

# Politiker tycker om demokrati

Papper presenterat vid XVI Nordiska Kommunforskarkonferensen 2007  
Göteborg den 23-24 november 2007

## **Mikael Gilljam**

Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet  
Box 711  
405 30 Göteborg  
Sverige  
[Mikael.Gilljam@pol.gu.se](mailto:Mikael.Gilljam@pol.gu.se)

## **David Karlsson**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet  
Box 712  
405 10 Göteborg  
Sverige  
[David.Karlsson@spa.gu.se](mailto:David.Karlsson@spa.gu.se)

---

## **Introduktion**

Detta papper är en modifierad version av en forskningsansökan för projektet ”Politiker tycker om demokrati”, riktad till Vetenskapsrådet. Ansökan skrevs ursprungligen av Mikael Gilljam Ola Jodal vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Ansökan vann framgång hos rådet och har erhållit medel för tre år. Studien har av olika anledningar försenats och Ola Jodal har lämnat projektet. Nyligen har David Karlsson vid Förvaltningshögskolan knutits till projektet.

Vår förhoppning är att vid kommunforskarkonferensen få en chans att diskutera projektets uppläggning och att få många goda och konstruktiva råd från demokratiintresserade kommunforskare.

## Politiker tycker om demokrati

Demokratins kärnvärden är folksuveränitet, politisk jämlikhet och folkviljans förverkligande. Så långt är nog de flesta överens: Det är medborgarna själva och inte kungar, diktatorer eller experter som skall styra och bestämma (folksuveränitet). Vid beslutsfattandet skall alla röster väga lika tungt (politisk jämlikhet). Och besluten skall resultera i att folkmajoriteten – åtminstone i det långa loppet – får som den vill (folkviljans förverkligande).

Men där slutar enigheten. I två och ett halvt årtusende har filosofer och makthavare diskuterat och trätit om det goda styrelseskickets utformning och demokratins innehåll: Vilka skall godkännas som medborgare och vilka skall inte tillåtas ingå i demos? Var går gränsen mellan det privata och det politiska och mellan marknad och politik? I vilken utsträckning skall politiskt ansvar läggas i händerna på experter? Skall medborgarna själva fatta de politiska besluten genom folkomröstningar, stormöten och sockenstämmor? Eller skall politiken främst skötas av representanter som har valts eller kanske lottats fram till sina förtroendeposter? Skall representanterna ha bundna och kanske till och med återkallningsbara mandat (delegatprincipen)? Eller skall de valda representanterna agera självständigt och efter eget huvud (förtroendemanprincipen)?

Diskussionen om demokratins utformning är ännu i modern tid en angelägenhet för i första hand samhällsdebattörer och konstitutionellt ansvariga toppolitiker samt, i viss mån, för empiriskt inriktade samhällsforskare. Men dem det främst handlar om – medborgarna och de många förtroendevalda på olika nivåer i politiken – får märkligt nog sällan komma till tals. Denna något paradoxala debattsituation gör sig nu återigen påmind i och med den nyligen tillsatta grundlagsutredning som fått i uppgift att se över de politiska spelreglerna.

Inom ramen för forskningsprojektet ”Den lokala demokratins potential” gjorde vi en första ansträngning att bryta den tystnaden genom att börja kartlägga vad medborgarna anser vara en god demokrati och vad medborgarna själva bidrar med, och i framtiden kan tänka sig att bidra med, i form av politisk aktivitet för att stärka och utveckla demokratin (Gilljam & Jodal 2002).

I projektet ”Politiker tycker om demokrati” vill vi nu gå vidare och studera vad de förtroendevalda tycker och tänker om demokrati och demokratiskt beslutsfattande. Det mer preciserade syftet med projektet är att kartlägga och därefter förklara de förtroendevaldas demokratiuppfattningar i vid bemärkelse.

### Områdesöversikt och projektbeskrivning

#### *Lokalt fokus och kolliderande demokratiideal*

Demokratiproblem i form av sjunkande valdeltagande, lågt förtroende för politiker och politiska institutioner och en tilltagande känsla av politiskt utanförskap bland många människor gör sig påmind på alla nivåer i det politiska systemet. De förslag och de åtgärder som diskuteras och genomförs för att försöka komma till rätta med problemen och för att stärka och vitalisera den representativa demokratin återfinns dock främst på lokal nivå. Exempel på vad som diskuteras och genomförs i kommuner, landsting och regioner är en förstärkning av det kommunala folkomröstningsinstitutet, brukarmedverkan och brukarinflytande inom framförallt skola och barnomsorg, byalag, stormöten och olika typer av rådsorgan (ungdomsråd, pensionärsråd, handikappråd med mera) samt medborgerlig initiativrätt i fullmäktige och öppna nämndsammanträden (se t ex Montin 1998; Bäck 2000; Klasson 2000; SOU 2001:48; Regeringens Proposition 2001/2:80).

