

Sari Pikkala

Avhoppare och utslagna

Personomsättning i finländska
kommunfullmäktige





Sari Pikkala

är verksam som forskare i offentlig förvaltning
vid Åbo Akademi.

Omslag: Erkki Tuomi

Åbo Akademis förlag

Biskopsgatan 13, FI-20500 Åbo, Finland

Tel. +358 (0)20 786 1468

Fax +358 (0)20 786 1459

E-post: forlaget@abo.fi

<http://www.abo.fi/stiftelsen/forlag>

Distribution:

Oy Tibo-Trading Ab

PB 33, FI-21601 Pargas, Finland

Tel. +358 (0)2 454 9200

Fax +358 (0)2 454 9220

E-post: tibo@tibo.net

<http://www.tibo.net>

AVHOPPARE OCH UTSLAGNA

Avhoppare och utslagna

Personomsättning i finländska kommunfullmäktige

Sari Pikkala

ÅBO 2009

ÅBO AKADEMIS FÖRLAG – ÅBO AKADEMI UNIVERSITY PRESS

CIP Cataloguing in Publication

Pikkala, Sari

Avhoppare och utslagna : personomsättning
i finländska kommunfullmäktige / Sari
Pikkala. – Åbo : Åbo Akademis förlag, 2009.
Diss.: Åbo Akademi. – Summary.
ISBN 978-951-765-467-8

ISBN 978-951-765-467-8
ISBN 978-951-765-468-5 (digital)
UNIPRINT
Åbo 2009

Förord

Efter en lång period med externt finansierade forskningsprojekt blev jag under vårvintern 2007 erbjuden en möjlighet att på heltid koncentrera mig på sammanställandet av en doktorsavhandling. Jag samlade ihop mina tidigare texter och hade som avsikt att formulera en rubrik för avhandlingen. Valet stod mellan två av de teman som jag intresserat mig för, kvinnor i kommunalpolitiken och personomsättningen bland lokalpolitikerna. Det blev det senare: boken handlar om hur våra demokratiskt valda representanter byts ut i samband med kommunalval. Temat 'kvinnor och politik' kommer jag att fortsätta med i ett annat sammanhang. Nu har jag satt punkt för avhandlingen. Utan finansiering från en av toppforskningsenheterna vid Åbo Akademi, *Democracy: A Citizen Perspective*, skulle den kanske aldrig ha blivit av.

Jag lämnade avhandlingen till förhandsgranskning i september 2008, strax före kommunalvalet samma år. Avhandlingens empiri sträcker sig inte längre än till valet 2004. Uppföljningen av hur rekryteringen och derekryteringen av lokalpolitikerna i samband med 2008 års val påverkades av de aktuella förändringarna i kommunindelningen ingår dock i de frågeställningar som jag söker svar på i min nuvarande forskning. Detta sker inom *ARTTU*-programmet för utvärdering av strukturreformen.

I slutskedet av avhandlingsarbetet erhöll jag ekonomiskt stöd från Åbo Akademi och Waldemar von Frenckells stiftelse. Jag vill tacka även Åbo Akademis förlag som ger ut avhandlingen och Annemarie Södergård som språkgranskat mitt manuskript.

Professor Lauri Karvonen läste och kommenterade kapitlen i min avhandling, utan minsta dröjsmål, gav goda råd och sitt fulla stöd. Det är jag innerligt tacksam för! Ett varmt tack också till professor Audun Offerdal från Universitet i Bergen och professor Heikki Paloheimo från Tammerfors universitet som ställde upp som förhandsgranskare för avhandlingen.

Listan på övriga personer som jag står i tacksamhetsskuld till är lång – så lång att samtliga omöjligt kan nämnas vid namn. *Alla* som jobbar i Hus Lindman, såväl inom offentlig förvaltning som statskunskap, har tålmodigt svarat på mina större och mindre frågor, backat upp mig och erbjudit all slags hjälp trots att de haft fullt upp med sitt eget. Särskilt vill jag nämna Siv Sandberg, Linnéa Henriksson, Marko Joas, Kimmo Grönlund, Thomas Denk och Ann-Sofie Hermanson, samt Nina Granqvist som sedan länge bytt Hus Lindman till Göteborgs universitet. Även många kolleger utanför ÅA, såväl i Finland som i övriga Norden, har kommenterat mina bidrag i olika sammanhang och hjälpt till i materialinsamlingen.

Största delen av de data som jag utnyttjar i avhandlingen har samlats in inom ramen för forskningsprogrammet *KommunFinland*. Jag var med i programmet, delvis vid sidan av andra forskningsprojekt, under hela den över tio år långa perioden fr.o.m. år 1995. Med värme kommer jag ihåg det täta samarbetet med forskare från olika universitet i Finland. Ett särskilt tack vill jag rikta till Marianne Pekola-Sjöblom vid Finlands Kommunförbund som burit huvudansvaret för koordineringen av programmet. Under delar av åren 2005-2006 deltog jag i projektet *Demokratibokslut för kommuner*. Merparten av bearbetningen av 2004 års valdata gjorde jag inom detta projekt. Tack till Päivi Kurikka vid Kommunförbundet som höll i trådarna för Demokratibokslutet.

Slutligen, alla mina vänner utanför den redan nämnda kretsen, mina systrar och min egen familj, tack för stöd och omtanke under den förhållandevis intensiva skrivperioden!

Åbo, Hus Lindman i april 2009

Sari Pikkala

Innehåll

1 INLEDNING.....	7
1.1 STUDIENS SYFTE	7
1.2 POSITIVA OCH NEGATIVA DRAG I PERSONOMSÄTTNINGEN	10
1.3 TIDIGARE FORSKNING OM PERSONOMSÄTTNING	12
1.4 VAL AV TEORETISK ANSATS.....	16
1.5 DATAMATERIALET.....	17
1.6 PRECISERING AV DE BEROENDE VARIABLERNAS	18
1.7 BOKENS DISPOSITION	21
2 KOMMUNERNA, VALSYSTEMET OCH DEN POLITISKA ORGANISATIONEN	24
2.1 KOMMUNINDELNING.....	24
2.2 KOMMUNENS UPPGIFTER	25
2.3 KOMMUNENS EKONOMI	26
2.4 KOMMUNALVAL	28
2.5 DEN PARTIPOLITISKA KOMMUNKARTAN	34
2.6 FÖRÄNDRINGAR I PARTIERNAS VÄLJARSTÖD OCH STYRKEFÖRHÅLLANDEN	37
2.7 KOMMUNERNAS POLITISKA ORGANISATION.....	38
2.8 SAMMANFATTNING.....	41
3 OLIKA PERSPEKTIV PÅ OMSÄTTNINGEN AV FULLMÄKTIGELEDAMÖTER.....	43
3.1 INLEDNING.....	43
3.2 OMSÄTTNINGSTAKTEN OCH DESS UTVECKLING ÖVER TID.....	44
3.3 FRIVILLIG OCH OFRIVILLIG AVGÅNG I SAMBAND MED KOMMUNALVALEN 1996-2004	45
3.4 VARIATIONEN MELLAN KOMMUNERNA.....	48
3.5 PERSONOMSÄTTNING UNDER MANDATPERIODEN	51
3.6 FINLAND JÄMFÖRT MED ANDRA LÄNDER	53
3.7 JÄMFÖRELSE MED OMSÄTTNINGEN I RIKSDAGEN	59
3.8 SAMMANFATTNING	62
4 HYPOTESER OM PERSONOMSÄTTNINGEN	64
4.1 INDIVIDRELATERADE FÖRKLARINGSMODELLER FÖR FRIVILLIG AVGÅNG	64
4.2 INDIVIDRELATERADE FÖRKLARINGSMODELLER FÖR OFRIVILLIG AVGÅNG	72
4.3 HYPOTESER OM KOMMUNEGENSKAPERS EFFEKTER PÅ ANDELEN UTSLAGNA	75
4.4 HYPOTESER OM KOMMUNEGENSKAPERS EFFEKT PÅ ANDELEN AVHOPPARE	82
5 VILKA OBJEKTIVT MÄTBARA KORRELAT PÅVERKAR OMSÄTTNINGEN PÅ PERSONNIVÅ?	85
5.1 INLEDNING.....	85
5.2 PERSONOMSÄTTNING ENLIGT SOCIOEKONOMISKA EGENSKAPER	86
5.3 PERSONOMSÄTTNING ENLIGT SENIORITET OCH HIERARKISK POSITION	97
5.4 PARTIIDEOLOGI OCH AVHOPPSBENÄGENHET.....	100
5.5 DEREKRYTERING OCH VALUTFALLET.....	102
5.6 SAMMANFATTANDE ANALYS	106
6 AVHOPPARE, UTSLAGNA OCH OMVALDA SOM POLITIKER.....	110
6.1 INLEDNING.....	110
6.2 DATAUNDERLAGET.....	111
6.3 BELÖNINGUNDERSKOTT?.....	112
6.4 ENGAGEMANGET I FÖRTROENDEUPPDRAGET	119
6.5 SAMMANFATTANDE ANALYS	124

7 HUR MOTIVERAS AVHOPPEN?	129
7.1 INLEDNING	129
7.2 DATAUNDERLAGET	131
7.3 ORSAKERNA BAKOM FRIVILLIG AVGÅNG.....	132
7.4 DEN SAMLADE BILDEN	149
8 VILKA OBJEKTIVT MÄTBARA KORRELAT PÅVERKAR PERSONOMSÄTTNINGEN PÅ KOMMUNNIVÅ?	152
8.1 INLEDNING	152
8.2 STORLEK I OLIKA VARIANTER.....	153
8.3 KONKURRENSEN OM FULLMÄKTIGEPLATSERNA	158
8.4 DEN KOMMUNALA PARTISTRUKTUREN	160
8.5 VOLATILITET	162
8.6 EKONOMINS INVERKAN PÅ OMSÄTTNING.....	165
8.7 SAMMANFATTANDE REGRESSIONSANALYS.....	171
8.8 AVSLUTANDE DISKUSSION.....	176
9 INVÅNARNAS MISSNÖJE SOM KORRELAT TILL PERSONOMSÄTTNINGEN PÅ KOMMUNNIVÅ	178
9.1 INLEDNING	178
9.2 DATAUNDERLAGET	179
9.3 INVÅNARNAS SERVICEINSTÄLLNINGAR SOM KORRELAT TILL PERSONOMSÄTTNINGEN	180
9.4 INVÅNARNAS KOMMUNALPOLITISKA TILLIT SOM KORRELAT TILL PERSONOMSÄTTNINGEN	188
9.4 SAMMANFATTANDE ANALYS	195
9.5 AVSLUTANDE DISKUSSION.....	198
10 SAMMANFATTNING	200
10.1 RAMEN FÖR UNDERSÖKNINGEN	200
10.2 VEM HOPPAR AV?	200
10.3 HUR MOTIVERAS AVHOPPEN?	205
10.4 VAR FINNS AVHOPPEN?	206
10.5 VEM BLIR UTSLAGEN?	209
10.6 VAR FINNS DE UTSLAGNA?	211
10.7 SLUTORD	215
BILAGOR	216
REFERENSER	222
ENGLISH SUMMARY	234

1 INLEDNING

1.1 Studiens syfte

I denna bok riktas intresset mot personomsättningen av fullmäktigeledamöter i finländska kommuner. Personomsättningen i folkvalda organ, i det här fallet kommunfullmäktige, utgörs dels av frivillig avgång, dels av ofrivillig avgång. Båda kan ske antingen under löpande mandatperiod eller i samband med val. Här är det den senare som skall granskas. Personomsättningen som sker i samband med val föranleder antingen av att sittande fullmäktigeledamot avstår av egen fri vilja från att ställa upp eller av att sittande fullmäktigeledamot inte blir omvald trots att han eller hon så önskar. Det i sin tur kan bero antingen på att representantens personliga väljarstöd minskar eller på att partiets relativa väljarstöd minskar. I det senare fallet kan en sittande ledamot slås ut även om det personliga röstetalet ökar.

Forskningsfrågorna kan sammanfattas i fyra punkter:

1. Hur stor är omsättningen i samband med finska kommunalval, och vilken roll spelar frivillig avgång å ena sidan och den av väljarna påtvingade avgången å andra sidan?
2. Är en del folkvalda mera benägna att avgå frivilligt än andra? Löper några grupper av folkvalda större risk att bli utslagna än andra?
3. Vilka motiveringar ligger bakom politikernas avgångsbeslut – och varierar motiveringarna enligt grupp tillhörighet?
4. Är frivillig avgång å ena sidan och ofrivillig avgång å andra sidan vanligare i vissa typer av kommuner?

Varför skall man studera omsättningen av fullmäktigeledamöter? Jag har två huvudsakliga motiveringar för valet av forskningstema. Den första har en anknytning till rekrytering och representation. Valen är kärnan i en representativ demokrati och rekryteringen av politikerna en av de viktigaste länkarna mellan väljare och valda. Olika metaforer har använts för att beskriva den process i vilken de folkvalda sållas fram från den valbara populationen. Processen har liknats vid trappsteg, en tratt eller ett läckande rör (Bäck 2000, 49-59) eller ”chinese box puzzle”: innanför en ask finns en mindre ask, innanför den mindre asken en ännu mindre osv. (Prewitt 1970b, 7). Grundlogiken i de olika liknelserna är densamma. Det väsentliga i den successivt framskridande processen är att den grupp människor som går vidare blir mindre i varje fas. I utgångsläget finns hela den valbara befolkningen med. Utbudet snävas in i nästa fas till de som är villiga att ta emot ett uppdrag. I nästa fas är bara de kvar som blir nominerade. Vid valet sållas slutligen de som blir invalda från de som nominerats.

Föreställningen om rekrytering som en kedja av varandra följande faser utgår från att processen börjar och slutar vid *ett* givet val. En viktig aspekt saknas: det som kan kallas för renomineringsfasen (Kjær 2000; Offerdal 1995 i Kjær 2000). De sittande representanterna står i en särställning jämfört med övriga valbara och uppdragsvilliga individer. *Incumbency*, positionen som sittande ledamot, ökar sannolikheten för att bli invald. Effekten av den tidigare erfarenheten varierar, men i regel har de som tävlar om återval ett klart bättre utgångsläge än de som inte är sittande ledamöter (t.ex. Somit 1994). I och med att de sittande representanterna ofta ges förtur, påverkas den sista fasen i processen, dvs. vilka som blir invalda, av omfattningen av renominering. Genom att studera personomsättningen som helhet kan man därför belysa en viktig och bristfälligt undersökt del av den politiska rekryteringen.

Den andra motiveringen har att göra med politikens personifiering. Enligt Manin (2002) präglas den aktuella utvecklingen av en omvandling från partidemokrati till publikdemokrati. Betydelsen av kandidaternas personlighet för väljarnas röstningsbeslut har ökat samtidigt som allt mindre vikt fästs vid parti och program (ibid., 235).

Tendensen har varit relativt tydlig även i Finland. Resultaten av riksdagsvalsundersökningar visar att personens betydelse har sakta men säkert ökat. I valet 2007 var person för första gången det primära i förhållandet till parti. Andelen respondenter som fäste vikt vid person var då nästan tio procentenheter högre än i valet 1983 (Karvonen 2008; se även Paloheimo 2005). I finska kommunalval är personens betydelse förmodligen ännu större än i riksdagsval. Åtminstone i kommunalvalet 1996 var andelen ”personröstande” väljare större än i riksdagsvalet året före (Borg 1998, 20-25). I en medborgarundersökning som gjordes år 2004 inom ramen för forskningsprogrammet KommunFinland uppgav nästan 90 % av respondenterna att kandidatens personlighet är av stor vikt för röstningsbeslutet. Andelen svarande som upplevde partiet som viktigt var klart lägre, 56 % (Helander & Pekola-Sjöblom 2006, 140-142). Personifieringsutvecklingen är sammanflätad med en annan trend, en ökad väljarrörlighet. Av svarspersonerna i den nämnda KommunFinland-undersökningen uppgav 30 % att de röstar alltid på samma parti eller grupp och 37 % att de i allmänhet röstar på samma parti eller grupp. En dryg fjärdedel hör till den rörligaste väljargruppen (ibid., 145-148). Föga förvånande uppgger den stora majoriteten (88 %) av de som alltid röstar på samma parti att partiet är ganska eller mycket viktigt när de väljer vilken kandidat de skall rösta på i valet. Andelen minskar med ökande rörlighet mellan partier: endast en femtedel (21 %) av de väljare som byter parti från val till val anser att partiet är viktigt (tabell 1.1). Om personifieringstendensen håller i sig kommer den relativa betydelsen av personomsättningen öka i väljarnas ögon. Omsättningen blir därmed en allt viktigare demokratifråga.

Tabell 1.1. Rörlighet mellan partier samt vikten av parti och person för röstningsbeslut. KommunFinland-medborgarenkät 2004.

	Svars-fördelningen	Andel svarande i respektive grupp som	
		anser att partiet är viktigt (4+5, %)	anser att personen är viktig (4+5, %)
Jag röstar alltid på samma parti	30	88	89
Jag röstar i allmänhet på samma parti	37	61	90
Mitt partival varierar från val till val	26	21	90
Jag röstar aldrig	5	20	43
Jag röstar för första gången	2	45	79
Totalt	100	57	88
(N)	(13 256)	(12 123)	(11 430)

Kommentar: Frågorna lyder

”Röstar Ni alltid på samma parti eller gruppering i kommunalval eller varierar Ert val ofta mellan olika partier?” [svarsalternativen i den första kolumnen] Ja/Nej

”Hur viktiga anser Ni följande faktorer vara när Ni röstar i val? Värdera på skalan 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt)” [1. Person; 2. Parti].

Varför skall man studera finska kommuner? Varför t.ex. inte tillämpa ett länderkomparativt angreppssätt i stället? Den finns två goda skäl. Den första är pragmatisk: ett mycket omfattande och mångsidigt datamaterial om finländska kommuner finns tillgängligt.

Den andra motiveringen för valet av just Finland är metodologisk. Det finländska valsystemet präglas av ett obligatoriskt personval (en mera detaljerad beskrivning av valsystemet ingår i kapitel 2). I ett particentrerat system kan en sittande representant endast i undantagsfall bli utslagen av andra orsaker än partiets minskade väljarstöd. I Finland avgör väljarnas val, i form av kandidaternas personliga röstetal, den rangordning enligt vilken kandidaterna väljs in från en lista. Missnöjda väljare har möjlighet att byta kandidat i stället för att byta parti. Preliminära resultat från en jämförande studie av sambandet mellan volatilitet och valsystäm indikerar att förskjutningar mellan partiernas väljarstöd är mindre i proportionella valsystäm med starka inslag av personval än i particentrerade valsystäm (Söderlund & Karvonen 2008).

Det finns en stor variation mellan kommuner när det gäller de beroende variablerna på den aggregerade nivån, dvs. andelen frivilligt avgångna och andelen utslagna (en mera detaljerad beskrivning av variationen ges i kapitel 3). Antalet kommuner är stort och kommunfältet heterogent: skillnaderna är stora när det gäller bl.a. befolkningsstrukturen och den politiska strukturen. Det finns alltså betydande olikheter kommunerna emellan såväl med avseende på de beroende som på de oberoende variablerna. Den institutionella ramen i form av valsystäm och lagstiftning om skyldigheter och rättigheter är dock densamma för alla kommuner. Ett stort antal observationer och en stor variation mellan enheterna, tillsammans med en institutionell miljö som möjliggör en hög grad av väljarstyrning gör Finland till ett intressant forskningsobjekt i detta avseende.

1.2 Positiva och negativa drag i personomsättningen

Någon optimal nivå för omsättning är naturligtvis omöjlig att fastställa. Å ena sidan bör folkviljan kunna få tillräckligt genomslag för att det politiska systemet långsiktigt skall upplevas som legitimt. Å andra sidan kan en mycket hög grad av omsättning från val till val vara problematisk för demokratins funktionalitet och stabilitet.

Bland de teoretiker som betonar betydelsen av konkurrens inom den politiska eliten är Joseph Schumpeter (1987 [1943]) kanske den främste. I boken "Capitalism, Socialism and Democracy" utmanade han den klassiska demokratidoktrinen, som gick ut på att medborgarna har en noga övervägd uppfattning om politiska frågor, och de representanter som väljs vid val har som uppgift att förverkliga folkviljan i beslutsfattandet. Medborgarnas uppfattningar och åsikter skulle förvandlas till kollektiva beslut i den demokratiska processen. I kedjan av den demokratiska processen är det primära målet att verkställa folkets vilja, medan valet av representanterna är underställt det primära målet. Schumpeter betraktade denna föreställning som orealistisk. Han ansåg att någon folkvilja eller "common good" som alla kunde enas om är en omöjlighet. Medborgarnas uppfattningar och åsikter kan inte styra det politiska beslutsfattandet av den enkla anledningen att medborgarna saknar en klar och tydlig åsikt i alla de frågor som finns på den politiska agendan. Han utgår i stället från att valet av representanterna är den primära länken i den demokratiska processen. Politikerna framför olika alternativ som de antar att har en efterfrågan bland väljarna. "Folkviljan" skapas i själva verket av politiker som tävlar om väljarnas stöd i val (ibid., 250-283; Boström 1988, 77-81).

En annan välkänd konkurrensteoretiker är Joseph Schlesinger (1966). Ambitionsbegreppet står centralt i hans tänkande, och enligt den är representanternas politiska ambition och vilja att bli omvalda en nödvändig förutsättning för att den demokratiska kontrollen skall fungera. Saknas ambition och konkurrens, saknas också det kontrollinstrument som väljarna har till sitt förfogande: möjligheten att avpollettera representanter som agerar mot väljarnas preferenser. Schlesinger (1966, 2) sammanfattar sin syn på avhoppssproblematiken enligt följande:

A political system unable to kindle ambitions for office is as much in danger of breaking down as one unable to restrain ambitions. Representative government, above all, depends upon a supply of men so driven; the desire for elections and, more important, for reelection becomes the electorate's restraint upon its public officials. No more irresponsible government is imaginable than one of highminded men unconcerned for their political fortunes.

För att den representativa demokratin skall fungera är det viktigt att det finns ett utbud av nya aspiranter som vill utmana de sittande representanterna. Makt och inflytande kan förknippas med agerande som gynnar egna intressen medan responsiviteten gentemot väljarna blir lidande. Ett mått av osäkerhet, dvs. möjligheten att bli utslagen om man inte visar sig

vara värd väljarnas stöd garanterar att representanterna strävar efter att beakta väljarnas krav och önskemål (t.ex. Prewitt 1970a, 14). Effektiv ansvarsutkrävning är inte möjlig om det inte finns en risk att man förlorar sitt mandat.

Legislative popular accountability not only requires adequate procedural mechanisms for change in the personnel composition of the parliament, but also a certain and reasonable likelihood of defeat, if accountability is to be truly effective". (Pedersen 1994, 219)

I denna föreställning är representanternas frivilliga avgång att betrakta som problematisk. En naturlig generationsväxling när veteranpolitiker avgår med ålderns rätt skapar kanske inte ett hot mot den representativa demokratin. Om avgångsorsaken däremot är frustration och maktlöshet finns det skäl att vara orolig.

En låg nivå av personomsättning kan ha negativa konsekvenser. Bristen på färsk ansikten kan leda till stagnation, slutenhet, självtillräcklighet och förändringsmotstånd. Jackson (1994, 270) konstaterar: "...failure to achieve a regular change of personnel and governments would mean a danger of the three A's setting - *arrogance, apathy and atrophy*". Bristen på omsättning kan även cementera skevheter i representativiteten. Personbyten bland representanterna kan för den sociala och åsiktsmässiga representativiteten innebära såväl en försämring som en förbättring. Det är dock säkert att ju färre mandat blir "lediga" i samband med val, desto mindre är chansen för de underrepresenterade grupperna att hävda sig. När sittande ledamöter avgår, antingen självmant eller p.g.a. att de mister sitt mandat vid val, öppnas möjligheten för nya krafter att komma in. Om den sociala sammansättningen i ett folkvalt organ är skevt, är avgången av sittande ledamöter en nödvändig förutsättning för utvecklingen mot en mera representativ sammansättning.

Icke desto mindre kan en stor omsättning också vara problematisk ur demokratisynvinkel. Nykomlingarna kan inte spelets regler på samma sätt som de politiker som har varit med länge. Lång erfarenhet förstärker det subjektivt upplevda inflytandet (Pikkala 1998; 2005b). Om nykomlingarnas andel är mycket stor, kan den lilla gruppen med veteranpolitiker få en oproportionerligt stark ställning. Om den samlade erfarenheten är liten, kan verksamheten å andra sidan präglas av bristen på kontinuitet. Beslutsfattandet kan bli bångstyrt och svåröversäglbart.

En hög nivå av omsättning kan i sin tur leda till bristande kompetens, erfarenhet och effektivitet. Man kunde tala om "the three E's setting", utgående från ett citat från Putnam (1976, 66): "The higher the degree of elite turnover, the lower the average level of elite *experience, expertise and effectiveness*". Aars & Offerdal (1998, 225-227) erbjuder ett mera positivt tolkningsalternativ till den höga omsättningsnivån bland norska kommunpolitiker: en bredare krets av medborgare får politisk erfarenhet som resultat av den snabba cirkulationen bland de folkvalda. Politiskt deltagande och därmed också politisk kunskap och kompetens fördelas jämnare bland medborgarna när omsättningstakten är snabb. Författarna hävdar, med hänvisning till idén om "politics of presence", närvarons politik (Phillips

1995), att ett brett deltagande av olika sociala grupper är ett viktigare element i den demokratiska kontrollen än de traditionella mekanismerna för ansvarsutkrävning.

1.3 Tidigare forskning om personomsättning

En översikt

Merparten av forskningen kring personomsättning i folkvalda organ är länderspecifik och inriktad antingen på den totala omsättningen av representanter eller på frivillig avgång från parlament. De allra flesta länderspecifika studierna berör USA, men även i Kanada har omsättningen såväl på den nationella som på den provinsiella nivån varit föremål för akademiskt intresse. Frivillig avgång från svenska riksdagen har studerats i ett färskt bidrag av Öberg, Hermansson & Wängnerud (2007). Endast i ett fåtal studier har en länderkomparativ ansats tillämpats. Matland & Studlar (2004) har jämfört nivån av personomsättningen i parlament i 24 länder och sökt förklaringar till variationen i olika systemegenskaper. Katz (1986), Karvonen (2001) och Gallagher (2000) har använt komparativa data i sina studier av sambandet mellan valsysteem och personomsättning i parlament. Två samlingsvolymen bör också nämnas i sammanhanget. Den ena är *Victorious Incumbent* av Somit m.fl. (1994), som innehåller bidrag från nio länder. Beskrivningar av personomsättningen i parlament från samtliga nordiska länder går att finna i Narud, Pedersen & Valen (2002).

När det gäller tidigare forskning kring omsättning av folkvalda på lokal nivå framstår Norge som det land där frågan väckt mest intresse. Larsen & Offerdal (1994) är de första som har fäst uppmärksamhet vid skillnader mellan de nordiska länderna i nivån på omsättning av kommunfullmäktigeledamöter. Jacob Aars (1998; se även Aars & Offerdal 1998) gör i sin doktorsavhandling en jämförelse av fyra norska och fyra finska kommuner. Hagen (1998) har undersökt faktorer som påverkar fullmäktigeledamötens önskan att fortsätta i uppdraget. Andersen & Guldvik (2003) har kartlagt kommunpolitikernas avgång under löpande mandatperioder. Berglund (2005) har studerat omsättningen med särskild hänsyn till kön och Berglund & Winsvold (2005) med fokus på unga folkvalda.

I Finland har förnyelsen av fullmäktigesammansättningar uppmärksamats i samband med valet 1980 (Hoikka m.fl. 1981) och 1984 (Koivula 1985). I detta sammanhang bör nämnas också Soile Kuitunens (2000) doktorsavhandling om rekrytering i kommunalval. Den visar entydigt att positionen som sittande ledamot är den viktigaste enskilda determinanten för inval. Jag har undersökt omsättningen av fullmäktigeledamöter även tidigare, i samband med valet 1996 (Pikkala 1998; Pikkala 1999a). Delar av de empiriska resultat som framställs i denna avhandling har publicerats redan våren 2007 i en finskspråkig forskningsrapport om frivillig avgång (Pikkala 2007).

I Sverige har Wallin m.fl. (1981b) undersökt avhopp från kommunfullmäktige i anslutning till det kommunaldemokratiska forskningsprogram som inleddes i slutet av 1970-

talet. Senare har frivillig avgång studerats av bl.a. Nielsen (2001), med fokus på förtida avhopp från kommunfullmäktige. I Danmark har omsättningsproblematiken på kommunal nivå kartlagts med en enkät till avhoppare år 1994 (Pedersen 1997; se även Kjær 2000). Kjær (2007) har granskat omsättningstakten bland fullmäktigeledamöter före och efter den stora kommunreformen i mitten av 2000-talet.

Man kan säga att forskningen hittills i det stora hela haft sin tyngdpunkt på den nationella nivån, särskilt i USA och i Kanada. Studierna av omsättning bland lokala representanter vilar än så länge på ett förhållandevis smalt empiriskt och teoretiskt underlag.

Teoretiska perspektiv på omsättningen av folkvalda politiker

Stora delar av forskningen kring personomsättningen i folkvalda organ är rent deskriptiv. Man vill t.ex. kartlägga den totala nivån av omsättningen, hur den utvecklats över tid eller vilka orsakerna till frivillig avgång är. En relativt stor del av studierna prövar ett antal olika hypoteser utan att fastslå ett specifikt teoretiskt angreppssätt. I det följande gör jag ett försök till att kategorisera de teoretiska perspektiv som använts i studier av personomsättning bland de folkvalda. I studierna som har individ som analysnivå utnyttjas främst ansatser som grovt kan sorteras under rational choice-inspirerade perspektiv och till socioekonomiska eller resursteoretiska förklaringsmodeller.

Rational choice-inspirerad ansats

Teoretiska föreställningar om omsättningen och dess korrelat på *individnivå* fokuserar nästan uteslutande på frivillig avgång. Merparten av studierna utgår från ett rational choice-inspirerat perspektiv. Politikerna antas göra *rationella kalkyler* på hurvida det lönar sig att söka ett förnyat mandat eller att stiga åt sidan. Ibland används termen *strategic retirement* (t.ex. Groseclose & Krehbiel 1994) för att framhäva det rationalistiska inslaget. Förväntad nytta med att ställa upp kan kopplas till vederbörandes position: ju mera man har att förlora desto mera sannolikt är att man vill försöka hålla fast vid sin position. Också Hagen (1998) har i sin studie av norska kommunfullmäktigeledamöters villighet att fortsätta tillämpat föreställningen om att politikernas beteende styrs av förväntad nytta.

I USA har stora delar av forskningen kring personomsättning inom politiken präglats av en fokusering på *ambition*. Uppmärksamheten har riktats mot möjligheterna till avancemang i den politiska karriären. Politiska ambitioner av högre rang, ”progressiv ambition”, antas av många forskare vara en central förklaringsfaktor med avseende på beslutet att avgå eller söka återval. Ambitionsteorins fader Joseph Schlesinger (1966) framhäver i sin bok *Ambition and Politics* ambitionens avgörande vikt för politikernas beteende: ”The central assumption of ambition theory is that a politician’s behavior is a response to his office goals” (ibid., 9-10). Senare har ambitionens betydelse för omsättning bland ameri-

kanska kongressledamöter undersökts i talrika studier (t.ex. Brace 1984; Black 1972; Rohde 1979; Herrick & Moore 1993; Groseclose & Krehbiel 1994; Hall & van Houweling 1995).

En annan variant av ambitionsrelaterade föreställningar fäster uppmärksamhet vid bristande möjligheter till avancemang i politiken: om den politiska karriärutvecklingen stannat eller om man behållit sitt mandat men förlorat en prestigefylld position ökar sannolikheten att man avgår självmant. Theriault (1998, 430) utgår från att "...members are concerned with more than reelection. Indeed, they also desire powerful positions within the institution. And when they hit the career ceiling, they retire". Moore & Hibbing (1998, 1093) har testat effekten av att representera ett parti i minoritetsställning, *The Minority Party Effect*. Minoritetsställningen innebär att det är svårt att nå formella positioner, vilket antas bidra till större avgångsbenägenhet p.g.a. frustration (se även Ansolabehere & Gerber 1997).

Pengar eller andra materiella belöningar som är förknippade med uppdraget å ena sidan och de förväntade kostnaderna av ett försök till omval å andra sidan antas påverka representanternas vilja att fortsätta eller avgå (t.ex. Maddox 2004; Squire 1988).

Ytterligare en version av de rationalistiskt präglade antagandena om avgångsskäl tar fasta på sannolikheten att bli utkonkurrerad i val. De sittande representanterna antas väga sina möjligheter att förnya mandatet. Om förlust anses vara sannolik antas representanten själv ta beslutet om avgång hellre än att vänta på att bli utvisad av väljarna. Omständigheter som bidrar till rädslan för förlust (fear of defeat) eller sårbarhet (electoral vulnerability) är varierande: när det finns anledning att vänta att väljarna är missnöjda p.g.a. en dålig ekonomisk situation, skandaler under mandatperioden osv. förväntas en ökad avgångsfrekvens. (t.ex. Kiewiet & Zeng 1992; Moore & Hibbing 1992; Groseclose & Krehbiel 1994; Wolak 2007). I ett internationellt perspektiv är förmodligen det mest kända exemplet bankskandalen före 1992 års val till det amerikanska representanthuset. Avslöjandet att flera hundra representanter överskridit sina checkkonton bidrog till en ovanligt hög personomsättning i representanthuset. Andelen avhoppare och andelen utslagna, såväl i primärvalet som i det egentliga valet, var högre än normalt (t.ex. Jacobson & Dimock 1994).

Bredden av invalsmarginalen, dvs. dåligt personligt valresultat i det föregående valet har använts som oberoende variabel både i studier av frivillig avgång (t.ex. Groseclose & Krehbiel 1994) och i studier av ofrivillig avgång (Coates & Munger 1995).

Ännu en förklaringsmodell som figurerat i amerikanska kongresstudier tar fasta på representanternas missnöje och misstrivsel i sitt politiska värv. "Disaffection" eller "congress is no fun"-argument har framförts bl.a. av Franzich (1978) och Cooper & West (1981). Även Wängnerud (2007) utnyttjar perspektivet i studien av avhopp bland svenska riksdagsledamöter och hävdar att "no fun" är ett fruktbart sätt att närma sig avgångsfenomenet. Moore & Hibbing (1992) framför kritik mot *ever-popular "job is no fun" shibboleth* (ibid., 827) och menar att misstrivsel som grund för avhopp har överdrivits och stora delar av frivillig avgång kan förklaras med politikernas rationella kalkyler. I en senare artikel sam-

manfattar Moore & Hibbing (1998, 1105) sin syn på frivillig avgång enligt följande: ”In fact, *all* voluntary departures are strategic in that the rewards of continued service are obviously perceived by the member involved to be insufficient to counteract the costs, given the way costs and benefits appear to that member at that time.”

Socioekonomisk/resursteoretisk ansats

Ett perspektiv på avgång av folkvalda politiker som bygger på en helt annan teoritradition används i studier som intresserar sig för demografiska eller socioekonomiska egenskapers effekt på avgångsbenägenhet. Ett resursperspektiv på politiskt deltagande utgår från att politiskt deltagande och politisk representation kan förklaras med individens tillgång till olika materiella och sociala resurser, såsom tid, pengar, kunskap och kompetens. Avgångsbenägenheten antas vara förknippad med resursbrist av ett eller annat slag. Ett resurs-, marginaliserings- eller exkluderingsperspektiv finns inbyggt i studier av avgång bland företrädare för grupper som är underrepresenterade i beslutsfattandet, trots att perspektivet sällan uttrycks explicit (för en diskussion om exkludering, se t.ex. Soininen & Etzler 2006, 9-18).

Strukturell ansats

En stor del av de studier som fokuserar på omsättningen bland folkvalda politiker på aggregatnivå – antingen nationell eller subnationell – utgår från ett strukturellt perspektiv. Faktorer som beskriver den politisk-institutionella omgivningens egenskaper används som förklarande faktor gentemot variationer i nivån på omsättningen. Den kanske mest centrala hypotesen i länderkomparativa studier berör förhållandet mellan valsystem och personomsättning i parlamentet. Majoritetsval antas leda till större omsättning än proportionella valsystem (Matland & Studlar 2004, 96-97; se även Manow 2007) och ett starkt inslag av personval antas medföra en stor omsättning av ledamöterna i den representativa församlingen (Katz 1980, 34; Katz 1986, 99-100; Karvonen 2001, 42-43). Ytterligare har ett antal andra egenskaper i valsystemet använts som oberoende variabler i studier av omsättningen av politikerna i folkvalda organ. *Double listing*, möjligheten att nominera samma kandidat i flera valdistrikt, antas bidra till mindre väljarstyrd avgång. I amerikanska studier hör *redistricting*, ändringar i de geografiska gränserna för valdistrikt, till standardvariablerna i studier av personomsättning (t.ex. Bauer & Hibbing 1989, Frantzich 1978, Cooper & West 1981). Vidare har förklaringar till variationer i personomsättningen sökts i valperiodens längd. Matland & Studlar (2004, 95) påpekar att ju kortare tid mellan valen, dvs. ju oftare en representant måste ställa upp för nyval, desto större är också risken för att förlora mandatet. Även betydelsen av partisystemets fragmentering och valkretsens storlek har undersökts. Graden av konkurrens om mandat är ytterligare en variabel som använts i försöken att förklara variationer i personomsättningen.

Ansvarsutkrävning

Den typ av ansats som de ovan nämnda förklaringarna står för intresserar sig strängt taget inte för huruvida personskifte är ett tecken på att väljarna utövar sin demokratiska kontroll över sina representanter. I studier av förskjutningar av partiernas väljarstöd har kontroll och ansvarsutkrävning en central roll. Föreställningen om ansvarsutkrävning ligger t.ex. bakom den omfattande litteraturen om ekonomisk röstning. De väljare som är missnöjda med politikerna eller den förda politiken förväntas välja bort de som är ansvariga för den misslyckade politiken, de skall ”throw the bums out”. I praktiken finns det få studier som testat antagandet i anslutning till personomsättningen (se dock t.ex. Wolak 2007).

1.4 Val av teoretisk ansats

I föregående avsnitt gavs en översikt över de teoretiska ansatser som överlag använts i studier av personomsättning i samband med val. Det står helt klart att antagandena om förekomst av avhopp har studerats främst i en kontext som avviker från det sammanhang som är aktuellt i denna avhandling. På grund av att fenomenet är relativt utforskat i andra sammanhang än de nordamerikanska, dvs. i USA och i Kanada, kommer jag att försöka angripa temat ur olika teoretiska perspektiv och med ett brett empiriskt underlag. I stället för en deduktiv ansats med *ett* teoretiskt perspektiv kommer jag att tillämpa ett induktivt tillvägagångssätt. Studien är explorativ snarare än konfirmatorisk. Tidigare forskning om personomsättningens två huvudformer och deras korrelat är av begränsat omfång. Mitt syfte är att förmedla en så mångsidig bild av fenomenet som möjligt. Valet av ett enda teoretiskt perspektiv skulle snäva in framställningen. Det som man eventuellt hade att vinna i elegans av undersökningsdesignen, skulle man förlora i mängden kunskap som förmedlas. Därför kommer jag, efter ett medvetet val, att pröva hypoteser som har sin grund i olika teoritraditioner. Jag låter de olika ansatserna och hypoteserna komplettera varandra och tävla med varandra. Framställningen täcker dock naturligtvis inte alla tänkbara och befintliga alternativ som kan finnas. En grov indelning kan göras. I analyser på individnivå testas både hypoteser som har sin grund i en rationalistisk ansats och antaganden som utnyttjar inslag från en socioekonomisk eller resursteoretisk ansats. Även antaganden som närmar sig omsättningsproblematiken ur ett motivationsperspektiv skall prövas. Analyserna på den aggregerade kommunnivån vägleds i huvudsak av antaganden som baserar sig på en strukturell ansats, där effekten av det politiska systemets egenskaper på den beroende variabeln står centralt. Å andra sidan testas hypoteser som utgår från föreställningen om ansvarsutkrävande.

På det teoretiska planet ligger ambitionen således i att sammanställa en analysram som fångar in de centrala faktorerna, härledda ur olika teoretiska ansatser, som kan tänkas

påverka personomsättningen i samband med val. Hypoteserna presenteras och diskuteras i ett särskilt kapitel (kapitel 4).

1.5 Datamaterialet

Ett omfattande empiriskt material utnyttjas i avhandlingen. Registerbaserade uppgifter på individ- och kommunnivå utnyttjas för att ge den objektivt mätbara bilden av sambanden mellan omsättning och individ- eller kommunkaraktäristika. Surveymaterial används för att fånga upp de subjektiva korrelationerna till omsättningen. Tidsmässigt avgränsas den hypotesprövande delen av studien till kommunalvalet 2004, vilket innebär att fullmäktigesammansättningen under mandatperioden 2001-2004 står i fokus. I de beskrivande delarna redovisas även uppgifter från de två föregående valperioderna. Vissa analyser görs på ett material som omfattar samtliga fullmäktigeledamöter eller samtliga kommuner i landet. Analyser som förutsätter en större detaljnivå av datamaterialet görs i ett urval på 47 kommuner som ingått i forskningsprogrammet KommunFinland.

De utnyttjade datakällorna är:

1. Registerbaserad valstatistik på kommunnivå
2. Uppgifter om samtliga kandidater och invalda i kommunalvalen; kommunbaserade databaser har byggts upp genom aggregering
3. Övrig registerbaserad kommunstatistik
4. En mera detaljerad databas över samtliga sittande ledamöter, kandidater och invalda i de 47 kommuner som ingår i urvalet
5. KommunFinland Beslutsfattarenkät 2003: Enkät till kommunala beslutsfattare i de 47 kommuner som ingår i urvalet; i denna undersökning utnyttjas endast fullmäktigeledamöternas enkätsvar
6. KommunFinland Avhopparenkät 2004: Enkät till de fullmäktigeledamöter som avgick frivilligt i samband med kommunalvalet, de 47 kommuner som ingår i urvalet
7. KommunFinland Medborgarenkät 2004: Enkät till ett slumpmässigt urval av invånare i de 47 kommuner som ingår i urvalet.

Kommunurvalets representativitet

Datainsamlingen inom forskningsprogrammet KommunFinland inleddes i mitten av 1990-talet och avslutades år 2004. Urvalet av kommuner gjordes i två steg: dels i gruppen med kommuner som hade mindre än 10 000 invånare (N=28), dels i gruppen med kommuner som hade över 10 000 invånare (N=19). Urvalskommunerna i de två grupperna valdes så att de med hänsyn till bl.a. den regionala spridningen, befolknings- och näringsstrukturen,

partipolitiska styrkeförhållanden i fullmäktige samt med avseende på ekonomiska nyckeltal utgjorde ett representativt urval av kommunerna i respektive storleksklass. De större kommunerna är överrepresenterade i förhållande till deras andel av samtliga kommuner. Man ville trygga en tillräckligt stor representation av de större städerna i forskningsprogrammet p.g.a. att majoriteten av befolkningen bor i stora centra (se Pikkala 2007a, 154-155). När forskningsprogrammet inleddes var ca 70 % av landets befolkning bosatt i kommuner med fler än 10 000 invånare. Det bör nämnas att fem av de kommuner som ingick i det ursprungliga 47-urvalet har varit parter i en kommunsammanslagning från undersökningsperiodens början fram till kommunalvalet 2004. En förteckning över kommunerna i 47-urvalet återges i bilaga 1.1.

I tabell 1.2 redogör jag för skillnader mellan kommunerna i urvalsramen och i 47-urvalet när det gäller centrala analysvariabler. Jämförelsen visar att urvalskommunerna är befolkningsmässigt större och mera tätbefolkade än kommunerna i allmänhet. Genomsnittet för andelen frivillig avgång är aningen lägre och andelen utslagna av de sittande ledamöter som ställde upp aningen högre i urvalskommunerna. Skevheterna i urvalet bedöms inte vara så stora att representativiteten skulle vara hotad.

Tabell 1.2. Medelvärden för ett antal relevanta analysvariabler, alla kommuner i urvalsramen samt kommunerna i 47-urvalet.

	Alla kommuner* (N=405)	Urvalskommuner (N=47)
Antal invånare 2004	12 154	18 650
Antal invalda i fullmäktige i valet 2004	28,4	32,2
Antal kandidater per mandat i fullmäktige i valet 2004	2,9	3,3
Valdeltagande (%) i kommunalvalet 2004	63,4	62,2
Tätortsgrad	60,5	67,3
Volatilitet 2000-2004	7,5	7,9
Antalet partier i fullmäktige 2004	4,8	5,2
Vänsterpartiernas andel av mandat 2001-2004	27,0	29,7
Andelen avhoppare 2004	29,4	27,7
Andelen utslagna av sittande kandidater 2004	17,9	18,8
Andelen omvalda av samtliga fullmäktige 2004	57,6	58,3

Kommentar:

*Kommuner som ingått i en kommunsammanslagning under perioden 2001-2005 har uteslutits ur medelvärdesgranskningen.

1.6 Precisering av de beroende variablerna

I de empiriska studier som intresserar sig för personomsättningen i folkvalda organ varierar graden av precision när det gäller den beroende variabeln. En del studier fokuserar på omsättningen som helhet utan att skilja mellan olika typer av omsättning, i andra görs en uppdelning enligt frivillig och ofrivillig avgång från det politiska uppdraget. I vissa fall har den väljarstyrda avgången dessutom delats in i förlust av mandat p.g.a. konkurrens mellan

partier och förlust av mandat p.g.a. konkurrens inom partiet. Som partiintern förlust har då definierats fall där det finns utslagna inom partiet trots att partiets sammanlagda antal mandat inte minskat (t.ex. Katz 1986). I studier av mandatomsättningen i politiska organ är det ingalunda ovanligt att begreppen inte definieras explicit. En noggrann operationalisering kan anses vara hårklyveri, men den är motiverad i och med att olika definitioner kan, beroende på omständigheterna, ge klart avvikande resultat. I tabell 1.3 återges en exemplifiering av Gallagher (2000, 83) som visar hur olika beräkningsgrunder påverkar de nyckeltal som beskriver nivån på personomsättningen.

Tabell 1.3. Fyra olika sätt att mäta nivån på omsättning, hypotetiska data.

Antal invalda i valet V	100	
Antal avlidna och avgångna under mandatperioden (efterträdda av ersättare)	10	
Antal sittande representanter i slutet av mandatperioden	100	varav 90 invalda i valet V , 10 kommit in som ersättare under mandatperioden
Antal invalda i valet $V+I$ av de som var sittande representanter i slutet av mandatperioden	85	varav 78 invalda i valet V , 7 kommit in som ersättare under mandatperioden
Antal omvalda i valet $V+I$	70	varav 64 invalda i valet V , 6 kommit in som ersättare
Antal invalda i valet $V+I$ men inte i valet V	30	varav 21 inte har tidigare erfarenhet och 9 återvänder till fullmäktige efter ett avbrott
<i>Omsättningsnivå</i>		
(1) Andelen invalda i valet V som blir invalda även i valet $V+I$	64.0 %	(64 / 100)
(2) Andelen sittande ledamöter i slutet av mandatperioden som blir invalda i valet $V+I$	70.0 %	(70 / 100)
(3) Sittande ledamöter i slutet av mandatperioden som blivit omvalda i valet $V+I$	82.4 %	(70 / 85)
(4) Andelen nya (personer som inte innehaft uppdraget tidigare) av de invalda	79.0 %	(100-21)

I det följande preciseras de beroende variablerna i denna studie:

Frivillig avgång

Det finns flera alternativa sätt att definiera avhoppare och andelen avhoppare. Med termen avhoppare kan man för det första avse personer som blivit valda i det närmast föregående valet, men som inte ställer upp för omval (a). En annan möjlighet är att sammansättningen omedelbart före val tas som utgångspunkt för jämförelsen: personer som sitter i fullmäktige när kandidatnomineringen inleds men som inte ställer upp är avhoppare (b). Dessa två

grupper är identiska endast om ingen avgår under löpande mandatperiod. Ju större del av ledamöterna som avgår under perioden, desto större är skillnaden mellan de två sätten att operationalisera avhoppare. Ytterligare ett sätt att räkna andelen avhoppare är att det totala antalet avgångar, såväl i samband med val som under perioden, summeras och divideras sedan med det totala antalet personer som under perioden haft ett mandat, dvs. både de som fått sitt mandat i valet och de som kommit in som ersättare mitt i perioden (c).

I min studie operationaliseras avhoppare utgående från alternativ (b): *Avhoppare är en person som hade ett mandat i fullmäktige när kandidatnomineringen inleddes, men som inte ställde upp för omval*. Valet av operationalisering har styrts av praktiska skäl. I det datamaterial som ligger till grund för kartläggningen hänvisar ”sittande fullmäktigeledamot” till situationen omedelbart före valet. Den beroende variabeln på aggregerad nivå är andelen avhoppare.

Termen ”avhoppare” kan vara aningen kontroversiell¹. Jag vill understryka att den används här utan negativt förtecken. Termen ”frivillig avgång”, som används synonymt med avhopp, kan också uppfattas som otillfredsställande. Det är ju möjligt att en kommunalpolitiker inte ställer upp för återval p.g.a. att partiet vägrar nominera henne eller honom. Då skulle det vara fråga om en ofrivillig avgång. I en finländsk kommunkontext är tröskeln för att bli uppställd som kandidat dock mycket låg och det är osannolikt att en som verkligen vill bli nominerad skulle misslyckas i sitt försök (närmare om kandidatnomineringen i kapitel 2.4).

Utslagna

Utslagna är ledamöter som var sittande fullmäktigeledamöter när valet förrättades och ställde upp för återval, men inte blev valda. Detta är entydigt. Andelen utslagna operationaliseras olika i olika studier, ofta dock mer eller mindre implicit. Man kan relatera antalet utslagna till det totala antalet ledamöter i organet. Alternativt kan antalet utslagna relateras till antalet ledamöter som ställt upp för omval. Dessa två mått är identiska om samtliga sittande ledamöter ställer upp, dvs. ingen hoppar av i samband med val. Ju större del av ledamöterna som avgår frivilligt i samband med val, desto större är skillnaden mellan de två alternativa måtten. Jag illustrerar skillnaden med ett exempel. Ett folkvalt organ har 100 ledamöter. Endast 50 ledamöter av de 100 ställer upp för omval – 50 avgår frivilligt. 10 ledamöter blir utslagna. Om andelen utslagna räknas i procent av samtliga sittande ledamöter är resultatet 10,0 % $[(10/100)*100]$. Om andelen utslagna i stället relateras till de 50 som ställde upp blir resultatet 20,0 % $[(10/50)*100]$. Det senare alternativet är mera meningsfullt i och med att siffran i princip kan variera från 0 till 100 procent. Andelen utslagna som beroende variabel i analysen avser *andelen utslagna i procent av de som ställde upp*².

¹ Den svenska termen avhoppare används bl.a. av Wallin m.fl. (1981), Nielsen (2001) samt Ahlbäck Öberg m.fl. (2007).

² På kommunnivå är korrelationen mellan de två variabelerna (andelen utslagna i procent av de som ställde upp och andelen utslagna i procent av samtliga sittande ledamöter) mycket hög ($r = .96, n=405$).

Omvalda

Frivillig och ofrivillig avgång är de primära beroende variablerna i denna undersökning. Den tredje beroende variabeln i analysen är den totala omsättningen av fullmäktigeledamöter. Man kan se den totala omsättningen som ett komplement till en granskning av de två komponenterna av omsättningen. Den effekt som en oberoende variabel har på frivillig avgång å ena sidan och på den väljarstyrda avgången å andra sidan kan ha samma förtecken i båda fallen, eller dra åt olika håll. En viss faktor kan bidra till att andelen utslagna är hög och samtidigt minska avhopsbenägenheten. En annan faktor kan bidra till att båda är på hög nivå.

Man kan definiera omsättningen antingen som andelen omvalda av samtliga sittande ledamöter eller som andelen nya fullmäktigeledamöter bland de som valts in. Dessa två mått är identiska ifall fullmäktigestorleken är oförändrad, men olika ifall antalet fullmäktigeledamöter ökar eller minskar vid ingången till en ny mandatperiod. Vill man betrakta andelen nya fullmäktigeledamöter, skall antalet invalda kandidater relateras till det antal mandat som utdelas i valet. Vill man betrakta andelen omvalda, skall antalet omvalda relateras till antalet fullmäktige före val. Även där finns två alternativ. Det kan ske förändringar i fullmäktigesammansättningen under den fyraåriga valperioden. Antalet omvalda kan relateras antingen till den fullmäktigesammansättning som fastställdes enligt valresultatet i föregående val eller man kan granska antalet omvalda i förhållande till fullmäktigesammansättningen omedelbart före val. I det senare alternativet har eventuella personbyten under perioden beaktats. I denna studie hänvisar *omvald* till omvalda personer som varit fullmäktigeledamöter omedelbart före valet.

1.7 Bokens disposition

I kapitel 2 ges en beskrivning av de finländska kommunerna och kommunsystemet: kommunindelningen, kommuners uppgifter och den kommunala ekonomin, valsystemet och huvuddragen i den politisk-administrativa organisationen. Syftet med kapitlet är att ge de bakgrundsuppgifter som behövs för att kunna se omsättningsproblematiken i sitt sammanhang.

Kapitel 3 ägnas åt de beroende variablerna. Hur stor är omsättningen, hur har den utvecklats över tid och hur fördelas den mellan frivillig och väljarstyrd avgång? Hur stora är variationerna mellan kommunerna? En jämförelse dels mellan Finland och de övriga nordiska länderna i nivån på omsättning, dels en jämförelse mellan omsättningen i finska kommunalval och riksdagsval placerar dessa data i ett bredare empiriskt perspektiv.

I kapitel 4 presenteras de teoretiska ramarna för en empirisk granskning av omsättningens korrelat. Först behandlas hypoteserna om korrelat för avgång på individnivå: vilka faktorer och egenskaper hos personerna antas bidra till frivillig avgång å ena sidan och väl-

jarstyrd avgång å andra sidan? Därefter diskuteras möjliga korreler på kommunnivå: vilka omständigheter hos en kommun förväntas påverka omfattningen av de två formerna för omsättning? Vad kännetecknar kommuner med stor andel avhoppare och vad är karaktäristiskt för en kommun där väljarna byter ut en stor del av de sittande ledamöterna?

De två följande kapitlen strävar efter att besvara frågan ”vem”? I kapitel 5 granskas betydelsen av objektiva iakttagbara egenskaper hos ledamöterna för frivillig och väljarstyrd avgång. Datamaterialet består dels av uppgifter på samtliga fullmäktigeledamöter i landet, dels på samtliga ledamöter i ett urval på de 47 kommuner som ingått i KommunFinland-undersökningsprogrammet. Efter en bivariat granskning av sambandet mellan personens egenskaper och benägenheten att hoppa av eller att bli utslagen av väljarna görs sammanfattande logistiska regressionsanalyser.

Kapitel 6 bygger på data från KommunFinland-beslutsfattarenkät från år 2003. Med avseende på status i valet 2004 har de fullmäktigeledamöter som besvarat enkäten delats in i avhoppare, utslagna och omvalda. Med stöd av materialet jämförs inställningen till och agerandet i förtroendeuppdraget mellan de tre grupperna. Finns det skillnader som kan tolkas i termer av bristande motivation och ambition mellan avhoppare och de som ställer upp, och eventuellt även mellan de som åker ut och de som förnyar sitt mandat? En sammanfattande regressionsanalys görs i två steg. I den första modellen inkluderas endast de enkätbaserade beteendevariablerna. I den andra modellen tas med även de objektiva iakttagbara variabler som ingått i analysen i kapitel 5.

I kapitel 7 fästs uppmärksamheten vid avhopparna. Frågan lyder ”varför?”. Syftet är att förstå varför de som faktiskt lämnade sitt uppdrag gjorde det. Är motiven olika hos olika typer av avhoppare? Resultaten baserar sig på en enkät som riktades till de fullmäktigeledamöter som inte ställde upp i valet 2004 i de 47 urvalskommunerna.

I kapitel 8 och 9 söker jag svar på frågan ”var?”. I vilka typer av kommuner kan man finna en stor avhoppsfrekvens och i vilka typer av kommuner finns det större risk för att en sittande fullmäktigeledamot åker ut i samband med val? I kapitel 8 är samtliga oberoende variabler registerbaserade och empirin täcker samtliga kommuner i landet vid valet 2004. Först studeras de bivariata sambanden var för sig och därefter granskas deras sammanfattande förklaringskraft i en linjär regressionsanalys.

Kapitel 9 granskar huruvida invånarnas inställningar till kommunalt beslutsfattande och kommunal service återspeglar sig i omsättningen av fullmäktigeledamöter. Blir en större del av de sittande ledamöterna avpolletterade i kommuner där invånarna är missnöjda? Eller påverkas t.o.m. ledamöters egen villighet att fortsätta av medborgarnas negativa inställningar? De oberoende variablerna i analysen härstammar från den omfattande KommunFinland-medborgarundersökningen från år 2004. Antalet respondenter bedöms vara tillräckligt stort i samtliga 47 kommuner som ingår i urvalet för att individsvaren kan aggregeras till kommunvariabler. Den slutliga sammanfattande analysen görs i två steg, först endast med de variabler som mäter invånarnas åsikter i kommunen. Därefter inkluderas de

registerbaserade kommunvariablerna för att fastslå vilka variabler som äger den största förklaringskraften.

Det avslutande kapitlet sammanfattar de centrala resultaten. Vilka teoretiskt motiverade antaganden fångar in den verklighet som finns i de finländska kommunerna?

2 KOMMUNERNA, VALSYSTEMET OCH DEN POLITISKA ORGANISATIONEN

Det är inte möjligt att bilda sig en uppfattning om den roll som ett kommunalval och den fullmäktige som väljs har i kommunernas politiska process utan att känna till vissa grundläggande egenskaper i den finländska kommunalförvaltningen och det finländska valsystemet. Avsikten med följande beskrivning är att kontextualisera den empiriska analysen av personomsättningen i samband med val – och att göra sammanhanget begripligt för en som inte känner till de finländska förhållandena. Översikten koncentrerar sig på de mest centrala inslagen hos vårt kommunsystem och dess aktuella utvecklingsdrag.

2.1 Kommunindelning

Karaktäristiskt för den finländska kommunstrukturen är det stora antalet kommuner – och det stora antalet småkommuner. Den planerade totalreformen av kommunindelningen på 1960- och -70-talet enligt svensk och dansk modell förverkligades bara delvis. Sedan slutet av 1970-talet har staten försökt styra kommuner till frivilliga sammanslagningar. Resultaten var dock rätt magra före millennieskiftet; kommunindelningen ändrades inte avsevärt under 1980- och 1990-talet.

Omkring hälften av kommunerna hade vid ingången av år 2005 mindre än 5000 invånare. Det fanns bara sex städer som har fler än 100 000 invånare. Den småkommunpräglade strukturen är dock under omvandling. Antalet kommunsammanslagningar ökade redan under den första fullmäktigeperioden efter millennieskiftet. Mellan 2001 och 2005 försvann 16 kommuner från kommunkartan (tabell 2.1). Våren 2005, ett halvt år efter kommunalvalet, initierade regeringen en kommun- och servicestrukturreform, vars bärande tanke var kravet på större befolkningsunderlag för kommunal service. I praktiken kommer reformen att innebära antingen att kommunindelningen ändras eller att kommunerna bildar samarbetsområden för att klara av sina skyldigheter. Kommunerna var skyldiga under år 2007 att presentera planer på hur de tänkte lösa sin serviceproduktion och ekonomi på tio års sikt. Om kommunerna inte når resultat på frivillig basis fram till år 2009 förbehåller sig staten rätten till kraftigare styrmedel (Sandberg 2005a).

Under fullmäktigeperioden 2005-2008 har tiotals kommuner fattat beslut om en sammanslagning. Vid ingången av år 2009 beräknas antalet kommuner vara 348 och antagligen fattar flera kommuner beslut om sammanslagning under fullmäktigeperioden 2009-2012. Enligt lagen om kommun- och servicestruktur kan kommuner som går samman före år 2013 beviljas ”morotspengar”. Sammanslagningsunderstödet är dock betydligt mindre för fusioner som sker efter 2009. Vid sammanslagning av flera kommuner är understödet

större än om bara två kommuner går samman. Tidsmässigt placeras denna undersökning i en period som kan betraktas som ”lugnet före stormen”.

Tabell 2.1. Antalet kommuner vid ingången av en ny mandatperiod (de 16 åländska kommunerna undantagna, se förklaringen nedan).

1993	1997	2001	2005	2009
439	436	432	416	332

Åland är ett självstyrkt landskap och lyder således inte under finsk kommunallag. Självstyrelsemyndigheten har befogenheter att fatta beslut om den kommunala indelningen. Antalet kommuner är 16, varav 9 har mindre än 1000 invånare. De åländska kommunerna har färre skyldigheter än kommunerna i övriga Finland i och med att hälsovården och gymnasieutbildningen administreras på landskapsnivå. De åländska kommunalvalen ordnas vid en annan tidpunkt än i övriga Finland. Av den anledningen faller de 16 åländska kommunerna utanför den empiriska granskningen i denna studie.

2.2 Kommunens uppgifter

Huvuddelen av den offentligt finansierade servicen i Finland bedrivs av primärkommunerna. Kommunernas ansvarsområde är större än i de övriga nordiska länderna, eftersom det finns bara en folkvald och beskattande kommunal nivå³ (t.ex. Sandberg & Ståhlberg 2001). Kommunernas uppgifter inom basservicen regleras i lag. De lagstadgade uppgifterna kan delas in i två kategorier. Den ena omfattar uppgifter där kommunen har prövningsrätt så tillvida att den i viss mån kan bestämma omfattningen av verksamheten. Största delen av servicen inom social-, hälso- och sjukvården, gymnasie- och yrkesutbildningen, kultur-, idrotts- och bibliotekstjänsterna hör till denna kategori. Till den andra kategorin hör tjänster som kommunen har en ovillkorlig skyldighet att sköta. Avgiftsfri grundutbildning har grundlagsskydd. Till subjektiva rättigheter hör utkomststöd, underhållsstöd för barn samt vissa tjänster inom handikappvård och barnskydd.

