

# Att ta plats i politiken

OM ENGAGEMANG, AKTIVISM OCH VILLKOR I KOMMUNPOLITIKEN



## Förord

Hur väl lyckas partierna rekrytera och behålla förtroendevalda och hur fungerar den svenska representativa demokratin på lokal nivå? För att få en fördjupad bild av dessa frågor har Sverige Kommuner och Landsting finansierat en forskningsrapport av statsvetarna Gissur Ó. Erlingsson, Mattias Fogelgren och Richard Öhrvall från Linköpings universitet.

I rapporten presenteras resultatet från två enkätomgångar, en före och en efter valet, där rapportförfattarna har ställt frågor till ett stort antal av dem som kandiderade till kommunfullmäktige i 2014 års val. Undersökningen syftar bland annat till att studera kandidaternas förväntningar inför valet, hur de ser på partiernas nomineringsprocesser och hur förtroendeuppdragen fördelades efter att valen. Tanken är att forskarna ska fortsätta att följa kandidaterna under mandatperioden för att bland annat få en bättre förståelse för varför vissa väljer att lämna sina förtroendeuppdrag i förtid.

Rapportförfattarna pekar på vissa problem och förhållanden som skulle behöva förbättras samtidigt som de understryker att bilden av den svenska representativa demokratin inte alls är så mörk som den ofta målas upp i offentlig debatt.

Det är vår förhoppning att skriften ska ge underlag till fortsatta diskussioner och förbättringsarbete men också en nyanserad bild av de utmaningar som partierna och den representativa demokratin står inför.

Stockholm april 2015

Lennart Hansson  
*Sektionschef, sektionen för demokrati och styrning*  
*Sveriges Kommuner och Landsting*

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>Introduktion</b> .....	<b>7</b>
Metod och datamaterial.....	8
Disposition.....	9
<b>Bakgrund och sammanhang</b> .....	<b>10</b>
Partierna bär upp demokratin .....	10
Utvecklingen fram till i dag: Partimedlemskap och uppdragsvillighet .....	11
Förtida avhopp i kommunpolitiken .....	16
Vi behöver veta mer om nya i politiken! .....	18
<b>Att ge sig in i politiken</b> .....	<b>19</b>
Att kandidera i allmänna val .....	21
Förväntningar och intressen .....	22
<b>Valkampanjen 2014</b> .....	<b>24</b>
Personvalskampanjer.....	25
Hur blir man bemött?.....	26
<b>Fördelning av förtroendeuppdrag</b> .....	<b>27</b>
<b>Den lokala demokratin och rollen som förtroendevald</b> .....	<b>29</b>
Synen på folkomröstningar och folkinitiativ.....	30
Uppdraget som förtroendevald .....	31
Utbildningsinsatser .....	31
<b>Livspusslet och det politiska engagemanget</b> .....	<b>33</b>
Att lämna politiken.....	34
<b>Slutsatser och diskussion</b> .....	<b>36</b>
Läget ljusare än vad det brukar beskrivas som .....	36
Problem finns – liksom utrymme för förbättringar .....	37
<b>Referenser</b> .....	<b>39</b>
<b>Beskrivning av undersökningen</b> .....	<b>42</b>
Datainsamling .....	42
Bortfall och vikthantering.....	43

# Sammanfattning

Under en lång tid har en ganska mörk bild av den svenska representativa demokratin målats upp. Det finns dock ett antal skäl till att den bilden bör revideras: Valdeltagandet har ökat i varje val sedan 2002 och förtroendet för politiker och för de politiska partierna har stärkts sedan bottennoteringarna i slutet av 1990-talet. Dessutom har partierna brutit trenden med sjunkande medlemsantal och de upplever inte större problem i dag, jämfört med vid 1990-talets slut, att finna kandidater till förtroendeuppdrag. Till detta ska även läggas att svenska medborgares vilja att ta på sig förtroendeuppdrag har hållit sig på en förhållandevis hög nivå över en längre tid.

En nyligen genomförd undersökning riktad till politiker stärker detta intryck. I två enkätomgångar, en före valet och en bit in i mandatperioden, har vi ställt frågor till dem som kandiderade till kommunfullmäktige i 2014 års val. Undersökningen syftar bland annat till att studera kandidaternas förväntningar inför valet, hur de ser på partiernas nomineringsprocesser och hur förtroendeuppdragen fördelades efter att valen hade avgjorts. Vi kommer att fortsätta följa kandidaterna under mandatperioden för att försöka få en bättre förståelse för varför vissa väljer att lämna sina förtroendeuppdrag i förtid, och därigenom få ledtrådar om vad som skulle kunna förändras för att minska risken för att så sker. Förhoppningen är att vi genom undersökningen ska kunna ge ett kunskapsunderlag som kan bidra till att ta fram förslag till reformer av lokalpolitikens institutioner, och partiernas interna arbete, i syfte att underlätta för underrepresenterade grupper att komma in i politiken och minska avhopp i framtiden.

Svaren från de två enkätomgångarna visar att de allra flesta som kandiderade i 2014 års val upplevde att deras politiska engagemang bemöttes positivt av familj, släkt och vänner och av andra förtroendevalda. Även från arbetskamrater, grannar och andra kommuninvånare var bemötandet övervägande positivt. Inte heller medias bemötande upplevdes generellt sett som något negativt. Vidare är de flesta av kandidaterna nöjda med hur valsedlarna sattes samman och hur fördelningen av uppdrag gick till. Över 80 procent uppgav att förtroendeuppdragen har fördelats på ett öppet och genomskinligt sätt. Dessutom var de allra flesta respondenter nöjda med de uppdrag de själva erhöll. Till detta kan läggas att tidigare studier har funnit att de flesta förtroendevalda är nöjda med sitt engagemang i kommunpolitiken och uppfattar sina förtroendeuppdrag som meningsfulla.

Även om det övergripande intrycket är positivt finns det dock vissa problem och förhållanden som skulle behöva förbättras i den svenska lokala demokratin. En slutsats av vår undersökning, liksom tidigare forskning, är att kandidaterna i lokalpolitiken ger intrycket av att vara något motvilligt engagerade – åtminstone om vi tar deras egna utsagor på fullt allvar. En majoritet av dem uppger att de själva inte varit särskilt drivande i nomineringsprocessen för att hamna på valsedeln, och inte heller verkar de ha varit överdrivet entusiastiska inför utsikten att i slutänden faktiskt bli invald.

Det finns även anledning för partierna att anstränga sig ytterligare med att rekrytera och behålla individer från grupper som i dag är underrepresenterade i kommunpolitiken, framför allt kvinnor, unga och utrikes födda. I detta sammanhang är det värt att understryka vikten av rekrytering. Forskningen visar att det politiska engagemanget i stor utsträckning avgörs av något så grundläggande som att man blir uppmärksam och tillfrågad. Om rekryteringen till politiken ska breddas blir det därmed betydelsefullt med uppsökande verksamhet och att nå ut utanför de nätverk som täcks in av nuvarande partimedlemmar, och i synnerhet att nå fram till olika underrepresenterade grupper.

Det är även värt att beakta de förtroendevaldas situation. Det är inte ovanligt för politiker att bli utsatta för hot, våld och trakasserier. Under valkampanjen 2014

blev 7 procent av kandidaterna till kommunfullmäktige utsatta för hot, våld eller trakasserier. Det är ur flera aspekter en bekymmersam situation. Att förtroendevalda utsätts för sådant gör det inte lättare att rekrytera nya personer in i politiken.

Ett annat problem som framträder är att det kan vara svårt att få ihop det politiska förtroendeuppdraget med arbete och familjeliv, vilket leder till att många förtroendevalda väljer att hoppa av sina uppdrag i förtid. Även om dessa avhopp oftast inte beror på sådant som har med själva politiken att göra, utan snarare med svårigheter att kombinera uppdraget med övriga livet, utgör de ett demokratiproblem. Detta eftersom omsättningen minskar kommunfullmäktiges effektivitet och även tenderar att snedvrider kommunpolitikens sociala sammansättning, då de grupper som redan är underrepresenterade hoppar av i högre grad.

Det finns således problem att ta itu med. Men samtidigt är det viktigt att understryka att bilden inte alls är så mörk som den ofta målas upp i offentlig debatt. Det finns all anledning att lyfta fram att det finns tydliga hälsotecken för partierna och den representativa demokratin. Att förmedla en sådan ljusare bild av den kommunala politikens villkor skulle i sig kunna sänka trösklarna för individer att bli partimedlemmar och i nästa steg, vara villiga att ta på sig förtroendeuppdrag.

# Introduktion

Enligt de politiska partiernas egna uppgifter har antalet partimedlemmar ökat de senaste åren (Erlingsson och Persson 2014; se också kapitel 2). Men, sett över en längre tidsperiod har det otvivelaktigt skett en betydande minskning: jämfört med hur läget var i början av 1990-talet är det drygt 200 000 färre svenskar som är partimedlemmar i dag (Petersson 2005; Karlsson och Lundberg 2011). En konsekvens av de kraftiga medlemsförlusterna är att mer än var fjärde lokal partiorganisation uppger att de har problem med att hitta tillräckligt många medlemmar att ställa upp som kandidater till förtroendeuppdrag inför allmänna val (Gidlund och Möller 1999; SVTpejl 2014).

Till bilden av en svensk representativ demokrati som dras med rekryteringsproblem ska fogas att de förtroendevalda i flera avseenden inte är representativa för den röstberättigade befolkningen. Kvinnor, unga, och utrikes födda hör till grupper som är underrepresenterade i landets kommunfullmäktigen (Järnbert och Olofsson 2012), och ju tyngre uppdrag i politiken desto svagare är representativiteten. Det ska även framhållas att ungefär var sjätte kommunpolitiker väljer att lämna sitt uppdrag i förtid. Detta avser personer som har valts in i kommunfullmäktige, men som väljer att hoppa av sitt uppdrag under pågående mandatperiod innan uppdraget har slutförts (Erlingsson och Öhrvall 2010; Järnbert och Wilén 2013). Benägenheten att hoppa av är större i grupper som redan innan är underrepresenterade (främst kvinnor och unga personer). Detta medför att de skevheter i representativitet som finns direkt efter ett val, när mandatet har fördelats, successivt förstärks under en mandatperiod.

I sammanhanget ska man även komma ihåg att landets kommunfullmäktigeförsamlingar blir allt äldre. År 1994 var andelen 65 år och äldre 5 procent. Tjugo år senare, efter 2014 års val, hade den andelen ökat till 19 procent.<sup>1</sup> Samtidigt bör det understrykas att de äldre i dag utgör en än större andel av de röstberättigade (25 procent 2014), och är därför trots den snabba förändringen ändå underrepresenterad. Utvecklingen beror på att generationen med 40-talister fortfarande utgör en stor del av kommunpolitikerna och de har nu nått pensionsåldern. Även om förbättrad folkhälsa och ökad livslängd gör det möjligt för fler att vara politiskt aktiva vid hög ålder, innebär den nuvarande åldersstrukturen att partierna kommer att behöva göra omfattande nyrekryteringar framöver för att undvika presumtiva rekryteringsproblem när 40-talisterna väljer att avbryta sina politiska engagemang.

Mot bakgrund av, i synnerhet, 1) partiernas upplevda rekryteringsproblem, 2) bristen på social representativitet, 3) de förtida avhoppet samt 4) de åldrande fullmäktigeförsamlingarna, är det angeläget att undersöka om det finns några sätt att stärka representativiteten i våra fullmäktigeförsamlingar samt underlätta tillvaron för de förtroendevalda att utöva sina uppdrag. Detta dels för att underlätta rekrytering av nya förtroendevalda, dels för att minska risken att de som trots allt tar på sig förtroendeuppdrag hoppar av. För att kunna göra detta är det viktigt att ta fram mer kunskap om kommunpolitikens villkor och arbetsformer. Kunskapsunderlag behövs för att veta om det finns utrymme för reformer av lokalpolitikens institutioner, liksom partiernas egna interna arbetsformer, i syfte att underlätta för underrepresenterade grupper att komma in i politiken och i samma slag minimera risken för avhopp i framtiden.

Från tidigare studier vet vi att individer som är nya i politiken har en större benägenhet att hoppa av sitt uppdrag i förtid jämfört med dem som suttit en längre tid (Järnbert och Wilén 2013; Erlingsson och Öhrvall 2010; Nielsen 2001). Detta

---

<sup>1</sup> Samtidigt är utvecklingen för Sveriges riksdag den motsatta. Den riksdag som valdes in 2014 är sett till medelålder den yngsta som någonsin har valts i svensk demokratisk historia.

faktum gör det särskilt intressant att rikta blicken mot dessa personer, alltså de som är nya i politiken, då det bland annat väcker frågor om vilka förväntningar man har på ett politiskt uppdrag när man går in i politiken, och hur dessa förväntningar motsvaras av de faktiska erfarenheter man i slutändan gör. Frågorna negligeras förstås inte helt i den existerande litteraturen. Men när det gäller förväntningar inför ett förtroendeuppdrag, och hur väl dessa förväntningar sedan uppfylls, är en vanlig metodologisk brist att man i undersökningar ber personer som redan befinner sig i politiken att försöka dra sig till minnes hur de uppfattade saker för en mer eller mindre lång tid sedan. Det finns betydande metodproblem med ett sådant upplägg, och därmed stor osäkerhet i de svar som erhålls.

I samband med valet 2014 har vi därför sjösatt en ny och, enligt vår mening, metodologiskt mer innovativ studie. Det rör sig om en panelundersökning riktad till ett urval personer som kandiderat till kommunfullmäktige, en studie som inkluderar både de som kandiderar för första gången och de som redan har erfarenhet av kommunpolitik. Vi kommer att följa detta urval med ett flertal enkäter under den pågående mandatperioden, fram till och med 2018 års val. Genom att på detta sätt följa kandidaterna hoppas vi bland annat få en bättre förståelse för varför vissa väljer att lämna sina förtroendeuppdrag i förtid, och därigenom få ledtrådar om vad som skulle kunna förändras för att minska risken för att så sker. Rapporten och studiens två första enkätomgångar har finansierats av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

## Metod och datamaterial

Resultaten som presenteras i föreliggande rapport bygger huvudsakligen på en undersökning av ett slumpmässigt urval av de personer som kandiderade i 2014 års kommunfullmäktigeval. Undersökningen är en panelstudie i vilken vi avser att följa de utvalda kandidaterna från före valet till kommunfullmäktige 2014 fram till och med 2018 års val. En sådan panelansats har ett antal fördelar, bland annat gör den att vi på ett mer träffsäkert sätt kan studera förändringar över tid än vad vi anser att tidigare studier har kunnat förmå. Urvalet uppgår till 5 360 personer som kandiderade till kommunfullmäktige i någon av våra 30 slumpmässigt utvalda kommuner. Svar från dessa kandidater har samlats in via webbenkäter.

Panelundersökningen uppmärksammar olika aspekter av politikens villkor i olika undersökningsomgångar. Den här rapporten innehåller en redovisning av resultat från undersökningens två första enkätomgångar. Den första omgången gick ut före valdagen den 14 september 2014 och den andra i början av 2015 då de olika förtroendeuppdragen i kommunerna hade fördelats.<sup>2</sup> I dessa inledande undersökningsomgångar har vi framför allt tagit upp frågor som berör hur valsedlarna sätts samman, förväntningar inför valet och på att eventuellt få ett förtroendeuppdrag, valkampanjen 2014, hur förtroendeuppdrag fördelats efter valet, samt hur man ser på rollen som förtroendevald. Detta är också de ämnen som ges större delen av utrymmet i föreliggande rapport. Avhopp från politiken är dock av särskilt intresse, och vi kommer givetvis att beröra den frågan här också. Men, vi kommer att ha ännu bättre möjligheter att analysera just avhoppet senare under mandatperioden då vi har hunnit genomföra fler enkätomgångar.

Några ord om själva urvalet. Vi fick tag på e-postadresser till 2 767 personer av de 5 360 kandidater som ingick i vårt urval, det vill säga till 52 procent av dem. Till dessa personer skickades en inbjudan till att besvara en webbenkät. Vi skickade ut ett brev till de resterande 2 593 kandidater som ingick i vårt urval, men för vilka vi inte lyckades få uppgift om e-postadress.

