserfarenhet (dikotom, 1=chefsbefattning i det civila)	i.u.	0	i.u.	0,31	i.u.	1	i.u.	0,46
KSO Partistorlek	11,13	8,30	34,75	35,62	67,36	59,40	11,15	10,42
Styre: blocköverskridande (dikotom, 1 = blocköverskridande)	0	0	0,14	0,14	1	1	0,35	0,35
Styre: minoritetsstyre (dikotom, 1 = minoritet)	0	0	0,12	0,18	1	1	0,33	0,39

Kommentar: e.i. = ej inkluderad i modellen; i.u. = ingen uppgift för detta år; s.f. = som föregående år

Tabell 3: KSOs partitillhörighet 2008 och 2012 (procent)

Parti	2008	2012
Socialdemokraterna	42	49
Moderaterna	32	32
Folkpartiet	2	2
Centerpartiet	19	15
Kristdemokraterna	2	1
Vänsterpartiet	1	1
Lokalt parti	2	0,3

Kommentar: Nästan hälften av Sveriges KSOs tillhör Socialdemokraterna och ungefär en tredjedel tillhör Moderaterna. Den tredje vanligaste partitillhörigheten för KSO är Centerpartiet, detta beror troligtvis på Centerpartiets starka ställning i landsbygdskommuner. Övriga partier är det endast några få procent av Sveriges KSO som tillhör.

I kapitlets regressionsmodeller har samtliga oberoende variabler kodats om så att minimumvärdet är 0 och maximumvärdet är 1.

5.4 Modelledesign och jämförelser över tid

Analyserna i detta kapitel genomförs i två steg, först en analys som fokuserar på borgmästarmakt och därefter en analys som analyserar effekter på en rad andra maktförhållanden i kommunerna. I båda fallen bygger analysen på OLS-regression. Vår ambition i modellerna har varit att ta vara på den metodologiska fördelen att vi kan undersöka effekterna av konflikt och NPM på makt över tid, närmare bestämt vid två tidpunkter mellan vilka ett val genomförts: 2008 och 2012.

Analysen av borgmästarmakt bygger på fem modeller: I modell 1 är den beroende variabeln kommunpolitikerns uppskattning av KSOs inflytande 2008 och i modell 2 samma uppgifter från 2012. De oberoende variablerna i båda modellerna är hämtade från respektive tidpunkt (undantaget är måttet på landsbygd som i båda modellerna bygger på data från 2010). Modell 3 innehåller samma beroende och oberoende variabler som modell 2, med tillägg av två variabler som vi endast har uppgifter om från 2012: KSOs tidigare yrkeserfarenhet och politikernas uppskattning av åsiktskillnaderna i kommunpolitiken. Modell 4 inkluderar den beroende variabeln från modell 1 (KSOs inflytande 2008) som oberoende variabel för att förklara inflytandet 2012. Med denna teknik blir den beroende variabeln i modell 4 de facto förändringen i KSOs inflytande mellan 2008-2012. Om en variabel visar sig ha effekt vid två skilda mätpunkter minskar risken för att resultaten beror på tillfälligheter, och om effekten

kvarstår i en autoregressiv modell minskar risken för spuriösitet ytterligare. I den sista modellen, modell 5, adderas ytterligare en interaktionsvariabel. I denna variabel multiplicerar vi KSOs inflytande 2008 med 1 om KSO sitter kvar sedan förra perioden, och med 0 om en ny KSO har tagit över. Anledningen är att vi förväntar oss att nya KSO inte automatiskt övertar den maktposition som en tidigare KSO har, vilket kommer att bekräftas om interaktionsvariabeln har en signifikant positiv effekt.

I analysens andra del repeterar vi analysen för 13 ytterligare mått på maktfördelningen i kommunerna. Vi utgår här ifrån samma oberoende variabler som i modell 4 för borgmästarmakt, det vill säga vi undersöker effekter på aktörers absoluta och relativa politiska inflytande 2012 med uppgifter om samma aktörers inflytande 2008 som oberoende variabel. Eftersom vi inte här har ambitionen att ge någon heltäckande förklaring till samtliga aktörers grad av absolut och relativt inflytande presenteras av utrymmesskäl endast effekter av studiens centrala oberoende variabler: konflikt och NPM.