Den statliga detaljstyrningen gentemot kommunerna har minskat under de senaste decennierna. En kommun kan i större grad än tidigare själv bestämma hur den organiserar sin verksamhet och sköter sin serviceproduktion. Parallellt med denna utveckling har staten genom lagstiftning ålagt kommunerna nya uppgifter. Den s.k. subjektiva rätten till barndagvård för barn under tre år trädde i kraft år 1990 och sex år senare utvidgades den till att gälla alla barn under skolåldern. Från och med hösten 2001 har alla barn haft en sub-

³ Det finns ett undantag: i Kajanaland pågår ett landskapsförvaltningsexperiment under perioden 2005-2012. Regionen har ansvaret för de tyngre uppgifterna inom hälsovård och utbildning. En folkvald regionfullmäktige är det högsta beslutande organet.

jektiv rätt, dock inte plikt, till avgiftsfri förskoleundervisning under året innan läroplikten börjar. Ytterligare ett exempel på skyldigheter som ålagts kommunerna är att utvidga den kommunala tandvården så att den gäller hela befolkningen.

Avsaknaden av en mellannivå tillsammans med ett stort antal småkommuner och en stor uppgiftsvolym gör att det interkommunala samarbetet spelar en viktig roll i Finland. Kommunernas tyngre uppgifter sköts antingen inom ramen för obligatoriska eller frivilliga samkommuner, genom avtal eller inom ramen för privaträttsliga sammanslutningar (se t.ex. Sandberg 2005a; Sandberg 2005b). Samkommunerna är den finländska motsvarigheten till en folkvald regionalnivå i de övriga nordiska länderna. De obligatoriska samkommunerna är landskapsförbunden, sjukvårdsdistrikten och specialomsorgsdistrikten. Samkommunerna har ett beslutande organ, t.ex. styrelse eller stämma, där alla medlemskommuner är representerade. Vid sammansättningen av samkommunens övriga organ, t.ex. styrelsen eller nämnderna, skall de politiska styrkeförhållandena i regionen beaktas. Mandaten i organet fördelas mellan partierna enligt samma proportion som rösterna fördelats i kommunalvalet i medlemskommunerna (Sandberg & Ståhlberg 2001, 37-41; Sandberg 2005b). En betydande del av kommunpolitikerna har förtroendeuppdrag även i en samkommun eller i något annat samarbetsorgan (Sandberg 2005a, 61-62).

Väljarnas möjligheter till demokratisk kontroll av de verksamheter som sköts genom interkommunalt samarbete är i högsta grad indirekt. Invånarnas bedömning av den kommunala servicen påverkas dock inte i någon större utsträckning av sättet att producera den. Medborgarna är varken mera eller mindre nöjda med tjänster som produceras av den egna kommunen än med tjänster som produceras av en samkommun eller av en annan kommun. Eftersom alternativet till interkommunalt samarbete i praktiken är en kommunsammanslagning, har toleransen för bristande påverkningsmöjligheter varit större: "På lokalplanet leder medborgarnas och politikernas vakthållning kring den egna kommunen till att man accepterar det demokratiska underskott som uppstår i samarbetsrelationerna" (Sandberg 2005a, 66).

2.3 Kommunens ekonomi

De finländska kommunerna levde under kontinuerlig tillväxt under 1980-talet. Situationen ändrades snabbt och dramatiskt i och med den djupa kris som drabbade landets ekonomi i början av 1990-talet. Allvaret i den samhällsekonomiska situationen kan illustreras med utvecklingen av arbetslösheten. Ungefär en halv miljon arbetstillfällen försvann under åren 1990-1993. År 1990 var bara 3 % av arbetskraften utan jobb, men år 1993 överskred det relativa arbetslöshetstalet 16 procent (Statistikcentralen 2002, 361). Spåren av depressionen syntes i de kommunalekonomiska strukturerna och konjunkturerna under en lång period.

Utgifterna och inkomsterna

Löner och andra personalkostnader utgör över 50 % av kommunernas och samkommunernas utgifter. Enligt uppgifter från det kommunala arbetsmarknadsverket fanns det 431 000 kommunanställda år 2004, vilket är ungefär en femtedel av hela den sysselsatta befolkningen. Under den värsta lågkonjunkturen i början av 1990-talet minskade kommunernas personalstyrka kraftigt som följd av sparåtgärderna, men nu har antalet kommunanställda åter närmast sig toppnivån i slutet av 1980-talet.

När man ser på kommunernas utgifter enligt uppgiftsområde framstår social- och hälsovården som de klart tyngsta sektorerna. De upptar ca hälften av kommunsektorns utgifter. Bildningssektorns utgifter utgör en fjärdedel. Den resterande fjärdedelen består av alla andra verksamheter. En dryg fjärdedel av primärkommunernas utgifter går till att finansiera tjänster som en samkommun producerar eller som köps av andra kommuner (Suomen Kuntaliitto 2004).

Kommunernas inkomster delas in i skatter, statsandelar, verksamhetsinkomster, lån och övriga inkomster. Skatterna är den största inkomstkällan. År 2004 utgjorde skatteintäkterna nästan hälften av kommunernas och samkommunernas sammanlagda inkomstbas. Kommunerna har beskattningsrätt – varje kommun bestämmer själv sin egen skattenivå. År 2004 varierade skatteprocenten från 16 till 20. Från och med slutet av 1990-talet har utvecklingen på kommunfältet som helhet präglats av skattehöjningar. Under fullmäktigeperioden 2001-2004 höjdes skattesatsen i över hälften av kommunerna och endast ett fåtal kommuner fattade beslut om en lägre skatteprocent. Under den senare delen av fullmäktigeperioden har höjningar av vissa avdrag medfört skatteförluster för kommunerna. Vidare har kommunernas skatteinkomster påverkats negativt av den minskade samfundsskatteutdelningen (Suomen Kuntaliitto 2004).

Statsandelssystemet utjämnar kommunernas kostnader för produktionen av basservice. År 1993 infördes ett nytt statsandelssystem med s.k. kalkylerade andelar som innebär att kommunens invånarantal och strukturella egenskaper utgör betalningsgrunderna. Tidigare betalades statsandelarna till driftskostnader enligt verkliga kostnader. Det gamla systemet med öronmärkta statsandelar gav en förhållandevis stor ekonomisk trygghet för kommunerna. Reformen underlättade nedskärningar i statsandelarna. Uppprepade revideringar i statsandelssystemet på 1990-talet har inneburit en betydande minskning i statsandelarnas realnivå (Helin & Meklin 2005). I slutet av 90-talet var statsandelarna som lägst. Därefter har nivån sakta stigit. År 2004 utgjorde statsandelarna för driftsekonomin 17 % av kommunernas totala inkomster (www.stat.fi).

Skatteinkomsternas och statsandelarnas *sammanlagda* realnivå har under en längre tid varit relativt stabil. Utgiftstrycket på kommunsektorn har dock ökat p.g.a. de nya uppgifter som ålagts kommunerna. Efter millenieskiftet började kommunernas utgifter växa snabbare än inkomsterna och den kommunala ekonomin försvagades särskilt under den se-

nare delen av fullmäktigeperioden 2001-2004. Kommunernas lånestock har också vuxit kontinuerligt under 2000-talet (Helin & Meklin 2005).

Alla de punkter som ovan beskrivits avser den kommunala ekonomin som helhet. På samtliga punkter finns det en stor variation mellan kommunerna. På grund av statens åtgärder har utvecklingen präglats av en viss bångstyrighet, som även återspeglats i de enskilda kommunernas situation (ibid.). Det är ingalunda exceptionellt att de ekonomiska nyckeltalen för en kommun har vid en tidpunkt hört till landets bästa och något år senare till de sämsta. Dåliga värden på nyckeltalen i enskilda kommuner kan inte automatiskt tolkas som ett tecken på dålig hushållning och ansvarslöst beslutsfattande. Ingen kommun kan å andra sidan bokföra bättre eller sämre ekonomiska siffror än andra kommuner utslutande p.g.a. statens åtgärder. Försiktighet är dock på sin plats när man försöker tolka vad de ekonomiska nyckeltalen i praktiken innebär ur invånarnas synvinkel. Som Helin & Meklin (ibid.) konstaterar, "Goda siffror eller siffror som är bättre än andras berättar ingenting om vad kommuninvånarna får för sina skattepengar".

2.4 Kommunalval

Rösträtt

Kommunalvalet ordnas vart fjärde år den fjärde söndagen i oktober. Fullmäktiges mandatperiod börjar vid ingången av det år som påföljer valet och fortgår de fyra följande åren. Varje röstberättigad får rösta på valdagen eller på förhand under förhandsröstningsperioden. En röstberättigad kan oberoende av hemkommun rösta på något av de allmänna röstningsställena, som i hemlandet finns i varje kommun och utomlands vanligtvis på Finlands ambassad och konsulat. Omkring 40 % av de röstande i 1990- och 2000-talets kommunalval har utnyttjat möjligheten till förhandsröstning (2005a). Röstberättigade vid kommunalval är finska medborgare, medborgare i andra EU-länder samt norska och isländska medborgare som har hemkommun i Finland och som senast på valdagen fyllt 18 år. Även personer med annan nationalitet än de ovan nämnda har rösträtt, om man haft hemkommun i Finland utan avbrott i minst två år. År 2004 var 1,8 % av de röstberättigade av annan nationalitet än den finska (Statistikcentralen 2006, 12). Invandrarbefolkningen är dock ojämnt fördelad över landets kommuner.

Valbarhet

Endast personer som skriftligen gett sitt samtycke till att ta emot ett fullmäktigeuppdrag kan ställas upp som kandidater vid kommunalval. De som har rösträtt i kommunalval, har kommunen som hemkommun och inte står under förmynderskap är valbara till kommunala

förtroendeuppdrag, med vissa undantag. Den första begränsningen avser kommunala chefer. Enligt kommunallagens 34 § (KomL 365/1995) är anställda i ledande uppgifter inom kommunstyrelsens eller en nämnds uppgiftsområde eller anställda i en därmed jämförbar ansvarsfull uppgift inte valbara till fullmäktige. Principen är att valbarheten av personer i ledande ställning gäller oberoende av sättet att organisera verksamheten. Bestämmelsen avser inte bara ledande ställning inom kommunens egen organisation utan även motsvarande position inom t.ex. en samkommun där kommunen är medlem och andra samfund där kommunen har bestämmanderätt. Kommundirektörer, sektor- eller avdelningschefer samt chefer för olika ansvarsområden omfattas av definitionen. Det är dock inte alltid klart var gränserna mellan ”ledande” eller ”ansvarsfulla” och andra uppgifter skall dras. Den andra gruppen vars valbarhet har begränsats är statstjänstemän med tillsynsuppgifter som direkt berör kommunalförvaltningen. De tjänstemän som avses i bestämmelsen kan vara anställda antingen inom statens centralförvaltning, t.ex. vid inrikesministeriet⁴, eller på den regionala nivån, t.ex. vid länsstyrelsen eller en regional miljöcentral (Harjula & Prättälä 2004, 278-299).

Det finns en stor variation i de kommunala förvaltningsstrukturerna och därför kan man inte automatiskt utgå från att alla personer med en viss tjänstebenenämning inte är valbara. Valbarheten skall avgöras från fall till fall utgående från tjänsteinnehavarens faktiska uppgifter. Valbarheten konstateras av kommunens centralvalnämnd. I oklara fall tolkas bestämmelserna snävt, dvs. så att en kandidat inte utesluts från kandidatlistan. Om en person uteslutits utan grund kan ett besvär i värsta fall leda till att valet upphävs, vilket innebär att ett nytt val måste förrättas. Om man däremot efter valet på grund av ett besvär konstaterar att en kandidat som blivit invald inte är valbar, rättas valresultatet. Personen i fråga mister sin fullmäktigeplats, men rösterna räknas listan till godo och nästa kandidat enligt det rangordnade jämförelsetalet väljs in (ibid.).

Bestämmelserna om valbarhet till fullmäktige har i 1995 års kommunallag skärpts jämfört med den tidigare lagen (KomL 953/1976). Skärpningen gav upphov till många besvär angående valbarhet till fullmäktige (Hoikka m.fl. 1999, 148-150). En omfattande rättspraxis har utvecklats som följd av dessa besvärprocesser (Harjula & Prättälä 2004, 282).

⁴ Fr.o.m. 1.1.2008 införlivades inrikesministeriets avdelning för region- och förvaltningsutveckling med det nygrundade arbets- och näringsministeriet med undantag av region- och lokalförvaltningsenheten som övergick till finansministeriet.

Kandidatnomineringen

Kandidater i kommunalval kan nomineras av ett parti som införts i justitieministeriets partiregister⁵ eller av en s.k. valmansförening. Ett partis kandidater ställs upp av en förening som företräder partimedlemmar i kommunen och som av partiet anmäls till den kommunala centralvalnämnden. För att bilda en valmansförening som ställer upp en kandidat krävs minst 10 röstberättigade kommuninvånare. Om invånarantalet i kommunen är litet, kan justitieministeriet dock genom förordning bestämma om ett mindre antal medlemmar, dock inte mindre än tre (KomL 365/1995). I och med möjligheten att bli nominerad av en valmansförening är den institutionella tröskeln för en kandidatur mycket låg.

Två eller flera partier har rätt att sluta sig samman till ett s.k. valförbund. På motsvarande sätt kan två eller flera valmansföreningar bilda en s.k. gemensam lista. Det finns inga kartläggningar av förekomsten av valförbund i de finska kommunalvalen. En ytlig studie som jag gjort på basis av det nationella kandidatregistret för kommunalvalet 2000 visar att valförbund förekommer i nästan hälften av kommunerna. Ofta har ett litet parti som ensamt haft svårt att få mandat i fullmäktige slutit sig samman med ett större parti. Ett annat vanligt mönster är ett valförbund mellan två eller flera smågrupper. Kombinationer av partier som ingått valförbund är dock olika i olika kommuner. En del av valförbunden är oheliga allianser mellan partier som inte i något ideologiskt hänseende kan anses ligga nära varandra. Ibland används termen ”tekniskt valförbund” för att understryka att partierna slagit sig samman endast i hopp om att förbättra möjligheterna för partiets egna kandidater att bli invalda, utan några andra kopplingar mellan partierna utöver själva valförrättningen. Valförbundslösningar innebär en risktagning för parterna. Ju större andel av rösterna en lista drar, desto fler mandat får den. Det är dock svårt att på förhand veta vilket parti i valförbundet som gynnas eftersom den ordning i vilken kandidaterna väljs in bestäms av deras personliga röstetal.

Valmansföreningar för kandidater som står utanför de registrerade partierna bildar oftast en gemensam lista, som kan betraktas som ett ”lokalt parti”. Enskilda valmansföreningar, som alltså ställer upp en enda kandidat, förekommer bara i en handfull kommuner.

Ett parti, ett valförbund eller en gemensam lista har rätt att i en kommun ställa upp ett antal kandidater som är högst en och en halv gång så stort som antalet fullmäktigeledamöter som skall väljas till fullmäktige. Före ändringen av den kommunala vallagen år 1995 (L 1648/1995) var maximiantalet kandidater på en lista det dubbla i förhållande till fullmäktigestorleken.

⁵ För grundandet av ett nytt parti skall partiföreningen samla in minst 5 000 anhängarkort som undertecknats av vid riksdagsval valberättigade anhängare vilka understöder införandet av föreningen i partiregistret. Ett parti, som inte har fått någon av sina kandidater invald i riksdagen i senaste eller närmast föregående riksdagsval, eller som upphört att vara registrerad förening avförs ur partiregistret. Ett parti kan också avförs ur registret på egen ansökan (PartiL 10/1969; www.vaalit.fi).

Det verkar vara en allmän uppfattning att de obundna grupperna vunnit terräng i kommunalpolitiken under de senaste tiderna. Det finns obundna grupper i en del kommuner, men i hela landet har andelen kandidater som nominerats av valmansföreningar eller gemensamma listor legat kring 3-4 %. Kandidatuppställningen domineras alltså av de registrerade partierna. Alla de kandidater som nomineras av partier är dock inte medlemmar av partiet. En KommunFinland-enkätundersökning som riktades till kandidaterna i kommunalvalet 2000 visade att 15 % av kandidaterna saknade partibok (Helander 2003, 40). Antalet partier som ställt upp kandidater har i de senaste kommunalvalen varierat mellan 15 och 18 (se tabell i bilaga 2.1). Några av de registrerade partierna är dock marginella grupperingar som i praktiken inte fått ett enda mandat i hela landet.

I rekryteringsforskningen har man framhävt vikten av nomineringsfasen: den kanske mest avgörande gallringen sker när partierna väljer vem som skall ställas upp som kandidat. Som ovan konstaterades är partierna den överlägset viktigaste rekryteringskanalen, men föreställningen om partier som portvakter i rekryteringsprocessen till fullmäktige motsvarar inte alla gånger verkligheten i de finländska kommunerna. Partiernas efterfrågan på kandidaterna tycks nämligen på många håll vara klart större än utbudet av aktiva medborgare som vill ställa upp i val. I den ovannämnda KommunFinland-kandidatundersökningen uppgav nio kommunalvalskandidater av tio att det var ganska eller mycket lätt att bli nominerad. Andelen som svarade att de haft svårt att komma med på kandidatlistan var bara omkring 5 %. En motsvarande mätning fyra år tidigare gav ett nästan identiskt resultat (Helander 2003, 53). Partiorganisationers erfarenheter förstärker uppfattningen. En förfrågan till lokala partiorganisationer år 1996 visade att majoriteten av partiorganisationerna hade haft problem med att få tillräckligt med kandidater i kommunalvalet (Kuitunen 2000, 86). I det stora flertalet av kommuner behövs inga partiinterna medlemsomröstningar om sammanställandet av kandidatlistan för partiet.

Tabell 2.2. Antalet kandidater och invalda i kommunalval 1992-2004.

Valår	Antal kandidater	Antal invalda	Kandidater/invalda
1980	66 776	12 777	5,2
1984	64 878	12 881	5,0
1988	63 642	12 842	5,0
1992	52 712	12 571	4,2
1996	43 104	12 482	3,5
2000	39 744	12 278	3,2
2004	39 906	11 966	3,3

En jämförelse av kandidatantalet över tid tyder på att partiernas problem med att hitta kandidater har tilltagit under de senaste decennierna (tabell 2.2). Det totala antalet kandidater i kommunalval har minskat successivt fr.o.m. 1980-talet. De kraftigaste minskningarna

skedde i samband med valen 1992 och 1996. Vid valet 1996 kan den relativt stora nedgången delvis hänga ihop med lagförändringen som drog gränsen för maximiantalet kandidater på en lista från tidigare 2 till 1,5 gånger antalet ledamöter i fullmäktige. I samband med valet 2004 avstannade den nedåtgående trenden i hela landet. Utvecklingen har dock inte varit jämn över hela kommunfältet: i hälften av kommunerna var antalet kandidater mindre än fyra år tidigare (Pikkala 2006, 245-246).

Partierna börjar söka potentiella kandidater i god tid före valet. Den slutliga kandidatuppställningen skall vara färdig 40 dagar före valet, och då bör partierna och valmansföreningarna lämna in sin kandidatansökan till den kommunala centralvalnämnden. Samma tidsfrist gäller för anmälan om valförbund och gemensamma listor. De politiska grupperna bestämmer själva den ordning i vilken kandidaterna upptas i sammanställningen av kandidatlistorna. Vanligen förekommer kandidaterna i alfabetisk ordning på listan. Den ordning i vilken de olika grupperna presenteras i sammanställningen av kandidatlistorna avgörs i valnämnden genom lottning.

Valdeltagande i kommunalval

I likhet med den allmänna utvecklingen i västvärlden har valdeltagandet i finska kommunalval sjunkit fr.o.m. 1980-talet. I valet 1992 gav 70 % av de röstberättigade sin röst i valet. I kommunalvalet 1996 skedde en dramatisk ändring. Valdeltagandet rasade och skillnaden i förhållande till föregående val var nästan tio procentenheter. År 1996 var exceptionellt i och med att kommunalvalet och europaparlamentsvalet ordnades samtidigt som kommunalvalet (normalt ordnas kommunalval separat från andra val, inte ens en rådgivande kommunal folkomröstning får ordnas i samband med kommunala eller statliga val). Motsvarande djupdykning kunde inte noteras i samband med riksdagsvalet 1995. För kommunalvalens del fortsatte den sjunkande trenden även i valet 2000. Då registrerades efterkrigstidens bottennotering: endast 56 procent av de röstberättigade besvärade sig med att gå till valurnorna. År 2004 kunde en vändning till det bättre noteras. Valdeltagandet låg dock fortfarande under 60 %.

Det finns stora skillnader kommuner emellan när det gäller valdeltagande (tabell 2.3). I valet 2004 varierade andelen röstande från 51 till 89 procent. Kommunens strukturella egenskaper förklarar en betydande del av variationen. Valdeltagandet är i allmänhet lägre i stora tätbebyggda centra och högre i småkommuner (Pikkala 2005a, 10-11).

När det gäller utvecklingen av röstningsaktivitet i kommunalvalen 1996-2004 kan ett intressant mönster noteras. Den minskning som skedde år 1996 och fortsatte år 2000 var mera dramatisk i kommuner med stor befolkning och hög tätortsgrad, medan kommuner med litet invånarantal och låg tätortsgrad visade mindre förändringar. När valdeltagandet åter vändes till det bättre i valet 2004 var situationen den omvända. Minskningen fortsatte i många småkommuner, men i urbana kommuner var höjningen mera påtaglig (ibid.). Denna

vändning kan vara ett uttryck för en annalkande marginaliseringstendens i de kommuner som ligger utanför de mera välmående delarna av landet. Huvudstaden Helsingfors kan tjäna som ett exempel: där var valdeltagandet år 2004 över 6 procentenheter högre än fyra år tidigare.

Tabell 2.3. Valdeltagande (%) i kommunalvalen 1980-2004.

Valår	Totalt	Kommunvis	
		Lägsta	Högsta
1980	78	55	91
1984	74	61	92
1988	71	60	91
1992	70	62	89
1996	61	53	87
2000	56	46	84
2004	59	51	89

Källa: Statistikcentralen

Bestämmande av valresultatet

Det finländska valsystelet kan karaktäriseras som ett listval med obligatoriskt personval. En väljare kan inte avge en röst utan att avge den till en individuell kandidat. Det personliga röstetalet avgör den inbördes rangordningen mellan kandidaterna på en lista. Det är m.a.o. väljarna, inte partiet, som bestämmer den ordning i vilken kandidaterna blir invalda i fullmäktige.

Kommunerna kan inte själva fatta beslut om fullmäktigestorleken, utan antalet fullmäktigeledamöter bestäms av kommunens invånarantal enligt de gränsvärden som anges i kommunallagen (tabell 2.4). Endast i den allra minsta storleksklassen har kommunen ett visst utrymme att själv bestämma om antalet mandat: fullmäktige i en kommun med högst 2000 invånare kan fatta beslut även om ett mindre udda antal ledamöter i fullmäktige än 17, dock inte färre än 13. Under en övergångsperiod i samband med kommunsammanslagning kan fullmäktigestorleken avvika från det i lagen angivna antalet. Beslutet fattas då av inrikesministeriet. Antalet ledamöter i förhållande till befolkningen minskar med ökande kommunstorlek. Maximistorleken 85 ledamöter finns endast i huvudstaden Helsingfors.

Tabell 2.4. Antal mandat i fullmäktige enligt kommunstorlek.

Befolkning	Antal mandat	Antal kommuner i kategorin 2004
Högst 2 000	13, 15 eller 17	69
2 001–4 000	21	104
4 001–8 000	27	103
8 001–15 000	35	71
15 001–30 000	43	35
30 001–60 000	51	20
60 001–120 000	59	5
120 001–250 000	67	5
250 001–400 000	75	0
Minst 400 000	85	1

Kommentar: Antalet mandat kan avvika från det i kommunallagen angivna antalet under en övergångsperiod i samband med en kommunsammanslagning. År 2004 fanns det tre kommuner (Fredrikshamn, Loimaa, Piek-sänmaa) som p.g.a. en kommunsammanslagning hade en större fullmäktige än normalt.

Valresultatet räknas enligt d'Hondts metod. De personliga röstetalen för samtliga kandidater i en grupp – parti, valförbund eller gemensam lista – räknas ihop. Den inbördes ordning i vilken kandidaterna ställs inom respektive grupp bestäms av deras personliga röstetal. Varje kandidat tilldelas ett jämförelsetal så att den som fått mest röster erhåller gruppens sammanlagda röstetal som sitt jämförelsetal, den som fått näst mest röster erhåller hälften av det totala röstetalet, den tredje en tredjedel, den fjärde en fjärdedel osv. Samtliga kandidater rangordnas efter det personliga jämförelsetalet och så många ledamöter väljs, räknade från seriens början, som det finns mandat i fullmäktige. Från varje politisk grupp väljs också samma antal ersättare som det finns invalda. Minimiantalet ersättare är dock två, även för en grupp som fått endast ett mandat.

Det kan ännu nämnas att de som blivit valda till fullmäktige som ordinarie ledamöter eller som ersättare har fr.o.m. år 2000 varit skyldiga att göra en anmälan om valfinansieringen till kommunens centralvalnämnd. Värdet på varje enskilt stöd samt namnet på donatorn skall nämnas om värdet uppgår till minst 1000 euro (Lag om ändring av 3 § i lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering 604/2008).

2.5 Den partipolitiska kommunkartan

De finländska partierna har starka regionala kärnområden. Huvuddragen i den politiska geografien har inte förändrats nämnvärt under de senaste decennierna (Paloheimo & Sundberg 2005). I det följande kommer jag att ge konturerna för den kommunala partikartan utgående från resultatet i kommunalvalet 2004. I hur många kommuner finns de olika parti-

erna representerade och hur varierar partiernas relativa styrka med avseende på vissa centrala kommunkaraktäristika, såsom storlek, näringsstruktur och utbildningsnivå?

Mätt med antalet mandat är centern (CENT) det stora kommunpartiet. I valet 2004 fick centern 37 % av fullmäktigeplatserna och partiet har den största fullmäktigegruppen i närmare 300 kommuner. I hela 155 kommuner har centern dessutom enkel majoritet, dvs. över hälften av fullmäktigeplatserna. Centerrepresentationen saknas endast i 27 kommuner, varav 2 har inga registrerade partier i fullmäktige över huvud taget och 25 är svensk- eller tvåspråkiga kommuner. Centerns andel av mandat är avsevärt större än partiets totala väljarstöd: partiet fick endast 23 % av godkända röster år 2004. Förklaringen till diskrepansen mellan fördelningen av väljarstöd och mandat ligger i kommunstrukturen. Centerns ställning har traditionellt varit mycket stark i landsbygdskommuner. I och med att kommunkartan domineras av småkommuner och fullmäktigestorleken i förhållande till invånarantalet är större i små än i stora kommuner, finns en oproportionerligt stor andel av landets fullmäktigeplatser i landsbygdskommunerna.

Socialdemokraterna (SDP) har 22 % av samtliga fullmäktigeplatser. SDP är det största partiet i 62 kommuner, men har enkel majoritet i endast en kommun. Socialdemokraternas väljarstöd visar en stark negativ korrelation med primärnäringsar ($r=-.50$) och en tämligen hög positiv korrelation med sekundärnäringsar ($r=.40$) och tätortsgrad ($r=.36$).

Samlingspartiet (SAML) innehar 17 % av totala antalet mandat. Andelen är dryga fem procentenheter mindre än partiets väljarstöd. Samlingspartiet har den största parti­gruppens ställning i 22 kommuner. Kännetecknande för samlingspartiets väljarstöd är den relativt tydliga kopplingen till befolkningens utbildningsnivå: partiet är starkt i kommuner med stor andel högskoleutbildade ($r=.35$).

Variationer i Svenska folkpartiets (SFP) väljarstöd följer den svenskspråkiga befolkningens andel i kommunen: ju större andel svenskspråkiga, desto större andel SFP:are i fullmäktige ($r=.95$). SFP har största partiets ställning i 33 kommuner och i 22 av dessa har partiet över hälften av mandat. Fyra kommuner har en fullmäktigesamling med enbart SFP-representanter.

Vänsterförbundet (VÄNST) har 8 % av fullmäktigeplatserna. Det är det största partiet i två kommuner. De kommunvisa skillnaderna i partiets väljarstöd visar en svagare koppling till kommunens näringsstruktur än socialdemokraternas väljarstöd. Regionalt finns Vänsterförbundets starkaste områden i Lappland och i Kajalaland. Samtidigt är socialdemokraternas stöd i dessa regioner svagare än i övriga delar av landet. Vänsterpartier­nas sammantagna andel av mandat underskrider 50 % i de allra flesta kommunerna. Endast 6 % av kommunerna fick en vänstermajoritet i valet 2004. I det finska sammanhanget finns det m.a.o. ingen anledning att tala om kommunal blockpolitik på samma sätt som t.ex. i Sverige.

De grönas röstandel, dryga 7 %, har gett dem endast knappa 3 % av mandat. De gröna profilerar sig tydligare än någon annan grupp som ett stadsparti. Sambandet mellan partiets väljarstöd och invånarantal är högt ($r=.55$). Dessutom finns det en mycket stark

korrelation med andelen högskoleutbildade ($r=.62$). Över två tredjedelar av landets kommuner saknar helt de grönas representation i fullmäktige. Den största andelen gröna, en femtedel av samtliga mandat, finns i Helsingfors stadsfullmäktige.

De partipolitiskt obundna valmansföreningarna har fått drygt 3 % av rösterna och platserna. Lokala grupperingar har representanter i var fjärde fullmäktige. I de flesta av dessa kommuner är den obundna fullmäktigegruppen liten. I hela landet finns det t.ex. bara fem kommuner där en valmansförening har mera än en tredjedel av platserna.

Tabell 2.5. Uppgifter om partiernas mandatfördelning i kommunalvalet 2004.

	Antal mandat	Andel av mandat (%)	Väljarstöd, andel (%)	Antalet kommuner av totalt 416 i vilka		
				partiet har mandat i fullmäktige	partiet är det största partiet i fullmäktige	partiet har en majoritet (>50 %)
CENT	4425	37,0	22,8	395	283	155
SDP	2585	21,6	24,1	386	58	1
SAML	2078	17,4	21,8	364	29	0
VÄNST	987	8,2	9,6	278	2	0
SFP	636	5,3	5,2	53	33	22
KD	391	3,3	4,0	206	0	0
GRÖNA	314	2,6	7,4	128	0	0
SAF/PS	106	0,9	0,9	52	0	0
FKP/SKP	16	0,1	0,5	12	0	0
SKS	2	0,0	0,1	1	0	0
VSL	2	0,0	0,1	1	0	0
LIB	1	0,0	0,0	1	0	0
PFF/EKA	1	0,0	0,1	1	0	0
KAP/KTP	1	0,0	0,1	1	0	0
AF/VEV	1	0,0	0,1	1	0	0
SI	0	0,0	0,0	0	0	0
KA	0	0,0	0,0	0	0	0
YVP	0	0,0	0,0	0	0	0
Valmansf.	420	3,5	3,3	109	2	2
Totalt	11966	100	100			

Kommentar: Partiernas namn samt förkortningar, se bilaga 2.1.

Av de 18 partier som i valet 2004 nominerade kandidater blev tre helt utan mandat och ytterligare sju fick bara några enstaka fullmäktigeplatser i hela landet. Som beskrivningen av de enskilda partiernas representation antyder finns det stora skillnader mellan kommunerna, inte bara när det gäller partiernas relativa styrka, utan också med avseende på antalet partier i fullmäktige. År 2004 varierade antalet grupper på kommunnivå från ett till nio. Antalet partier är i regel större i kommuner med stor befolkning, men en viss variation mellan kommuner av samma storleksklass förekommer. Maximiantalet nio partier finns såväl i huvudstaden Helsingfors som i Träskända stad med 37 000 invånare. Det genomsnittliga antalet partier i en kommun är 4,7.

2.6 Förändringar i partiernas väljarstöd och styrkeförhållanden

Den ovan beskrivna kommunalpolitiska partikartan är förhållandevis stabil. Dramatiska förändringar är sällsynta. Den totala förändringen i partiernas väljarstöd i samband med kommunalval var relativt stor mellan valen 1988 och 1992. Då var den summerade ökningen av de vinnande partiernas väljarstöd kring 10 procentenheter. De grönas starka frammarsch och en ökning med 4,6 procentenheter står för den största enskilda förändringen (Statistikcentralen 1993, 12-13). Sedan dess har volatiliteten successivt minskat. I valet 2004 låg den sammanlagda vinsten för de vinnande partierna, eller den sammanlagda förlusten för de förlorande partierna, kring tre procentenheter (tabell 2.6, se även bilaga 2.2).

Förändringar i enskilda partiers väljarstöd kan gå åt olika håll i olika kommuner. I hela landet åter de motsatta tendenserna delvis upp varandra. Om man ser på medelvärdet för samtliga kommuner i stället för den sammantagna volatiliteten i landet framstår omfördelningen av rösterna som större. Medelvärdet för de kommunvisa volatilitetssiffrorna överstiger klart den andel av röster som i hela landet förskjutits mellan partierna.

Tabell 2.6. Volatilitet i kommunalvalen 1996, 2000 och 2004 i förhållande till föregående val.

	Totalt	Medelvärde	Kommuner	
			Min	Max
1992-1996	7,06	9,5	0	30,9 (Punkaharju)
1996-2000	5,48	8,2	0	40,8 (Lillkyro)
2000-2004	2,84	7,5	0	32,5 (Rääkkylä)

I de allra flesta kommunerna innebär valresultatet förändringar i mandatfördelningen mellan de olika partierna. I valet 2004 fick endast 25 kommuner fullmäktige som hade oförändrade styrkeförhållanden jämfört med valet fyra år tidigare. Vanligtvis begränsas förskjutningarna mellan partierna dock till en, två eller tre fullmäktigeplatser. Stora förändringar har speciella lokala orsaker och de bör betraktas som undantag. Vilka är då de kommuner som visat de högsta volatilitetssiffrorna i valen 1996-2004? År 1996 stod kommunen Punkaharju för den största förändringen i partiernas väljarstöd i förhållande till föregående val. En ny, obunden grupp ”PunkaharjuRyhmä” fick åtta platser av 27. Bland de åtta fanns dock tre fullmäktigeledamöter som i föregående val hade blivit invalda från andra partilister. Lillkyro kommun hade den högsta volatilitetssiffran i valet 2000. Även den förklaras med uppkomsten av en ny lokal gruppering ”Uudistuva Vähäkyrö r.y.”, som samlade över 40 % av rösterna och platserna. Kärnan i den lokala grupperingen bestod av sittande fullmäktigeledamöter, som i föregående val representerat center- och samlingspartiet, och som följaktligen var de stora förlorarna i valet. År 2004 stod Rääkkylä kommun i

spetsen för volatiliteten. Där drabbade förskjutningarna de etablerade partierna. Den största omväxlingen skedde inom vänsterblocket: SDP förlorade 5 av sina 7 platser och Vänsterförbundet som under den föregående perioden helt saknade representation fick 6 mandat. De tre exempelkommunerna är relativt små, alla har mindre än 5000 invånare. Å andra sidan är även kommunerna med mycket låg eller obefintlig volatilitet små. På den allmänna nivån kan inget statistiskt samband mellan volatilitet och storlek noteras.

2.7 Kommunernas politiska organisation

Fullmäktiges ställning

Fullmäktige är det högsta beslutande organet i kommunen. Den skall enligt kommunallagen ansvara för kommunens verksamhet och ekonomi. Under de senaste decennierna har fullmäktiges ställning varit föremål för en relativt livlig diskussion. Den allmänna uppfattningen är att fullmäktiges roll har begränsats till att godta beslut som de facto avgjorts på förhand i andra instanser. Fullmäktige som gummistämpel är ett välkänt epitet. Onekligen har fullmäktiges roll förändrats över tid. Den förhållandevis detaljerade styrningen av kommunal verksamhet har fått ge vika till förmån för något som kan kallas för strategisk ledning (t.ex. Majoinen 2005). Denna förskjutning har inneburit att fullmäktige behandlar stora helheter i stället för ett stort antal enskilda ärenden. Ett konkret exempel på fullmäktigearbetets förändrade karaktär kan hämtas från Åbo stad. I mitten av 1970-talet behandlade Åbo fullmäktige över tusen ärenden per år. Från år 1987 till 1997 hade antalet ärenden sjunkit från närmare 900 till knappa 400. Ett decennium senare, år 2007 behandlades endast 260 ärenden (TS 22.2.2008). Utvecklingen syns kanske tydligast i kommunernas budgetprocesser. Fullmäktige beslutar inte mera om enskilda moment, utan anslagen riktas till större uppgiftshelheter. På sina håll har det s.k. rambudgeteringstänkandet gått så långt att en nämnd eller en hel servicesektor har anvisats en klumpsumma för skötseln av många olika uppgifter (Myllyntaus 2004, 42). En kommun har stor rörelsefrihet när det gäller sättet att organisera sin verksamhet, men i praktiken begränsas friheten av den statliga styrningen av serviceproduktionen. Aimo Ryytänen (2006) ser denna styrning som en av orsakerna till medborgarnas bristande intresse för kommunalpolitiskt engagemang: ”Om de förtroendevaldas huvudsakliga uppgift blir att schematiskt förverkliga de av staten fastslagna uppgifterna är det inte konstigt att kommuninvånarna inte är inspirerade att söka sig till kommunala förtroendeuppdrag”.

Tillsättandet av andra förtroendeorgan

Fullmäktige utser styrelsen, nämnderna och andra förtroendeorgan. Besluten angående sammansättningen i andra förtroendeorgan fattas vid den nyvalda fullmäktiges första möte. Posterna fördelas enligt proportionalitetsprincipen med avseende på partiernas styrkeförhållanden i fullmäktige. Huvudprincipen är att alla fullmäktige grupper är representerade, men smågrupper med bara ett eller några få mandat i fullmäktige får inte in gruppens representant i samtliga organ. Det formella beslutet föregås av ett pussel som läggs av parti-grupperna. Förtroendeuppdragen fördelas mellan partierna och respektive grupp avgör i praktiken själv den partiinterna fördelningen av platserna. Det väljarstöd som en enskild kandidat har fått i kommunalvalet återspeglar sig inte alla gånger när de viktiga posterna, t.ex. ordförandeskapen, besätts.

Kommunstyrelsen har en stark ställning i det kommunala beslutsfattandet. Kommunstyrelsen bereder ärenden som behandlas i fullmäktige. Antalet styrelseledamöter varierar från 7 till 15, beroende på kommunens storlek. Valbarhetsbestämmelserna är strängare än i fråga om fullmäktige: andelen kommunalt anställda får inte överskrida 50 %.

Antalet nämnder varierade under fullmäktigeperioden 2001-2004 mellan 2 och 18. Det genomsnittliga antalet per kommun var 6 (Pekola-Sjöblom 2003, 10). Den enda obligatoriska nämnden är revisionsnämnden⁶. Införandet av revisionsnämnderna var ett annat sätt att framhäva fullmäktiges roll i kommunen. Revisionsnämnden skall bl.a. bedöma hur de av fullmäktige uppsatta målen för verksamhet och ekonomi har nåtts. Nämndens roll och verksamhet varierar från kommun till kommun. I många kommuner har nämnden upplevts som tandlös i sitt agerande. I större städer har revisionsnämndens utvärdering uppfyllt fullmäktiges förväntningar bättre än i små kommuner (Ruostetsaari & Holttinen 2001).

Vid tillsättandet av kommunala förtroendeorgan bör jämställdhetslagens krav på könskvoter beaktas. I alla kommunala organ, med undantag av fullmäktige, skall det finnas minst 40 % av vardera könet. Mandatperioden 1997-2000 var den första under vilken kvotbestämmelsen tillämpades (Pikkala 1999b; Pikkala 2003b).

Det finns inget lagstadgat krav på att personer som väljs till styrelsen eller nämnderna bör vara fullmäktigeledamöter. I styrelser har utvecklingen successivt gått i riktningen mot ”utskottsmodellen”, som innebär att ledamöterna utses bland ordinarie fullmäktigeledamöter och ersättare. Av de styrelseledamöter som utsågs för mandatperioden 2001-2004 var nästan 90 % ordinarie ledamöter i fullmäktige (Pikkala 2005b). Majoriteten av nämndledamöterna är däremot inte ledamöter i fullmäktige. Partierna har traditionellt strävat efter att belöna personer som ställt upp på partiets lista genom att ge dem ett förtroendeuppdrag av något slag. En jämförelse av nämndledamöterna under perioden 2001-2004 i 47-urvalet,

⁶ I en tvåspråkig kommun skall det inom undervisningsförvaltningen finnas ett organ för vardera språkgruppen. Organet behöver dock inte enligt lagen nödvändigtvis vara en nämnd, utan t.ex. kommunstyrelsen kan ha två sektioner för ändamålet.

bestående av cirka 2 500 individer som samtliga var kandidater i kommunalvalet 2000 i samma kommunurval, visade att sammanlagt 35 % av nämndplatserna innehades av fullmäktigeledamöter. Drygt 40 % av nämnduppdragen hade tilldelats kandidater som inte blev invalda. På var fjärde nämndplats fanns en person som inte över huvud taget hade ställt upp i val (Pikkala 2005b, 26-27). Antalet förtroendeuppdrag och -organ samt de förtroendevaldas koppling till partipolitiken varierar från kommun till kommun.

En av målsättningarna för förnyelsen av kommunallagen år 1995 var att förstärka fullmäktiges ställning. Ett led i denna riktning var fullmäktiges rätt att återkalla uppdragen för de förtroendevalda som fullmäktige har valt men som inte mera åtnjuter fullmäktiges förtroende. Förfarandet kallas för ”tillämpad parlamentarism”. Beslutet gäller alltid hela organet och det fattas med enkel majoritet i fullmäktige. I enstaka kommuner har kommunstyrelsen eller en nämnd avsatts sedan lagen trädde i kraft (t.ex. Hoikka m.fl.1999, 125-126). Det finns flera fall där återkallandet av förtroendevalda i ett organ har behandlats i fullmäktige men ärendet har förfallit i brist på majoritetens stöd. Beredningen av ett återkallelseärende inleds om styrelsen eller minst en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna står bakom initiativet.

Den högsta administrativa och politiska ledningen

Kommundirektörens, den högsta tjänsteinnehavarens, starka ställning karakteriserar den finländska kommunförvaltningen. Direktören väljs av fullmäktige och är formellt underställd kommunstyrelsen. Kommundirektörens uppgift är att leda kommunens förvaltning, ekonomi och övriga verksamhet. Kommundirektören bär det huvudsakliga ansvaret för beredningen och föredragningen av ärendena i kommunstyrelsen. Direktören utses av kommunfullmäktige, antingen tills vidare eller för en viss period. I de flesta fallen har kommundirektören en tydlig partipolitisk koppling, och särskilt i större kommuner är det kustom att direktörens parti anges i offentliga sammanhang. Med avseende på den politiska dimensionen avviker den finländska kommundirektörsinstitutionen från de övriga nordiska och även från andra europeiska länder (Sandberg 1999). Symptomatiskt för det finländska systemet är att det vanligen är kommun- eller stadsdirektören, inte styrelse- eller fullmäktigeordföranden, som i internationella sammanhang går under benämningen *mayor*. Enligt Majoinen (2005, 78-79) kan valet av kommundirektör vara bland de viktigaste besluten fullmäktige fattar under en mandatperiod. Fullmäktige kan med två tredjedelars majoritet avsätta kommundirektören om han eller hon inte mera åtnjuter fullmäktiges förtroende.

För den stora majoriteten av de finländska kommunerna gäller att det politiska ledarskapet är otydligt. Det är inte entydigt vem som är den högsta politikern. Fullmäktigeordföranden och styrelseordföranden är olika personer. Enligt kommunallagen kan samma person vara ordförande för såväl kommunfullmäktige som -styrelse, men ingen kommun har utnyttjat möjligheten. I kommuner med en splittrad partipolitisk struktur är det dessut-

om vanligt att fullmäktige- och styrelseordförandena representerar olika partier. Före valet 2004 hade över hälften (26 st.) av de 47 KommunFinland-kommunerna en partipolitiskt splittrad ledning såtillvida att fullmäktige- och styrelseordförandena representerade olika partier.

Alla förtroendeuppdrag, även ordförandeskapen, sköts på lekmanbasis. Avlönade politiker, i stil med de svenska kommunalråden, har inte hört inte till den finländska förvaltningskulturen⁷. Förtroendevalda får naturligtvis arvoden vars nivå bestäms av fullmäktige. Det är vanligt att kommunpolitikerna betalar en viss andel av arvodena till den lokala partiorganisationen som ”partiskatt”. De förtroendevalda i kommunerna har först från och med år 2006 haft en lagstadgad rätt att få ledigt från sitt arbete för att delta i kommunala organs sammanträden. Samtidigt gjordes ett tillägg till kommunallagen med syfte att förstärka partigruppernas ställning: kommunerna har nu möjlighet att ge ”partistöd” till fullmäktigegrupperna.

2.8 Sammanfattning

Omsättningen av folkvalda kommunpolitiker är en relevant forskningsfråga i det finländska valsystem som präglas av ett obligatoriskt personval. Väljarnas preferenser avgör den rangordning i vilken kandidaterna väljs in. Därför är också den ofrivilliga avgången i väljarnas händer.

Utmärkande för det finländska kommunfältet är den stora heterogeniteten. Antalet småkommuner är stort – ca hälften har mindre än 5000 invånare. Den aktuella kommun- och servicestrukturreformen kommer dock att leda utvecklingen i riktning mot större kommuner. I Finland finns, till skillnad från de övriga nordiska länderna, bara en folkvald och beskattande kommunal nivå. Finländska kommuner har en stor uppgiftsvolym, vilket gör att den kommunala serviceproduktionen har en stor inverkan på befolkningens vardag. En stor del av den kommunala serviceproduktionen sker i samkommunal regi och styrs därmed inte av ett folkvalt organ.

Kommunerna karaktäriseras av en förhållandevis stabil politisk geografi med klara profiler för olika partier. Den politisk-administrativa strukturen i kommunerna är dock något svåröverskådlig. Fullmäktige har den högsta beslutsmakten, men fullmäktiges roll är relativt svag i jämförelse med kommunstyrelsen och den högsta tjänstemannaledningen. Arbetsfördelningen inom den högsta politiska ledningen är otydlig. Det finns t.ex. ingen

⁷ Fram till år 2006 var kommundirektörstjänsten obligatorisk i varje kommun. År 2006 ändrades kommunallagen på den punkten. Alternativet till en kommundirektör är en borgmästare som väljs bland fullmäktigeledamöterna av fullmäktige. Borgmästaren är ordförande i kommunstyrelsen och har hand om den operativa ledningen. Med denna lösning eftersträvas en starkare politisk beredning av ärendena. Under mandatperioden 2005-2008 tillämpades borgmästarmodellen endast i Tammerfors stad (fr.o.m. hösten 2006).

position som skulle vara en självklar motsvarighet till *mayor* i andra europeiska länder. Omständigheter av detta slag är ägnade att försvåra den demokratiska kontrollen vid val.

3 OLIKA PERSPEKTIV PÅ OMSÄTTNINGEN AV FULLMÄKTIGELEDAMÖTER

3.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att ge en översikt över personomsättningen, dess utveckling och dess beståndsdelar. Först beskrivs utvecklingen under de senaste årtiondena på ett allmänt plan: hur stor del av fullmäktigeledamöterna har bytts ut i samband med finska kommunalval under olika tidpunkter? Har det skett förändringar eller har nivån hållits konstant? Den allmänna översikten följs av en mera detaljerad granskning av omsättningens former i kommunalvalen 1996, 2000 och 2004: i vilken grad beror omsättningen på frivillig avgång och i vilken grad på väljarnas val på valdagen? Också förekomsten av avgångar under löpande period behandlas kort i ljuset av de få källor som finns tillgängliga.

Vidare kommer jag att ge en översikt över skillnaderna på kommunnivå: hur stor är variationen mellan kommunerna när det gäller personomsättningen och dess olika former? Finns det kommuner som ständigt visar jämförelsevis låga eller höga värden för andelen avhoppare eller andelen utslagna?

Utän någon referenspunkt är det svårt att bedöma huruvida den generella nivån på personomsättningen i finska kommunfullmäktige är hög eller låg. Därför försöker jag i mån av möjlighet relatera den finska omsättningsnivån till motsvarande nivå på andra håll. De nordiska länderna, där kommunernas roll och uppgifter är ungefär desamma som i Finland, är den naturliga jämförelsekategorin. Jämförelsen är intressant inte minst därför att valsystemen och graden av personval varierar mellan länderna. Ytterligare en jämförelse är av intresse: är personomsättningen snabbare eller långsammare i samband med finländska riksdagsval än i samband med kommunalval?

Personskiftet som sker i samband med val föranleds antingen av att en sittande fullmäktigeledamot avstår från att ställa upp eller av att en sittande fullmäktigeledamot inte lyckas förnya sitt mandat. Att ledamoten inte blir återvald kan i sin tur bero antingen på att representantens personliga väljarstöd minskar eller på partiets minskade väljarstöd. I det senare fallet kan en sittande ledamot slås ut även om det personliga rösttalet ökar. Valförbundslösningarna kan också påverka personomsättningen. Partier som ingått valförbund behandlas i beräkningen av mandatfördelningen som ett parti. Förändringar i antalet fullmäktigeledamöter har sina återverkningar på personsammansättningen. Antalet ledamöter bestäms på basis av invånarantalet. Om invånarantalet under mandatperioden över- eller underskrider ett gränsvärde som anges i lagen ändras fullmäktigestorleken vid övergången till en ny mandatperiod.

3.2 Omsättningstakten och dess utveckling över tid

Först försöker jag spåra uppgifter om förnysetakten och dess utveckling så långt tillbaka i tiden som det finns tillgängliga data, utan att göra en uppdelning i frivillig och av väljarna påtvingad avgång. Det går inte att hitta någon information om omsättningen på personnivå före 1976. I tabell 3.1 sammanställs uppgifter från olika källor. Siffrorna för åren 1976-1984 är hämtade från enskilda undersökningar och resten från Statistikcentralens kommunalvalsstatistik. En reservation är på sin plats när det gäller jämförbarheten över tid. I ingen av dessa källor har beräkningsgrunderna tydligt definierats. Siffrorna för de tre första valåren i tabellen hänvisar till andelen nya fullmäktigeledamöter av de invalda, och med nya avses ledamöter som inte varit ledamöter i föregående fullmäktige (Hoikka m.fl. 1981, 128-132; Koivula 1985, 55-56). Huruvida man med ledamöter i närmast föregående fullmäktige avser personer som blivit valda i det närmast föregående valet eller personer som var fullmäktigeledamöter omedelbart före det aktuella valet framgår dock inte.

I Statistikcentralens kommunalvalspublikationer från åren 1988-2000 finns uppgifter om hur många av de invalda som även varit medlemmar i senaste fullmäktige. Personskiften i fullmäktigesammansättningar under perioden har inte beaktats; ersättare som blivit ordinarie medlemmar under mandatperioden har inte räknats som ”medlemmar i senaste fullmäktige”. I samband med kommunalvalet 2004 övergick Statistikcentralen till att definiera sittande ledamöter utgående från situationen omedelbart före valet. Ledamöter som avgått under perioden betraktas inte mera som sittande ledamöter. Uppgifterna före och efter år 2004 går inte att jämföra med varandra⁸, och därför har siffrorna för år 2004 utelämnats ur tabell 3.1.

Fullmäktigesammansättningarna förnyas i relativt rask takt. Före 1990-talet låg andelen nya vid 40 procent eller något under. I samband med valet 1992 trappades omsättningstakten upp. Då var andelen nya ledamöter bland de invalda 45 %. Valet 1992 ordnades vid en tidpunkt som präglades av en mycket dyster samhällsekonomisk situation. Det är beklagligt att mera detaljerade uppgifter om fördelningen i avhoppare och utslagna inte finns tillgängliga för just det året. Nivån är aningen högre också vid valet 1996 och 2000 jämfört med situationen på 1980-talet. Den övergripande bild som förmedlas av tabellen är att förnysetakten ändå är förhållandevis stabil. Dramatiska förändringar har inte skett under de senaste decennierna.

⁸ I Statistikcentralens (2006, 23) publikation *Kommunalvalet 2004* konstateras att andelen nya bland alla invalda ledamöter var 41 % och att andelen sittande ledamöter ökade med omkring tre procentenheter i förhållande till föregående kommunalval. På grund av att beräkningsgrunderna är olika borde siffrorna från 2000 och 2004 inte relateras till varandra. Som visas senare i tabell 3.2 är skillnaden mellan andelen nya år 2000 och 2004 mindre, 1,8 procentenheter.

Tabell 3.1. Andelen nya fullmäktigeledamöter bland de invalda i kommunalvalen 1976-2000.

	Antalet Invalda	Antalet nya (Ej invalda i föregående val)	Andelen (%) nya (Ej invalda i föregående val)
1976	12739	5066	40
1980	12777	4729	38
1984	12881	5025	40
1988	12622	4345	39
1992	12571	5613	45
1996	12482	5399	43
2000	12278	5391	44

Källor:

Uppgifterna för år **1976** Bühler 1977, 324; år **1980** Hoikka m.fl. 1981, 128; år **1984** Koivula 1985, 55; Uppgifterna för år **1988**: Statistikcentralen SVT Val 1989:1, 168; år **1992**: Statistikcentralen SVT Val 1993:1, 170; år **1996**: Statistikcentralen SVT Val 1997:2, 18; År **2000**: Statistikcentralen SVT Val 2001:1, 20.

Alla de fullmäktigeledamöter som i tabell 3.1 framstår som ”nya” saknar inte helt tidigare erfarenhet av att vara fullmäktigeledamot. En del av de förtroendevalda har kortare eller längre avbrott i sin kommunalpolitiska karriär. En fullmäktigeledamot som hoppar av kan efter en paus på en eller flera perioder ställa upp på nytt. En ledamot som vid ett val blir utslagen kan också kandidera och bli vald efter ett påtvingat uppehåll.

Statistikcentralens uppgifter visar att 5 % av de invalda i valet 1988 hade varit fullmäktigeledamöter under någon tidigare fullmäktigeperiod, men inte under den senaste (Statistikcentralen 1989, 168). Kommunförbundet har kartlagt fenomenet bland de invalda vid 2000 års val. Även då hade 5 % av de nyvalda erfarenhet från en annan fullmäktigeperiod än den närmast föregående (Pekola-Sjöblom 2003, 40-41). Motsvarande uppgifter från andra kommunalval finns inte tillgängliga. De två kartläggningarna indikerar dock att någon rörelse in och ut från fullmäktige inte förekommer i någon större utsträckning på personnivå.

3.3 Frivillig och ofrivillig avgång i samband med kommunalvalen 1996-2004

Det är dags att övergå till en granskning av omsättningens beståndsdelar: hur fördelar den totala personomsättningen sig mellan frivillig avgång och personbyte som är föranledd av väljarnas beteende? Som dataunderlag används de riksomfattande kandidatregister som upprättats av justitieministeriet. TietoEnator har varit ansvarig för den praktiska tillämpningen. Register finns tillgängliga från valen 1996, 2000 och 2004. Kandidatregistret är individbaserat och det innehåller bl.a. följande uppgifter om kandidaterna: namn, parti eller

valmansförening, kön och födelsedatum. Vidare anges huruvida kandidaten är sittande fullmäktigeledamot. I databasen bifogas efter valet uppgifter om valresultatet: röstetal och jämförelsetal samt uppgifter om huruvida personen blivit vald till ordinarie ledamot eller ersättare. Kandidatregistret innehåller naturligtvis inte uppgifter om sittande fullmäktigeledamöter som inte har ställt upp för omval. Antalet avhoppare beräknas så att antalet sittande fullmäktigeledamöter bland kandidaterna i den aktuella enheten, hela landet, kommunen eller annan avgränsad grupp, subtraheras från det totala antalet fullmäktigeledamöter i samma enhet eller grupp omedelbart före valet.

I figur 3.1 redovisas läget i samband med kommunalvalen 1996, 2000 och 2004. Först anges fördelningen av de sittande ledamöterna med avseende på status i val: andelen avhoppare, utslagna och omvalda. Dessa tre utgör tillsammans 100 %. För det andra granskas de som ställde upp: hur stor andel av dem blir utslagna och hur stor del väljs om. Dessa två blir tillsammans 100 %. För det tredje anges fördelningen av de invalda i ”nya” och ”gamla” ledamöter, även dessa uppgår till 100 %.

Olika perspektiv på omsättningen av fullmäktigeledamöter

VALET 1996		
1. Fullmäktigeledamöterna under perioden 1993-1996 (N=12571)		
a. Andelen avhoppare av samtliga ledamöter 29,3 % (N=3684)	b. Andelen utslagna av samtliga ledamöter 13,1 % (N=1646)	c. Andelen omvalda av samtliga ledamöter 57,6 % (N=7241)
2. Sittande fullmäktigeledamöter som ställde upp i valet 1996 (N=8886)		
	b. Andelen utslagna av samtliga ledamöter 18,5 % (N=1646)	c. Andelen omvalda av samtliga ledamöter 81,5 % (N=7241)
3. Invalda fullmäktigeledamöter i valet 1996 (N=12482)		
	a. Andelen invalda som med i föregående fullmäktige 58,0 % (N=7241)	b. Andelen invalda som ej med i föregående fullmäktige 42,0 % (N=5241)
VALET 2000		
1. Fullmäktigeledamöterna under perioden 1997-2000 (N=12482)		
a. Andelen avhoppare av samtliga ledamöter 30,3 % (N=3788)	b. Andelen utslagna av samtliga ledamöter 13,4 % (N=1676)	c. Andelen omvalda av samtliga ledamöter 56,2 % (N=7018)
2. Sittande fullmäktigeledamöter som ställde upp i valet 2000 (N=8694)		
	b. Andelen utslagna av samtliga ledamöter 19,3 % (N=1676)	c. Andelen omvalda av samtliga ledamöter 80,7 % (N=7018)
3. Invalda fullmäktigeledamöter i valet 2000 (N=12278)		
	a. Andelen invalda som med i föregående fullmäktige 57,2 % (N=7018)	b. Andelen invalda som ej med i föregående fullmäktige 42,8 % (N=5260)
VALET 2004		
1. Fullmäktigeledamöterna under perioden 2001-2004 (N=12 278)		
a. Andelen avhoppare av samtliga ledamöter 29,4 % (N=3608)	b. Andelen utslagna av samtliga ledamöter 13,1 % (N=1611)	c. Andelen omvalda av samtliga ledamöter 57,5 % (N=7059)
2. Sittande fullmäktigeledamöter som ställde upp i valet 2004 (N=8670)		
	b. Andelen utslagna av samtliga ledamöter 18,6 % (N=1611)	c. Andelen omvalda av samtliga ledamöter 81,4 % (N=7059)
3. Invalda fullmäktigeledamöter i valet 2004 (N=11966)		
	a. Andelen invalda som med i föregående fullmäktige 59,0 % (N=7059)	b. Andelen invalda som ej med i föregående fullmäktige 41,0 % (N=4907)

Figur 3.1. Sammanfattning av personomsättningen i samband med kommunalvalen 1996-2004.

Det omedelbara intrycket som figur 3.1 ger av utvecklingen över tid är oföränderlighet. Andelen fullmäktigeledamöter som avgår frivilligt har vid alla tre val legat kring 30 %. Andelen omvalda av samtliga fullmäktigeledamöter har rört sig kring 57 % medan 13 % har åkt ut på grund av att väljarna inte gett dem förnyat mandat.

När man betraktar den grupp av sittande politiker som ställt upp på nytt kan man konstatera att 19 % av dem inte har kunnat förnya sina mandat, medan 81 % har fått fortsätta. Kvoten mellan utslagna och omvalda har varit oförändrad under den granskade perioden. Ställningen som sittande fullmäktigeledamot är den viktigaste determinanten för inval i finska kommunalval. Tidigare forskning har visat att den styr en större del av rekryteringen från kandidat till fullmäktigeledamot än någon annan resursfaktor eller kandidatens socioekonomiska bakgrund (Kuitunen 2000, 150-151).

Av de ledamöter som blev invalda i valet 2004 hade 59 % varit fullmäktigeledamöter omedelbart före valet. Återstående 41 % av de invalda var nya i förhållande till senaste fullmäktigesammansättning. Andelen nya var aningen lägre än i samband med valet 2000. Skillnaden mellan andelen sittande invalda i valet 2004 och andelen omvalda ledamöter som hade ett mandat före valet är 1,5 procentenheter. I de två tidigare valen är motsvarande skillnad mindre p.g.a. att minskningen i antalet invalda fullmäktigeledamöter är mindre.

3.4 Variationen mellan kommunerna

Den stabilitet i personomsättningen som präglar situationen på nationell nivå döljer en betydande variation inom landet, beträffande såväl andelen avhoppare, andelen utslagna som andelen omvalda. Tabell 3.2 redovisar den spridning som finns för omsättningsvariablerna på kommunfältet år 2004. I tabell 3.3 ges minimi- och maximivärden, medelvärde och standardavvikelsen för de tre variablerna för åren 1996, 2000 och 2004. Den omsättningsstatistik som baserar sig på kandidatregistrets uppgifter har ett visst osäkerhetsmoment när det gäller sammanslagna kommuner. Olika kommuner tycks ha tillämpat olika praxis när det gäller att definiera "sittande fullmäktige". I några fall har fullmäktigeledamöter i en mindre kommun angetts som sittande fullmäktigeledamöter när de kandiderat i en ny kommuns val, i andra fall inte. På grund av denna osäkerhet har sammanslagna kommuner uteslutits ur analyser av kommunvisa variationer i fullmäktiges personomsättning. Antalet sammanslagningar har dock varit relativt litet under den granskade perioden. I siffror som avser situationen i hela landet ingår även de sammanslagna kommunerna.

Tabell 3.2. Fördelningen av kommunerna med avseende på a) andelen avhoppare, b) andelen utslagna av de som ställde upp och c) andelen omvalda i valet 2004. Kolumnprocenten.

	a) Andelen fullmäktigeledamöter som inte ställde upp	b) Andelen utslagna av fullmäktigeledamöter som ställde upp	c) Andelen omvalda av samtliga fullmäktigeledamöter
Högst 10 %	3,2	23,5	-
10,1 - 20,0 %	19,3	38,3	-
20,1 - 30,0 %	34,8	27,7	0,7
30,1 - 40,0 %	25,4	9,4	3,0
40,1 - 50,0 %	12,8	1,0	17,0
50,1 - 60,0 %	4,2	0,2	39,8
70,1 - 80,0 %	0,2	-	29,9
Över 80 %	-	-	9,6
Totalt	100	100	100

Frivilliga avgångar i samband med val förekommer i samtliga kommuner, men i olika utsträckning på olika håll. I valet 2004 fanns det en kommun där endast en sittande ledamot saknades i kandidatlistorna. I den motsatta ändan finns några kommuner där två tredjedelar av de folkvalda hoppade av i samband med valet. Spridningen av kommunerna är relativt stor. En dryg femtedel av kommunerna har en avhoppandel som är mindre än 20 %. Något mindre än en femtedel av kommunerna har mer än 40 % avhoppare.