---

<sup>2</sup> Vi vill rikta ett stort tack till alla de personer som har tagit sig tid till att besvara våra enkäter och på så vis delat med sig av sina åsikter och erfarenheter.



Brevet presenterade undersökningen och innehöll en länk till webbenkäten och uppgifter om lösenord och inloggningsuppgifter. Den första undersökningsomgångens enkät besvarades av 2 034 personer, vilket ger en svarsandel om 38 procent. Bland dem som vi kontaktade via e-post svarade 1 380 av 2 767, vilket ger en svarsfrekvens om 50 procent.

I den andra undersökningsomgången begränsade vi oss till de kandidater för vilka vi hade tillgång till e-postadresser. Efter att ha rensat bort en del felaktiga e-postadresser gick det utskicket ut till 3 294 personer. Bland dem ingick 540 personer som fick brevutskicket och uppgav en e-postadress i samband med att de fyllde i webbenkäten. I den andra undersökningsomgången besvarades enkäten av 1 622 kandidater som ingick i det ursprungliga urvalet, vilket ger en svarsandel på 30 procent. Om vi endast ser till de 3 294 personer som fick det andra utskicket, och därmed hade möjlighet att besvara enkäten, är svarsandelen 49 procent. Det är 1 350 kandidater som har besvarat båda enkätomgångarna.

Det totala bortfallet för undersökningen är stort. Om man endast ser till de kandidater vi har haft möjlighet att kontakta via e-post är det ungefär hälften som har besvarat enkäten. Det ligger mer i nivå med andra undersökningar, men det är fortfarande ett stort bortfall. Om vi utifrån de uppgifter vi har om samtliga som kandiderade i 2014 års val jämför de som har besvarat undersökningen och de som inte gjort det, så ser vi inte några stora skillnader som föranleder oss att tro att undersökningens resultat skulle bli missvisande. Vi har dessutom justerat för bortfallet med hjälp av vikter. Sammantaget gör detta att vi anser att det insamlade materialet fungerar väl för de analyser som presenteras här (för en mer utförlig diskussion kring undersökningens upplägg, se även rapportens appendix).

## Disposition

Rapporten är indelad i åtta kapitel. I nästa kapitel ges en bakgrundsbeskrivning av det rådande kunskapsläget för de områden som tas upp i rapporten. Där redogör vi för den historiska utvecklingen på en rad områden, och ger en översikt över särskilt relevant inhemsk forskning som berör de frågor vi intresserar oss för i detta sammanhang.

Resterande kapitel innehåller framför allt redovisningar av resultat från de två första undersökningsomgångarna för den undersökning av kandidater i 2014 års val som har beskrivits här i inledningskapitlet. Det tredje kapitlet tar upp hur partiernas valsedlar sätts samman och hur kandidaterna ser på sin kandidatur. Därpå följer ett kapitel om 2014 års valkampanj. Det femte kapitlet behandlar hur olika förtroendeuppdrag fördelas inom kommunerna. Därefter kommer ett kapitel som tar upp hur kommunpolitiker ser på sin roll som förtroendevalda. I kapitlet berörs även synen på hur makten fördelas och hur den bör fördelas. I det sjunde kapitlet tar vi upp avhopp från politiken. Slutligen presenterar vi våra slutsatser i det åttonde kapitlet.

# Bakgrund och sammanhang

## Partierna bär upp demokratin

Sedan demokratin fick sitt slutgiltiga genombrott har politiska partier kommit att få allt mer centrala uppgifter i den representativa demokratin, uppgifter som är nödvändiga för att ge det representativa systemet legitimitet. Som Demokratiutredningen (SOU 2000:1: s.29) konstaterar, är moderna demokratier i grunden att betrakta som partidemokratier.

Partiernas grepp om politiken gäller inte minst på lokal nivå. Här bildar partierna de styrande koalitioner i kommunerna, och det är partierna som sköter rekryteringen till alla förtroendeuppdrag (vilka bärs upp av partimedlemmar). Det är just genom partierna som politiken i alla olika typer av politiska organ i kommunerna samordnas. Empirisk forskning har visat att beslut typiskt inte fattas i formella fora, som i kommunfullmäktige eller i nämnder, utan är i stor utsträckning i förväg beslutade i partigrupper eller i förhandlingar mellan partigrupper. Som Bäck (2013) argumenterar, "[p]artierna är en parallell, lite fördold, organisation vid sidan av organisationen i fullmäktige, styrelser och nämnder. Den parallella organisationen är den som dominerar". Den representativa demokratin funktionsduglighet förutsätter därför välfungerande partiapparater som fullgör sina uppgifter på ett bra sätt.

Varför har partierna kommit att få denna centrala roll i vår form av politiskt system? Partiernas legitimitet ligger framför allt i att de – genom att väga samman och förmedla de åsikter, viljor och önskemål som finns bland medborgarna – fungerar som länkar mellan medborgarna och de förtroendevalda. Det är deras potential att knyta samman medborgarnas önskemål med konkret politiskt beslutsfattande och politiskt utfall som legitimerar deras särställning i den representativa demokratin. Partilitteraturen sammanfattar deras uppgifter i följande tre områden (se till exempel Erlingsson et al. 2005; Bäck och Möller 2003; Petersson et al. 2000):

1. Att *artikulera* och *aggregera*. Partierna ska klara att känna av och plocka upp de synpunkter och behov som finns hos medborgarna och föra in dessa på den politiska dagordningen, för att på så sätt representera de politiska strömningar som finns i samhället. Detta är partiernas *artikuleringsfunktion*. I nästa steg är det partierna som måste förmå göra nödvändiga prioriteringar mellan alla mål som heterogena medborgaropinioner ger upphov till. Från ett stort antal motstridiga intressen ska partierna formulera strategier för att kunna väga samman dessa intressen till ideologiskt sammanhållna politiska paket. Detta är partiernas *aggregeringsfunktion*.
2. Att *kanalisera*. Partierna bör fungera som kanaler, såväl uppåt som nedåt i det politiska systemet. "Uppåtkanalen" täcks in av den föregående punkten då den handlar om artikulerings- och aggregeringsfunktionerna: att forma medborgarnas synpunkter och önskemål till konkreta politiska beslut. "Nedåtkanalen" har en annan karaktär. Här handlar det om partiernas förmåga att *förankra* svåra politiska beslut bland sina medlemmar och hos medborgarna, att skapa förståelse för politikens villkor för att därmed *legitimera* bekymmersamma politiska avvägningar för såväl partimedlemmar som medborgare.
3. Att *socialisera*, *aktivera* och *rekrytera*. Partier kan inte bara förstås som rena avspeglingar av samhällets konfliktstrukturer. Om artikulering, uppåt-

kanalisering och aggregering vore partiernas enda funktioner skulle man teoretiskt kunna konstruera ett system helt utan partier, där folkomröstningar eller opinionsmätningar registrerar medborgarnas önskemål, och byråkratier utarbetar system för att på bästa sätt implementera dessa. I en demokrati finns emellertid en normativ uppfattning om att medborgarnas önskemål bör vara grundade i debatt och eftertanke. Här fyller politiska partier minst tre viktiga funktioner. (i) Att vara mötesplatser där medborgarna *socialiseras* till politisk medvetenhet och där man stimulerar till politisk debatt. (ii) Som arenor har partierna också en *aktiveringsfunktion*, de är viktiga för medborgarnas samhällsengagemang och politiska ansvarstagande. (iii) Kopplat till dessa socialiserings- och aktiveringsfunktioner har partierna även en *rekryterings- och utbildningsfunktion*. De ska nämligen rekrytera och skola kandidater som ska styra morgondagens samhälle.

I föreliggande rapport riktar vi huvudsakligen uppmärksamheten mot uppgifterna under den sista punkten: partiernas – och därmed det svenska politiska systemets – förmåga att rekrytera partimedlemmar, få dem att intressera sig för att ta på sig förtroendeuppdrag, samt att lyckas behålla dem som trots allt bestämt sig för att vara förtroendevalda. Som nämndes i introduktionskapitlet är vårt fokus på den lokala nivån – kommunpolitiken.

## Utvecklingen fram till i dag: Partimedlemskap och uppdragsvillighet

Mot bakgrund av att partierna har viktiga aktiverings- och rekryteringsfunktioner, tål att påminnas om att svensk samhällsdebatt på 1990-talet dominerades av dystra beskrivningar av partidemokratins hälsotillstånd, tillika nattsvarta prognoser om de politiska partiernas framtid. Till exempel ägnade *Statsvetenskaplig tidskrift* ett temanummer åt frågan ”Partiernas kris” (Bäck 1995; Håkansson 1995; Pierre och Widfeldt 1995) och SNS Demokratiråds rapport från 2000 hade den talande titeln *Demokrati utan partier* (Petersson med flera 2000). I Demokratirådets rapport gjordes en prognos, grundad i partiernas medlemstapp mellan 1991 och 1999, som förutsåg att partierna år 2013 skulle vara helt utan medlemmar om trenden skulle fortsätta. Också Demokratiutredningen (SOU 2000:1) ägnade en del utrymme åt frågan.

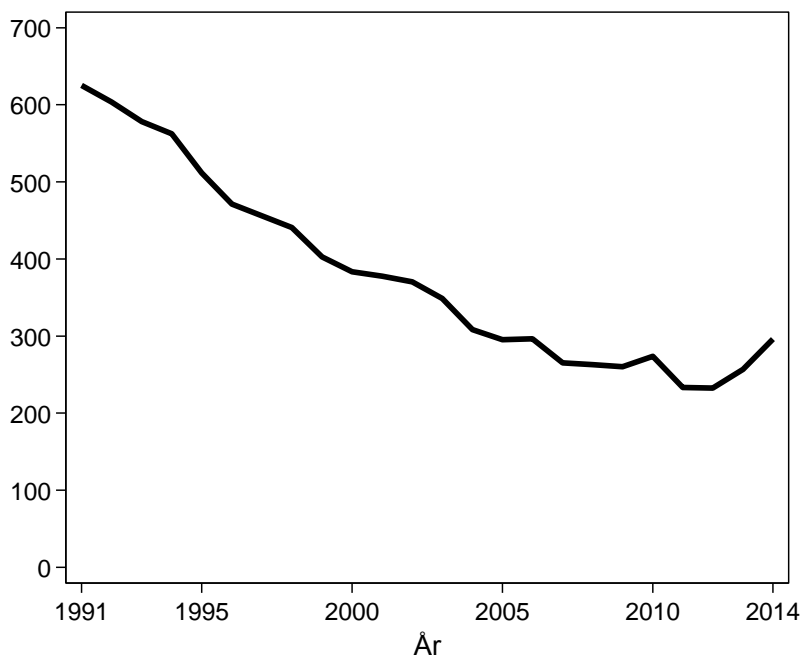
Låt oss hastigt ge en överblick över den historiska utvecklingen, och läget i dag, avseende medlemsrekrytering och rekrytering till offentliga förtroendeuppdrag. Hur har partiernas medlemsutveckling sett ut? Upplever partierna problem att fylla sina valsedlar med namn inför allmänna val? Och hur är det ställt med förtida avhopp; hur många lämnar sina uppdrag i förtid, vilka är det som lämnar och varför? Svaren på dessa frågor kommer att utgöra en brygga till rapportens fokus: hur ser de kommunalt förtroendevaldas situation ut och hur är det att komma in som ny i den miljön?

Låt oss inleda överblicken med att se hur det är ställt med medlemsutvecklingen. För nästan tio år sedan blickade Olof Petersson (2005: 1) tillbaka på Demokratirådets rapport (Petersson med flera 2000) och skrev:

*Demokratirådet 2000 fann bland annat att partiernas medlemsbas minskade i snabb takt. Under 1990-talet hade antalet partimedlemmar reducerats med ungefär en tredjedel. Om den nedåtgående trenden fortsatte i samma takt skulle partierna inte ha en enda medlem kvar inom något drygt årtionde. Demokratirådet resonerade om olika framtidsscenarier, men varje prognos för den fortsatta medlemsutvecklingen var osäker.*

Hur har det då gått med medlemsutvecklingen sedan Peterssons iakttagelser för cirka 10 år sedan? Vi vet givetvis att partierna inte blev medlemslösa år 2013, och att medlemstappet bromsades upp i mitten av 00-talet för att så småningom plana ut något. Som figur 1 visar, har utvecklingen till och med vänt under de senaste åren.

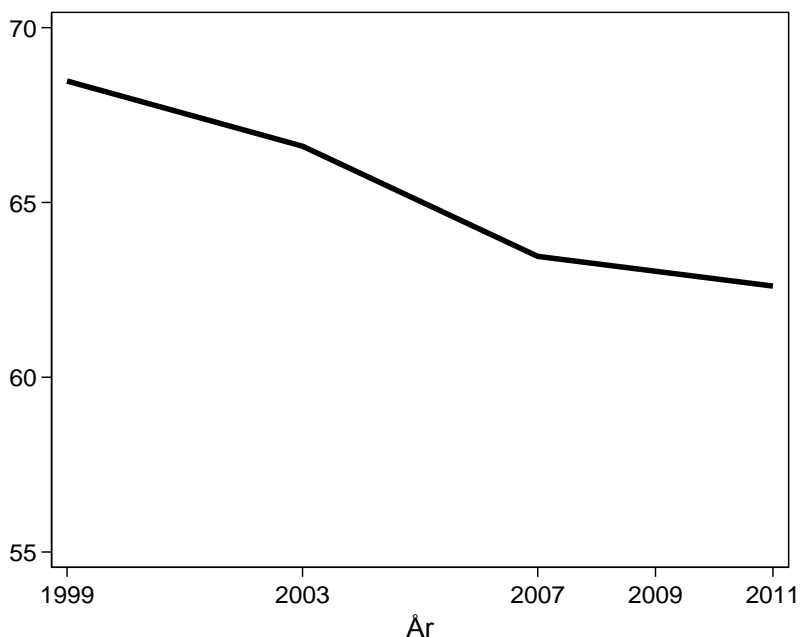
**Figur 1. Antal partimedlemmar i Sverige 1991-2014**



Källa: Erlingsson och Persson 2014. Antal partimedlemmar som redovisats av partierna själva. Siffran för 2014 bygger på materialinsamling genomförd av Tidningarnas Telegrambyrå (se exempelvis Svenska Dagbladet 2015-02-12).

Att de dramatiska medlemstappen har hejdats, och utvecklingen till och med vänt, är förstås glädjande. Men sett över längre tid är nedgången ändå betydande. För våra syften är den avgörande frågan om utvecklingen har haft en inverkan på försörjningen av uppdragsvilliga till alla de politiska förtroendeuppdrag som ska besättas ute i kommunerna. Källan av personer att ösa ur har alltså minskat dramatiskt sedan 1970-talet – samtidigt som drygt 62 000 uppdrag ska besättas (gällde efter valet 2010).

**Figur 2. Antal förtroendeuppdrag i kommunerna 1999-2011**

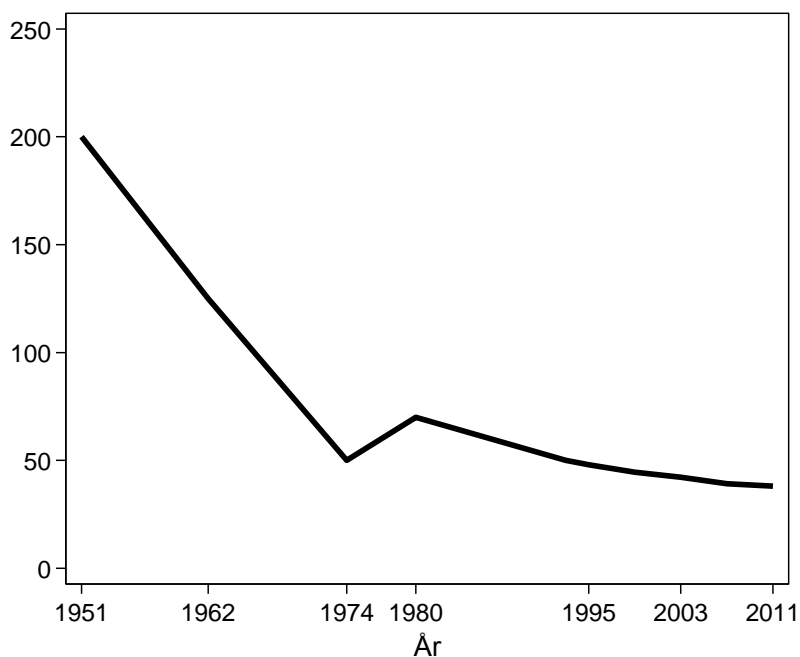


Källa: Järnbert och Olofsson 2012.