6. Resultat

I detta avsnitt redovisas resultaten från studiens analyser. I fokus står hur resultaten förhåller sig till våra hypoteser kring hur politiska konflikter och NPM påverkar fördelningen av politisk makt i kommunpolitiken. I tabell 4 presenteras resultat med avseende på KSOs inflytande i svenska kommuner, medan tabell 5 presenterar resultat för hur konflikter och NPM påverkar maktfördelningen i en rad andra avseenden. Eftersom våra modeller innehåller en lång rad kontrollvariabler vars effekter också är av allmänt intresse för att förstå vad som förklarar borgmästarmakt kommer vi även att ägna ett avsnitt åt att diskutera dessa.

Tabell 4: Vad förklarar KSOs inflytande 2008 och 2012? OLS-regression

	Modell 1 2008	Modell 2 2012	Modell 3 2012	Modell 4 2012	Modell 5 2012
Konstant	0,48**** (0,06)	0,39**** (0,08)	0,31**** (0,08)	+0,23*** (0,08)	0,29**** (0,08)
Kommun: Folkmängd (log)	+0,34**** (0,07)	+0,18** (0,09)	+0,16* (0,09)	+0,11 (0,09)	+0,07 (0,08)
Kommun: Folkökning	-0,08 (0,06)	+0,17** (0,08)	+0,16* (0,08)	+0,16* (0,08)	+0,16** (0,08)
Kommun: Landsbygd	-0,06 (0,05)	-0,02 (0,06)	-0,02 (0,06)	-0,01 (0,06)	-0,00 (0,05)
KSO kön	+0,00 (0,02)	-0,01 (0,02)	-0,01 (0,02)	-0,01 (0,02)	-0,01 (0,02)
KSO ålder	-0,07 (0,04)	-0,13*** (0,05)	-0,13*** (0,05)	-0,12** (0,05)	-0,13*** (0,05)
KSO senioritet	+0,23**** (0,05)	+0,21**** (0,06)	+0,21**** (0,06)	+0,19*** (0,06)	-0,08 (0,07)
KSO: Chefserfarenhet	i.u.	e.i.	+0,07*** (0,02)	+0,07**** (0,02)	+0,06**** (0,02)
KSO: Parti	K	K	K	K	K
KSO Partistorlek	+0,32**** (0,06)	+0,35**** (0,07)	+0,36**** (0,07)	+0,31**** (0,07)	+0,21*** (0,07)
Styre: blocköverskridande	+0,03 (0,03)	-0,00 (0,03)	+0,00 (0,0)	-0,00 (0,03)	-0,01 (0,03)
Styre: minoritetsstyre	+0,00 (0,03)	-0,04 (0,02)	-0,03 (0,02)	-0,03 (0,02)	-0,03 (0,02)
NPM (kundvalsindex)	+0,04 (0,05)	+0,08 (0,05)	+0,10* (0,05)	+0,10* (0,05)	+0,11** (0,05)
Konflikt: Upplevt konfliktbeteende	-0,10** (0,04)	-0,11** (0,05)	-0,17*** (0,06)	-0,16*** (0,06)	-0,16*** (0,05)
Konflikt: Upplevt åsiktskonflikt	i.u.	e.i.	+0,15* (0,08)	+0,14* (0,07)	+0,15** (0,07)
KSOs inflytande 2008	e.i.	e.i.	e.i.	+0,20*** (0,06)	+0,19**** (0,06)
KSOs inflytande 2008*Gammal KSO	e.i.	e.i.	e.i.	e.i.	+0,19**** (0,03)
Justerat R ²	0,31	0,29	0,32	0,35	0,42
N	290	290	290	290	290

Kommentar: I tabellen redovisas ostandardiserade b-värden och standardfel inom parentes. Beroende variabler är medelvärden för KSOs inflytande 2008 (modell 1) och 2012 (modell 2-5) uppskattade på en skala från 0 till 10. Samtliga oberoende variabler är kodade på en skala från 0 lägsta värde till 1 högsta värde utom i modell 4 och 5 där den beroende variabeln från modell 1 (och en interaktionsvariabel) introduceras (båda kodade 0–10). K = kontrollerat för; e.i. = ej inkluderad i modellen; i.u. = ingen uppgift för detta år. P-värden: **** <.001; *** <.01; ** <.05; * <.10.