Den svenska flernivådemokratin är utformad enligt det representativa idealet med politiskt valda företrädare, även om folkomröstningar och andra deltagardemokratiska inslag förekommer och alltid har förekommit. Många av de förslag och de åtgärder som nu diskuteras och genomförs för att stärka och vitalisera den representativa demokratin har däremot ofta – medvetet eller omedvetet – sitt ursprung i den deltagardemokratiska eller den samtalsdemokratiska tankeskolan: Demokratin skall förbättras genom ett ökat medborgerligt deltagande och fler övervägda politiska samtal (för en beskrivning av demokratiidealen valdemokrati, deltagardemokrati och samtalsdemokrati, se Gilljam & Hermansson, red, 2003:kapitel 1).

Det finns med andra ord en slags dubbel kluvenhet i svensk demokratipolitik: Den representativa demokratins problem och svårigheter identifieras och diskuteras på nationell nivå. De recept som skrivs ut för att komma till rätta med den representativa demokratins problem hämtas i stor utsträckning från andra och i viktiga avseenden konkurrerande demokratiideal. Åtgärdernas konkreta genomförande skall sedan i mångt och mycket verkställas av förtroendevalda politiker på lokal nivå som inte själva har skrivit ut recepten, och som måhända inte delar de nya idealen, men som besitter viktiga kunskaper och erfarenheter om hur åtgärderna kan tänkas fungera.

Projektet ”Politiker tycker om demokrati” riktar fokus mot dessa nyckelpersoner i kommuner, landsting och regioner. Även nationella makthavare och demokratiingenjörer borde – om inte annat av egenintresseskäl – kunna se fördelar med att inkludera dessa närmast berörda i diskussionen: Förändringar av spelreglerna som genomförs uppifrån och utifrån ett annorlunda och mindre konventionellt demokratiideal blir förmodligen mer positivt mottagna om de stämmer någorlunda väl överens med lokalpolitikernas tänkande och erfarenheter i demokratifrågor.

### Projektets byggstenar

Tidigare forskning om förtroendevaldas demokratiuppfattningar inom ramen för den statsvetenskapliga subdisciplinen politisk representation har i stor utsträckning handlat om representationsideologier (se t ex Wahlke m fl 1962; Esaiasson & Gilljam 1985; Esaiasson & Holmberg 1996; Bäck 2004). En representationsideologi innehåller två huvudkomponenter: representationens inriktning och representationens principer. Med inriktning avses de grupper och intressen som de förtroendevalda anser att det är viktigt att representera. Det kan då, förutom det egna partiet och dess väljare, röra sig om sådant som den egna regionen eller valkretsen, om mer eller mindre organiserade intressen som löntagare, företagare, jordbrukare, kvinnor och ungdomar, om enskilda väljare som tar personlig kontakt och försöker påverka samt naturligtvis om nationen som helhet. Med representationens principer avses synen på hur de förtroendevalda bör förhålla sig när de fattar sina beslut. Skall de i första hand lojalt följa partilinjen (partiprincipen), skall de i första hand följa den egna kompassen (individprincipen), eller skall de tänka och agera som en av väljarna bunden delegat (väljarprincipen)?

I projektet ”Politiker tycker om demokrati” vill vi bygga vidare på och utveckla den tidigare representationsforskningen genom att, vid sidan av de förtroendevaldas representationsideologier, försöka fånga in och kartlägga fyra andra typer av tankekonstruktioner och ageranden: 1) de förtroendevaldas *allmänna demokratiuppfattningar*; 2) de förtroendevaldas *inställning till konkreta åtgärder med syfte att stärka och vitalisera demokratin*; 3) de förtroendevaldas *syn på medborgarnas roll i demokratin*; och 4) de förtroendevaldas *faktiska agerande gentemot medborgarna*. Trots vissa ansträngningar har vi inte lyckats hitta några tidigare studier som har gjort någonting motsvarande, och den erfarenheten av resultatlöst sökande efter förebilder delar vi med en amerikansk pionjärstudie av demokratiuppfattningar på medborgarnivå (Hibbing & Theiss-Morse 2002:56).

1) När det, för det första, gäller *allmänna demokratiuppfattningar* kommer vi att fokusera på de förtroendevaldas inställning i ett antal för demokratin centrala kontroverser.

En sådan kontrovers handlar om hur mycket medborgerligt deltagande som är önskvärt under mellanvalsperioderna. De demokratiteoretiska ytterligheterna utgörs här av Joseph Schumpeters (1942) elitistiska modell där den enda nödvändiga kontakten mellan väljare och valda består i att väljarna utkräver ansvar i efterhand i de politiska valen. Den andra ytterligheten är det deltagardemokratiska idealet som utmärks av att medborgarna skall vara aktiva på andra sätt än att enbart välja sina representanter. Så många medborgare som möjligt skall här kontinuerligt vara med och påverka politikens utfall och, när så är möjligt, själva vara med och fatta de politiska besluten (se t ex Pateman 1970; Macpherson 1977; Barber 1984; SOU 2000:1; Premfors 2000).