Figur 2 visar att sedan 1999 har antalet uppdrag i kommunerna blivit färre. Utvecklingen hänger samman med att antalet förtroendevalda i kommunerna har sjunkit. Om man tar år 1951 som startpunkt är utvecklingen dramatisk, vilket framgår av figur 3. Efter kommunsammanläggningarna 1952-1974 blev antalet kommuner färre och antalet förtroendevalda sjönk rejält till omkring en fjärdedel av det ursprungliga – till cirka 50 000 år 1974. Efter en viss uppgång på 1980-talet har minskningen av antalet politiker varit stadig – och efter 2010 års val var de runt 38 000.

Vid en första anblick kanske minskningen av antalet förtroendevalda i kommunerna från 50 000 till 38 000 under de 36 år som passerade mellan 1974 och 2010 kan synas odramatisk – men man ska ha i bakhuvudet att invånarantalet i Sverige ökade med ungefär 1,5 miljoner. Det innebär att antalet politiker per invånare har minskat än mer. Dessutom har antalet kommuner ökat en del under samma tidsperiod. Sammantaget gör detta, allt annat lika, att kontaktytorna mellan medborgare och folkvalda har blivit rejält färre.

**Figur 3. Antal förtroendevalda i kommunerna 1951-2011**

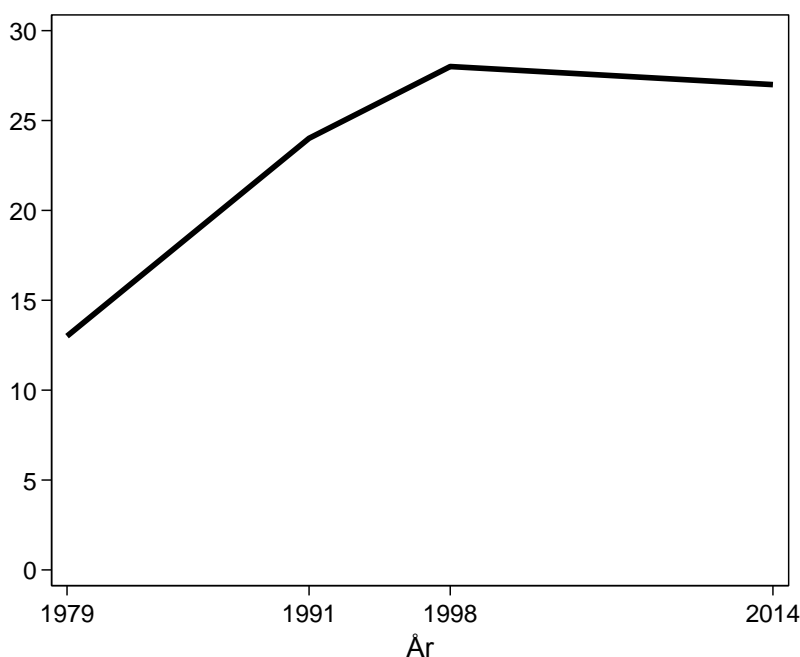


Källa: Järnbert och Olofsson 2012.

Kan medlemsutvecklingen ha påverkat partiernas förmåga att hitta individer som är villiga att på sig politiska uppdrag? Kom ihåg att en av partiernas huvuduppgifter just är att fullgöra den så kallade *rekryteringsfunktionen* som vi nämnde ovan. Partierna är det representativa demokratiska systemets instrument för att finna och engagera personer till de församlingar som ska fatta politiska beslut.

Sett över en trettioårsperiod står det bortom allt tvivel att partierna upplever sig ha fått allt svårare att fylla denna funktion – mellan 1979 och 1998 upplevde partierna att det blev alltmer problematiskt att hitta tillräckligt antal medlemmar som var villiga att stå på valsedlar till kommunfullmäktigeval. Man kan dock notera att när vi i samarbete med SVTpejl upprepade den fråga som tidigare ställts om partiernas upplevelse av att hitta villiga kandidater, så fanns inga skillnader mellan 1998 och 2014. Det är fortfarande så att mer än var fjärde partiorganisation säger sig uppleva att tillgången på uppdragsvilliga personer är bristfällig (Gidlund och Möller 1999; SVTpejl 2014).

**Figur 4. Andel partiorganisationer som uppger brist på kandidater till fullmäktigeval 1979–2014. Procent**

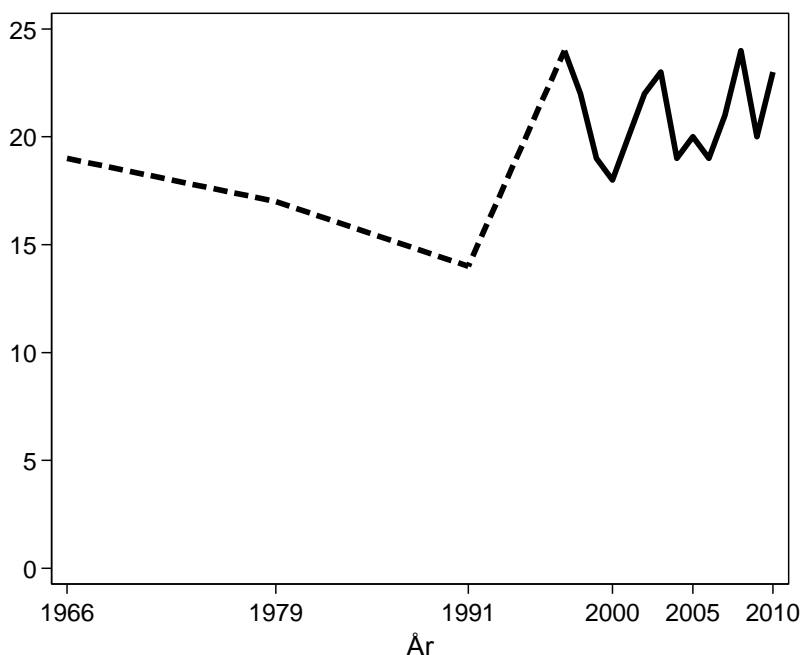


Källa: Gidlund och Möller 1999 (för 1979-1998); SVTpejl 2014 (för 2014).

Sammanfattningsvis var det alltså ett skarpt fall i medlemstal hos partierna från 1970-talet till mitten på 00-talet. På 00-talet bromsades medlemsförlusterna upp och medlemssiffrorna började stabiliserats på låga nivåer och på senare år har en positiv utveckling kunnat skönjas. Vi vet också att medlemstappet från 1970-talet och framåt, inte helt oväntat, gått hand i hand med en utveckling där allt fler lokala partiorganisationer har haft svårigheter att hitta tillräckligt många kandidater som kan tänka sig att ta på sig ett offentligt uppdrag. Emellertid tycks också denna negativa utveckling stannat av mellan mätpunkterna 1999 och 2014, och nu är det lite fler än var fjärde lokal partiorganisation som uppger sådana problem.

I sammanhanget ska nämnas att de rekryteringsproblem som partierna uppger i förstone kan te sig något förbryllande när man ser närmare på de undersökningar som ställt frågor till medborgare om de kan tänka sig att ta på sig uppdrag (se till exempel Nielsen 2001; Johansson 2003; Johansson 2008, 2010). Även om svarsalternativen har sett lite olika ut i de olika undersökningarna (se kommentar under figur 4), visar de studier som har gjorts att andelen medborgare som kan tänka sig att ta på sig ett politiskt uppdrag i svenska kommuner varit tämligen stabilt sett över den gångna 50-årsperioden.

**Figur 5. Medborgarnas uppdragsvillighet 1966-2010**



**Källa:** Johansson (2003), Väst-SOM.

**Kommentar:** Frågan som ställts är: ”Skulle du kunna tänka dig att åta dig ett politiskt uppdrag för det parti du sympatiserar med ...”, och kvalifikationen är ”i din hemkommun”. Notera att siffrorna för perioden 1966-1991 inte är fullständigt jämförbara med siffrorna för perioden 1997-2010. De första tre mätningarna kommer från de så kallade kommunundersökningarna. Där är svarsalternativen (”ja”, ”tveksam” och ”nej”), och är gjorda på ett representativt kommunurval. 1997-2010 är svarsalternativen i fyra steg: ”ja absolut”, ”ja kanske”, ”nej, troligen inte” och ”nej, absolut inte”. Dessa data kommer från Väst-SOM och gäller ett representativt urval av medborgare i Västra Götaland. I figuren redovisas fram till och med 1991 andelen ”ja”, därefter ”ja absolut” + ”ja kanske”. Oss veterligen har frågan inte upprepats i Väst-SOM-mätningarna sedan 2010.

Siffrorna fluktuerar lite grand mellan mättillfällena, men bortsett från det tydliga fallet mellan 1966 och 1991 (siffror som alltså inte är helt jämförbara med Väst-SOM:s tidsserie som börjar 1997 då de olika svarsalternativen är olika, se texten under figur 5) är uppdragsvilligheten på en nivå där var fjärde eller var femte svensk svarar att de absolut eller möjligen kan överväga att ta på sig ett politiskt uppdrag i sin hemkommun för ett parti de sympatiserar med. Utifrån dessa resultat är det svårt att argumentera för att de stora medlemstappen hos partierna och deras upplevda rekryteringsproblem kan förklaras med stigande ovillighet hos medborgarna mot att ta på sig kommunala förtroendeuppdrag.

## Förtida avhopp i kommunpolitiken

Intresserar vi oss för hur den svenska demokratin mår, är det påfallande många hälsotecken som indikerar att läget i dag är bättre – eller i alla fall inte sämre – jämfört med slutet på 1990-talet (jämför Erlingsson och Persson 2014):

- Valdeltagandet har kontinuerligt ökat i varje val sedan 2002.
- Politikerförtroendet har stärkts sedan bottennoteringarna 1998.
- Förtroendet för partiernas förmåga att fullgöra sina uppgifter i den representativa demokratin har ökat.
- Under 00-talet har partiernas medlemsförluster bromsats upp, planat ut och haft en viss positiv trend de gångna två åren.



- Partierna upplever inte större problem i dag, jämfört med vid 1990-talets slut, att finna kandidater till förtroendeuppdrag.
- Viljan hos medborgarna att ta på sig förtroendeuppdrag har över tid inte förändrats till det sämre.

Emellertid ska följande noteras: med jämna mellanrum brukar det lyftas fram som demokratiskt problematiskt att ungefär var sjätte invald i kommunfullmäktige lämnar sitt uppdrag innan mandatperioden är slut. En slutsats som brukar föras fram av media när politiska avhopp uppmärksammas, och den återkommer också i vissa forskarstudier. Bland annat skriver Institutet för lokal och regional demokrati (2006: 22) att avhoppet ”kan och bör” ses som tecken på att vår demokrati inte fungerar fullt ut; och i Hassis med flera (2009) antyds att bristande interndemokrati i partierna, toppstyre i kommunerna och för stor tjänstemanna-makt inverkar på unga folkvaldas benägenhet att hoppa av i förtid.

I sammanhanget är det värt att nämna att andelen politiker som hoppar av sitt uppdrag i förtid tycks vara tämligen konstant över tid. Åtminstone hittills under 2000-talet är det ungefär var sjätte invald som lämnar kommunfullmäktige innan mandatperiodens slut (Persson och Öhrvall 2008; Järnbert och Wilén 2013; se även kapitel 7) – och även innan dess förefaller siffrorna se likartade ut (Nielsen 2001).

Det är svårt att argumentera för att avhopparna fattar sitt beslut för att interndemokratin skulle fungera dåligt i partierna, eller för att kommunerna är toppstyrda eller tjänstemannakontrollerade. Tre separata studier (Nielsen 2001; Erlingsson och Öhrvall 2010; Järnbert och Wilén 2013) når ungefär samma slutsatser: när avhopparna själva tillfrågas säger drygt 60 procent att avhoppet gjordes av ”privata skäl” (till exempel flytt från kommunen eller svårigheter att förena uppdraget med förvärvsarbete, familjeförhållanden eller hälsoproblem), omkring 20 procent uppger ”politiska skäl” (till exempel att debatterna i fullmäktige följde partilinjerna för mycket, att det egna partiet saknade egentligt inflytande, att man själv saknade inflytande i det egna partiet eller att debattklimatet i fullmäktige var dåligt), och 20 procent att privata och politiska skäl var lika viktiga. Så, åtminstone givet de resultat vi har tillgängliga i dag, är det svårt att med grund i avhopparnas egna utsagor säga att avhoppet generellt kan beskrivas som uttryck för att demokratin i partierna eller kommunerna fungerar dåligt.

Slutsatsen förstärks när avhoppare i typfallet inte uppger att de blivit illa bemötta i rollen som förtroendevalda. Förhållandet är snarare det motsatta. I en studie av Erlingsson och Öhrvall (2010) uppgav faktiskt hela fyra av fem att de har en mycket eller ganska positiv syn på tiden i kommunpolitiken, och över hälften av dem säger att de ”troligen” eller ”kanske” kan tänka sig att kandidera till fullmäktige igen. Förtida avhopp bör inte ses som uttryck för att demokratins hälsotillstånd sviktar – i vart fall inte på det sätt som det ofta beskrivs (till exempel att de är symptom på ”gubbvälde”, ”toppstyre” eller dålig interndemokrati). Det är i vilket fall inte den övergripande bild som avhopparna själva ger.

Emellertid utgör avhoppet en annan typ av demokratiproblem som bör och ska uppmärksammas – ett demokratiproblem som delvis utgör bevekelsegrunden till vår egen studie. Kvinnor och unga personer är överrepresenterade bland avhopparna, och dessutom är det människor som är förhållandevis nya i politiken som hoppar av i förtid i större utsträckning än de som varit med ett tag (Järnbert och Wilén 2013; Erlingsson och Öhrvall 2010; Nielsen 2001). Det framgår av tidigare studier att avhoppet leder till att de skevheter som finns avseende representativitet direkt efter ett val, förstärks under mandatperiodens gång (Järnbert och Wilén 2013).

Så, även om avhoppet *överlag* inte kan sägas bero på demokratibrister i partier eller i kommunerna, har de demokratiska konsekvenser. Ett skäl till detta är att kvinnors och ungas representativitet försämras – och vi vet från tidigare studier att representativitet spelar roll, exempelvis att andelen kvinnor i fullmäktige kan påverka de politiska besluten i kommunen (se Svaleryd 2009; Lindgren och Vernby

2007). Ett annat skäl är att avhopp ibland leder till att avhopparna inte ersätts, och att vi får så kallade ”tomma stolar” i fullmäktige (Järnbert och Wilén 2013). Tomma stolar innebär att de väljare som röstat på representanten eller dennes parti saknar en representant i fullmäktige – alltså, att deras röst kan betraktas som bortkastad.

Tillsammans kokar detta ned till att vi bör intressera oss för politikens villkor och arbetsformer, och närmare studera vad det är som gör att människor upplever att de inte kan fullfölja sitt uppdrag. Det är först när vi tagit reda på det som vi på allvar kan resonera kring vilka reformer, om några, som skulle kunna genomföras i syfte att minimera antalet förtida avhopp från kommunpolitiken.

## Vi behöver veta mer om nya i politiken!

Syftet med detta kapitel har varit att skapa ett sammanhang för det forskningsproblem vi här intresserar oss för. Det är en bakgrundbeskrivning som är nödvändig för att vi på allvar ska kunna ta itu med rapportens huvudnummer: förtroendevaldas villkor och arbetsformer. Numera är det alltså omkring 38 000 individer som bär upp vårt lokaldemokratiska system genom att åta sig offentliga förtroendeuppdrag ute i kommunerna. Av dessa utför cirka 97 procent sitt uppdrag på fritiden – och i stor utsträckning är det samma personer som håller våra partiorganisationer vid liv. Det finns anledning att tro att det främst är de förtroendevalda som är aktiva vid partiernas medlemsmöten (jämför Erlingsson 2008; Ringkjøb 2004).