Tabell 5: Effekter av konflikt (beteende och åsiktskillnad) och NPM på lokala politiska aktörers inflytande över kommunens politiska verksamhet (b-värden och standardfel)

Beroende variabler:	Konflikt: Upplevt konfliktbeteende	Upplevd åsiktskonflikt	NPM (kundvalsindex)
<i>Inflytande (0-10)</i>			
KSO	-0,16*** (0,06)	+0,14* (0,07)	+0,10* (0,05)
Kommunstyrelsen	-0,85**** (0,16)	+0,45** (0,20)	+0,23* (0,14)
Övriga politiker	-0,81**** (0,15)	+0,48** (0,20)	e.s.
”Jag själv”	-0,63**** (0,17)	+0,44** (0,22)	e.s.
Medborgare	-0,83**** (0,19)	+0,48** (0,24)	e.s.
Tjänstemän	e.s.	e.s.	e.s.
Staten	-0,47** (0,19)	e.s.	e.s.
Näringslivet	-0,47** (0,20)	e.s.	e.s.
Journalister	e.s.	+0,64** (0,32)	e.s.
<i>Relativt inflytande (0-10)</i>			
A. KSO i relation till KS	e.s.	e.s.	e.s.
B. Toppolitiker (KS, KSO) i relation till övriga politiker	e.s.	e.s.	+0,42** (0,17)
C. Politiker i relation till tjänstemän	-0,42* (0,22)	e.s.	e.s.
D. Politiker i relation till medborgare	e.s.	e.s.	e.s.
E. Politiker i relation till näringsliv	e.s.	e.s.	e.s.

Kommentar: Analyserna i tabellen utgår från samma oberoende variabler som Modell 4 i tabell 4. I tabell 5 presenteras dock endast effekterna av tre variabler: Konflikt: Upplevt konfliktbeteende (mellan partier); Konflikt: Upplevd åsiktskonflikt (mellan majoritet och opposition) samt NPM (kundvalsindex). Beroende variabler är i tabellens övre delen politikernas bedömning av respektive aktörs inflytande över kommunens politiska verksamhet på en skala från 0 till 10, och där den första aktören (KSO) är samma beroende variabel som i tabell X. I tabellens nedre del utgörs de beroende variablerna (A–E) av differenser mellan variablerna i den övre delen. Endast signifikanta effekter presenteras, e.s. = ej signifikant. P-värden: **** <.001; *** <.01; ** <.05; * <.10.

Vår första hypotes (H1a) var att partipolitiska konflikter är en utmaning för det politiska ledarskapet och att våra indikatorer för konfliktbeteende och åsiktskonflikt skulle producera negativa effekter på KSOs inflytande. Denna hypotes har delvis fått stöd, då indikatorn för konfliktbeteende har signifikant negativa effekter i samtliga modeller. Intressant nog har indikatorn för åsiktskonflikt positiva effekter i de tre modeller där denna variabel har ingått. Olika former av konflikt producerar således olika effekter på KSOs inflytande – det är konfliktbeteende som utmanar ledarskapet medan oenighet till och med kan stärka det.

Hypotes H1b utgick ifrån att det inte finns någon anledning att tro att graden av politisk konflikt skulle ha olika typer av effekter på olika politiker. Denna hypotes bekräftas av

resultaten i tabellen när det gäller konfliktbeteende, som har negativa effekter för inflytandet hos samtliga politiska aktörer, inklusive medborgarna.

Mönstret att åsiktsskillnad producerar motsatta effekter i förhållande till konfliktbeteende upprepas i resultaten i tabell 5 för samtliga politikergrupper och för medborgare, vilket talar emot H1a, men inte heller för åsiktsskillnader finns några skillnader i effekter mellan olika politikergrupper. Det finns heller inga effekter av vare sig konfliktbeteende eller åsiktsskillnad på den relativa skillnaden i inflytande mellan olika politikergrupper. Dessa resultat styrker H1b.

Hypotes H1c utgick ifrån att politiska konflikter riskerar att stärka tjänstemäns inflytande på politikernas bekostnad. Även denna hypotes får stöd i tabell 5, då konfliktbeteende har en signifikant negativ effekt på politikernas inflytande i relation till tjänstemän. Åsiktsskillnader har dock ingen motsvarande effekt.

Hypotes H1d var att partipolitiska konflikter skulle stärka medborgarnas inflytande och att våra indikatorer på konfliktbeteende och åsiktskonflikt skulle ge positiva effekter för medborgarnas inflytande. Detta får delvis stöd då indikatorn för åsiktskonflikt har signifikant positiva effekter, dock har indikatorn för konfliktbeteende negativa effekter för medborgarnas inflytande.