Ett med Schumpeters modell besläktat men mindre extremt demokratiideal är det som vi i andra sammanhang har kallat för valdemokrati (Gilljam & Jodal 2002; Gilljam & Hermansson, red, 2003:kapitel 1). I valdemokratin påverkar medborgarna politikens utformning genom att rösta fram partier och politiker och under mellanvalsperioderna är det sedan dessa folkvalda representanter som sköter beslutsfattandet. Det valdemokratiska idealet utesluter dock på inget sätt att de politiska representanterna är lyhörda (responsiva) och kommunicerar med medborgarna även mellan valen, men kontakterna bör då begränsas till sådant som att informera sig om sakförhållanden, att lyssna av folkopinionen och att motivera de politiska besluten.

Vilket av dessa olika demokratiideal tycker då de folkvalda är det mest önskvärda? Frågan kan först ställas på ett övergripande och principiellt plan och handlar här om huruvida politikerna föredrar Schumpeters elitdemokrati, valdemokrati eller deltagardemokrati. Men frågan kan också föras ner på en mer konkret och verklighetsnära nivå och handlar då om de förtroendevaldas inställning till graden av medborgerligt politiskt deltagande mellan valen: Skall till exempel de lokala brukarna av kommunala verksamheter ha ett större inflytande än övriga kommuninvånare när politikerna fattar beslut om just den verksamhet som brukarna nyttjar?

En annan klassisk demokratikontrovers handlar om kunskapens betydelse i det demokratiska beslutsfattandet (se t ex Dahl 1989/1999; Delli Carpini & Keeter 1996). I en demokrati utgår all offentlig makt från folket, vilket samtidigt innebär att det inte ställs några krav på politisk kunskap för att få vara med och bestämma. Ett demokratiskt system rymmer med andra ord en kalkylerad risk om att det kan komma att fattas kortsiktiga och ogenomtänkta beslut. Det vi här undrar är hur de förtroendevalda ser på demokratins kunskapsdilemma? Riskerar exempelvis folkomröstningar att leda till kortsiktiga och ogenomtänkta beslut? Skall förtroendevalda som är särskilt kunniga i en viss fråga få ”bestämma” över sina partikamrater när den aktuella frågan skall avgöras? Har de förtroendevalda rätt att gå emot medborgarmajoritetens åsikter i en fråga med hänvisning till att de är mer kunniga? Och finns det politiska beslut, och i så fall vilka, som bör fattas av experter som inte är valda av folket?

En tredje ”evig” demokratikontrovers – som har fått allt mer uppmärksamhet i och med det svenska EU-medlemskapet och införandet av stads- och kommunaldelsnämnder i vissa kommuner – handlar om hur många nivåer som lämpligen bör inrymmas i en flernivådemokrati och vilka beslut som bör fattas på vilken nivå (se t ex Dahl 1989/1999; Jerneck & Sjölin 2000; Petersson m fl 2001; Nilsson 2002; SOU 2003:123). Huvudproblemet kan här sägas bestå i att hitta goda, principiella kriterier för att avgöra vilket folk (demos) som i vilka situationer skall få bestämma över sig själv: Är det till exempel Sverige eller EU som är den ”rätta” beslutsnivån när det gäller hur mycket miljöfarliga ämnen som svensk industri skall tillåtas släppa ut? Är det Stockholms medborgare och förtroendevalda eller Sveriges riksdag som skall besluta om en eventuell utförsäljning av allmännyttiga fastigheter i Stockholms stad? I projektet

kommer vi att kartlägga hur svenska politiker ser på flernivåproblematiken. Har de förtroendevalda några generella principer när det gäller frågor om på vilken nivå olika politiska beslut skall fattas? Eller kan det vara så att de förtroendevalda föredrar olika beslutsnivåer beroende på hur de bedömer möjligheterna att få igenom det egna partiets politik?

2) Nästa byggsten i projektet är de förtroendevaldas *inställning till konkreta åtgärder med syfte att stärka och vitalisera demokratin*. Avsikten här är att låta de förtroendevalda agera lokalpolitiska författningskonstruktörer och ge sin syn på olika förslag och reformer: Hur ser de förtroendevalda på sådant som medborgarlig motionsrätt till kommunfullmäktige, ett stärkande av det kommunala folkförslagsinstitutet och ett införande av lokala folkinitiativ? Frågorna till de folkvalda skall naturligtvis också handla om andra lokalpolitiska spelregler som behandlas i den nyligen tillsatta Författningsutredningen som till exempel inställningen till kommunala extraval, skilda valdagar för kommun- och riksdagsval och direktval till stads- och kommunalnämnder.