Andelen utslagna varierade år 2004 från 0 till över 55 %. År 2004 gav väljarna i drygt tjugo kommuner ett förnyat förtroende till samtliga ledamöter som ställde upp. I ett par kommuner fick å andra sidan minst hälften av de kandiderande ledamöterna gå p.g.a. väljarnas val. Variationen mellan kommuner när det gäller andelen utslagna är en aning mindre än variationen för andelen avhoppare.

Tabell 3.3. Minimi- och maximivärden samt medelvärde och standardavvikelse för omsättningsvariablerna.

	Min	Medelvärde	Max	Standardavvikelse
Andel fullmäktigeledamöter som inte ställde upp				
1996	9,5	30,1	61,9	9,7
2000	4,8	31,2	66,7	10,1
2004	4,8	29,5	66,7	11,2
Andel utslagna av ledamöter som ställde upp				
1996	0,0	18,3	54,5	9,0
2000	0,0	18,9	57,1	9,3
2004	0,0	18,0	54,5	9,7
Andel omvalda av samtliga sittande ledamöter				
1996	23,5	56,9	81,4	8,9
2000	28,6	55,6	85,7	9,0
2004	26,7	57,4	80,0	9,4

Ser man på den totala omsättningen, definierad som andelen omvalda ledamöter som satt i fullmäktige omedelbart före valet 2004, är den lägsta andelen 27 % och den högsta 80 %. Andelen sittande ledamöter som antingen av egen fri vilja eller p.g.a. väljarnas val lämnade sitt uppdrag varierade från 20 % till 73 %.

Yttervärdena för de tre variablerna varierar inte nämnvärt mellan de valår som granskas. Utvecklingen av standardavvikelse för de kommunvisa medeltalen tyder dock på att spridningen mellan kommunerna ökat en aning när det gäller andelen avhoppare, utslagna och omvalda från år 1996 till år 2000 och vidare från år 2000 till år 2004.

Två frågor är av intresse när det gäller förekomsten av de två formerna av omsättning på kommunnivå. Den första gäller förhållandet mellan frivillig avgång och väljarstyrd avgång inom en kommun. Kombineras en hög nivå på den ena med en låg nivå på den andra eller förekommer den frivilliga och den väljarstyrda avgången mera slumpmässigt? De två formerna verkar i viss mån komplettera varandra. Det är sällsynt att både andelen avhoppare och andelen utslagna ligger på en hög nivå i en kommun. Om en stor del av sittande ledamöter hoppar av, är väljarnas benägenhet att slå ut de som tävlar om förnyat mandat mindre än i kommuner där endast få ledamöter avgår frivilligt, och omvänt. År 2004 kan en icke-obetydlig negativ korrelation noteras mellan andelen avhoppare och andelen utslagna ($r=-.34$; $p=.000$, $n=405$). Sambandet har successivt förstärkts (i valet 1996 var motsvarande korrelation $r=-.23$). Man måste dock understryka, att i det stora flertalet av kommunerna överstiger antalet avhoppare antalet utslagna. Andelen kommuner där det fanns flera utslagna än avhoppare var 16 % i valet 2004.

Den andra frågan gäller nivån på omsättningen och dess olika former över tid inom en och samma kommun. Eulau & Prewitt (1971) använder begreppet *valkontext* för att fästa uppmärksamhet vid beteendemönster hos väljare och valda under en längre tidsperiod. De klassificerar en valkontext enligt två variabler, valdeltagande och andelen utslagna, "eviction rate". Lågt valdeltagande i kombination med låg andel utslagna kallas för en accepterande valkontext. Högt valdeltagande och låg andel utslagna ger en stödjande valkontext. En kontext som karaktäriseras av lågt valdeltagande och hög andel utslagna kallas för diskriminerande. Slutligen ger högt valdeltagande och hög andel utslagna i kombination en straffande valkontext. Typen av valkontext antas vara av central betydelse för rekryteringen av politiker och deras representativitet i förhållande till väljarna. Jakob Aars (1998) har använt denna indelning i sin doktorsavhandling för att strukturera granskningen av rekrytering och derekrytering i norska och finska kommunfullmäktige, men han följer inte i sin operationalisering av valkontext Eulaus & Prewitts (1971) definition av "eviction rate" – i stället för utslagna används andelen omvalda (gjenvälg). Utgångspunkten för Eulaus & Prewitts (ibid.) resonemang om valkontext är kontinuitet: såväl nivån på väljarstyrd omsättning som nivån på valdeltagande förväntas vara någorlunda stabil, och typen av kontext förväntas påverka representationsfunktionen mellan väljare och valda. Men är det alltså så att en kommun som har t.ex. en hög andel utslagna i ett val har en hög andel utslagna även i därpå följande val?

För att kunna undersöka förekomsten av samband över tid för andelen utslagna har jag skapat en variabel med observationer för alla kommuner och de två valåren 2000 och 2004. Till observationerna har jag tillfogat en laggad variabel ($t-1$, dvs. för andelen utslagna i kommun x år 2000 har tillfogats en variabel med motsvarande värde från år 1996, och för variabeln som avser andelen utslagna i kommun x år 2004 har tillfogats motsvarande variabel från 2000). Inget signifikant samband kan noteras ($r=.03$, $p=.455$, $n=784$)⁹. Endast i undantagsfall visar en och samma kommun val efter val mycket låga eller mycket höga värden för andelen utslagna: det finns t.ex. bara 4 kommuner som överstiger 25 procentgränsen för andelen utslagna under samtliga tre år. Den finländska verkligheten lever inte upp till den grad av kontinuitet som Eulaus & Prewitts (ibid.) begrepp valkontext förutsätter.

På motsvarande sätt granskas korrelationerna för andelen avhoppare under valåren 1996, 2000 och 2004. Sambandet mellan laggade värden för andelen avhoppare är signifikant, men lågt ($r=.12$, $p=.001$, $n=784$). Det betyder att frivillig avgång inte varierar helt slumpmässigt från ett val till ett annat. En svag tendens till hög, alternativt låg avhoppsfrekvens över tid finns i en kommun, men något tydligt mönster kan man inte tala om.

3.5 Personomsättning under mandatperioden

Man kan skilja mellan personomsättning under mandatperioden och omsättningen i samband med val. I denna studie riktas det primära intresset mot den senare. Dels beror avgränsningen på att det inte finns en täckande statistik på förtida avgångar. Det finns dock, enligt min bedömning, tillräckligt med bevis på att avgångar under perioden spelar en relativt liten roll i Finland. Nivån på förtida avgångar belyses med hjälp av de kartläggningar som finns tillgängliga.

Dödsfall är den ultimata orsaken till personbyten som sker mitt under en period. En annan kategori av tvingande orsaker kan förknippas med situationer när en fullmäktigeledamot mister sin valbarhet. Endast personer som har kommunen som sin hemkommun är valbara. Flyttar man från orten, skall fullmäktige konstatera att förtroendeuppdraget har upphört. Beslutet verkställs omgående. Förmodligen sällsynt, men ändå en möjlig orsak till avgång är att fullmäktigeledamoten väljs till en tjänst som hindrar valbarheten till fullmäktige. En tillfällig anställning på högst sex månader i en position som avses i kommunallagens 34 § leder dock inte till förlust av valbarhet, men man får inte sköta sitt förtroendeuppdrag så länge anställningen varar. En fullmäktigeledamot kan även avsättas, men endast efter att han eller hon genom ett domstolsbeslut som vunnit laga kraft dömts till minst sex månaders fängelse.

⁹ Kommuner som under den aktuella tidsperioden ingått i en kommunsammanslagning har exkluderats.

Fullmäktige kan på fullmäktigeledamotens begäran bevilja denne avgång, men endast av giltiga skäl (KomL 365/1995, 38 §). Samma orsaker som i kommunallagen anges som giltiga skäl för vägran att ta emot ett förtroendeuppdrag kan tolkas som giltiga skäl som krävs för beviljande av avsked (Harjula & Prättälä 2004, 169, 323-325). Kraven fylls om personen fyllt 60 år, om han eller hon innehaft samma uppdrag under de fyra närmast föregående åren eller har innehaft något kommunalt förtroendeuppdrag sammanlagt åtta år. Utöver dessa orsaker kan fullmäktige efter prövning godkänna vilken som helst omständighet som försvårar skötseln av förtroendeuppdraget som en giltig orsak för avsägelse.

Sporadiska inslag kring förtida avhopp på grund av att man inte vill fortsätta i politiken har dock börjat figurera också i den finländska diskussionen under de senaste tiderna. Tidningen Karjalainen (11.8.2007) nämner två fall där ordföranden i ett förtroendeorgan hade begärt avgång från ordförandeskapet. I Liperi kommun begärde styrelseordföranden avgång från sitt uppdrag i kommunstyrelsen och ordförandeskapet med hänvisning till svårigheterna att kombinera förtroendeuppdraget och förvärsarbetet. I Pyhäselkä kommun begärde fullmäktigeordföranden avgång från ordförandeskapet p.g.a. kommunens dåliga beslutskultur. Avgång från ordförandeskapet beviljades i båda fallen. I ingetdera fallet hade vederbörande dock begärt avgång från fullmäktige. Det tycks vara fråga om enskilda fall, som dock får relativt mycket uppmärksamhet i de regionala medierna. Uppmärksamheten bidrar lätt till en övertolkning av fenomenet. På basis av något som borde uppfattas som ett undantag drar man slutsatsen att det är fråga om en ny trend. Det är i och för sig möjligt att en omotiverad förtroendevald försummar sitt uppdrag utan att begära avgång, men i brist på konkreta uppgifter är det inte möjligt att bedöma om och i vilken utsträckning sådant förekommer.

Det finns ingen offentlig statistik på personomsättningen i fullmäktige under mandatperioden. Kommunförbundet har i samband med en organisationskartläggning i de 47 KommunFinland-kommunerna samlat in uppgifter om fullmäktigeledamöternas avgång under mandatperioden 1993-1996. Förfrågan riktades till de tjänsteinnehavare som hade utsetts till kontaktpersoner inom respektive kommun. Kartläggningen visade att 4 % av de ledamöter som blivit invalda i valet 1992 hade lämnat sina uppdrag före utgången av mandatperioden. Enligt kontaktpersonernas bedömning hade minst hälften av dessa en tvingande orsak: dödsfall, allvarlig sjukdom eller flyttning från orten.

Jag har även kartlagt förekomsten av personbyten under perioden 2001-2004 i samma urval av kommuner. Härvid har jag granskat överlappningen mellan de sammanlagt 1541 fullmäktigeledamöter som valdes in i urvalskommunernas fullmäktige år 2000 och de 1152 kandidater i valet 2004 som enligt justitieministeriets register var sittande fullmäktigeledamöter. Kandidatregistrets siffra baserar sig på läget omedelbart före val. Sammanlagt 1080 personer fanns med i båda grupperna, medan 72 personer var antecknade som sittande ledamöter i kandidatregistret, men inte som invalda i valstatistiken från valet 2000. Uttryckt i andelar innebär det att omkring fem procent av ledamöterna har bytts ut mellan valen. Sammanfattningsvis kan man konstatera att förtida avgång från fullmäktigeuppdrag

ligger i Finland på en låg nivå och oftast torde det bakom avgången finnas en, om inte tvingande, så åtminstone en välmotiverad orsak.

3.6 Finland jämfört med andra länder

Utan någon referenspunkt är det svårt att bedöma huruvida nivån på omsättningen av finska fullmäktigeledamöter är hög eller låg. De finska siffrorna bör jämföras med motsvarande uppgifter från andra håll. I lokalval i England 2006 var nivån på mandatomsättningen ungefär samma som i Finland: 60 % av samtliga invalda var sittande ledamöter. Andelen utslagna av de sittande ledamöter som ställde upp var 18 %, även den mycket lik den finska motsvarigheten¹⁰ (Rallings & Trasher 2007, 324). Den naturligaste referenskategori för oss är dock de övriga nordiska länderna. Jämförelsen är intressant därför att skillnaderna i kommunernas ställning i det politiska systemet är förhållandevis små, men skillnaderna i valsysteem stora. Ett starkt inslag av personval har framförts som en möjlig förklaring till skillnaderna mellan länderna när det gäller personomsättningen i samband med parlamentsval (t.ex. Katz 1980, 34; Katz 1986, Matland & Studlar 2004, 99-100). Hypotesen har dock inte alltid fått stöd i empiriska studier (t.ex. Karvonen 2001).

I Finland är inslaget av personval mycket starkt. Kandidaternas personliga röstetal avgör den ordning i vilken kandidaterna väljs in i fullmäktige. En sittande fullmäktigeledamot kan slås ut av väljarna även om partiet inte förlorar ett enda mandat. I de övriga nordiska länderna är läget annorlunda. I Sverige röstar väljarna på ett parti, men man kan, om man vill, även ge en personlig röst till en kandidat. I valet 2006 gav sammanlagt 28 % av de röstande en personröst (www.val.se).

I Norge röstar väljaren på ett parti, men man kan, om man vill, kumulera enskilda kandidater genom att göra anteckningar i valsedeln. I kommunalvalet 2003 utnyttjade 37 % av väljarna möjligheten till personröstning. Före valet hade valordningen reviderats i syfte att öka väljarnas möjligheter att ge uttryck för kandidatpreferenser. Andelen personröstande var högre än tidigare: år 1999 var den 30 % och före det ungefär en fjärdedel (Hellevik & Bergh 2005, 64). Utvärderingen av det norska kommunalvalet 2003 visade att personrösterna sällan hotade partiernas preferenser. Snarare har personrösterna ytterligare förstärkt den rangordning av kandidaterna som partierna själva fastställt (Cristensen m.fl. 2004; Hellevik & Bergh 2005, 81).

I Danmark kan väljaren ge sin röst antingen till en bestämd vallista eller till en bestämd person (Elklit 1997, 29-31). Sedan 1970 har andelen personröster i danska kommunalval rört sig kring 75 procent. I valet 2005 nåddes ett nytt rekord för kommunalvalens

¹⁰ Antalet mandat som utdelades i det engelska lokalvalet 2006 var 1 861. Antalet sittande ledamöter som ställde upp var 1280. Eftersom antalet mandat i föregående val är okänt kan den exakta andelen avhoppare inte räknas utgående från de siffror som ges i Rallings & Trashers (2007) artikel. Om antalet mandat är samma som år 2002 är andelen avhoppare i 2006 års val 31 %.

del i och med att 80 % av väljarna röstade på en person (Buch 2007b, 117-118; se även Buch 2001, 80-81).

I tabell 3.4 sammanställs uppgifter för de nordiska länderna och England om andelen nya ledamöter bland de som blivit invalda i kommunalvalet. Det är oklart huruvida siffrorna är exakt jämförbara med varandra. Jämförelsen ger dock en helhetsbild över hur förnyelsetakten i finska kommuner förhåller sig till situationen på andra håll. Danmark utmärker sig i ljuset av 2005 års siffra som landet med den klart lägsta nivån på förnyelse. Den klart största omsättningen finns i sin tur i Norge. Finland ligger mitt emellan tillsammans med England och Sverige. Personomsättningen i de nordiska ländernas kommunfullmäktige beskrivs nedan mera ingående i korta landsspecifika avsnitt.

Tabell 3.4. De senaste lokalvalen i Finland, Danmark, Norge, Sverige och England: Andelen nya ledamöter (ej med i senaste fullmäktige) av de invalda.

	Danmark 2005	England 2006	Finland 2004	Sverige 2006	Norge 2007
Sittande ledam.	70	60	59	56	46
Ej sittande	30	40	41	44	54
Totalt	100	100	100	100	100

Kommentar: Andelarna som ges i tabellen motsvarar punkt 3b i figur 3.1.

Norge

Den snabba förnyelsetakten i norska fullmäktigesammansättningar har väckt intresse bland forskarna (bl.a. Aars 1998, Aars & Offerdal 1998). I 1980- och 1990-talets norska kommunalval var över 60 % av de invalda personer nya, eller för att vara mera precis, icke-sittande ledamöter. I samband med valet 2003 har utvecklingen svängt – nästan hälften av de invalda hade varit med i fullmäktige även under föregående period (tabell 3.5). Den relativt kraftiga nedskärningen i fullmäktigestorleken har erbjudits som en förklaring till den minskade omsättningen (Berglund 2005, 70). Antalet fullmäktigeledamöter hade skurits ned med närmare 10 procent i förhållande till valet 1999. Kandidater som är placerade längst ner på listan har svårare att komma in. Bland de lågt placerade – de som inte överskrider invalströskeln p.g.a. att antalet mandat minskat – finns troligen många kandidater som saknar tidigare erfarenhet från fullmäktige, medan de mera erfarna kommunpolitikerna har placerats högre upp på listan.

De norska studierna ger inget exakt svar på frågan om den relativa betydelsen av omsättningens olika former: i vilken grad består den av frivillig avgång och i vilken grad beror den på hur rösterna fördelats på valdagen. Aars (1998, 173) konstaterar att den höga omsättningen orsakas i huvudsak av frivillig avgång, med hänvisning till en studie av Offerdal och Østrem från år 1990. Studien visade att drygt 70 % av avgångna fullmäktigeledamöter hade avgått frivilligt, 10 % hade slagits ut i nomineringsfasen och knappa 20 % i själva valet. En sittande fullmäktigeledamot kan misslyckas med ett försök att förnya sitt

mandat på grund av att placeringen på listan är för låg, på grund av att en annan kandidat med lägre placering på listan kumulerats eller på grund av partiets minskade väljarstöd.

Sättet att rekrytera kandidater kan delvis förklara de höga siffrorna för avhopp i norska kommuner. Det är inte sällsynt att ett parti nominerar en person utan ett skriftligt godkännande från vederbörande (Aars & Ringkjøb 2005). Särskilt i mindre kommuner kan personer som över huvud taget inte har visat personligt intresse för förtroendeuppdraget inte bara bli nominerade, utan också invalda i fullmäktige. Bland de som blivit valda ”av misstag” kan iveren att förnya mandatet vara mycket liten. I Finland får en person ställas upp som kandidat vid kommunalval endast om han eller hon skriftligen gett sitt samtycke.

Tabell 3.5. Omsättningen av ledamöter i *kommunestyre* i samband med de norska kommunalvalen 1983-2003.

	Antalet invalda	Med i fullmäktige omedelbart före val (antal)	Ej med i fullmäktige under föregående period (antal)	Med i fullmäktige under föregående period (andel)	Ej med i fullmäktige under föregående period (andel)
1983	13806	5051	8755	37	63
1987	13648	5008	8640	37	63
1991	13073	4879	8194	37	63
1995	12663	4885	7778	39	61
1999	12253	5077	7176	41	59
2003	11138	5385	5753	48	52
2007	10946	5013	5933	46	54

Kommentar:

Uppgifterna för åren 1983-2003 baserar sig på statistik från Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste NSD, Uppgifterna för år 2007: Statistisk centralbyrå (www.ssb.no)

<http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/tab-2008-01-29-08.html>

Aars & Offerdal (1998, 212) konstaterar, något sarkastiskt, att om den höga personomsättningen är ett uttryck för att den norska kommunalpolitiken är i kris, måste man också dra den slutsatsen att krisen är av bestående natur (även Aars 1998, 356). Författarna förnekar inte de problematiska dragen i en hög avgångsfrekvens, men samtidigt fäster de uppmärksamhet vid den stora omsättningens positiva följdverkningar. En snabb förnyelsetakt innebär att en större andel av kommuninvånarna får erfarenhet av kommunalt beslutsfattande. Den ökade erfarenheten kan i sin tur förstärka den demokratiska kontrollen (ibid.). Lena Wängnerud (2007, 74) kritiserar den ”bekymmerslösa” tolkningen av de höga omsättningssiffrorna i norska kommuner och menar att de interna faktorerna som kan orsaka misstrivsel har inte tagits på tillräckligt stor allvar. Det är dock ett faktum att Norge i ett nordiskt sammanhang är det avvikande fallet. Utmärkande är inte bara den höga omsättningen vid ett val, utan också avhopparnas tendens att återvända till kommunalpolitiken efter ett kortare eller längre avbrott.

Danmark

De första tillgängliga uppgifterna om personomsättningen i danska *kommunalbestyrelser* är från början av 1990-talet. I valet 1993 har omsättningen undersökts i ett urval av 72 kommuner (Pedersen 1997; Kjær 2000). Pedersen (1997) konstaterar att andelen avhoppare av de sittande ledamöterna var "ca. 20 pct.". Omkring 10 % av ledamöterna blev utslagna – och 70 % omvalda (ibid., 71). Senare har Danmarks statistik tagit fram mera exakta uppgifter om personskifte i samband med kommunalval. Uppgifterna möjliggör en jämförelse av den danska situationen med den finska när det gäller andelen avhoppare, utslagna och omvalda i samband med de senaste kommunalvalen. De siffror för Danmarks del som återges i tabell 3.6 baserar sig på offentlig statistik från hela landet (se Kjær 2007, 141).

Utmärkande för Danmark är den dramatiska förändringen i nivån på omsättning mellan valen 2001 och 2005. Såväl andelen avhoppare som andelen utslagna ökade kraftigt. Utvecklingen sammanfaller med den stora danska kommunreformen. År 2005 minskade antalet kommuner från 270 till 98 och genomsnittstorleken på invånarantalet i kommuner ökade från ca 19 500 till över 55 000 invånare (Buch & Elklit 2007, 15). En biprodukt av reformen är den kraftiga nedskärningen i antalet folkvalda från 4 647 till 2 522 mellan valen 2001 och 2005 (Buch 2007a, 49).

I samband med valet 2001 avgick 29 % av de sittande ledamöterna frivilligt. I valet som förrättades enligt den nya kommunindelningen år 2005 saknades 38 % av dem som blivit invalda fyra år tidigare från kandidatlistorna. Minskningen av invalsmöjligheter i och med det minskade antalet mandat ledde till att en stor del av de sittande ledamöterna avgick frivilligt. Troligen var den ökade risken för att bli avvisad av väljarna en viktig orsak till de ökade avhoppen. För en del förtroendevalda kan nedläggningen av den egna hemkommunen ha bidragit till beslutet att sätta punkt för den lokalpolitiska karriären (Kjær 2007, 140).

Ser man på de invaldas tidigare erfarenhet i *kommunalbestyrelse* kan en tydlig ändring till förmån för sittande ledamöter noteras. I valet 2001 var fördelningen mellan rutinerade och nya krafter bland de invalda omkring 60-40, men efter kommunreformen var den 70-30. Det innebär dock inte att oddsen för en sittande ledamot att bli vald hade ökat, utan ändringen beror på att det fanns färre mandat (ibid., 141-142).

De danska siffrorna på personomsättningen i samband med valet 2001, som alltså var det sista valet före kommunreformen, ligger nära den nivå som vi haft i Finland i valen 1996-2004. Avhoppsfrekvenserna är snarlika. Andelen utslagna av de som ställt upp var något lägre i Danmark – 15 % av de sittande politiker som ställt upp blev inte invalda, medan motsvarande andel i Finland har varit 19 % i de tre valen. Det är möjligt att det starkare inslaget av personval i Finland delvis förklarar skillnaden mellan länderna. Den tydliga anciennitetseffekten, att sittande ledamöter har en bättre chans att bli invalda än icke-sittande, är i Danmark först och främst ett resultat av att partierna prioriterar rutinerade po-

litiker (Kjær 2007, 139). Endast ca 30 % av listorna är rena partilistor, resten är listor där väljarna formellt genom personröster bestämmer vilka kandidater som väljs in. I praktiken ger ordningsföljden av kandidaterna på partiets lista ofta en klar signal om de ”rekommenderade” kandidaterna. En annan möjlig förklaring till skillnaden mellan Finland och Danmark när det gäller andelen utslagna kunde vara skillnaderna i nivån på förskjutningar i partiernas väljarstöd. Volatiliteten har dock i danska kommunalval på 1990- och 2000-talen varit aningen högre än i Finland (Buch & Elklit 2007, 18-19; volatilitet i finska kommunalval, se tabell 2.6).

Tabell 3.6. Uppgifter om omsättningen av ledamöter i danska *kommunalbestyrelser* i samband med kommunalvalen 2001 och 2005 jämfört med motsvarande uppgifter från det finländska kommunalvalet 2004.

	Danmark		Finland
	2001	2005	2004
Andel av sittande ledamöter som inte ställde upp för omval	29	38	29
Andel av sittande ledamöter som ställde upp för omval	71	62	71
Andel invalda av de sittande ledamöter som ställde upp	85	61	81
Andel utslagna av de sittanden ledamöter som ställde upp	15	39	19
Andel sittande politiker av samtliga invalda	61	70	59
Andel icke-sittande politiker av samtliga invalda	39	30	41

Källa (Danmark): Kjær (2007, 141)

Sverige

I ett nordiskt sammanhang kännetecknas Sverige främst av den offentliga uppmärksamheten mot kommunpolitikernas avhopp under löpande mandatperiod. Omsättningen i samband med val har inte diskuterats lika livligt. Personomsättningen i samband med val ingår heller inte i den rutinmässiga statistikproduktionen, varken valmyndigheten eller Statistiska centralbyrån SCB tar fram uppgifter om huruvida de som blir invalda vid ett val är sittande fullmäktigeledamöter.

Den finska kommunallagen förutsätter att en person som vill avgå från ett kommunalt förtroendeuppdrag under pågående mandatperiod skall ha en giltig orsak till avgången. Den svenska kommunallagens betoning är annorlunda: ”Fullmäktige skall befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalde önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det” (KomL 365/1995, 9 §). I Finland beviljas avgång alltså inte utan ett giltigt skäl, i Sverige beviljas avgång om det inte finns särskilda skäl mot att *inte* bevilja avsked. I kommentarer till kommunallagen konstaterar Lindquist & Losman (1992, 52) att det i och för sig finns en grundläggande skyldighet att ta emot ett kommunalt förtroendeuppdrag och att inneha uppdraget under hela mandatperioden, men att det i praktiken är

”svårt för fullmäktige att mobilisera något särskilt skäl av sådan tyngd att en valbar person mot sin vilja måste stå kvar i sitt uppdrag”.

En kartläggning av förtida avgångar under tidsperioden 1.11.1998-31.12.2000 visade att 13 % av svenska fullmäktigeledamöter hade lämnat sina uppdrag under de 26 månader som granskats (Nielsen 2001, 81-82). Nielsen (ibid., 82-84) hänvisar också till flera andra kartläggningar som gjorts under 1990-talet. De olika studierna har gjorts i olika urval av kommuner och under tidsperioder som inte är lika långa, men Nielsen (ibid., 84) sammanfattar sina iakttagelser genom att konstatera att ”en eventuell ökning under 1990-talet av andelen förtida avhopp torde [...] vara på sin höjd måttlig”.

Från och med det allmänna valet 2002 har den svenska valmyndigheten haft en kontinuerlig uppföljning av förekomsten av personskiften i fullmäktigesamlingar. Enligt uppgifterna från denna uppföljning lämnade sammanlagt 16 % av de fullmäktigeledamöter som hade ett fullmäktigeuppdrag under mandatperioden 2002-2006 sitt uppdrag i förtid¹¹. Avgångsfrekvensen har varit högst i de yngsta åldersklasserna (www.val.se; se även SKL 2007, 31).

När det gäller personomsättningen i samband med kommunalval går de första tillgängliga uppgifterna från Sverige tillbaka till slutet av 1970-talet. Rörlighetens omfattning och former studerades i anslutning till den kommunaldemokratiska kommitténs utvärdering av kommunindelningsreformen (Wallin m.fl. 1981a). Då kunde man fastslå att fördelningen bland de fullmäktigeledamöter som var verksamma under mandatperioden 1977-79 var följande: 67 % valdes om, 26 % avgick frivilligt, 5 % blev utslagna på grund av det egna partiets förluster och 2 % slogs ut på grund av opinionsförskjutningar inom det egna partiet (ibid., 122). Med hänvisning till den relativt låga andelen utslagna konstaterade författarna för det första att väljarna visat betydande följsamhet visavi partiernas nominerande instanser. För det andra fästes uppmärksamhet vid det faktum att partierna endast i undantagsfall vägrat nominera en sittande ledamot eller gett en låg placering vid nomineringen (ibid., 122-123).

Nielsen (2001, 78-79) redovisar för omsättningen av förtroendevalda i samband med fyra svenska kommunalval under åren 1976-1998. Han konstaterar att personomsättningen mellan två varandra följande val låg på 1970- och 1980-talen kring 35 %, men under 1990-talet ökade omsättningen markant till ca 50 %. Iakttagelserna baserar sig på kartläggningar gjorda i ett urval av 25 kommuner. Det bör dock noteras att uppgifterna inte avser mandatomsättningen i fullmäktige, utan den sammantagna omsättningen i fullmäktige och nämnder. Siffrorna är således inte jämförbara med t.ex. uppgifterna om personomsättningen i samband med finska kommunalval. Någon uppdelning efter frivillig respektive väljarbaserad avgång har inte heller gjorts. Enligt Nielsen (ibid., 80) är en kraftig nedskärning i antalet kommunala förtroendeuppdrag en möjlig förklaring till den ökade omsättningen. En

¹¹ Valmyndigheten räknar andelen avgångna genom att relatera antalet avgångna till antalet valda. Med valda avses det antal personer som utsetts vid valet eller som senare efterträtt en ledamot som avgått. Det innebär att summan för valda i de flesta fall överstiger andalet mandat för den aktuella kommunen.

annan potentiell orsak är ökade förskjutningar i partiernas väljarstöd, vilket har resulterat i att de förlorande partierna tappat fler mandat än tidigare.

De färskaste uppgifterna om rotationen i fullmäktigesammansättningar i samband med svenska kommunalval är framtagna av tidningen Dagens Samhälle i anslutning till valet 2006. Sammanlagt 44 % av de invalda uppges vara nya. Som nya definierades alla ordinarie fullmäktigeledamöter som valdes in i valet 2006 men som inte var bland de invalda fyra år tidigare. Ersättare som blivit ordinarie någon gång under förra mandatperioden har alltså definierats som nya. Skillnaderna mellan kommunerna är stora: andelen ”nya” ledamöter varierar från 26 till 68 %. I var femte kommun överstiger andelen nya 50 % (Dagens Samhälle 18.1.2006). Med tanke på att avhopp under perioden är relativt vanliga i Sverige är det troligt att andelen avgångna i samband med val skulle vara lägre om ”nya” definierades utgående från sammansättningen omedelbart före val.

En direkt jämförelse mellan Finland och Sverige är alltså inte möjlig på grund av skillnaderna i sättet att mäta och rapportera nivån på omsättningen. Det är dock klart att andelen förtida avgångar är högre i Sverige. Även den totala omsättningstakten i fullmäktige verkar vara snabbare än i Finland.

3.7 Jämförelse med omsättningen i riksdagen

För att utreda om det finns en nationsspecifik omsättningsnivå som omfattar såväl den kommunala som riksdagsnivån skall jag ännu jämföra personomsättningens omfattning och fördelning enligt frivillig och ofrivillig avgång i kommunal- och riksdagsval. Som jag konstaterade tidigare i detta kapitel är det vanligt att begreppen inte explicit definieras i studier av mandatomsättningen i politiska organ. Oklarheterna konkretiseras om man jämför de siffror på omsättningen av parlamentsledamöter som redovisas i olika studier. Det är inte ovanligt att uppgifterna som i princip avser samma sak, samma land och samma tidpunkt avviker från varandra.

I internationell jämförelse har Finland varken en utpräglad låg eller hög omsättning av parlamentarikerna. I Matland & Studlars (2004, 93) komparativa studie av omsättningen av parlamentsledamöter i 25 länder lyfts Finland upp som ”the median country”, med en omvalsprocent på 65 %. I studien ingår valen under tidsperioden 1979-1994. Lauri Karvonen (2001) har jämfört omsättningen i nio västliga länders parlament, däribland Finland. Jämförelsen baserar sig på den genomsnittliga omsättningen decennievís, från 1940-talet till 1990-talet. Siffror för enskilda val redovisas inte. Av de nordiska länderna uppvisar Finland och Norge tämligen höga siffror på omsättning, men i Danmark och Sverige ligger omsättningen på en mera moderat nivå (ibid., 42-43). Mera som en kuriositet kan man ännu nämna Richard Katz (1986) studie, där tolv länder jämförs med avseende på omsättningen mellan två parlamentsval på 1970-talet. För Finlands del gäller det omsättningen

mellan valen 1970 och 1972. Valet av just denna tidpunkt är definitivt mindre lyckat i och med att det var fråga om urtima val, som ordnades i januari 1972 efter att president Kekkonen upplöst riksdagen. Tidsrymden mellan de aktuella valen var mindre än två år i stället för en normal fyraårsperiod. Enligt Katz (ibid., 98) var andelen omvalda då 60 %. Enligt en annan källa (Paloheimo 2007, 334) blev 156 sittande ledamöter av totalt 200 invalda i valet 1972, vilket ger en omvalsprocent på 78 %. Denna siffra är den klart högsta i statistiken med uppgifter fr.o.m. valet 1962.

Den ovannämnda översikten över personskiten i den finska riksdagen under perioden 1962-2003 (Paloheimo 2007, 350-352) visar att i genomsnitt 38 riksdagsledamöter som valts i föregående val inte har ställt upp för omval. I medeltal 129 sittande ledamöter har förnyat sitt mandat. Genomsnittliga antalet ledamöter som ställt upp men blivit utslagna av väljarna har varit 41. Både nivån på den totala omsättningen och dess beståndsdelar varierar något från val till val. Ibland har antalet ledamöter som avgått frivilligt överstigit antalet utslagna, ibland har det varit tvärtom. I ett längre perspektiv kan man dock urskilja några större förskjutningar. Valåren 1945 och 1970 är exempel på brytningstider då omsättningen bland riksdagsledamöterna har varit avsevärt större än normalt. Även valet 1995 präglas av förhållandevis hög omsättning. De stora förändringarna har följts åt av lugnare perioder och en stabilare nivå på personsammansättningen. Det bör noteras att i Paloheimos sammanställning har samtliga ledamöter som innehaft ett mandat under en mandatperiod räknats som "sittande riksdagsledamöter". Det innebär att både ledamöter som avgått och deras ersättare ingår i den population som utgör grunden för beräkningarna. Det sammanlagda antalet ledamöter i de olika kategorierna – avhoppare, utslagna och omvalda – överstiger därför 200. De ovannämnda siffrorna kan således inte direkt utnyttjas i en jämförelse av personomsättningens nivå i riksdags- och kommunalval.

För att säkerställa jämförbarheten med de siffror på omsättningen i fullmäktigeförsamlingar som presenterades i figur 3.1 har jag utarbetat en översikt över riksdagens omsättning i de tre senaste valen. Tabell 3.7 visar hur de riksdagsledamöter som innehar ett mandat omedelbart före val fördelar sig i följande kategorier: de som inte ställde upp, de som ställde upp men inte blev invalda samt de som blev omvalda.

Tabell 3.7. Omsättningen av riksdagsledamöterna i samband med valen 1999, 2003 och 2007.

	Antal			Andel (%)		
	Ej kandidat	Kandidat, ej invald	Kandidat, invald	Ej kandidat	Kandidat, ej invald	Kandidat, invald
1999	23	48	129	11,5	24,0	64,5
2003	31	29	140	15,5	14,5	70,0
2007	28	44	128	14,0	22,0	64,0

Kommentar:

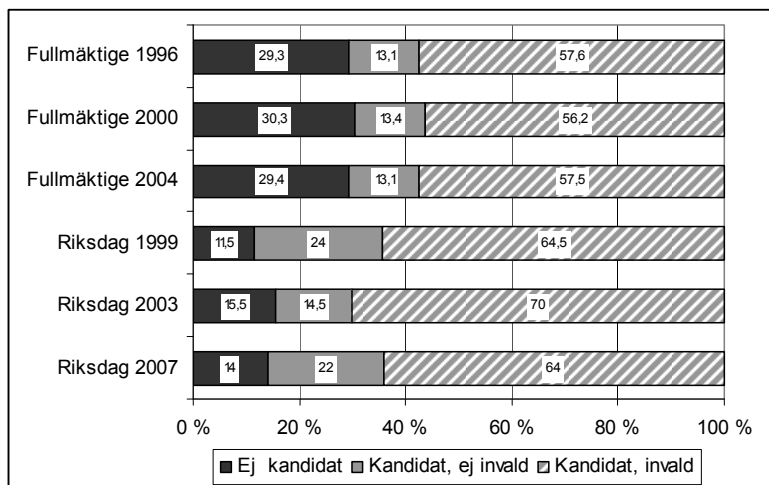
Under mandatperioden 1995-1999 avgick sammanlagt 15 riksdagsledamöter. Det tämligen höga antalet har sin förklaring i att sammanlagt 8 sittande riksdagsledamöter valdes till Europaparlamentet år 1996. Tre av de 15 som avgick under perioden ställde upp i valet 1999. Samtliga blev invalda. Av de 15 som kom in i riksdagen som ersättare ställde samtliga upp i val; 8 blev invalda och 7 blev inte.

Antalet förtida avgångar var 7 under perioden 1999-2003 och 9 under perioden 2003-2007. Ingen av dessa personer ställde upp på nytt i det följande valet. Fem av de 7 ersättare som kom in under perioden 1999-2003 ställde upp i val och blev invalda. Av de 9 ersättare som kom in under perioden 2003-2007 ställde 8 upp i val och 5 av dem blev invalda.

Den totala omsättningen ligger i riksdagsvalen 1999, 2003 och 2007 på en högre nivå än i kommunalval (figur 3.2). Frivillig avgång är genomgående betydligt vanligare bland fullmäktigeledamöterna¹². Det är i och för sig föga överraskande. Kommunala förtroendeuppdrag sköts på lekmannabasis, medan största delen av riksdagsledamöterna kan betraktas som professionella politiker. Andelen utslagna är däremot högre i riksdagsval. Särskilt vid riksdagsvalen 1999 och 2007 visade väljarna sin makt att välja och vraka. Det kan nämnas att en del av de utslagna har varit representanter som kommit in som ersättare under mandatperioden (se kommentar till tabell 3.7).

Paloheimo (2007, 334-335) fäster i sin kartläggning av personskiten i riksdagen uppmärksamhet vid ett intressant mönster i den väljarstyrda delen av omsättningen: merparten av de sittande riksdagsledamöter som mister sitt mandat vid val förlorar mot en konkurrent från det egna partiet, inte mot kandidater från andra partier. Av valresultatet föranledda personskiten förekommer därför även när styrkeförhållandena mellan partierna är stabila (ibid.). Jag återkommer i kapitel 5 till frågan om den partiinterna konkurrensen och konkurrensen mellan partierna i en kommunalvalkontext genom att studera hur de utslagna fördelar sig enligt partiets framgång i valet.

¹² Koivula (1985, 55-56) konstaterar att på 1970-talet har personomsättning vid kommunalval varit 5-6 procentenheter lägre än i riksdagsval, med hänvisning till att ungefär en tredjedel av invalda riksdagsledamöter var nya i 1970-talets riksdagsval. I riksdagsvalet 1983 skedde ovanligt mycket personskiten, 38,5 % av de invalda var nya (ibid.) och andelen nya ledamöter var nära den nivå som var vanlig i kommunalval.



Figur 3.2. Andel avhoppare, utslagna och omvalda i kommunfullmäktige och i riksdagen.

3.8 Sammanfattning

Omsättningstakten i fullmäktigesammansättningar är relativt snabb i samband med finländska kommunalval. I hela landet är omsättningstakten också förhållandevis stabil. I valet 1992 höjdes nivån dock i förhållande till tidigare och omsättningen har sedan dess varit aningen högre än på 1980-talet. Nästan 60 % av de sittande ledamöterna fortsätter även efter valet. Förtida avgångar från fullmäktige under löpande mandatperiod är rätt ovanliga i Finland: ca 5 % har lämnat sina uppdrag i förtid. Lagstiftningen förutsätter att avgång inte beviljas utan giltigt skäl.

I nordisk jämförelse har Norge den klart högsta omsättningen av folkvalda kommunpolitiker, medan ”det nya Danmark” efter kommunreformen 2005 den klart lägsta. Finland ligger däremellan tillsammans med Sverige, som dock har en klart högre nivå på avgång under mandatperioden. Inslaget av personval i valsystelet bidrar inte till en större omsättning bland de folkvalda.

Ledamöternas frivilliga avgång spelar en betydligt större roll i omsättningen av finska fullmäktigeledamöter än den väljarstyrda avgången. I samband med valen 1996, 2000 och 2004 har 29-30 % av de sittande ledamöterna hoppat av och 13 % blivit utslagna, medan resten har blivit omvalda. Andelen utslagna av de som ställt upp har varit 19 %. Nivån på personomsättning i riksdagsval är högre än i kommunalval. I riksdagsval är andelen frivilligt avgångna lägre, men andelen utslagna högre än vid kommunalval.

Variationen mellan kommunerna är stor både när det gäller andelen avhoppare (från en eller två ledamöter till två tredjedelar av hela fullmäktigesammansättningen) och ande-

len utslagna av de som ställt upp (från ingen alls till mer än 50 %). Det är vanligt att andelen utslagna är något högre i kommuner med en låg avhoppfrekvens, medan den väljarstyrda avgången tenderar att vara något lägre i kommuner där en stor del av ledamöterna hoppar av självmant. Nivån av såväl den frivilliga som den ofrivilliga avgången varierar på kommunnivå från ett val till ett annat. En hög eller en låg nivå på andelen avhoppare och andelen utslagna förekommer sällan gång på gång i samma kommuner.

4 HYPOTESER OM PERSONOMSÄTTNINGEN

Syftet med detta kapitel är att presentera en ram för den empiriska analysen. De två formerna av omsättning, den frivilliga och den väljarstyrda, står i fokus. Framställningen indelas enligt den nivå på vilken förklaringsansatsen ligger till individrelaterade och till kommunrelaterade hypoteser. De individrelaterade förklaringsmodellerna med avseende på frivillig avgång presenteras i avsnitt 4.1 och hypoteserna om korrelaten till den väljarstyrda avgången i avsnitt 4.2. Avsnittet om de kommunrelaterade förklaringsmodellerna koncentrerar sig på att identifiera möjliga korrelat för en hög andel utslagna (avsnitt 4.3) och korrelaten till en hög avhoppfrekvens i kommunen (avsnitt 4.4).

Jag kommer inte att presentera *en* internt koherent teori, utan utnyttjar inslag från olika teoritraditioner. En analysram som tog sin utgångspunkt i en bestämd teoritradition skulle kanske vara mera elegant. Mitt syfte är dock att kunna ge en så heltäckande bild av personomsättningen i samband med kommunalval som det tillgängliga datamaterialet tillåter. Jag har gjort ett medvetet val för ett teoretiskt brokigare, men förhoppningsvis ett kunskapsmässigt rikare alternativ. På det teoretiska planet ligger ambitionen således i att sammanställa en analysram som fångar in de centrala faktorerna, härledda ur olika teoretiska ansatser, som kan tänkas påverka personomsättningen i samband med val.

4.1 Individrelaterade förklaringsmodeller för frivillig avgång

Hypoteserna om korrelaten till att en sittande representant självmant avgår sorterar under fyra huvudkategorier. Den naturligaste och oftast framförda determinanten är hög ålder. Den andra gruppen med korrelat fokuserar på underrepresenterade grupperns benägenhet att hellre sluta än söka omval. Den tredje kategorin av möjliga förklaringar tar fasta på det som har kallats för ”belöningsunderskott”. Det kan handla om brist på inflytande, tid, pengar, uppskattning eller bara diffus vantrivsel med uppdraget. Den fjärde huvudgruppen består av orsaker som förknippas med rädslan för förlust vid val. I den engelskspråkiga litteraturen går denna grupp under benämningen ”electoral vulnerability” eller ”fear of defeat”.

Hög ålder

Den variabel som oftast framförs som en förklaringsfaktor, en ”naturlig orsak” bakom frivillig avgång, är utan vidare hög ålder. Ålderns förklaringskraft har också bekräftats upprepade gånger och i olika sammanhang. Jag utgår från antagandet att personer i hög ålder är överrepresenterade bland de fullmäktigeledamöter som självmant lämnar sina uppdrag.

Kopplingen mellan personens egenskaper och avhopsbenägenheten kan ha konsekvenser på aggregatnivån. Givet att det finns ett samband mellan avhopsbenägenhet och hög ålder, förväntas en stor andel äldre ledamöter leda till en stor andel avhoppare (jfr Öhberg 2006, 185-187). I tidigare finska studier som berört personomsättning i fullmäktige har en stor omsättning både i kommunalvals- och riksdagsvalsammanhang tolkats uttryckligen i termer av generationsväxling (Koivula 1985, 55; Noponen 1972, 286-287). Antagandet kan testas genom att på kommunnivå relatera fullmäktiges ålderssammansättning till andelen avhoppare.

Hypoteser:

Fullmäktigeledamöter som nått en hög ålder avgår frivilligt i högre utsträckning än andra. Avhopsfrekvensen är högre i kommuner med hög andel äldre ledamöter i fullmäktige.

Underrepresenterade grupper

Den omfattande litteraturen kring rekryteringen till politiska förtroendeuppdrag har gång på gång visat att de folkvalda är långt ifrån en spegelbild av folket. Rekryteringen till politiska förtroendeuppdrag påverkas av en rad egenskaper hos personerna. Även kontextuella faktorer spelar in, och skevheterna kan vara olika i olika typer av kommuner (t.ex. Sandberg & Ståhlberg 1997, 51-52). Sambandet mellan kommunegenskaper och andelen kvinnor i fullmäktige är ett exempel på ett förhållandevis väldokumenterat samspel mellan kontext och representation (t.ex. Pikkala 1997b; Wide 2006; Raaum 1995; Kjær 1999).

Omsättningsnivån och omsättningstakten bland olika grupper av förtroendevalda har sina implikationer för fortlevnaden av skevheterna i den socioekonomiska representativiteten. Sittande ledamöter har ett bättre utgångsläge i val än de nya aspiranterna. Sittande ledamöters avgång, antingen genom frivillig avgång eller genom väljarstyrd avgång, är dock en nödvändig förutsättning för att sammansättningen i ett folkvalt organ skall kunna förnyas. Beroende på vilka grupper som är representerade bland de som avgår kan omsättningen bidra till att skevheterna förstärks eller till att de jämnas ut. Om t.ex. män är överrepresenterade och samtidigt har en hög omvalsfrekvens, begränsas möjligheterna till en könsmässigt jämnare rekrytering. I den internationella litteraturen har man fäst uppmärksamhet vid ”incumbency” som ett hinder för ökad kvinnorepresentation i parlament: de manliga parlamentarikerna sitter som proppar i vägen för nya kvinnliga aspiranter (Darcy, Welch & Clark 1994, 119-135). Oproportionerligt stor omsättning i de underrepresenterade grupperna bromsar också utvecklingen mot en mera balanserad sammansättning. Om kvinnor är underrepresenterade i förhållande till män och samtidigt avgår i högre utsträckning än män, går kvinnor som grupp miste om det försprång som ställningen som sittande representant i en valsituation ger.

Samma faktorer som styr rekryteringen kan även tänkas påverka frivillig avgång. I enlighet med Wallin m.fl. (1984b, 398) antar jag att företrädare för de underrepresenterade och svårrekryterade grupperna även har en oproportionerligt hög avhoppsfrekvens. Avgångsbenägenheten förväntas vara förknippad med resursbrist av ett eller annat slag. Det kan bl.a. handla om brist på kunskap och kompetens, tid eller materiella resurser.

I det empiriska kapitlet som handlar om omsättningsfrekvensen i olika grupper av fullmäktigeledamöter kommer jag att koncentrerar mig på tre dimensioner: kön, ålder och arbetsgivarsektor. De tre har valts av den enkla anledningen att underrepresentationen av kvinnor, unga och privatanställda, eller överrepresentationen av män, personer i medelåldern och kommunanställda, hör till de mest omdiskuterade skevheterna i en finländsk kommunkontext. Dessa skevheter har också uppmärksamats i samband med revideringar av lagstiftningen. I mitten av 1990-talet infördes könskvoterna för att trygga en ökad kvinnorepresentation i förtroendeorgan. Valbarheten av kommunanställda begränsades i samband med reformen av kommunallagen 1995. Vidare fäster den nya ungdomslagen från år 2006 uppmärksamhet vid behovet av att på kommunnivå ge ungdomar möjlighet att delta i behandling av ärenden som har relevans för dem.

Låg andel kvinnor i fullmäktige kan vara en systemegenskap som leder till en högre benägenhet hos kvinnor att hoppa av. Den välkända föreställningen om minoritetstillhörighetens inverkan på individernas beteende presenterades av Rosabeth Moss Kanter på 1960-talet (1977, 206-242). I en artikel om kvinnorepresentation i kommunfullmäktige har jag kunnat påvisa att de kvinnliga representanternas subjektivt upplevda inflytande var svagare i kommuner med låg kvinnorepresentation jämfört med kommuner där könsfördelningen var jämnare¹³ (Pikkala 1997b, 348-350). I fråga om unga och privatanställda verkar det däremot långsökt att anta att det finns en koppling mellan graden av den aktuella gruppens underrepresentation i kommunfullmäktige och benägenheten hos gruppens företrädare att hoppa av.

Hypoteser:

Fullmäktigeledamöter som företräder underrepresenterade grupper (kvinnor, unga, privatanställda) avgår frivilligt i högre utsträckning än andra.

Kvinnliga fullmäktigeledamöter i kommuner med låg kvinnorepresentation i fullmäktige avgår i större utsträckning än kvinnliga fullmäktigeledamöter i kommuner med hög kvinnorepresentation.

¹³ Studien baserade sig på KommunFinland -beslutsfattarenkäten från år 1995. De 47 kommunerna i urvalet var indelade i tre grupper enligt andelen kvinnor i fullmäktige (<20 %, 20-40 %, >40 %). Motsvarande analys med motsvarande data från år 2003 ger inte mera samma klara resultat. Förklaringen ligger antagligen i att variationen mellan kommuner i kvinnorepresentation har minskat mellan de två mätpunkterna.

Partibakgrund

Olika partier har olika profiler när det gäller den socioekonomiska bakgrunden hos kandidater och valda i kommunalval (Myrskylä 2000). Matland & Studlar (2004, 101) för ett resonemang som går ut på att frivillig avgång från parlament skulle vara vanligare inom konservativa partier, med motiveringen att representanterna i det borgerliga blocket har bättre möjligheter att göra en framgångsrik karriär utanför politiken är vänsterrepresentanterna. I ett finländskt kommunsammanhang avstår inte ens de ledande politikerna från sitt normala förvärvsarbete, men däremot är det sannolikt att politikerns ställning i arbetslivet påverkar möjligheterna att engagera sig i förtroendeuppdrag. Det finns skillnader mellan partierna med avseende på representanternas position och inkomstnivå. Enligt statistikcentralens jämförelse som gjorts i samband med valet 2000 har kommunpolitikerna inom Samlingspartiet och SFP de högsta medelinkomsterna, medan vänsterförbundets representanter tjänar minst (Myrskylä 2000, 30). KommunFinland-beslutsfattarenkäten från år 2003 visade att andelen personer som förvärvsarbetar i ledande ställning, som högre funktionärer eller som företagare, var lägst bland fullmäktigeledamöter som representerade vänsterpartierna. En försiktig härledning som kunde göras med stöd av skillnaderna är att vänsterrepresentanterna visar en lägre avhopsfrekvens p.g.a. att det är lättare för dem att förena de politiska uppdragen och förvärvsarbetets utmaningar.

Matland & Studlar (2004, 98) utgår vidare från att omsättningen bland vänsterparlamentarikerna skulle vara högre än inom högern p.g.a. att roteringsprinciper, könkvotering och andra former av positiv särbehandling tillämpas främst inom vänsterblocket i syfte att öka svårrekryterade grupperns representation. I finska förhållanden är det närmast otänkbart att partierna varken i riksdagsval eller i kommunalval vägrar nominera sittande representanter av sådana skäl. Det är visserligen mera regel än undantag att partierna strävar efter att "balansera" kandidatlistorna så att olika befolkningsgrupper är representerade, men inte på de sittande ledamöternas bekostnad.

Man kan också tänka sig att det finns skillnader mellan partierna även när det gäller partimedlemmars förhållande och bundenhet till partiet. Inom högerblocket har det politiska engagemanget varit mera individcentrerat och inom vänstern mera particentrerat. Svaren i KommunFinland-beslutsfattarenkäten från år 2003 visar t.ex. att jämfört med andra partier har fullmäktigeledamöterna inom vänsterblocket under en längre tid varit engagerade i partiinterna förtroendeuppdrag. Om det är så att vänsterpartiernas politiker är mera "partitrogna" kunde man vänta sig att benägenheten till frivillig avgång är mindre än inom andra partier.

Hypotes:

Vänsterpolitikerna avgår i mindre uträkning än högerpolitikerna.

Rädslan att bli utslagen

Den som ställer upp i val som innebär fri konkurrens mellan kandidaterna tar risken att inte bli vald. Den risken har förstås alla som sitter i den folkvalda samlingen redan tagit. För många kan det subjektivt upplevda, personliga nederlaget dock vara större om man förlorar sin ställning som sittande representant jämfört med en situation där man bara har något att vinna. Om man av en eller annan orsak bedömer att sannolikheten att bli avpolletterad av väljarna är stor vill man kanske hellre ta beslutet själv än invänta väljarnas dom. Rallings & Trasher (2007, 325) antar att den förhållandevis höga omvalsfrekvensen för sittande politiker i engelska lokalval förklaras av att de som bedömt att de löper risken för att mista sitt mandat har avgått självmant enligt logiken ”Better to jump than to be pushed”. Rädslan för att inte bli omvald ges ofta som en förklaring i den amerikanska litteraturen om frivillig avgång från politiska värv. Hypoteserna går bl.a. under beteckningarna “electoral vulnerability” och “fear of electoral defeat”. Orsakerna till förlustångesten kan vara varierande. Om en politiker under mandatperioden har varit med om en skandal av något slag eller i största allmänhet fått negativ publicitet som person är risken för förlust vid val överhängande (jfr Kiewiet & Zeng 1993, 932). Politikerna gör sig ibland skyldiga till ekonomiska brott, rattfylleri, sexuella trakasserier och andra straffbara handlingar. Även ett beteende som inte direkt är olagligt men som upplevs av allmänheten som omoraliskt väcker negativa känslor hos väljarna. Kritisk mediebevakning av enskilda kommunalpolitiker är dock relativt ovanlig och ”skandalhypotesen” torde vara av marginell betydelse när man försöker förstå fenomenet ur ett helhetsperspektiv. Frågan faller dessutom utanför de ramar som mitt empiriska material ger möjlighet till.

Ett antal amerikanska studier av omsättningen bland kongressledamöter har fäst uppmärksamhet vid sambandet mellan representantens personliga valresultat i föregående val och benägenheten att avgå frivilligt. Antingen har man studerat huruvida ledamöter som kommit in med en smal invalsmarginal visar en högre avhoppsfrekvens (t.ex. Hall & van Houweling 1995, 126; Kiewiet & Zeng 1993, 932) eller omvänt, huruvida ledamöter som haft ett stort personligt väljarstöd och kommit in med rejäl marginal ställer upp för omval i högre utsträckning än andra (t.ex. Hibbing 1982, Moore & Hibbing 1998, 1102). Antagandet lämpar sig också för den finländska kommunkontexten. Ju smalare marginal mellan inval och icke-inval, desto mera noggrant torde en fullmäktigeledamot överväga sin kandidatur – och desto större är chansen att ledamoten hoppar av.

Även partiets framgång i det aktuella valet är en variabel av intresse. Resultatet av ett val, med kunskapen om vilka partier som förlorar och vilka som vinner, blir klart först efter att rösterna räknats, men de som är med i politiken bör rimligtvis ha en förhandsuppfattning eller -gissning om förändringar i partiernas väljarstöd i kommunen. En fullmäktigeledamot som tror att det egna partiet har dåliga utsikter inför val avgår med större sannolikhet än en politiker som väntar sig en valvinst för partiet (jfr Wolak 2007).

Hypoteser:

Fullmäktigeledamöter som i föregående val blivit invalda med liten marginal är osäkra på sina möjligheter att bli omvalda och avgår därför i högre utsträckning än andra.

Fullmäktigeledamöter som representerar partier som förlorar mandat i valet avgår i högre utsträckning än andra.

Förväntad nytta eller ”belöningsunderskott”

När en mandatperiod närmar sig sitt slut måste varje folkvald politiker avgöra om han eller hon skall ställa upp för omval. Politikern kanske väger samman – mer eller mindre medvetet – fördelar och nackdelar som är förknippade med uppdraget innan det slutliga beslutet fattas. I vågskålen kan stå t.ex. tid, pengar eller andra materiella resurser, inflytande, uppskattning eller bara allmän trivsel med uppdraget. Wallin, Bäck och Tabor (1981a och 1981b) hänvisar till obalansen mellan uppoffringar och belöningar som en förklaringsfaktor dels för medborgarnas ovilja att söka sig till politiska förtroendeuppdrag (Wallin m.fl. 1981a, 180-273), dels för de sittande politikernas vilja att lämna sina uppdrag frivilligt (Wallin m.fl. 1981b, 424-437). Obalans innebär att de belöningar som följer med uppdraget inte står i rimlig proportion till de uppoffringar som uppdraget kräver (se även Black 1972, 145).

Inflytande

Politikernas frivilliga avgång förknippas i litteraturen ofta med bristande inflytande. Personer som upplever att de i sitt förtroendeuppdrag är mindre inflytelserika än vad de hade önskat förväntas avgå i större utsträckning än de som är mera tillfreds med sina påverkningsmöjligheter. Omvänt innebär det att de som anser sig ha makt vill gärna fortsätta i sitt politiska värv. Det finns också ett antal hypoteser som tar fasta på det subjektivt upplevda inflytandet, men mera indirekt. Individens ställning i hierarkin påverkar: ju högre post, desto mera makt. Följaktligen är det sannolikt att personer med hög status avgår i mindre utsträckning än personer som inte har en ställning i den politiska organisationens interna hierarki (t.ex. Kiewiet & Zeng 1993, 931; Prewitt 1970a, 13). Även erfarenhet förknippas med makt. Ju längre erfarenhet, desto mera makt, och desto mindre avhoppsfrekvens (t.ex. Hibbing 1982, 471).

Utgångspunkterna för status- och erfarenhetshypotesen har bekräftats i det finländska sammanhanget: kommunstyrelseledamöter och ordföranden i kommunala förtroendeorgan anser att de är mera framgångsrika i sina påverkningssträvanden än vanliga fullmäktigeledamöter. De förtroendevaldas maktkänsla stärks i takt med att erfarenheten av förtroendeuppgifter ökar. Bland första periodens fullmäktigeledamöter är tilltron till de egna påverkningsmöjligheterna lägst (Pikkala 2005b). Den första perioden kan i största allmänhet uppfattas som en prövotid och en del av nybörjarna upptäcker kanske fort att fullmäktigearbete

inte är något som de vill fortsätta med (jfr Wallin m.fl. 1984b, 401). Hypotesen om nya fullmäktigeledamöters höga avhoppsfrekvens kunde inte bekräftas i en svensk studie från slutet av 1970-talet (ibid.), men t.ex. en kanadensisk studie av omsättningen i parlament har visat att frivillig avgång är vanligare hos första periodens representanter (Atkinson & Doherty 1992). En högre avgångsfrekvens förväntas även hos de verkliga seniorerna. En politisk karriär kan inte vara för evigt och en lång karriär hör – i kombination med hög ålder – till de mer eller mindre oundvikliga orsakerna till avgång.

Ytterligare en faktor som har kopplats till avhoppbenägenhet p.g.a. litet inflytande är partiets minoritets- eller majoritetsställning. Minoritetsrepresentanternas möjligheter att nå positioner som ger inflytande är begränsade, vilket antas leda till frustration, och vidare till beslutet att avgå (t.ex. Moore & Hibbing 1998; Kiewiet & Zeng 1993, 931). Representanter för partier som hör till den styrande majoriteten upplever sin personliga makt i beslutsfattandet som större jämfört med grupper som hör till oppositionen.

Hypoteser:

Ju mindre det subjektivt upplevda inflytandet i uppdraget, desto större avhoppbenägenhet. Ledamöter med prestigefylld position har mindre avhoppbenägenhet än andra. Avhoppbenägenheten är högre bland nybörjare, dvs. de som har bara en period bakom sig.

Tidsåtgången

Politiska uppdrag kräver tid. Ju fler och ju tyngre uppdrag man har, desto mera tid tar de. För en förtroendevald som inte upplever någon tidskonflikt mellan politiken och andra skyldigheter eller intressen är tidsåtgången i sig ingen uppoffring. En del förtroendevalda upplever dock, beroende på livssituation och personlighet, att det politiska engagemanget är så krävande att det börjar tära på andra livsområden: familjelivet, förvärsarbetet, andra förtroendeuppdrag eller fritidsintressen. Wallin m.fl. (1981a, 181) kallar detta för de politiska uppdragens alternativkostnad.

Hypoteser:

Avhoppbenägenheten är högre bland de ledamöter som anser att politiken tar för mycket tid.

Atmosfären i beslutsfattandet

Lena Wängnerud (2007) som studerat avhoppet från den svenska riksdagen menar att politikernas trivsel eller misstrivsel som orsak till frivillig avgång inte tagits på tillräckligt stort allvar i tidigare forskning. Wängnerud (ibid., 118) finner att politiker som trivts mindre bra i riksdagen har störst benägenhet att frivilligt lämna sitt uppdrag (ibid., 118). Motsvarande iakttagelser har gjorts i USA, där hypotesen om ”increasing disaffection” har testats i flera studier av frivillig avgång från politiska uppdrag (Cooper & West 1981; Hall & Houweling 1995, 126; Kiewiet & Zeng 1993, 932).

Trivsel är ett tillstånd som kan ha vitt skilda bakomliggande orsaker och omständigheter. Vantrivsel och belöningsunderskott kan uppfattas mer eller mindre synonymt. Brist på inflytande, uppskattning, tid, materiella belöningar osv. kan alla bidra till dålig trivsel. Samarbetsklimatet är en i högsta grad trivselrelaterad fråga som jag vill lyfta fram som ytterligare en möjlig orsak till avgång. KommunFinland-beslutsfattareundersökningar har kartlagt fullmäktigeledamöters uppfattningar om atmosfären mellan olika parter i kommunalt beslutsfattande. Den övergripande bilden av relationerna inom kommunalt beslutsfattande är snarare samarbets- än konfliktinriktad. Det finns dock klara skillnader kommuner emellan. Vissa kommuner präglas av slitsamt internt bråk, i andra lyckas man sköta sakerna i god sämja. Upplevelsen av konflikt är dock en subjektiv bedömning. Åsikterna varierar också inom en och samma kommun, bl.a. beroende på den ställning som personen har i den politiska hierarkin (Pikkala 2005b, 53-59). Man kan anta att fullmäktigeledamöter som anser att relationerna mellan parterna i den politisk-administrativa organisationen är konfliktfyllda har en större benägenhet att hoppa av än de som upplever atmosfären som samarbetsinriktad.