Vår hypotes H2a var att det politiska ledarskapet utmanas i kommuner som har ett omfattande inslag av NPM i sin förvaltning, och att vi därmed skulle finna en negativ effekt av vår indikator för NPM på KSOs inflytande. H2a kvalificerades med hypotes H2b, som förutspådde att NPM ändå potentiellt kan gynna toppolitiker på gräsrotspolitikernas bekostnad.

Resultaten visar att H2a kan förkastas. I modellerna 3-5 har NPM en signifikant positiv effekt på KSOs inflytande (även i modell 1-2 är effekten positiv, men inte signifikant). Tvärt emot förväntningarna visar alltså resultaten att NPM snarare förstärker än försvagar KSOs inflytande. Men resultaten i tabell 5 visar också att NPM inte på samma sätt stärker andra politikernas inflytande, vilket medför att H2b bekräftas: NPM leder till en politisk elitisering.

Vår tredje hypotes på temat NPM, H2c, var att tjänstemäns inflytande skulle gynnas på politikernas bekostnad, bekräftas inte av resultaten. NPM har ingen signifikant effekt på tjänstemäns inflytande, vare sig absolut eller relativt politikerna.

Hypotes H2d var att NPM skulle stärka medborgarnas inflytande, vilket inte kan bekräftas av våra resultat då NPM inte har en signifikant effekt på medborgarnas absoluta inflytande och inte heller på medborgarnas inflytande relativt politikerna.

Utöver dessa för studien centrala resultat producerar vår analys också en lång rad intressanta resultat om vilka faktorer som påverkar borgmästarmakten i svenska kommuner. Om vi börjar med de strukturella faktorerna så visade sig dessa endast ha marginella effekter. KSO upplevdes starkare i stora kommuner i modell 1 för 2008, denna effekt försvagades dock i modell 2 för 2012 och förlorades sin signifikans när fler kontrollvariabler introducerades. Det är istället variabeln befolkningsökning som kvarstår som betydelsefull: det är i kommuner med befolkningsstillväxt som KSO är särskilt stark. Landsbygdsvariabeln hade ingen signifikant effekt i någon av modellerna.

När det gäller KSOs personliga maktresurser så visade sig kön sakna betydelse medan ålder något oväntat har en negativ effekt. Äldre KSO har alltså ett svagare inflytande. Men då bör man tänka på att vi i modellerna också kontrollerar för senioritet, en variabel som korrelerar positivt med ålder. Och erfarenhet på posten stärker KSOs inflytande.

Den enskilt viktigaste förklaringsfaktorn i modell 1-3 är storleken på KSOs parti. Uppenbarligen har KSO en starkare ställning ju större detta parti är i fullmäktige. Hur den parlamentariska situationen i övrigt ser ut (om det är minoritets- eller majoritetsstyre, eller om det är traditionella blockmajoriteter eller blocköverskridande styre) har ingen betydelse. I modellerna för 2012 har vi möjlighet att undersöka om KSOs tidigare yrkeserfarenhet har någon effekt – och det har det: KSO som har varit chefer i det civila upplevs av kollegorna ha en starkare ställning än KSO som saknar dessa erfarenheter.

I modell 4 och 5 introduceras KSOs inflytande 2008 som en förklaringsfaktor till inflytande 2012. Som förväntat ökar R² påtagligt när denna autoregressiva modell design tillämpas, men inte så mycket som det kan göra i andra typer av motsvarande analyser. Skälet till detta är att kontinuiteten när det gäller KSOs makt över mandatperioder är komplex. Som effekterna i modell 5 indikerar så kan den halvpast av KSO som är nya 2012 jämfört med 2008 inte räknas med att rida vidare på den maktbas som företrädaren byggt upp.

7. Diskussion

Syftet med kapitlet har varit att undersöka hur det lokala politiska ledarskapet utmanas av två stora förändringstrender inom svensk lokal politik: ökningen av de partipolitiska konflikterna och de förvaltningspolitiska reformer som ofta benämns som New Public Management.