3) För det tredje kommer vi att rikta uppmärksamheten mot en speciell typ av demokratiuppfattningar som vi fortsättningsvis kallar för *syn på medborgarnas roll i demokratin* eller *medborgarsyn*. Med medborgarsyn avser vi dels de förtroendevaldas uppfattningar om medborgarnas politiska färdigheter och drivkrafter, dels de förtroendevaldas uppfattningar om vad som karaktäriserar god kommunikation mellan väljare och valda under framförallt mellanvalsperioderna.

När det gäller synen på medborgarnas färdigheter och drivkrafter undrar vi hur höga tankar de förtroendevalda har om sina uppdragsgivare: Uppfattas medborgare i allmänhet som politiskt kunniga och engagerade? Vilken tilltro har de förtroendevalda till de åsikter och krav som kommer till uttryck i opinionsundersökningar? Vilka drivkrafter ser de förtroendevalda bakom medborgarnas politiska preferenser? Uppfattar de förtroendevalda att medborgarna i första hand ser till sitt eget och sina närmastes bästa, eller har medborgarna hela samhällets bästa för ögonen när de tar ställning i politiska frågor?

När det sedan gäller synen på relationerna till medborgarna är vi intresserade av hur viktigt de förtroendevalda anser det vara att ha kontinuerliga kontakter med olika grupper som till exempel det egna partiets väljare, medborgare i den egna valkretsen/stadsdelen/bostadsområdet och medborgare som hör av sig och uttrycker missnöje. Dessutom undrar vi vad som är de förtroendevaldas syfte med den här typen av kontakter – att informera sig om sakförhållanden, att lyssna av folkopinionen, att motivera sina beslut, och/eller att försöka gå den aktuella gruppen till mötes och eventuellt göra den till viljes.

4) Den fjärde och sista byggstenen som skall kartläggas i projektet handlar om de förtroendevaldas *faktiska agerande gentemot medborgarna* i olika avseende. Det vi här kommer att studera är sådant som hur mycket, på vilket sätt och med vilka syften de förtroendevalda håller kontakt med olika samhällsgrupper och grupper av kommuninvånare, samt hur de förtroendevalda går till väga när de samlar in information om vad hela befolkningen, det egna partiets väljare och andra grupper tycker och tänker i olika frågor.

#### *Mönster och förklaringar*

Med projektets olika byggstenar i form av representationsideologier, allmänna demokratiuppfattningar, inställning till konkreta åtgärder, medborgarsyn och faktiskt agerande på plats vidtar projektets två nästa huvuduppgifter: att söka efter mönster och samvariation genom att relatera byggstenarna till varandra och att pröva olika förklaringar till varför det finns skillnader i uppfattningar och agerande mellan olika grupper av förtroendevalda.

Den första huvuduppgiften är att *söka efter mönster och samvariation* när det gäller de förtroendevaldas representationsideologier, allmänna demokratiuppfattningar, inställning till konkreta åtgärder, medborgarsyn och faktiska agerande: Visar kartläggningen på mönster som kan tolkas i termer av att de förtroendevalda har väl genomtänkta och sammanhängande uppfattningar i demokratifrågor? Stämmer de allmänna demokratiuppfattningarna överens med inställningen till de konkreta åtgärderna? Är det de förtroendevalda som främst uppfattar medborgarna som i huvudsak politiskt engagerade och kompetenta som också i störst utsträckning föredrar deltagardemokrati och pläderar för att politiker bör följa väljarnas åsikter när dessa inte stämmer överens med den egna uppfattningen? I vilken utsträckning lever de förtroendevalda, i sitt eget agerande, upp till de egna idealen om vad som karaktäriserar en god politisk representant? Hur ser till exempel kopplingen ut mellan de förtroendevaldas syn på vad som är goda mellanvalskontakter och hur de själva, i praktiken, väljer att utforma och hantera dessa kontakter?

Genom samarbete med statsvetarna Martin Brothén och Sören Holmberg och deras planerade enkätundersökning med riksdagsledamöterna i samband med 2006 års val kommer vi även att kunna jämföra de förtroendevalda i kommuner, landsting och regioner med ledamöterna i Sveriges riksdag. En hypotes här är att riksdagsledamöter över lag är mer förändringsbenägna än lokalpolitiker och att riksdagsledamöter har en mer positiv inställning till förslag i deltagardemokratisk riktning som innebär att de förtroendevalda på lokal nivå måste dela med sig av sin makt till lokalpolitiskt aktiva medborgare. En annan hypotes är att demokratiuppfattningarna i riksdagen är mer principiella och starkare kopplade till vänster-högerideologi medan lokalpolitikernas uppfattningar har mer att göra med egna erfarenheter av sådant som medborgarkontakter och lyckade eller misslyckade reformer på demokratiområdet.