Hypotes:

Avhopsbenägenheten är högre bland de ledamöter som upplever att atmosfären i kommunens beslutsfattande är konfliktfylld.

Ambition och motivation

En betydande del av den amerikanska litteraturen om personomsättningen i parlament ser sökandet efter en högre post än den nuvarande som en viktig orsak till frivillig avgång. Ofta kan den teoretiska bakgrunden spåras till Joseph Schesingers *Ambition and Politics* (1966). Kärnan ligger i antagandet att politikernas karriärambitioner påverkar deras agerande. En lång rad forskare har sedermera studerat huruvida politikernas intresse för ett högre värv återspeglar sig i beteendet (t.ex. Hibbing 1986). Tyngdpunkten ligger vid studier som försöker förklara varför vissa representanter söker sig till högre politiska värv medan andra nöjer sig med det nuvarande.

Hypotesen om ”den progressiva ambitionen” (Schlesinger 1966) torde endast i undantagsfall vara av betydelse i samband med de finländska kommunalvalen av den enkla anledningen att kommunala förtroendeuppdrag inte ses som ett hinder för uppdrag på högre nivå. Till skillnad från andra nordiska länder finns det ingen folkvald nivå mellan kommunfullmäktige och riksdag, och de finländska riksdagsledamöterna har av traditionen varit aktiva även i kommunalpolitiken. Majoriteten av riksdagsledamöterna har varit fullmäktigeledamöter i sina hemkommuner när de blivit invalda i riksdagen (tabell 4.1). År 2004 ställde hela 70 % av parlamentarikerna upp i kommunalvalet i sina hemkommuner och samtliga blev invalda. I Helsingfors stadsfullmäktige uppgick andelen riksdagsledamöter till 20 %. Inte heller en ministerpost är ett hinder för att kandidera i kommunalval. År 2004

ställde den centerpartistiska statsministern och den socialdemokratiska finansministern upp i samma kommun Nurmijärvi som är en medelstor kommun med ca 36 000 invånare.

Tabell 4.1. Antalet riksdagsledamöter (av totalt 200) som blivit invalda i sin hemkommuns fullmäktige i kommunalvalen 1992-2004.

1992	1996	2000	2004
134	116	122	143

Källor: Statistikcentralen 1993; Statistikcentralen 1997; Statistikcentralen 2001; Statistikcentralen 2006

Den antagna kopplingen mellan den förtroendevaldes politiska ”karriärambitioner” och sättet att sköta sitt uppdrag kan däremot ha större relevans i kommunalpolitiken. Avsaknaden av ambition och motivation kan tänkas vara en av orsakerna bakom de frivilliga avgångarna. En fullmäktigeledamot som saknar ambition och har därför bestämt sig för att inte ställa upp för omval kan förväntas missköta sitt uppdrag. Tien (2001) har i sin studie av amerikanska kongressledamöter funnit att de som avgår frivilligt har en tendens att försumma sitt uppdrag under den sista mandatperioden, vilket är en olycklig omständighet i en representativ demokrati: ”When members leave office because of defeat at the polls they are denied the opportunity to shirk in their last term, and citizens are ultimately better represented” (ibid.,127).

Med stöd av det tillgängliga datamaterialet är det möjligt att studera hur fullmäktigeledamöter som avgår frivilligt skiljer sig från de som söker återval med avseende på aktivitet i uppdraget under mandatperioden.

Hypotes:

Omotiverade ledamöter avgår i större utsträckning än ledamöter som är motiverade att sköta sitt förtroendeuppdrag.

4.2 Individrelaterade förklaringsmodeller för ofrivillig avgång

Valutfallet

Partiets framgång i val

En sittande fullmäktigeledamot som ställer upp för omval konkurrerar om rösterna såväl med representanterna från andra partier som med representanterna för det egna partiet. Man kan bli utslagen om den egna gruppens relativa väljarstöd minskar. Då är det möjligt att man lämnas utanför fullmäktige även om det personliga väljarstödet ökar. Alternativt

kan man falla under invalsgårnsen om det personliga väljarstödet minskar och en konkurrent från den egna gruppen kör förbi. Partiets valresultat är i varje fall en självskriven variabel när man vill utreda vilka individer som åker ut.

Hypotes:

Risken att bli utslagen är stor när den egna gruppens relativa väljarstöd minskar.

Personligt valresultat i det föregående valet

Det finns även forskningsresultat som visar att en smal marginal för inval i det föregående valet ökar sannolikheten för att bli utkonkurrerad vid följande val (t.ex. Coates & Munger 1993). De ledamöter som kommit in med darr på ribban i förra valet förväntas alltså vara mera utsatta för risken att åka ut.

Hypotes:

Personer som i föregående val blivit invalda med liten marginal löper större risk att bli utslagna än de som kommit in med klarare marginal.

Resurser

Ansvarsutkrävning är en av nyckelorden när man försöker förstå varför en sittande representant misslyckas i sitt försök att bli omvald. På valdagen har väljarna möjlighet att välja och vraka. Om väljarna är nöjda med den förda politiken förväntas de ge de maktavande förnyat förtroende. Om inte, byts de sittande representanterna ut mot konkurrenterna. Sanktionsteorin är relevant oavsett om väljaren väljer mellan enskilda kandidater eller mellan partier. Väljarnas utkrävning av ansvar av enskilda fullmäktigeledamöter kan inte studeras med den typ av datamaterial som jag har tillgång till. Man kan dock spekulera kring vilka grupper av representanter som skulle vara i farozonen om väljarna uppfattade att politikerna misskött sin uppgift. Riktas inte blicken då mot personer med en mera ansvarsfull och inflytelserik position? I en kommunkontext kunde det vara fullmäktige-, styrelse- och nämndordförandena eller styrelsen i sin helhet. I praktiken är resonemanget inte särskilt trovärdigt, eftersom de mest kända och synliga politikerna, som samtidigt är de mest inflytelserika, gynnas när enskilda kandidater tävlar om väljarnas uppmärksamhet. I ljuset av tidigare forskning är det just dessa som har de bästa oddsen för inval. Ledamöter med hög position i kommunens politiska hierarki antas således ha mindre risk att bli utslagna än vanliga ledamöter.

I litteraturen om personsifte i parlament kan man finna belägg för antagandet att första periodens representanter åker ut oftare än de som har en längre karriär i politiken (Atkinson & Doherty 1992). Man kan anta att nybörjarna sitter på osäkrare grunder än de fullmäktigeledamöter som redan har flera perioder bakom sig.

Ytterligare en intressant fråga är hur de *underrepresenterade grupperna* bemöts av väljarna? Är de mera sårbara även när de ställer upp för omval eller ligger grunden till underrepresentation i andra faser av valprocessen? Personer i de yngsta och i de äldsta kohorterna, samt kvinnor är särskilt intressanta grupper i sammanhanget. I brist på ett väl motiveerat antagande om sambandens riktning konstateras bara att frågan utreds i det empiriska avsnittet.

Hypoteser:

Personer med synlig ställning i kommunalpolitiken löper mindre risk att bli utslagna.

Personer som inte har hunnit etablera sin ställning i kommunalpolitiken, dvs. första periodens fullmäktigeledamöter, löper större risk att bli utslagna.

Motivation och ambition

Avsaknad av ambition och motivation antas vara en av förklaringarna bakom frivillig avgång. Men har ledamotens motivation och ambition något att ge även när man försöker förstå orsakerna till avgång som är påtvingad av väljarna? Svaret bör rimligtvis vara ja-kande. Ambitionsnivån och graden av motivation är av betydelse även när de som ställt upp i val tävlar om mandat. Fullmäktigeledamöter som är motiverade satsar mera på sitt uppdrag än de som saknar ambition och motivation. Motiverade ledamöter, som aktivt upprätthåller kontakter till väljare och andra aktörer i den kommunalpolitiska arenan och i övrigt engagerar sig i uppdraget, antas ha bättre chanser att förnya sina mandat än en passiv åskådare. En ledamot som saknar motivation men väljer ändå, av en eller annan orsak, att ställa upp i val kan löpa risken att bli bestraffad eller bortglömd av väljarna.

Hypotes:

Ledamöter som under mandatperioden varit passiva i sina förtroendeuppdrag löper större risk att bli utslagna än de som varit aktiva.

4.3 Hypoteser om kommunegenskapers effekter på andelen utslagna

Det finländska kommunfältet är mycket heterogent. De strukturella egenskaperna – varav många är kopplade till varierande kommunstorlek – skapar olika rambetingelser för olika kommuner. Vilka omständigheter kan tänkas bidra till hög andel utslagna i en kommun?

Volatilitet, partistruktur, storlek och konkurrens

Volatiliteten, den sammantagna förändringen i partiernas väljarstöd, kan bestå såväl av förskjutningar mellan de etablerade partierna som av uppkomsten av nya grupperingar. Låg nivå av volatilitet ger ett intryck av stabilitet och en relativt trygg omgivning för partieliten. Stora förskjutningar innebär ett konkret hot mot representanter för de förlorande partierna, men huruvida sittande ledamöter faktiskt åker ut på grund av konkurrens från andra partier beror bl.a. på förekomsten av frivilliga avgångar i partiet. Om alla ”incumbents” i ett parti ställde upp och partiet förlorade mandat, skulle det definitivt innebära att någon eller några blir utslagna. Om en del av partiets sittande ledamöter däremot avgick självmant kunde de kvarstående som ställer upp komma in även om partiet mister platser.

Trots att en betydande väljarstyrd avgång är möjlig även vid oförändrade styrkeförhållanden mellan de olika partierna, förefaller ett samband mellan volatilitet och den personomsättning som föranleds av väljarnas val närmast som en självklarhet. Flera studier av omsättning i samband med parlamentsval har kunnat bekräfta att det finns ett samband mellan personomsättning och förändringar i partiernas väljarstöd: ju större volatilitet, desto större risk löper de sittande representanterna att bli utslagna (t.ex. Matland & Studlar 2004).

Styrkan hos den effekt som volatilitet har på väljarstyrd omsättning har i den internationella litteraturen kopplats dels till valdistriktets storlek, dels till partistrukturen. Volatilitet i kombination med ett stort antal partier antas bidra till större förändringar i person sammansättningen jämfört med en mindre splittrad partistruktur. När det finns många partier kan en relativt liten omfördelning av väljarstödet mellan partierna leda till relativt stor förändring i mandatfördelningen (t.ex. Moncrief 1998, 368). Distriktsstorlekens inverkan på volatilitetsrelaterad omsättning har diskuterats bl.a. av Matland & Studlar (2004, 95-96). De utgår från att omsättning som har sin grund i förskjutningar i partiernas väljarstöd är större i små valdistrikt: ”Greater turnover due to vote swing should occur in systems with lower district magnitude, and lower turnover should be present in systems with higher district magnitude”. Richard S. Katz (1986) i sin tur menar att ett stort antal mandat i en valkrets bidrar till hög personomsättning inom partierna: ”There is [...] a substantial rela-

tionship between the proportion of intrapartisan defeats and constituency magnitude as indicated by the average number of mandates per constituency” (ibid., 99).

I finländska kommuner är distriktsstorleken, dvs. antalet mandat i fullmäktige, en direkt funktion av kommunstorleken. En kartläggning av förändringar i fullmäktigesammansättningar på personnivå som gjordes i samband med det finska kommunalvalet 1984 visade att det fanns ett samband mellan kommunstorlek och graden av förnyelse i sammansättningarna. Andelen nyvalda var mindre i stora kommuner (Koivula 1985, 59-61). Resultatet säger dock ingenting om det sätt varpå förnyelsen skett, eftersom någon indelning i frivillig och icke-frivillig avgång inte görs. Författaren nöjer sig med att konstatera att det politiska systemet i stadsmiljöer förmodligen innehåller element som bidrar till att de sittande representanterna lyckas behålla sina positioner under en längre tid än politikerna i landskommuner (ibid., 59; se även Hoikka 1981, 131).

En motsvarande iakttagelse har gjorts av Kushner m.fl. (1997) i en studie av lokalval i den kanadensiska delstaten Ontario. Andelen omvalda ökade med stigande kommunstorlek. Författarna antar att detta beror på att det är svårt för en ny kandidat att slå igenom i en större stad, eftersom framgång i val förutsätter en kostsam valkampanj. De sittande ledamöterna är redan kända och erfarna och de har bättre möjligheter att få finansiering till sina kampanjer. Frivillig avgång lyfts inte upp som en möjlig förklaring till skillnaderna i omvalsfrekvensen mellan små och stora kommuner.

I litteraturen går det inte att finna något välunderbyggt antagande om förhållandet mellan storlek och den totala nivån på väljarstyrd omsättning. Här skall jag pröva en omväg. I finländska kommuner är graden av konkurrens om mandat starkt relaterad till kommunstorlek. Ju större kommunen är, desto fler kandidater finns i förhållande till fullmäktigeplatser – och desto färre fullmäktigeplatser i förhållande till kommunens befolkning (se t.ex. Pikkala 2006). Och vidare, ju hårdare konkurrensen är, desto otryggare är situationen för en sittande fullmäktige och desto fler blir utslagna. Förändringar i fullmäktigestorleken är ett specialfall med tanke på antagandet om distriktsstorlekens och konkurrensens inverkan på omsättningen. Ett minskat antal fullmäktigeplatser innebär att det blir svårare för en sittande fullmäktige att förnya sitt mandat. När fullmäktigestorleken ökar är utsikterna för de sittande ledamöterna bättre och de nya kandidaternas chanser att bli invalda större.

De ovan behandlade omständigheterna – volatilitet, fullmäktige-/kommunstorlek, partistruktur och konkurrens om mandat – kan alla tänkas ha en inverkan på andelen utslagna i en kommun, antingen ensamma eller i olika kombinationer med varandra. I det empiriska avsnittet kommer alla att inkluderas som självständiga oberoende variabler.

Hypoteser:

Andelen utslagna är större i kommuner där förskjutningarna av väljarstöd mellan partierna är stora.

Andelen utslagna är större i kommuner där konkurrensen om mandat är hård.

Andelen utslagna är större i kommuner med en splittrad partistruktur.

Andelen avhoppare

Eulau & Prewitt (1971) använder begreppet *valkontext* för att fästa uppmärksamhet vid beteendemönster hos väljare och valda under en längre tidsperiod. De klassificerar valkontext enligt två variabler: valdeltagande och andelen utslagna vid val. Valkontext antas vara av central betydelse för rekryteringen av politiker och deras representativitet i förhållande till väljarna.

Som det beskrivande avsnittet om omsättningen och dess variationer i finländska kommuner visade, är korrelationen mellan andelen utslagna i två på varandra följande val obefintlig (se kapitel 3.4). Därför är det osannolikt att Eulau & Prewitts (1971) operationalisering av valkontext skulle bidra till förståelsen av mekanismerna bakom väljarstyrd avgång i en finsk kommunkontext. En annan iakttagelse bör däremot beaktas i detta sammanhang: väljarstyrd avgång och frivillig avgång är i viss mån komplementära. När andelen frivilligt avgångna är stor tenderar andelen utslagna att vara liten, och tvärtom. Förekomsten av denna koppling har redan konstaterats i kapitel 3.4. Det är dock viktigt att utreda variabelns relativa betydelse i förhållande till andra förklaringsfaktorer.

Hypotes:

Andelen utslagna är större i kommuner med låg andel avhoppare.

Väljarstyrd avgång som ansvarsutkrävning

En väljare som är missnöjd med den förda politiken kan utkräva ansvar av de makthavande genom att rösta på ett annat parti eller på en annan person än den som han/hon röstade på vid föregående val eller som han/hon antar vara ansvarig för den förda politiken (se t.ex. Petersson m.fl. 2002; Narud & Valen 2007). I båda fallen skulle de sittande politikernas möjligheter till omval försämrats. En tredje möjlighet är att protestera genom att låta bli att rösta, men det alternativet faller utanför ramarna för denna studie. Samma typer av omständigheter som enligt föreställningen om ansvarsutkrävning förknippas med minskat stöd för de regerande partierna kan tänkas leda till en stor andel utslagna, antingen i kombination med förskjutningar mellan partiernas väljarstöd eller utan volatilitet, internt inom partierna. Den mest undersökta kopplingen gäller sambandet mellan ekonomi och valresultat. Ett nyare rön fokuserar på den effekt som väljarnas uppfattningar om den offentliga sektorns service har för valutfallet. Ytterligare ett perspektiv av intresse är förhållandet mellan tillit till de makthavande och valresultatet.

I det följande diskuteras kommunens ekonomi, kommunal service och invånarnas tillit till kommunalpolitiken som möjliga orsaker till väljarnas missnöje – och därmed också orsaker till större väljarstyrd omsättning i fullmäktigesamlingarna.

Ekonomi

Teorierna om ekonomisk röstning har en central ställning i studier av väljarbeteende. Samhällets ekonomiska situation, eller väljarens uppfattning av den, antas påverka valutgången. Väljarna förväntas hålla de maktgivande ansvariga för den ekonomiska utvecklingen. Den sociotropiska grenen hävdar att väljarna reagerar på det generella ekonomiska tillståndet, medan den egotropiska grenen utgår från att den privatekonomiska situationen, dvs. egenintresset, är avgörande för väljarens beteende vid valurnorna (se t.ex. Evans 2004, 137-139).

Nannestad & Paldam (1994) konstaterar i sin sammanfattning av ett stort antal empiriska studier från sena 1960-tal till början av 1990-talet att ekonomin är bara en av de faktorer som påverkar valutfallet, men grovt taget kan en tredjedel av förändringen i regeringspartiernas popularitet förklaras av den ekonomiska utvecklingen i landet, ofta mätt med förändringar i inflations- och arbetslöshetsnivån. Det finns dock betydande skillnader mellan olika studier när det gäller de ekonomiska variabelernas förklaringskraft, t.ex. Bengtssons (2002) studie av parlamentsval i efterkrigstidens västliga demokratier tillmäter ekonomin en blygsammare roll än vad stora delar av den tidigare forskningen har gjort gällande. En viktig orsak till variationen ligger i den politiska kontexten: ekonomins effekt på valutfallet är starkare när ansvarsförhållandet mellan regering och opposition är tydligt och partisystemet inte är fragmenterat (Nannestad & Paldam 1994, 233-234; Bengtsson 2002). Det råder dock delade meningar om huruvida väljarna reagerar mera på en försämring av ekonomin eller på en positiv utveckling. De sociotropiska förklaringsmodellerna har i empiriska studier vunnit mera stöd än de egotropiska. Väljarnas agerande präglas av tillbakablickande med ett relativt kort tidsperspektiv: de reagerar på händelser som inträffat nära valet.

Teorierna om ekonomisk röstning har utvecklats och prövats på en annan nivå än den lokala. Förhållandet mellan ekonomi och valresultat på kommunnivå är i Finland ett helt utforskat område och något större akademiskt intresse för frågan går inte heller att finna på andra håll heller. De studier från Danmark och Norge som nedan refereras tillhör undantagen.

Poul Erik Mouritzen (1991, 439-458) har visat att de danska kommunernas ekonomiska beslut följer ”valcykler”; de påverkas av närheten till kommunalval. Politikerna strävar efter att behaga väljarna genom att tidsmässigt planera beslutsgången så att de oangräna besluten tas när det är långt till följande val, medan de angräna besluten sparas till tiden nära valet. De danska kommunernas satsningar på service, operationaliserade som driftsutgifterna per invånare, ökade successivt efter valåret för att vara på den högsta nivån året innan följande val. Beslut om skattehöjningar och -sänkningar följde samma logik. Skattehöjningar hade tajmats så att de inte skulle vara i väljarnas färska minne på valdagen. När det gäller skattesatsen har den strategiska planering inte varit förgäves: borgmästarens parti vann ofta i kommuner där skatten sänktes före val (ibid., 477-479). Ökade

driftsutgifter gav däremot inget tillskott i väljarstödet för borgmästarpartiet. Mouritzen jämförde också Danmark med fyra andra västliga länder, däribland Finland. Ett samband mellan utvecklingen av kommunernas driftsutgifter och valets närhet noterades också i Sverige och i Frankrike, men däremot inte i Finland och Norge.

Frandsens (1997) och Houlbergs (2006) studier av ett senare datum bekräftar existensen av valcykler i danska kommuner. Detsamma gäller resultat som berör sambandet mellan ändringar i skattenivån och valresultatet: Frandsen (ibid.) visar att väljarna reagerar på en höjning av skattesatsen strax före val genom ett minskat stöd till borgmästarpartiet.

I Norge har Pål Martinussen (2004) utgående från valresultatet i norska kommunalval åren 1995 och 1999 studerat huruvida en kommunanpassad variant av ”VP-funktionen” påverkar väljarstödet dels för ”mayoral coalition”¹⁴, partier som gett sitt stöd till val av sittande *ordførere*, dels uttryckligen för det parti som ordförern representerar. Martinussen tolkar den kommunala ekonomin i relativt vida termer. Med i analysen finns arbetslöshet, avgifter för kommunal service, produktiviteten i kommunal service samt servicens räckvidd (”coverage”). Resultaten visade att de ekonomiska variablerna inte har någon signifikant förklaringskraft med avseende på stödet för koalitionspartierna, men försämrad sysselsättning samt en hög nivå på kommunala avgifter visade sig ha en negativ inverkan på stödet för ordförandes parti.

När intresset riktas mot personomsättningen i fullmäktige verkar det rimligt att anta att väljare som har anledning att vara missnöjda med de kommunala beslutsfattarnas sätt att sköta kommunens ekonomi är mera angelägna att byta ut sittande fullmäktigeledamöter. En dåligt skött ekonomi skulle m.a.o. leda till en stor andel utslagna. Resonemanget förutsätter att det är fråga om omständigheter som kommunen kan påverka. Därför är jag skeptisk till användningen av t.ex. arbetslöshet (jfr Martinussen 2004) som ett mått på kommunens ekonomiska läge i finländska förhållanden. Kommunerna har visserligen ålagts ett begränsat ansvar för sysselsättningen av långtidsarbetslösa, men i det stora hela och i normala fall är det inte sannolikt att väljarna skulle lägga skulden för hög arbetslöshet eller negativ sysselsättningsutveckling på kommunala beslutsfattare. Driftskostnaderna per invånare, eller utvecklingen av den, är enligt min mening heller inte ett bra mått på den förda ekonomiska politiken. Enhetskostnader för kommunal service påverkas av en mängd faktorer, såsom kommunens fysiska beskaffenhet och befolkningens åldersstruktur. Nivån på driftkostnader säger inte mycket om den faktiska servicenivån i kommunen. En höjning av driftskostnaderna kan i sin tur vara en reaktion på förändrade omständigheter av varierande slag och kan inte enligt någon automatik tolkas som en förbättring av servicenivån.

Skattesatsen samt skattesänkning/-höjning hör till de mest användbara variablerna när man vill mäta väljarnas reaktioner på beslutsfattarnas förmåga att sköta kommunens ekonomi. En genomsnittsväljare kan tänkas ha en uppfattning om huruvida skattenivån i

¹⁴ Martinussen diskuterar möjligheten att urskilja en ”regering” i kommunalpolitiken och hävdar att den traditionella konsensusorienteringen i norska kommuner har minskat och det numera går att på kommunnivå urskilja allianser som ger uttryck för partier i minoritets- och majoritetsställning.

kommunen är högre eller lägre än i grannkommunen, eller om skatten nyligen sänkts eller höjts. Kännedomen om andra ekonomiska nyckeltal är knappast särskilt bra bland kommuninvånarna. Mått som ger uttryck för att ”nu går det dåligt för kommunen” förmedlas dock i vardagsspråk av medierna och därför bör de viktigaste nyckeltalen tas med i analysen.

Hypotes:

Andelen utslagna är större i kommuner som har dålig ekonomi / i kommuner där ekonomin har försämrats före valet.

Invånarnas syn på kommunala välfärdstjänster

Staffan Kumlin (2004) har i sin doktorsavhandling granskat huruvida medborgarnas erfarenheter av offentlig service påverkar deras politiska attityder och väljarbeteende i svenska riksdagsval. Hans studie visar att missnöje med offentlig service är förknippad med misstro mot politiker och demokratins sätt att fungera. De som är missnöjda med offentlig service har en benägenhet att i val rösta emot partier som har regeringsansvaret. Iakttagelsen om sambandet mellan serviceinställningar och systemförtroende har gjorts i flera svenska undersökningar som uttryckligen handlar om kommunalförvaltningen (se Johansson m.fl. 2001, 195-196; Nilsson 2004). SOM-undersökningen från år 2003 bekräftar att det finns ett starkt samband mellan bedömningen av det politiska systemets output och uppfattningen om regionen eller kommunen som ett politiskt system. De som är nöjda med kommunens service som helhet är nöjda med hur den kommunala demokratin fungerar och omvänt (Nilsson 2004).

En norsk studie av Pettersen och Rose (1997, 107-109) visar att en effektiv serviceproduktion uppfattas framom autonomi och demokrati som den viktigaste aspekten av kommunens verksamhet. Författarna har med stöd av surveydata analyserat förekomsten av olika medborgarroller. De tre huvudkategorierna med avseende på respondenternas förhållande till sina kommuner är 1) brukare av kommunala tjänster, 2) väljare på den politiska beslutsaren och 3) skattebetalare (ibid., 111-115). Alla tre medborgarroller är aktuella för de flesta respondenterna, men den servicerelaterade brukarorienteringen är ändå den mest framträdande rollen. Nyckeln till kommunens legitimitet är enligt författarna tätt kopplad till kommunernas förmåga att tillfredsställa invånarnas förväntningar och behov av service. Pettersen & Rose (ibid., 122) sammanfattar sina iakttagelser genom att konstatera att kommunen som politisk arena har kommit i skuggan av kommunen som serviceproducent.

En dansk studie (Houlberg 2003, 54-55) av kommuninvånarnas uppfattningar om olika aspekter av den kommunala demokratin visar att det representativa styret och god service framstår som lika viktiga aspekter av ”et godt kommunestyre”.

I Finland har väljarundersökningar som gjorts under riksdagsvalsåren 1999 och 2003 visat att välfärdstjänsterna hör till de viktigaste sakfrågorna med betydelse för väljarnas röstningsbeslut (Borg & Moring 2005, 53-55). En opinionsundersökning som gjorts i samband med kommunalvalet 2004 kartlade medborgarnas uppfattningar om ”en god kommunfullmäktige”. En fullmäktigeledamot som vill trygga de kommunala tjänsterna efterfrågas av en stor majoritet (84 %) (KAKS 2004, 39). En jämförelse med motsvarande undersökningar under de två tidigare kommunalvalen visar att vikten av serviceorienteringen har ökat kraftigt (ibid., 40-41, 82).

Lagstiftningen anger ramarna för kommunal tjänsteproduktion; minimikraven på den service som medborgarna är berättigade till fastställs på den statliga nivån. Trots detta är skillnaderna mellan kommunerna stora när det gäller både efterfrågan och utbudet på service. Servicenivå och -kvalitet varierar. Såväl den objektiva verkligheten som medborgarnas tolkning av den är olika på olika håll.

Det är i högsta grad relevant att fråga sig huruvida invånarnas inställning till service förmår förklara utfallet i kommunalval. Nästan alla medborgare kommer i kontakt med kommunal service, både som brukare och som skattebetalare, dock i olika utsträckning under olika faser av livscykel. Väljarnas tillfredsställelse respektive missnöje med den kommunala politikens output, definierad som tillfredsställelse med den kommunala servicen, återspeglas i valutgången. Andelen utslagna förväntas vara högre i kommuner där invånarna är missnöjda med kommunens service. I stället för objektiva mått på kommunens serviceutbud används medborgarnas subjektiva bedömningar, aggregerade till kommunnivå, som den oberoende variabeln i analysen.

Hypotes:

Andelen utslagna är större i kommuner där invånarna är missnöjda med kommunal service.

Kommunalpolitisk tillit

Medborgarnas avtagande förtroende för politiken har varit föremål för intensiv forskning. Oftast har politisk tillit varit den beroende variabeln i analysen. Man har sökt förklaringar till förekomst av misstro, antingen orsaker till misstro i generell bemärkelse eller till olika typer av misstro (t.ex. Andersen 1992a & 1992b; Levinsen 2003). Ett antal studier har dock granskat sambandet mellan tilltro/misstro och politiskt deltagande, särskilt relationen mellan den växande misstron och det minskande valdeltagandet. I övrigt har vi inte mycket kunskap om den effekt som väljarnas misstro har för väljarbeteende. Som exempel på nya forskningsrön på området kan man nämna Bélangers & Nadeaus (2005) studie av kanadensiska federalstatsval, som visar att politisk misstro leder å ena sidan till icke-röstande, men å andra sidan till minskat stöd för det regerande partiet. Man kan vänta sig att väljarnas tillit till kommunalpolitiken och politikerna återspeglas i valutgången. Andelen utslagna förväntas vara högre i kommuner där invånarnas tillit är på låg nivå.

Begreppet *politiskt tillit* används ofta synonymt med tilltro, förtroende och politikens responsivitet. Som Möller (2000) konstaterar är begreppen notoriskt vaga (för en begreppsdiskussion se t.ex. Möller 2000, 20-30). Här är tilltro till kommunalpolitiken och kommunalpolitikerna det centrala, inte väljarnas uppfattning om deras egen förmåga att delta i politiken.

Hypotes:

Andelen utslagna är högre i kommuner där kommuninvånarna inte litar på de kommunala beslutsfattarna.

4.4 Hypoteser om kommunegenskapers effekt på andelen avhoppare

Nivån på konkurrens

När det gäller sambandet mellan frivillig avgång och konkurrens om mandat kan man på goda grunder tänka sig två motsatta hypoteser. Konkurrensen förväntas öka risken att bli utslagen. Rädslan att bli utkonkurrerad förväntas i sin tur dämpa sittande ledamöters iver att ställa upp. ”Ju fler kandidater det finns per mandat som utdelas, desto mera avhopp” förefaller som ett rimligt antagande.

En alternativ hypotes om förhållandet mellan konkurrens och frivillig avgång tar fasta på ambitions- och motivationsfaktorerna hos kommunalpolitikerna. Få ger frivilligt ifrån sig en ställning som man med möda har uppnått (jfr Black 1972, 151). Prewitt (1970a, 13) utgår från, med hänvisning till empiriska resultat, att ”vikten” av ett uppdrag minskar sannolikheten för frivillig avgång. Ju högre nivå i organisationshierarkin, desto färre avhopp. Ju mera professionaliserat och bättre betalt uppdrag, desto färre avhopp. Och ju hårdare konkurrens om ett uppdrag, desto mindre sannolikt är det att man avgår frivilligt. Större personliga satsningar och motivation krävs för att bli invald när det finns många som tävlar om få mandat. Graden av konkurrens om mandat i ett kommunalval är, som redan tidigare konstaterades, starkt relaterad till kommunstorlek. Ju större kommunen är, desto fler kandidater finns i förhållande till fullmäktigeplatser, och desto färre fullmäktigeplatser i förhållande till kommunens befolkning (t.ex. Pikkala 2006). I kommuner med lite konkurrens finns det förmodligen relativt många fullmäktigeledamöter som blivit invalda utan att de haft större entusiasm och motivation för uppdraget. I kommuner med hård konkurrens kommer man inte in på måfå. Enkätundersökningar bland finländska kommunalvalskandidaterna har visat att kandidaterna i stora kommuner satsar mera på personlig valkampanj i form av valreklam och -affischer, deltagande i valtillställningar och andra former av valarbete (Helander 2003, 54-55, 123). Egna stödgrupper är vanligare i stora kommuner än i små (ibid.; Kuitunen 1999, 93-94). Det mera målmedvetna agerandet återspeglar sig även i

finansieringen av valkampanjen. Andelen kandidater som satsat egna medel i valarbete ökar med ökande kommunstorlek. I stora kommuner får en större del av kandidaterna dessutom finansiellt stöd från såväl partiet som utomstående instanser (Helander 2003, 58).

Av de två alternativa hypoteserna verkar den senare mera trovärdig. Det förstnämnda alternativet, antagandet att hård konkurrens leder till ökad avhoppsfrekvens har dessutom en begränsning, som kanske är mera betydelsefull i kommuner där konkurrensen är hård, dvs. i de stora kommunerna. Inval i fullmäktige är inte det enda tänkbara motivet för en fullmäktigeledamot att ställa upp för omval. Det är vanligt att partierna i mån av möjlighet ”belönar” även de icke-invalda kandidaterna med ett förtroendeuppdrag (Pekonen 1997, 27-28). Ett nämnduppdrag i en större kommun är förmodligen särskilt lockande och en kandidatur i sig ger ett bättre utgångsläge i konkurrensen om de uppdrag som en nyvald fullmäktige delar ut. Många kandidater uppger också öppet att önskan om nämndplats har varit en viktig orsak att ställa upp. Möjligheten att få ett nämnduppdrag har dessutom visat sig vara viktigare motiv för kandidater som är skeptiska i förhållande till sina möjligheter att bli invalda (Kuitunen 1999, 64-65). Nämndplatsmotivet är starkare hos kandidater i större kommuner och svagare i mindre kommuner.

I de fall där fullmäktigestorleken p.g.a. befolkningsutveckling ändras i samband med val är det dock sannolikt att den ökande eller minskande konkurrensen påverkar avhoppsbegäret. En nedbantad fullmäktigestorlek antas framkalla en ökad andel frivilliga avgångar. Antalet kommuner med förändrat antal mandat i de senaste kommunalvalen har varit litet. Hypotesen kommer dock att få en större aktualitet när ett antalet mandat kraftigt minskas i samband med kommunsammanslagningarna fr.o.m. valhösten 2008.

Hypoteser:

Andelen avhoppare är mindre i kommuner där konkurrensen om mandat är hård.
Andelen avhoppare är högre i kommuner där fullmäktige förminskas i förhållande till föregående mandatperiod.

Volatilitet och väljarnas missnöje

Oföränderligheten i partiernas väljarstöd antas innebära att de folkvalda representanterna sitter relativt tryggt och blir omvalda om de ställer upp. Volatilitet i sin tur innebär att den förlorande gruppens representanter är i farozonen. Volatiliteten kan bestå såväl av förskjutningar av väljarstöd mellan de etablerade partierna som uppkomsten av nya gruppe-ringar. En större avhoppsfrekvens är sannolik i kommuner där volatiliteten är hög. Många sittande ledamöter väljer att avgå frivilligt hellre än att vänta på att bli utvisade av väljarna. Resonemanget förutsätter dock att politikerna har en någorlunda tydlig förhandsgissning om förändringarna i partiernas väljarstöd eller åtminstone en allmän osäkerhet inför väljarnas preferenser på valdagen.

Det förefaller inte heller orimligt att vänta sig att samma faktorer som får väljarna att frånta sitt stöd för sittande representanter även påverkar representanterna själva. En högre avhopsfrekvens kan förväntas t.ex. om den kommunala ekonomin är i kris, om det finns uppenbara brister i den kommunala servicen eller om invånarna saknar förtroende för det kommunala beslutsfattandet. Problemen av nämnda slag kan leda till flykt från kommunalpolitiken dels genom upplevt belöningsunderskott, dels genom förlustångest. Man avgår därför att fullmäktigeuppdraget på grund av de yttre omständigheterna upplevs som en otacksam uppgift på det personliga planet. Alternativt avgår man därför att man är rädd för att bli besegrad av konkurrenterna på valdagen.

5 VILKA OBJEKTIVT MÄTBARA KORRELERAT PÅVERKAR OMSÄTTNINGEN PÅ PERSONNIVÅ?

5.1 Inledning

Vilka är de individer som inte vill fortsätta i sina uppdrag som folkvalda kommunpolitiker? Och vilka är de som gärna skulle fortsätta, men som misslyckas i sitt försök att förnya mandatet? Syftet med det föreliggande kapitlet är att empiriskt testa vilka faktorer som på individnivå ökar benägenheten till avgång från ett fullmäktigeuppdrag.

De hypoteser om personomsättningens individrelaterade korrelerat som här testas kan delas in i fyra huvudgrupper. Först studeras betydelsen av individens socioekonomiska bakgrund för de två formerna av avgång från fullmäktige. Hög ålder antas ofta vara en av de viktigaste orsakerna bakom frivillig avgång. Är det så? Hur bemöts de äldre som ställer upp vid val av väljarna? Samma faktorer som styr rekryteringen till politiska förtroendeuppdrag antas påverka även derekryteringen (jfr Wallin m.fl. 1981b, 398). Visar grupper som är underrepresenterade i fullmäktige större benägenhet att hoppa av – och löper de större risk att bli utvisade av väljarna? Studien av personomsättningens socioekonomiska korrelerat omfattar inte alla tänkbara individegenskaper, utan den avgränsas till att gälla kön, ålder och arbetsgivarsektor. Avgränsningen motiveras med att underrepresentationen av kvinnor, yngre generationer och privata sektorns anställda i fullmäktigesamlingarna är de mest omdiskuterade dimensionerna av bristande grupprepresentativitet i en finländsk kommunkontext.

Efter den socioekonomiska granskningen utreds vilken betydelse individens politiska resurser, operationaliserad som positionen i den politiska hierarkin samt längden av fullmäktigeerfarenhet, har för omsättningens två former. De som innehar positioner med inflytande och prestige antas ha mera att förlora och således vara mindre benägna att avgå självmant. En lång karriär i fullmäktige ger i sig en god prognos för fortsatt framgång i val, medan första periodens ledamöter antas vara mera utsatta för risken att bli utslagna. Nykomlingarna förväntas också vara mera benägna att avgå självmant. En del av första periodens fullmäktigepolitiker har kanske under ”prövotiden” kommit till insikten att kommunalpolitiken inte är något som de vill fortsätta med.

Den tredje frågeställningen fokuserar på partiideologin. Finns det någon skillnad mellan vänster- och högerrepresentanter när det gäller frivillig avgång? Politikerna inom vänsterpartierna antas vara mera ”partitrogna” och därför mindre benägna att hoppa av än högerpolitikerna.

Den sista gruppen med antaganden som testas i detta kapitel tar fasta på faktorer som ökar individens sårbarhet vid val. Man kan tala om strategisk avgång när en sittande leda-

mot väger sina möjligheter till omval och konstaterar att risken att åka ut är för stor. Dels är sannolikheten att bli utslagen förknippad med partiets framgång i val. Om partiet förlorar mandat ökar risken för att partiets representanter misslyckas i försöket till omval, även om det personliga väljarstödet inte minskar. Dels antas ett magert personligt valresultat i det föregående valet ge en dålig prognos i det följande valet, dvs. en större sannolikhet att bli besegrad av konkurrerande kandidater. Den dåliga prognos som baserar sig på det tidigare valresultatet förväntas dämpa iveren att ställa upp.

En bivariat granskning av sambanden mellan omsättningen och individegenskaperna görs variabel för variabel och i två steg. För det första studeras hur avhopparna skiljer sig från de som ställer upp för omval. För det andra jämförs de utslagna med de som blir omvalda. De två formerna av avgång behandlas alltså parallellt så att effekten av en oberoende variabel på såväl frivillig avgång som ofrivillig avgång kan bedömas samtidigt. Kapitlet avslutas med sammanfattande regressionsanalyser. Multivariat analys behövs för att fastslå de olika determinanternas relativa betydelse för sannolikheten för att hoppa av och sannolikheten för att bli utslagen av väljarna. Analyser av de två huvudformerna för omsättning kompletteras med en regression där andelen omvalda är den beroende variabeln.

Samtliga variabler som ingår i analysen är hämtade från offentlig statistik eller källor som ger objektiva mätbara uppgifter om fullmäktigeledamöterna. När det gäller omsättningen av fullmäktigeledamöter enligt ålder, kön och parti görs den bivariata granskningen utgående från statistik för samtliga fullmäktige i landet. I övrigt utnyttjas en databas som omfattar alla de personer som var fullmäktigeledamöter omedelbart före kommunalvalet 2004 i de 47 urvalskommunerna (N=1576). Det bör noteras att i 47-urvalet är fördelningen av analysvariablerna inte exakt densamma som i hela landet (se tabell 1.2). Skillnaderna är dock relativt små och de utgör knappast någon större risk med avseende på generaliserbarheten av resultaten.

5.2 Personomsättning enligt socioekonomiska egenskaper

Allmänt om skevheterna i representativiteten

De församlingar som är valda för att representera folket är i regel långt ifrån en spegelbild av väljarna i socioekonomiskt hänseende. Kön, ålder, utbildning, familjebakgrund, ekonomiska och andra resurser inverkar på vilka individer som rekryteras till kandidater och vilka som blir invalda. Så är det även i kommunalval. Statistikcentralen har i samband med kommunalvalet 2000 sammanställt en jämförelse av socioekonomiska karaktäristika hos de röstberättigade, kandidaterna och de invalda (Myrskylä 2000; Statistikcentralen 2000). Data från befolknings-, sysselsättnings-, utbildnings- och inkomststatistiken har kopplats till offentlig valstatistik med uppgifter om kandidater och invalda, vilket har möjliggjort en registerbaserad jämförelse av de tre grupperna (tabell 5.1).

Kandidaterna har klart högre utbildningsnivå än genomsnittsväljaren. Själva valet förstärker ytterligare vikten av utbildningen. År 2000 var andelen personer med lägre eller högre högskoleutbildning 10 % bland de röstberättigade, 18 % bland kandidaterna och 23 % bland de invalda. De som har ett arbete gynnas i rekryteringsprocessen. Endast dryga hälften av de röstberättigade var sysselsatta, men av kandidaterna hörde 75 % och av de valda 84 % till den sysselsatta befolkningen. Skillnaderna i utbildningsnivå och arbetsmarknadsstatus återspeglar sig i inkomstskillnaderna. Kandidaternas skattebelagda inkomst i statsbeskattningen var 32 % högre än den röstberättigade befolkningens. Invalda fullmäktigeledamöters inkomster var 63 % högre. De tre grupperna skiljer sig från varandra även när det gäller familjeförhållanden. Över hälften av kandidaterna och drygt 60 % av de invalda är gifta eller sammanboende och har minderåriga barn. Av den röstberättigade befolkningen bor bara en tredjedel i dylika familjer. En femtedel av den 18 år fyllda befolkningen är ensamstående, men i fullmäktigesamlingarna är motsvarande andel liten. Man måste dock komma ihåg att i de uppgifter som berör röstberättigade ingår såväl de som har röstat och de som har valt sofflocket. Mot bakgrunden av det som vi vet om skevheter i politiskt deltagande finns det skäl att anta att representationsklyftan på många punkter är mindre för de röstande än för de icke-röstande (jfr t.ex. Martikainen & Wass 2002).

Tabell 5.1. Röstberättigade, kandidater och valda (%) i kommunalvalet 2000 enligt socioekonomisk bakgrund. Källa: Statistikcentralen (Myrskylä 2000).

	Röstberättigade	Kandidater	Valda
Familjeförhållanden			
Gift/sambo+barn	38,1	56,1	63,9
Gift/sambo, ej barn	28,9	28,9	23,4
Mamma/pappa+barn	7,4	7,1	4,8
Ensamstående	25,6	12,8	7,9
Utbildning			
Endast grundnivå	40,6	24,0	21,1
Mellannivå	36,3	38,7	34,6
Lägsta högre nivå	13,0	19,4	21,6
Lägre kandidatnivå	4,4	7,5	8,8
Högre kandidatnivå	5,7	10,5	13,8
Verksamhet			
Sysselsatt	52,3	75,1	83,9
Arbetslös	10,3	7,9	3,7
Pensionär	24,5	9,2	8,2
Studerande	8,2	5,2	2,4
Annan verksamhet	4,6	2,5	1,8
Inkomster			
Skattebelagd inkomst (FIM)	103000	136000	168000

En representativitetsanalys av det slag som återges i tabell 5.1 förutsätter en extensiv sammankoppling av data från olika register. Huruvida representanterna för de granskade grupperna i slutet av fullmäktigeperioden 2001-2004 bestämt sig för att avgå frivilligt eller stäl-

la upp – och huruvida de uppställda sedan blivit omvalda eller utslagna – står oklart. Data som krävs för en sådan jämförelse finns inte tillgängliga. Här försöker jag belysa frågan om derekryteringens socioekonomiska korrelerat genom att fokusera på tre individegenskaper: ålder, kön och arbetsgivarbransch. Å ena sidan är åldersvariabeln viktig därför att hög ålder är den variabel som allra oftast erbjuds som en förklaring till frivillig avgång. Å andra sidan hör underrepresentationen av unga, vid sidan av underrepresentationen av kvinnor och privatanställda, till de mest omdiskuterade dimensionerna av bristande grupprepresentativitet i finländsk kommunalpolitik.

En icke-finländsk läsare kan kanske förundra sig över att nationalitet inte finns bland de granskade variablerna (jfr t.ex. Björklund & Bergh 2005). Avsaknaden av en nationalitetsdimension förklaras av det faktum att Finland fortfarande har en mycket liten invandrarbefolkning. I kommunalvalet 2004 fanns 75 000 röstberättigade som inte var finska medborgare (1,8 %). Invandrarbefolkningen fördelar sig ojämnt mellan landets kommuner. Ett registerbaserat datamaterial från de 47 KommunFinland-kommunerna i valet 2004 visar att av de ca 5800 kandidaterna i urvalskommunerna var 2 % födda i ett annat land än Finland. Valfasen minskade andelen ytterligare; av de invalda var endast 0,5 % födda i ett annat land än Finland. Bland denna halva procent finns dessutom finska medborgare med finska föräldrar som är födda utomlands. Jag har inte haft tillgång till motsvarande data för den fullmäktigesammansättning som valdes i valet 2000. Vi talar dock i varje fall om en så liten minoritet att en fördelning enligt avhoppare, utslagna och omvalda inte skulle vara särskilt meningsfull.

Nedan behandlas de tre dimensionerna i tur och ordning. Varje avsnitt inleds med en beskrivning av grupprepresentativiteten. Därefter följer en granskning av personomsättningen i de aktuella grupperna.

Ålder

Det växande bekymret för ungdomarnas avståndstagande från traditionellt politiskt deltagande återspeglar sig bl.a. i den nya ungdomslagen från 2006 (L 72/2006). Lagen förutsätter att kommunerna skall höra ungdomar i ärenden som angår dem, dock utan att närmare precisera hur detta skall ske. I bakgrunden finns vetskapen om de ungas låga valdeltagande och den låga andelen unga bland de invalda. En studie som baserade sig på manuell granskning av röstningslängderna i ett urval röstningsområden i 12 finländska kommuner visade att valdeltagandet hos ungdomar i åldern 18-29 på många håll var tjugo-trettio procentenheter lägre än det totala valdeltagandet på området (Pikkala 2005a, 17-21, 43). Av de 12 000 fullmäktigeledamöter som valdes år 2004 var bara 6 % under 30-åringar. Bland kandidaterna var andelen nästan dubbelt större. I var femte kommun fanns inga representanter för åldersgruppen bland de invalda. I tabell 5.2 och 5.3 har den nedersta gränsen dragits något högre, vid 35 år. År 2004 hörde sammanlagt 27 % av den 18 år fyllda befolk-

ningen i landet till åldersgruppen 18-34. Av kandidaterna var 18 % och av de invalda 12 % under 35-åringar.

Personer mellan 35 och 65 år är överrepresenterade i fullmäktigesammansättningarna. Underrepresentationen av personer i hög ålder är en omständighet som fått mycket mindre uppmärksamhet än den låga andelen unga i fullmäktige. Andelen 65 år fyllda fullmäktigeledamöter var ännu under 1990-talet marginell. En viss ökning kan dock noteras i en färskare statistik: år 2004 var drygt 6 % av de invalda och knappa 6 % av kandidaterna minst 65 år. Åldersgruppens andel av hela den 18 år fyllda befolkningen är däremot avsevärt högre (20 %). Åldersfördelningen i fullmäktige har ändrats till förmån för de äldre, men ökningen har skett främst i åldersgruppen 55-64. Över 55-åringarnas andel i fullmäktige har stigit från 20 % år 1992 till drygt 30 % år 2004. Förändringen skall ses mot bakgrunden av utvecklingen av hela befolkningens åldersstruktur: ”de stora generationerna” födda under åren 1945-50 har nu nått den aktuella åldern (tabell 5.2).

Tabell 5.2. Representativitet enligt åldersgrupp (%). Befolkning, kandidater och valda i kommunalvalen 1996-2004.

	Befolkningen 18+ år	Kandidater	Valda
1996			
18-34	29,1	18,6	12,6
35-44	19,7	22,2	27,5
45-54	19,2	28,2	39,2
55-64	13,2	24,5	17,8
65+	18,7	6,4	3,0
2000			
18-34	27,5	18,3	12,3
35-44	18,8	24,4	24,8
45-54	20,5	33,0	37,3
55-64	14,0	19,7	21,6
65+	19,2	4,7	3,9
2004			
18-34	26,6	18,6	12,1
35-44	17,8	22,2	22,6
45-54	18,9	28,2	32,6
55-64	16,6	24,5	27,0
65+	20,1	6,4	5,7

Kommentar: Fördelningen av den röstberättigade befolkningen enligt ålder är inte tillgänglig. I stället redovisas här för åldersfördelningen för den 18 år fyllda befolkningen (per 31.12.).

Vilken betydelse har åldersvariabeln för de två formerna av avgång? Som väntat är avhoppsfrekvensen bland de 65 år fyllda klart högre än hos fullmäktige i medelåldern. En jämförelse av siffrorna för valåren 2000 och 2004 tyder dock på att de som nått folkpensionsåldern visar nu större intresse för fortsatt kommunalpolitisk karriär än tidigare. Över hälften av de äldre fullmäktigepolitikerna ställde upp för omval i valet 2004. Något överraskande visar resultatet att de äldre fullmäktigeledamöterna har mindre chanser att bli

omvalda än representanterna från andra åldersgrupper. Både frivillig och väljarstyrd avgång förstärker alltså underrepresentationen av äldre personer.

Även de yngre visar en oproportionerligt stor benägenhet till avhopp. Vidare noteras att andelen utslagna bland de yngre är något högre än hos 35-64-åriga fullmäktigeledamöter, dock klart mindre än bland de 65 år fyllda.

Tabell 5.3. Omsättningen av fullmäktigeledamöter enligt åldersgrupp i kommunalvalen 2000-2004. Hela landet.

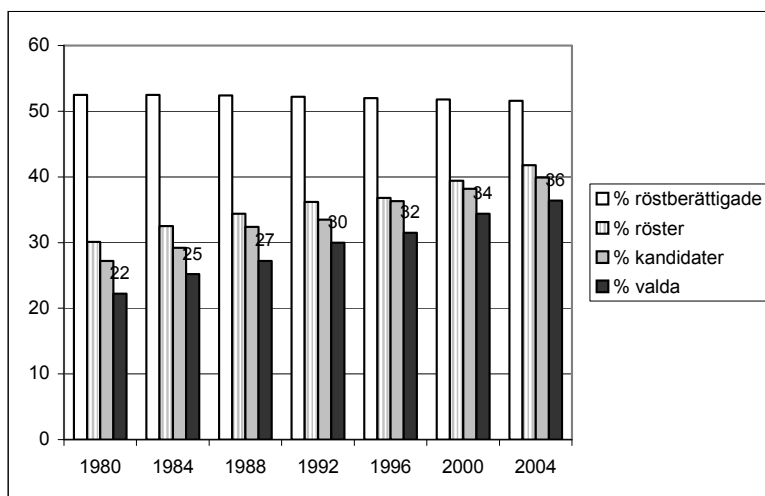
	Av alla fullmäktigeledamöter invalda i föregående val			Av de som ställde upp för omval		
	hoppade av (%)	ställde upp (%)	Totalt	blev omvalda (%)	blev utslagna (%)	Totalt
2000						
22-34	39,9	60,1	100	76,8	23,2	100
35-44	30,9	69,1	100	83,0	17,0	100
45-54	25,6	74,4	100	82,4	17,6	100
55-64	29,0	71,0	100	79,1	20,9	100
65+	50,3	49,7	100	71,9	28,1	100
2004						
22-34	39,6	60,4	100	79,6	20,4	100
35-44	30,6	69,4	100	83,3	16,7	100
45-54	25,9	74,1	100	83,8	16,2	100
55-64	26,3	73,7	100	80,8	19,2	100
65+	42,2	57,8	100	70,6	29,4	100

Kommentar: De invalda år 1996 har indelats i åldersgrupper 18-30, 31-40, 41-50, 51-60 och 61+ år. Antalet omvalda och utslagna år 2000 (i åldersgrupperna 22-34, 35-44 osv.) har tagits fram ur kandidatregistret för valet 2000. Omsättningssiffrorna för valet 2000 har räknats på basis av dessa uppgifter. På samma sätt har siffrorna för valet 2004 beräknats. Eventuella personbyten under mandatperioden har inte kunnat beaktas.

Efter att sambandet mellan hög ålder och hög avhoppbenägenhet är fastslaget är en naturlig följdfråga huruvida en hög andel äldre fullmäktigeledamöter på kommunnivå återspeglar sig i en hög andel avhoppare i kommunen. Frågan skall bevaras här trots att kapitlet i princip är ägnat åt en analys på individnivå. En korrelationsanalys visar att det inte finns något statistiskt signifikant samband mellan andelen 65 år fyllda fullmäktigeledamöter och andelen avhoppare eller andelen utslagna i valet 2004. Resultatet är förståeligt mot den bakgrunden att andelen äldre politiker är liten överlag – i majoriteten av kommuner mindre än 10 %. Åldersfördelningen bland fullmäktigepolitikerna förmår alltså inte förklara variationer i personomsättningen på kommunnivå.

Kön

Valdeltagandet hos kvinnor har sedan 1980-talet varit högre än hos männen. I kommunalvalet 2004 var skillnaden 4 procentenheter till förmån för de kvinnliga väljarna. Trots detta är kvinnor fortfarande underrepresenterade i kommunfullmäktige. Andelen kvinnor har dock sakta men säkert ökat. En revidering av jämställdhetslagen i mitten av 1990-talet (L 206/1995) resulterade i en markant ökning av kvinnorepresentation i de indirekt valda förtroendeorganen. Lagens kvotparagraf förutsätter att det i statliga och kommunala förtroendeorgan, med undantag för kommunfullmäktige, skall finnas minst 40 % av vardera könet. Den tidigare jämställdhetslagen som trädde i kraft 1987 (L 609/1986) krävde att både män och kvinnor skall vara representerade i förtroendeorganen. Under den gamla lagens tid var det inte ovanligt att paragrafen tolkades i singularis: det räckte med en kvinna. På nämndnivån var den vertikala arbetsfördelningen mellan könen mycket stark. I tekniska och näringssektorns nämnder fanns få kvinnor, men i undervisnings- och social- och hälsovårdssektorns nämnder var kvinnorepresentationen stark. Från och med ingången av mandatperioden 1997-2000 steg andelen kvinnor i styrelser från 24 % till 45 %. På nämndnivån ökade andelen kvinnor från 35 till 47 % (Pikkala 1999b). Motsvarande språng kan inte skönjas i utvecklingen av kvinnorepresentationen i fullmäktige, utan där har tillväxtnivån hållit sig kring två-tre procentenheter mellan två varandra följande val (t.ex. Hellsten 2005, 292-293).



Figur 5.1. Kvinnor i kommunalvalen 1980-2004: andel av röstberättigade, kvinnliga kandidaters andel av angivna röster, andel av kandidater samt andel av invalda. Källa: Statistikcentralen.

Andelen kvinnor bland de invalda har genomgående varit lägre än andelen kvinnor bland kandidaterna. Figur 5.1 avslöjar ett intressant mönster: de kvinnliga kandidaternas andel av angivna röster är högre än andelen kvinnliga kandidater. En betydande del av rösterna till kvinnliga kandidater har de facto gynnat manliga kandidater (se även Pikkala 1997b). År 2004 var andelen kvinnor bland röstberättigade 52 %, bland kandidaterna 40 % och bland de invalda 36 %. De kvinnliga kandidaterna erhöll dock 42 % av godkända röster.

Den horisontella arbetsfördelningen mellan könen i kommunalpolitiken har alltså luckrats upp i och med kvoteringen. Den vertikala arbetsfördelningen finns kvar åtminstone i den bemärkelsen att män innehar fortfarande en oproportionerligt stor del av ordförandeskapen (Pikkala 2003b, 95-96). Under mandatperioden 2001-2004 var andelen kvinnliga fullmäktigeordföranden 24 %, tio procentenheter lägre än bland ledamöterna i stort (ibid., 88-97).

Skillnader kommuner emellan är stora när det gäller kvinnorepresentationen i fullmäktige. I valet 2004 varierade andelen kvinnliga invalda kommunvis från 7 % till 60 %. I sammanlagt 23 kommuner valdes fullmäktige med kvinnomajoritet. Trots att avståndet mellan yttervärdena fortfarande är mycket stort, har skillnaderna val för val jämnats ut. På 1990-talet fanns det ännu ett tydligt samband mellan andelen kvinnor i fullmäktige och kommunens egenskaper: ju mera urbana drag hos en kommun, desto större var kvinnorepresentationen (Pikkala 1997b, 361). Ett dylikt samband finns fortfarande, men det har försvagats i och med att spridningen mellan kommunerna minskat. Liknande utveckling har ägt rum även i Sverige och Norge (Wide 2006, 229-263).

Tabell 5.4. Omsättningen av fullmäktigeledamöter i kommunalvalen 1996-2004 enligt kön.

	Av alla fullmäktigeledamöter invalda i föregående val			Av de som ställde upp för omval		
	hoppade av (%)	ställde upp (%)	Totalt	blev omvalda (%)	blev utslagna (%)	Totalt
1996						
Kvinnor	32,1	67,9	100	81,4	18,6	100
Män	29,3	70,7	100	81,5	18,5	100
2000						
Kvinnor	34,3	65,7	100	81,1	18,9	100
Män	30,3	69,7	100	80,7	19,3	100
2004						
Kvinnor	32,0	68,0	100	80,8	19,2	100
Män	29,4	70,6	100	81,4	18,6	100

Kommentar: I tabellen jämförs läget mellan två val. Eventuella personbyten under mandatperioden har inte kunnat beaktas.

Visar kvinnor då en större benägenhet att avgå frivilligt? Som tabellen 5.4 visar, har könsskillnaderna med avseende på andelen utslagna varit marginella i kommunalvalen 1996-

2004. Större skillnader mellan män och kvinnor kan däremot noteras när det gäller avhopp. Andelen frivilligt avgångna bland kvinnor har i de senaste tre valen varit 2,6 till 4 procentenheter högre än för männen. Skillnaden är ingalunda dramatisk, men den är ändå tillräckligt stor för att bromsa tillväxten av kvinnorepresentationen. Den genomsnittliga ökningen av andelen kvinnor mellan två kommunalval har varit ca 2,5 procentenheter. Ökningen skulle med stor sannolikhet ha varit aningen högre om avhoppsfrekvensen bland kvinnorna varit på samma nivå som hos männen (jfr t.ex. Darcy m.fl. 1994; Lawless & Theriault 2005).

Iakttagelsen att kvinnor avgår i större utsträckning än männen väcker en naturlig följdfråga på samma sätt som kopplingen mellan hög ålder och avgångsbenägenhet i avsnittet ovan. Förknippas minoritetstillhörigheten, att vara en av de få kvinnorna i en mansdominerad fullmäktige, till högre avhoppbenägenhet bland kvinnorna (jfr Kanter 1977)? Svaret är nej. Frivillig avgång bland kvinnor är inte proportionellt sett vanligare i kommuner med få kvinnor i fullmäktige. För att undersöka saken har jag delat in kommunerna i tre grupper: de med låg, medelstor och stor kvinnorepresentation under fullmäktigeperioden 2001-2004. Gränsen för låg kvinnoandel i fullmäktige har dragits vid 25 %. Kvinnorepresentationen är hög om den överstiger 40 %. Jämförelsen av de tre kommungrupperna visar att andelen frivilligt avgångna av de kvinnliga fullmäktigepolitikerna är t.o.m. aningen mindre i kommuner med låg kvinnorepresentation jämfört med kommuner som har över 40 % kvinnor i fullmäktige. I valet 2004 skedde den procentuellt sett största ökningen av andelen kvinnliga invalda dessutom just i kommuner med få kvinnor i fullmäktige. Detta är ett tecken på att skillnaderna i kvinnorepresentation mellan kommunerna håller ytterligare på att jämnas ut.

Arbetsgivarsektor

”Snart finns det väl bara kommunanställda och pensionärer i fullmäktigeförsamlingarna”. Detta citat av en dagstidningsredaktör som ville få uppgifter om fullmäktigeledamöternas bakgrund torde väl beskriva den välutbredda uppfattningen om att överrepresentationen av kommunanställda och underrepresentationen av privatanställda utgör ett hot mot den kommunala demokratin.

Bestämmelserna om valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag skärptes i och med reformen av kommunallagen 1995 (KomL 365/1995). Personer som är anställda i ansvarsfulla uppgifter inom kommunstyrelsens eller en nämnds uppgiftsområde är inte mera valbara till fullmäktige, men valbarheten av kommunanställda i icke-ledande ställning har inte begränsats. De kommunanställdas roll i kommunalpolitiken är dock ett ämne som ständigt återkommer i den offentliga diskussionen. Det talas bl.a. om ”dubbelagenter” som sitter på två stolar (Leväsvirta 1999). Dubbelrollen antas innebära att lojalitet till kolleger, till den egna sektorn eller enheten prioriteras framom det allmänna ändamålsenlighetsperspektivet

i beslutsfattandet. Bevakandet av det egna reviret kan stå i konflikt med kommunens helhetsintressen. Intressekonflikten kan aktualiseras särskilt i samband med organisationsförändringar och sparåtgärder. Till och med krav på att helt utesluta kommunanställda från kommunala förtroendeuppdrag har förekommit. En närmare granskning av de kommunanställda fullmäktigeledamöterna visar dock att det ingalunda är fråga om en enhetlig grupp. Den fördelar sig mellan partierna på ett sätt som inte markant avviker från genomsnittet. Utbildningsnivån bland de kommunanställda kommunpolitikerna är högre och en större andel av dem arbetar som högre funktionärer eller i ledande ställning jämfört med fullmäktigeledamöter som arbetar som löntagare inom den privata sektorn. Utmärkande för gruppen är att andelen kvinnor är hög, omkring 60 %. Med tanke på att kommunala arbetsplatser domineras av kvinnor är fördelningen logisk. I alla andra grupper av fullmäktige är kvinnor i minoritet (Pikkala 2005b, 30-31). I praktiken skulle uteslutandet av kommunanställda ur kommunala förtroendeuppdrag innebära ett allvarligt slag mot kvinnorepresentationen i kommunalt beslutsfattande. Frågan om sannolikheten för att den kommunala personalen i framtiden stängs av från förtroendeuppdragen ställdes till en panel av utvalda kommundirektörer, politiker och sakkunniga i en framtidsbarometer år 2000 (Kivelä 2000). Åsikterna gick kraftigt isär, men hälften av respondenterna ansåg det vara fullt möjligt att kommunanställda kunde förnekas möjlighet att inneha kommunala förtroendeuppdrag under den närmaste tioårsperioden, dvs. fram till 2010.