Vårt första antagande var att en ökning av politiska konflikter skulle leda till en minskning i inflytande för de politiska ledarna och stärka medborgarnas inflytande. I inledningen till kapitlet särskilde vi mellan olika former av politisk konflikt, de som vi analyserat i det här kapitlet är åsiktsskillnad och konfliktbeteende. Våra resultat visar på att konflikt kan utgöra ett hinder för politiskt inflytande för alla inblandade aktörer, även för medborgarna. Där man kan tänka sig att åsiktsskillnader kan minska inflytandet genom att en ökad oenighet kan göra det svårare att samla en majoritet och nå fram till ett kollektivt beslut och att konfliktbeteende kan skapa en negativ kultur där partierna tydligt markerar gränserna mellan sig och aktivt motarbetar varandras möjligheter att utöva inflytande. Vi kan tänka oss att det även kan minska medborgarnas inflytande då en hög konfliktnivå kan göra det svårare för medborgarnas synpunkter att bli hörda. Men, här visar våra resultat att det mycket riktigt är angeläget att göra en distinktion mellan konfliktformerna. Detta då det endast är konfliktbeteende som utgör ett hinder för inflytandet, medan åsiktsskillnader till och med kan ha positiva effekter. Dessa effekter påverkade samtliga aktörer i den kommunala demokratin på lika vis, där konfliktbeteende sänker inflytandet och åsiktsskillnader kan stärka inflytandet. Kärnan av demokratin utgörs av de politiker och politiska partier som representerar olika ideologier, sociala grupper och intressen och som därför kan hamna i konflikt med varandra. Att i en sådan kontext utöva ett politiskt ledarskap innebär att balansera mellan värdet av de kollektiva processerna, men att samtidigt på ett effektivt vis driva igenom politiska förslag trots att det ibland råder en utbredd oenighet inom politiken. Inom forskningen och i samhällsdebatten utmålas ofta bilden av att partipolitiska konflikter utgör ett hinder eller en distraktion för såväl det politiska ledarskapet som för den politiska styrningen av förvaltningen. Våra resultat pekar dock på att detta kan vara en seglivad myt. De politiska aktörerna behöver av demokratiska skäl hantera utmaningen i att tydligt uttrycka sina politiska ståndpunkter och visa upp sina oenigheter, och därigenom även väljarnas åsikter, men att samtidigt ha ett beteende där man agerar respektfullt gentemot andra politiska aktörer och deras ställningstaganden. En sådan miljö där tydliga åsikter uttrycks men balanseras med ett respektfullt agerande stärker de demokratiska värdena och utgör inget hinder för ledarskapet, utan kan till och med stärka det politiska inflytandet för de politiska aktörerna.

Det stärker även medborgarnas inflytande då det blir tydligt för dem vilka sidor det finns inom politiken, vilka värden som står på spel och ökar även deras möjlighet till ansvarsutkrävande vid valdagen.

Vårt andra antagande var att NPM-reformer är en utmaning för både de politiska ledarna och för gräsrotspolitikerna samtidigt som det kan stärka tjänstemännens inflytande på politikernas bekostnad. Vi hade oväntat få effekter på hur NPM kunde påverka de olika aktörernas inflytande. Det intressantaste resultat vi fann var att våra förväntningar inte stämde då det visade sig att NPM hade svaga positiva effekter på de politiska ledarnas inflytande och inga effekter på tjänstemännens inflytande. NPM verkar således inte vara den utmaning för det politiska ledarskapet som man först kan tro, utan det tycks till och med stärkas av reformerna. Med detta följer dock också tecken på en ökad elitisering bland politikerna då nämndpolitikernas makt minskar i relation till de politiska ledarna, vars makt stärks av reformerna. Det här medför att de som verkligen utmanas av NPM är nämndpolitikerna snarare än borgmästarna. Ett annat syfte med NPM-reformerna var att stärka medborgarnas och de utförande enheternas inflytande över verksamheten, men här visar våra resultat på att deras makt inte påverkas alls av reformerna. Det starkaste resultatet av NPM verkar vara centraliseringen av makten hos det politiska toppskiktet. Men frågan blir vad som händer med de demokratiska värdena när makten centraliseras hos de politiska ledarna? Om medborgarinflytandet inte samtidigt stärks, så innebär det att medborgarinflytandet minskar i relation till den lokala politiska eliten. Då inflytandet samlas hos några få inflytelserika individer snarare än delas gemensamt av ett kollektiv, så finns det att risken att betydelsen av de kollektiva beslutsprocesser som utgör demokratins kärna krymper.