Som vi har sett ovan, trots en viss återhämtning de allra senaste åren, är den långsiktiga trenden att partierna fått allt svårare att rekrytera nya och behålla gamla medlemmar, till den grad att mer än en av fyra lokala partiavdelningar uppger att de har problem att få folk att ställa upp som kandidater till kommunala val.

Till denna bild ska läggas att landets kommunfullmäktigeförsamlingar sett över tid har blivit allt äldre, vilket gör att omfattande nyrekryteringar kommer att krävas framöver för att behålla samma antal politiker. En ytterligare komplikation som vi nämnt är att ungefär var sjätte kommunpolitiker väljer att lämna sitt uppdrag i förtid, under pågående mandatperiod. Avhopp är särskilt vanliga bland unga och kvinnor – grupper som redan från start är underrepresenterade.

Avhoppen tycks i första hand inte bero på att avhopparna är missnöjda med hur demokratin fungerar, utan på att fritidspolitikerna inte får tiden att räcka till. Förtroendeuppdraget konkurrerar med arbetsliv, fritids- och familjeliv, vilket i längden verkar bli övermäktigt för många. Förutsättningar att avsätta tid för förtroendeuppdrag tycks variera mellan olika grupper, och därvid är det inte säkert att arbetsformerna för politiska uppdrag är utformade för att främja engagemang från alla samhällsgrupper – exempelvis är anställda i den privata sektorn kraftigt underrepresenterade i kommunpolitiken.

För att rekapitulera vad vi sade inledningsvis är därför ambitionen att i den här rapporten närma oss frågor om kommunpolitikernas villkor och arbetsformer. Förhoppningen är att vår studie ska kunna utgöra underlag för förslag till att reformera lokalpolitikens institutioner, och därmed i framtiden underlätta för underrepresenterade grupper att komma in i politiken och samtidigt minimera riskerna för avhopp. Att reformera kommunpolitikens arbetsformer och villkor skulle därmed kunna vara en väg att vitalisera partierna och den kommunala demokratin.

# Att ge sig in i politiken

I föregående kapitel beskrev vi hur antalet partimedlemmar har minskat kraftigt sett över de senaste årtiondena, även om en viss upphämtning har skett de senaste åren. Och mer än var fjärde partiorganisation uppger att de har problem att finna lämpliga personer att sätta upp på valsedlarna. Detta samtidigt som uppdragsvilligheten bland medborgare tycks vara förhållandevis konstant under samma period, det vill säga det är ungefär samma andel som uppger att de kan tänka sig att ta på sig ett förtroendeuppdrag. Mellan var fjärde och var femte medborgare har i Väst-SOM:s mätningar uppgett att de kan tänka sig att ta på sig ett förtroendeuppdrag.

Det kan tyckas vara motsägelsefullt att partierna har svårt att rekrytera om så många är uppdragsvilliga. Visserligen är det värt att understryka att sådana frågor kring uppdragsvillighet i högsta grad är hypotetiska. De allra flesta respondenter har förmodligen inte reflekterat i sådana banor när frågan ställs och det är mycket möjligt att svaren därför inte är särskilt genomtänkta. Dessutom bör det poängteras att det på intet sätt är förpliktigande att i en enkätundersökning uppge att man kan tänka sig att ta på sig ett förtroendeuppdrag. Det är fullt möjligt att många skulle svara på ett annat sätt i ett skarpt läge och efter en tids eftertanke.

Å andra sidan skulle det räcka att en mindre del av dem som uppger att de kan tänka sig ta på sig ett förtroendeuppdrag faktiskt också gör det, för att partierna skulle kunna fylla alla förtroendeposter och mer därtill. År 2011 uppgick antalet förtroendevalda i de svenska kommunerna till cirka 38 000 personer (Järnbert och Olofsson 2012). Det motsvarar endast en halv procent av de röstberättigade i 2010 års val till kommunfullmäktige. Ur det perspektivet måste omkring 20 procent uppdragsvilliga trots allt betraktas som en ganska stor källa att ösa ur. Trots detta uppger alltså många partiorganisationer ändå att de har svårigheter med att finna lämpliga och uppdragsvilliga personer. De tycks inte väcka tillräckligt intresse bland medborgarna.

Mot den bakgrunden är det relevant att ställa frågan: Hur går det till när personer kommer in i politiken? Det finns undantag, men nästan alla som kandiderar i allmänna val eller utses till politiska förtroendeuppdrag är partimedlemmar. Ett första steg mot att bli förtroendevald består därmed vanligen i att bli medlem i ett politiskt parti. Som vi beskrev i kapitel 2 är det en central uppgift för partierna att rekrytera medlemmar, men det kan naturligtvis även vara så att det är den intresserade medborgaren som söker upp partiet för att gå med som medlem.

Som framgår av tabell 3.1 visar vår undersökning att mer än hälften av kandidaterna i 2014 års val till kommunfullmäktige har gått med i ett politiskt parti genom ett eget initiativ. Den andra hälften har på något sätt blivit uppmanad eller på annat sätt påverkad av någon annan aktör för att ta det steget. Detta sker framför allt genom att personer blir tillfrågade av någon som rör sig i samma kretsar, framför allt av vän eller bekant men i viss utsträckning av en familjemedlem, någon på arbetsplatsen eller en granne. Endast 14 procent uppger att de gick med i ett politiskt parti efter att på något sätt ha blivit kontaktade av partiet.

Tabell 3.1. Sätt att gå med i ett politiskt parti. Procent

	Nya kandidater	Samtliga
Eget initiativ	62,2	55,6
Kontaktad av politiskt parti	11,1	13,9
Tillfrågad av familjemedlem	4,6	6,5
Tillfrågad av vän eller bekant	16,9	18,1
Tillfrågad av granne	0,3	0,3
Tillfrågad av någon på arbetsplatsen	2,1	3,6
Annat sätt	2,8	2,0
Totalt	100	100
Antal svarande	521	2 028

Kommentar: Den fråga som ställdes löd: ”Hur gick det till när du valde att gå med i ett politiskt parti?”

Många av dem som kandiderade till kommunfullmäktige 2014 har varit med länge i politiken. En intressant fråga är om de som är nya i kommunpolitiken skiljer sig från övriga när det gäller hur de blev politiskt aktiva. I tabell 3.1 redovisas även hur det ser ut för dem som inte kandiderade till kommunfullmäktige 2010 och som uppger att de inte har haft något kommunpolitiskt uppdrag tidigare.<sup>3</sup> Som framgår av tabellen är det än vanligare bland dem att gå med i ett politiskt parti genom ett eget initiativ.

I många fall är det säkert en kombination av aktörer och faktorer som påverkar beslutet att gå med i ett politiskt parti. Men för de flesta tycks det vara det egna initiativet som avgör att man tar steget in i ett politiskt parti. Detta resultat stämmer väl överens med vad som återfunnits i tidigare studier (jämför Erlingsson och Öhrvall 2010; Järnbert och Wilén 2013). Endast en mindre andel av de svarande uppger att de har gått med efter att ha blivit kontaktade av ett parti. En stor andel har istället gått med efter att någon i deras nätverk har frågat dem.

Det är förstås inget konstigt med att personliga nätverk spelar stor roll för rekrytering. Men risken med detta är att sociala nätverk tenderar att vara socialt homogena. Detta gör att de som rekryteras på olika sätt liknar dem som redan är politiskt aktiva, och då kan rekrytering som bygger på existerande nätverk förstärka social snedrekrytering (jämför Leighley 1995). Det är möjligt att partierna redan i dag gör omfattande insatser för att rekrytera personer och att det trots detta bara är en mindre del av kommunpolitikerna som kommit in genom partiernas uppsökande verksamhet. Men om partierna i dag inte arbetar aktivt och systematiskt med uppsökande verksamhet för att rekrytera medlemmar, skulle det kunna finnas en outnyttjad potential, i synnerhet om man rör sig utanför de nätverk som nuvarande medlemmar täcker in. Bland annat vet vi exempelvis att ungas och utrikes föddas underrepresentation i kommunfullmäktigen inte kan förklaras av att de skulle vara mindre villiga att ta på sig uppdrag än andra grupper i samhället (se Nielsen 2001; jämför Johansson 2008).

Från vår undersökning kan vi även utläsa att mer än hälften av kandidaterna 2014 gick med i ett parti innan de fyllde 30 år. Visserligen har inte alla de som besvarat undersökningen fyllt 50 år, men även om vi endast ser till de kandidater som är 50 år eller äldre är det ändå 46 procent som gick med innan de fyllde 30 år. Med tanke på vikten av att tillfråga personer för att rekrytera dem in i politiken kan detta visa på en möjlig outnyttjad potential. Det är lätt att göra misstaget att tro att man måste

<sup>3</sup> För dem som svarade i den andra enkätomgången, men inte i den första, har vi inte uppgift om tidigare kommunala förtroendeuppdrag, utan för dem baseras indelningen endast på om de kandiderade 2010. Det är möjligt att en del som inte kandiderade 2010 har kandiderat vid något val längre tillbaka i tiden, men vi har tyvärr inte uppgift om det.

vända sig till unga personer för att hitta nytt blod. Det kan vara så att lite äldre personer, som i högre grad har rotat sig och kanske även kommit mer i kontakt med den kommunala förvaltningen i större utsträckning än yngre, har ett minst lika stort intresse för att engagera sig politiskt trots att de tidigare inte har gått med i något parti.

Bland dem som går med i ett parti när de är unga spelar familjen en viktig roll: 39 procent av kandidaterna uppger att de har föräldrar som varit medlemmar i ett politiskt parti, och bland dem som har det är det en större andel som blev partimedlem i en tidig ålder.

## Att kandidera i allmänna val

Inför allmänna val bestämmer varje parti vilka kandidater som ska placeras på partiets valsedel och i vilken ordning de ska stå. Detta kan ske på olika sätt i olika partier. När vi frågade kandidaterna i 2014 års val uppgav de att medlemmarna och valberedningarna var de som hade mest inflytande över hur valsedlarna sattes samman inför valet, nästan hälften av dem svarade att dessa i hög grad påverkar valsedelns sammansättning. Strax därefter kommer den lokala partiledningen – 35 procent ansåg att de i hög grad påverkar valsedelns sammansättning. Resultaten varierar mellan de olika partierna: bland kandidaterna för Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna anses valberedningen ha mest påverkan på valsedeln, medan kandidaterna från övriga rikspartier svarar att det är medlemmarna som har mest påverkan på valsedeln.

Politiska åsikter och kompetens anses vara de viktigaste egenskaperna som gör att politiker hamnar på valbar plats. Men också här återfinns intressanta skillnader mellan partierna. Bland kandidaterna för Socialdemokraterna kommer politiska åsikter och lojalitet mot partiet före kompetens, medan det bland moderater anses att kompetens är det viktigaste skälet till att personer hamnar på valbar plats.

En intressant fråga är i vilken mån kandidaterna själva aktivt tar initiativ för att komma med på partiernas valsedlar? Av vår undersökning framkommer att de flesta kandidater har blivit ombudda att ställa upp och accepterat det. 77 procent uppgav detta alternativ, och endast 21 procent uppgav att de själva bad om att få bli uppsatta på valsedeln. Ett par procent uppgav att de har blivit placerade på valsedeln mot sin vilja eller att de inte vet varför de har hamnat där. Svaren är i linje med vad en tidigare studie avseende 2010 års val visade (Järnbert och Wilén 2013). Om vi ser till de olika partierna ser det ut på liknande sätt i alla rikspartier. Emellertid utgör Sverigedemokraterna och Moderaterna undantag här. Över 40 procent av kandidaterna för dessa två partier svarade att de själva bett om att stå på valsedeln.

Man skulle kunna tänka sig att detta är något som skiljer sig åt beroende på erfarenhet, och att de som för första gången vill slå sig in i politiken i högre grad är benägna att själva be om en plats på valsedeln. Så är inte fallet. Om vi ser till dem som kandiderade 2010 och som saknade tidigare erfarenhet av kommunpolitik skiljer de sig inte från övriga i det här avseendet.

Det flesta som kandiderar har alltså inte själva bett om att bli placerade på valsedeln. Detta kan vid första anblick tyckas vara förvånande, men hänger troligen samman med partiernas procedurer för att fastställa valsedlar och hur man som presumtiv kandidat förväntas agera inom ramen för dessa processer. Att man inte ber om att hamna på valsedeln behöver således inte indikera en brist på politisk ambition. Men, samtidigt visar vår undersökning – uppseendeväckande nog – att nästan var fjärde kandidat inför 2014 års val *inte* ville bli invald i kommunfullmäktige. Endast 38 procent av dem som kandiderade uppgav att de väldigt gärna ville bli invalda.

En del av dem som kandiderar kommer också att bli invalda i kommunfullmäktige, men de flesta kommer inte att bli det. Bland kandidaterna finns en stor variation när det gäller om de tror att de kommer att bli invalda eller inte. Drygt hälften av kandidaterna i 2014 års val till kommunfullmäktige trodde att de skulle

bli invalda och av dem var hälften helt säkra på det. Av dem som inte trodde att de skulle bli invalda var det lite mindre än hälften som var säkra i sin uppfattning.

Hur träffsäkra var då kandidaterna i sina prognoser? Det visar sig att de är ganska bra på att förutspå huruvida de kommer att komma in i fullmäktige eller inte. Bland dem som var säkra på att bli invalda kom över 80 procent in och bland dem som var säkra på att de inte skulle bli invalda blev endast under en procent det. De kandidater som var mer osäkra på sin framgång hade, mycket riktigt, ett mer blandat utfall.

Värt att notera är att 5 procent av de kandidater som helst inte ville bli invalda och 1 procent av dem som absolut inte ville bli invalda i slutänden trots allt blev det. Samtidigt ser vi hur 43 procent av kandidaterna som väldigt gärna ville bli invalda, inte kom in. Det kan tänkas att de som blev invalda mot sin önskan besitter kunskaper och erfarenheter som är av avgörande betydelse för fullmäktiges arbete, men det går inte att förbise det något sorgliga faktum att det i valda församlingar sitter politiker som helst inte skulle vilja vara där.

## Förväntningar och intressen

I vår undersökning har vi ställt frågor om motiven till att man kandiderar till kommunfullmäktige. Framför allt är det mer generella och övergripande motiv som framhålls. Det skäl som störst andel framförde som viktigt var viljan till att bidra till ett bättre samhälle: 82 procent av kandidaterna svarade att det var ett mycket viktigt skäl till att de kandiderar. Till detta ska läggas att 65 procent av kandidaterna svarade att ett mycket viktigt skäl var ett generellt engagemang i politik och samhällsfrågor. Noteras bör att färre framhöll insatser för specifika grupper eller engagemang i särskilda frågor som avgörande skäl till att man kandiderade. Än mer ovanligt var det att framhålla främjandet av en framtida yrkeskarriär, eller en språngbräda till en framtida politisk karriär, som skäl till att kandidera.

Kandidaterna hade generellt sett relativt höga förväntningar på uppdraget. En femtedel av kandidaterna förväntade sig att de skulle komma att få igenom en sakfråga under mandatperioden. Åtta av tio trodde att de i hög eller ganska hög utsträckning skulle komma att få genomslag för egna argument och åsikter i partigruppen. Strax under hälften av kandidaterna trodde att de kommer få genomslag för de egna argumenten i fullmäktige. Mer än 90 procent uppgav att de trodde att de i hög eller ganska hög grad skulle få inblick i den lokala politiken och tre fjärdedelar trodde att de i hög eller ganska hög grad kommer att bidra till att göra kommunen bättre.

Generellt sett har kandidater som saknar tidigare kommunpolitisk erfarenhet lägre förväntningar jämfört med vad övriga har. Det förefaller rimligt. Erfarenhet torde öka sannolikheten att nå tunga poster och på andra sätt, exempelvis genom redan uppbyggda sociala nätverk i kommunpolitiken, få större inflytande över politiken. Då vi kommer att följa de kandidater som fick förtroendeuppdrag efter 2014 års val, ska det bli mycket intressant att senare studera huruvida deras förväntningar i slutänden infriades eller inte.

Om vi ser till vilka förtroendeuppdrag som är mest eftertraktade kan vi, månne något överraskande, konstatera att de tunga maktpositionerna inte verkar vara det. Det var färre som svarade att de ville sitta i kommunstyrelsen jämfört med i någon annan nämnd, och en betydligt större andel uttryckte intresse för en ledamotspost än för ett ordförandeuppdrag.