Å andra sidan präglas den offentliga diskussionen av bekymret över de privatanställdas förutsättningar att delta i kommunalpolitiken. Kommunala förtroendeuppdrag är tidskrävande, och ju fler och ju tyngre uppdrag man har, desto större är arbetsbördan. I KommunFinland-beslutsfattarenkäten år 2003 menade nästan hälften av alla styrelsemedlemmar, varav de allra flesta även var fullmäktigeledamöter, att förtroendeuppdragen är för tidskrävande. Särskilt de styrelsemedlemmar som var löntagare inom den privata sektorn upplevde tidsbrist (Pikkala 2005b, 33-35). Lagstiftningen har först fr.o.m. år 2006 tryggt de förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet för att delta i kommunala organs sammanträden (L 578/2006).

Inledningsvis försöker jag beskriva fullmäktigeledamöternas representativitet med avseende på arbetsgivarbakgrund genom att jämföra uppgifter från offentlig statistik (tabell 5.5) med Kommunförbundets uppgifter om fullmäktigeledamöters ställning på arbetsmarknaden (tabell 5.6). Det ska genast noteras att klassificeringsgrunderna i den offentliga statistiken och Kommunförbundets datainsamling är olika och källorna kan ge endast en ungefärlig bild av grupprepresentativiteten. Som tabell 5.5 (kolumn A) visar stod hälften av de 18 år fyllda utanför den sysselsatta befolkningen i slutet av år 2000. Av de fullmäktigeledamöter som valdes in hösten 2000 tillhör en knapp femtedel kategorin ”annan”, som innefattar personer som står utanför arbetslivet. De icke-sysselsatta är alltså kraftigt underrepresenterade i fullmäktigesamlingarna.

Av de 18 år fyllda finländarna arbetade 12 % inom kommunsektorn och 7 % hade staten som arbetsgivare. Motsvarande andelar bland den sysselsatta befolkningen är 22 %

och 11 % (kolumn B). Kommunförbundets statistik (tabell 5.6) visar att den kommunala sektorn sysselsatte sammanlagt 24 % av de fullmäktigeledamöter som valdes år 2000. Av dessa är den egna kommunen största arbetsgivare med 16 %. Samkommuner och annan kommun än hemkommunen ingår i en och samma kategori och deras sammanlagda andel är 7 %.

En knapp tredjedel av den 18 år fyllda befolkningen (som samtidigt är över hälften av den *sysselsatta* befolkningen) arbetade som löntagare inom den privata sektorn och 6 % som företagare. Ungefär hälften av de invalda fullmäktigeledamöterna arbetade inom den privata sektorn. Det fanns bara en kategori för sysselsättning på privat sektor i Kommunförbundets statistik – det går m.a.o. inte att skilja mellan löntagare och företagare. Två separata enkätundersökningar inom KommunFinland, kandidatundersökningen från år 2000 (Helander 2002) och beslutsfattarundersökningen från år 2003 (Pikkala 2005b, 30-31), visar dock att fullmäktigeledamöter som är sysselsatta inom den privata sektorn fördelas nästan jämnt mellan löntagare och företagare/själv sysselsatta¹⁵. Kandidatundersökningen visar dessutom att chanserna för inval är större inom företagarkategorin än inom löntagarkategorin. Andelen företagare är lägre bland kandidaterna än bland de invalda, men för löntagare inom den privata sektorn gäller att andelen är högre bland kandidaterna än bland de invalda.

Företagare och personer som är sysselsatta i eget arbete ser ut att vara den mest överrepresenterade gruppen bland fullmäktigeledamöterna. Även kommunanställda är överrepresenterade¹⁶. Privata sektorns löntagare är den enda gruppen av sysselsatta som inte är överrepresenterade i fullmäktigesamlingarna.

¹⁵ Enligt KommunFinland-kandidatundersökningen från år 2000 var 24 % av de invalda löntagare inom privata sektorn (inkl. organisationer) och 23 % sysselsatta i eget företag (inkl. jordbrukare). Kandidatenkäten har besvarats av ca 3600 kandidater i de 47 urvalskommunerna - andelen svarande bland de invalda var 64 %. Motsvarande siffror enligt KommunFinland-beslutsfattarundersökningen tre år senare var 22 % (löntagare) och 20 % (företagare/själv sysselsatt). Skillnaden kan åtminstone delvis förklaras med att andelen personer utanför arbetslivet var högre i beslutsfattarenkäten – en del av ledamöterna hade hunnit pensionera sig under de tre åren efter valet. Båda undersökningarna omfattar fullmäktigeledamöterna invalda i valet 2000 i de 47 urvalskommunerna. Andelen fullmäktigeledamöter som besvarat enkäten ligger i båda vid 60 %.

¹⁶ Det bör noteras att betydande skillnader mellan kommuner förekommer när det gäller fördelningen av fullmäktigeledamöter enligt arbetsgivarsektor, t.ex. andelen kommunanställda bland fullmäktigeledamöterna varierade efter valet 2000 från noll till närmare 50 % (Pekola-Sjöblom 2003, 44-45).

Tabell 5.5. Den 18 år fyllda befolkningen enligt arbetsgivarsektor (%) 31.12.2000, Källa: Statistikcentralen, sysselsättningsstatistik.

	A. Hela befolkningen 18+ år	B. Den sysselsatta befolkningen 18+ år
Kommun	12	22
Stat (inkl. Aktiebolag med statsmaj.)	6	11
Löntagare inom privat sektor	31	56
Företagare	6	11
Ej sysselsatt	46	
Totalt	100	100
(N)	(4045756)	(2204425)

Kommentar: Sysselsättningsstatistik för den röstberättigade befolkningen har inte varit tillgänglig. Skillnaden mellan den röstberättigade befolkningen och den 18 år fyllda befolkningen är dock liten (antalet röstberättigade i kommunalvalet 2000 var 4024611).

Tabell 5.6. Invalda fullmäktigeledamöter i kommunalvalet 2000 enligt arbetsgivarsektor (%).

Privat	51
Stat	7
Den egna kommunen	16
Samfund i kommunens regi	1
Annan kommun eller samkommun	7
Annan/oklar/ej i arbetslivet	18
Totalt	100
(N)	(12 482)

Kommentar: Statistiken har sammanställts av Finlands kommunförbund. Data har samlats in via kontaktpersoner i kommunernas förvaltning.

Finns det belägg för antagandet att de privatanställda visar större benägenhet att fly från förtroendeuppdrag än kommunanställda kommunpolitiker, som alltså är överrepresenterade i fullmäktigesamlingarna? För att kunna besvara frågan har jag till databasen över urvalskommunernas (N=47) fullmäktigeledamöter i slutet av perioden 2001-2004 tillfogat en variabel som anger ledamotens arbetsgivarsektor. Uppgiften har hämtats från Kommunförbundets datainsamling och den avser läget i början av perioden (jfr tabell 5.6). Man kan naturligtvis inte vänta sig att alla fullmäktigeledamöter var år 2004 på samma arbetsplats eller ens inom samma sektor som fyra år tidigare, vid ingången av mandatperioden. Med säkerhet finns det fullmäktigepolitiker som under mandatperioden har pensionerat sig. De sittande ledamöternas status i val, uppdelad enligt arbetsgivarsektor, anges i tabell 5.7. På grund av tidsskillnaden mellan mätningarna bör tabellen tolkas med en viss försiktighet.

Tabell 5.7. Omsättningen av fullmäktigeledamöter i valet 2004 enligt arbetsgivarsektor. Ett urval på 47 kommuner (N=1558).

	Av alla sittande fullmäktigeledamöter			Av de som ställde upp för omval		
	hoppade av (%)	ställde upp (%)	Totalt	blev omvalda (%)	blev utslagna (%)	Totalt
Kommun	22	78	100	81	19	100
Stat	16	84	100	87	13	100
Privat	27	73	100	81	19	100
Annan	32	68	100	76	24	100
Totalt	26	74	100	81	19	100

Andelen ledamöter som avgår frivilligt är något lägre (22 %) bland kommunanställda än bland företrädarna för den privata sektorn (27 %). Den lägsta andelen avhoppare finner vi hos statligt anställda, som dock i sin helhet är en liten grupp jämfört med de nyssnämnda. Att frivillig avgång är vanligast bland fullmäktigeledamöter som står utanför arbetslivet är föga förvånande i och med att en stor del av dessa tillhör äldre åldersgrupper. Risken att bli utvisad av väljarna är även den störst hos de icke-sysselsatta. Mellan kommunanställda och privatanställda fullmäktigeledamöter kan ingen skillnad noteras när det gäller andelen utslagna.

5.3 Personomsättning enligt senioritet och hierarkisk position

En etablerad och prestigefylld ställning i kommunalpolitiken förväntas minska benägenheten att avgå självmant. Såväl senioritet (t.ex. Hibbing 1982, 471) som individens höga position i hierarkin (t.ex. Kiewiet & Zeng 1993, 931; Prewitt 1970a, 13) förväntas vara förknippade med inflytande, och inflytande antas i sin tur bidra till villighet att fortsätta den politiska karriären. Och när man väl ställer upp, kan den långa karriären och starka positionen också vara ägnade att trygga den personliga framgången i valet.

Senioritet

Varje fullmäktigeledamot avgår eller byts ut förr eller senare – vissa redan efter den första perioden och andra efter en lång kommunalpolitisk karriär. I det följande utreds dels hur frivillig avgång fördelar sig enligt senioritet, dels hur nykomlingarna och seniorerna möts av väljarna. Med det dataunderlag som här utnyttjas kan ledamöternas fullmäktigekarriär spåras endast tre perioder bakåt i tiden. Till databasen över fullmäktigeledamöterna i 47-urvalet, som alltså avser tiden före valet 2004, har tillfogats uppgifter från justitieministeriets kandidatregister från valen 1996 och 2000 om huruvida respektive individ varit full-

mäktigeledamot även under perioden 1993-1996 och perioden 1997-2000. Av de 1576 individer som hade ett fullmäktigeuppdrag före valet 2004 var 41 % första periodens ledamöter. Andelen fullmäktigepolitiker som var inne på sin andra period var 24 % och de återstående 35 % hade varit i fullmäktige oavbrutet i minst tre perioder.

Den första perioden i fullmäktige kan uppfattas som en ”prövotid”. En del av första periodens fullmäktigepolitiker kanske inser att uppdraget inte är något för dem och bestämmer sig för att lämna politiken. Man kunde följaktligen vänta sig att andelen avhoppare är större bland debutanterna. Så är dock inte fallet. Avhoppsfrekvensen i gruppen är tvärtom aningen under genomsnittet (tabell 5.8). En viss könsskillnad kan noteras. Av de kvinnliga avhopparna har 42 % endast en fullmäktigeperiod bakom sig. Motsvarande andel bland de manliga avhopparna är 33 %.

Nykomlingarna sitter på osäkrare grunder än ledamöter med längre erfarenhet. Över en fjärdedel av de debutanter som ställde upp i valet 2004 misslyckades i sitt försök att bli återvalda. Av de som varit med i fullmäktige under två perioder avvisades 17 %. Hos ledamöter som varit i fullmäktige i minst tre perioder är motsvarande andel 13 %.

När det gäller benägenheten till frivillig avgång kan ingen skillnad noteras mellan ledamöter som är inne på sin andra period i fullmäktige och ledamöter som har minst tre perioder bakom sig. Risken för att bli utslagen är dock minst hos de som suttit längst i fullmäktige.

Tabell 5.8. Omsättningen av fullmäktigeledamöter i valet 2004 enligt antalet perioder i fullmäktige. Ett urval på 47 kommuner (N=1567).

	Av alla sittande fullmäktigeledamöter			Av de som ställde upp för omval		
	hoppade av (%)	ställde upp (%)	Totalt	blev omvalda (%)	blev utslagna (%)	Totalt
En period	23,3	76,7	100	74,6	26,4	100
Två perioder	28,0	72,0	100	83,2	16,8	100
Minst tre perioder	27,7	72,3	100	87,3	12,7	100

Kommentar:

Dataunderlaget består av samtliga 1576 fullmäktigeledamöter i de 47 urvalskommunerna i slutet av mandatperioden 2001-2004. Jag har samlat uppgifter på ledamöternas tidigare fullmäktigekarriär från justitieministeriets individbaserade kandidatregister från valen 2000 och 1996. Eftersom registret också innehåller uppgiften om huruvida en person även är sittande fullmäktigeledamot, är det på basis av 1996 års register möjligt att kartlägga fullmäktigemedlemskapet även under mandatperioden 1993-1996. I och med sammankopplingen av uppgifterna från de olika åren är det möjligt att spåra undersökningspopulationens fullmäktigekarriär under tre perioder, men inte längre. Ett motsvarande kandidatregister har inte sammanställts på uppdrag av justitieministeriet före valet 1996.

Hierarkisk ställning

Ju högre position en individ har i den politiska hierarkin, desto mera har han eller hon att förlora. Därför antas en prestigefylld position minska benägenheten till frivillig avgång. Stark position har operationaliserats här med hjälp av två olika variabler. Den ena anger huruvida fullmäktigeledamoten innehar ett styrelseuppdrag i tillägg till medlemskap i fullmäktige. Den andra skiljer mellan personer som har ett ordförandeskap i ett kommunalt förtroendeorgan, i fullmäktige, i styrelsen eller i en nämnd¹⁷, och personer som inte har det.

Den formella positionens effekt på personomsättningen har granskats i 47-urvalet (tabell 5.9). Antagandet om sambandet mellan position och avhopp bekräftas när det gäller styrelseledamöter: andelen frivilliga avgångar är klart färre i styrelsekategorin (19 %) än bland ”vanliga” fullmäktigeledamöter (28 %). Ordförandeskap i ett förtroendeorgan påverkar däremot inte avhoppbenägenheten, vilket är ett överraskande resultat.

En hög position i den kommunala förtroendemannahierarkin kan antas innebära ett fördelaktigt utgångsläge för den som ställer upp för omval. Att vara känd och synlig kan ju vanligen betraktas som ett trumfkort i valsammanhang. Teoretiskt sett kunde dock även det motsatta antagandet vara motiverat. Den alternativa hypotesen tar sin utgångspunkt i föreställningen om ansvarsutkrävande: personer med synliga och ledande positioner får bära skulden om väljarna är missnöjda med den förda politiken. En jämförelse mellan innehavare av synliga positioner och övriga fullmäktigeledamöter visar att det är den förstnämnda hypotesen som håller streck. Andelen utslagna är klart lägre bland de fullmäktigepolitiker som även har ett styrelseuppdrag (6 %) än bland de övriga (24 %). Skillnaden mellan ordföranden och vanliga ledamöter är nästan lika tydlig (9 % / 22 %). I de 47 urvalskommunerna blev samtliga fullmäktige- och styrelseordföranden som ställde upp också omvalda. De få utslagna från ordförandekategorin var nämndordföranden. Ansvarsutkrävandet i kommunalval, om sådant finns, lämnar de politiker i fred som har den mest ansvarsfulla ställningen i kommunalpolitiken.

¹⁷ Avgränsningen med avseende på nämnder är densamma som i KommunFinland-beslutsfattareundersökningen (Pikkala 2005b, 142). Nämnderna inom social- och hälsovården, bildnings- och kulturväsendet, tekniska sektorn samt revisionsnämnderna ingår i granskningen.

Tabell 5.9. Omsättningen av fullmäktigeledamöter i valet 2004 enligt position i den kommunala hierarkin. Ett urval på 47 kommuner (N=1567).

	Av alla sittande fullmäktigeledamöter			Av de som ställde upp för omval		
	hoppade av (%)	ställde upp (%)	Totalt	blev omvalda (%)	blev utslagna (%)	Totalt
Styrelseledamot						
ja (n=388)	19,1	80,9	100	94,7	6,3	100
Nej (n=1188)	28,3	71,7	100	75,7	24,3	100
Ordförande						
ja (n=288)	24,7	75,3	100	91,8	9,2	100
Nej (n=1288)	26,3	74,7	100	78,2	21,8	100

5.4 Partiideologi och avhopsbenägenhet

I forskningen om frivillig avgång från parlament har några antaganden om kopplingen mellan ideologisk bakgrund och avhopsbenägenhet presenterats. Matland & Studlar (2004) har hänvisat bl.a. till de implikationer som skillnaderna mellan vänster- och högerparlamentarikernas karriärutsikter har för representanternas beslut att lämna parlamentet. Inom det konservativa blocket förväntades bättre karriärutsikter utanför politiken bidra till en större benägenhet att lämna uppdraget. Hypotesen som sådan har inte omedelbar relevans i finländsk kommunalpolitik som kännetecknas av lekmannastyre och avsaknad av heltidspolitiker. Det finns dock vissa skillnader mellan förtroendevalda från höger- och vänsterpartierna med avseende på position i arbetslivet som kan tänkas ha återverkningar i avhopsbenägenheten. Därför verkar det rimligt att vänta sig en högre andel frivilligt avgångna inom högerblocket. Det är också möjligt att det finns ideologiskt präglade skillnader när det gäller inställningen till uppdraget. Inom vänstern förväntas en mera particentrerad och inom högern mera individcentrerad syn vara framträdande. KommunFinland-programmets kandidatundersökning som gjorts i anslutning till kommunalvalet 2000 visar att vänsterkandidaterna ser deltagandet i partiverksamhet som ett effektivt sätt att påverka i något större utsträckning än kandidaterna för de borgerliga partierna, för att nämna ett exempel (Helander 2002, 64). Ett particentrerat förhållningssätt skulle innebära lägre beredskap att lämna uppdraget.

Uppgifter om personomsättningen inom olika partier återges i tabell 5.10. För att skönja eventuella mönster redovisas fördelningarna för de tre valåren 1996, 2000 och 2004. Det finns vissa återkommande skillnader partier emellan. Avhopsfrekvensen är i samtliga tre val åren lägre inom vänsterpartierna (SDP och Vänsterpartiet) jämfört med de övriga större partierna. Det kan nämnas att medelåldern är högre än genomsnittet bland de som i valet 2004 blev invalda från Vänsterpartiernas listor. Den lägre avhopsfrekvensen bland vänsterrepresentanterna är m.a.o. inte en funktion av skillnaderna i åldersstrukturen mellan vänster- och högerpartierna. Svenska folkpartiet avviker från de övriga etable-

rade partierna i och med att andelen avhoppare är genomgående över genomsnittet. I tabellen ges också andelen utslagna och andelen omvalda, men främst för att komplettera bilden av personomsättningen i respektive parti. Andelen utslagna påverkas av partiets framgång i val. Förskjutningarna mellan partiernas väljarstöd som sådana tillhör inte de frågeställningar som skall besvaras här. Jag kommer dock att dröja ännu en stund vid fullmäktigeledamöternas partibakgrund: betydelsen av valvinden för personomsättningen utreds i det följande avsnittet.

Tabell 5.10. Omsättningen av fullmäktigeledamöterna enligt parti i kommunalvalen 1996-2004. Hela landet.

	Av alla sittande fullmäktigeledamöter			Av de som ställde upp för omval		
	hoppade av (%)	ställdes upp (%)	Totalt	blev omvalda (%)	blev utslagna (%)	Totalt
1996						
CENT	29,3	70,7	100	86,1	13,9	100
SDP	26,6	73,4	100	79,3	20,7	100
SAML	33,0	67,0	100	83,3	16,7	100
VÄNST	23,7	76,3	100	78,6	21,4	100
SFP	36,4	63,6	100	88,6	11,4	100
GRÖNA	32,4	67,6	100	68,1	31,9	100
KD	33,7	66,3	100	79,1	20,9	100
2000						
CENT	31,0	69,0	100	77,5	22,5	100
SDP	28,6	71,4	100	90,6	9,4	100
SAML	29,4	70,6	100	71,3	28,7	100
VÄNST	27,1	72,9	100	94,5	5,5	100
SFP	38,2	61,8	100	88,4	11,6	100
GRÖNA	33,6	66,4	100	82,0	18,0	100
KD	28,3	71,7	100	73,1	26,9	100
2004						
CENT	32,5	67,5	100	83,9	16,1	100
SDP	24,4	75,6	100	82,6	17,4	100
SAML	27,4	72,6	100	78,9	21,1	100
VÄNST	24,5	75,5	100	80,6	19,4	100
SFP	37,4	62,6	100	87,1	12,9	100
GRÖNA	31,1	68,9	100	67,4	32,6	100
KD	70,9	29,1	100	72,2	27,8	100

Kommentar: Partiernas namn samt förkortningar, se bilaga 2.1.

5.5 Derekrutering och valutfallet

En relativt ofta förekommande hypotes i studier av frivillig avgång utgår från att representanternas rädsla för att bli avpolletterade av väljarna bidrar till beslutet att avgå självmant. Om sannolikheten för att åka ut är överhängande, vill en politiker hellre ta avgångsbeslutet själv än uppleva ett förnedrande valresultat. Det är ”better to jump than to be pushed”, för att citera Rallings & Trasher (2007, 325). Orsakerna till sårbarhet i val kan vara relaterade till den enskilda representanten, till det parti som representeras eller även mera allmänt till politikerkollektivet. Dåliga utsikter inför val för ett parti kan ha såväl nationella som lokala grunder. Oberoende av grunderna kan den negativa prognosen för partiet öka avhopsbenägenheten hos partiets representanter (t.ex. Wolak 2007). Sannolikheten för att bli utslagen förväntas vara högre inom partier som förlorar mandat i val. Resonemanget förutsätter förstås att partiets representanter har en förhandsuppfattning om valvinden.

Individrelaterade orsaker som bidrar till en ökad risk att bli utslagen kan också ha olika ursprung. Negativ publicitet i rollen som politiker eller på det privata planet och försummandet av kontakten till väljarna och uppdraget är exempel på möjliga orsaker till att vara rädd för väljarnas dom på valdagen. I detta kapitel, som koncentrerar sig på objektivt mätbara korrelerat för omsättningen, skall dock endast en individrelaterad ”sårbarhetshypotes” testas. Representantens personliga framgång i det föregående valet förväntas ge en fingervisning om utsikterna inför det kommande valet. Därför antas de som kommit in med darr på ribban ha en högre avhopsfrekvens än de som haft ett starkt personligt valresultat (t.ex. Hall & van Houweling 1995; Kiewiet & Zeng 1993; Hibbing 1992; Moore & Hibbing 1998).

Partier som förlorar mandat

Förskjutningar i partiernas styrkeförhållanden i kommunalvalsammanhang har i de senaste valen varit relativt små på nationell nivå. I de allra flesta kommunerna sker dock åtminstone smärre förändringar i mandatfördelningen mellan partierna (se kapitel 2.6). Betydelsen av partiets valframgång för enskilda individers avhopsbenägenhet och risk att bli utslagna utreds först i 47-urvalet, med de 1576 personer som var fullmäktigeledamöter före valet 2004. Ledamöterna har delats in i tre grupper med avseende på partiets valresultat i *den aktuella kommunen*: 1) representanterna för partier som i valet 2004 fick färre mandat än i föregående val, 2) representanterna för partier som fick samma antal mandat samt 3) partier som fick fler mandat än i valet 2000. Tabell 5.11 visar huruvida ledamöterna i dessa tre grupper dels hoppade av eller ställde upp, dels huruvida de uppställda blev omvalda eller utslagna.

Tabell 5.11. Omsättningen av sittande fullmäktigeledamöter enligt partiets valresultat i kommunalvalet 2004. Ett urval på 47 kommuner (N=1543).

	Av alla sittande fullmäktigeledamöter			Av de som ställde upp för omval		
	hoppade av (%)	ställde upp (%)	Totalt	blev omvalda (%)	blev utslagna (%)	Totalt
Partiet förlorat mandat	29,3	70,7	100	73,8	26,2	100
Antal mandat oförändrat	26,4	73,6	100	83,8	16,2	100
Partiet fått flere mandat	21,7	78,3	100	87,9	12,1	100

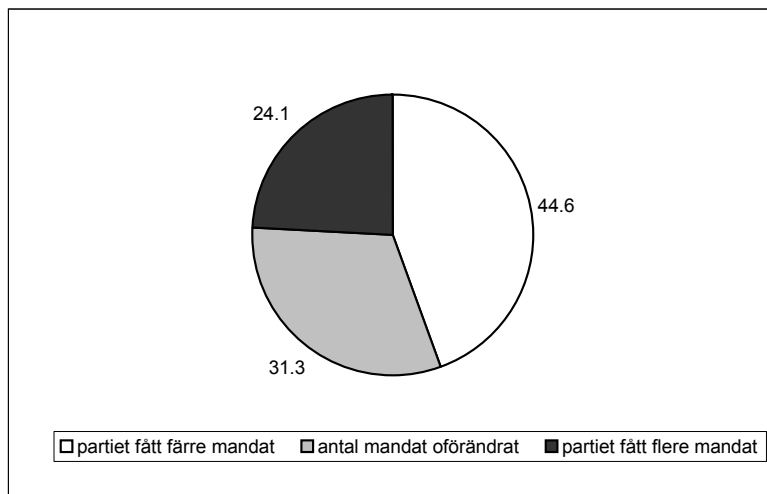
Kommentar:

Sammanlagt 33 sittande ledamöter (knappa 2 %) av de 1576 har ställt upp på ett annat partis lista än fyra år tidigare. De ingår inte i granskningen. Enligt tidningen Helsingin Sanomat (20.10.2004) var åtminstone 736 av sammanlagt 39 906 kandidater i valet 2004 nominerade av en annan gruppering än fyra år tidigare. Drygt hälften av samtliga kandidater tävlade om fullmäktigeplatsen också i föregående val. Detta innebär att 3,5 % av de som varit nominerade både 2000 och 2004 har bytt parti. Motsvarande uppgifter om andelen bland de *invalida* finns inte tillgänglig på nationell nivå.

Ingen kan med säkerhet veta valresultatet innan den sista rösten är räknad. Politikerna torde dock ha en aning om hur det kommer att gå för det egna partiet. En representant som utgår från att det egna partiet har dåliga utsikter inför val skulle enligt arbetshypotesen visa en större avhopsbenägenhet än en representant som tror på valvinst för partiet. I brist på uppgifter om kommunpolitikernas prognoser före val granskas avhopsfrekvenserna med avseende på det förverkligade valresultatet. Frivillig avgång tycks faktiskt vara något vanligare bland kommunpolitiker som representerar partier som förlorade platser i valet.

Tabell 5.11 visar vidare att sammanlagt 26 % av de sittande ledamöter som ställde upp för ett parti som förlorade mandat i kommunen blev utslagna. Motsvarande andel inom partier som fick flera platser i förhållande till tidigare var 12 %. Av representanter för partier med oförändrat antal mandat avvisades 16 % av väljarna. Resultatet bekräftar det närmast självklara antagandet att partiets valresultat påverkar de enskilda partirepresentanternas risk att bli utslagna. Samtidigt visar jämförelsen mellan de tre grupperna att en del av den väljarstyrda avgången sker av orsaker som inte har något med partiets valresultat att göra. Därför är det befogat att ta en närmare titt på de utslagna.

Samtliga sittande ledamöter i landet som misslyckades i försöket att förnya sina mandat (N=1611) har klassificerats enligt partiets valresultat i respektive kommun. Fördelningen återges i figur 5.4 Över hälften (55 %) av de utslagna i valet 2004 representerade partier som *inte* förlorade mandat i kommunen. De blev m.a.o. utkonkurrerade av en kandidat från sitt eget parti. Var fjärde sittande kandidat som misslyckades i sitt försök till omval representerade ett parti som fick flera mandat i fullmäktige än tidigare.



Figur 5.2. Den procentuella fördelningen av *de utslagna* i hela landet enligt det egna partiets framgång i kommunalvalet 2004 i respektive kommun (N=1611).

Det intressanta resultatet ovan väcker frågan om eventuella skillnader mellan partier när det gäller risken att bli utslagen av en konkurrent från de egna leden. Partivisa uppgifter om de utslagna, enligt partiets framgång i kommunen, finns sammanställda i tabell 5.12.

Tabell 5.12. Den procentuella fördelningen av de utslagna enligt partiets framgång i samband med kommunalvalet 2004 i respektive kommun.

	Antalet utslagna totalt	Andelen utslagna efter partiets framgång i val: Antalet mandat i kommunen			Totalt
		minskat	oförändrat	ökat	
CENT	502	54,4	24,5	21,1	100
SDP	337	38,0	31,5	30,6	100
SAML	310	27,7	34,2	38,1	100
VÄNST	150	42,0	46,7	11,3	100
GRÖNA	76	56,6	25,0	18,4	100
SK	83	60,2	32,5	7,2	100
SFP	52	48,1	36,5	15,4	100
SF	27	48,1	44,4	7,4	100
FKP	6	16,7	83,3	0,0	100
LIB	1	0,0	100,0	0,0	100
KAP (KTP)	1	100,0	0,0	0,0	100
FFF (VSL)	1	0,0	100,0	0,0	100
Valmansföreningar	65	53,8	24,6	21,5	100

Kommentar: Partiernas namn samt förkortningar, se bilaga 2.1.

Uppmärksamheten fästs först vid Samlingspartiet, vars representanter år 2004 hade den högsta andelen ledamöter som åkt ut p.g.a. partiintern konkurrens. Hela 38 % av de utslag-

na som kandiderat för Samlingspartiet fanns i kommuner där partiet vann tilläggsmandat. Även inom SPD var motsvarande andel rätt hög (30 %). Det är dock inte möjligt att på basis av en tvärsnittsstudie uttala sig om dessa skillnader partier emellan är tillfälligheter, specifika för valåret 2004, eller om de ger uttryck för ett mera bestående mönster.

Individens tidigare valframgång

Ett antal amerikanska studier av kongressledamöternas frivilliga avgång har bekräftat att en smal invalsmarginal i föregående val ökar representantens avhopsbenägenhet (t.ex. Hall & van Houweling 1995). Den personliga framgången i föregående val förväntas ge en prognos för utfallet även inför kommande val. De som blivit invalda med liten marginal hör till riskgruppen, och tar därför ett strategiskt beslut att hoppa av (Coates & Munger 1993).

Som utgångspunkt för analysen används igen databasen över samtliga fullmäktigeledamöter i de 47 urvalskommunerna under tiden före 2004 års val. Uppgifter om respektive fullmäktigepolitikers framgång i 2000 års val har tillfogats till databasen. "Liten marginal" operationaliseras utgående från det individuella jämförelsetalet (för beräkningsgrunderna för jämförelsetalet, se kapitel 2.4). De invalda år 2000 som i den aktuella kommunen fått ett jämförelsetal som tillhör den lägsta tredjedelen (33 %) ingår i gruppen.

Tabell 5.13. Omsättningen av sittande fullmäktigeledamöter i kommunalvalet 2004 enligt personligt valresultat i föregående val. Ett urval på 47 kommuner (N=1567).

Jfr-talet vid det föreg. valet 2000	Av alla sittande ledamöter			Av de som ställde upp för omval		
	hoppade av (%)	ställde upp %	Totalt	blev omvalda %	blev utslagna %	Totalt
De högsta 2/3	26,5	73,5	100	89,1	10,9	100
De lägsta 1/3	24,9	75,1	100	63,8	36,2	100

Antagandet om det svaga personliga valresultatets effekt på avhopsbenägenhet håller inte streck i finska kommuner. De som i föregående val blev invalda med liten marginal visar en avhopsfrekvens som är t.o.m. aningen lägre än hos de ledamöter som hade ett bättre personligt valresultat. De som blivit invalda med ett lågt jämförelsetal misslyckas däremot i klart större utsträckning i sina försök att förnya mandatet. Andelen utslagna är 36 % bland de ledamöter som i valet 2000 tillhört den svagaste tredjedelen. Av personerna i jämförelsegruppen åkte endast 11 % ut.

5.6 Sammanfattande analys

Efter den bivariata granskningen är det nu dags att övergå till en sammanfattande multivariat analys för att kunna identifiera de variabler som har den största förklaringskraften med avseende på omsättningen och dess två huvudkomponenter, frivillig och väljarstyrd avgång. De delar av detta kapitel som beskrev personomsättningen efter kön, ålder och parti-bakgrund hade ett dataunderlag som täckte samtliga fullmäktigeledamöter i landet, i övrigt bestod datamaterialet av samtliga fullmäktigeledamöter i urvalet med 47 kommuner. De sammanfattande regressionsanalyserna görs på 47-urvalet, med de 1576 personer som i slutet av mandatperioden 2001-2004 var i fullmäktige.

Flera olika modeller av den multivariata analysen har testats. I tabellerna 5.14-5.16 redovisas dock endast den slutliga modellen med samtliga oberoende variabler. Den oberoende variabeln 'Västerpartiets representant' har lämnats bort från analysen med utslag som beroende variabel eftersom det inte är motiverat att inkludera förklarande variabler som är tätt kopplade till partiets valresultat. Även alla oberoende variabler i analysen är dikotoma.

Hur påverkas sittande ledamöters benägenhet att avgå frivilligt av de faktorer som behandlats i detta kapitel? Av de socioekonomiska egenskaperna har kön – att vara kvinna – och hög ålder den största inverkan på benägenheten att hoppa av. Båda fördubblar risken för frivillig avgång. I en regressionsmodell där endast de socioekonomiska variablerna ingår är även variabeln 'privatanställd' signifikant. Effekten försvinner dock när resursvariablerna inkluderas i analysen. Av resursvariablerna är positionen som styrelseledamot den viktigaste; medlemskap i styrelsen minskar oddsen för avhopp. Kandidatnomineringen slutförs en dryg månad före valdagen. När en fullmäktigeledamot avgör om han eller hon skall kandidera eller inte finns ingen säkerhet om det kommande valresultatet. Analysen visar dock att avhoppsfrekvensen är högre hos representanterna för partier som förlorar mandat i den aktuella kommunen. Även vänstertillhörighet är, med negativt förtecken, en signifikant förklaringsfaktor med avseende på frivillig avgång. Avhoppet är alltså mindre vanliga inom vänstern. Att man i föregående val kommit in i fullmäktige med ett jämförelsetal som legat nära invalsgränsen bidrar inte till ökad avhoppstendens. Rädslan för nederlag tycks alltså inte styra fullmäktigeledamöternas beslut att ställa upp eller låta bli. Ytterligare en variabel som har relevans för avhopp är senioritet: i förhållande till andra är nykomlingarna mindre benägna att avgå frivilligt.

Tabell 5.14. Logistisk regression med frivillig avgång som beroende variabel (frivilligt avgångna=1, de som ställde upp=0).

	B	Wald	Exp(B)	Sign.
Kön (kvinna=1)	0.61	23.06	1.84	***
Ung (<35 år=1)	0.22	0.89	1.25	
Äldre (65+ år=1)	0.78	17.76	2.19	***
Privatanställd (=1)	0.31	6.03	1.37	
Endast en fullmäktigeperiod (=1)	-0.37	7.92	0.69	*
Styrelseledamot (=1)	-0.66	18.62	0.52	***
Ordf. i fullmäktige/styrelse/nämnd (=1)	-0.17	1.09	0.85	
Svagt personligt valresultat 2000 (=1)	-0.14	1.08	0.87	
Partiet förlorat mandat 2000-04 (=1)	0.29	5.86	1.33	*
Vänsterpartiets representant (=1)	-0.38	8.06	0.68	***
Konstant	-1.19	56.21	0.30	.000
Nagelkerke R square	.069			
-2 Log likelihood	1725.56			
N	1576			

Signifikans *** < .001, * < .05

Vilka egenskaper hos en fullmäktigeledamot kan förknippas med en ökad risk för att bli utslagen i val? Den beroende variabeln i tabell 5.15 avser endast ledamöter som ställde upp, de frivilligt avgångna har alltså exkluderats. Den logistiska regressionen visar att resursvariablerna har en bättre förklaringspotential för sannolikheten för att bli besegrad av konkurrenterna än de socioekonomiska egenskaperna. Marginalen för inval i föregående val ger en förhållandevis stark prognos för utfallet i följande val. För en fullmäktigeledamot som förra gången valdes in med ett lågt jämförelsetal – som påverkas såväl av det personliga röstetalet som av partiets (eller valförbundets) totala röstetal – är risken att bli utslagen nästan fyra gånger större än för de personer som valts in med klarare marginal. För ledamöter som representerade ett parti som i det aktuella valet 2004 förlorade mandat var oddset för att bli utslagen 2,5 gånger större. Värdet är egentligen lägre än man kunde vänta sig. Förklaringen till det överraskande resultatet ligger i det faktum att en hel del av de utslagna har förlorat sina mandat till konkurrenter från det egna partiet. Vidare visar resultatet att väljarna sällan överger representanter som utöver fullmäktigeuppdraget sitter i styrelsen eller innehar ordförandeposten i ett förtroendeorgan. Att en person med synlig och ansvarsfull position i kommunalpolitiken åker ut på grund av minskat väljarstöd hör till undantagen. Av de socioekonomiska variablerna i analysen överskrider hög ålder med nöd och näppe gränsen för signifikans ($p = .05$). De som passerat 65-årssträcket löper något större risk att bli utslagna än de andra. Värdet på pseudo-R är klart högre i analysen med utslagna/omvalda som beroende variabel jämfört med motsvarande analys för benägenheten att hoppa av. De oberoende variabelernas förklaringspotential är alltså större när det är den väljarstyrda delen av avgång som skall förklaras.

Tabell 5.15. Logistisk regression med väljarstyrd avgång som beroende variabel (utslagna av de som ställde upp=1, omvalda av de som ställde upp=0).

	B	Wald	Exp(B)	Sign.
Kön (kvinna=1)	-0.12	0.40	0.89	
Ung (<35 år=1)	-0.60	3.08	0.55	
Äldre (65+ år=1)	0.67	6.40	1.95	*
Privatanställd (=1)	0.07	0.16	1.07	
Endast en fullmäktigeperiod (=1)	0.16	0.82	1.18	
Styrelseledamot (=1)	-1.38	28.67	0.25	***
Ordf. i fullmäktige/styrelse/nämnd (=1)	-0.98	13.48	0.38	***
Svagt personligt valresultat 2000 (=1)	1.36	60.81	3.91	***
Partiet förlorat mandat 2000-04 (=1)	0.93	31.64	2.53	***
Konstant	-2.18	107.79	0.11	.000
Nagelkerke R square	0.248			
-2 Log likelihood	952.437			
N	1166			

Signifikans *** < .001, * < .05

Tabell 5.16. Logistisk regression med andelen omvalda av samtliga personer som var fullmäktigeledamöter omedelbart före valet som beroende variabel (omvalda=1, frivilligt eller ofrivilligt avgångna=0).

	B	Wald	Exp(B)	Sign.
Kön (kvinna=1)	-0.37	9.93	0.69	**
Ung (<35 år=1)	0.18	0.63	1.19	
Äldre (65+ år=1)	-0.87	22.75	0.42	***
Privatanställd (=1)	-0.25	4.43	0.78	*
Endast en fullmäktigeperiod (=1)	0.13	1.24	1.14	
Styrelseledamot (=1)	0.97	47.75	2.65	***
Ordf. I fullmäktige/styrelse/nämnd (=1)	0.53	12.35	1.69	***
Svagt personligt valresultat 2000 (=1)	-0.62	26.38	0.54	***
Partiet förlorat mandat 2000-04 (=1)	-0.60	30.22	0.55	***
Vänsterpartiets representant (=1)	0.30	6.27	1.35	*
Konstant	0.75	26.88	2.13	.000
Nagelkerke R square	0.140			
-2 Log likelihood	1951.27			
N	1576			

Signifikans *** < .001, ** < .01, * < .05

Och slutligen: vilka egenskaper hos en person ökar chanserna till omval – efter att såväl frivillig och väljarstyrd avgång beaktats? Som tabellen 5.16 visar hör en synlig position i den kommunalpolitiska hierarkin till de starkaste prediktorerna för omval. Styrelseledamöterna och ordförandena hoppar sällan av och blir sällan utslagna. Såväl ett svagt personligt valresultat i föregående val som ett svagt valresultat för det egna partiet i det aktuella valet

Vilka objektiva mätbara korrelerat påverkar omsättningen på personnivå?

minskar sannolikheten för omval. Kvinnor samt personer i hög ålder har sämre odds för omval än referensgrupperna.

6 AVHOPPARE, UTSLAGNA OCH OMVALDA SOM POLITIKER

6.1 Inledning

I det föregående kapitlet var syftet att urskilja egenskaper hos en individ som dels ökar benägenheten till avhopp och dels ökar risken för att bli utslagen från fullmäktige i samband med val: huruvida socioekonomiska egenskaper, politiska resurser, ideologi och faktorer som förknippas med sårbarhet i val förmår förklara varför fullmäktigeledamöter avgår. Samtliga oberoende variabler var objektivt mätbara. I det föreliggande kapitlet fortsätter jakten på faktorer som kunde förklara varför vissa individer självmant lämnar fullmäktigeuppdraget och varför andra ställer upp, men blir avvisade av väljarna. Skillnaden i förhållande till det föregående kapitlet är att alla variabler vars betydelse testas är surveybaserade, insamlade via en enkät. Motiveringen till att spjälka upp den individbaserade granskningen i två skilda kapitel är m.a.o. empirisk, inte teoretisk.

De hypoteser som vägleder den empiriska analys som följer sorterar under två kategorier. För det första undersöker jag vilken betydelse det upplevda ”belöningsunderskottet” har för ledamöternas avhoppbenägenhet (Wallin m.fl. 1981b, 398; 424-451). Ett politiskt uppdrag för med sig såväl belöningar som uppoffringar. Belöningen kan bestå av inflytande, uppskattnings, pengar eller andra materiella fördelar, eller trivsel i uppdraget i en mera diffus bemärkelse. Ett belöningsunderskott innebär att de belöningar som följer med uppdraget inte står i rimlig proportion till de uppoffringar som uppdraget kräver (ibid., 180; Black 1972, 145). Här granskas huruvida brist på personligt inflytande, känslan av att kommunalpolitiken tar för mycket tid samt en konfliktfylld atmosfär i beslutsfattandet minskar sittande ledamöters intresse för fortsatt kommunalpolitisk karriär. Frivillig avgång p.g.a. belöningsunderskott baserar sig på en mer eller mindre rationell och medveten kalkyl, där man väger samman för- och nackdelarna. Om nackdelarna väger tyngre resulterar kalkylen i avhopp. Antagandet är nära besläktat med föreställningen om ”strategiskt avhopp” som diskuterades i kapitel 5. Där är det dock sannolikheten för att bli omvald kontra utslagen som är det centrala.

Den andra gruppen med individrelaterade korrelat för avgång som studeras i detta kapitel har att göra med den förtroendevaldas ambition och motivation i förhållande till sitt uppdrag. En motiverad politiker förväntas satsa mera på sitt uppdrag än en omotiverad. Avsaknad av motivation återspeglar sig i ett mindre engagemang och aktivitet i uppdraget. Avhoppbenägenheten antas vara större hos en ledamot som saknar ambition och motivation i sin roll som lokalpolitiker. Motivation och engagemang i kommunalpolitiken beskrivs med hjälp av tre block av variabler: aktivitet i partiet, bredden av politiskt deltagande och vidden av representantens kontaktnät. Det sannolika är att de som är aktiva i parti-

intern verksamhet, de som utnyttjar ett brett urval av påverkningsskanaler och de som har täta kontakter till kommunens tjänstemän, andra politiker, väljare och övriga aktörer i den kommunalpolitiska arenan avgår självmant i mindre utsträckning än de som är mindre aktiva. Graden av engagemang antas inte enbart ha en effekt på frivillig avgång, utan den förväntas även påverka sannolikheten för att bli utslagen. En representant som saknar motivation men som ändå väljer, av en eller annan orsak, att ställa upp i val, kan löpa risken att bli bestraffad eller bortglömd av väljarna.

6.2 Dataunderlaget

Fullmäktigeledamöters svar i KommunFinland-beslutsfattarenkäten hösten 2003 utgör datamaterialet för den empiriska analysen. Kommunurvalet är detsamma som i det föregående kapitlet. Samtliga fullmäktigeledamöter i de 47 urvalskommunerna ingick i undersökningspopulationer och 947 av dem (60 %) besvarade enkäten¹⁸ (om genomförandet av undersökningen, se även Pikkala 2005b, 142-144). Uppgiften om ledamöternas status i valet 2004, dvs. klassificeringen enligt tredelningen avhoppare-utslagen-omvald, har tillfogats till databasen efter valet. Datamaterialet gör det möjligt att granska fullmäktigeledamöters inställningar till och agerande i sitt uppdrag under mandatperioden. Syftet med beslutsfattarenkäten har *inte* varit att kartlägga orsaker till att ställa upp eller att hoppa av. De orsaker som lett till ett konkret avgångsbeslut har kartlagts i den s.k. avhopparenkäten, vars resultat redovisas senare, i kapitel 7. Undersökningspopulationen i avhopparenkäten fastställdes och datainsamlingen påbörjades först efter att kandidatnomineringen slutförts. I och med att endast de som faktiskt avgick frivilligt i samband med valet tillfrågades, kan resultaten inte relateras till inställningarna hos de ledamöter som valde att ställa upp. I detta kapitel är syftet uttryckligen att jämföra de tre grupperna: avhoppare, utslagna och omvalda. Skiljer de sig från varandra med avseende på upplevt inflytande, tidsanvändning och tidskonflikt eller uppfattningen om den kommunala beslutskulturen? Är grupperna olika när det gäller engagemanget i kommunalpolitiken?

¹⁸ Av de totalt 1576 personer som var ledamöter i urvalskommunernas fullmäktige hösten 2003 hade 5 avlidit och 16 avgått före kommunalvalet i oktober 2004.

6.3 Belöningsunderskott?

Fullmäktigeledamöters inflytande

När kandidater i kommunalval har blivit tillfrågade varför de ställer upp har viljan att påverka framstått som det viktigaste motivet (Kuitunen 2000, 100-101). Benägenheten att lämna politiken är rimligtvis större om målet inte uppnås. En högre avhoppbenägenhet förväntas alltså hos ledamöter som upplever att de saknar inflytande, medan fullmäktigepolitiker som anser sig ha makt förväntas fortsätta i sitt politiska värv. Granskningen i det föregående kapitlet av sambandet mellan avgångsbenägenhet och individens ställning i organisationshierarkin i det föregående kapitlet byggde på samma grundantagande, men operationaliseringen av inflytande var positionsbaserad och således ”indirekt”.

Kommunfullmäktiges svaga ställning i det kommunala beslutsfattandet har under en längre tid varit föremål för såväl allmän som akademisk diskussion i Finland. Fullmäktige som gummistämpel är ett epitet som fått stor genomslagskraft. Fullmäktiges roll påstås ha krympt till att godta beslut som redan fattats av andra aktörer. Särskilt tjänstemannaledningens makt har ökat på fullmäktiges bekostnad. Såväl under 1990-talet som efter millennieskiftet har många studier påpekat att fullmäktige inte har den roll som den borde ha som ”högsta beslutande organet i kommunen” (t.ex. Tuittu 1994; Majoinen 1995; Sinisalmi 1996; Pikkala 1997c; Möttönen 1997; Heuru 2000; Ruostetsaari & Holttinen 2001; Pikkala 2005b).

KommunFinland-beslutsfattarenkäten har inte kartlagt respondenternas uppfattningar om vilka förtroendeorgan eller aktörer som har mest eller minst inflytande i det kommunala beslutsfattandet. I stället har vi ställt frågor om respondenternas självskattade inflytande. Den subjektivt upplevda makten i kommunala frågor har mätts med två enkla frågor. Den första mäter bredden av respondentens försök att påverka de kommunala besluten (tabell 6.1A). Bakom formuleringen har legat en föreställning om specialister kontra allmänpolitiker. Vissa individer har kanske ett brinnande intresse för ett visst sakområde. Andra strävar efter att påverka på bred front, i alla eller åtminstone i de flesta ärenden som kommer upp på den kommunala agendan. Den andra frågan mäter hur väl man anser sig ha lyckats i försöken att påverka (tabell 6.1B). Frågorna avser inte inflytande i en specifik roll, t.ex. som fullmäktigeledamot. Detta är viktigt att notera eftersom de flesta folkvalda har ett eller flera andra förtroendeuppdrag utöver medlemskapet i fullmäktige.

Majoriteten av fullmäktigeledamöterna är snarare ”allmänpolitiker” än ”specialister”. Endast var tionde respondent uppger att den riktat sina påverkningsförsök till bara ett fåtal frågor. När det gäller framgången i försöken att påverka anser mindre än hälften (44 %) av fullmäktigeledamöterna att de varit framgångsrika, medan 16 % av dem som svarat upplever att deras röst inte har blivit hörd. Huruvida resultatet skall ses i positivt eller negativt ljus är en tolkningsfråga. Det finns ett samband mellan bredden hos försöken att påverka

och framgången i försöken att påverka. De som opererar på en bredare front intresserar sig för många frågor och upplever i högre grad än de andra att de också nått resultat (Pikkala 2005b, 41).

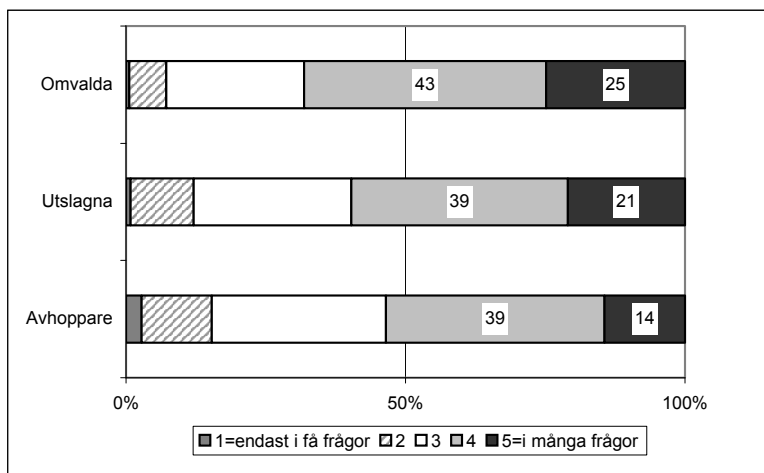
Tabell 6.1A. Svartsfördelningen hos fullmäktigeledamöterna på frågan ”I hur många frågor försöker Ni själv som förtroendevald eller tjänsteinnehavare påverka?” (N=886).

Endast i få frågor	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	I många frågor
	1	9	27	41	22	

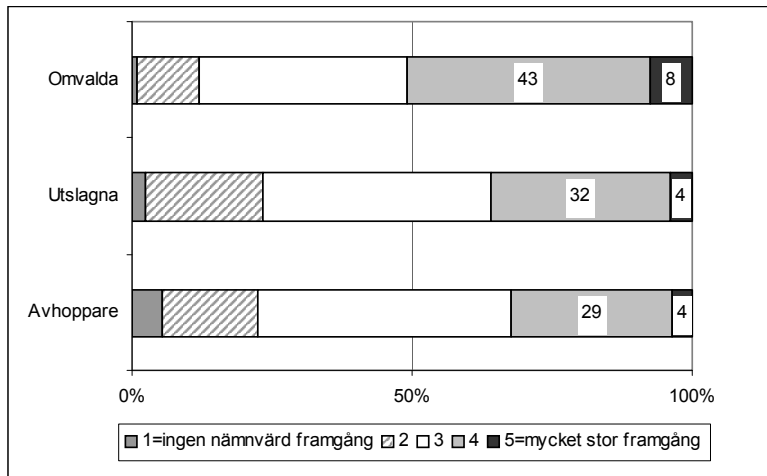
Tabell 6.1B. Svartsfördelningen hos fullmäktigeledamöterna på frågan ”Hur stor framgång har Ni i Era strävanden att påverka?” (N=899).

Ingen nämnvärd framgång	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Mycket stor framgång
	2	14	39	38	6	

Det upplevda inflytandet varierar bl.a. enligt position, senioritet och vissa socioekonomiska karaktäristika hos ledamöterna. Bland fullmäktigepolitiker som förutom att de skötte fullmäktigeuppdraget även var ledamöter i kommunstyrelsen var andelen inflytelserika 54 %, mot 41 % hos de som inte var medlemmar i styrelsen. Känslan av att ha inflytande stärks i takt med att erfarenheten av förtroendeuppgifter ökar (Pikkala 2005b, 37-51). Kvinnliga politiker har en något mindre tilltro till sina möjligheter att påverka än manliga politiker. Dubbelrollen som kommunanställd och förtroendevald verkar däremot inte stärka maktkänslan.



Figur 6.1. ”I hur många frågor försöker Ni själv som förtroendevald eller tjänsteinnehavare påverka?” Svartsfördelningen för fullmäktigeledamöterna enligt status vid val (N=882). KommunFinland-beslutsfattarenkät 2003.



Figur 6.2. "Hur stor framgång har Ni i Era strävanden att påverka?" Svarsfördelningen för fullmäktigeledamöterna enligt status vid val (N=899). KommunFinland-beslutsfattarenkät 2003.

Bekräftas antagandet att det finns ett samband mellan bristande inflytande och benägenhet till avhopp? Ja – figurerna 6.1 och 6.2 visar att de som avgår frivilligt skiljer sig från de som ställt upp i val. Avhopparnas försök att påverka kommunala beslut riktar sig till färre frågor och de har mindre framgång i sina försök att påverka än de omvalda. De som vid val slås ut ligger i sin bedömning av det egna inflytandet också klart under nivån för de omvalda. Svarsprofilen hos avhoppare och utslagna ligger närmare varandra (figur 6.2).

Inflytande inom det egna partiet

Sammanlagt 96 % av de fullmäktigeledamöter som satte i landets fullmäktige under perioden 2001-2004 hade blivit invalda från en partilista. Fullmäktigeledamöterna representerar sitt parti. De är lagspelare snarare än solospelare. Hur starkt bandet mellan den enskilda representanten och den lokala partioorganisationen eller fullmäktigegruppen är varierar mellan partier och mellan kommuner (t.ex. Majoinen 2006). Dessutom kan partidisciplinen vara sträng i vissa frågor medan friare tyglar ges i andra. Omständigheter inom det egna partiet kan potentiellt vara en lika viktig källa till frustration som bristande påverkningssjämligheter inom den kommunala organisationen om det interna beslutsfattandet i partiet präglas av t.ex. klickstyre eller hård intern konkurrens.

I beslutsfattarenkäten ingick ett frågebatteri om förtroendevaldas inställningar till partiernas verksamhet i kommunen. Två av påståendena berör uttryckligen respondentens förhållande till det egna partiet (tabell 6.2). Allmänt taget har fullmäktigeledamöterna en rätt positiv syn på den interna demokratin inom sitt parti. Omkring 60 % instämmer med

påståendet ”I mitt parti kan alla påverka” och nästan lika många anser att förhållandet mellan partiets representanter präglas av förtroende och öppenhet.

Tabell 6.2. Fullmäktigeledamöters inställning till två påståenden om sitt parti. Andelen svarande som är av samma åsikt som påståendena om den egna kommunen (N=918-920). KommunFinland-beslutsfattarenkät 2003.

	Avhoppare	Utslagna	Omvalda	Alla
I mitt parti kan alla påverka	54	58	64	61
Mitt parti präglas av ömsesidigt förtroende och öppenhet mellan representanterna	48	58	61	57

Jämförelsen enligt tredelningen avhoppare, utslagna och omvalda visar att avhopparna anser i mindre grad än de som ställde upp att relationerna partikamrater emellan är förtroendefulla. I avhoppargruppen finns också relativt sett färre respondenter som anser att alla kan påverka än i de två andra grupperna. De utslagna intar en mellanposition mellan avhoppare och omvalda.

Uppoffring av tid

Det tar tid att sköta politiska uppdrag. Ju fler och ju tyngre uppgifter man har, desto större krav ställs på tidsanvändningen. Tidsåtgången varierar också dels beroende på hur mycket tid en politiker *vill* satsa på skötseln av uppdraget, dels på hur mycket tid man *kan* satsa. Den disponibla tiden är olika för olika individer i och med att livssituationerna är olika. En politiker som både vill och har möjlighet att satsa tid på politik utan att andra livsområden blir lidande upplever knappast att politik är för tidskrävande. En del förtroendevalda upplever dock att uppoffringen är för stor, att det politiska engagemanget tar för mycket tid i anspråk. I den offentliga diskussionen har särskilt de privatanställdas bristande möjligheter att delta i kommunalpolitiken p.g.a. förvärsarbetets krav kretsat kring frågan om tidsåtgången. Förtroendevalda som känner att det innebär en för stor uppoffring att satsa så mycket tid på politik antas visa en högre avhoppsfrekvens än andra.

Först granskas fullmäktigeledamöternas uppskattning av den tid som går åt till kommunalpolitiken. Följande formulering har utnyttjats i kartläggningen av politikernas tidsanvändning: ”Värdera hur många timmar Ni i genomsnitt per vecka använder för skötseln av kommunala förtroendeuppdrag (eventuella partiuppdrag medräknade)”. Frågan avser hela den kommunpolitiska aktiviteten, inte bara fullmäktigearbetet, och inte bara sammanträden, utan också förberedelser, partiaktiviteter, kontakter med olika aktörer osv. Den stora majoriteten av fullmäktigeledamöterna har flera förtroendeuppdrag. Formuleringen lämnar utrymme för tolkning och den enskilda respondenten kan ge den kommunalpolitiska aktiviteten en snävare eller en vidare innebörd. I praktiken torde det dessutom vara svårt

att dra en gräns mellan aktivitet som hänför sig till kommunalpolitik och andra aktiviteter (jfr t.ex. Sanne 2001). Tidsåtgången fördelas t.ex. inte jämnt under året; i de flesta kommunerna har fullmäktige ett sommaruppehåll. Alla år är knappast heller likadana¹⁹. Ledamöternas självs kattade tidsåtgång (antalet timmar per vecka) måste därför tas med en nypa salt.

Den tid som fullmäktigeledamöter i genomsnitt använder för skötseln av de kommunalpolitiska uppdragen är enligt ledamöternas egen skattning 6,6 timmar i veckan. Skillnaderna i tidsanvändningen är stora. På personnivå varierar den tid som man lägger ner på kommunalpolitiken framför allt enligt bredden av det politiska engagemanget och positionen i den politiska hierarkin. Ju högre rang och ju fler uppdrag, desto mera tid används för kommunalpolitiska aktiviteter. Även kommunegenskaperna påverkar tidsåtgången: ju större kommun, desto mera tid kräver deltagande i lokalpolitiken (Pikkala 2005b, 33-35).

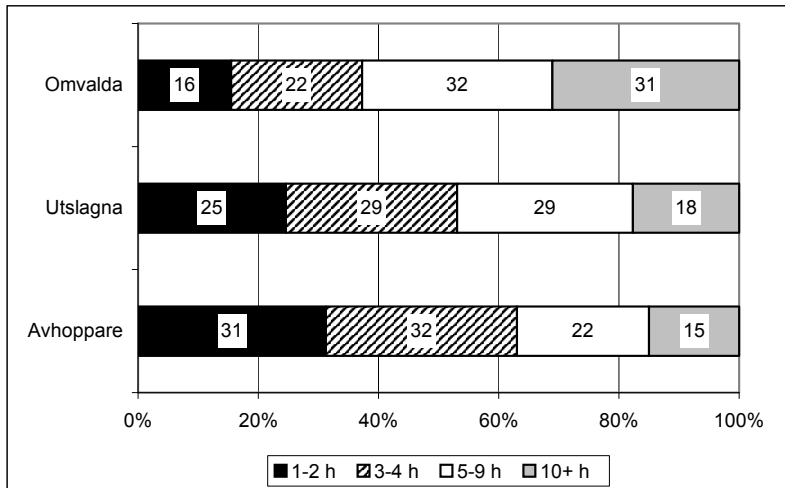
En svensk kommunundersökning från slutet av 1970-talet visade att fullmäktigeledamöter som avgick frivilligt i samband med val hade använt betydligt mindre tid såväl i kommunala uppdrag som i samtliga samhällsengagemang än de som förnyade sina mandat (Wallin m.fl 1981b, 427). Läget är likadant i 2000-talets finska kommuner. De fullmäktigeledamöter som avgick i samband med valet 2003 hade använt mindre tid (5,1 h) för sina kommunalpolitiska åligganden än de som ställde upp. En jämförelse mellan de utslagna och de omvalda visar att de utslagna på basis av tidsåtgången var klart mindre aktiva (5,9 h) än de återvalda, som ägnar i genomsnitt 7,4 timmar i veckan för kommunalpolitiken (se även figur 6.3).

Uppoffring i form av tid upplevs som ett problem först då skötseln av förtroendeuppdraget går ut över andra livsområden – familjelivet, förvärvsarbetet eller andra sysslor som upplevs som viktiga. En tredjedel (32 %) av de fullmäktigeledamöter som besvarat 2003 års beslutsfattarenkät menar att kommunalpolitiken upptar för mycket av deras tid. I regel har den upplevda tidskonflikten ett logiskt och förväntat samband med tidsanvändningen: de som använder lite tid för kommunalpolitiska aktiviteter upplever mera sällan en tidskonflikt.

Jämförelsen mellan de som avgick självmant och de som ställde upp visar dock att att de två grupperna inte skiljer sig från varandra²⁰. Andelen respondenter som anser att politik är för tidskrävande är lika stor, trots att avhopparna använder klart mindre tid för skötseln av sina förtroendeuppdrag. Dels kan de som hoppar av ha en annan livssituation, som återspeglas i behovet av mera tid för annat än kommunalpolitik. Tröskeln för vad som upplevs som för tidskrävande tycks i varje fall vara lägre hos avhopparna än hos dem som söker återval.

¹⁹ I många kommuner har t.ex. antalet fullmäktigemöten under året 2007 varit fler än normalt i och med att service- och kommunstrukturreformerna förberetts i kommunerna.

²⁰ Andelen svarande som upplever att kommunalpolitiken tar för mycket tid är 33 % bland avhopparna, 24 % bland de utslagna och 34 % bland de omvalda (N=920).



Figur 6.3. Fullmäktigeledamöters tidsanvändning för kommunala förtroendeuppdrag (inkl. partiuppdrag). Det genomsnittliga antalet timmar/vecka enligt respondentens status vid val (N=900). KommunFinland-beslutsfattarenkät 2003.