Det är viktigt att forskningen även fortsättningsvis studerar inflytande inom den kommunala politiken och då håller i åtanke den utmaning som centraliseringen av makten utgör för den lokala demokratin och vad centraliseringen kan få för konsekvenser. Inför vidare studier kan det även vara värt att fundera över ifall det behövs fler indikatorer på NPM för att generera tydligare resultat. Det är även viktigt att de som forskar på politiska konflikter och även politiska aktörer gör en distinktion mellan de olika formerna av konflikter eftersom de i sin kärna handlar om olika saker och kan ha olika effekter. Där konfliktbeteende kan skapa en negativ kultur som minskar inflytandet för alla inblandade medan uttryckandet av tydliga åsiktsskillnader kan vara positivt och gynna alla aktörers möjlighet till inflytande.

Referenser

- Adams, James & Merrill, Samuel, III. (2009) "Policy-seeking parties in a parliamentary democracy with proportional representation: A valence-uncertainty model". *British Journal of Political Science*, 39, 539–558.
- Attinà, Fulvio (1990) "The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties", *European Journal of Political Research*, 18: 557–579.
- Axelrod, Robert (1970) *Conflict of Interest*. Chicago, IL: Chicago Markham
- Berg, Rikke (2006). "Political Complexity or Managerial Simplicity? Mayoral Norms of Organisational Leadership". In *The European Mayor* (pp. 311-333). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bachrach, Peter & Morton S Baratz (1962) "Two faces of power", *American Political Science Review*, 56 (04):947-952.
- Boogers, Marcel (2014) "Pulling the Strings: An Analysis of Informal Local Power Structures in Three Dutch Cities", *Local government studies*, publicerad on-line januari 2014
- Bäck, Hanna, m.fl. (2011) "Who gets what in coalition governments? Prediction of portfolio allocation in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research*, 50:4, 441-478.
- Bäck, Henry (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber Ekonomi
- Bäck, Henry (2003) "Party Politics and the Common Good in Swedish Local Government", *Scandinavian Political Studies*, 26: 93–123.
- Bäck, Henry (2005) "Borgmästarens makt", *Kommunal ekonomi och politik*, 9 (1):
- Bäck, Henry (2006) *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*, Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Carey, John M. & Matthew Soberg Shugart (1995) "Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, 14(4), pp. 417-439
- Castles, Francis G. & Peter Mair (1984) "Left–Right Political Scales: Some 'Expert' Judgments", *European Journal of Political Research*, 12: 73–88.
- Cheung, Anthony B. L. (1997) "Understanding Public-Sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas", *International Review of Administrative Sciences*, 63:435-57.
- Coleman, John J. (1997) "The Decline and Resurgence of Congressional Party Conflict", *The Journal of Politics*, 59(1), 165-184.
- Crenson, Matthew A (1971) *The un-politics of air pollution: a study of non-decision-making in the cities*, Johns Hopkins Press.
- Dahl, Robert A (1961) *Who governs? Power and democracy in an American city*, Place: New Haven, CT: Yale University Press.
- Desposato, Scott W. (2006) "Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies", *American Journal of Political Science*, 50: 62–80.
- Denhardt, Robert B. & Janet Vinzant Denhardt (2000) "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", *Public Administration Review*, 60:549-59.
- De Swaan, Abram (1973) *Coalition Theories and Cabinet Formations*. Amsterdam: Elsevier Scientific
- Egner, Björn, m.fl. (red.) (2013) *Local Councillors in Europe*, Wiesbaden: Springer.
- Fenwick, John & Howard Elcock (2014) "Elected Mayors: Leading Locally?", *Local government studies*, 40 (4):581-599.