Om vi istället jämför olika politikområden kan vi konstatera att det område som åtnjuter allra störst intresse bland kandidaterna är skola och barnomsorg, följt av äldreomsorg och social omsorg samt hälso- och sjukvård. Ungefär hälften av kandidaterna uppgav att de i hög grad har intresse av skola och barnomsorg och en något mindre andel svarade att de i hög grad har intresse av äldreomsorg och social omsorg samt hälso- och sjukvård. Det finns ett ganska stort intresse för styrelseuppdrag i kommunala bolag (närmare hälften uppgav inför valet att de i hög

eller ganska hög grad var intresserade av att ta på sig ett sådant uppdrag). Men här finns en tydlig skillnad i intresse mellan könen: män är i högre grad intresserade än kvinnor. Män får också i högre grad sådana uppdrag. Av dem som efter valet fick styrelseuppdrag i kommunala bolag var två tredjedelar män. Minst intresse bland våra respondenter fanns för tekniska nämnder.

# Valkampanjen 2014

Valåret 2014 innebar något unikt. Aldrig tidigare har vi i Sverige haft EU-val samma år som val till riksdag, landstings- och kommunfullmäktige. Totalt sett innebar det 312 val till olika politiska församlingar. Detta gav ett stort politiskt intresse och valdeltagandet steg i nästan alla dessa 312 val. Andelen röstande sjönk endast i 17 kommuner.

I vilken grad var då kandidaterna i valet till kommunfullmäktige engagerade i 2014 års valkampanj? Fyra av tio svarade att de var engagerade i hög grad och tre av tio i ganska hög grad (alltså svarade sju av tio svarade att de antingen var engagerade i hög grad eller i ganska hög grad). Men det finns stora skillnader mellan kommuner, partier och huruvida kandidaterna bedrev egen personvalskampanj eller inte. När kandidaterna ombads uppskatta hur mycket tid de ägnat åt valkampanjen de fyra sista veckorna fram till och med valdagen 2014 uppgav ungefär en femtedel av kandidaterna att de ägnade den under 10 timmar, hälften mellan 10 och 40 timmar och ungefär en tredjedel att de ägnade den över 40 timmar.

I boken *Get out the vote!* går Donald P. Green och Alan S. Gerber (2004) igenom vad forskningen säger om hur pass effektiva olika sätt att få väljarna till valurnorna är. Där framhålls dörrknackning som en av de mer effektiva metoderna, men även utdelning av flygblad kommer väl ut om man tar hänsyn till de arbetsinsatser som krävs. Om vi ser lite bredare på frågan, har de valkampanjer som Obama bedrev i de två senaste amerikanska presidentvalen – med användning av avancerande statistiska metoder och organisering av stora mängder volontärer – väckt intresse på många håll i världen. Vissa svenska partier verkar ha tagit intryck och framhållit dörrknackning som en metod som det skulle satsas på i 2014 års val. Exempelvis lanserade Socialdemokraterna något de kallade *Samtalskampanjen* där dörrknackning och 1,5 miljoner samtal med väljare skulle genomföras.

Vad visar då våra data? De vanligaste aktiviteterna som kandidaterna genomförde under valkampanjen var att stå i valstuga och att dela ut flygblad – 80 respektive 77 procent uppgav att de gjorde det. Endast 31 procent har mött väljare genom att ha knackat dörr. 26 procent av kandidaterna uppgav att de skrev någon debattartikel under valrörelsen, och 34 procent angav att de deltog i någon debatt. 14 procent svarade att de hade talat vid ett torgmöte. Vi kan konstatera att endast en mindre del av kandidaterna i 2014 års val var aktiva dörrknackare trots att det var en kampanjform som diskuterades flitigt inför valet. Flygbladsutdelning och valstugearbete var i stället betydligt mer vanligt förekommande aktiviteter.



Tabell 4.1. Aktiviteter i valkampanjen 2014. Procent

	Nya kandidater	Samtliga
Dörrknackning	23,4	31,1
Delat ut flygblad	78,5	80,2
Arbetat i valstuga	74,7	76,7
Skrivit debattartikel	19,8	26,3
Deltagit i politisk debatt	24,9	33,8
Talat vid torgmöte	11,9	14,4
Antal svarande	394	1 503

Kommentar: varje respondent har för respektive aktivitet angett om de har varit med och genomfört den.

Om vi ser till dem som inte kandiderade till 2010 års val, och även saknar annan tidigare erfarenhet av kommunpolitik, var de generellt sett något mindre engagerade i valrörelsen jämfört med övriga kandidater. Huruvida detta beror på att de kände sig mindre engagerade i valrörelsen, eller om partierna inte använde sig av dem i samma utsträckning än andra, går inte att avgöra från de data vi har tillgång till.

## Personvalskampanjer

År 1998 infördes möjligheten att personrösta i val till kommunfullmäktige. Reformen innebär att de mandat ett parti fick i ett val i första hand fördelades till kandidater efter det antal personröster som de erhöll. Det finns dock en begränsning i och med att en kandidat måste få personröster som motsvarar minst 5 procent av partiets röster och att rösterna är minst 50 till antalet för att en kandidat ska kunna bli invald genom personröster. De mandat som inte kan tillsättas genom personröster tillsätts efter den ordning som kandidaterna står på valsekeln.

Väljarna har dock inte tagit till sig reformen i någon nämnvärd utsträckning. I 2014 års val till kommunfullmäktige använde sig endast 29 procent av de röstande av möjligheten att personrösta. Dessutom påverkar inte personrösterna i någon nämnvärd grad vilka som blir invalda. Väljarna personröstar i hög grad på kandidater som redan är högt placerade på valseklarna och som därmed ändå hade blivit valda. Av dem som blev invalda i 2010 års val till kommunfullmäktige var det endast 2 procent som blev invalda med hjälp av personröster och som annars inte hade blivit invalda genom sin placering på valsekeln (Järnbert och Olofsson 2012). Samtidigt bör man vara medveten om att det finns nya forskningsresultat som tyder på att personröster har större betydelse än vad som tidigare har antagits in forskningen. Olle Folke och Johanna Rickne (2012) visar i en studie att det har betydelse för en politikers karriär om man blir personvald eller inte. Kandidater som kryssas in tenderar att gynnas i nominering till förtroendeuppdrag efter valet och även när valseklar sätts samman inför nästkommande val.

Hur vanligt är det då att kandidater bedriver egna personvalskampanjer? I vår undersökning uppgav knappt 9 procent att de bedrev en egen personvalskampanj inför 2014 års val till kommunfullmäktige. Andelen som bedriver egen personvalskampanj är större i stad än på landsbygd.

Vidare visar våra resultat att de som bedrev en egen personvalskampanj i högre grad än andra var engagerade i valet: de var mer engagerade i partiets valkampanj och de ägnade också mer tid åt kampanjarbete.

Att bedriva en personvalskampanj uppfattas på olika sätt inom olika partier. Inom partierna i Alliansen uppgav över hälften av kandidaterna att det uppfattas som övervägande positivt att bedriva personvalskampanj och enbart några procent

svarade att det uppfattas som övervägande negativt. Inom Vänsterpartiet är förhållandet nästan det motsatta: över hälften uppgav att personvalskampanjer uppfattas som någonting övervägande negativt och några enstaka procent svarade att det uppfattas som övervägande positivt. Övriga partier befinner sig mellan dessa två positioner. Tio procent av socialdemokraterna svarade att personvalskampanjer uppfattas övervägande positivt, medan nästan 30 procent uppgav att det uppfattas som någonting övervägande negativt. Bland kandidaterna för Miljöpartiet och Sverigedemokraterna är det ungefär lika stor andel som angav att personvalskampanj huvudsakligen uppfattas som någonting positivt och de som svarade att det uppfattas som någonting övervägande negativt.

## Hur blir man bemött?

Vi har ställt frågor om hur kandidaterna, i egenskap av just kandidater och partiaktiva, har bemötts av olika grupper under 2014 års valkampanj. Den generella bilden är mycket positiv. De allra flesta upplever att deras engagemang har bemötts positivt av familj, släkt och vänner och andra förtroendevalda. Även från arbetskamrater, grannar och andra kommuninvånare har bemötandet varit övervägande positivt. Inte heller medias bemötande har generellt sett upplevts som något negativt. Endast ett fåtal procent har upplevt ett övervägande negativt bemötande från dessa olika grupper. Bilden av bemötandet bekräftar resultat från tidigare studier om hur folkvalda upplever att det har blivit bemötta av olika grupper (jämför Erlingsson och Öhrvall 2010; Järnbert och Wilén 2013).

Även om det endast är en liten del av kandidaterna som har upplevt ett övervägande negativt bemötande, ska resultatet inte tas som förevändning för att negligera de problem som trots allt finns. Detta då frågan gällde den övervägande bilden och därmed kan innefatta undantag. Vidare är det föga tröst för den som i praktiken har haft en negativ erfarenhet att sådant bemötande hör till undantagen. Ett negativt bemötande kan dessutom innefatta sådant som går över gränsen för vad som är tillåtet. Exempelvis vet vi från en omfattande undersökning genomförd av Brottsförebyggande rådet (2012) att 15 procent av ledamöterna i kommunfullmäktige blev utsatta för hot, våld eller trakasserier under år 2011. Inom vissa grupper var det än vanligare att bli utsatt. Framför allt gällde det ledamöter för Sverigedemokraterna, liksom individer som satt på tunga poster i kommunen. En liknande bild gavs av en undersökning genomförd av SCB (Järnbert och Wilén 2013). Där uppgav 23 procent av ledamöterna i fullmäktige att de *någon gång* utsatts för hot, våld eller trakasserier och 14 procent hade blivit utsatta under de två första åren av mandatperioden 2010-2014.

Även vi har i vår undersökning ställt frågor om utsatthet och i vårt fall avser frågorna upplevelser under valkampanjen 2014. Det är en kortare referensperiod än i de ovan nämnda undersökningarna, men det är samtidigt en period som är politiskt mer intensiv. Våra resultat visar att av kandidaterna till kommunfullmäktige var det 7 procent som i rollen som kommunpolitiker uppgav att de blivit utsatta för hot, våld eller trakasserier under valkampanjen 2014.

Men det finns skillnader mellan olika typer av kommuner och partier och i synnerhet efter hur pass profilerad man var som kandidat. Bland de kandidater som var placerade högst på sitt partis valsedel, liksom bland dem som bedrev en personvalskampanj, var förekomsten av hot, våld eller trakasserier mer än dubbelt så stor. I likhet med tidigare undersökningar visar vår studie att Sverigedemokrater i betydligt högre grad än andra uppger att de utsätts för hot, våld och trakasserier.

# Fördelning av förtroendeuppdrag

Det finns förhållandevis begränsat med forskning om hur den interna partidemokratien i de svenska partierna fungerar. Forskningsbristen är än större när det gäller frågan om hur det går till när politiska partier fördelar förtroendeuppdrag efter allmänna val. Eftersom de politiska partierna är den representativa demokratis huvudinstrument för att finna och engagera personer till politiska förtroendeuppdrag är det en viktig uppgift för forskningen att stärka kunskapen om hur det går till när en individ går från att vara engagerad i ett parti till att i slutänden få ett förtroendeuppdrag. Som nämndes i kapitel 2 har antalet förtroendeuppdrag minskat över tid. Efter valet 2010 var det drygt 62 000 uppdrag som skulle tillsättas i kommunerna. Det är inte alla kandidater i 2014 års val till kommunfullmäktige som ser utvecklingen som bekymmersam: 23 procent av dem svarade att det är ett mycket eller ganska bra förslag att minska antalet förtroendeuppdrag i kommunerna. Dock ansåg 47 procent att det är ett dåligt förslag, medan resterande 30 procent tyckte att det varken är en bra eller dålig idé.

Om vi ser till förtroendeuppdrag som fördelades efter 2014 års val, hur nöjda var kandidaterna med vilka poster de fick? När vi ställde frågan i vår enkät i januari 2015 uppgav en överväldigande majoritet av kandidaterna att de var nöjda med de förtroendeuppdrag som de fick (eller inte fick) efter valet 2014: över hälften svarade att de i hög grad var nöjda och om vi även räknar med dem som var ganska nöjda ligger andelen på hela 85 procent. Ungefär lika stor andel uppgav att förtroendeuppdragen fördelats på ett transparent sätt och endast en något mindre del (72 procent) uppgav att de haft inflytande över vilka som blev nominerade till förtroendeuppdragen.

Huruvida man är nöjd med de uppdrag man har tilldelats tycks hänga samman med hur man bedömer processen där personer nomineras till förtroendeuppdrag och om man själv har varit delaktig i den processen. Av dem som uppgav att de kände sig delaktiga i processen, och tyckte att utnämningen fungerade på ett transparent sätt, var 90 procent i ganska hög eller hög grad nöjda med de förtroendeuppdrag de fått och inte fått efter valet. Men bland dem som svarade att de inte haft inflytande över vilka som nominerats till förtroendeuppdragen uppgav 35 procent att de i låg grad eller inte alls var nöjda med de förtroendeuppdrag de fått efter valet. Det ser ungefär likadant ut för de som svarade att de inte tycker att personer nominerats på ett transparent sätt: en femtedel av dessa uppgav att de inte alls var nöjda med de förtroendeuppdrag de fått efter valet. Bland dem som svarade att de inte haft inflytande över vilka som nomineras samt att de inte tyckte att personer har nominerats på ett transparent sätt är det ungefär lika stor andel som är missnöjda och som är nöjda med förtroendeuppdragen de fått efter valet. Heltidspolitiker hör till den grupp som var mest nöjd med de förtroendeuppdrag de fick efter valet, vilket kanske inte är så förvånande. Vi kan även konstatera att de som blev invalda till kommunfullmäktige var i högre grad nöjda än de som inte blev invalda.

Om vi jämför vilka politikområden som kandidaterna uppgav att de var intresserade av inför 2014 års val och vad de sedan fick för uppdrag hittar vi ett samband. De allra flesta som har fått kommunala förtroendeuppdrag arbetar med politikområden som de tidigare uttryckt intresse för. Vi kan dock notera att det bland dem som fått uppdrag inom de mindre populära områdena finns en inte obetydlig del som inför valet inte var intresserad av dessa områden. Det gäller framför allt bland dem som fått förtroendeuppdrag som i hög grad handhar teknisk förvaltning och plan- och byggärenden. Det är dock möjligt att intresset väcks i takt med att de får jobba med dessa frågor.

# Den lokala demokratin och rollen som förtroendevald

Om man lyssnar på våra respondenter är makten i kommunerna inte fördelad på det sätt som de anser att den borde vara. Bland kandidaterna i 2014 års val ansågs kommunstyrelsen – följt av kommunstyrelsens ordförande och kommunfullmäktige – vara de aktörer som har mest inflytande över kommunpolitiken. Men när de tillfrågades om var makten *bör* ligga blev ordningen en annan. Då kom kommunfullmäktige högst upp, följt av kommunstyrelsen och medborgarna.

Skillnaden är störst när det gäller kommunstyrelsens ordförande – 65 procent uppgav att kommunstyrelsens ordförande har stort inflytande, medan 27 procent var av uppfattningen att kommunstyrelsens ordförande *bör* ha stort inflytande. De som är nya i politiken är av ungefär samma uppfattning som övriga kommunpolitiker, även om de i något lägre grad svarar att kommunstyrelsen och kommunstyrelsens ordförande har stort inflytande och i något högre grad svarar att stort inflytande ligger hos kommunfullmäktige. Möjligen är det en uppfattning som förändras i takt med att de lär känna kommunpolitiken närmare.