Syn på atmosfären i det kommunala beslutsfattandet

I ett antal utländska studier av avgång från parlament har allmän misstrivsel i uppdraget erbjudits som en möjlig orsak till avhopp. Representanterna förväntas lämna politiken p.g.a. ”disaffection”, därför att politik är ”no fun” (Cooper & West 1981; Hall & Houweling 1995, 126; Kiewiet & Zeng 1993, 932; Wängnerud 2007). Misstrivsel kan ha olika bakomliggande orsaker, men en av de viktigaste torde vara den interna atmosfären i beslutsfattandet. Tendensen till frivillig avgång antas vara starkare hos fullmäktigeledamöter som upplever att atmosfären är konfliktfylld än hos personer som ser atmosfären i mera positiv dager.

Uppfattningarna om atmosfären mellan olika parter i kommunen har i beslutsfattarenkäten kartlagts med ett frågebatteri där respondenterna ombetts bedöma relationerna mellan olika parter på skalan konfliktfylld – samarbetsinriktad. På det hela taget uppfattar fullmäktigeledamöterna att förhållandena mellan de olika aktörerna är, om inte bra, så åtminstone drägliga. Tre av de sju punkter som listas i tabell 6.3 avser förhållanden där politikerna själva är personligen involverade, mellan politikerna och tjänsteinnehavare å ena sidan och mellan partierna å andra sidan. De övriga hänvisar till förhållanden där fullmäktigeledamöterna inte direkt är parter: relationerna inom och mellan förvaltningssektorerna samt kommunens relation till personalen och personalorganisationerna. Atmosfären bedöms i positivare ordalag på de punkter där fullmäktigeledamöterna själva är inblandade.

En jämförelse mellan aggregerade resultat på kommunnivå visar att vissa kommuner präglas av slitsamt internt bråk, i andra lyckas man sköta sakerna i god sämja (Pikkala

2005b, 53-55). Bedömningarna på kommunnivå präglas av kontinuitet över tid. I några kommuner har dock en kraftig svängning skett i någondera riktningen. Grunderna till en svängning är relativt lätta att spåra. Till exempel kan en planerad eller nyligen genomförd kommunsammanslagning, en ekonomisk krissituation eller bara dålig personkemi skapa spänning i luften. Det är mera sannolikt att atmosfären plötsligt inflammas i förhållandevis små kommuner där en finmaskig organisation leder till att konflikter lätt kopplas till personer. I det stora hela är beslutskulturen i små kommuner dock enligt enkätresultaten mera samarbetsinriktad än i stora kommuner (ibid., 55-56).

Upplevelsen av att det finns konflikter i den egna organisationen är i grunden en subjektiv känsla och åsikterna varierar inom en och samma kommun, bl.a. beroende på respondentens position. Ju högre ställning en person har i kommunorganisationen desto mer samarbetsinriktad bedömer han atmosfären vara. Representanter för de politiska grupperingar som är i minoritet uppfattar atmosfären som mer konfliktfylld. De som upplever att atmosfären är konfliktfylld är också mer kritiskt inställda till kommunal service och ledarskapet i kommunen än beslutsfattare som anser att atmosfären är samarbetsinriktad (ibid., 57-59).

Tabell 6.3. Fullmäktigeledamöters bedömning av den interna atmosfären mellan olika aktörer inom kommunen. Andelen som anser att atmosfären är samarbetsinriktad (N=minst 917). KommunFinland-beslutsfattarenkät 2003.

	Avhoppare	Utslagna	Omvalda	Alla
Mellan ledande förtr.valda och ledande tj.inneh.	56	47	52	52
Mellan förtroendeorgan och förvaltningen i allm.	51	42	47	47
Mellan politiska grupper	45	31	43	42
Mellan olika sektorer/förvaltningsgrenar	31	25	29	29
Mellan kom. myndigheter och personalorg.	28	31	30	30
Mellan ledningen och personalen	33	35	29	31
Inom olika sektorer/förvaltningsgrenar	34	25	34	33
Index (medelvärde)*	3,2	3,1	3,2	3,2

Kommentar:

Frågan lyder: ” Hur värderar Ni den allmänna atmosfären mellan olika parter när det gäller skötseln av Er kommun? Värdera atmosfären på skalan 1 (mycket konfliktfylld) – 5 (mycket samarbetsinriktad).”

*Indexvariabeln anger medelvärdet på individens svar på den angivna skalan och kan således i teorin variera mellan 1 och 5.

Fullmäktigeledamöter som anser att relationerna mellan parterna i den politisk-administrativa organisationen är konfliktfyllda förväntas ha större benägenhet att hoppa av än de som ser atmosfären som samarbetsinriktad. Jämförelsen i tabell 6.3 visar att antagandet får inget stöd. Den sammantagna bedömningen, mätt med ett medelvärdesindex på samtliga sju item, visar inte några avsevärda skillnader mellan de olika grupperna.

6.4 Engagemanget i förtroendeuppdraget

Bristande motivation i rollen som politiker antas ha en koppling till avgångsbenägenhet. Det framstår som mer eller mindre självklart att omotiverade förtroendevalda har en högre avhoppsfrekvens än de som är motiverade. Det svenska kommunforskningsprogrammets rapport från 1981 visar att nivån på aktivitet var lägre bland avhoppare²¹ än bland dem som blev omvalda till fullmäktige. Aktiviteten mättes i den svenska undersökningen i termer av deltagande i utformning och skrivande av motioner, diskussionsinlägg vid fullmäktiges sammanträden, deltagande i sammanträden med sitt eget partis fullmäktige-grupp och yttranden i diskussionen vid gruppsammanträdena (Wallin m.fl. 1981b, 433-435). Å andra sidan kan kausalsambandet fungera i en annan riktning: ett mindre engagemang kan också vara en följd av beslutet att lämna förtroendeuppdraget. En studie av amerikanska kongressledamöter har visat att de som inte mera ställer upp i följande val har en tendens att försumma sina uppdrag under den sista mandatperioden (Tien 2001). När det gäller sannolikheten för att bli omvald eller utslagen verkar det rimligt att anta att ett starkt engagemang belönas och ett svagt engagemang bestraffas av väljarna.

Här granskas engagemanget utgående från tre typer av aktiviteter: bredden av politiskt deltagande, aktivitet inom partiet samt bredden och intensiteten av kontakter med olika aktörer.

Partiintern verksamhet

I beslutsfattarenkätens fråga om deltagande i partiintern aktivitet ombads respondenterna ange huruvida de deltar ”sällan” eller ”ofta” i de olika verksamheterna. Glöden i det lokala partiarbetet har på många håll falnat (Ruostetsaari 2005). ”Ofta” måste därför ses som ett relativt begrepp – man kan inte delta i sammanträden, tillställningar osv. oftare än de faktiskt äger rum.

²¹ Den svenska undersökningen skiljer mellan två typer av avhoppare. Till ”typ 1-avhoppare” räknas personer som avgår p.g.a. skäl som innebär ”någon typ av prioritering som baseras på bedömningar av olika uppföringar och belöningar som är förknippade med uppdrag som fullmäktigeledamot”. Med ”typ 2-skäl” till avhopp avses skäl som ”innebär en avgång efter många år som fullmäktigeledamot eller på grund av vissa mer eller mindre oundvikliga omständigheter som ålder, hälsa och avflyttning”. Tre fjärdedelar av avhopparna i undersökningen klassificerades som ”typ 1-avhoppare” (Wallin m.fl. 1981b, 424-425). Lägre nivå av aktivitet kunde noteras för typ 1-avhoppare. Aktivitetsmönstret för typ 2-avhopparna avvek däremot inte från mönstret för de omvalda (ibid., 433).

Tabell 6.4. Deltagande i partiintern verksamhet, andelen svarande som uppger att de deltagit ofta (värdena 4+5 (%)) på skalan 1 (=mycket sällan) - 5 (=mycket ofta), N=minst 907). KommunFinland-beslutsfattarenkät 2003.

	Avhoppare	Utslagna	Omvalda	Alla
Deltar i partiets gruppsammanträden	80	85	84	83
Deltar i kommunorganisationens sammanträden	49	69	68	63
Deltar i offentliga tillställningar som partiet ordnar	38	53	59	53
Representerar partiet vid olika tillställningar	18	24	36	30
Gör beredningsuppdrag för partiet	14	17	31	25
Skriver i partiets tidning	5	9	15	12
Index för partiaktivitet (medelvärde gruppvis)*	3,0	3,3	3,5	3,4

Kommentar:

Frågan lyder ”Hur ofta deltar Ni i det egna partiets verksamhet? Svara på skalan 1 (aldrig) – 5 (mycket ofta).”

*Indexvariabeln anger medelvärdet på individens svar på den angivna skalan och kan således i teorin variera mellan 1 och 5.

De allra flesta (83 %) fullmäktigeledamöterna deltar regelbundet i fullmäktigegruppens sammanträden. På den punkten avviker de som hoppar av endast marginellt från dem som ställer upp. Ett relativt klart mönster kan dock skönjas när det gäller de övriga verksamheterna (tabell 6.4). De fullmäktigeledamöter som efter undersökningstidpunkten avstod från kandidatur i kommunalvalet har genomgående varit mindre aktiva än de som ställde upp. Skillnaden mellan utslagna och omvalda är närmast obefintlig när det gäller de vanligaste formerna av partiverksamhet: deltagande i fullmäktigegruppens och den lokala partiorganisationens sammanträden och i offentliga tillställningar som partiet ordnat. I verksamhetsformer som förutsätter ett självständigt grepp och ett större personligt engagemang är avståndet mellan omvalda och utslagna större. De utslagna ligger närmare avhoppargruppen än de omvalda när det gäller att representera partiet vid olika tillställningar, göra beredningsuppdrag eller att skriva i partitidningen. Dessa aktiviteter är nödvändigtvis inte öppna för samtliga partirepresentanter, utan initiativet kommer från partiorganisationen. Medelvärdesindexet som sammanfattar aktiviteten i de uppräknade partiinterna verksamheterna bekräftar rangordningen: avhopparna deltar minst, de omvalda mest, medan de utslagna intar en mellanposition.

Kontakter med olika aktörer

Fullmäktigeledamöterna har inom ramen för sina uppdrag kontakter med ett antal olika aktörer. Bredden av och intensiteten hos ledamöternas kontaktnät varierar dock kraftigt (Pikkala 2005b, 48-50). Kontaktmönstren för de tre kategorierna av fullmäktigeledamöter,

uppdelade efter status i valet 2004, återges i tabell 6.5 i form av andelen svarande som minst en gång i veckan har kontakt med ifrågavarande aktör.

Tabell 6.5. Andelen fullmäktigeledamöter som minst en gång i veckan haft kontakt med nämnda aktörer (N=minst 908). KommunFinland-beslutsfattarenkät 2003.

	Avhoppare	Utslagna	Omvalda	Alla
Fullmäktigeledamöter	54	69	73	68
Invånarna i den egna kommundelen	57	62	66	63
Ledamöter i kommunstyrelsen	46	52	71	62
Ledande tjänsteinnehavare	42	40	57	51
Det egna partiet	35	53	54	50
Nämndmedlemmar	29	40	48	42
Annan personal i kommunen	33	33	39	37
Representanter för näringslivet	25	24	29	27
Frivilliga organisationer	17	22	24	22
Byalag/kommundelsföreningar	20	24	20	20
Massmedia	14	11	23	19
Annat parti (än det egna)	10	18	19	17
Regionens riksdagsledamöter	10	8	15	13
Grannkommuner	8	8	13	11
Personalorganisationer i kommunen	7	12	10	10
Andra samkommuner	5	5	10	8
Landskapsförbundet	5	2	7	6
Regionala samarbetsorgan	5	5	6	6
Index (medelvärde gruppvis)*	2,4	2,4	2,6	2,5

Kommentarer:

Frågan lyder: ”Hur ofta står Ni p.g.a. Era uppgifter i kontakt med följande instanser? Välj svarsalternativet som motsvarar Er kontakttäthet på skalan 1 (aldrig/mycket sällan), 2 (årligen), 3 (månatligen), 4 (varje vecka), 5 (dagligen).”

Antalet aktörer som uppräknas i frågebatteriet är 24. I tabellen anges endast aktörer som minst 5 % av de svarande varje vecka haft kontakt med.

*Indexvariabeln anger medelvärdet på individens svar på frågan enligt den angivna skalan. Indexets värde kan i teorin variera mellan 1 och 5 (ju högre värde, desto tätare kontaktnät).

Den tydliga huvudtendensen är att de som ställt upp och blivit omvalda har det bredaste kontaktnätet. Avhopparna visar betydligt lägre siffror än de omvalda när det gäller kontakterna till den kommuninterna politisk-administrativa organisationen: andra fullmäktigeledamöter, styrelse- och nämndledamöterna samt tjänstemannaledningen. De utslagna ligger på dessa punkter mellan avhopparna och omvalda. När det gäller umgänge med aktörer som finns utanför kommunalpolitikens kärnområde kan en större variation i rangordningen mellan avhoppare och utslagna noteras. Ett sammanfattande index mäter såväl bredden som intensiteten av kontaktnätet. I en jämförelse som gjorts med stöd av indexet framstår de som avgått frivilligt och de som blivit utslagna som lika.

Användning av olika påverkningskanaler

Den kommunala beslutsprocessen har inte varit föremål för något större vetenskapligt intresse i vårt land. Vi vet förhållandevis lite om på vilket sätt och med vilken framgång de förtroendevalda deltar i olika faser av beslutsprocessen. Beslutsfattarenkäten i KommunFinland har kartlagt förtroendevaldas politiska deltagande genom att räkna upp ett antal möjliga sätt att påverka beslutsfattandet i kommunen. De flesta deltagandeformer som listats i enkäten är öppna för alla medborgare, inte bara för förtroendevalda. Frågebatteriet mäter endast bredden i användningen av olika påverkningskanaler. Svartalternativen har begränsats till ja eller nej, utan närmare precisering av hur ofta eller i vilka sammanhang respondenten har utnyttjat ett visst sätt att påverka. Frågan innehåller inte heller någon tidsbegränsning, utan avser huruvida man över huvud taget någon gång använt nämnda påverkningskanaler.

En allmän granskning av fullmäktigeledamöters deltagande visar att en överväldigande majoritet har försökt påverka beredningen av ärenden, haft kontakt med föredragande tjänsteinnehavare, fört inofficiella handlingar, gjort förslag på kommunala sammanträden och spridit information till intresserade medborgargrupper (tabell 6.6). De flesta har också lyft upp ärenden till offentlig diskussion, försökt påverka genom föreningar, vänt sig till partiets kommunorganisation och lämnat in fullmäktigemotioner.

En jämförelse mellan avhoppare, utslagna och omvalda visar att avhopparna har de lägsta värdena och de omvalda de högsta värdena på nästan alla punkter. Differensens storlek varierar beroende på deltagandeform, men i merparten av de uppräknade formerna uppgår skillnaden mellan de två grupperna till över tio procentenheter. Offentlig debatt och fullmäktigemotioner är exempel på aktiviteter där avhopparna är betydligt passivare än de som blir omvalda. Fullmäktigeledamöter som ställer upp men blir utvisade av väljarna intar en mellanposition. På vissa punkter ligger de närmare avhoppargruppen och på andra närmare dem som förnyat sina mandat. När deltagandet beskrivs med hjälp av ett summativt index som anger hur många påverkningskanaler respondenten använt är avståndet till både avhoppare och omvalda lika stort (sista raden i tabell 6.6). Avhopparna har använt i genomsnitt 8,6 påverkningsformer. Medeltalet för de utslagna är 9,4 och för de omvalda 10,2. Skillnaderna är inte att betrakta som särskilt stora men mönstret är ändå tydligt och logiskt.

Tabell 6.6. Andelen svarande som använt påverkningskanalen (N=883). KommunFinland-beslutsfattarenkät 2003.

	Avhoppare	Utslagna	Omvalda	Alla
Följa med och påverka beredningen av ett ärende	92	92	96	95
Ta kontakt med föredragande tjänsteinnehavare	87	94	94	92
Föra inofficiella förhandlingar	86	89	93	90
Ställa förslag på kommunala sammanträden	83	84	92	89
Sprida information till intresserade medborgargrupper	77	82	89	85
Lyfta fram ärenden i den offentliga debatten	66	71	82	77
Ta kontakt med partiets kommunorganisation	61	72	72	69
Lämna in fullmäktigemotioner	59	72	72	69
Påverka genom organisationer/föreningar	63	69	72	70
Delta i kommuninvånarforum	52	63	65	62
Delta inom ramen för kommunal brukardemokrati	45	42	57	52
Ta kontakt med statliga myndigheter	32	32	45	41
Ta kontakt med kommunens personalorganisationer	29	37	39	36
Överklaga ett beslut eller framföra rättelseyrkande	19	25	26	24
Samla namn under ett uppprop	21	26	24	23
Delta i demonstrationer	6	5	13	10
Summindex (medelvärde gruppvis)*	8,6	9,4	10,2	9,7

Kommentarer:

Frågan lyder: ”Kommunens beslutsfattande kan påverkas på många olika sätt. Har Ni använt följande påtryckningsätt/-kanaler”.

*Indexet anger summan av påverkningskanaler som respondenten använt. Värdet på indexet kan variera mellan 0 och 16.

Det kan också nämnas att förtroendevaldas tilltro till de olika påverkningskanalernas effektivitet hänger ihop med användningen: de som använt ett visst sätt att påverka tror mera på att det aktuella sättet också leder till önskat resultat (Pikkala 2005b, 48). De skillnader som noteras mellan avhoppare, utslagna och omvalda när det gäller användningen av olika påverkningskanaler återspeglar sig följaktligen i uppfattningarna om effektivitet.

Dessutom hänger förtroendevaldas subjektivt upplevda inflytande samman med aktivitet i förtroendeuppdraget. De som använder mera tid för kommunalpolitiska aktiviteter, de som utnyttjar ett brett urval av påverkningskanaler och de som har ett stort kontaktnät upplever att de lyckas bättre i sina påverkningsförsök än de som är mindre aktiva (ibid., 46-50).

Precis som aktivitet, påverkas även det personliga inflytandet av de faktorer som behandlades i föregående kapitel, dvs. de socioekonomiska egenskaperna och ställningen i den kommunala förtroendeorganisationen. Det finns skäl att fråga sig huruvida skillnaderna mellan avhoppare, utslagna och omvalda när det gäller inflytande endast är en funktion av skillnaderna i socioekonomiska egenskaper eller ställningen i den kommunala hierarkin.

En kontroll för kön, position och senioritet visade dock att de skillnader mellan avhoppare, utslagna och omvalda som ovan redovisats består även när bakgrundsfaktorernas inverkan beaktats.

6.5 Sammanfattande analys

Analyserna sammanfattas med hjälp av logistiska regressioner. Den första analysen har frivillig avgång ($ja=1$, $nej=0$) som beroende variabel. I den andra analysen, med väljarstyrd avgång ($utslagen=1$, $omvald=0$) som beroende variabel, ingår endast de som ställt upp, de frivilligt avgångna har exkluderats. Som komplement till de två analyserna redovisas även analysen med omvald/icke-omvald som beroende variabel.

I samtliga analyser testas två modeller. I modell 1 i analyserna med frivillig avgång och omvald/icke-omvald som beroende variabler ingår följande oberoende variabler:

1. Partiaktivitet, indexvärde (se tabell 6.4)
2. Kontakter, indexvärde (se tabell 6.5)
3. Användning av påverkningsskanaler, indexvärde (se tabell 6.6)
4. Upplevt inflytande, värde på skalan 1-5 (se tabell 6.1B)
5. Synen på den interna atmosfären i beslutsfattandet, indexvärde (se tabell 6.3)
6. Upplever att kommunalpolitiken tar för mycket tid ($ja=1$) ($nej=0$)

Samliga sex variabler baserar sig alltså på KommunFinland-beslutsfattarenkäten från år 2003. De flesta av dessa variabler har ett inbördes samband med varandra. Ett multikollinnearitetstest visar dock att korrelationerna mellan variablerna inte är så höga att någon av dem borde exkluderas.

När det gäller analysen med utslagen/omvald som beroende variabel ingår endast de tre första variablerna som oberoende variabler i modell 1. Förklaringen till att en representant åker ut p.g.a. minskat väljarstöd ligger ju knappast i ledamotens subjektiva uppfattningar om sitt inflytande, om atmosfären i beslutsfattandet eller subjektivt upplevda tidsbrist.

Antalet svarande i beslutsfattarenkäten var 947. I den bivariata granskningen varierar antalet fall (N) för de sex variablerna mellan 899 och 928 beroende på storleken på det interna bortfallet i enkäten. Det bör noteras att antalet fall i regressionsanalysen med avhopp som beroende variabel är lägre ($N=837$) än i de bivariata analyserna. Det interna bortfallet i enkäten är olika i olika frågor, men i regressionsanalysen ingår endast de fall som har ett giltigt värde på samtliga variabler. I analysen med utslagna/omvalda som beroende variabel är antalet fall naturligtvis ännu lägre ($N=668$) i och med att frivilligt avgångna exkluderas.

I modell 2 inkluderas, utöver de ovan nämnda surveybaserade variablerna, de objektivt mätbara individvariabler som ingick i regressionsanalyserna i det föregående kapitlet (tabellerna 5.14-5.16). Det ger möjlighet att bedöma de ”subjektiva” och de ”objektiva” individvariablernas effekt på de beroende variablerna. Antalet fall är dock klart lägre än i analyserna i kapitel 5.

Vilka hoppar av?

Den bivariata granskningen tidigare i detta kapitel visade att fullmäktigeledamöter som avgår frivilligt skiljer sig på många punkter från de som ställer upp. De som väljer att hoppa av har försökt påverka färre frågor och har haft mindre framgång i sina påverkningsförsök. De har använt mindre tid i kommunala förtroendeuppdrag, men å andra sidan upplever de i högre grad att politiken är för tidskrävande. De som lämnar uppdraget visar mindre engagemang och aktivitet i uppdraget än de som ställer upp. Den multivariata analysen stöder dessa iakttagelser. Alla oberoende variabler i analysen, med undantag för tidsåtgången och uppfattningen om den interna atmosfären i kommunen, har en signifikant effekt på avhopsbenägenheten.

I huvudsak bekräftas de uppställda hypoteserna. Endast antagandet att ledamöter som upplever den kommunala atmosfären som konfliktfylld skulle visa en hög avgångsbenägenhet fick inget stöd. Faktorer som tyder på en upplevd obalans mellan uppoffringar och belöningar samt faktorer som ger uttryck för en låg grad av motivation och engagemang bidrar till förståelsen av vilka individer som avgår och vilka som söker återval.

Effekterna av de surveybaserade variablerna består även efter att de objektivt mätbara individvariablerna inkluderas i modell 2. Kön, ålder och partiets valvind (personen representerar ett parti som förlorar mandat i kommunen i det aktuella valet) överskrider nivån för signifikans. Att vara kvinna och att vara äldre ökar oddsen för avhopp mera än de övriga variablerna.

Tabell 6.7. Logistisk regression med frivillig avgång som beroende variabel (frivilligt avgångna=1, de som ställde upp=0).

	Modell 1				Modell 2			
	B	Wald	Exp(B)	Sign.	B	Wald	Exp(B)	Sign.
Partiverksamhet	-0.27	6.64	0.76	*	-0.35	9.71	0.70	**
Kontakter med olika aktörer	-0.66	8.92	0.52	**	-0.54	5.44	0.58	*
Anv. av olika påv.kanaler	-0.08	7.26	0.92	**	-0.08	6.50	0.92	*
Uppdraget för tidskrävande	0.31	2.85	1.37		0.35	3.07	1.41	
Subj. Inflytande i uppdraget	-0.28	6.99	0.76	**	-0.30	7.04	0.74	**
Positiv uppf. om intern atmosfär	0.11	0.60	1.11		0.04	0.06	1.04	
Kön (kvinna= 1)					0.88	20.63	2.40	***
Ung (<35 år=1)					0.24	0.40	1.27	
Äldre (65+ år=1)					1.04	14.82	2.82	***
Privatanställd					0.46	5.41	1.59	*
Endast en fullmäktigeperiod					-0.59	8.25	0.56	**
Styrelseledamot					-0.45	3.92	0.64	*
Ordförande i fmge/styr./nämnd					0.21	0.84	1.24	
Svagt personligt valresultat -00					-0.11	0.33	0.89	
Partiet förlorat mandat 2000-04					0.48	7.06	1.62	**
Vänsterpartiets representant					-0.22	1.04	0.80	
Konstant	2.56	13.71	12.93	.000	2.21	7.68	9.14	.006
Nagelkerke R square	0.128				0.209			
-2 Log likelihood	845.653				789.673			
N	837				835			

Signifikans *** < .001, ** < .01, * < .05

Hur skiljer sig de utslagna från de omvalda?

I ljuset av den bivariata granskningen tidigare i detta kapitel verkar de utslagna ha vissa egenskaper som skiljer dem från dem som väljs om. De som misslyckats att bli återvalda har satsat mindre tid på sina uppdrag. Deras engagemang, mätt med partiintern aktivitet, bredden i användningen av påverkningsskanalerna och tätheten i kontaktnätet, är också på något lägre nivå än hos de omvalda. I den multivariata analysen (modell 1) överskrider endast den variabel som beskriver representantens kontaktnät gränsen för signifikans: ett omfattande kontaktnät minskar risken att bli utslagen²².

När de objektivt mätbara individvariablerna tas med i analysen (modell 2) försvinner kontaktvariabelns effekt. Valresultatet, såväl det personliga som partiets, samt positionen som styrelsemedlem har den starkaste effekten på väljarstyrd avgång.

²² Den bivariata granskningen visade också att de som blir utslagna har riktat sina påverkingssträvanden mot färre ärenden och har i mindre utsträckning upplevt att de haft inflytande i besluten än de som blev omvalda. De tre subjektiva variablerna inflytande, tidskonflikt och atmosfär togs dock inte med i regressionsanalysen eftersom det verkar för långsökt att utgå från att det skulle finnas ett kausalsamband mellan dem och risken att bli utslagen.

Tabell 6.8. Logistisk regression med väljarstyrd avgång som beroende variabel (utslagna av de som ställde upp=1, omvalda av de som ställde upp=0).

	Modell 1				Modell 2			
	B	Wald	Exp(B)	Sign.	B	Wald	Exp(B)	Sign.
Partiverksamhet	-0.11	0.76	0.90		-0.05	0.10	0.96	
Kontakter med olika aktörer	-0.68	7.04	0.51	**	-0.42	2.37	0.65	
Anv. av olika påv.kanaler	-0.03	0.76	0.97		-0.07	2.76	0.93	
Kön (kvinna=1)					-0.52	4.04	0.59	*
Ung (<35 år=1)					-0.73	1.80	0.48	
Äldre (65+ år=1)					0.74	4.71	2.09	*
Privatanställd					-0.36	2.25	0.70	
Endast en fullmäktigeperiod					-0.03	0.01	0.97	
Styrelseledamot					-1.48	16.72	0.23	***
Ordförande i fmge/styr./nämnd					-0.38	1.45	0.68	
Svagt personligt valresultat -00					1.43	34.81	4.18	***
Partiet förlorat mandat 2000-04					1.01	20.06	2.74	***
Konstant	0.91	2.21	2.50	.137	-0.13	0.03	0.88	.870
Nagelkerke R square	0.038				0.278			
-2 Log likelihood	625.278				515.424			
N	668				668			

Signifikans *** < .001, ** < .01, * < .05

Tabell 6.9. Logistisk regression med andelen omvalda (av samtliga personer som var fullmäktigeledamöter omedelbart före valet) som beroende variabel (omvalda=1, frivilligt eller ofrivilligt avgångna=0).

	Modell 1				Modell 2			
	B	Wald	Exp(B)	Sign.	B	Wald	Exp(B)	Sign.
Partiverksamhet	0.19	4.18	1.21	*	0.23	5.38	1.26	*
Kontakter med olika aktörer	0.61	10.18	1.83	**	0.45	5.01	1.57	*
Anv. av olika påv.kanaler	0.06	4.93	1.06	*	0.08	6.79	1.08	**
Uppdraget för tidskrävande	-0.02	0.02	0.98		-0.16	0.82	0.85	
Subj. inflytande i uppdraget	0.37	15.05	1.44	***	0.31	9.24	1.36	**
Positiv uppf. om intern atmosfär	-0.05	0.16	0.95		-0.09	0.47	0.91	
Kön (kvinna=1)					-0.29	2.84	0.75	
Ung (<35 år=1)					0.24	0.48	1.28	
Äldre (65+ år=1)					-1.09	17.95	0.34	***
Privatanställd					-0.17	0.91	0.85	
Endast en fullmäktigeperiod					0.33	3.30	1.39	
Styrelseledamot					0.83	16.64	2.30	***
Ordförande i fmge/styr./nämnd					0.04	0.04	1.04	
Svagt personligt valresultat -00					-0.72	16.86	0.49	***
Partiet förlorat mandat 2000-04					-0.88	29.11	0.41	***
Vänsterpartiets representant					0.11	0.34	1.11	
Konstant	-3.29	28.54	0.04	.000	-2.20	9.53	0.11	.002
Nagelkerke R square	0.126				0.247			
-2 Log likelihood	1032.21				942.65			
N	837				835			

Signifikans *** < .001, ** < .01, * < .05

Slutligen bekräftar resultatet i tabell 6.9 att personligt inflytande, ett starkt kontaktnät och aktivt utnyttjande av olika påverkningskanaler banar väg för återval.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de variabler som beskriver belöningsunderskottet och engagemanget i uppdraget har en viss effekt med avseende på frivillig avgång från fullmäktige. Kopplingen till väljarstyrd avgång är att betrakta som svag.

7 HUR MOTIVERAS AVHOPPEN?

7.1 Inledning

På basis av iakttagelserna i de två föregående kapitlen har vi kunnat bilda oss en uppfattning om vilka egenskaper hos en fullmäktigeledamot som ökar benägenheten att lämna uppdraget i samband med val. Demografiska variabler påverkar, men effekten är inte att betrakta som stark. Avgångsfrekvensen är högre bland de äldsta och i viss mån även bland de yngsta fullmäktigeledamöterna än bland medelålders. Kvinnor har aningen högre avgångsbenägenhet än männen och privatanställda något högre än offentligt anställda. Resultaten visade också att avhopparna skiljer sig från dem som ställer upp när det gäller aktivitet, engagemang och inflytande i uppdraget: avhopparna är mindre aktiva och litar mindre på sina påverkningssjöhigheter än ledamöter som söker återval.

Det som vi ännu inte vet är *varför* avhopparna avgår. Vilka är orsakerna bakom beslutet att inte ställa upp? Är olika orsaker viktiga för olika grupper av avhoppare? Syftet med detta kapitel är att försöka besvara dessa frågor. Allra först ges en kort översikt över iakttagelserna i nordiska studier som haft som ambition att utreda grunderna till frivillig avgång bland kommunalpolitikerna.

I en svensk avhopparenkät från slutet av 1970-talet kartlades orsakerna till avgång i samband med kommunalval med hjälp av två frågor – i den ena räknades upp privata skäl och i den andra listades påståenden som avsåg politiska skäl²³ (Wallin m.fl. 1981b, 398). Avgångsskäl delades in i ”typ 1-skäl” och ”typ 2-skäl”. Typ 1 hänvisar till orsaker som förknippas med någon typ av ”belöningsunderskott”. Det kan handla om tid, pengar, uppskattning, inflytande eller allmän trivsel i uppdraget: politikern lämnar sitt uppdrag efter en avvägning mellan uppoffringar och belöningar (jfr Prewitt 1970a; Black 1972). Med typ 2-skäl avses dels omständigheter som kan uppfattas som mer eller mindre oundvikliga, såsom hög ålder, dålig hälsa och avflyttning, dels avgång efter en lång fullmäktigekarriär. Tre respondenter av fyra hänvisade till en eller flera orsaker som tyder på något slags belöningsunderskott, medan en fjärdedel hade endast hänvisat till de ”naturliga” typ 2-skälen (Wallin m.fl. 1981b, 424-425). Av de enskilda skälen var lång erfarenhet, hög ålder och omständigheter i förvärvsarbetet de tre viktigaste.

I en nyare svensk undersökning om avhopp bland fullmäktigeledamöter, som dock fokuserade på avgång under löpande mandatperiod, har privata orsaker visat sig vara viktigare än omständigheter som gäller den politiska sfären (Nielsen 2001, 105).

I Danmark gjordes en enkätundersökning bland avhoppare i samband med kommunalvalet 1994. Där visar rangordningen av enskilda avgångsskäl att lång karriär framstår

²³ Respondenterna ombads kryssa i de skäl som ansågs vara viktiga – det fanns m.a.o. ingen skala som mätte vikten av ett enskilt skäl.

som den viktigaste orsaken till avgång, 44 % av respondenterna menar att de varit med ”länge nok”. Tidskonflikt mellan förtroendeuppdraget och förvärvsarbetet kommer som god tvåa (38 %). Tidskonflikt mellan politik och familj var den tredje orsaken i rangordningen (27 %). Arbetsrelaterade skäl var m.a.o. viktigare än familjrelaterade (Pedersen 1997, 67). Kjær (2000) har i sin bearbetning av resultaten från samma avhopparenkät delat in motiveringarna för avgångsbeslut i tre huvudkategorier. I den första gruppen ingår avgång p.g.a. hög ålder, lång karriär och känslan av att man fyllt sin samhällsplikt, man ”takker af efter veloverstået udførelse” (ibid., 179). Sammanlagt 57 % av respondenterna hänvisade till ett eller flera skäl i denna grupp av avgångsskäl. I den andra gruppen ingår orsaker som har att göra med en tidskonflikt av något slag. Skäl som sorterar under den nämns av 53 % av svarspersonerna. Den tredje gruppen utgörs av skäl som ger uttryck för negativa erfarenheter i anslutning till uppdraget. Orsaker av detta slag åberopas av något färre (46 %).

Jacob Aars (1997) studie om rekrytering och omsättning i kommunalpolitiken bygger på ett empiriskt material som samlats in från fyra norska och fyra finska kommuner i början av 1990-talet. Empirin består dels av en enkät till väljare, dels av en enkät till *kandidater* i det närmast föregående kommunalvalet, valet 1991 i Norge och valet 1992 i Finland. Granskningen av ”begrunnelser for ikke å ta i mot renominasjon” (ibid., 186) i politikerkategori baserar sig på kandidatenkäten; kandidaterna i det föregående valet tillfrågades huruvida de kunde tänka sig att ställa upp i kommande kommunalval. Om svaret var nekande, ombads respondenterna ange grunderna till att inte ställa upp. Resultaten redovisas enligt en indelning i invalda och icke-invalda. En mindre del av respondenterna var invalda, dvs. sittande fullmäktigeledamöter under tidpunkten för undersökningen²⁴. För min undersökning är dock uttryckligen denna grupp av intresse. I ljuset av Aars resultat framstår omständigheter som har att göra med tidsanvändning som de mest betydelsefulla grunderna för avgång bland de norska representanterna. Den viktigaste enskilda motiveringen bakom avsikten att lämna fullmäktige är att uppdraget går ut över förvärvsarbetet, på andra plats kommer familjeskäl och på tredje plats fritidssysslorna (ibid., 188). Två norska studier av senare datum (Berglund 2005; Berglund & Winsvold 2005) har bekräftat att tidskonflikten är den tyngsta avgångsorsaken bland de kommunpolitiker som lämnar uppdraget i samband med val.

²⁴ Antalet svarspersoner som blivit invalda i fullmäktige var i den finska enkätundersökningen mycket liten (n=19), men i den norska delen något högre (n=70).

7.2 Dataunderlaget

Empirin i detta kapitel utgörs av en enkät till fullmäktigeledamöter som inte ställde upp vid kommunalvalet 2004. Enkäten var den andra i sitt slag. I samband med kommunalvalet 1996 gjordes en motsvarande undersökning, med samma kommunurval på 47 KommunFinland-kommuner och en likadan avgränsning av undersökningspopulationen (Pikkala 1998). Samtliga personer som var ordinarie ledamöter i urvalskommunernas fullmäktige före valet 2004 men som inte ställde upp i valet ingår i undersökningspopulationen. Fullmäktigeledamöters namn- och adressuppgifter som samlats in under hösten 2003 i anslutning till KommunFinland-beslutsfattareundersökningen utgjorde utgångspunkten för sammanställandet av avhopparpopulationen. Efter att kandidatuppställningen offentliggjordes i september 2004 jämfördes förteckningarna över sittande fullmäktigeledamöter och förteckningarna över kandidaterna med varandra, kommun för kommun. De ledamöter som inte fanns med på kandidatlistorna utgör populationen för avhopparenkäten. Från urvalet togs bort personer som avgått eller avlidit under det sista året av mandatperioden. Två fullmäktigeledamöter som vid den aktuella tidpunkten var ministrar exkluderades från urvalet, likaså ett par ledamöter som inte kunde nås per brev. Totala antalet avgående ledamöter som fick enkäten var 414. Antalet returnerade svar var 251, vilket ger en svarsprocent på 60 %. Andelen svarande var 14 procentenheter lägre än i den motsvarande enkätundersökningen år 1996.

Bortfallsanalysen enligt kön, ålder, parti och kommunstorlek visar att kvinnor hade högre svarsaktivitet än män (66 % / 56 %). Partivis varierade andelen svarande från Samlingspartiets 67 % till Vänsterförbundets 53 %. En dryg tredjedel av personerna i urvalet var yngre än 50 år. Ungefär hälften av dem besvarade enkäten. Andelen svarande ökar med ålder, av de som fyllt 70 år svarade över 80 %. Mellan olika storleksklasser av kommuner finns inga betydande skillnader. Någon viktning med avseende på de underrepresenterade grupperna har inte företagits, men skevheterna skall hållas i minnet vid tolkningen av resultaten. I bilaga 7.1 ges fördelningen hos svarspersonerna enligt de viktigaste bakgrundsvariablerna.

I detta sammanhang bör det ännu påpekas att den grupp av individer som i kapitel 6 definierades som avhoppare är på personnivå inte identisk med den grupp av individer som avses i detta kapitel. Undersökningspopulationerna är med några få undantag desamma, men alla de som besvarat avhopparenkäten 2004 har inte besvarat beslutsfattarenkäten 2003.

7.3 Orsakerna bakom frivillig avgång

Några inledande anmärkningar

Orsakerna till avhopp kartlades i avhopparenkäten dels genom ett frågebatteri med fasta svarsalternativ, dels genom att be respondenterna med egna ord beskriva varför de lämnar uppdraget. I det strukturerade frågebatteriet listades sammanlagt 27 tänkbara orsaker i form av påståenden. Frågerubriken löd: ”Vilka förhållanden hade betydelse för att Ni inte ställde upp som kandidat i höstens kommunalval? Värdera påståendena på skalan 1 (ingen betydelse) – 5 (stor betydelse).”²⁵

Det kan genast noteras att den stora majoriteten av respondenterna uppger att flera olika skäl varit av vikt – att en svarsperson pekat ut en enda omständighet som betydelsefull för beslutet att hoppa av hör till undantagen. Över 90 % av respondenterna har utnyttjat möjligheten att även med egna ord belysa de omständigheter som bidragit till beslutet att lämna fullmäktige. Många av kommentarerna är dessutom rätt grundliga. De fria svaren har nyanserat bilden av avhopp som fenomen och även delvis gett ett annat perspektiv än svaren på de färdigt formulerade påståendena.

Ett par anmärkningar är på sin plats när det gäller validiteten av det empiriska underlaget för kapitlet. För det första kan svaren på påståendena inte helt entydigt tolkas som direkta *skäl* till avhopp – det är möjligt att resultaten i vissa fall snarare ger uttryck för respondentens erfarenheter än egentliga avgångsorsaker (jfr Wallin m.fl. 1981b, 411).

Den andra anmärkningen gäller både frågebatteriet och de öppna svaren. I flera studier av motiven för frivillig avgång har forskarna uttryckt sina misstankar mot uppriktigheten i respondenternas svar. Avhopparna kan tänkas framhäva motiveringar som är socialt accepterade och tona ned orsaker som är kontroversiella (t.ex. Pedersen 1997, 68; Aars 1997, 169). Familjeskäl kunde vara ett exempel på socialt accepterade avgångsorsaker. Groseclose & Krehbiel (1994) har kommenterat resultaten som avser amerikanska kongressledamöters avhopp i något spydiska ordalag som *apple-pie excuse of wanting “to spend more time with the family”* (idib., 93). Det är inte uteslutet att respondenterna i den aktuella undersökningen framhäver orsaker som kan uppfattas som socialt accepterade framom skäl som av en eller annan anledning är svåra att erkänna, trots att respondenterna visste att svaren behandlas konfidentiellt. Ett exempel på en avgångsorsak som ingen har nämnt i den öppna frågan men som någon av respondenterna med stor sannolikhet haft i tankarna är rädslan att bli utslagen. Dessvärre saknades detta perspektiv i den i övrigt mycket omfattande listan av möjliga orsaker i den strukturerade frågan.

²⁵ Några av de enskilda påståendena i den finska enkäten är identiska med påståendena i de nordiska enkäterna som berördes i inledningen. I den finska undersökningen är antalet påståenden dock klart större. Särskilt skäl som ger uttryck för negativa erfarenheter om fullmäktigearbetet eller omständigheterna inom det egna partiet är mera framträdande i den finska enkäten.

Detta ger anledning till en tredje anmärkning. Man måste vara medveten om att tolkningen av situationen påverkas av den konkreta formuleringen av frågan. Alla tänkbara orsaker kan inte listas upp som svarsalternativ och då finns det en risk för att någon viktig omständighet försummas. Å andra sidan kan en mindre viktig orsak som finns med bland svarsalternativen framstå som viktigare än den de facto är i förhållande till andra skäl.

I redovisningen av resultaten har påståendena delats in i kategorier. Lång erfarenhet och hög ålder utgör den första gruppen. Båda kan uppfattas som uttryck för "naturlig omsättning". Den andra gruppen består av motiveringar som förknippas med tidskonflikt av något slag. Den tid som deltagandet i kommunalpolitiken kräver kan tära på familjelivet, förvärvsarbetet, fritidsintressena eller skötseln av andra förtroendeuppdrag. I den tredje gruppen finns orsaker som vittnar om frustration på grund av omständigheter i fullmäktigearbetet. Motiveringar som har att göra med negativa erfarenheter i anslutning till det egna partiet eller den egna fullmäktigegruppen utgör den fjärde gruppen. De mer eller mindre tvingande skälen utgör den sista av grupperna. Svartsfördelningen för hela frågebatteriet visas i tabell 7.1. I den sista kolumnen anges förändringen i förhållande till resultaten från 1996 års enkät.

Avgångsskälens granskas med hänsyn till gruppstillhörighet: respondentens kön, ålder, senioritet och andra variabler som är relevanta för den aktuella gruppen med avgångsorsaker. Efter varje block av orsaker visas en tabell med gruppvisa resultat med avseende på utvalda påståenden. Även förändringar i förhållande till resultaten år 1996 lyfts fram. Den bild som förmedlas genom svaren på den strukturerade frågan kompletteras med inslag ur respondenternas fria kommentarer. Det bör noteras att av 89 % av respondenterna var finskspråkiga och 11 % svenskspråkiga. Följaktligen har största delen av svaren på den öppna frågan getts på finska. De finskspråkiga kommentarerna har översatts till svenska, med ambitionen att nå den rätta nyansen och andemeningen i svaren.

Tabell 7.1. Orsaker till avhopp. Rangordning och svarsfördelning (%) år 2004 samt förändring i förhållande till år 1996. Avhopparenkät 1996 (N=281-309) och avhopparenkät 2004 (N=230-241).

	RANG 2004	Ingen bety- delse (1+2)	(3)	Stor bety- delse (4+5)	Förändr. i förh. till 1996 (%-enh.)
1. HÖG ÅLDER OCH SENIORITET					
a) Jag har varit med tillräckligt länge*	1	33	10	57	+4
b) Jag är för gammal för att ställa upp*	9	69	11	20	-3
2. TIDSKONFLIKT					
c) Mina personliga förhållanden har förändrats (t.ex. ett nytt jobb)*	2	59	7	34	+2
d) Fullmäktigeuppdraget går för mycket ut över mitt förvärsarbete*	4	64	10	27	+8
e) Fullmäktigeuppdraget inkräktar för mycket på familjelivet*	5	59	15	26	+6
f) Fullmäktigeuppdraget går för mycket ut över mina fritidsintressen*	6	58	18	24	+3
g) Jag vill koncentrera mig på mina andra förtroendeuppdrag	21	82	9	8	-3
3A. NEGATIVA ERFARENHETER I ANSLUTNING TILL FULLMÄKTIGEARBETET					
h) En liten klick inom kommunen styr och ställer*	3	56	11	32	-2
i) Fullmäktige blir alltför ofta överkörd av andra kommunala organ*	7	63	14	23	-7
j) Fullmäktige blir alltför ofta överkörd av de ledande tjänsteinnehavarna i kommunen*	8	62	17	22	-6
k) Fmge-uppdr. är otacksamt p.g.a. den kritik allmänheten riktar mot kom.politikerna	14-15	73	15	12	-3
l) Personligen har jag inte haft inflytande i fullmäktige*	16-17	79	10	11	-11
m) Jag anser att arvodena för fullmäktigearbetet är för låga	16-17	78	11	11	+3
n) Förhållandet mellan ledande tjänsteinnehavare och förtroendevalda är dåligt	20	75	17	9	-3
o) Jag har inte tillräckliga kunskaper för att ta del i de beslut som behandlas i fmge	23-24	86	8	6	-2
p) Jag har inte orkat sätta mig in i alla föredragningshandlingar	23-24	82	12	6	-1
q) Jag upplever att fullmäktige bara fattar svåra och tråkiga beslut	25-26	87	8	4	-1
3B. NEGATIVA ERFARENHETER I ANSLUTNING TILL PARTIET					
r) Jag har inte fått det stöd från mitt parti som jag hade väntat mig*	10	71	11	18	0
s) En liten klick inom partiet styr och ställer*	11	69	13	17	-5
t) Det finns för mycket motstridigheter inom min fullmäktigegrupp*	12-13	76	10	14	-1
u) Det finns för mycket motstridigheter mellan de olika partigrupperna	12-13	72	15	14	+1
v) Mitt parti/min fullmäktigegrupp har inte lyckats påverka besluten i fullmäktige	14-15	79	10	12	+2
x) Jag har inte haft inflytande i mitt parti/i min grupp*	18-19	78	12	10	-3
y) Vill inte längre repr. mitt parti, eftersom jag inte delar dess uppfattn. i viktiga frågor	22	85	7	7	-2
4. MER ELLER MINDRE TVINGANDE ORSAKER					
z) Jag ställde inte upp på grund av hälsoskäl	18-19	86	4	10	0
å) Valbarhetsbestämmelserna hindrade mig från att kandidera	25-26	95	1	4	0
ä) Jag har ej blivit tillfrågad att kandidera	27	95	3	2	0

Kommentar: Frågan lyder ”Vilka förhållanden hade betydelse för att Ni inte ställde upp som kandidat i hös- tens kommunalval? Värdera påståendena på skalan 1 (ingen betydelse) – 5 (stor betydelse).”

*Påståendena märkta med asterisk granskas enligt olika grupper av respondenter i separata tabeller

Lång erfarenhet eller hög ålder som avgångsorsak

Jag har varit med tillräckligt länge. Det finns en stor variation bland avhopparna när det gäller längden av fullmäktigeerfarenhet. Vissa avgår efter en enda period, andra efter en kommunalpolitisk karriär som varat i årtionden. Lång tid i förtroendeuppdrag framstår i ljuset av svaren till det långa frågebatteriet som den entydigt viktigaste enskilda orsaken till avhopp. Över hälften (57 %) av respondenterna uppger att lång erfarenhet har varit av stor betydelse för beslutet att avgå. I regel ökar andelen svarande som hänvisar till lång erfarenhet med ökande senioritet och stigande ålder. Det är anmärkningsvärt att redan bland ledamöter som avgår efter sin andra period i fullmäktige är flertalet (55 %) av den åsikt att de varit med tillräckligt länge (tabell 7.2). Det något förvånande resultatet torde ha sin förklaring i att de allra flesta respondenterna i denna grupp har före sitt fullmäktigeuppdrag suttit i en nämnd eller i ett annat kommunalt förtroendeuppdrag. Den sammanlagda erfarenheten i kommunalpolitik är m.a.o. längre än enbart tiden i fullmäktige. Det som upplevs som "tillräckligt länge" verkar dock vara i högsta grad subjektivt.

Ingen könsskillnad kan noteras när det gäller lång erfarenhet som avgångsmotivering. Jämförelsen med motsvarande resultat från år 1996 visar att det har skett en ändring på den punkten. Då var andelen svarande som hänvisade till lång erfarenhet betydligt större bland männen (59 %) än bland kvinnorna (43 %). Förändringen återspeglar den gradvisa utjämning som skett mellan könen när det gäller senioritet: i 1996 års undersökning var andelen kvinnor med fullmäktigeerfarenhet från bara en eller högst två fullmäktigeperioder klart högre än i 2004 års enkätundersökning. En likadan utveckling kan inte noteras bland de manliga avhopparna. Shirin Ahlbäck Öberg (2007, 171) konstaterar i en färsk studie av avhopp från svenska riksdagen att kvinnor och män drar i olika skeden av sin karriär slutsatsen att de varit med tillräckligt länge: de yngre kvinnorna uppger i betydligt högre grad än de yngre männen att de varit med tillräckligt länge. Det i sig bekymmersamma resultatet baserar sig på relativt få observationer. Iakttagelsen väcker dock frågan om utvecklingen i finska kommuner gått i samma riktning: är det så att kvinnor i yngre ålder och efter en kortare tid i förtroendeuppdraget än männen upplever att de redan gjort sitt, eller fått nog. Resultaten i kapitel 5 visade att kvinnliga fullmäktigeledamöter i Finland har en större tendens att avgå redan efter den första perioden jämfört med männen. En jämförelse av de kvinnor och de män som återoppar lång karriär som avgångsorsak visar dock att det inte finns någon betydande skillnad mellan könen varken när det gäller ålder eller fullmäktige-karriärens längd.

Många av de ledamöter som har flera mandatperioder bakom sig antyder i sina fria kommentarer att de stiger åt sidan för att bana väg för yngre kandidater. En del av de avhoppare som vill ge plats åt nykomlingar har dessutom en egen skyddsling: son, dotter, äkta hälft eller annan närstående. Beslutet att avgå ha tagits först efter att en "arvtagare" ställt upp eller redan kommit in i kommunalpolitiken. För dessa avhoppare tycks det vara

viktigt att en tät kontakt till kommunpolitiken består i och med att en familjemedlem eller någon betrodd är med: ”Min hustru ställer upp i stället för mig”, ”Jar hittat en yngre kandidat som kan ta över och föra vidare de frågor jag arbetat för”, ”Från familjen var min man före mig 8 år i fullmäktige, jag 12 år i fullmäktige, nu ställde sonen upp och blev invald”.

Flera veteranpolitiker har också i svaren till den öppna frågan framfört ett skäl som är kännetecknande endast för denna grupp av avhoppare. De hänvisar till trötthet och motivationsproblem utan att samtidigt ge uttryck för negativa erfarenheter från varken fullmäktigeuppdraget, förhållandet till det egna partiet eller från andra aspekter i det politiska livet.

Jag är för gammal för att ställa upp. Även om avhopparna i genomsnitt är klart äldre än ledamöter som söker återval, finns hög ålder i ljuset av enkätresultaten inte bland de viktigaste avgångsorsakerna. Var femte (20 %) respondent hänvisar till hög ålder som grund för att inte ställa upp. Respondenten ska ha fyllt 70 för att den höga åldern ska framstå som den tyngsta orsaken till avhopp (tabell 7.2). Majoriteten av 60-69-åriga avhoppare anser inte att de är för gamla att bli nominerade, utan pekar ut andra omständigheter som viktigare orsaker till sina avgångsbeslut. Att det inte finns någon könsskillnad när det gäller ålderns betydelse som avgångsskäl är förvånande mot den bakgrunden att medelåldern bland kvinnliga avhoppare är 3 år lägre än bland männen²⁶.

Tabell 7.2. Lång erfarenhet och hög ålder som avgångsskäl: andel respondenter som anser att nämnda omständigheter haft stor betydelse för beslutet att hoppa av (variabelvärden 4+5, %). KommunFinland-avhopparenkät 2004.

	Med tillräckligt länge	För gammal för att ställa upp
Samtliga	57	20
Kön		
Kvinna	56	19
Man	58	21
Ålder		
Under 40 år	12	0
40-49 år	42	0
50-59 år	58	10
60-69 år	79	35
Minst 70 år	72	76
Antal fullmäktigeperioder		
Endast 1 period	10	14
2 perioder	55	17
3 perioder	71	21
Minst 4 perioder	87	26

²⁶ Samma åldersskillnad kan noteras bland alla fullmäktigeledamöter under perioden 2001-2004. Medelåldern hos kvinnliga fullmäktigeledamöter som blev invalda i valet 2000 var 45,4. Medelåldern hos manliga invalda var 3 år högre (källa: justitieministeriets kandidatregister).

Omständigheter utanför politiken: tidskonflikt

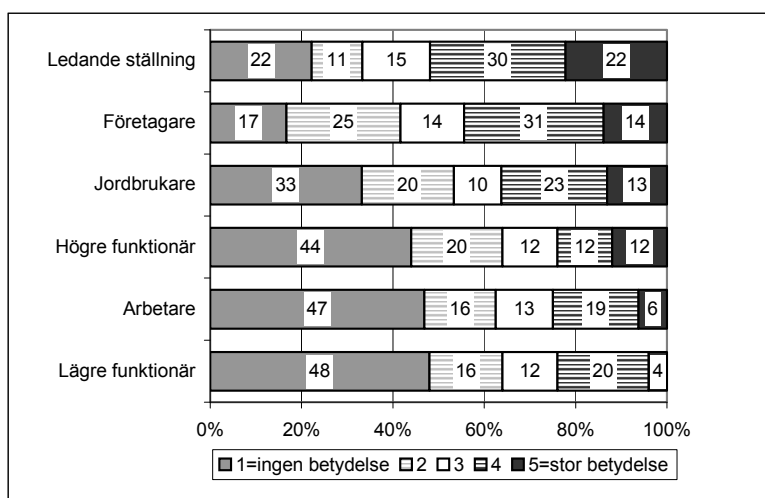
Tre fullmäktigeledamöter av tio upplever att uppdragen i kommunalpolitiken tar för mycket tid (se kapitel 6.3). Andelen var lika hög bland de som hoppade av som bland de som blev omvalda, trots att den faktiska tidsåtgången i den senare gruppen var betydligt större än i den förra. Att förtroendeuppdraget är för belastande och tär på familjelivet, förvärvsarbete eller fritidsintressen hör till orsaker som nämns av relativt många avhoppare. Dessa tre orsaker är sinsemellan jämnstarka – omkring var fjärde respondent hänvisar till dem. Läget har ändrats i förhållande till år 1996. En jämförelse av resultaten från de två tidpunkterna visar att vikten av samtliga privata orsaker, och särskilt betydelsen av familje- eller arbetsrelaterade omständigheter, har ökat. Jämför man däremot uppgifter om förtroendevaldas tidsanvändning i kommunala uppdrag under åren 1995 och 2003 i samma kommunurval kan ingen ökning noteras (Pikkala 2005b, 33). I det följande granskas de tidsanvändningsrelaterade skälen mera i detalj.

Mina personliga förhållanden har förändrats (t.ex. ett nytt jobb). Den i rangordningen viktigaste avgångsorsaken efter lång erfarenhet är förändringar i personliga förhållanden; 34 % av respondenterna uppger att förändrade omständigheter ligger bakom beslutet att hoppa av. Man vill på grund av förändringarna i privatlivet nedprioritera fullmäktigeuppdraget. På basis av respondenternas svar på den öppna frågan verkar de avsedda omständigheterna vara av mycket varierande slag: det kan vara fråga om byte av arbetsplats, omorganiseringar i arbetet, utbrändhet eller andra arbetsrelaterade skäl. I yngre generationer hör familjeökning till de saker som nämns av många. Flera kvinnliga avhoppare som fått barnbarn berättar att de nu vill ägna den tid som befrias från förtroendeuppdragen till att ta hand om sina barnbarn. I vissa fall har en skilsmässa tärt på krafterna. Ibland ligger makas/makes allvarliga sjukdom eller bortgång i bakgrunden. Förvånansvärt många respondenter som befinner sig i övergången från arbetsliv till pensionering har i sina fria kommentarer hänvisat till viljan att freda sina pensionsdagar för politiken. Relativt sett minskar betydelsen av förändrade privata omständigheter dock med stigande ålder och tilltagande senioritet. Orsaken framstår som den allra viktigaste bland avhoppare under 40-årsåldern (58 %). Inte heller bland de som avgår efter sin första period i fullmäktige överstiger något annat skäl vikten av förändrade omständigheter (45 %).

Fullmäktigeuppdraget går för mycket ut över mitt förvärvsarbete. Respondentens ställning på arbetsmarknaden påverkar upplevelsen av konflikt mellan förvärvsarbetet och förtroendeuppdraget. Särskilt personer som arbetar i ledande ställning avgår med hänvisning till arbetslivets krav. Även företagare och jordbrukare har mera problem med att kombinera arbete och förtroendeuppdrag än genomsnittsavhopparen (figur 7.1). En granskning enligt arbetsgivarsektor avslöjar att kombinationen jobb-förtroendeuppdrag spelar mycket mindre

roll för kommunanställdas avgångsbeslut än för avhoppare som jobbar inom den privata sektorn, antingen som löntagare eller företagare (tabell 7.3). Resultatet bekräftar åtminstone delvis de farhågor som ofta framställs i den offentliga diskussionen: när en privatanställd lämnar politiken sker det framför allt på grund av problemen att få jobbets och förtroendeuppdragets krav att gå ihop.

Man kunde vänta sig att arbetslivets krav och därmed också konflikten mellan förvärvsarbete och förtroendeuppdrag inom politiken är störst hos avhoppare i åldersgruppen under 40 år. En jämförelse mellan olika kohorter visar dock att den nämnda orsaken är ungefär lika viktig hos alla ålderskategorier under 60 år. Det finns heller inte någon signifikant skillnad mellan kvinnor och män när det gäller avhopp med hänvisning till arbetsrelaterade skäl.



Figur 7.1. "Fullmäktigeuppdraget går för mycket ut över mitt förvärvsarbete", orsaken av stor betydelse (4+5, %) enligt ställning i arbetslivet. KommunFinland-avhopparenkät 2004.

Fullmäktigeuppdraget inkräktar för mycket på familjelivet. Föräldrar till minderåriga barn upplever i klart större utsträckning än en avhoppare som inte har barn eller vars barn redan är vuxna att uppdraget inkräktar på familjelivet. En annan iakttagelse som är närmast att betrakta som en självklarhet berör kopplingen mellan ålder och familjescäl: avhoppare som är under 50 år meddelar oftare än äldre respondenter att förtroendeuppdraget tär på familjelivet. Kvinnor upplever familjerelaterad tidskonflikt i något större utsträckning än män. Könsskillnaden förstärks om man avgränsar granskningen till respondenter som har barn: för kvinnor med minderåriga barn framstår familjeliv som den viktigaste enskilda orsaken till avgång. Hälften av de kvinnliga avhoppare som har barn, mot bara en tredjedel av

männen, uppger att politiken tar för mycket tid från familjelivet. Här finns det skäl att påpeka att det finns en viss risk för att man på basis av resultatet gör omotiverade generaliseringar. Att kvinnor med minderåriga barn avgår i större utsträckning än männen med hänvisning till familjeskäl gäller uttryckligen i avhopparpopulationen. Det finns en stor mängd kvinnliga fullmäktigeledamöter med minderåriga barn som ställer upp för återval.

Det är intressant att notera att familje- och arbetsrelaterade avgångsskäl är jämnstarka i Finland, medan förvärvsarbete i andra nordiska länder verkar vara en viktigare orsak att lämna kommunalpolitiken (Pedersen 1997, 66-69; Wallin m.fl. 1984b, 412; Nielsen 2001, 91-92; Aars 1997, 186). Ser man i det finska fallet endast till den grupp av respondenter som förvärvsarbetar, framstår tidskonflikt i förhållande till arbetslivet som något viktigare än tidskonflikt i förhållande till familjelivet. Om man ytterligare konstanthåller respondentens kön finner man att de två orsakerna är lika viktiga för kvinnor, men för de förvärvsarbetande männen väger jobbets krav tyngre (36 %) än familjelivets (25 %).

Tabell 7.3. Tidskonflikt som avgångsskäl: andel respondenter som anser att nämnda omständigheter haft stor betydelse för beslutet att hoppa av (variabelvärden 4+5, %). KommunFinland-avhopparenkät 2004.

	Personliga förhållanden förändrats	Går ut över förvärvsarbetet	Inkräktar på familjelivet	Går ut över fritidsintressena
Samtliga	34	27	26	24
Kön				
Kvinna	36	28	29	29
Man	32	26	22	19
Ålder				
Under 40 år	58	40	54	31
40-49 år	44	37	41	26
50-59 år	35	38	21	33
60-69 år	21	7	15	10
Minst 70 år	19	0	4	9
Antal fmge-perioder				
Endast 1 period	45	33	36	25
2 perioder	37	28	21	24
3 perioder	29	27	27	29
Minst 4 perioder	27	20	20	19
Arbetsgivare				
Kommunsektorn	37	22	33	35
Staten	33	38	25	32
Privat	56	47	30	40
Företagare/själv sysselsatt	34	39	30	15
Ej i arbetslivet	16	12	4	20
Familjeförhållanden				
Minderåriga barn	36	34	42	22
Ej minderåriga barn	33	24	19	24

Fullmäktigeuppdraget går för mycket ut över mina fritidsintressen. Det var oväntat att fritidsintressen nämns som avgångsmotiv nästan lika ofta som förvärvsarbete och familjeskäl. Kvinnor hänvisar till tidskonflikt mellan fritid och politiska uppdrag i högre grad (29 %) än män (19 %). Respondenter i arbetsför ålder betraktar den bristande tiden för hobbyer som ett större problem än pensionärer. Löntagare vill i större utsträckning än politikerna med företagarbakgrund satsa mera tid på sina hobbyer i stället för förtroendeuppdragen.

Vill koncentrera mig på ett litterärt projekt som jag haft på hälft en längre tid. Det kräver tid och koncentration.

- kvinnlig fullmäktigeledamot i 50-årsåldern

Vill ge utrymme för nya vindar, mera tid för familjen, för mig själv och för att skapa konst, vill finna nya härliga saker, hinna och orka hjälpa medmänniskor, delta mera i välgörenhet.

- kvinnlig fullmäktigeledamot, 60+, efter en lång karriär i fullmäktige

Trött att åka på möten när andra under sin fritid sysslar med motion mm., jag bara sitter på möten och driver ”andras” och samhällets ärenden.