Den andra huvuduppgiften blir sedan att försöka *förklara* lokalpolitikernas representationsideologier, allmänna demokratiuppfattningar, inställning till konkreta åtgärder, medborgarsyn och faktiska agerande: Vilka skillnader finns mellan olika typer av förtroendevalda? Kan skillnaderna förklaras i termer av vänster-högerideologi? Finns det partiegoism som påverkar inställningen till demokratins spelregler i betydelsen att de förtroendevalda föredrar beslutsprocesser och arrangemang som innebär att det blir lättare att få igenom det egna partiets politik? Finns det skillnader mellan förtroendevalda med olika ansvar och erfarenheter i form av skillnader mellan yrkespolitiker och fritidspolitiker? Finns det skillnader mellan storstadspolitiker och politiker i mindre kommuner med en mer naturlig närhet till medborgarna?

Särskild tonvikt kommer här att läggas på eventuella skillnader mellan lokalpolitiker med olika erfarenheter av lyckade eller misslyckade reformer på demokratiområdet respektive mellan politiker med skilda erfarenhet av protestaktioner från medborgargrupper och röststarka minoriteter. Finns det till exempel skillnader mellan förtroendevalda i kommuner med och utan erfarenhet av lokala folkomröstningar respektive mellan förtroendevalda i kommuner med och utan medborgerlig initiativrätt i kommunfullmäktige? När det gäller erfarenheter av medborgarprotester och kanske också av hot mot politiker kommer vi dels att fråga politikerna själva, dels att samla in andra typer av kommuninformation om sådant som namninsamlingar, demonstrationer och politikerhot (för en studie av medborgarprotester på skolans område i Göteborg, se Berg 2001).

## Kommunpolitikerforskningen i Sverige

Studier om kommunpolitiker och deras syn på demokrati har en lång tradition, inte minst vid Göteborgs universitet.

I relation till demokratin på den nationella nivån har den kommunala demokratin sedan 1800-talet setts som en arena för deltagande och demokratiskt skolning för medborgarna (Kaijser 1962). Diskursen som har präglat den lokala demokratin sedan dess har byggt på ett komunitärt, konsensusorienterat synsätt, där konflikt och ideologisk positionering har setts som ett problem. Samförstånd och pragmatism har varit positivt laddade värdeord (Sanne 2001; Bäck 2003; Karlsson 2003). Att detta perspektiv fortfarande är dominerande bekräftas av den senaste stora utredningen om det lokala folkstyret – Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48).

Samtidigt har demokratin praktiskt förändrats i kommunerna under 1900-talets lopp. Under den lokala demokratin första decennier var direkt demokratin i form av kommunstämma och allmän rådstuga den högsta beslutsformen i de allra flesta kommuner (95 procent 1917) (Strömberg 1974). Endast de största kommunerna hade krav på sig att inrätta valda fullmäktigeförsamlingar. Inte förrän på 1950-talet blev alla kommuner ålagda att införa representativ demokrati.

Men en fullmäktigeinstitution innebar inte automatiskt en partipolitiserings. År 1938 hade var sjunde kommun endast en ”opolitisk” lista för väljarna att rösta på, och även om partierna stegvis erövrade kommun demokratin så fanns modellen med en lista kvar in på 1970-talet (Bäck 1973). Kommunallagen, som utgör grunden i den ”kommunala konstitutionen”, hyllar fortfarande samlingsstyret som princip. 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. Endast en paragraf som tillkommit under senare år, § 4:2, antyder att det kan finnas underliggande majoritetsförhållanden som präglar kommunpolitiken (Norén Bretzer 2006).

Men i själva verket har mycket hänt på denna punkt under de senaste 30 åren. Kommunallagen är i praktiken obsolet som normgivare i frågan om kommunal parlamentarism. Parlamentarismen tar sig vanligen uttryck i att nämndordförändena, och i synnerhet ordföranden i kommunstyrelsen, alla företräder majoriteten. Samtidigt sitter oppositionen proportionellt representerade i nämnder och styrelser vilket föranlett termen ”kvasiparlamentarism” som beskrivning av systemet (Bäck 1998; Bäck 2006). 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 (Bäck 2003).

Det är mot denna bakgrund som lokalpolitikernas demokratisyn skall förstås. Å ena sidan verkar de i ett system där det allmänt förutsätts att aktivt medborgerligt deltagande och en mer konsensus betonad beslutsprocess. Å andra sidan är man på många håll på väg mot en renodlad konkurrensdemokrati.