Här kan det vara på sin plats med en kortare historisk tillbakablick för att slå tillbaka villfarelsen att debatten om fullmäktiges betydelse och dess relation till andra kommunpolitiska organ skulle vara ny, och därmed tillbakavisa att de resultat vi ser här skulle kunna tas till intäkt för att den lokala demokratin plötsligt drabbats av en kris. Stig Montin (2006:8f) visar nämligen att den påstådda försvagningen av kommunfullmäktige i förhållande till de förvaltande och verkställande organen debatterats åtminstone under en 50-årsperiod. Redan på 1960-talet skrev nämligen Hans Wergenius (refererad i Montin 2006) att fullmäktige sjunkit till en ”registreringsinstans”, medan verkliga avgöranden träffas i kommunernas styrelser. Detta resonemang återfanns drygt 20 år senare i Lokaldemokratikommitténs (1993) slutbetänkande där man konstaterade att fullmäktigedebatter bara var ”spel för gallerierna” och att fullmäktige mest påminde om ett ”transportkompani”. Kommunala förnyelsekommittén (1996) förmedlade samma bild, och Kommundemokratikommittén (2001) uppmanade exempelvis fullmäktige att ”ta makten över dagordningen” och ”mer aktivt medverka i beredningsprocessen”.

Tillbaka till våra resultat så. De flesta kandidater verkar trots missnöjet med hur makten fördelas ändå vara nöjda med hur demokratin fungerar på den kommunala nivån – två tredjedelar uppgav att de var mycket eller ganska nöjda med hur demokratin fungerar i deras kommun. Det är ungefär en lika stor andel som var nöjda med demokratin på riksnivån, medan det är betydligt mindre andelar som var nöjda med demokratin i sitt landsting (eller sin region) och med demokratin på EU-nivå. De som varit i politiken sedan tidigare är mer positiva än de som är nya. Ett intressant resultat är att bland dem som saknade tidigare politisk erfarenhet var de som blev invalda 2014 mindre nöjda med hur demokratin fungerar i kommunen än de som inte blev invalda. Även värt att notera är att de som uppgav att de var missnöjda med hur demokratin fungerar i kommunen blev invalda i kommunfullmäktige i ungefär samma utsträckning som de som var positivt inställda.

Vi tycks alltså inte ha en situation där det finns en grupp kandidater som är inne i systemet och är nöjda med hur det fungerar och en annan grupp som står utanför och är missnöjda.

En respondent uttrycker det på ett sätt som är talande för de förtroendevalda som lyckas komma in i kommunfullmäktige:

*Jag har förtroendeuppdrag och kandiderar för fortsatta uppdrag för att jag vill vara med och påverka. Jag gör det inte för min egen skull utan ser mitt engagemang som en plikt mot samhället. Jag är inte den som vill sitta och klaga utan vill göra något åt det som inte fungerar bra.*

## Synen på folkomröstningar och folkinitiativ

Under 1990-talet förekom en intensiv debatt om hur den kommunala demokratin skulle kunna förstärkas. Som ett resultat av den debatten kom 1994 möjligheten för medborgare att initiera folkomröstningar genom så kallade folkinitiativ. År 2011 förstärktes medborgarnas möjligheter ytterligare genom att lagen förändrades. Den nya lagstiftningen innebär att om 10 procent av den röstberättigande befolkningen i en kommun genom namnunderskrifter begär en folkomröstning räcker det att en tredjedel av ledamöterna i fullmäktige stöder initiativet för att en folkomröstning ska hållas. Förändringen har medfört att såväl antalet folkinitiativ som antalet kommunala folkomröstningar ökat (Jungar 2013).

Valdeltagandet i de kommunala folkomröstningar som har kommit till stånd har dock varit jämförelsevis lågt. I en genomgång av statsvetaren Ann-Cathrine Jungar (2013) framkom dessutom att av tio folkomröstningar som hade genomförts med anledning av folkinitiativ hade fullmäktige respekterat valets resultat i endast ett fall. I tre fall hade fullmäktige ännu inte fattat beslut, och i övriga sex fall valde fullmäktige att inte följa folkomröstningens utslag. Ett liknande resultat presenteras i en annan studie (Wänström 2015). Visserligen är dessa folkomröstningar endast rådgivande, men det kan för medborgare tyckas märkligt att man ges möjligheten att göra sin röst hörd för att sedan upptäcka att politikerna ändå inte lyssnar. I huvuddelen av fallen där fullmäktige valt att inte hörsamma folkomröstningens resultat har det motiverats med att valdeltagandet var lågt (Jungar 2013).

På ett mer principiellt plan finns ett problem med att en majoritet av folkinitiativen har gällt frågor där kommunfullmäktige redan har fattat ett beslut (Jungar 2013). Att riva upp beslut kan få andra följder som kanske inte var helt klargjorda vid tidpunkten för folkomröstningen. Och framför allt blir det svårare att veta vem som väljarna ska utkräva ansvar av. Mot bakgrund av detta är det intressant att veta mer om hur kommunpolitiker ser på direktdemokrati i form av folkomröstningar.

Av vår enkät framkommer att nästan 40 procent av kandidaterna i 2014 års val ansåg att det är ett bra eller mycket bra förslag att genomföra fler kommunala folkomröstningar. 28 procent var av uppfattningen att det är ett dåligt eller mycket dåligt förslag. Vi har även ställt mer specifika frågor kring folkinitiativ och det visar sig att en majoritet av kandidaterna ansåg att medborgares möjligheter till folkinitiativ är bra som de är i dag. 67 procent var av den uppfattningen och 27 procent tyckte till och med att det borde bli enklare för medborgare att få till stånd folkomröstningar. Bland de kandidater som svarade att det är ett bra eller mycket bra förslag att genomföra fler folkomröstningar ansåg en majoritet att det ska bli enklare för medborgare att få till stånd en folkomröstning. Endast 6 procent av kandidaterna ville att det ska bli svårare för medborgare att få till stånd folkomröstningar.

Vårt att notera är att de kandidater som framförde att det borde bli enklare att få till folkomröstningar var betydligt mindre positiva till hur demokratin fungerar i kommunen jämfört med övriga kandidater.

## Uppdraget som förtroendevald

Det finns varierande uppfattningar om vem man anser sig företräda när man iklär sig rollen som politiskt förtroendevald. I vår enkätundersökning frågade vi kandidaterna om de ansåg sig i första hand företräda väljarna, partiet eller den personliga övertygelsen. Det finns en skillnad bland kandidaterna avseende hur de uppfattar sitt uppdrag som förtroendevald. 60 procent av kandidaterna uppgav att de primärt företräder väljarna, medan 30 procent svarade att de företräder partiet och 10 procent svarade att de först och främst företräder en personlig övertygelse. Uppfattningen i denna fråga är densamma före och efter valet och de som är nya i politiken svarar i stort sett likadant som de som har längre erfarenhet av kommunpolitik.

Om vi jämför hur det ser ut inom olika partier framträder en del skillnader. Bland kandidater för Centerpartiet, Folkpartiet, Moderaterna och Miljöpartiet är det betydligt vanligare att uppge att man företräder den personliga övertygelsen än vad det är bland kandidaterna för övriga rikspartier. Vänsterpartiets kandidater, och i viss mån även Socialdemokraternas och Kristdemokraternas kandidater, är mer benägna än andra att uppge att de i första hand företräder partiet.

Vi ställde även en fråga om det är viktigare för en folkvald att ha generella kunskaper inom en rad områden eller om det är viktigare att ha djupa kunskaper inom vissa specifika områden. Av kandidaterna 2014 uppgav 66 procent att det är viktigare med generella kunskaper och 27 procent att det är viktigare med djupa kunskaper inom vissa områden. De resterande 7 procenten hade inte någon uppfattning.

## Utbildningsinsatser

En av de uppgifter som de politiska partierna fyller i det svenska politiska systemet är att utbilda personer så att de ska kunna axla politiska förtroende-uppdrag. På ett mer allmänt plan kan medlemskap i ett parti innebära träning för ett sådant uppdrag. Tidigare forskning visar att partimedlemskap, men även medlemskap i andra typer av föreningar, ger färdigheter som kan komma till användning vid politiska förtroendeuppdrag (Verba och Nie 1972; se även Leighley 1995). Men man kan även tänka sig mer fokuserade utbildningsinsatser med ett tydligt syfte att förbereda personer inför ett politiskt uppdrag. Sådana insatser kan även arrangeras av andra aktörer än de politiska partierna, till exempel kommunfullmäktige självt. Mot bakgrund av att det finns problem med förtida avhopp från kommunpolitiken är det av intresse om sådana utbildnings-insatser görs för att förbereda dem som är på väg in i politiken.

I vår enkätundersökning frågade vi kandidaterna i 2014 års val till kommunfullmäktige om de hade erbjudits någon utbildning inför valet. 55 procent hade fått ett sådant erbjudande. Andelen var ungefär densamma om vi begränsar oss till de kandidater som inte hade någon tidigare erfarenhet av kommunala förtroendeuppdrag. Det är framför allt genom de politiska partierna som sådana utbildningar erbjuds. Inför valet hade 52 procent av kandidaterna fått ett sådant erbjudande från sitt parti. Endast 6 procent hade inför valet erbjudits utbildning av kommunen, och 2 procent av någon annan aktör.

Inför valet 2014 fick vi möjlighet att, i samarbete med SVTPejl, fråga de lokala partiorganisationerna om de hade någon utbildningsinsats som riktades särskilt till dem som kandiderade. Då uppgav 81 procent av partiorganisationerna att de hade det. Med tanke på att bara 52 procent av kandidaterna uppgav att de fått ett sådant erbjudande förefaller det som om kunskapen om partiernas insatser inte riktigt har nått ut till alla kandidater.

Givet att de uppgifter vi har tillgång till stämmer torde det finnas utrymme för förbättringar till kommande valår avseende utbildningsinsatser. Det är naturligt att det är partierna, snarare än kommunerna, som erbjuder kandidater utbildning inför

ett val (eftersom alla kandidater inte får ett förtroendeuppdrag). Samtidigt kan det vara bra att vara förberedd på det som komma skall. Som en av de svarande i vår undersökning uttrycker det:

*Det är jättekul att vara politiker! Att vara med och fatta beslut i en nämnd i frågor som rör den egna kommunen, är toppen! Jag hade behövt mera utbildning innan uppdraget började. Men det blir ju ny kunskap allt efter som ärendena avlöser varandra.*

Efter valet, då fullmäktigeplatser och övriga uppdrag har fördelats, är situationen en annan vilket också visar sig i vår andra enkät som gick ut i början av 2015. Av den framgår att 77 procent av kandidaterna har erbjudits någon utbildning efter valet och här spelar kommunen en betydligt större roll. Om vi begränsar oss till dem som blev invalda i kommunfullmäktige är det 93 procent som har blivit erbjudna någon form av utbildning.



# Livspusslet och det politiska engagemanget

Vi vet från tidigare studier att de flesta som lämnar kommunfullmäktige innan mandatperiodens slut gör det av privata skäl (Erlingsson och Öhrvall 2010; Järnbert och Wilén 2013). Med privata skäl menar vi skäl som inte har med innehållet i själva förtroendeuppdraget att göra. Det handlar vanligtvis om flytt från kommunen, förhållanden i arbetslivet, familje- eller hälsoskäl. När det gäller att kombinera å ena sidan ett förtroendeuppdrag och å andra sidan arbete, familj och övrigt privatliv uppstår problem för många. Tiden är visserligen en jämlikt fördelad resurs: alla har samma 24 timmar på ett dygn att fördela på livets olika plikter och aktiviteter. Men för många kommunpolitiker verkar det vara svårt att få dessa timmar att räcka till att även hinna med ett politiskt förtroendeuppdrag.

Att det är svårt för kommunpolitiker att få tiden att räcka till är knappast någon ny insikt. Redan 1975 slog *Utredningen om den kommunala demokratin* (SOU 1975:41) fast att ”Stora grupper av medborgare upplever betydande praktiska svårigheter i att kombinera kommunalt politiskt arbete med hem och fritids-intressen ... Framför allt gäller det för unga barnfamiljer”. Temat åter-aktualiserades på 1980-talet i den så kallade *Förtroendeuppdragsutredningen*, där ekonomiska ersättningar till förtroendevalda samt uppdragets meningsfullhet diskuterades (Gustafsson 1990). Just kvinnors svårigheter att få ihop vardagen med förtroendeuppdrag stod i centrum för Hedlunds (1996) studie av kvinnors villkor i kommunpolitiken.

Henry Bäck (2000: 22ff) är kanske den som mest uttömmande har tagit sig an frågor om svenska kommunpolitikernas villkor och arbetsformer. Han undersökte bland annat om politikerna i fördelningen av sin tid upplevde en konflikt mellan å ena sidan de politiska uppdragen, och å andra sidan arbetsliv, familjeliv och fritid. Bäck visar att det blev betydligt mer tidsmässigt krävande att vara kommunpolitiker mellan 1980 och 1993, då den uppgivna tidsåtgången ökade med över 40 procent. Detta medförde allt större svårigheterna att få tiden att räcka till alla åtaganden vid sidan om politiken. Bäck (2000: 40) sammanfattar: ”Sammanfattningsvis har det skett en förskjutning i arbetsförhållandena för de kommunala politikerna som innebär en ökande tidsinsats, ökande aktivitet, ökande konflikter med andra sätt att använda sin tid och ett minskande ekonomiskt utbyte”.

Frågan togs även upp av *Kommundemokratikommittén* (SOU 2001:48). Kommitténs uppdrag var att analysera de förtroendevaldas arbetsförhållanden, diskutera formerna för det politiska arbetet och ge förslag till hur de förtroendevaldas arbetsvillkor kan förbättras. Utvecklingen som framträder är entydig: förtroendeuppdrag tar alltmer tid i anspråk. Runt en tredjedel upplever att den tid de lägger ned på kommunala åtaganden skapar en problematisk situation i relation till familj, vänner, arbete och/eller fritidsintressen – och detta gällde alltså individer som redan är inne i politiken. Kommittén drog slutsatsen: ”Om ambitionen är att nya grupper av medborgare, som kommer från andra miljöer än dagens förtroendevalda, skall åta sig kommunala förtroendeuppdrag bör man ta med i beräkningen att den tidsåtgång som i dag krävs för kommunalpolitiska åtaganden kan uppfattas som betydligt mer problematisk i relation till familj, vänner, arbete och fritidsintressen.” (SOU 2001:48: s. 136f).

Att det så kallade ”livspusslet” kan utgöra en underliggande orsak, på individplanet, bakom en del av politikens rekryteringsproblem är alltså känt. Men, hur ser det då ut bland de svarande i vår undersökning? En tredjedel av kandidaterna i 2014 års val till kommunfullmäktige trodde att det i hög eller ganska hög grad skulle bli svårt att kombinera ett politiskt uppdrag med arbetet och lika många trodde

att det skulle bli svårt att kombinera med familjelivet. En av kandidaterna beskrev problemet med att kombinera familjeliv och politik på följande sätt.

*De flesta inom politiken har utflyttade barn alternativt har inga barn, vilket märks när det gäller planering av aktiviteter - det är ganska svårt att kunna delta i allt när man har hemmavarande barn, något som det inte alltid finns förståelse för hos alla i partiet.*

De som inte har tidigare erfarenhet av kommunpolitiken förväntade sig i något högre grad att det kan komma att bli svårt att kombinera det politiska uppdraget med arbetslivet. Anledningarna till detta kan förstås variera, men man kan tänka sig att de som redan har varit aktiva i politiken tidigare kan ha byggt upp en förståelse kring uppdraget hos arbetsgivare och kollegor. Dessutom har de en större insikt i vad uppdraget innebär. Oavsett detta är det för många politiker, oavsett erfarenhet, svårt att kombinera förtroendeuppdraget med arbete. En av kandidaterna i vår undersökning beskriver svårigheterna på ett tydligt sätt.

*Det är jobbigt att vara fritidspolitiker – man slits mellan jobbet och politiken. Arbetskamrater kan bli sura för att man "måste" vara ledig för ett politiskt uppdrag.*

Tiden som uppdraget tar i anspråk verkar dock relativt väl motsvara de förväntningar kandidaterna hade inför valet, även bland dem som saknade tidigare kommunpolitisk erfarenhet. De som var nya kandidater, och som blev invalda i kommunfullmäktige, lägger i genomsnitt ungefär en timme mindre på politik varje vecka än vad de hade förväntat sig. De som var nya kandidater och inte blev invalda, men fick något annat förtroendeuppdrag, ägnar ungefär två timmar mindre än förväntat på sina uppdrag. Det förefaller alltså som om kandidater som saknar politisk erfarenhet överskattar den tid som ett förtroendeuppdrag kräver. Resultatet är intressant. Det är inte orimligt att föreställa sig att en del personer avskräcks från att som nykomling kandidera till förtroendeuppdrag på grund av att man tror att det tar för mycket tid i anspråk. Om partierna på något sätt bättre kan kalibrera nya medlemmars uppfattning om tidsåtgång, kanske fler skulle vara villiga att ställa upp.