- Fink, Clinton F. (1968) "Some conceptual difficulties in the theory of social conflict", *Journal of Conflict Resolution*, 12(4), 412-460.
- Galtung, Johan (1969) "Conflict as a Way of Life" In H. Freeman (ed.), *Progress in Mental Health*. London: Churchill.
- Gilljam, Mikael, m.fl. (2010) *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om demokrati.*, Stockholm: SKL Kommentus.
- Hagen, Terje P. & Signy Irene Vabo (2005) "Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991–1998", *European Journal of Political Research*, 44(1), 43-64.
- Hagevi, Magnus (1999) *Kommunala förtroendeuppdrag 1999*, Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Hartman, Laura (red.) (2011) *Konkurrensens konsekvenser*, Stockholm: SNS.
- Heinelt, Hubert & Nikolaos-K Hlepas (2006) "Typologies of Local Government Systems" i Henry Bäck, m.fl. (red.) *The European mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local democracy*, VS Verlag.
- Hix, Simon, m.fl. (2005) "Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament 1979-2001", *British Journal of Political Science*, 35(2), 209-234.
- Hood, Christopher (1991) "A public management for all seasons?", *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Houlberg, Kurt & Lene Holm Pedersen (2014) "Political Consensus and Fiscal Outcomes", *Local Government Studies*, publicerad online 15 maj 2014
- Hunter, Floyd (1953) *Community power structure. A study of decision makers*, Chapel Hill: University of North Caroline Press.
- Johansson, Tobias (2008) "Municipal contracting out: Governance choices, misalignment and performance in Swedish local government", *Financial accountability & management*, 24(3), 243-264.
- John, Peter & Alistair Cole (1999) "Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared", *Local Government Studies*, 25(4), 98-115.
- Karlsson, David (2006) *Den svenske Borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin.*, Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter nr 36.
- Karlsson, David (2013) "The Hidden Constitutions: How Informal Political Institutions Affect the Representation Style of Local Councils", *Local Government Studies*, 39 (5):681-702.
- Karlsson, David & Mikael Gilljam (kommande 2014) "Svenska politiker. Om folkvalda i riksdag, landsting och kommun" i (red.) Stockholm: Santérus förlag.
- Karlsson, David, m.fl. (2009) *Alternativa politiska organisationer. Om kommuner som avvecklar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*, Stockholm: SKL.
- Karlsson, David & Louise Skoog (kommande 2014) "Partipolitiska konflikter i svenska kommuner" i David Karlsson & Mikael Gilljam (red.) *Svenska politiker. Om folkvalda i riksdag, landsting och kommun*, Stockholm: Santérus.
- Kleven, Terje, m.fl. (2000) "Renewal of local government in Scandinavia: Effects for local politicians", *Local Government Studies*, 26(2), 93-116.

- Kreppel, Amie (2000) "Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future", *European Union Politics*, 1(3), 340–62.
- Kübler, Daniel & Pascal Michel (2006) "Mayors in vertical power relations" i Henry Bäck, m.fl. (red.) *The European Mayor. Political Leaders in teh Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Lantto, Johan (2005) *Konflikt eller samförstånd? Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Stockholm: Akademitryck AB
- Loughlin, John , m.fl. (red.) (2010) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe* Oxford: Oxford University Press
- Lowndes, Vivien & Steve Leach (2004) "Understanding local political leadership: constitutions, contexts and capabilities", *Local Government Studies*, 30(4), 557-575
- Lukes, Steven (1974) *Power. A radical view*, London: Macmillan.
- Mack, Raymond W. & Richard C. Snyder (1957) "The analysis of social conflict – Toward an overview and synthesis", *Conflict resolution*, 1(2), 212-248.
- Montin, Stig (2005) "The Swedish Model: Many Actors and Few Strong Leaders" i Berg, R. & Rao N. (eds) *Transforming Local Political Leadership*. New York: Palgrave Macmillan
- Montin, Stig (2000) "Between fragmentation and coordination", *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(1), 1-24.
- Mouritzen, Poul Erik & James H. Svara (2002) *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Government*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Patterson, Samuel C. & Gregory A. Caldeira (1988) "Party Voting in the United States Congress", *British Journal of Political Science*, 18, 111-131
- Pierre, Jon & Martin Painter (2010) "Why Legality Cannot be Contracted Out: Exploring the Limits of New Public Management" in M. Ramesh (ed), *Reasserting the Public in Public Service*, London: Routledge, 49-62
- Rombach, Björn (1997) *Den marknadslika kommunen – en effektstudie*. Göteborg: Nerenius & Santérus Förlag AB
- Sanne, Marika (2001) *Att se till helheten – svenska kommuner och det politiska uppdraget*. Edsbruk: Akademitryck AB
- Schmidt, Stuart M. & Thomas A. Kochan (1972) "Conflict: Towards conceptual clarity", *Administrative Science Quarterly*, 13, 359-370
- Skoog, Louise (2011) *Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 120. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet
- Steyvers, Kristof , m.fl. (2008) "From Princeps to President? Comparing Local Political Leadership Transformation", *Local Government Studies*, 34(2), 131-146.
- Vabo, Signy Irene (2000) "New organisational Solutions in Norwegian local councils: leaving a puzzling role for local politicians?", *Scandinavian Political Studies*, 23(4), 343-372.