Attitydmässigt är man möjligen redan där. Stefan Szücs och Lars Strömberg konstaterade, med hjälp av data från 1990-talet, att svenska lokala ledare anser att det bästa sättet för medborgarna att påverka politiken är genom de formella kanalerna inom den representativa demokratin – partierna och de allmänna valen. De förtroendevalda anser samtidigt att partiernas viktigaste uppgift är att skapa politiska majoriteter och rekrytera nya politiker. Den minst

viktiga uppgiften bland flera uppräknade är att släppa in medborgarna i den politiska processen (Szücs & Strömberg 2006). Redan tidigare har Stefan Szücs funnit att svenska lokala ledare är betydligt mindre avogt ställda till politiska konflikter än vad man skulle kunna förvänta sig – särskilt mot bakgrund av den påstådda konsensusdominans som tidigare forskning har ansett präglat Sverige (Szücs 1998).

I en studie där de högsta lokala politiska ledarna i 16 länder (kommunstyrelsens ordförande i Sverige och borgmästarna i andra länder), jämfördes med varandra, visade det sig att svenskarna klart utmärkte sig som de främsta förespråkarna för en konkurrensorienterad och partidominerad lokal demokrati i Europa. Svenskarna hörde också till dem som avgjort var mest negativa till samförståndsriktad demokrati med olika former av deltagardemokratiska inslag i det lokala folkstyret (Karlsson 2006).

Partierna spelar alltså en central roll i svensk lokal demokrati, och deras roll stärktes med kommunsammanslagningarna. I och med det parlamentariska idealets intåg i kommunerna har även avståndet mellan partierna växt och partisystemets komplexitet ökat (Gidlund 1981; Bäck 2000). Fortfarande spelar storleken roll. Konkurrensdemokratin är avgjort som starkast i större kommuner, medan det bristande intresset för direktdemokratiska inslag bland politikerna är kompakt i kommuner av alla storlekar (Karlsson 2007).

Det representationsideal som brukar benämnas *partiombud*, det vill säga att man i en parlamentarisk konfliktsituation använder partilinjen som ledstjärna snarare än egna politiska preferenser (förtroendemannamodellen) eller väljarnas anteciperade hållningar (väljardelegaten), har blivit allt populärare i kommunerna. År 1980 valde 28 procent av Sveriges fullmäktigeledamöter partiombudsmannarollen som första alternativ (Wallin, Bäck et al. 1981), 1993 hade den siffran ökat till 42 procent (Bäck 2000) och år 2000 hade den ökat till 53 procent – men sedan har andelen åter minskat något, till 46 procent 2002 (Bäck 2004) och 42 procent 2006 (Karlsson 2007). Nedgången till trots är andelen som uppfattar sig som partiombud högre än i Sveriges riksdag, där denna representationsstil har minskat i popularitet (Brothén & Gilljam 2006).

Henry Bäck noterar med utgångspunkt i data från 1993 att ledande politiker och i synnerhet socialdemokrater sympatiserar med representationsrollen partiombud (Bäck 2000). Detta bekräftades i enkätstudien där kommunstyrelseordföranden fick ta ställning i samma fråga. Det visar sig att 66 procent av dem valde partiombudsmannarollen. Både bland moderater och bland socialdemokrater är det alternativet det självklara förstahandsvalet (Karlsson 2006).

Politikernas representationsfokus vid sidan av den mer grundläggande representationsstilen har också regelbundet studerats över tid. Henry Bäck ställde 1997 frågan om man förutom att vara företrädare för sitt parti i kommunalpolitiken också anser sig vara företrädare för någon viss grupp eller något visst intresse i kommunen och 42 procent svarade ja på den frågan (Bäck 2000). I följande undersökningar fick han på samma fråga 53 procent 2000 och 46 procent 2002.

Om man istället frågar politikerna om specifika representationsfokus och ber dem gradera sin vilja att representera just dessa grupper eller intressen får man betydligt fler som anger att man representerar intressen utöver partiet (Karlsson 2001; Karlsson 2007). Ett särskilt forskningsfält går på djupet i dessa frågor och försöker med både kvantitativa och kvalitativa metoder studera den sociala representationen på lokal nivå (Hedlund 1996; Blomqvist 2005; Gustafsson 2004). En gemensam slutsats från dessa forskare, som det är viktigt att ta med sig när man studerar politikernas demokratiuppfattning, är att det spelar roll hur man uppfattar sin politikerroll. Det räcker inte med att en social grupp är företräd i en politisk församling, företrädarna måste också erkänna sitt företrädarskap för att det skall få några effekter.



Ytterligare en relevant representationsaspekt för många kommunpolitiker är deras roll i flernivådemokratien. Det kan röra sig om att man har mandat på nationell och kommunal nivå (Roth 1996), på kommunal och regional nivå (Bäck 2004), eller på kommunal- och stadsdelsnämnds-nivå (Bäck 2001). Är man vald av flera demos ställs den självklara frågan vilket av dessa folks vilja som man är satt att förverkliga som representant.