## Att lämna politiken

Av dem som valdes in i kommunfullmäktige 2010 var det, enligt den officiella statistiken från SCB, 19 procent som lämnade sitt uppdrag i förtid, det vill säga innan mandatperiodens slut. Det är några procentenheter fler än i de två föregående mandatperioderna. Hur ska ökningen förstås?

Till viss del beror förändringen på att Sverigedemokraterna (SD) har fått betydligt fler mandat. De ökade från 280 mandat 2006 till 612 mandat i 2010 års val till kommunfullmäktige. Samtidigt är andelen avhoppare betydligt högre bland Sverigedemokraternas ledamöter än bland andra. Av dem som valdes in för SD 2010 lämnade nästan 40 procent fullmäktige i förtid.<sup>4</sup> Det finns vissa skäl till att misstänka att motiven bakom sverigedemokraters avhopp skiljer sig något från de övriga partiernas.

- En del av de förtida avhoppet från SD kan förklaras med att fullmäktigeledamöter helt sonika utesluts, vilket förefaller vara en vanligare metod inom SD än inom de etablerade partierna.

---

<sup>4</sup> I 2014 års val ökade Sverigedemokraterna till 1 324 mandat i kommunfullmäktige totalt sett. Om sverigedemokrater fortsatt hoppar av i hög grad kommer det förmodligen att medföra att avhoppet ökar ytterligare för den innevarande mandatperioden.

- En del av de förtida avhoppen från SD kan också förklaras med att företrädare lämnar partiet för att de inte längre håller med om partiets politik – antingen för att man tycker att partiet är för återhållsamma i tidigare kärnfrågor (finns exempel på kandidater som lämnat partiet för Svenskarnas parti), eller för att man inte förstod riktigt hur invandringskritiskt/fientligt partiet i själva verket var (finns ett par medialt uppmärksammade fall).
- Man ska heller inte glömma bort, som nämndes ovan, att Sverigedemokratiska fullmäktigeledamöter i förhållandevis stor utsträckning utsätts för hot, kränkningar och andra typer av trakasserier jämfört med förtroendevalda från andra partier.

En annan förklaring till ökningen av avhopp ligger i att personer som väljs in i kommunrevisionen sedan 1 januari 2011 inte längre får sitta i fullmäktige, utan måste avsäga sig det uppdraget. I övrigt liknar resultaten för mandatperioden 2010-2014 tidigare mandatperioder: kvinnor är något mer benägna att hoppa av i förtid och framför allt hoppar unga av i betydligt högre grad än äldre. Bland de invalda 2010 som var under 30 år lämnade 44 procent innan mandatperiodens slut. Men, eftersom det vanligaste skälet till avhopp är flytt från kommunen, behöver det ingalunda innebära att dessa avhoppare är förlorade för politiken. De kan mycket väl ta upp sitt engagemang i den nya hemkommunen.

Vår undersökning ger möjlighet att följa kandidater under en hel mandatperiod, vilket ger unika möjligheter att analysera vad som orsakar avhopp från politiken. Den här rapporten avser dock endast de två första enkätomgångarna och ett halvår av mandatperioden. Detta gör att det i det material som vi nu har tillgång till är det få av de invalda kandidaterna som har hunnit lämna sina poster. Det finns anledning att tro att de på många sätt skiljer sig från dem som lämnar senare under mandatperioden, vilket förklarar att en majoritet av dem som ingår i vår undersökning, blivit invalda i kommunfullmäktige och lämnat sitt uppdrag redan nu i början av mandatperioden och har gjort så av politiska skäl. De flesta av dem anger nämligen att den primära anledningen är att de vill koncentrera sig på andra politiska uppdrag. Det är värt att understryka att alla avhopp inte innebär att någon lämnar politiken, utan det kan vara så att en person får ett flertal olika politiska förtroendeuppdrag och väljer att fokusera på vissa av dem. Dessutom har vi, som nämndes ovan, de personer som väljs in i kommunrevisionen – de får enligt lag inte sitta i kommunfullmäktige, så om de är invalda där måste de avsäga sig det uppdraget.

När någon ledamot väljer att lämna sin plats i fullmäktige går platsen till partiets nästa kandidat som står på tur, efter hur personröster fördelades och ordningen på valsedeln. Det kan naturligtvis komma oväntat för den som får träda in som ersättare, och det är många avhopp bland dessa ersättare. Även om frågan är hypotetisk har vi i vår undersökning frågat de kandidater som inte blev invalda 2014 hur de skulle ställa sig om de fick möjligheten att träda in i fullmäktige senare under mandatperioden. Det visade sig att huvuddelen skulle ta det tillfället i akt: 65 procent av de som inte blev invalda svarar att de helt säkert eller troligen skulle ta en plats i kommunfullmäktige om erbjudandet skulle komma. Men det var 24 procent som uppgav att de troligen eller säkerligen skulle hoppa av om de valdes in som ersättare. Resterande 11 procent var osäkra. De som saknar tidigare erfarenhet av kommunpolitiken var något mer positivt inställda till att utnyttja en sådan möjlighet ifall den skulle ges

# Slutsatser och diskussion

## Läget ljusare än vad det brukar beskrivas som

Bilden av en förtroendekris för partier och politiker har ett märkligt starkt fäste i svensk offentlig debatt. Som illustration kan noteras att ett av landets största bildningsförbund, ABF, så sent som i februari 2014 marknadsförde ett seminarium med orden: ”Sedan 10-20 år tillbaka har människors förtroende och intresse för partierna sjunkit. Medlemsantalet sjunker, liksom valdeltagandet och människors misstro mot systemet har ökat ...” Och nyligen oroade sig en kolumnist i landets största kvällstidning för det utbredda politikerföraktet i landet.

Låt oss slå fast att den bild som så ofta målas upp av partier i kris i dag måste betecknas som missvisande. Vi ska upprepa följande datapunkter, som får tjäna som initialt stöd för den slutsatsen:

- Valdeltagandet har kontinuerligt ökat varje val sedan 2002.
- Politikerförtroendet har stärkts rejält sedan bottennoteringarna 1998.
- Förtroendet för partiernas förmåga att fullgöra sina uppgifter i den representativa demokratin har ökat sedan bottennoteringarna vid 1990-talets slut.
- Under 00-talet har partiernas medlemsförluster bromsats upp, planat ut och haft en viss positiv trend de gångna två åren.
- Partierna upplever inte större problem i dag, jämfört med vid 1990-talets slut, att finna kandidater till förtroendeuppdrag.
- Viljan hos medborgarna att ta på sig förtroendeuppdrag har inte förändrats till det sämre över tid.

Också när vi blickar tillbaka över resultaten i våra egna undersökningar framträder en närmast överraskande positiv bild från de förtroendevalda. För det första upplever de allra flesta att deras politiska engagemang har bemötts positivt av familj, släkt och vänner och av andra förtroendevalda. Även från arbetskamrater, grannar och andra kommuninvånare har bemötandet varit övervägande positivt. Inte heller medias bemötande har generellt sett upplevts som något negativt av dem som har svarat på våra enkäter.

För det andra märker vi inte av något större missnöje med att fördelningen av uppdrag efter valen ska ha skett på något överdrivet odemokratiskt eller ogenomskinligt sätt: drygt 80 procent anser att förtroendeuppdragen har fördelats på ett öppet och genomskinligt sätt.

För det tredje, och värt att lyfta fram lite utförligare, är det slående hur tidigare studier funnit att de flesta förtroendevalda är nöjda med sitt engagemang och uppfattar uppdraget som meningsfullt (jämför Fredriksson 2001). Inte ens de som hoppat av sitt uppdrag i förtid kan beskrivas som särskilt missnöjda – tvärtom. En tidigare studie (Erlingsson och Öhrvall 2010) kom fram till att hela 81 procent av dem som hoppat av fullmäktige uppger att de har en mycket eller ganska positiv syn på sin tid i kommunpolitiken, och att endast 6 procent uppger att de upplevde tiden ganska negativ (resterande del hade en varken positiv eller negativ syn på tiden i kommunpolitiken). En än mer ljus bild målades upp av dem som sitter kvar i fullmäktige. Bland dem var det 93 procent som angav att tiden i kommunpolitiken upplevs mycket eller ganska positiv. Skillnaden i uppfattning mellan de som hoppat av politiken och de som satt kvar är förvånansvärt liten, sett till en teoretisk förväntning om att avhopparna i förväg kunde misstänkas vara missnöjda med tiden i fullmäktige.

Sett till benägenheten att ”ropa varg” när det gäller partiernas och den representativa demokratins hälsotillstånd, är vårt kanske viktigaste budskap i denna rapport att det är missvisande att tala om partier, eller en lokal demokrati, i något slags kris. Om en sådan missvisande bild får fäste i medborgarnas medvetande, kan det *i sig* utgöra en tröskel för engagemang i politiska partier och i kommunpolitiken. För vem vill engagera sig i en krisbransch? Sålunda menar vi att det finns all anledning att lyfta fram dessa hälsotecken för partierna och den representativa demokratin.

## Problem finns – liksom utrymme för förbättringar

Att det dominerande intrycket är positivt betyder förstås inte att det inte finns vissa problem och därmed några orosmoln. Låt oss för en stund uppehålla oss vid dessa. En bild som framträder i denna undersökning, liksom i våra tidigare studier på området (framför allt Erlingsson med flera 2012), är att kandidaterna i den svenska lokalpolitiken ger intrycket av att vara en smula motvilligt engagerade – åtminstone om vi tar deras egna utsagor på fullt allvar. En majoritet uppger att de själva inte varit särskilt drivande i nomineringsprocessen för att hamna på valsedeln, och inte heller verkar de ha varit överdrivet entusiastiska inför utsikten att i slutändan faktiskt bli invald. Liknande resultat, att många av de kommunalt folkvalda något motvilligt nått sina uppdrag, har även konstaterats i Norge och i Finland. Jacob Aars (1998) visar att två av tre personer som partierna nominerar anger att de ställde upp eftersom de trodde att deras chanser att bli valda var små, alternativt att de helt enkelt inte ville bli invalda. Mot bakgrund av sina resultat har Aars (2000) ställt den, även i det svenska sammanhanget, relevanta frågan om i vilken utsträckning demokratisk kontroll kan utövas i ett system där politikerna närmast är motvilligt engagerade som fullmäktigeledamöter (jämför också Schlesinger 1994).

Vidare förefaller det som om partierna skulle kunna jobba bättre med att rekrytera och behålla individer från grupper som i dag är underrepresenterade i kommunpolitiken, framför allt kvinnor, unga och utrikes födda. Detta är för övrigt grupper som är ännu sämre representerade ju tyngre posten i kommunpolitiken är (jämför Järnbert och Wilén 2013). Det finns skäl att tro att det snarare är på efterfrågesidan (hos partierna) än på utbudssidan (hos medborgarna eller partimedlemmarna) som problemet ligger, eftersom forskningen inte funnit några systematiska skillnader i uppdragsvillighet mellan olika grupper av människor. Exempelvis uppger unga en något större uppdragsvillighet jämfört med äldre.

I sammanhanget går det inte att nog understryka betydelsen av *rekrytering*, att en individ faktiskt blir tillfrågad om han eller hon vill delta eller ta på sig ett förtroendeuppdrag. I litteraturen om politiskt deltagande tycks finnas viss konsensus om att det politiska engagemanget i stor utsträckning avgörs av något så grundläggande som att man blir uppmärksam och tillfrågad (Verba m.fl. 1995; Fredriksson 2001; Myrberg 2004; Morales 2009; jämför Leighley 1995). Detta, tror vi, är en lärdom som partierna kan ta till sig i betydligt större utsträckning än vad som hittills tycks ha skett. Här ska nämnas att vissa forskare har gått så långt som att spekulera i att partierna i sig själva utgör trösklar för att medborgarna ska engagera sig i dem! Anders Håkansson (1995) var tidigt ute med att torgföra detta perspektiv i den svenska kontexten, och detta är faktiskt ett centralt empiriskt budskap hos Ringkjøb (2004:7): ”My study indicates that the political parties may be the main obstacle to exploiting the potential for recruitment and participation within the citizenry” (se även Soininen och Etzler 2006; Saglie 2002).

Om en kritisk fråga ska riktas till våra partier, är det i vilken utsträckning deras aktiva rekryteringsarbete råkar bestå av att deras partimedlemmar – givetvis, mänskligt nog – vänder sig till personer som socioekonomiskt och demografiskt liknar dem själva? Detta skulle kunna begripliggöra bristande social representativitet i våra folkvalda församlingar, *trots* att uppdragsvilligheten tycks förhållandevis jämnt fördelad över befolkningsgrupperna. Vi menar att det finns anledning att tro

att det finns ett stort antal uppdragsvilliga individer vars presumtiva engagemang partierna skulle kunna väcka med större ansträngningar i form av uppsökande verksamhet och med särskild inriktning mot underrepresenterade grupper. Och detta budskap är faktiskt alls inte särskilt nytt. Det lyftes bland annat, med eftertryck, fram i Kommundemokratikommitténs (2001: 127ff) slutbetänkande.

Vi har i den här rapporten redogjort för tidigare studier och egna undersökningsresultat som alla visar att det inte är ovanligt för politiker att bli utsatta för hot, våld och trakasserier. Under valkampanjen 2014 blev 7 procent av kandidaterna till kommunfullmäktige utsatta för hot, våld eller trakasserier. Vissa drabbas i högre grad än andra. Till de mer utsatta hör Sverigedemokraternas kandidater och mer profilerade kandidater som står högt upp på valsedlarna eller som redan sitter på tunga poster i kommunpolitiken. Det är ur flera aspekter en bekymmersam situation. Att förtroendevalda utsätts för otillbörligheter gör det inte lättare att rekrytera nya personer in i politiken. Vår undersökning visar även att bland kandidater till kommunfullmäktige är intresset inte så stort för de riktigt tunga posterna. En möjlig förklaring är den utsatta position som det innebär. För kommuner och partier är det viktigt att säkerställa att rutiner och stöd finns på plats för att så långt möjligt hjälpa politiker att hantera de hotfulla situationer som kan uppstå. Ansvaret att lyfta upp detta till en större diskussion faller på alla berörda parter.

Ett annat problem ligger i att många förtroendevalda väljer att hoppa av sina uppdrag i förtid. Ungefär var sjätte folkvald lämnar kommunfullmäktige innan mandatperiodens slut. Visserligen visar forskningen att avhoppet framför allt beror på privata skäl och inte sådant som har med kommunpolitikens innehåll att göra. Samtidigt innebär dessa avhopp ett demokratiproblem, dels genom att man kan förvänta sig att kvaliteten i fullmäktiges beslut påverkas av omsättningen, dels genom att den sociala snedrekrytering som finns redan vid mandatperiodens början tenderar att förvärras. Det senare beror på att underrepresenterade grupper är mer benägna att hoppa av i förtid. Vad bör då göras för att minska riskerna för avhopp? De resultat som vi presenterar här och som vi har redogjort för tidigare (se framför allt Erlingsson och Öhrvall 2010) pekar på svårigheterna att kombinera förtroendeuppdraget med arbete, familj och fritidsintressen. Det är viktigt att partier och kommuner gör så mycket de kan för att underlätta för de förtroendevalda att få ihop alla dess delar. Det kan dock innebära att olika intressen kommer i konflikt. Exempelvis kan en viss mötestid vara lämplig för en pensionär som bor i tätorten, medan en annan tid passar bättre för en heltidsarbetande förälder som bor en bit utanför centrum. Här borde ny teknik kunna användas i högre grad. Frågan om beslutsfattande på distans togs upp av den parlamentariskt sammansatta Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (SOU 2012:30). Kommitténs förslag ledde till en proposition (prop. 2013/14:5) och förändringar i Kommunallagen som möjliggör just beslutsfattande på distans och därmed underlättar för införande av ny teknik. SKL genomför under 2014 och 2015 ett utvecklingsprojekt med syftet att ta fram ett IT-stöd för beslut på distans. Förhoppningsvis kan lärdomar som dras i det projekt underlätta för kommuner att dra nytta av de möjligheter som den nya tekniken ger. Men även partimöten och distribution av mötesunderlag borde också ses över för att se om IT-lösningar eller andra lösningar kan introduceras för att så långt möjligt underlätta för förtroendevalda att lägga tid på sina förtroendeuppdrag när det passar in i deras vardag.