- kvinnlig fullmäktigeledamot efter en lång karriär i fullmäktige

I avhopparnas svar till de öppna frågorna kan man skönja ytterligare en nyans när det gäller tidsanvändning: rätt många vill helt enkelt ha mera tid för något annat, utan att det är frågan om vissa på förhand planerade sysslor.

Jag har varit för länge med i beslutsfattandet, från 35-åring till 54-åring. Nu vill jag själv bestämma över min tidsanvändning, njuta av barnbarnen.

- kvinnlig fullmäktigeledamot med mångsidig erfarenhet från förtroendeuppdrag

Sedan 1970 har jag varit bunden av kalendern, alltid skött andras ärenden i fackföreningen och i politisk verksamhet och eftersom jag kommer att pensionera mig ...så vill ja leva ”kvalitetstid”...

- manlig fullmäktigeledamot i 60-årsåldern

För relativt många avhoppare bildar kombinationen av familjelivets, förvärvsarbetets, fritidsintressenas och förtroendeuppdragens krav en härva som lett till ett avgångsbeslut.

Familjeskäl, barnens hobbyer, egna och makens oregelbundna arbetstider – för mycket att pussla ihop när det gäller tidsanvändning.

- kvinnlig fullmäktigeledamot som avgår efter den första fullmäktigeperioden

Första barnet i familjen föds snart. Jag hade för många förtroendeuppdrag samtidigt. För mycket är för mycket. En ung kvinna har ett trovärdighetsproblem i kommunalpolitiken som domineras av medelålders män.

- kvinnlig fullmäktigeledamot som avgår efter den första fullmäktigeperioden

Egen hälsa, ökad stress i det egna arbetet, ständiga förändring och utvecklande i arbetet, tar musten ur en gammal man, orkar inte mera vara intresserad av politiken...

- manlig fullmäktigeledamot under 60 år, med en medellång fullmäktigeerfarenhet

Jag vill koncentrera mig på mina andra förtroendeuppdrag. En relativt liten del (8 %) av de som lämnade fullmäktigeuppdraget uppgav att de hellre vill koncentrera sig på sina övriga förtroendeuppdrag. Endast i undantagsfall avsågs ett politiskt värv på högre nivåer än den kommunala. Merparten av de avhoppare som nämnde andra uppdrag som skäl för avgång hänvisade till uppgifter som låg utanför den partipolitiska sfären, främst förtroendeuppdrag inom olika intresse- eller ideella organisationer, näringslivets organisationer eller kyrkan. En minde andel hänvisade till medlemskap i en kommunal nämnd.

Negativa erfarenheter i anslutning till fullmäktigearbetet

Avhopp från förtroendeuppdrag tolkas inte sällan som ett tecken på den representativa demokratins kris. Avgången antas vara en reaktion på politikernas missnöje och frustration med avseende på sitt uppdrag. Med tanke på den kommunala demokratins tillstånd är det av central betydelse att utreda huruvida representanternas negativa erfarenheter i anslutning till uppdraget ligger bakom avgångsbeslutet. Negativa erfarenheter kan vara av varierande slag. I den strukturerade frågan utreds vilken betydelse maktkoncentration, fullmäktiges svaga ställning, avsaknaden av personligt inflytande, dåligt samarbetsklimat eller allmänhetens kritiska hållning har haft för beslutet att lämna uppdraget. Även missnöjet med den ekonomiska ersättningen för fullmäktigeuppdraget ingår i serien av påståenden om uppdragsrelaterat missnöje.

En liten klick inom kommunen styr och ställer. ”Klickstyre” i kommunen hör till de viktigaste grunderna bakom frivillig avgång. För var tredje respondent (32 %) har maktkoncentrationen spelat en viktig roll när de tagit sitt beslut att inte ställa upp för återval. Kvinnor ser ut att skylla på klickväldet något oftare än männen. De som lämnar uppdraget efter den första fullmäktigeperioden är mera benägna att hänvisa till klickvälde i kommunen (tabell 7.4). Dessa skillnader är dock inte statistiskt signifikanta. Många respondenter ger i de öppna svaren uttryck för sin frustration över maktkoncentrationen:

En liten kommun där några personer är så addikerade vid makten, att systemet blir trögt, ineffektivt, gammalmodigt och dyrt för samhället. Även media är en nidbild av demokratin, då redaktörernas personliga relationer färgar deras artiklar. Kommunalpolitiken är också en rolig fars, mycket intressantare än den lokala teatern.

- representant för valmansförening, avgår efter sin första period

Ofta känns det som om besluten fattades av en liten grupp som ryms in i en enda taxi. De verkligt viktiga ärendena diskuteras ganska lite i fullmäktigegruppen. De som har varit med länge åker på samma trygga spår.

- samlingspartist från en relativt stor kommun

Personer som suttit på samma poster 20-30 år gör mullvadsarbete för att hindra andra att komma fram. Särskilt kvinnor, vi duger att ställa upp i valet och utnyttjas för ”jämställdhets-

procenten” men när ledande poster fördelas finns inget utrymme, stockkonservativa egoistiska gamla gubbar....Tar alltför mycket tid. Jag har suttit i fullmäktige, olika nämnder. Jag upplever att väljarna inte förstår hur mycket av min fritid som går åt att sätta sig in i olika viktiga ärenden. Mycket är lagstadgade rättigheter och kommunens ekonomi urusel. Kommuninvånarna vill att man ska satsa än på det ena än på det andra. Skall detta göras med lånade pengar, vem betalar nya simhallar, vägar etc. Svåra beslut.

Kommunens litenhet leder till att demokratin förverkligas dåligt. Många förtroendevalda är släkt med tjänstemännen eller kommunens anställda eller annars beroende av kommunen.

- kvinnlig fullmäktigeledamot från en liten kommun, 3 perioder i fullmäktige

En viktig målsättning för kommunallagsreformen i mitten av 1990-talet var uttryckligen att förstärka fullmäktiges roll i kommunalt beslutsfattande. Fullmäktiges svaga ställning hörde då och hör även nu till standardteman i diskussionen kring den kommunala demokratis tillstånd. Särskilt tjänstemännens starka position på fullmäktiges bekostnad har varit föremål för polemik. Två påståenden i frågebatteriet, att tjänstemannaledningen kör över fullmäktige och att andra kommunala organ kör över fullmäktige, hör till de ”medelviktiga” avgångsmotiven, båda har utpekats av en dryg femtedel av de svarande. Till dåliga förhållanden mellan tjänstemännen och förtroendevalda hänvisas mera sällan (9 %). En jämförelse med resultaten från år 1996 visar att fullmäktiges underordnade position nämns nu av färre respondenter än tidigare. Men påverkas inställningen av grupp tillhörighet? Kvinnliga avhoppare ser framför allt tjänstemannaledningens starka ställning i förhållande till fullmäktige som ett större problem än männen. Första periodens ledamöter uppger i något större utsträckning än andra att avgångsbeslutet påverkats av att andra organ kör över fullmäktige. Några respondenter har i sina fria kommentarer påpekat att ett nämnduppdrag är mera meningsfullt än fullmäktigearbete, som upplevs som frustrerande:

Fullmäktiges roll har försvagats, man får en känsla av att vara gummistämpel när man sitter på möten. Man behandlar småsaker (motioner m.m.) och de ledande tjänstemännen (makten delegerats) fattar besluten + styrelsen, från vilken information inte kommer till fullmäktige. I nämnden kan man påverka lite mera. Jag är nog intresserad av gemensamma ärenden!

- kvinnlig fullmäktigeledamot, med i socialnämnden, två perioder i fullmäktige

Fmge sköter endast "lagstadgade" ärenden. Man har inte förstått att det måste finnas visioner och strategier som sedan uppföljs mot utsatta mål. Detta skulle göra arbetet intressant. Bestämde mig helt enkelt att prioritera min egen tid på ett annat sätt. Kunde helt enkelt inte jobba på detta sätt som nu tillämpas.

- yngre manlig fullmäktigeledamot

Personligen har jag inte haft inflytande i fullmäktige. I kapitel 6.3 jämfördes fullmäktigeledamöter som avgick frivilligt och ledamöter som ställde upp för omval med avseende på det subjektivt upplevda inflytandet i kommunala frågor. Det visade sig att avhopparna hade mindre tilltro till sina påverkningsmöjligheter än de som ville fortsätta sin kommunalpolitiska karriär. Å andra sidan var även ambitionsnivån lägre; de som ställde upp hade försökt påverka ett bredare spektrum av frågor än de som hoppade av. På basis av dessa iakttagel-

ser kunde man vänta sig att känslan av att inte ha inflytande skulle spela en viktig roll för beslutet att lämna uppdraget. Endast en dryg tiondedel (11 %) av respondenterna hänvisar dock till maktlöshet i rollen som fullmäktigeledamot. I 1996 års avhopparenkät var motsvarande andel dubbelt högre. Detta är den största enskilda förändringen som kan noteras mellan resultaten från de två tidpunkterna. Förändringen ger en positiv signal när det gäller utvecklingen av fullmäktiges status, på samma sätt som den ovan beskrivna ändringen i bedömningen av maktförhållandena mellan fullmäktige och andra aktörer. Granskning enligt gruppstillhörighet i tabell 7.4 visar att nykomlingarna skiljer sig från genomsnittet: var femte respondent som avgår efter sin första period anger avsaknaden av inflytande som avgångsorsak. Detta skäl är viktigare för personer i den yngsta och den äldsta åldersgruppen än för avhoppare i medelåldern. Kvinnor verkar åberopa bristande inflytande som avgångsskäl i högre grad än männen, men skillnaden når inte gränsen för statistisk signifikans.

Tabell 7.4. Negativa erfarenheter i anslutning till fullmäktigeuppdraget som avgångsskäl: andel respondenter som anser att nämnda omständigheter haft stor betydelse för beslutet att hoppa av (variabelvärden 4+5, %). KommunFinland-avhopparenkät 2004.

	Klickstyre i kommunen	Andra organ kör över fmge	Tjänstemännen kör över fmge	Jag har inte inflytande i fmge
Samtliga	32	23	22	11
Kön				
Kvinna	36	25	27	14
Man	29	21	17	8
Ålder				
Under 40 år	24	40	16	15
40-49 år	33	24	22	13
50-59 år	31	21	19	9
60-69 år	36	18	25	7
Minst 70 år	35	22	26	18
Antal fmge-perioder				
Endast 1 period	39	31	27	19
2 perioder	33	19	19	9
3 perioder	29	27	19	6
Minst 4 perioder	29	17	22	9
Arbetsgivare				
Kommunsektorn	36	27	24	11
Staten	44	25	31	0
Privat	31	19	7	14
Företagare/själv syssels.	23	21	16	5
Ej i arbetslivet	36	23	30	15
Position				
Ej styrelseledamot	36	26	24	2
Även styrelseledamot	24	22	14	14

Hur motiveras avhoppen?

I de fritt formulerade kommentarerna fästs uppmärksamhet upprepade gånger vid kommunalpolitikens svaga moral samt vid politiker som eftersträvar egna fördelar. Tonen i kommentarerna varierar, en del är lätt irriterade, andra djupt upprörda. Politikens moral nämndes inte explicit i den strukturerade frågan.

För 8 år sedan tvekade jag att ställa upp. Ansåg att politik ofta är också "smutsigt spel", att det händer mycket "bakom ridån". Min uppfattning har inte förändrats under dessa 8 år. Jag har inte varit tillräckligt stark att förändra eller påverka en förändring till det bättre.

- kvinnlig fullmäktigeledamot, två perioder i fullmäktige

Opportunistisk politik där spelreglerna, moralen och tolkningen av lagar ändras beroende på vad de har för nytta för vissa individer eller intressenter. Fullmäktige i vår kommun är inget för tänkande och rediga människor!

- manlig fullmäktigeledamot från en liten kommun, avgår efter sin första period

Ytterligare ett missförhållande som inte räknades upp i den strukturerade frågan men som i många fria svar lyfts fram gäller fullmäktiges arbetsformer. Vissa har tröttnat på oändmålsenliga sammanträdesrutiner eller osakligt beteende hos enskilda fullmäktigeledamöter, andra är frustrerade p.g.a att det inte finns möjlighet till öppen diskussion. Även dålig föredragning samt bristfällig information och bakgrundsuppgifter om viktiga ärenden ger anledning till frustration. I enstaka kommuner har avhoppare hänvisat till återkommande besvärprocesser, som leder till att beslutsfattanden fördröjs och försvåras.

Jag har tröttnat på FMarbetet, mötena drar ut på nattimmarna, folk håller sig inte till saken i debatten. Mången tror att de alltid måste säga vad de tycker i FM, utan egentliga debattinlägg... Inte motiverad längre, vill syssla med annat efter 30 år i politiken.

- kvinnlig fullmäktigeledamot från en större kommun

Har helt enkelt tröttnat på det hela: detta är inte min grej! Atmosfären på fullmäktigesammanträdena är ångestfylld p.g.a. en bråkstake.

- manlig representant för en valmansförening

För mycket småsaker, för lite uppmärksamhet vid stora viktiga frågor. Penningbrist i kommunen, onödigt att ta bra initiativ när man alltid vädjar till att det inte finns pengar. För lite utbildning och skolning i kommunala frågor. Möjlighet till fri diskussion i kommunen saknas, endast officiella möten. Föredragningslistorna, möteskallelserna osv. borde vara möjliga att få via e-post. Man drunknar i papper, elektronisk informationsförmedling har man inte ens viljat diskutera. Låga arvoden.

- manlig fullmäktigeledamot från en medelstor kommun, två perioder i fullmäktige

Motivationen tog slut. Man måste kunna ta beslutet att gå. Jag har hela tiden baserat att VIKTIGA ärenden som berör kommunen och invånarna borde tas upp i tid i informella diskussioner där alla fullmäktigeledamöter skulle få säga sitt. Det känns som om man skulle undvika diskussion, det finns stumhet [...] Tjänstemännen ger sig in på fullmäktiges revir, det blir viktigt att hålla masken och ofta har man kommit överens om saker och ting så långt att fullmäktige inte kan göra annat än acceptera.

- kvinnlig fullmäktigeledamot, två perioder i fullmäktige

Jag anser att arvoden för fullmäktigearbetet är för låga. Förtroendevalda som deltar i möten får mötesarvoden, ersättning för resekostnader och kompensation för inkomstbortfall. I större kommuner erhåller fullmäktige- och styrelseordförandena och i vissa fall även nämndordförandena och styrelseledamöterna särskilt årsarvode. Den finska kommunalförvaltningen bygger dock på principen om lekmannastyre och arvoden täcker sällan förlust av förvärvsinkomst i sin helhet. Dessutom samlar partierna in en viss procentuell andel av arvoden som ”partiskatt”. I regel stiger nivån på arvoden med ökande kommunstorlek (Valanta 2002). Små arvoden spelar ingen avgörande roll för fullmäktigeledamöternas beslut att lämna uppdraget – skälet nämns endast av en dryg tiondedel av respondenterna. De som arbetar inom den privata sektorn upplever dock den anspråkslösa nivån på ersättningar som ett större problem än de som arbetar inom offentliga sektorn och de som står utanför arbetslivet.

Att uppdraget är otacksamt på grund av allmänhetens kritiska hållning hör tillsammans med låga arvoden till de mindre viktiga motiveringarna bakom frivillig avgång. Påståendet ”fullmäktige bara fattar svåra och tråkiga beslut” upplevs endast av ett fåtal respondenter (4 %) som betydelsefullt med avseende på avhopp. Den första avhoppundersökningen gjordes år 1996, i slutet av den fullmäktigeperiod som börjat vid ingången av år 1993. Då var den djupaste vågdalen i finländsk ekonomi redan förbi, men många kommuner hade under mandatperioden varit tvungna att fatta beslut om nedskärningar och permitteringar. ”Svåra och tråkiga beslut” hörde även då till de minst viktiga avgångsorsakerna. Den kommunala ekonomin figurerar i och för sig i flera fria kommentarer, men huvudsakligen i ett helt annat ljus än man skulle vänta sig – och som formuleringen i den strukturerade frågan avser. Kritiken riktas främst mot obeslutsamhet och ansvarslöshet: fullmäktige anses vara oförmögen att fatta de svåra besluten och göra de linjedragningar som behövs för att få fason på kommunens ekonomi:

Fullmäktiges ekonomiska linje har drivit kommunalekonomin i kris. Man har känt till situationen men ingen har tagit itu med saken, pengar bara slösas bort hur som helst. Tjänstemannaledningen + den politiska ledningen skyller på företagen, staten och regionen för den ekonomiska krisen, vilket inte är sant. Fullständigt ansvarslös och vårdslös skötsel av ekonomin och missbruk av invånarnas pengar...Tjänstemannaledningen och fullmäktige bör ställas till svars för de beslut som de fattat.

Bland de svarande som är bekymrade över kommunens ekonomiska problem finns även röster som lägger skulden på statsmakten. Skyldigheter som ålagts kommunerna, tillsammans med minskade statsandelar, anses ställa kommunerna och de kommunala beslutsfattarna inför en orimlig situation.

Staten har med sina åtgärder försvagat den kommunala ekonomin till den grad att den politiska beslutsfattaren är tvungen att fatta bara tråkiga beslut eftersom inga resurser finns att fördela.

Det kommunala beslutsfattandet är helt beroende av besluten på riksnivån, det är där ramarna dikteras. I kommunerna är det ständig brist på pengar, alltid måste man skära ned, även på de viktigaste sakerna – det finns en motsättning mellan målsättningar och möjligheter.

Bristande personliga kunskaper och/eller ointresse för de ärenden som behandlas i fullmäktige nämns bara av ett fåtal respondenter som avgångsskäl. Brist på förtroende för den egna kapaciteten har även i studier från andra nordiska länder funnits med bland de mest sällan framförda avgångsorsakerna (Wallin m.fl. 1981b, 424; Pedersen 1997, 67; Aars 1998, 186).

Negativa erfarenheter i anslutning till partiet

Negativa erfarenheter som minskar förtroendevaldas intresse för fortsatt engagemang kan ha sitt ursprung i partiintern förhållanden snarare än i själva uppdraget. I kapitel 6 redogjorde jag för resultat av en jämförelse mellan de tre kategorierna av fullmäktigeledamöter – avhoppare, utslagna och omvalda – när det gäller synen på det egna partiet. Uppfattningen om den partierna demokratin var mest positiv bland de ledamöter som ställde upp för omval (tabell 6.2). Vidare kunde noteras att aktiviteten i partiverksamhet var högre bland ledamöter som sökte återval än bland de som hoppade av (tabell 6.4). Resultaten ger anledning att tro att partirelaterat missnöje och frustration finns bland de skäl som kan vara av betydelse när en ledamot bestämmer sig för att lämna sitt uppdrag i kommunalpolitiken.

Betydelsen av partirelaterade avgångsskäl mättes i enkäten med en rad påståenden: har bristande stöd från partiet, klickvälde eller motsättningar inom partiet (och även mellan partierna), partiets svaga ställning i beslutsfattandet, svagheten av den egna positionen i partiet eller fjärmandet från partiets linje bidragit till beslutet att lämna politiken?

Den övergripande bild som förmedlas av resultaten är att negativa erfarenheter i anslutning till det egna partiet eller den egna fullmäktigegruppen hör till motiveringar som inte är att betrakta som särskilt viktiga, men inte heller betydelselösa. Partirelaterade avgångsskäl verkar vara av något mindre vikt än orsaker som har en mera direkt anknytning till fullmäktigeuppdraget.

En knapp femtedel av respondenterna anser att de inte fått sådant stöd av sitt parti som de hade önskat. 17 % av avhopparna avgår med hänvisning till att partiet präglas av internt klickstyre. Interna motsättningar i den egna fullmäktigegruppen, såväl som motsättningar partier emellan, nämns som viktig orsak av 14 %. De partierna skälen finns dock väl representerade bland svaren på den öppna frågan. En omständighet som verkar skapa missnöje är fördelningen av positionerna inom förtroendeorganen: de som blivit invalda med ett stort röstetal kan uppleva att de förbigåtts när viktiga poster delats ut efter valet. Partierna avgör internt vilka personer som utses till partiets representanter i styrelsen, nämnderna och andra icke-direktvalda förtroendeorgan.

Hur motiveras avhoppet?

... i de senaste [...] valen låg jag i toppen vad röster beträffar och ändå får man inte de förordnande poster man önskar. En paus på fyra år tar jag nu i alla fall från fmge.
- ledamot som avgår efter många perioder i fullmäktige

Det finns flera skäl, det viktigaste är den frustration jag upplevt över det oerhört dåligt fungerande interna grupparbetet. Elakheter och [...] + klickvälde och rena oegentligheter har förekommit. Jag upplever också att sfp i [...] inte lever upp till partiprogrammets intentioner.

Har tröttnat på populisterna i den egna partigruppen. Jag kan inte acceptera partikamraternas själviska beteende. Tilltron till den egna gruppen har vacklat.

Bristande personligt inflytande inom partiet och partiets bristande inflytande i fullmäktige nämns båda av ungefär var tionde respondent. Flera smågruppsrepresentanter har i sina fritt formulerade svar inslag av frustration som uttryckligen har att göra med partiets svaga ställning i kommunen. De stora partierna får kritik: de anses binda sina representanter onödigt hårt med partidisciplin, vilket kan bl.a. leda till att diskussionen mellan parterna i kommunalpolitiken förlamas.

Partiernas stränga partidisciplin som delvis hindrar fullmäktiges åsikt att komma fram – diskussionen förlamas delvis – och fullmäktigemedlemmarnas åsikter syns inte i besluten eftersom de bara trycker på knappen enligt partiets ståndpunkt trots att de skulle vara av annan åsikt...

- manlig representant för en valmansförening

Ju längre jag var med i ”kommunalpolitiken” desto mera irriterad blev jag på politiken. Kommunens intresse var inte det viktigaste, utan först kom egna intressen, sedan partiets intressen och sedan kanske på tredje plats kommunens intressen. I bakgrunden fanns något ”parti” som dikterade hur man ska rösta och vad man över huvud taget ska tycka om saker och ting och Gud bevara om någon röstade fel...

- kvinnlig representant för en valmansförening

Den enskilda fullmäktigeledamotens påverkningsmöjligheter obefintliga. Centerpartiet dikterar alla beslut i vår kommun.

- icke-centerpartist som avgår efter sin första period, Centerpartiet har enkel majoritet i kommunen

Är partirelaterad frustration då typisk för någon särskild grupp av avhoppare? Skillnaden mellan kvinnor och män är på denna punkt inte signifikant. De yngre avhopparna hänvisar i mindre utsträckning till partirelaterade orsaker än de äldre, vilket är ett något oväntat, men ur partiernas synvinkel positivt resultat (tabell 7.5). På basis av svarsfördelningen enligt partibakgrund kan ingen tydlig profil för enskilda partier tecknas. I de fria kommentarerna i enkäten kan man finna negativ uppmärksamhet mot den egna politiska gruppen från alla led – inget parti besparas helt från kritik.

Tabell 7.5. Negativa erfarenheter i anslutning till partiet som avgångsskäl: andel respondenter som anser att nämnda omständigheter haft stor betydelse för beslutet att hoppa av (variabelvärden 4+5, %). KommunFinland-avhopparenkät 2004.

	Inte stöd från partiet	Klickstyre inom partiet	Motstridigheter inom fullmäktigegruppen	Jag har inte inflytande i partiet
Samtliga	17	17	14	10
Kön				
Kvinna	17	20	15	12
Man	19	15	13	8
Ålder				
Under 40 år	0	12	8	4
40-49 år	27	20	20	15
50-59 år	18	17	16	9
60-69 år	18	21	14	10
Minst 70 år	18	14	0	9
Antal fmgr-perioder				
Endast 1 period	19	24	19	10
2 perioder	16	18	9	12
3 perioder	15	8	17	4
Minst 4 perioder	21	19	13	12
Parti				
VÄNST	33	20	29	7
SDP	24	24	16	11
CENT	21	19	14	11
SFP	12	21	12	8
SAML	11	19	15	13
Annat parti/valmansförb.	14	0	3	3

Mer eller mindre tvingande skäl

En liten del av fullmäktigeledamöterna avgår därför att de inte kan ställa upp, trots att de kanske skulle vilja fortsätta. Var tionde svarsperson åberopar hälsoskäl som grund för att de inte ställde upp. Sammanlagt 10 respondenter (4 %) avgår p.g.a. valbarhetsbestämmelser. En del av dessa är förmodligen personer som inte är valbara därför att de blivit anställda i en ledande uppgift inom kommunen eller samkommunen (KomL 365/1995, §34). För de andra handlar det troligen om förestående avflyttning från kommunen. Endast enskilda respondenter uppger att de lämnar uppdraget därför att de inte blivit tillfrågade av sin grupp att ställa upp. Det är m.a.o. mycket ovanligt att en sittande representant gallras bort av partiet eller gruppen i nomineringsfasen.

7.4 Den samlade bilden

Vilken kategori av motiveringar är den viktigaste?

Den viktigaste enskilda avgångsorsaken är i ljuset av svaren på frågebatteriet med 28 påstående den tillräckligt långa karriären i fullmäktige. Tolkningen av längden på den ”tillräckligt långa” tiden varierar dock starkt. På andra plats efter erfarenhet kommer förändrade omständigheter i det personliga livet. Frustration på grund av upplevt klickvärde är den tredje i rangordningen.

Ett avgångsbeslut föds mycket sällan fram på basis av en enskild specifik orsak. De allra flesta avhoppare har i sina enkätsvar gett uttryck för flera olika motiveringar. Därför är det långt ifrån enkelt att uttala sig om viktighetsordningen för de olika kategorierna av orsaker. Jag har konstruerat två uppsättningar sammanfattande mått som kan utnyttjas för en rangordning. Dessa mått bygger på fyra kategorier av avgångsskäl: 1) hög ålder och lång erfarenhet, 2) tidskonflikt, 3) negativa erfarenheter i anslutning till fullmäktigearbetet eller det egna partiet samt 4) mer eller mindre tvingande skäl (se tabell 7.1, de två kategorierna av negativa erfarenheter, de som avser själva uppdraget och de som avser partiet, har slagits ihop till en kategori).

I den första kolumnen (A) i tabell 7.6 visas andelen respondenter som angett *ett eller flera* skäl som tillhör respektive kategori, antingen genom att välja svarsalternativet 4 eller 5 i den strukturerade frågan (jfr Kjær 2000, 179) *eller* genom att i de fria kommentarerna ange en orsak som kan anses sortera under den aktuella kategorin. Över 60 % har hänvisat till lång erfarenhet och/eller hög ålder. Två av tre respondenter anger en eller flera orsaker som ger uttryck för att man vill prioritera andra sysslor än fullmäktigeuppdraget. Nästan lika många anger negativa erfarenheter i anslutning till fullmäktigeuppdraget eller i anslutning till partiet som avgångsskäl. Omvänt innebär det att endast en dryg tredjedel av de frivilligt avgångna lämnar uppdraget utan att beslutet har påverkats av missnöje eller frustration av något slag. Slutligen har 16 % av respondenterna nämnt något eller några av de ”tvingande” skälen, dvs. hälsoskäl, valbarhetsbestämmelser eller att de inte blivit tillfrågade.

Endast en knapp fjärdedel av respondenterna har motiverat sin avgång med skäl som kan hänföras till en enda kategori. Sammanlagt 44 % av svarspersonerna har angett skäl från två kategorier, 27 % från tre och 4 % från samtliga fyra kategorier. Kombinationer av orsakskategorier är varierande. Ett inbördes negativt samband kan noteras endast för lång erfarenhet/hög ålder och tidskonflikt (*Kendall's tau* = $-.21$, $p = .001$, $n=251$).

I den andra kolumnen (B) ges värden på fyra index som konstruerats utgående från svaren i den strukturerade frågan. Värdet på ett index kan i teorin variera mellan 1 och 5: ju högre värde, desto mera betydelsefull är variabeln för beslutet att avgå. I ljuset av in-

dexmedelvärdena är lång erfarenhet/hög ålder av största vikt som avgångsskäl. Tidskonflikt kommer på andra plats och negativa erfarenheter på tredje plats. Ju fler enskilda påstående från en kategori en respondent pekat ut som viktiga avgångsskäl, desto högre är det värde som indexet får.

Tabell 7.6. Andelen (%) respondenter som hänvisat till *ett eller flera* avgångsskäl som tillhör respektive kategori (A) samt medelvärden på sammanfattande index (B). KommunFinland-avhopparenkät 2004.

	A. Andel som hänvisat till ett eller flera skäl i kategorin	B. Indexvärde
1) Hög ålder och/eller lång erfarenhet	62	2,7
2) Tidskonflikt	67	2,2
3) Negativa erfarenheter	65	1,8
4) Mer eller mindre tvingande orsaker	16	1,3
(N)	(251)	(239-244)

Kommentar:

Items som ingår i de fyra kategorierna: (1) *Hög ålder och/eller lång erfarenhet*: items a och b i tabell 7.1.; (2) *Tidskonflikt*: items c, d, e, f och g i tabell 7.1.; (3) *Negativa erfarenheter*: items h, i, j, k, l, m, n, o, p, q, r, s, t, u, v, x och y i tabell 7.1.; (4) *Mer eller mindre tvingande orsaker*: items z, å och ä i tabell 7.1.

Rangordningen av de tre huvudsakliga orsakstyperna varierar alltså beroende på vilketdera måttet som används. Om man är intresserad av hur stor andel av respondenterna som har hänvisat till *någon* av aspekterna under en kategori av skäl framstår de tre som nästan jämnstarka. Om man utgår från att vikten är större *ju flere aspekter* hos en kategori av skäl man pekar ut som betydelsefulla är ålder/erfarenhet den viktigaste och frustration den minst viktiga typen av motiveringarna bakom fullmäktigeledamöters beslut att lämna uppdraget.

Avgår olika grupper av fullmäktigeledamöter av olika skäl?

Kön har ingen avgörande betydelse för variationen i vikten av olika avgångsskäl. Den långa erfarenheten är den viktigaste motiveringen såväl bland kvinnliga som bland manliga avhoppare. Könsskillnaderna är små även när det gäller upplevd tidskonflikt mellan politik å ena sidan och förvärvsarbete eller familj å andra sidan. Differensen ökar när man konstanthåller familjeform: kvinnor med minderåriga barn hänvisar till familjeskäl klart oftare än män i motsvarande situation. Kvinnor uppger också i något högre utsträckning än männen att de avgår p.g.a. att politiken tar för mycket tid från fritidssysslor. Någon betydande skillnad mellan kvinnor och män kan heller inte noteras när det gäller den övergripande "frustrationsnivån", men kvinnor är något mera benägna att hänvisa till fullmäktiges svaga ställning och klickstyre inom fullmäktige än männen.

Nästan alla yngre avhoppare anger tidskonflikt av något slag som avgångsorsak. Bland de yngre är förändrade omständigheter det avhoppsskäl som har mest hänvisningar. Tidskonflikt mellan familjelivet och politiken framstår dock som nästan lika viktig orsak för de unga. Vikten av tidsproblem minskar med stigande ålder. Det omvända gäller, av naturliga skäl, för lång erfarenhet/hög ålder. Någondera eller båda är viktiga orsaker till avgång hos de flesta avhoppare som fyllt 60 år, med vikten av dessa skäl minskar kraftigt när man rör sig mot den yngsta generationen. Det kan också noteras att negativa erfarenheter i anslutning till det egna partiet inte är en viktigare avgångsorsak bland de unga än bland de äldre.

Utmärkande för de avhoppare som bara suttit en period i fullmäktige är att förändrade omständigheter i privatlivet anges som den viktigaste enskilda orsaken till avhopp. Notiserna hänvisar något oftare än de mera erfarna politikerna till negativa erfarenheter som avgångsskäl. Särskilt partirelaterat missnöje är mera utbrett hos de avhoppare som gav upp efter den första fullmäktigeperioden. De som har många fullmäktigeperioder bakom sig återoppar främst hög ålder och lång erfarenhet som orsak till avgång.

Privatanställda, såväl löntagare som företagare uppger i högre grad än andra att avgångsbeslutet har påverkats av svårigheterna med att kombinera politiken och förvärvsarbete. För kommunanställda skapar kombinationen ett betydligt mindre problem.

Jämförelsen mellan resultat från 1996 och 2004 års avhopparenkäter visar några intressanta skillnader. Tidskonfliktens vikt som avgångsorsak har ökat, trots att kommunalpolitikerna i allmänhet inte ägnar mera tid till sina uppdrag jämfört med situationen under fullmäktigeperioden 1993-1996. Den största förändringen gäller maktlöshet som orsak till avhopp. År 1996 hänvisade 22 % av respondenterna till att de inte haft inflytande i fullmäktige, men fram till år 2004 hade andelen halverats. Trots den positiva utvecklingen när det gäller frustration och maktlöshet måste man konstatera att de avgående ledamöternas fritt formulerade svar förmedlar på sina ställen en tröstlös bild av kommunalpolitikens nu-läge.

8 VILKA OBJEKTIVT MÄTBARA KORRELERAT PÅVERKAR PERSONOMSÄTTNINGEN PÅ KOMMUNNIVÅ?

8.1 Inledning

I kapitlen 5 och 6 sökte jag svar på frågan *vem?* – vilka grupper av individer har större benägenhet att lämna fullmäktigeuppdraget frivilligt, alternativt har större risk att bli avvisade av väljarna på valdagen. Intresset har hittills riktats mot omsättningens determinanter på individnivå. Två kapitel ägnas nu åt att testa hypoteserna om sambandet mellan personomsättningen och kommunkontexten. *Var*, i vilken sorts kommuner har fullmäktigeledamöterna en högre avhopsbenägenhet? Och vad kännetecknar kommuner där sittande fullmäktigeledamöter har svårt att förnya sina mandat?

Perspektivet byts alltså från individ- till aggregatnivå. Analysenheten är en kommun. De primära beroende variablerna är andelen frivilligt avgångna av det totala antalet fullmäktigeledamöter och andelen utslagna av de sittande ledamöter som ställde upp i valet. Den tredje beroende variabeln är andelen omvalda av de sittande kandidaterna. Andelen omvalda bör betraktas som en kompletterande beroende variabel som ger den sammansatta bilden av omsättningen på kommunnivå.

Personomsättningens variationer i kommunfältet kartlades i kapitel 3. Som beskrivningen tydligt visade finns det markanta skillnader kommuner emellan när det gäller nivå på den totala omsättningen av fullmäktigeledamöter i samband med val. Andelen sittande ledamöter som avgick självmant varierade på kommunnivå i valet 2004 från 5 % till 67 %. I vissa kommuner blev alla sittande ledamöter som ställde upp omvalda, medan den högsta andelen utslagna var över 50 %. I detta kapitel undersöker jag betydelsen av vissa objektivt mätbara variabler för variationen mellan kommunerna när det gäller omsättningen och dess två former.

Följande oberoende variabler är centrala i den empiriska analysen av omsättningen och dess variation över kommunerna: 1) storlek, 2) graden av konkurrens om fullmäktigeplatserna, 3) partistrukturen i kommunen, 4) storleken på förskjutningar av väljarstöd för de olika partierna samt 5) kommunens ekonomi. I och med att samtliga oberoende variabler som ingår i analysen är hämtade från offentlig statistik som omfattar hela kommunfältet kommer alla kommuner, med vissa undantag, att ingå i analysen. Undantagen är kommunerna i det självstyrda landskapet Åland samt kommuner som varit parter i kommunsammanslagningar under åren 2001-2005. Sammanslagna kommuner har uteslutits därför att vissa osäkerhetsmoment är förknippade med de beroende variablerna: sammanslagna kom-

muner har tillämpat varierande praxis när det gäller statistikföringen av sittande fullmäktigeledamöter²⁷.

Alla de oberoende variablerna är objektivt mätbara. I den meningen är de lika. Det finns dock även en viktig distinktion mellan dem. Storlek, konkurrens, partistruktur och volatilitet beskriver den politisk-strukturella kontext som kan tänkas påverka valutfallet direkt, i rent ”teknisk” bemärkelse (vilka faktorer som ligger bakom t.ex. volatilitet och antalet partier i kommunen är en annan sak). Ekonomin däremot har ingen effekt på valresultatet i sig, utan ekonomin förväntas påverka väljarnas och politikernas uppfattningar, och uppfattningarna förväntas påverka beteendet hos aktörerna. Väljarna antas reagera på ekonomiskt trångmål genom minskat stöd till de som sitter i makten enligt föreställningen om ansvarsutkrävande. Politikerna, de som kan tänkas vara ansvariga för den dåliga hushållningen, antas i sin tur visa ökad avhopsbenägenhet.

Den empiriska analysen framskrider så att först granskas parvisa samband mellan omsättningen och de oberoende variablerna, vilket ger en första inblick i riktningen och styrkan hos de oberoende variablerna. Den väljarstyrda och den frivilliga avgången behandlas inte i separata avsnitt, utan utreds parallellt. Förfaringsättet innebär att samtliga oberoende variablers samband med respektive förklarande variabel undersöks. Kapitlet avslutas med en sammanfattande multivariat analys.

8.2 Storlek i olika varianter

Inledningsvis utreds förekomsten av samband mellan omsättning och storlek. Med storlek kan man i sammanhanget avse såväl befolkningstalet som fullmäktigestorleken. I finländska kommuner bestäms fullmäktigestorleken av kommunens invånarantal i enlighet med de gränsvärden som anges i kommunallagen.

Litteraturen erbjuder inga klara, välunderbyggda antaganden om sambandet mellan storlek och personomsättning i folkvalda organ. I de antaganden som presenterats i litteraturen är storlek en bakomliggande variabel – den förväntas leda till ökad konkurrens som i sin tur förväntas leda till ökad omsättning.

En kartläggning av förändringar i fullmäktigesammansättningar på personnivå som gjorts i samband med de finska kommunalvalen 1980 och 1984 visade att det fanns ett visst samband mellan kommunstorlek och graden av förnyelse i sammansättningarna. Korrelationen mellan antalet invånare var ingalunda hög, endast kring -.10, men visade ändå att det fanns en svag tendens till att andelen nyvalda var mindre i stora kommuner (Hoikka m.fl. 1981, 130-141; Koivula 1985, 59-61). Resultatet avser den sammantagna andelen nya ledamöter, någon uppdelning i frivillig och icke-frivillig avgång har inte gjorts. Vissa spe-

²⁷ Varkaus och Fredrikshamn finns dock med trots att de varit parter i en sammanslagning under den nämnda perioden. Ett mera detaljerat dataunderlag har varit tillgänglig i och med att kommunerna ingått i Kommun-Finland-urvalet.

kulationen kring orsakerna till den snabbare omsättningen i urbana kommuner finns i båda rapporterna: dels utgår man från att partierna och den makthavande eliten bättre kan styra väljarnas val av kandidat i städer än i landskommuner (Hoikka m.fl. 1981, 131), dels förmodas det politiska systemet i stadsmiljöer innehålla element som bidrar till att de sittande representanterna lyckas behålla sin position under en längre tid än politikerna i landskommuner (Koivula 1985, 59). Underförstått bygger resonemanget på antagandet att väljarbetande förklarar de iakttagna skillnaderna mellan små och stora kommuner.

En kanadensisk studie av lokalval i provinsen Ontario (Kushner m.fl. 1997) har också visat att andelen omvalda ökar med växande kommunstorlek. Författarna antar att detta beror på att nya kandidater har svårare att hävda sig i större städer där framgång i val förutsätter en kostsam valkampanj. De sittande ledamöterna är redan kända och erfarna och har således bättre förutsättningar att få finansiering till sina kampanjer. Frivillig avgång lyfts inte upp som en möjlig förklaring till storleksrelaterade skillnader i omvalsfrekvensen.

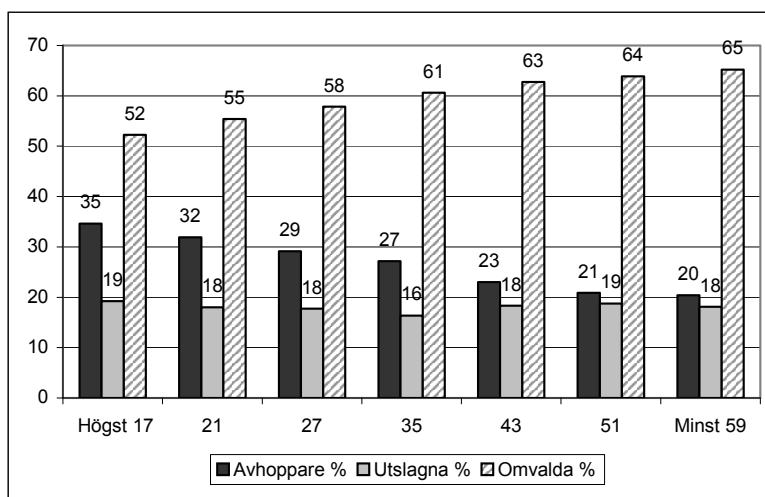
Men påverkas personomsättningen och dess olika former av kommunstorleken i 2000-talets Finland? Kommunernas befolkningstal varierar från ett par hundra till över en halv miljon. I absoluta tal är avstånden mellan de största städerna stora (invånarantalet i den största staden är över 300 000 högre än i den näst största staden). För att ”dra ihop skalan” har storleksvariabeln logaritmerats. I tabell 8.1 återges sambanden mellan omsättningsvariablerna och det logaritmerade befolkningstalet, men för att underlätta jämförelsen med bl.a. de tidigare finländska studierna redovisas även sambanden i förhållande till det icke-logaritmerade befolkningstalet. Andelen omvalda är i enlighet med förväntningarna större i stora kommuner. Grunden till att omsättningen av fullmäktigeledamöter är snabbare i mindre kommuner ligger dock inte i att väljarna i småkommuner skulle vara mera benägna att avpollettera sittande ledamöter. Andelen utslagna av de som ställde upp visar ingen samvariation med kommunstorleken. Däremot är avhoppsfrekvensen hos sittande ledamöter större i mindre kommuner. Sambanden är inte att betrakta som särskilt starka. I jämförelse med såväl 1980-talets början som åren 1996 och 2000 är den totala omsättningens koppling till kommunstorlek nu aningen tydligare.

Tabell 8.1. Bivariata korrelationer mellan kommunens befolkningstal och omsättningsvariablerna i kommunalvalet 2004 (N=405).

	Avhoppare %	Utslagna %	Omvalda %
Befolkning (log)	-.367***	.007	.361***
Befolkning (abs)	-.183***	.025	.164***

Signifikans *** < .001

Antalet mandat i fullmäktige varierar mellan 13 och 85, beroende på kommunens befolkningstal. Eftersom fullmäktigestorleken är en direkt funktion av invånarantalet följer samvariationen mellan omsättning och antalet mandat samma mönster som det ovan beskrivna sambandet mellan invånarantal och omsättning. För överskådlighetens skull redovisas dock medeltalen för omsättningsvariablerna i respektive grupp av kommuner i figur 8.1. De minsta och de största storleksklasserna har slagits ihop p.g.a. att antalet kommuner är litet (för gränsvärden och antalet kommuner i olika kategorier, se tabell 2.4). I kommuner med högst 17 fullmäktigeledamöter var den genomsnittliga andelen avhoppare 35 % år 2004. Andelen minskar successivt, för att landa vid 20 % i kommuner med minst 59 mandat – och ett invånarantal som är minst 60 000. Andelen utslagna varierar däremot inte enligt det antal mandat som utdelas vid val. Medelvärde för andelen omvalda ökar från 52 % i den minsta storleksklassen till 65 % i den största.



Figur 8.1. Andelen avhoppare, utslagna och omvalda enligt fullmäktigestorlek i kommunalvalen 2004, medelvärden för grupper av kommuner (N=405).

Många partiinternt utslagna i stora kommuner?

Richard S. Katz (1986) hävdar, dock med stöd av ett relativt tunt empiriskt underlag, att sittande ledamöter i stora valkretsar har en större risk att förlora sina mandat p.g.a. partiintern konkurrens än ledamöter i små valkretsar. Ju färre mandat ett parti har i en valkrets, desto större är det enskilda mandatets proportionella andel av partiets totala representation. Under sådana förhållanden är sannolikheten relativt liten för att en icke-sittande kandidat ska slå ut en sittande ledamot som ställt upp. Om ett parti har få mandat, är det troligt att en eventuell omfördelning av väljarstödet gynnar ett annat parti, snarare än en icke-

sittande kandidat inom samma parti. Som ett ytterfall kan man tänka sig ett parti med ett enda mandat. Ifall partiet förlorade sitt enda mandat skulle det definitivt inte ske p.g.a. den interna konkurrensen. Om ett parti däremot har många mandat finns det bara en liten skillnad mellan den kandidat som får minst röster av de invalda och den kandidat som får mest röster av de icke-invalda. Följaktligen skulle risken för den förstnämnda att förlora mot den sistnämnda vara relativt stor. Varken hypotesen eller resultaten i den empiriska granskningen säger något om sambandet mellan distriktsstorlek och den totala andelen utslagna eller den totala omsättningen bland de folkvalda.

Lauri Karvonen (2001, 44-45) har testat hypotesen om sambandet mellan distriktsstorlek och personomsättning i finländska riksdagsval under tidsperioden 1958-1999. Storleken på valdistrikten varierar mellan 7 och 31. För det första granskades sambandet mellan distriktsstorlek och andelen ledamöter som blev utslagna p.g.a. partiintern konkurrens. Som utslagna till följd av partiintern konkurrens räknades ledamöter som ställt upp men inte blivit omvalda trots att partiet inte förlorat mandat i valkretsen. En explicit operationalisering av andelen utslagna, det som antalet utslagna relaterats till, anges dock inte. Ingen korrelation kunde noteras. Å andra sidan granskades samvariationen mellan antalet mandat i valkretsen och andelen ledamöter som avgått frivilligt, med hänvisning till antagandet att riksdagsmän som räknar med en betydande risk att bli utkonkurrerade av kandidater i det egna partiet skulle vara mindre benägna att ställa upp. Avhoppsfrekvensen visade heller inget signifikant samband med valkretsstorlek, och den totala omsättningen, definierad som andelen nya av de invalda ledamöterna, hade inget samband med antalet mandat.

Trots att intresset i denna avhandling primärt riktas, när det gäller den väljarstyrda omsättningen, mot andelen utslagna totalt, utan uppdelning till utslagna p.g.a. av partiintern konkurrens eller konkurrens mellan partierna, skall frågan kort beröras: går det att finna stöd för Katz (1986) antagande i finska kommunalval? I en kommunkontext är distriktsstorleken lika med fullmäktigestorleken. Som redan tidigare redovisats i kapitel 5 blev drygt 1600 sittande ledamöter som kandiderade i valet 2004 utan fullmäktigeplats (figur 5.2). Sammanlagt 55 % av dessa representerade partier som *inte* förlorade mandat i den aktuella kommunen. De blev m.a.o. utslagna därför att en konkurrent från det egna partiet körde om i valet. *Antalet* utslagna i en kommun varierade i valet 2004 mellan 0 och 16. I drygt hälften av kommunerna är antalet högst 3, och medelvärdet ligger något under 4. När antalet ”internt utslagna” relateras till det totala antalet utslagna i kommunen blir skalan mycket grov. Här följer en illustration: Av de 405 kommuner som ingår i undersökningspopulationen finns det utslagna i 382 kommuner, medan alla sittande ledamöter som kandiderat har valts in i 23 kommuner. Av dessa 382 är sammanlagt 119 kommuner, där samtliga utslagna, dvs. 100 %, representerar partier som inte förlorat mandat i kommunen. En närmare granskning visar att i två tredjedelar av de 119 kommunerna med 100 % ”intrapartisan defeat” är det totala antalet utslagna bara en eller två.

På grund av de ovan nämnda skalproblemen har jag valt att belysa frågan om fullmäktigestorlekens inverkan på omsättningen genom att först dela in kommunerna i tre

grupper med avseende på fullmäktigestorlek: 1) kommuner med högst 21 mandat i fullmäktige, 2) kommuner med 27 eller 35 mandat samt 3) kommuner med minst 43 mandat. Antalet ”internt utslagna” i respektive grupp har därefter relaterats till det totala antalet utslagna inom motsvarande kategori av kommuner (tabell 8.2).

Antagandet att sittande ledamöter åker ut p.g.a. partiintern konkurrens i större utsträckning i kommuner med ett större antal mandat vinner inget stöd i en finländsk kommunalvalkontext. Andelen sittande ledamöter som blev utslagna trots att partiets andel av mandat inte minskade är nästan identisk i kommuner med högst 21 fullmäktigeledamöter och i kommuner med minst 43 ledamöter.

Tabell 8.2. Sittande ledamöter som ställde upp men blev utslagna, grupperade enligt fullmäktigestorlek och partiets framgång i kommunen i kommunalvalet 2004.

Fullmäktigestorlek	Antal utslagna i	Antal utslagna i parti-	Andel utslagna i parti-
	kategorin	er som inte förlorat	tier som inte förlorat
	totalt	mandat	mandat (%)
Högst 21 ledamöter	432	246	56,9
27-35 ledamöter	684	367	53,7
Minst 43 ledamöter	495	280	56,7
Totalt	1611	893	55,4

Omsättning och ändrad fullmäktigestorlek

Förändringar i fullmäktigestorleken är ett specialfall med tanke på antagandet om distriktsstorlekens och/eller konkurrensens inverkan på omsättningen. Ett minskat antal fullmäktigeplatser innebär att det blir svårare för en sittande fullmäktige att förnya sitt mandat. Om alla sittande ledamöter ställde upp skulle någon oundvikligen bli utslagen. I och med att sannolikheten för att bli utslagen ökar, antas den ökade risken även leda till ökad avhopsfrekvens. Man kan vänta sig att ett minskat antal mandat leder både till att en högre andel av kommunpolitikerna väljer att avgå frivilligt och till att en högre andel av de sittande ledamöterna blir avpolletterade av väljarna.

Kommunalvalet ordnas i oktober, men fullmäktigestorleken fastställs på basis av invånarantalet i slutet av maj under valåret. Om kommunen p.g.a. befolkningsminskning eller -ökning hamnar i en annan storlekskategori än i det föregående valet, justeras också antalet mandat i fullmäktige. Befolkningsutvecklingen i kommunerna har präglats av en kraftig flyttningsvåg fr.o.m. medlet av 1990-talet (se t.ex. Myrskylä 2006; Aro 2007). På grund av flyttningsrörelsen var befolkningskoncentrationen till tillväxtorter ovanligt stor före millennieskiftet. Antalet kommuner med minskad fullmäktigestorlek i valet 2000 var följaktligen större än normalt. Av de kommuner som ingår i granskningen år 2004 hade 16 stycken en mindre och 6 stycken en större fullmäktige än den som valdes år 2000.

Som tabell 8.3 visar har en minskning av antalet mandat lett till ökad omsättning av fullmäktigeledamöter. Både andelen fullmäktigeledamöter som valt att avgå frivilligt och andelen ledamöter som förlorat sin plats p.g.a. otillräckligt väljarstöd är större i kommunerna där antalet invalda var mindre än i föregående val. När det gäller andelen utslagna är skillnaderna mellan grupper av kommuner signifikanta trots det lilla antalet observationer. Andelen omvalda är högre i kommuner där fullmäktigestorleken justerats uppåt. I kommuner med ökat antal mandat gäller det omvända.

Tabell 8.3. Gruppvisa medeltal för omsättningsvariablerna i kommuner med minskat, oförändrat eller ökat antal fullmäktigeledamöter 2004 (N=405). Tabellen läses radvis.

%	Antalet fullmäktigeledamöter i förhållande till föregående period		
	minskat	oförändrat	ökat
Avhoppare	32,4	29,3	24,4
Utslagna	28,2	17,5	15,8
Omvalda	48,1	57,9	63,3
(N)	(16)	(383)	(6)

Hypotesen om den ändrade fullmäktigestorlekens inverkan på personomsättningen kommer att få större aktualitet när antalet mandat minskas relativt kraftigt i samband med de tiotals kommunsammanslagningar som förverkligas fr.o.m. 1.1.2009. En mindre andel omvalda och en större andel utslagna och avhoppare i förhållande till det tidigare är att vänta. Ett konkret exempel på en sammanslagning är den mellan staden Fredrikshamn och landskommunen Vehkalahti. Sammanläggningen ägde rum mitt under valperioden 2001-2004 (1.1.2003), vilket är rätt ovanligt. De två kommunernas fullmäktige á 35 ledamöter gick samman för den resterande perioden till en storfullmäktige med 70 ledamöter. Totalt 46 sittande ledamöter ställde upp, varav 35 blev omvalda i valet 2004. Utryckt i procent var andelen avhoppare 34 % och andelen utslagna av de som ställde upp 24 %, båda 5 procentenheter högre än i hela landet. Andelen nya ledamöter bland de invalda var 25 % mot 41 % på riksnivå. Ett enda fall kan naturligtvis inte ensamt användas som en prognos inför en kommande våg av sammanslagningar. Siffrorna från Fredrikshamn påminner dock om resultat från Danmark efter den stora kommunreformen (jfr tabell 3.7).

8.3 Konkurrenten om fullmäktigeplatserna

Den ovan behandlade frågan om den förändrade fullmäktigestorlekens inverkan på personomsättningen hade redan en tydlig koppling till konkurrenten om mandat. Om antalet mandat som utdelas minskar ökar konkurrenten, och såväl andelen avhoppare som andelen utslagna har en tendens att öka.

I detta avsnitt granskas sambandet mellan konkurrens och omsättning mera specifikt. Med konkurrens avses kvoten mellan antalet kandidater och antalet mandat. Framställningen styrs av antagandet att ökad konkurrens bidrar till ökad väljarstyrd omsättning, och vidare, av antagandet att högre grad av frivillig avgång förekommer i större utsträckning i kommuner där graden av konkurrens är *mindre*. Den förra delen av antagandet är något av en självklarhet. Ju fler aspiranter som tävlar om mandat, desto mindre säker kan en sittande ledamot vara på sin fortsatta framgång i val. Den senare delen är mera kontroversiell. Jag skall upprepa de centrala resonemangen från diskussionen i kapitel 4 där de teoretiskt motiverade hypoteserna presenterades.

I regel antas rädslan att bli avpolletterad vid val öka avhopsbenägenheten hos sittande politiker. En betydande ökning i graden av konkurrens *inom en kommun* bidrar till ökad andel frivilliga avgångar, såsom exemplen med förändrad fullmäktigestorlek i det föregående avsnittet visade. Hård konkurrens om mandat *i sig* antas dock inte öka avhopsbenägenheten, om nivån på konkurrens är någorlunda stabil. Tvärtom väntas proportionellt sett färre sittande ledamöter lämna sina platser i konkurrenspräglade miljöer. Antalet kandidater per mandat inom en kommun varierar endast marginellt från val till val i Finland²⁸. De som en gång blivit invalda har redan utsatt sig för en viss nivå av konkurrens. Större personlig ambition och personliga satsningar har krävts av de som redan en gång kommit igenom en hård gallringsprocess (t.ex. Kuitunen 1999; Helander 2002). En position som uppnåtts med möda lämnas inte lättvindigt (jfr t.ex. Black 1972; Prewitt 1970a). Högst antagligen finns det sittande fullmäktigeledamöter i kommuner med hård tävling som avgår frivilligt på grund av förlustångest, men – högst antagligen – finns det i sådana fall ett mera specifikt skäl att vara rädd för minskat väljarstöd. I kommuner där en fullmäktigeplats kan nås utan större konkurrens kan även personer som inte har ett större intresse eller motivation för uppdraget bli invalda. Som jämförelsen av olika grupper av fullmäktigeledamöter i kapitel 6 visade, är avhopsbenägenheten hos de dåligt motiverade individerna större än hos de välmotiverade.

Graden av konkurrens om fullmäktigeplatserna varierar kraftigt mellan kommunerna. I ena ytterligheten finner vi kommuner där antalet kandidater överstiger antalet fullmäktigeplatser med några få. Tidigare under 1990-talet fanns det t.o.m. några kommuner som hade sämjoval. I andra ytterligheten finns Helsingfors stad, där antalet kandidater år 2004 var elva gånger större än antalet platser i fullmäktige. Graden av konkurrens har en stark koppling till kommunstorlek: ju större kommunen är, desto fler är kandidaterna i förhållande till fullmäktigeplatserna.

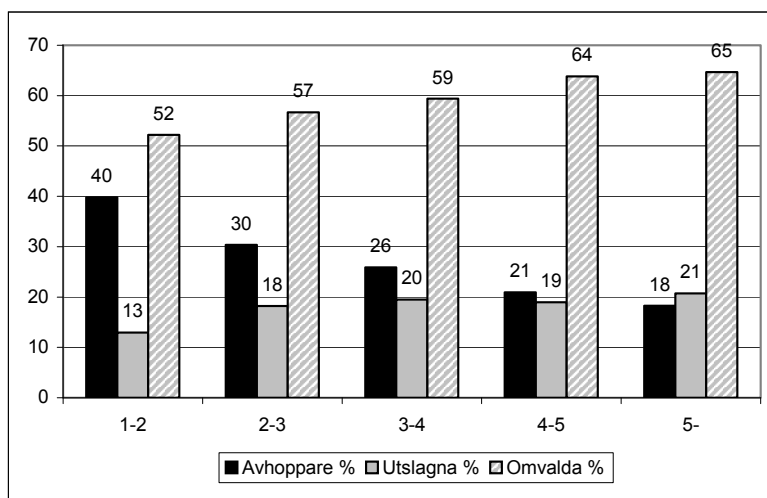
²⁸ Korrelationen mellan konkurrensmättet antal kandidater per antal mandat år 2000 och motsvarande mått för år 2004 är mycket hög ($r=.95$, $n=405$).

Tabell 8.4. Bivariata korrelationer mellan omsättningsvariabler och konkurrens om mandat (antal kandidater/antal invalda) i kommunalvalet 2004 (N=405).

	Avhoppare %	Utslagna %	Omvalda %
Kandidater/mandat	-0.437***	0.142**	0.330***

Signifikans *** < .001, ** < .01

Frivillig avgång från fullmäktige är, i enlighet med förväntningarna, mera sällsynt i kommuner där konkurrensen om mandaten är hård. Den negativa korrelationen mellan andelen avhoppare och nivån på konkurrens är relativt hög. Klart svagare, men ändå signifikant positivt samband kan noteras mellan konkurrens och andelen utslagna: något större tendens till väljarstyrd omsättning finns i kommuner med hård konkurrens om mandaten. I jämförelse med storlek, operationaliserad antingen som antalet invånare eller som antalet mandat, verkar konkurrensvariabelns koppling till omsättningen vara aningen starkare än storleksvariablernas.



Figur 8.2. Andelen avhoppare, utslagna och omvalda enligt grad av konkurrens (antalet kandidater per mandat) i kommunen vid kommunalvalet 2004, medelvärden för grupper av kommuner (N=405).

8.4 Den kommunala partistrukturen

Forskningen om personomsättningen i samband med val har i mycket liten utsträckning berört betydelsen av partistrukturen. I en finländsk studie från 1980-talet finns dock en antydning till hypotes: förklaringen till landsbygdskommunernas större omsättning antas ligga i

den ensidiga partistrukturen. Om partistrukturen är ensidig är omsättningen på personnivå den huvudsakliga mekanismen för förnyelse (Koivula 1985, 59-63). Implicit i resonemanget finns ett antagande att omsättningen främst sker inom ett parti, men det är oklart huruvida man utgår från att omsättningen i huvudsak sker genom frivillig avgång eller genom väljarnas val att inte förnya sittande ledamöters mandat.

I den internationella litteraturen har kopplingen mellan omsättning och partistruktur tangerats, men endast indirekt. Förskjutningar i partiernas väljarstöd i kombination med ett stort antal partier antas bidra till ökad personomsättning, medan mindre omsättning är att vänta i en kontext som präglas av en mindre splittrad partistruktur. Om antalet partier är stort, kan en relativt liten omfördelning av väljarstödet mellan partierna leda till relativt stor omfördelning av mandat, vilket resulterar i större antal personskiften (t.ex. Moncrief 1998, 368). Denna hypotes berör den typen av väljarstyrd omsättning som har sin grund i förskjutningar mellan partiernas andel av rösterna.

Den kommunala partistrukturens fragmentering belyses här dels med hjälp av det totala antalet partier som finns representerade i kommunens fullmäktige. Valmansföreningarna räknas som en grupp. Antalet partier är ett konkret och lättförståeligt mått men å andra sidan säger den oss ingenting om partiernas relativa styrka. Fördelningen av mandat mellan partierna kan ju vara mycket olika i kommuner med samma antal partier. Därför kompletteras granskningen med ett mått som beskriver graden av fragmentering i partisystemet enligt en formel som utvecklats av Laakso & Taagepera (1979). Måttet är känt som Laakso-Taagepera Index eller ”effektiva antalet partier”. Indexvärdet beräknas genom att man dividerar 1 med kvadratsumman av samtliga partiernas procentuella väljarstöd. Minnivärdet 1 betyder att ett parti har erhållit 100 % av rösterna. En jämn fördelning av mandaten mellan två partier ger indexvärdet 2 och tre exakt lika stora partigrupper ger värdet 3. Om det finns tre partier vars mandatandelar är 40 %, 40 % respektive 20 %, är indexvärdet 2,78 osv.

Enligt arbetshypotesen är förnyelsen av fullmäktigesammansättningarna snabbare i kommuner med splittrad partistruktur. Bivariata samband mellan omsättningsvariablerna och de två variabler som beskriver partistrukturen, totala antalet partier och effektiva antalet partier, granskas i tabell 8.5. Korrelationsanalysen visar att personomsättningen faktiskt är större i kommuner med många partier i fullmäktige. Detta beror främst på den högre avhopsbenägenheten i kommuner med få partier. Den negativa korrelationen mellan det effektiva antalet partier under mandatperioden 2001-2004 och frivillig avgång i samband med valet 2004 är relativt hög ($r = -.36$, $p = .000$, $n = 405$). Mönstret är nästan identiskt när det effektiva antalet partier används som mått på den kommunala partistrukturen. Väljarnas benägenhet att fälla sittande fullmäktigeledamöter verkar i ljuset av den bivariata granskningen vara aningen större i kommuner med många partier.

Tabell 8.5. Bivariata korrelationer (Pearson) mellan omsättningsvariablerna och partistrukturen i kommunen (N=405).

	Effektiva partier (LTI)		Totala antalet partier	
	2000	2004	2000	2004
Avhoppare	-0.355***	(-0.397***)	-0.332***	(-0.375***)
Utslagna	(0.081)	0.130**	(0.059)	0.154**
Omvalda	0.289***	0.296***	0.287***	0.259***

Signifikans *** < .001, ** < .01

I avsnittet om omsättningens individrelaterade korrelerat kunde man notera att avhoppbenägenheten är aningen lägre bland vänsterrepresentanterna (kapitel 5.4). Det är befogat att inkludera vänsterns relativa andel av mandat som en möjlig förklaringsfaktor till variationerna mellan kommuner när det gäller andelen frivilliga avgångar. Det finns på kommunnivå en signifikant negativ korrelation mellan andelen avhoppare år 2004 och vänsterpartiernas sammanlagda representation i fullmäktige under perioden 2001-2004 ($r = -.234$, $p = .000$, $n = 405$).