Forskningsfältet kring kommunpolitiker och demokrati i Sverige är således mångfacetterat, men klart överblickbart. Det kan också delas upp på flera sätt. En typ av undersökningar är där politiker i första hand tillfrågas om hur det egna politiska arbetet går till (till exempel vilka kontakter man har, vilken tid man lägger på sitt arbete etc), eller ombeds ge allmänna omdömen om den demokratiska praktiken i den egna kommunen (till exempel konfliktnivåer, maktrelationer etc). En annan typ av studie syftar till att undersöka politikernas värderingar och attityder kring frågor som berör det egna uppdraget (till exempel representantroller, värderingar av de lokala politiska institutionernas funktion, inställning till reformförslag etc).

Det finns renodlade praktik- respektive attitydstudier, till exempel praktikstudien Karlsson (2007) där politikernas uppgifter om den egna praktiken används som beroende variabler i förhållande till kommunstorlek, respektive attitydstudien Karlsson (2003) där kulturpolitikens ideologiska värderingar står i centrum.

Mest vanligt är emellertid att de båda perspektiven blandas. Politikerna uppmanas i blandade studier att berätta om praktiken och att ta ställning till den. Ett exempel på den typen av studier är undersökningar om rekrytering och varför man ställer upp som kandidat (Aars 2000; Kjaer 2000; Fredriksson 2001; Karlsson 2001; Bäck 2006) eller varför man hoppar av (Nielsen 2001). Här kopplas politikernas uppgifter om egna motiv och attityder till deras faktiska agerande.

Studier av den lokala demokratins praktik hjälper oss att bedöma vilka demokratiska ideal som präglar, och vilka värden som tillgodoses i, det kommunala folkstyret. Man kan sedan diskutera i vilken grad politikernas praktik de facto är ett resultat av deras demokrati-ideologiska övertygelser och i vilken grad praktiken är bunden av institutioner och lokala traditioner. Det faktum att man har allmändemokratiska värderingar som tycks stå i strid med den egna praktiken behöver inte betyda att man hycklar. Det kan vara så att omständigheter förhindrar de förtroendevalda att utöva sitt uppdrag så som de helst skulle önska, men det kan också vara ett utslag av att man inte har kopplat samman de mer abstrakta värderingarna med det egna näraliggande politiska vardagsarbetet.

En slutsats bör i alla fall vara att en studie som syftar till att undersöka kommunpolitikernas demokratiska synsätt bör ställa frågor av både praktiska och mer abstrakt karaktär.

## Referenser

- Aars, J. (2000). ”Demotiverte og uansvarlige folkevalgte? Politiske ambisjoner blant norske kommunestyrerepresentanter.” *Kommunal økonomi og politik*(nr 4).
- Back, P.-E. (1973). *De politiska partierna. Kommunerna i förvandling*. G. Wallin, Hans G Andersson och Nils Andréén. Stockholm, Almqvist & Wiksell.
- Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Berg, Lisa (2001): *Att lyckas påverka. En studie av vad som karakteriserar en framgångsrik protest*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Blomqvist, P. R. (2005). *Närvarons politik och det månggetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Brothén, M. and M. Gilljam (2006). Mellanvalsdemokrati. I *Valet mekanismer*. H. Bäck & M. Gilljam. Malmö: Liber.
- Bäck, H. (1998). ”Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen.” *Kommunal ekonomi och politik* 1.
- Bäck, H. (2003). “Party Politics and the Common Good in Swedish Local Government.” *Scandinavian Political Studies* 26 (2):93-123.
- Bäck, H. (2003). *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Bäck, H. (2006). Does Recruitment Matter? Selecting Path and Role Definition. *The European Mayor. Political leaders in the Changing Context of Local Democracy*. H. Bäck, H. Heinelt & A. Magnier. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bäck, H. (2006). *Komparativ kommunal konstitutionspolitik: en kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Bäck, H., Folke Johansson, Ernst Jonsson & Lars Samuelsson (2001). Stadsdelsnämnder i Stockholm – *Demokrati och effektivitet*, IKE. Stockholms universitet: Företagsekonomiska institutionen.
- Bäck, Henry (2000): *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Stockholm: Liber.
- Bäck, Henry (2004): *Av de många ett. Västra Götalandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljelinjer*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Dahl, Robert (1989/1999): *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront.
- Delli Carpini, Michael & Scott Keeter (1996): *What Americans Know About Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Esaiasson, Peter & Mikael Gilljam (1985): Forskning kring parlament och parlamentariker. *Statsvetenskaplig tidskrift* 88:331-40.
- Esaiasson, Peter & Sören Holmberg (1996): *Representation From Above*. Aldershot: Dartmouth.
- Fredriksson, J. (2001). Vägen till politiken. En etnologisk studie av hur det går till när man blir kommunpolitiskt engagerad. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén SOU 2001:48*
- Gidlund, J., & G. Gidlund (1981). *Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner*, Kommunaldemokratiska kommittén Ds Kn 1981:15, Rapport 7.