Avslutningsvis kan den här rapportens huvudbudskap sammanfattas på följande sätt: Den bild över svenska lokala demokratin som forskning och vetenskapliga undersökningar tecknar är betydligt ljusare än den som oftast ges i samhällsdebatten. Samtidigt finns det ett antal problem och frågeställningar att ta tag i för att bibehålla och utveckla den kommunala demokratin.

# Referenser

- Aars, Jacob (1998). *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken: En sammenligning av Finland og Norge*. Bergen. Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag.
- Aars, Jacob (2000). "Demotiverte og uansvarlige folevalgte? Politiske ambisjoner blant norske kommunestyrerepresentanter", *Kommunal økonomi og politik* 4, s. 29–52.
- Brå (2012). Politikernas trygghetsundersökning 2012. Förtroendevaldas utsatthet och oro för hot, våld och trakasserier. Rapport 2012:14. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Bäck, Henry (1995). "Partikrisen, den nya politiken och den nya högern" *Statsvetenskaplig tidskrift* 98(1), 51–55.
- Bäck, Henry (2000). *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Stockholm: Liber.
- Bäck, Mats och Tommy Möller (2003). *Partier och organisationer*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Bäck, Henry (2013). "Visst gör det ont när partier spricka", blogginlägg. Nås på: <http://backbergslagen.blogspot.se/2013/03/visst-gor-det-ont-nar-partier-spricka.html>
- Erlingsson, Gissur Ó., Anders Håkansson, Karl Magnus Johansson och Ingvar Mattson (2005). *Politiska partier*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlingsson, Gissur Ó. (2008). *Partier i kommunpolitiken. En kunskapsöversikt om partier, makt och legitimitet*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Erlingsson, Gissur Ó., Mikael Persson och Richard Öhrvall (2012). "Den motvilligt engagerade altruisten", *Statsvetenskaplig tidskrift* 114(2), 185–205.
- Erlingsson, Gissur Ó. och Mikael Persson (2014). "Ingen partikris trots allt?", i Annika Bergström och Henrik Oscarsson (red) *Mittfåra & marginal*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Erlingsson, Gissur Ó. och Richard Öhrvall (2010). *Politikens villkor*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Folke, Olle och Johanna Rickne (2012). *Personröster och politiska karriärer*. Stockholm: SNS.
- Fredriksson, Jan (2001). "Vägen till politiken. En etnologisk studie av hur det går till när man blir kommunalpolitiskt engagerad", i SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt. Demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Stockholm: Fritzes.
- Green, Donald P. och Alan S. Gerber (2004) *Get out the vote! How to Increase Voter Turnout*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gustafsson, Gunnel (1990). *Förtroendevald på 90-talet: Utmaningar och möjligheter*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Gidlund, Gullan och Tommy Möller (1999). *Demokratins trotjänare*. SOU 1999:30. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Hedlund, Gun (1996). *Det handlar om prioriteringar: Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*. Örebro: Högskolan i Örebro.
- Hassis, Linnea, Helena Kåks och Jan Söderfeldt (2009). *Unga politiker i Dalarna. Varför hoppar de av och vad kan få dem att stanna kvar i politiken?* Falun: Dalarnas forskningsråd.
- Håkansson, Anders (1995). "Kris för de svenska partierna?", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 98(1), 45–51.
- Institutet för lokal och regional demokrati (2006). *Att sluta i förtid*. Växjö: Institutet för lokal och regional demokrati.
- Johansson, Folke (2003). "Viljan att (för-) bli politiker", Lennart Nilsson (red.) *Perspektiv på Västsverige*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

- Johansson, Susanne (2008). ”Uppdrag? Ja, tack! Ungdomars villighet att påta sig uppdrag på lokal nivå”, i Susanne Johansson och Lennart Nilsson (red.) *Regionen och flernivådemokratin*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Johansson, Susanne (2010). ”Politiskt engagemang och deltagande”, i Susanne Johansson (red.) *Regional demokrati: Om politik och medier i Skåne*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Jungar, Ann-Cathrine (2013). *Det reformerade folkinitiativet. Erfarenheter 2011-2013*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Järnbert, Mikaela och Johan Olofsson (2012). *Folkvalda i kommuner och landsting 2011*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Järnbert, Mikaela och Johan Wilén (2013). *Folkvaldas villkor i kommunfullmäktige*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Karlsson, Martin och Erik Lundberg (2009). *Mot medlemslösa partier*. Örebro: Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället.
- Kommunala förnyelsekommittén (1996). *Förnyelse av kommuner och landsting*. Stockholm: Fritzes.
- Kommundemokratikommittén, 2001. *Att vara med på riktigt: demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Stockholm: Fritzes.
- Leighley, Jan E. (1995). ”Attitudes, Opportunities and Incentives: A Field Essay on Political Participation”, *Political Research Quarterly*, 48, s. 181–209.
- Lindgren, Karl-Oskar och Kåre Vernby (2007). ”Om kvinnorepresentation och rätten till heltid”, *Ekonomisk Debatt*, 11(4), 7-31.
- Lokaldemokratikommittén (1993). *Lokal demokrati i utveckling*. Stockholm: Fritzes.
- Montin, Stig (2006). *Politisk styrning och demokrati i kommunerna: Åtta dilemman i ett historiskt ljus*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Morales, Laura (2009). *Joining Political Organisations. Institutions, Mobilisation and Participation in Western Democracies*. Colchester: ECPR Press.
- Myrberg, Gunnar (2004). ”Föreningsliv och politiskt deltagande”, i Bo Bengtsson (red.), *Föreningsliv, makt och integration*. Ds 2004:49. Stockholm: Fritzes.
- Nielsen, Peder (2001). ”På och av – om uppdragsvillighet, rekrytering och avhopp i den kommunala demokratin”, i SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt*. Stockholm: Fritzes.
- Petersson, Olof (2005). *De politiska partiernas medlemsutveckling*. SNS: Stockholm.
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lisa Togeby och Lena Wängnerud (2000). *Demokrati utan partier*. Demokratirådets rapport 2000. Stockholm: SNS.
- Persson, Jessica och Richard Öhrvall (2008). *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2007. En rapport om politikerantal och representativitet*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Pierre, Jon och Anders Widfeldt (1995) ”Partikris i Sverige?” *Statsvetenskaplig tidskrift* 98(1), 41-45.
- Ringkjøb, Hans Erik (2004). *Partia i lokalpolitikken*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Saglie, Jo (2002). ”Lokaldemokrati uten partier?”, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 19, s. 300–310.
- Schlesinger, Joseph (1994). *Political Parties and the Winning of Office*. Ann Arbor: 3e University of Michigan Press.
- Soininen, Maritta och Nils Etzler (2006). *Partierna nominerar. Exkluderingsmekanismer: etnicitet och representation*. SOU 2006:53. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:30 *Vital kommunal demokrati*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:48 *Kommundemokratikommittén*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*. Stockholm: Fritzes.



- SOU 1975:41 *Utredningen om den kommunala demokratin*. Stockholm. Fritzes.
- Svaleryd, Helena (2009). "Women's Representation and Public Spending."  
*European Journal of Political Economy*, 93: 355-372.
- Svenska Dagbladet* 2015-02-12 "Fler gick med i partier valåret".
- SVTpejl 2014.
- Verba, Sidney och Norman H. Nie (1972). *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman, och Henry E. Brady (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wänström, Johan (2015). *Åtta exempel på lokal demokrati*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

# Beskrivning av undersökningen

De resultat som presenteras i den här rapporten baseras framför allt på en undersökning av ett urval kandidater i 2014 års val till kommunfullmäktige. Urvalet är ett så kallat stratifierat klusterurval, vilket i det här fallet innebär att vi har delat in landets 290 kommuner i tre grupper efter SKL:s kommungruppsindelning.<sup>5</sup> Därefter har vi inom respektive av de tre grupperna slumpmässigt valt ut 10 kommuner. Samtliga 5 360 personer som enligt Valmyndighetens uppgifter kandiderade till kommunfullmäktige i någon av dessa totalt 30 kommuner ingår i vårt urval.<sup>6</sup> Urvalsdesignen är delvis vald för att underlätta insamling av e-postadresser till kandidaterna, se nedan.

Undersökningen har karaktären av en panelstudie, vilket innebär att vi kommer att följa de utvalda kandidaterna från före val till kommunfullmäktige 2014 fram till och med 2018 års val. En sådan panelansats har ett antal fördelar, bland annat gör den att vi bättre kan studera förändringar över tid. Datamaterialet har samlats in via webbenkäter. För att göra enkäterna så korta som möjligt och för att ge bättre analysmöjligheter har enkätsvaren kompletterats med viss information från Valmyndigheten.<sup>7</sup> Undersökningens upplägg har granskats och godkänts av Regionala etikprövningsnämnden i Linköping.

## Datainsamling

För att bjuda in personer till att besvara enkäterna har vi i ett första steg samlat in e-postadresser till de utvalda kandidaterna. Insamlingen av e-postadresser pågick mellan juni och september 2014. Detta arbete skedde i första hand genom kontakter med de politiska partierna, men i vissa fall genom kontakter med kommunerna. Vår urvalsdesign gjorde att antalet kommuner som valdes ut inte blev alltför stort, vilket i sin tur underlättade insamlingen av e-postadresser, men det fanns ändå problem i form av att en del partier inte hade tillgång till sådana uppgifter eller att de inte ville lämna ut dem. Vi lyckades få tag på e-postadresser till 2 767 personer av de 5 360 kandidater som ingick i vårt urval, det vill säga till 52 procent av dem. Till dessa personer skickades en inbjudan till att besvara en webbenkät. Vi skickade ut ett brev till de resterande 2 593 kandidater som ingick i vårt urval, men för vilka vi inte lyckades få uppgift om e-postadress. Brevet presenterade undersökningen och innehöll en länk till webbenkäten och uppgifter om lösenord och inloggningsuppgifter. Undersökningen är på så vis begränsad till de kandidater som har tillgång till internet.<sup>8</sup>

Datainsamlingen för vår första undersökningsomgång inleddes den 14 augusti. Till de personer som vi hade uppgifter om e-postadresser skickade vi två

---

<sup>5</sup> Vi har använt oss av SKL:s kommungruppsindelning från 2011. I vår först grupp har vi tagit med storstäder, förortskommuner till större städer samt större städer. Den andra gruppen inkluderar glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkad region. I den tredje och sista gruppen ingår alla övriga kommuner. Syftet med stratifieringen är att säkerställa att inte ett alltför litet antal personer i de två förstnämnda grupperna kommer med i urvalet.

<sup>6</sup> Valmyndighetens uppgifter avser den 28 april 2014. Vissa smärre förändringar skedde efter det datumet och fram till valdagen. Vi har tagit hänsyn till dessa förändringar i våra viktberäkningar.

<sup>7</sup> Det gäller vissa variabler kring kandidaterna och valresultatet.

<sup>8</sup> Ett mindre antal kandidater har hört av sig och bett om att få en pappersenkät att fylla i istället. Ett önskemål som vi har tillgodosett. Det är i den första undersökningsomgången 14 personer och i den andra omgången 1 person som har fyllt i en pappersenkät. Deras enkätsvar ingår med övriga svar i analyserna.

påminnelser. Tyvärr gav inte projektets budget utrymme för att skicka påminnelser via post. Avsikten var att datainsamlingen skulle avbrytas på valdagen den 14 september, men vi tillät ett mindre antal sena svar (13 stycken) innan vi avslutade datainsamlingen den 17 september.

I den andra undersökningsomgången begränsade vi oss till de kandidater för vilka vi hade tillgång till e-postadresser. Efter att ha rensat bort en del felaktiga e-postadresser gick det utskicket ut till 3 294 personer. Bland dem ingick 540 personer som fick brevutskicket och uppgav en e-postadress i samband med att de fyllde i webbenkäten.<sup>9</sup> Datainsamlingen inleddes den 13 januari 2015 med ett utskick via e-post. Efter tre påminnelser avslutades insamlingen den 10 februari.

## Bortfall och vikthantering

Den första undersökningsomgångens enkät besvarades av 2 034 personer, vilket ger en svarsandel om 38 procent. Bland dem som vi kontaktade via e-post svarade 1 380 av 2 767, vilket ger en svarsfrekvens om 50 procent. Svarsandelen var betydligt lägre bland de kandidater som kontaktades via brev; endast 654 av 2 593 svarade, vilket motsvarar 25 procent. Att svarsandelen är lägre bland dem som kontaktades via brev är inte förvånande. Det är ett större steg att ta en webbadress från ett brev och fylla i den i en webbläsare, än att klicka på en länk i ett e-postmeddelande. Dessutom hade vi som nämnts fler påminnelser till dem som vi hade e-postadresser till. I den andra undersökningsomgången svarade 1 622 kandidater av dem som ingick i det ursprungliga urvalet enkäten, vilket ger en svarsandel på 30 procent. Om vi endast ser till de 3 294 personer som fick det andra utskicket, och därmed hade möjlighet att besvara enkäten, är svarsandelen 49 procent. Det är 1 350 kandidater som har besvarat båda enkätomgångarna.

Det finns anledning att tro att svarsviljan är större än vad dessa siffror antyder. Vi vet att vi hade felaktiga adressuppgifter till 145 kandidater då vi fick e-post och vanliga brev i retur. Förmodligen var ytterligare ett antal e-postadresser felaktiga utan generera något felmeddelande. Oavsett detta är dock det totala bortfallet för undersökningen stort. Om man endast ser till de kandidater vi har haft möjlighet att kontakta via e-post är det ungefär hälften som har besvarat enkäten. Det ligger mer i nivå med andra undersökningar, men det är fortfarande ett stort bortfall. Hur ska man då se på detta? Bortfall i undersökningar medför framför allt två problem: För det första får man färre svar att analysera, vilket ger mer osäkra skattningar. I vårt fall utgår vi från ett stort urval vilket gör att vi ändå har förhållandevis många observationer att analysera, även om det så klart hade varit än bättre med fler. För det andra kan bortfall innebära att resultaten blir snedvridna om de svarande på ett avgörande sätt skiljer sig från dem som inte svarar med avseende på det som studeras. Detta är dock svårt att avgöra. Om vi visste hur alla i vårt urval, inklusive bortfallet, ställer sig i de frågor vi avser att studera skulle vi inte behöva göra någon datainsamling. Det vi kan göra är att studera hur de svarande och bortfallet skiljer sig i de avseenden som vi kan jämföra dem. På så vis kan vi ändå få en viss uppfattning om hur stort problem bortfallet utgör. Om vi jämför de svarande och de ej svarande i vår undersökning utifrån de uppgifter vi har om dem som kandiderade i 2014 års val, så ser vi inte några stora skillnader. Vi har dessutom justerat för bortfallet med hjälp av vikter.<sup>10</sup> Vikterna hanterar även det faktum att olika kommuner har valts med olika urvalssannolikhet.

---

<sup>9</sup> Det var 100 personer av dem vi kontaktade via brev som besvarade enkäten, men som inte uppgav någon e-postadress. De ingår således inte i den andra undersökningsomgången.

<sup>10</sup> De svarande är viktade upp till totala antalet kandidater i respektive kommun.

## Att ta plats i politiken

Hur väl lyckas partierna rekrytera och behålla förtroendevalda och hur fungerar den svenska representativa demokratin på lokal nivå? För att få en fördjupad bild av dessa frågor har Sverige Kommuner och Landsting finansierat en forskningsrapport av statsvetarna Gissur Ó. Erlingsson, Mattias Fogelgren och Richard Öhrvall från Linköpings universitet.

Upplysningar om innehållet:  
Björn Kullander, bjorn.kullander@skl.se  
Lotta Liedberg, lotta.liedberg@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015  
ISBN 978-91-7585-247-8.  
Text: Gissur Ó. Erlingsson, Mattias Fogelgren, Richard Öhrvall  
:

Ladda ner på [webbutik.skl.se](http://webbutik.skl.se). ISBN 978-91-7585-247-8.