- Gilljam, Mikael & Jörgen Hermansson (red) (2003): *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Gilljam, Mikael & Ola Jodal (2002): Medborgarnas demokratiuppfattningar. I Holmberg, Sören & Lennart Weibull: *Det våras för politiken*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Gilljam, Mikael, Ola Jodal & Oskar Cliffordson (2003): *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del I. En kartläggning av vad som har gjorts*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Gilljam, Mikael, Ola Jodal & Oskar Cliffordson (2004): *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del II. Förklaringar till skillnader mellan kommunerna*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Gilljam, Mikael & Ola Jodal (2005): *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del III. Kommunala demokratisatsningar – vägen till en mer vital demokrati?*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Gustafsson, A. (2004). *Vem är feminist? Om politiska könsideologier i svensk kommunalpolitik*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Hedlund, G. (1996). ”Det handlar om prioriteringar. Kvinnors villkor och intressen i lokal politik”. Örebro: Högskolan i Örebro.
- Hibbing, John & Elisabeth Theiss-Morse (2002): *Stealth Democracy. Americans Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jerneck, Magnus & Mats Sjölin (2000): Regionalisering och flernivåpolitik – Kalmar och Skåne län. I *SOU 2000:64. Regional försöksverksamhet – tre studier*. Rapport till den parlamentariska regionkommittén.
- Kajiser, F. (1962). 1862 års kommunalförordningar. *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962*. S. U. Palme. Stockholm: Svenska Landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska Stadsförbundet.
- Karlsson, D. (2001). Ny som förtroendevald i kommuner och landsting. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén SOU 2001:48*.
- Karlsson, D. (2003). *En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Karlsson, D. (2006). *Den svenske Borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter nr 36.
- Karlsson, D. (2007). Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv. *Kommunstorlek och demokrati*. F. Johansson, D. Karlsson, B. Johansson and Y. Norén Bretzer. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Kjaer, U. (2000). *Kommunalbetyrelserns sammansætning* Odense: Odense universitetsforlag.
- Klasson, Torgny (2000): Medborgardeltagande, brukarinflytande och konsumentanpassning. Tre idealmodeller av medborgerligt deltagande i och inflytande över kommunal serviceproduktion. I Agevall, Lena & Torgny Klasson (red): *Demokrati i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Macpherson, Crawford Brough (1977): *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Montin, Stig (1998): *Lokala demokratiexperiment. Exempel och analyser*. Demokratiutredningens skrift nr 9. SOU 1998:155.

- Nielsen, P. (2001). På och av – om uppdragsvillighet, rekrytering och avhopp i den kommunala demokratin. *Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén SOU 2001:48.*
- Nilsson, Lennart (2002): Flernivådemokrati och välfärdspolitik. I Holmberg, Sören & Lennart Weibull: *Det våras för politiken*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Norén Bretzer, Y. (2006). *Tillämpningen av möjligheten att återkalla förtroendevaldas uppdrag en statsvetenskaplig utvärdering av 4 kap. 10a §1 kommunallagen*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersson, Olof, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth & Daniel Tarschys (2001): *Demokrati utan utland. Demokratirådets rapport 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Premfors, Rune (2000): *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Regeringens proposition 2001/2:80. *Demokrati för det nya seklet*.
- Roth, P.-A. (1996). *Riket, valkretsen och hemkommunen. Lokal och regional representation i den svenska riksdagens sista andra kammare 1969*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Sanne, M. (2001). *Att se till helheten. Svenska kommunalpolitiker och det demokratiska uppdraget*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Schumpeter, Joseph (1942): *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Allen & Unwin.
- SOU 2000:1. En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens slutbetänkande.
- SOU 2001:48. Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Kommundemokratikommitténs slutbetänkande.
- SOU 2003:123. Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Delbetänkande från Ansvarskommittén.
- Strömberg, L. (1974). *Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Szücs, S. (1998). *Democracy in the head. A comparative analysis of democratic leadership orientations among local elites in three phases of democratization*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Szücs, S. and L. Strömberg (2006). The Untouchables: Stability among the Swedish Local Elite. *Local Elites, Political Capital and Democratic Development. Governing Leaders in Seven European Countries*. S. Szücs and L. Strömberg.
- Wallin, G., H. Bäck, et al. (1981). *Kommunalpolitikerna. Rekrytering – Arbetsförhållanden – Funktioner*. Ds Kn 1981:17-18.
- Whalke, John, Heinz Eulau, William Buchanan & Leroy Ferguson (1962): *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*. New York: John Wiley and Sons.