8.5 Volatilitet

Volatilitet operationaliseras här utgående från ”Pedersens Index”²⁹. Summan av förändringar i väljarstödet (andel av rösterna) för respektive parti divideras med 2, eftersom förlust för ett parti innebär vinst för andra partier. Värdet på volatilitetsmättet kan således variera från 0 till 100. Ju större värdet är, desto större är den sammantagna förändringen i partiernas styrkeförhållanden i förhållande till föregående val.

Den kommunala partistrukturen och volatiliteten mellan valen beskrevs tidigare i kapitel 2. Man kunde konstatera att förskjutningarna i partiernas väljarstöd var på den aggregerade nivån små i valet 2004. Den sammanlagda vinsten för de vinnande partierna – och den sammanlagda förlusten för de förlorande partierna – låg kring tre procentenheter (tabell 2.6). I de enskilda kommunerna är förskjutningarna ofta större, men förändringarna pekar åt olika håll i olika kommuner. Medelvärdet för de kommunvisa volatilitetsciffrorna var kring 7 %.

De sittande representanternas mandat är naturligtvis hotade om förskjutningarna i partiernas väljarstöd är stora. Hypotesen om sambandet mellan personomsättning och volatilitet kan vid första anblicken verka tautologisk, men i ett valsysteem med ett obligatoriskt personval är en betydande väljarstyrd avgång möjlig även vid oförändrade styrkeförhållanden mellan de olika partierna. Väljarna har möjlighet att byta kandidat inom ett parti i stället för att byta parti (se t.ex. Mitchell 2000).

²⁹ Volatilitet $V_t = \frac{1}{2} \sum |p_{i,t} - p_{i,t-1}|$, där $p_{i,t}$ är den procentuella andelen av väljarstödet för parti i i valet t och $p_{i,t-1}$ är den procentuella andelen av väljarstödet för parti i i valet $t-1$. V_t kan teoretiskt variera mellan 0 och 100 (se Pedersen 1979).

Flera studier av omsättningen i samband med parlamentsval har bekräftat att det finns ett samband mellan personomsättning och förändringar i partiernas väljarstöd: ju större volatilitet, desto större är risken för de sittande representanterna att bli utslagna (t.ex. Matland & Studlar 2004). I länderkomparativa studier påverkas resultatet dock troligen av variationer i valsystemet. Finland med det starka personvalet hör till samma lilla grupp av länder som Grekland och Luxemburg (ibid., 96).

Å andra sidan kan man tänka sig att avhoppbenägenheten ökar om förändringarna i partiernas väljarstöd är stora. Ett beslut att avgå eller söka omval måste fattas i god tid före valdagen, vid en tidpunkt när man bara kan spekulera om valets utfall. Om en fullmäktigeledamot av en eller annan orsak antar att partiets röstandel kommer att sjunka och leda till mandatförlust, kan han eller hon välja att avgå frivilligt hellre än vänta att bli utvisad av väljarna. I vissa kommuner kan volatiliteten vara hög av traditionen. Förlustängesten och därav följande avhoppbenägenhet kunde tänkas vara större i kommuner där stor omfördelning av rösterna upprepas från val till val. I praktiken är det dock relativt sällsynt att en och samma kommun ständigt visar höga volatilitetssiffror³⁰ och ett försök att skildra ”systemvolatilitetens” betydelse för andelen frivilligt avgångna bedömer jag därför inte vara värt mödan.

När det gäller volatilitetens koppling till andra kommunegenskaper kan ännu konstateras att volatilitet samvarierar varken med storleksvariablerna eller konkurrensvariabeln. Däremot har nivån på förskjutningarna i partiernas väljarstöd en tendens att vara något större i kommuner med en fragmenterad partistruktur³¹.

Tabell 8.6. Bivariata korrelationer mellan omsättningsvariablerna och volatilitet i kommunalvalet 2004 (N=405).

	Avhoppare %	Utslagna %	Omvalda %
Volatilitet	0.145**	0.009	-0.161**

Signifikans ** < .01

I ljuset av den bivariata granskningen (tabell 8.6) av sambandet mellan volatilitet och omsättning verkar den totala personomsättningen minska något med stigande volatilitet. Ett svagt men signifikant positivt samband kan noteras mellan förskjutningar i partiernas väljarstöd och de sittande fullmäktigeledamöternas benägenhet till avhopp. Helt i motsats till förväntningarna finns det en nollkorrelation mellan andelen utslagna och förskjutningar av väljarstöd mellan partierna. De resultat som tidigare presenterats angående kopplingen mellan partiets framgång och individers framgång i val, huruvida man slagits ut eller valts om (kapitel 5.5), antydde i och för sig redan att ett samband på kommunnivå ingalunda är en självklarhet.

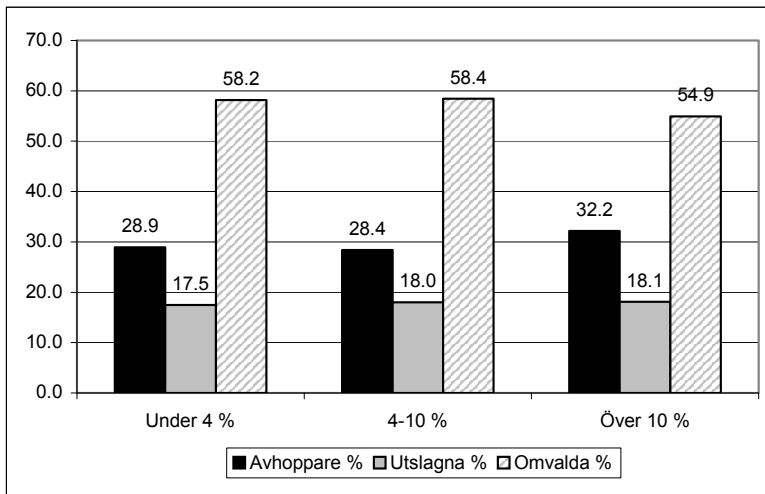
³⁰ Korrelationen mellan volatilitet i valen 1996-2000 och i valen 2000-2004 var signifikant, men relativt låg ($r=.22, p=.000, n=405$).

³¹ Korrelationen mellan volatilitet och Laakso-Taagepera Index $r = .20, p=.000, n=405$

Matland & Studlar (2004, 95) kopplar sitt resonemang om volatilitetens och omsättningen samband till valkretsens storlek: volatilitetens effekter förväntas vara starkare i små valkretsar än i stora. I finländska småkommuner med högst 27 fullmäktigeledamöter är varken andelen avhoppare eller andelen utslagna högre än i större kommuner.

Man kan i litteraturen finna såväl explicita som implicita antaganden om att förskjutningar *inom* partierna utgör ett rimligt alternativ till förskjutningar *mellan* partierna. En väljare som är missnöjd med den förda politiken kan i stället för att byta parti ge sin röst till en icke-sittande kandidat inom det parti som han eller hon röstat på tidigare (jfr Söderlund & Karvonen 2008). För att testa antagandet har jag använt samma tillvägagångssätt som tidigare i detta kapitel i granskningen av ”partiinternt utslagna” efter fullmäktigestorlek (figur 8.2). Kommunerna har delats in i tre grupper med avseende på volatilitetsnivån i kommunen: kommuner med 1) låg volatilitet (< 4 %), 2) medelhög volatilitet (4-10 %) och 3) hög volatilitet (över 10 %). Gränserna har dragits så att ungefär en femtedel av kommunerna sorterar under låg och en femtedel under hög volatilitet. Antalet partiinternt utslagna i respektive grupp har relaterats till det totala antalet utslagna i motsvarande kommunkategori.

Först illustreras skillnaderna i personomsättningen i kommuner med olika grad av volatilitet i figur 8.3. Medelvärdet för andelen utslagna varierar endast marginellt mellan kommunerna med liten, medelstor och stor volatilitet. Avhoppsbensägenheten verkar däremot vara aningen högre i kommuner med stora förskjutningar i partiernas väljarstöd.



Figur 8.3. Andelen avhoppare, utslagna och omvalda enligt *grad av volatilitet* i kommunalvalet 2004, medelvärden för grupper av kommuner (N=405).

När man betraktar de partiinternt utslagna som andel av alla utslagna finner man däremot tydliga skillnader mellan kommunerna (tabell 8.7). I kommuner med låg volatilitet är den andel av de utslagna som förlorat sitt mandat p.g.a. partiintern konkurrens 63 %. I kommuner med hög volatilitet (>10 %) är motsvarande andel bara 47 %. Personbyte inom ett parti verkar m.a.o. i viss mån kompensera förskjutningar av väljarstöd mellan partierna³².

Tabell 8.7. Sittande ledamöter som ställde upp men blev utslagna grupperade enligt nivån på volatilitet och partiets framgång i kommunen i kommunalvalet 2004.

Volatilitet	Antal utslagna i kategorin totalt	Antal utslagna i partier som inte förlorat mandat	Andel utslagna i partier som inte förlorat mandat (%)
Under 4 %	332	208	62.7
4-10 %	973	543	55.8
Över 10 %	304	142	46.7
Totalt	1609	893	55.5

8.6 Ekonomins inverkan på omsättning

Nästa steg i jakten på fruktbara förklaringsmodeller är att granska de ekonomiska variabelernas betydelse för omsättningens variationer mellan kommunerna. Föreställningen om att samhällets ekonomiska situation, eller väljarens uppfattning om den, påverkar valutgången är väletablerad. Väljarna förväntas hålla de makthavande som ansvariga för den ekonomiska utvecklingen. Väljare som bedömer att de makthavande har misskött ekonomin antas visa sitt missnöje genom att rösta på grupper eller individer som de uppfattar som ett alternativ till den regerande gruppen. Empiriskt bevis på att de ekonomiska frågorna har en effekt på valutgången är obestridligt, även om resultat angående styrkan av effekten är varierande. Forskningen på området har dock varit inriktad på den nationella nivån, på parlamentsval. Endast ett fåtal studier har koncentrerat sig på förhållandet mellan ekonomi och valresultat på det lokala planet. I en nordisk kontext med kommunernas omfattande skyldigheter och självstyre är frågan dock relevant. I och för sig finns det faktorer som minskar väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de som sitter i fullmäktige. I brist på tydliga ansvarsförhållanden i form av regering och opposition är det svårt för väljaren att urskilja vem eller vilka som är ansvariga för den förda politiken. Studier av parlamentsval har visat att ansvarskyldigheten förstärker det samband som kan noteras mellan ekonomi och regeringspartiernas väljarstöd (t.ex. Bengtsson 2002). Det är heller inte entydigt vilka aspekter i den kommunala ekonomin som till sin natur är sådana att kommunen som aktör hade haft möjlighet att styra utvecklingen.

³² Korrelationen mellan andelen partiinternt utslagna och volatilitet är $r = -.19$ ($p = .000$, $n = 382$).

Antagandet som vägleder framställningen i detta avsnitt är att dålig ekonomi bidrar till högre omsättning. Sittande ledamöter som ställer upp i kommuner som är i ekonomiskt trångmål antas p.g.a. väljarnas missnöje ha sämre omvalsmöjligheter än sittande kandidater i kommuner med gynnsamt ekonomiskt läge. Å andra sidan kan ekonomisk kris tänkas leda till självvald flykt från kommunalpolitiken dels genom upplevt belöningsunderskott, dels genom förlustångest. En sittande fullmäktigeledamot kan avgå självmant om han eller hon tror att väljarna kommer att reagera på den dåliga ekonomin genom att avstå från att rösta på sittande ledamöter. Alternativt kan en ekonomisk kris leda till frivillig avgång genom att fullmäktigeuppdraget på grund av de yttre omständigheterna upplevs som en otacksam uppgift på det personliga planet. Detta resonemang är nära besläktat med antagandet om sambandet mellan volatilitet och avhopp.

Flera överväganden måste göras när det gäller genomförandet av den empiriska granskningen av samvariationen mellan omsättning och kommunens ekonomi. Hur skall ”god” respektive ”dålig” operationaliseras när man vill mäta den kommunala ekonomins inverkan på väljarbeteende? En mängd olika alternativ står till buds. I studier på nationell nivå hör inflation och arbetslöshet till de mest använda måtten. I danska studier av förhållandet mellan den kommunala ekonomin och valresultatet har man använt sig av två variabler: skattesatsen och driftsutgifterna per invånare (Mouritzen 1991; Frandsen 1997). I en norsk studie (Martinussen 2004) har bl.a. nivån på kommunala taxor och avgifter och arbetslöshetsgraden utnyttjats som mått på ekonomins tillstånd.

Kommunalskatten är en av de ekonomivariabler vars koppling till omsättningen granskas i detta avsnitt. Skattesatsen är enligt min mening den mest intressanta variabeln i sammanhanget, eftersom den har en direkt inverkan på invånarnas disponibla inkomster. Nivån på taxor och avgifter för kommunal service syns också i invånarnas plånböcker, men på ett betydligt mera diffust sätt än skattesatsen eftersom olika befolkningsgrupper använder avgiftsbelagda tjänster i olika utsträckning. Därför är serviceavgifterna att betrakta som en oändamålsenlig variabel i sammanhanget. Ett samlat mått på olika avgifter skulle dessutom vara svårt att konstruera eftersom en källa med samlade uppgifter saknas. Vidare kommer jag att granska sambandet mellan omsättning och servicekostnader per invånare samt sambandet mellan omsättning och arbetslöshetsgrad. Detta trots att jag är tveksam till användbarheten av de två variablerna eftersom syftet är att finna ekonomirelaterade korrelerat för omsättningen eller valutfallet i största allmänhet. Utöver dessa testas också styrkan av sambandet mellan omsättning och mått som i mera teknisk bemärkelse vittnar om huruvida kommunen är i ett ekonomiskt trångmål eller inte.

Variabelvalet skall ytterligare specificeras. För det första skall man välja vilken aspekt av ekonomin som skall beaktas, nivån eller förändringen. När väljarna bildar sig en uppfattning om kommunens ekonomiska tillstånd eller den ekonomiska politikens konsekvenser för invånare finns det två vägar: antingen görs bedömningen i förhållande till andra kommuner eller i förhållande till utvecklingen i den egna kommunen. Båda förekommer i analyser av de ekonomiska frågornas effekt på valutfallet, men förändringsper-

spektivet är förmodligen det mest vedertagna av de två alternativen. Jag kommer att beakta såväl nivån som förändringen i analysen av sambandet mellan ekonomi och omsättningsvariablerna. När det gäller trendperspektivet bör man avgöra hur förändringen mäts: i absoluta tal eller i relativa tal. Här väljer jag det första alternativet, dvs. de absoluta talen. Då återstår frågan om längden av den period som skall beaktas i en mätning av förändring. Med stöd av tidigare forskning är det rimligt att utgå från att väljaren bedömer kommunens ekonomiska politik ur ett kort tidsperspektiv. De första åren av fullmäktigeperioden torde vara mindre viktiga och tiden före valet det avgörande när kommunens ekonomiska politik värderas (se Frandsen 1997, 228; Paldam & Schneider 1980, 159).

Skatter

En genomsnittsväljare kan tänkas ha en uppfattning om huruvida skattenivån i kommunen är högre eller lägre än i grannkommunen, eller i varje fall om skatten nyligen sänkts eller höjts (jfr Mouritzen 1991; Frandsen 1997). Samtidigt som en låg respektive hög skattesats berättar om kommunens ekonomiska situation, påverkar den också väljarnas disponibla inkomst. Dels förväntas kommuninvånarna vara mera benägna att byta ut sittande fullmäktigeledamöter i kommuner där skattesatsen överstiger genomsnittet. Å andra sidan förväntas väljarna reagera på höjning av skattesatsen genom att ge sitt stöd till en person eller grupp som inte anses vara ansvarig för den negativa utvecklingen. Oberoende av om det ekonomiska läget bedöms i relation till andra kommuner eller i relation till utvecklingen i den egna kommunen, är det troligt att väljarnas minne är kort. Väljarna förväntas reagera på förändringar som ägt rum nära valet. Samma faktorer som antas leda till ökad väljarstyrd omsättning antas även bidra till en högre avhopsfrekvens.

Skatteinkomsterna är den viktigaste inkomstkällan för de finländska kommunerna. Kommunalskattens utgör nästan hälften av kommunernas sammanlagda inkomstbas. Fullmäktige godkänner kommunens budget för det följande kalenderåret före utgången av året och i samband med budgeten fastställs också nivån på kommunalskatten. Därför är det naturligt att välja skatten under valåret som utgångspunkt för granskningen. Kommunalskattesatsen varierade år 2004 mellan 16,0 och 20,0 % och medelvärdet för kommunerna låg vid 18,5 (Suomen Kuntaliitto 2004).

Kommunerna har delats in i tre grupper med avseende på skattenivån, kommunerna med lägre skatt (högst 18 %), kommunerna kring genomsnittet (18,25-18,75 %) samt kommunerna med högre skatt (minst 19 %). Medelvärden för omsättningsvariablerna jämförs i de tre grupperna (tabell 8.8). Andelen omvalda är, enligt förväntningarna, högst i kommuner med låg skatt och minst i kommuner med hög skatt. Detta beror dock inte på att väljarna skulle vara mera benägna att vid val byta ut sittande ledamöter i kommuner som bär en högre skatt, som man skulle anta på basis av föreställningen om ekonomisk röstning. Det är de sittande fullmäktigeledamöternas högre avhopsfrekvens som ligger bakom en hög omsättning i kommuner med hög skatt.

Det är dock möjligt att väljarna reagerar snarare på en förändring av skattesatsen än på den allmänna skattenivån. Först kan man konstatera att utvecklingen under mandatperioden 2001-2004 har präglats av skattechöjningar. Omkring hälften av kommunerna har höjt skattesatsen³³. Sammanlagt 47 av de 405 kommuner som ingår i analysen hade en högre skattesats under valåret 2004 jämfört med året innan. I början av fullmäktigeperioden fanns det något fler kommuner som höjde skatten. Under mandatperioden 2001-2004 fattade endast en handfull kommuner beslut om skattesänkning. En svensk studie som analyserar valcykler i svenska och finska kommuner under perioden 1985-2005 visar att kommunal-skatten i allmänhet är lägre under ett valår jämfört med ett år då det inte är val (Dahlberg & Mörk 2008). Nyaste finska uppgifter stöder dock inte iakttagelsen. Under perioden 1997-2004 har det aritmetiska medelvärdet för skattesatsen höjts successivt varje år³⁴, inklusive valåren 2000 och 2004.

Tabell 8.8. Gruppvisa medeltal för omsättningsvariablerna i A. kommuner med lägre, medelhög och hög skattesats och B. kommuner med oförändrad och höjd skattesats år 2004 (N=405). Tabellen läses radvis.

	A. Skattesatsen jämfört med kommunernas genomsnitt			B. Skattesatsens utveckling 2003-2004	
	lägre (16-18 %)	genomsnittlig (18,25-18,75)	högre (19-20 %)	sänkt eller oförändrad	höjd*
Avhoppare	25,3	28,1	33,8	29,1	31,1
Utslagna	18,2	17,7	18,0	18,0	17,4
Omvalda	60,8	58,8	53,8	57,7	56,5
(N)	(104)	(159)	(142)	(358)	(47)

Kommentar: *24 kommuner av de 47 som har höjt skattesatsen har år 2004 en hög skattesats (minst 19).

En höjning av skatteprocenten verkar inte ha något entydigt samband med personomsättningen i fullmäktige. Medelvärdet för andelen avhoppare är ett par procentenheter högre i kommuner med höjd skatt. Helt emot förväntningarna är andelen utslagna t.o.m. aningen lägre än i kommuner som har samma skattesats som tidigare. Samma mönster upprepas även om man förlänger den granskade perioden till de två åren före valet 2004.

³³ Här avses förhöjningar under tre tidsperioder, 2001-2002, 2002-2003 och 2003-2004. Sammanlagt 207 av de 405 kommuner som ingår i analysen har höjt skatten under någon av de nämnda perioderna.

³⁴ Enligt skattestyrelsens uppgifter var det aritmetiska medelvärdet för kommunala skattesatser 17,88 år 1997 och 18,50 år 2004.

Årsbidraget

Det finns inget entydigt sätt att identifiera kommuner som befinner sig i en ekonomisk kris. Rangordningen av kommunerna varierar beroende på vilket ekonomiskt nyckeltal som valts som jämförelsegrund. Jämförelserna mellan kommunerna försvåras dessutom av olikheter i organiseringen och redovisningen av verksamheterna (t.ex. Helin 1995). Kommunförbundet har angett vissa tumregler för bedömningen av den kommunala ekonomins tillstånd (Suomen Kuntaliitto 2004):

- Kommunens ekonomi visar överskott eller är på uppgång om årsbidraget täcker både amorteringar av långfristiga lån och ersättande investeringar
- Kommunens ekonomi är i balans om årsbidraget täcker avskrivningarna. Avskrivningarna skall motsvara den genomsnittliga nivån på kommunens ersättande investeringar
- Kommunens ekonomi är på nedgång om årsbidraget är positivt men räkenskapsperiodens resultat är negativt
- Kommunens ekonomi är svag om årsbidraget är negativt. Läget är kritiskt om årsbidraget är negativt flera år i följd.

I detta sammanhang kommer jag inte att beakta alla dessa kriterier utan nöjer mig med att använda endast årsbidraget för att urskilja kommuner med allvarigare ekonomiska problem (vanligen används nyckeltalet i formen 'årsbidraget per invånare' eller 'årsbidraget i procent av avskrivningarna'). Jag kommer att granska huruvida kommuner med negativt årsbidrag visar högre siffror på väljarstyrd respektive frivillig avgång. Nyckeltalet används alltså i en dikotom form. Det är orealistiskt att föreställa sig att en genomsnittsmedborgare skulle ha en uppfattning om årsbidraget och dess utveckling, de flesta vet knappast vad det över huvud taget står för. Väljarna bildar sin uppfattning om den kommunala ekonomin utgående från massmedierapportering. Ett negativt värde på årsbidraget torde ha en viss genomslagskraft i de lokala medierna och den bild som förmedlas till allmänheten om kommunens ekonomiska situation.

När det är fråga om årsbidraget, eller andra nyckeltal som hämtas från kommunernas bokslut, är det motiverat att i stället för valårets siffror använda det föregående året som utgångspunkt. Valet ordnas i oktober och de senaste uppgifter som allmänheten då har tillgång till är från det föregående året. Av de 405 kommuner som ingår i granskningen visade 58 ett negativt årsbidrag år 2003. En jämförelse av kommunvisa medelvärden i de två grupperna av kommuner, de med positivt och de med negativt årsbidrag, visar inga signifikanta skillnader när det gäller andelen frivilligt avgångna (tabell 8.9). Jämförelsen av andelen utslagna pekar i sin tur åt "fel" håll i förhållande till förväntningarna: i kommuner med negativt årsbidrag har väljarna varit mindre benägna att avpollettera sittande kandidater än väljarna i kommuner med positivt variabelvärde. De flesta kommunerna med negativt årsbidrag är inte enligt definitionen ovan i någon djup kris, 52 av de 58 visade ett positivt års-

bidrag året innan, dvs. år 2002. Ingen skild tabell för trenden återges, eftersom kommunerna med negativt årsbidrag till så stor grad var kommuner med en övergång från det positiva till det negativa.

Tabell 8.9. Gruppvisa medeltal för omsättningsvariablerna 2004 i kommuner med positivt/negativt årsbidrag år 2003 (N=405). Tabellen läses radvis.

%	Årsbidraget 2003		Över-/underskott i balansräkningen 2003	
	Positivt	Negativt	Överskott/balans	Underskott
Avhoppare	29,3	29,5	28,1	31,8
Utslagna	18,3	16,1	18,0	17,7
Omvalda	57,4	58,8	58,4	55,8
(N)	(347)	(58)	(275)	(130)

Kommentar: Överlappningen mellan kommunerna med negativt årsbidrag å ena sidan och hög eller höjd skatt å andra sidan är inte särskilt stor.

Arbetslöshet och driftsutgifterna som determinanter för omsättningen

Arbetslöshet, som vid sidan av inflation tillhör standardvariablerna i länderkomparativa studier av ekonomisk röstning, är knappast ett bra mått på hur väl de lokala beslutsfattarna lyckats sköta den kommunala ekonomin. Kommunerna har bara ett begränsat ansvar för sysselsättning av långtidsarbetslösa, men jag är skeptisk till föreställningen att befolkningen i en kommun med hög arbetslöshet skulle lägga skulden för sysselsättningsläget på det kommunala beslutsfattandet. I KommunFinland-medborgarenkäten från år 2004 fanns två närbesläktade påståenden om beslutsfattarnas förmåga att trygga livsvillkoren i kommunen eller i regionen. Den ena mäter huruvida beslutsfattarna i den egna kommunen lyckats sköta sakerna på rätt sätt, medan den andra mäter åsikterna om de nationella beslutsfattarnas förmåga att tillgodose regionens behov. Skillnaderna mellan de betyg som gavs till de lokala och till de nationella beslutsfattarna var olika stora i olika kommuner, men i samtliga 47 urvalskommuner fick den egna kommunens beslutsfattare ett bättre vitsord än de nationella. I kommuner med hög arbetslöshet var kritiken överlag mera utbredd, men även där riktades den starkaste kritiken mot riksnivån. En empirisk prövning av sambandet mellan arbetslöshetsnivå och omsättning visar att väljarna inte är hårdare mot sittande ledamöter i arbetslöshetsdrabbade kommuner än i kommuner med ett gynnsamt sysselsättningsläge. Något signifikant samband kan heller inte noteras mellan arbetslöshet och avhoppsfrekvens.

Driftskostnaderna per invånare anger kommunens satsningar på service. Det verkar logiskt att tänka sig att invånarna är nöjda när mycket pengar används för de tjänster som invånarna kan åtnjuta. Kostnaderna per capita varierar kraftigt mellan kommunerna. År 2004 varierade de totala verksamhetsutgifterna per invånare från ca 3200 till ca 7500 euro. En lägre kostnadsnivå kan innebära att serviceutbudet är mera anspråkslöst, eller att servicen produceras mera effektivt än på andra håll. En hög kostnadsnivå kan vara ett uttryck

för en väl utbyggd service, eller alternativt ineffektivitet eller oändamålsenlig servicestruktur. I många fall är en hög kostnadsnivå dock påtvingad av omständigheterna: kommunens fysiska beskaffenhet, befolkningsstruktur, näringsstruktur osv. De högsta driftskostnaderna i landet finns på glesbygden med åldrande befolkning och hög arbetslöshet. Utgående från de korrelations-siffror som anges i tabell 8.10 kan inget statistiskt signifikant samband noteras varken mellan verksamhetsutgifterna och andelen avhoppare eller mellan verksamhetsutgifterna och andelen utslagna.

Tabell 8.10. Bivariata korrelationer mellan omsättningsvariablerna och volatilitet i kommunalvalet 2004 (N=405).

	Avhoppare %	Utslagna %	Omvalda %
Verksamhetsutgifter, €/inv. 2004			
Nivå 2004	.089	.059	-.125*
Förändring 2003-2004	-.001	.027	-.016
Arbetslöshet, medelv. jan-sept			
Nivå 2004	-.025	.084	-.035
Förändring 2003-2004	.027	-.037	.005

Signifikans: * < 0.05

Analysen kan kompletteras med uppgifter från en undersökning på personnivå. I KommunFinland-medborgarenkäten från 2004 ombads respondenterna bedöma den egna ekonomiska situationen på en femgradig skala där 1 står för ”mycket missnöjd” och 5 för ”mycket nöjd”. Andelen svarande som är missnöjda, som valt alternativet 1 eller 2 på den femgradiga skalan, varierade på kommunnivå från 11 % till 26 %. När dessa på kommunnivå aggregerade bedömningar av den egna ekonomin relateras till den ekonomiska verklighet som tecknas av ekonomiska nyckeltal för kommunen, kan man konstatera att de subjektiva uppfattningarna inte är löskopplade från de objektiva siffrorna. Det finns mera missnöje med den personliga ekonomin bland respondenterna i kommuner med t.ex. högre skattenivå och högre arbetslöshet jämfört med landets genomsnitt. Andelen utslagna är däremot inte högre i kommuner där den aggregerade nivån av respondenternas egna ekonomiska situation är sämre.

8.7 Sammanfattande regressionsanalys

Den övergripande bild som förmedlades av de bivariata analyserna är att det visserligen finns samband mellan omsättnings- och kontextvariablerna, men att de inte är särdeles starka. Särskilt den väljarstyrda omsättningen verkar i ljuset av de ovan redovisade korrelationsanalyserna vara förvånansvärt oberörd av de variabler som beskriver kommunens po-

litiska struktur och ekonomiska situation. Avslutningsvis genomförs multivata analyser för att utreda de oberoende variabelernas sammantagna effekt på de tre beroende variabelerna³⁵.

Några av de oberoende variabler som ingår i granskningen av parvisa samband ovan utelämnas ur regressionsanalysen. Av de storleksrelaterade variabelerna tas med endast befolkningstalet i den logaritmerade formen. Fullmäktigestorleken lämnas utanför p.g.a. att den följer direkt befolkningstalet i kommunen. Förändring i fullmäktigestorleken visade sig påverka omsättningsnivån, och särskilt andelen utslagna i kommuner med minskat antal mandat. Variabeln som anger förändring i fullmäktigestorleken utelämnas dock p.g.a. av det ringa antalet kommuner med ändrad fullmäktigestorlek. Partistrukturens inverkan på omsättningen belystes tidigare med två alternativa mått, det totala antalet partier och det effektiva antalet partier, som i tillägg till antalet även beaktar partiernas inbördes styrkeförhållanden. Av dessa inkluderas den senare, eftersom den visade aningen högre parvisa korrelationer med de beroende variabelerna.

Det bör påpekas att det förekommer en relativt hög inbördes korrelation mellan följande tre politisk-strukturella variabler som ingår i analysen: det logaritmerade befolkningstalet, konkurrensen om mandat samt det effektiva antalet partier i fullmäktige. Alla tre är empiriskt och/eller teoretiskt intressanta. Efter en multikollinearitetsanalys³⁶ och test med olika kombinationer av variabler har jag bestämt mig för att inkludera alla tre i regressionsanalyserna.

Av de ekonomiska variabelerna kommer endast skattesatsen att ingå i regressionen. Både nivå- och förändringsvarianten av skattevariabeln är med, båda i en dikotomiserad form. De övriga ekonomirelaterade måtten, vars koppling till personomsättningen i fullmäktigesamlingarna granskades i det föregående avsnittet, lämnas bort eftersom de inte kunde bidra till ökad förståelse av mekanismerna bakom variationer mellan kommuner när det gäller omsättningen av fullmäktigeledamöter.

Samma uppsättning oberoende variabler används i analyser med respektive beroende variabel – andelen avhoppare, andelen utslagna och andelen omvalda – med ett par undantag. I analysen med andelen avhoppare som beroende variabel ingår förutom de ovan nämnda även andelen vänsterrepresentanter i den aktuella fullmäktigesammansättningen. I analysen med andelen frivilligt avgångna som beroende variabel avser det effektiva antalet partier läget under valåret, dvs. under mandatperioden 2001-2004. Motsvarande partistrukturvariabel används i analysen med andelen utslagna som beroende variabel, men nu operationaliserad utgående från den sammansättning som valdes i valet 2004. Ytterligare en oberoende variabel som inkluderas endast i den regressionsanalys som avser att förklara variationer i andelen utslagna är andelen avhoppare i kommunen.

³⁵ Som komplement till den sammanfattande analysen återges i bilaga 8.1 en jämförelse av de oberoende variabelernas medelvärden i den högsta och den lägsta decilen av kommuner med avseende på andelen utslagna och andelen avhoppare.

³⁶ VIF-värdet i en multikollinearitetsanalys överstiger inget av fallen värdet 4, som allmänt anses vara den kritiska nivån för multikollinearitet.

Andelen avhoppare som beroende variabel

Först undersöks de kontextuella variabelernas betydelse för andelen frivilligt avgångna (tabell 8.11). De oberoende variabelernas inverkan på fullmäktigeledamöters avhoppshänsyn granskas med två modeller. I modell 1 ingår endast de politisk-strukturella variabelerna. Konkurrensvariabeln, dvs. kvoten kandidater per mandat i valet 2004 besitter den starkaste förklaringskraften. Koefficienten är negativ, vilket betyder att avhopp förekommer i mindre utsträckning i kommuner med hårdare konkurrens om mandatet (jfr Prewitt 1970a). Även volatilitetsvariabeln är signifikant på .01-nivån. Andelen avhoppare är högre i kommuner med relativt sett större förskjutningar mellan partiernas väljarstöd. Så här långt är resultaten av den multivariata analysen i linje med de iakttagelser som gjordes i samband med den inledande bivariata granskningen. Befolkningstalet, som visade ett jämförelsevis högt negativt samband med avhopp har däremot ingen självständig effekt i regressionen. Andelen vänsterrepresentanter i kommunfullmäktige ökar inte heller modellens förklaringspotential, även om man kunde notera en viss bivariat korrelation mellan vänsterrepresentation och avhoppshänsyn. De politisk-strukturella variabelerna förmår tillsammans förklara 20 % av variationen mellan kommuner när det gäller andelen frivilligt avgångna.

Tabell 8.11. Regressionsanalys (OLS) med andelen avhoppare 2004 i kommunen som beroende variabel (N=405).

	Modell 1				Modell 2			
	B	Beta	t	Sign.	b	Beta	t	Sign.
(Konstant)	40.06		7.50	***	38.45		7.25	***
Befolkning (log)	0.20	0.02	0.25		0.04	0.00	0.05	
Konkurrens om mandat	-3.43	-0.35	-4.44	***	-3.16	-0.33	-4.12	***
Effektivt antal partier i fullmäktige	-1.21	-0.12	-1.51		-0.86	-0.08	-1.06	
Volatilitet	0.28	0.13	2.60	**	0.22	0.09	2.02	*
Vänsterpartier, % av mandat	-0.03	-0.04	-0.66		-0.02	-0.03	-0.49	
Hög skattesats					3.45	0.15	3.09	**
Höjd skattesats					1.45	0.04	0.93	
	R ²	Std R ²	F	sign	R ²	Std R ²	F	sign
	.212	.202		.000	.234	.220		.000

Signifikans *** < .001, ** < .01, * < .05

I den andra modellen utökas uppsättningen av oberoende variabler med de två ekonomirelaterade variabelerna, nivån på skattesats under valåret, där värde 1 står för skattesats som överstiger genomsnittet för kommunerna samt förändringen av skattesatsen, där värde 1 står för höjd skatt år 2004 i jämförelse med år 2003. Förklaringsgraden höjs i förhållande till den första modellen med ett par procentenheter, till 22 %. Förutom konkurrens och vo-

latilitet har även skattenivåvariabeln en signifikant effekt på andelen avhoppare. Sammanfattat tyder resultatet på att ökad benägenhet till avhopp förekommer i kommuner med relativt hård konkurrens om fullmäktigeplatserna, i kommuner med relativt sett hög väljarörlighet samt i kommuner med en relativt sett hög skattenivå. Det vore dock aningen välgat att tolka dessa variabler som *orsaker* till att avhoppsfrekvensen i kommunen är hög.

Andelen utslagna som beroende variabel

De kontextuella variabelernas samband med andelen utslagna framstod i bivariata analyser som överraskande magert. I det följande genomförs en multivariat analys med andelen utslagna som beroende variabel, uppdelad i tre modeller (tabell 8.12). De två första här motsvarar de två första modellerna i analysen med andelen avhoppare som beroende variabel (jfr tabell 8.11). I den tredje modellen ingår ytterligare en kontextuell variabel: andelen avhoppare i kommunen.

Den första modellen med befolkningstal, konkurrens om mandat, partistruktur och volatilitet som oberoende variabler förklarar endast 5 % av variationen i andelen utslagna. Att väljarnas benägenhet att slå ut sittande ledamöter är större i kommuner där konkurrensen om mandaten är hård är väntat och stöder hypotesen som väglett analysen. En granskning av det bivariata sambandet mellan andelen utslagna och befolkningstal visade en nollkorrelation. I modell 1 har den logaritmerade befolkningsvariabeln en signifikant effekt på den beroende variabeln. Dessutom pekar resultatet i och med den negativa koefficienten i något oväntad riktning: en större andel utslagna finns i mindre kommuner. Som i den beskrivande delen av kapitlet konstaterades är konkurrensen vanligen hårdast i de största kommunerna. Man kan sammanfatta resultatet av modell 1 genom att konstatera att mönstret är diffust och förklaringsgraden anspråkslös. Inkluderandet av ekonomivariablerna i modell 2 har ingen effekt på modellens förklaringspotential³⁷.

När andelen frivilligt avgångna inkluderas (modell 3) i analysen ökar den förklarade variansen betydligt. En bivariat granskning av de beroende variabelernas inbördes samband visade att det finns en tendens till högre andel utslagna i kommuner med låg andel avhoppare och vice versa. I och med variabeluppsättningen i modell 3 höjs förklaringsgraden nu till 15 % och andelen avhoppare intar platsen som den starkaste förklarande variabeln. Samtidigt blir dock de övriga variabelernas effekt ännu mera svårtolkad. Befolkningsvariabeln stiger i styrka medan konkurrensvariabelns signifikans minskar. Dessutom blir skattenivån signifikant på .05-nivån trots att ekonomivariablerna ensamma visar inga samband med andelen utslagna. Detta bör ses mot bakgrunden av att andelen frivilligt avgångna är högre i kommuner med hög skattesats.

³⁷ En separat analys med endast ekonomivariabler visar att de har ingen effekt på variationen för andelen utslagna.

Tabell 8.12. Regressionsanalys (OLS) med andelen utslagna av sittande kandidater i kommunen som beroende variabel (N=405).

	Modell 1				Modell 2				Modell 3			
	b	Beta	t	Sign.	b	Beta	t	Sign.	b	Beta	t	Sign.
(Konstant)	31.58		6.34	***	30.93		6.17	***	43.60		8.63	***
Befolkning (log)	-2.88	-0.32	-3.89	***	-2.94	-0.33	-3.98	***	-2.91	-0.33	-4.17	***
Konkurrens om mandat	2.71	0.32	3.66	***	2.79	0.33	3.75	***	1.93	0.23	2.71	**
Effektivt antal partier i fullmäktige	1.11	0.11	1.56		1.36	0.13	1.87		0.70	0.07	1.00	
Volatilitet	-0.03	-0.01	-0.24		-0.05	-0.02	-0.48		0.03	0.02	0.33	
Hög skattesats					1.50	0.07	1.40		2.49	0.12	2.44	*
Höjd skattesats					-1.11	-0.04	-0.75		-0.56	-0.02	-0.40	
Andel avhoppare									-0.32	-0.37	-7.10	***
	R ²	Std R ²	F sign		R ²	Std R ²	F sign		R ²	Std R ²	F sign	
	.058	.049	.000		.063	.049	.000		.169	.154	.000	

Signifikans *** < .001, ** < .01, * < .05

Andelen omvalda som beroende variabel

Denna serie av regressioner avslutas med en kompletterande analys där den totala andelen omvalda av de personer som var fullmäktigeledamöter omedelbart före valet 2004 är den beroende variabeln (tabell 8.13).

Tabell 8.13. Regressionsanalys med andelen omvalda av sittande fullmäktigeledamöter som beroende variabel (N=405).

	Modell 1				Modell 2			
	B	Beta	t	Sign.	b	Beta	t	Sign.
(Konstant)	38.12		8.32	***	40.10		8.85	***
Befolkning (log)	1.91	0.22	2.82	**	2.05	0.24	3.07	**
Konkurrens om mandat	0.44	0.05	0.65		0.23	0.03	0.35	
Effektivt antal partier i fullmäktige	1.23	0.12	1.89		0.67	0.07	1.01	
Volatilitet	-0.27	-0.13	-2.79	**	-0.19	-0.10	-2.05	*
Hög skattesats					-3.75	-0.19	-3.87	***
Höjd skattesats					-0.59	-0.02	-0.44	
	R ²	Std R ²	F sign		R ²	Std R ²	F sign	
	.156	.148	.000		.189	.179	.000	

Signifikans *** < .001, ** < .01, * < .05

Den första modellen med de politisk-strukturella kommunegenskaperna som oberoende variabler förklarar 15 % av variationen. Nu är det befolkningstalet och volatiliteten som visar sig ha en statistiskt säkerställd effekt: stort invånarantal och liten volatilitet bidrar till stor omvalsbägenhet. I den andra modellen där de två ekonomiska variablerna finns med är

skattesatsvariabeln signifikant, med negativt förtecken. Stor befolkning, liten volatilitet och skattesats som inte hör till de högsta i landet bidrar till stor omvalsfrekvens bland sittande ledamöter, eller mindre grad av förnyelse i fullmäktigesammansättningen. Den sammantagna förklaringsgraden är 18 %.

8.8 Avslutande diskussion

Avslutningsvis skall de centrala antagandena och resultaten i detta kapitel kort diskuteras. I vilken grad lyckades de hypoteser som med stöd av den existerande litteraturen framförts fånga verkligheten i finländska kommuner? Jag skall börja med den väljarstyrda avgången som ofta är, implicit eller explicit, den primära utgångspunkten i antaganden som berör personomsättningen i folkvalda politiska organ. Andelen utslagna antogs vara större i kommuner med hög volatilitet, hård konkurrens, splittrad partistruktur och dålig ekonomi. Den utan vidare mest förvånande iakttagelsen, som dessutom går stick i stäv med förväntningarna, är att volatiliteten saknar en självständig effekt med avseende på andelen utslagna, dvs. andelen fullmäktigeledamöter som misslyckas med att förnya sina mandat. Avsaknaden av ett tydligt samband mellan väljarstyrd avgång och kommunens ekonomiska tillstånd var också en överraskning. Det enda antagna sambandet när det gäller andelen utslagna som faktiskt kunnat bekräftas är egentligen den mellan utslagna och konkurrens om mandat. Därutöver var andelen utslagna lägre i kommuner med minskat antal fullmäktigeledamöter. På grund av att antalet kommuner med justerad fullmäktigestorlek är litet är det dock inte motiverat att dra alltför stora växlar på iakttagelsen. Allt som allt kan konstateras att den sammantagna effekten av de politisk-strukturella och ekonomiska variablerna på den väljarstyrda omsättningen förblev klart lägre än väntat. I jämförelse med alla andra variabler som ingått i analysen besitter andelen avhoppare den starkaste förklaringskraften gentemot andelen utslagna. De två formerna av omsättning verkar m.a.o. i viss mån komplettera varandra. Andelen utslagna tenderar att vara mindre i kommuner med större andel avhoppare och större i kommuner med få avhoppare. Om inte en viss personomsättning i fullmäktigesammansättningen sker ”av sig själv”, genom ledamöters frivilliga avgång, blir väljarnas val mera avgörande för omsättningen.

Vissa hypoteser som förekommer i den internationella litteraturen skiljer mellan två huvudtyper av väljarstyrd omsättning. *Partisan defeat* hänvisar till situationer där sittande representanter åker ut p.g.a. konkurrens mellan partierna och *intra-partisan defeat* till förlust av mandat p.g.a. partiintern konkurrens. Katz (1986) utgår från att andelen partiinternt utslagna är större i större valdistrikt, som i en kommunkontext skulle avse kommuner med stort antal mandat i fullmäktige. I analysen med kommun som undersökningsenhet gjorde jag inte någon uppdelning i de två formerna av väljarstyrd omsättning, med hänvisning till risken att resultatet påverkas av måttets trubbighet. Den procentuella andelen av den ena

eller den andra typen av utslagna är ett mycket grovt mått eftersom det totala antalet utslagna (täljaren) är litet på kommunnivå. Frågan utreddes därför genom att granska antalet partiinternt utslagna i förhållande till det totala antalet utslagna i tre grupper av kommuner med avseende på fullmäktigestorlek. En jämförelse av grupperna visade att det antagna sambandet mellan fullmäktigestorlek och andelen partiinternt utslagna saknas i finska kommuner. På motsvarande sätt testades en hypotes om förhållandet mellan volatilitet och partiintern omsättning, vilka antogs komplettera varandra så att liten volatilitet ”kompenseras” med en större väljarstyrd avgång inom partierna. De utslagna delades in i tre grupper med hänsyn till nivån på volatilitet i kommunalvalet. Andelen partiinternt utslagna av alla utslagna var klart större i kontext med liten volatilitet och klart mindre i kontext med stor volatilitet.

När det gäller den frivilliga avgången ger den existerande litteraturen inte särskilt mycket väggkost för en som vill söka förklaringar till variationer på aggregatnivå, i det här fallet i kommuner. Jag har utgått från att hög nivå av konkurrens, operationaliserad som antal kandidater per mandat som utdelas, *minskar* benägenheten till avhopp. Hög grad av volatilitet antogs öka sannolikheten för frivillig avgång enligt logiken ”better to jump than to be pushed”. Vidare förväntades problem i den kommunala ekonomin bidra till hög andel avhoppare, med motiveringen att sittande ledamöter avgår som reaktion på rädslan inför väljarnas bestraffning för dåligt skött ekonomi, eller att politikerna upplever uppdraget som otacksamt och lämnar det frivilligt på grund av ”belöningsunderskott”.

De kontextuella variablerna förklarar en icke obetydlig del av variationen mellan kommunerna i andelen avhoppare. Konkurrensen om fullmäktigeplatserna är den viktigaste av de enskilda korreleraten vars effekt på avhopp granskats i detta kapitel. Ju fler kandidater som tävlar om mandaten, desto färre sittande ledamöter lämnar sina platser frivilligt. Avhoppbenägenheten är större i kommuner med hög skatt. En höjning av skattesatsen har däremot ingen inverkan. I stora drag är resultatet alltså i överensstämmelse med de förväntningar som styr analysen. En viss försiktighet är på sin plats vid tolkningen av den effekt som en hög skattesats eller hög volatilitet har på avhoppsfrekvensen. Det behöver inte vara fråga om ett kausalsamband. De nämnda variablerna är kanske inte orsaker till hög avhoppbenägenhet, utan sambandet kan ha sitt ursprung i andra omständigheter i den kommunala kontexten.

Vissa oberoende variabler i analysen hade olika förtecken när det gäller effekten på de beroende variablerna. Särskilt nivån på konkurrensen om mandat drar åt olika håll med avseende på andelen avhoppare å ena sidan och andelen utslagna å andra sidan. Resultatet understryker vikten av att även på aggregatnivå studera de två formerna av avgång, den frivilliga och den väljarstyrda, skilt för sig.

9 INVÅNARNAS MISSNÖJE SOM KORRELAT TILL PERSONOMSÄTTNINGEN PÅ KOMMUNNIVÅ

9.1 Inledning

I det förgående kapitlet kunde vi konstatera att ekonomiska variabler har en begränsad förklaringskraft gentemot variationer i personomsättningen i fullmäktigeförsamlingarna. Antagandet att väljarna håller kommunala beslutsfattare ansvariga för dålig ekonomi genom att byta representanter fick inte stöd, ekonomivariablerna hade ingen självständig effekt på andelen utslagna fullmäktigeledamöter. Detta kapitel ägnas åt frågeställningar som är besläktade med föreställning om ekonomins inverkan på valutfallet, men i stället för objektiva mätbara faktorer utreds vilken betydelse medborgarnas egna uppfattningar om kommunalpolitiken har för personomsättningen i samband med val. Kan invånarnas *subjektiva bedömning* av hur de kommunala angelägenheterna har skötts förklara skillnaderna mellan kommuner när det gäller personskiften i fullmäktige och särskilt väljarnas benägenhet att slå ut sittande ledamöter som ställt upp för omval? Två perspektiv på kommunen är centrala i sammanhanget: invånarnas uppfattning om den kommunala servicen samt tilliten till kommunalpolitiken. Antagandena om sambandet mellan väljarnas åsikter och omfattningen av den väljarstyrda personomsättningen på kommunnivå kan sammanfattas i följande hypoteser:

1. Väljarnas tillfredsställelse respektive missnöje med politikens output, definierad som tillfredsställelse med den kommunala servicen, återspeglas i valutgången. Andelen utslagna förväntas vara högre i kommuner där invånarna är missnöjda med kommunal service.
2. Väljarnas tillit till kommunalpolitiken och politikerna återspeglas i valutgången. Andelen utslagna förväntas vara högre i kommuner där invånarna inte litar på de kommunala beslutsfattarna.

Dessa antaganden är de primära. Vid sidan av dessa två hypoteser kommer jag dock att granska även medborgaruppfattningarnas betydelse för de sittande fullmäktigeledamöternas benägenhet att avgå frivilligt. I bakgrunden finns föreställningen om att politikernas medvetenhet om väljarnas missnöje bidrar till avgångsbeslut i och med att missnöjet innebär en ökad risk för att väljarna inte ger de sittande politikerna ett förnyat förtroende. Hurvida resonemanget i praktiken är rimligt eller ej diskuteras senare i kapitlet.

Den empiriska framställningen delas in i tre avsnitt. Först granskas serviceinställningarna. Jag kommer att ge en kort översikt över iakttagelserna från tidigare forskning om medborgarnas uppfattningar om offentlig service. Därefter följer en diskussion om opera-

tionaliseringar av de beroende variablerna i analysen samt en granskning av skillnaderna mellan kommunerna när det gäller invånarnas inställning till kommunal service och kommunalt beslutsfattande. Även bivariata samband mellan omsättningsvariablerna och invånarnas subjektiva servicebedömningar analyseras. I det andra avsnittet behandlas invånarnas tillit till kommunalpolitiken enligt samma mönster som granskningen av serviceinställningarna. Efter dessa två avsnitt följer en sammanfattande analys, där jag testar huruvida de olika formerna av personomsättning kan förklaras med invånarnas serviceinställningar å ena sidan och missnöjet med kommunalpolitiken å andra sidan. Även politisk-strukturella variabler inkluderas i den slutliga analysmodellen.

9.2 Dataunderlaget

Analysenheten är kommun, på samma sätt som i det föregående kapitlet. Det datamaterial som ligger till grund för operationaliseringen av de oberoende variablerna i kapitlet, medborgarnas serviceinställningar och tillit till kommunalpolitiken, har samlats in genom en enkät till invånare i de 47 urvalskommunerna i forskningsprogrammet KommunFinland. Tidsmässigt sammanfaller enkätundersökningen med kommunalvalet i oktober 2004. Datainsamlingen inleddes före och avslutades efter valet.

Medborgarenkätens personurval består av drygt 25 000 slumpmässigt utvalda 18 år fyllda personer. Urvalsstorleken varierar efter kommunens storlek. I de minsta kommunerna med högst 2000 invånare är urvalets storlek 300. I den största undersökningskommunen Esbo med över 200 000 invånare är urvalsstorleken 1500. Totalt var andelen svarande 53 %. Svarsaktiviteten kan betraktas som förhållandevis låg. Insamling av data med postenkäter har överlag blivit svårare med tiden. Andelen svarande i motsvarande KommunFinland-undersökning var 60 % år 1996 och 56 % år 2000. På 2000-talet har svarsprocenten i flera nationella medborgarenkäter underskridit 50 %³⁸. Mot den bakgrunden bör den nu aktuella svarsfrekvensen anses vara godtagbart.

Bortfallsanalys efter fyra variabler som var tillgängliga för hela undersökningspopulationen – kön, ålder, modersmål och antal år personen som haft kommunen som hemkommun – visar att män, yngsta och äldsta åldersgrupper, finskspråkiga och de som nyligen flyttat till kommunen har något mindre svarsaktivitet (för en utförlig beskrivning av svarsaktiviteten och bortfallet, se Pekola-Sjöblom m.fl. 2006, 31-40). Med tanke på antagandet att invånarnas misstro och missnöje leder till ökad väljarstyrd avgång av sittande ledamöter försvagar dessa skevheter inte analysens tillförlitlighet, snarare tvärtom. Det är nämligen

³⁸ T.ex. de nationella opinionsundersökningar som gjorts vartannat år fr.o.m. 1984 av Näringslivets delegation visar tydligt den sjunkande trenden av postenkäternas svarsprocenter. Även på 2000-talet har andelen svaranden i dessa undersökningar minskat successivt (49 % år 2000, 47 % år 2002, 45 % år 2004 och 43 % år 2006) (för en beskrivning av enkäterna se Finlands samhällsvetenskapliga dataarkiv: www.fsd.uta.fi).

samma grupper som visat sig ha ett lägre valdeltagande (Pikkala 2005a, 14, 17-21; Martinkainen & Wass 2002). Endast personer som röstar kan påverka valutfallet.

Tabell 9.1. Urvalsstorlek och svarsaktivitet i KommunFinland-medborgarenkät 2004.

Undersökningspopulationen			Urval och svarsaktivitet kommunvis			
Urvalet (N)	Antal svar (N)	Svarsprocent (%)	Urvalet (N)		Svarsprocent (%)	
			Min	Max	Min	Max
24 750	13 111	53	300	1500	48	57

Kommunvis varierar svarsprocenten mellan 48 och 57 %. I sammanlagt 4 kommuner hade mindre än hälften av invånarna i urvalet besvarat enkäten. Det lägsta *antalet* svar per kommun är 148 och det högsta är 783. Därtill kommer ett mindre internt bortfall som varierar från variabel till variabel. Aggregeringen av variabler som mätts på ett urval av individer till variabler på kommunnivå innebär att ett visst slumpmässigt urvalsfel i de aggregerade variablerna förekommer. Analysen vilar dock på bedömningen att det relativt stora antalet observationer per kommun ger en tillräckligt tillförlitlig bild av huruvida det existerar ett samband mellan de surveybaserade oberoende variablerna och omsättningsvariablerna på kommunnivå. Några tekniker för korrigering för skevheter som orsakats av slumpmässigt mätfel i bivariata samband har m.a.o. inte tillämpats (jfr t.ex. Wohlgemuth 2006, 75-77).

9.3 Invånarnas serviceinställningar som korrelerat till personomsättningen

Välfärdstjänsternas betydelse för medborgarna

Välfärdstjänsterna har i de senaste valen haft en synlig roll i partiernas och enskilda kandidaters valkampanjer, såväl på den nationella som på den kommunala nivån. Att den offentligt finansierade servicen spelar en viktig roll när de kommunalpolitiska aktörerna tävlar om representation och makt är ingen nyhet. Jörgen Westerståhl lanserade i Sverige redan på 1950-talet begreppet *servicedemokrati* (se Boström 1988, 165-167). Partiernas strävan att mobilisera anhängarna av partiets politik, strävan att söka stöd hos den egna väljarkåren, ersattes av partiprogram som tilltalar så många som möjligt. Reformpolitiken som vädjar till breda samhällsgrupper blev det centrala ledet i att locka nya väljare (jfr Downs 1957).

En norsk studie av Pettersen och Rose (1997, 107-109) visar att en effektiv serviceproduktion uppfattas framom autonomi och demokrati som den viktigaste aspekten av kommunens verksamhet. Författarna har med stöd av surveydata analyserat förekomsten av olika medborgarroller. De tre huvudkategorierna med avseende på respondenternas för-

hållande till sin kommun är 1) brukare av kommunala tjänster, 2) väljare på den politiska beslutsaren och 3) skattebetalare (ibid., 111-115). Alla tre medborgarroller är aktuella för de flesta respondenterna, men den servicerelaterade brukarorienteringen är ändå den mest framträdande medborgarrollen. Nyckeln till kommunens legitimitet är enligt författarna tätt kopplad till kommunernas förmåga att tillfredsställa invånarnas förväntningar och behov av service. Pettersen & Rose (ibid., 122) sammanfattar sina iakttagelser genom att konstatera att kommunen som politisk arena har kommit i skuggan av kommunen som serviceproducent. En dansk studie (Houlberg 2003, 54-55) av kommuninvånarnas uppfattningar om olika aspekter av den kommunala demokratin visar att det representativa styret och god service framstår som lika viktiga aspekter av "et godt kommunestyre".

En opinionsundersökning som gjorts i Finland under kommunalvalshösten 2004 visar att en överväldigande majoritet (83 %) av medborgarna ser kommunen som en "central producent och garant av medborgarnas välfärd" (KAKS 2004, 16). I samma undersökning kartlades medborgarnas uppfattningar om egenskaperna hos en god kommunfullmäktige. En fullmäktigeledamot som vill trygga de kommunala tjänsterna efterfrågas av en stor majoritet (84 %). En jämförelse med motsvarande opinionsmätning under de två föregående kommunalvalen visar att den vikt som väljarna lägger vid serviceorienteringen har ökat kraftigt (ibid., 40-41, 82). Även väljarundersökningar i samband med de finländska riksdagsvalen 1999 och 2003 har visat att välfärdstjänsterna hör till de viktigaste sakfrågorna med betydelse för väljarnas röstningsbeslut (Borg & Moring 2005, 53-55). Frågan om *hur* serviceinställningar påverkar väljarbeteende hör till de teman som är nästan utforskade. Staffan Kumlin (2004) har studerat hur individers personliga erfarenheter av välfärdstjänster påverkar deras tilltro till politikerna och demokratins funktionssätt i en svensk kontext. Han fann att de som är missnöjda med offentlig service har en tendens att misstro politikerna och demokratins sätt att fungera. Missnöje med service återspeglar sig även i väljarbeteendet: de som är missnöjda röstar i större utsträckning *mot* partier i regeringsställning än de som är mera tillfreds med välfärdstjänsterna. Den grad till vilken positiva serviceerfarenheter skapar en positiv inställning till välfärdsstaten i stort påverkas av typ av service. Personlig erfarenhet av offentliga tjänster i vilka brukaren har en förhållandevis stor autonomi, t.ex. bibliotek, kultur- och fritidsaktiviteter och tandvård, ger upphov till en positiv grundinställning, medan tjänster som innebär en osjälvständig klientroll, såsom socialtjänst och handikappvård, inte bidrar till samma positivt laddade syn på offentliga välfärdslösningar.

Enligt min mening är det i högsta grad relevant att fråga sig huruvida invånarnas inställning till service förmår förklara utfallet i val. Servicefrågornas relevans torde vara stor i kommuner, i och med att kommunerna bedriver merparten av de offentligt finansierade tjänsterna. Den empiriska granskningen styrs av antagandet att väljarnas benägenhet att välja bort sittande fullmäktigeledamöter är större i kommuner där invånarna är missnöjda med kommunal service.

Vad anser kommuninvånarna om kommunal service?

En kort genomgång av medborgarnas allmänna syn på kommunal service ges som en introduktion till den empiriska granskningen. Som många andra undersökningar av medborgarnas bedömning av service utgår även medborgarenkäten i KommunFinland från två olika perspektiv, ett utvärderingsperspektiv och ett budget- eller behovsperspektiv (t.ex. Johansson m.fl. 2001, 146-149). För det första har respondenterna tagit ställning till huruvida de är nöjda eller missnöjda med tjänsterna på en skala från 1 (som indikerar missnöje) till 5 (som indikerar nöjdhet). För det andra har de tagit ställning till huruvida kommunen borde öka eller minska insatserna till olika verksamheter, igen på en skala från 1 (som indikerar minskning) till 5 (som indikerar behov av ökad satsning). Båda perspektiven utnyttjas när sambandet mellan serviceinställningar och omsättning utreds. Svarsfördelningen i båda frågebatterierna visas i tabell 9.2.

När det gäller bedömningen av hur bra eller dåligt de olika verksamheterna har skötts i kommunen kan man omedelbart göra vissa allmänna iakttagelser. För det första noteras att andelen neutrala, dvs. respondenter som valt värdet 3 på en skala från 1 till 5, är genomgående mycket hög. I merparten av verksamheterna överstiger andelen neutrala 50 %. För det andra kan man fastslå att kommuninvånarna är relativt nöjda med kommunal service. Ett ”balansmått”, skillnaden mellan andelen nöjda och andelen missnöjda för de olika verksamheterna, visar att med några få undantag är andelen nöjda större än andelen missnöjda. För det tredje kan man konstatera att det finns en betydande variation mellan olika verksamheter när det gäller graden av nöjdhet. Till serviceformer som får de mest positiva bedömningarna hör flera av bildnings- och kultursektorns tjänster – såsom bibliotek, grundskolor och fritidsverksamheter. Även dagvården uppfattas av allmänheten som en mycket välskött verksamhet. När det gäller tjänster som är avsedda för vissa specialgrupper, såsom handikappservice, mentalvård och missbrukarvård, ligger vitsordet klart under genomsnittet för samtliga verksamheter.

Olika grupper utnyttjar olika tjänster och i olika utsträckning. I anslutning till frågan om nöjdhet med de uppräknade serviceområdena ställdes även frågan om respondenten eller någon familjemedlem använt ifrågavarande tjänst under det senaste året³⁹. En stor majoritet av de som besvarat medborgarenkäten hade t.ex. besökt hälsocentralens mottagning eller använt biblioteket. Å andra sidan har endast en liten minoritet egen erfarenhet av t.ex. de ovan nämnda specialtjänsterna (Pekola-Sjöblom 2006b, 234).

³⁹ Frågan var formulerad enligt följande: “Har Ni eller Er familj använt nedanstående tjänster under de senaste 12 månaderna (kryssa för; har använt/har inte använt)”.

Tabell 9.2. Kommuninvånarnas bedömning av olika serviceformer. KommunFinland-medborgarenkät 2004.

	Nöjdhet med servicen (%)			Behov för satsningar (%)		
	dålig (1+2)	(3)	Bra (4+5)	mindre (1+2)	(3)	mera (4+5)
Socialväsendet i allmänhet	10	58	32	3	46	50
Barndagvård	7	42	51	4	48	48
Hemservice	12	55	33	2	40	57
Åldringshem	15	54	31	3	42	55
Serviceboende/servicehem	10	54	35	3	44	53
Service för handikappade	16	59	25	3	47	50
Missbrukarvård	19	62	19	11	46	43
Annan socialvård (t.ex. utkomststöd)	15	62	23	11	51	39
Hälsovården i allmänhet	16	44	40	2	34	65
Hälsocentralens bäddavdelning	17	50	33	3	41	56
Central-/distriktsjukhus	11	43	46	2	42	56
Hemsjukvård	12	56	31	2	42	56
Tandvård	18	34	48	3	37	60
Hälsocentralens mottagning/poliklinik	21	34	45	2	31	67
Mentalvård	21	59	20	4	44	52
Bildnings- och kulturväsendet i allmänhet	5	47	48	5	59	36
Lågstadium	5	40	55	4	58	39
Högstadium	6	45	49	3	57	40
Gymnasium	7	45	48	5	58	37
Yrkesläroanstalter	12	49	39	5	54	41
Medborgar- och arbetarinstitut	6	40	54	7	59	34
Bibliotek	4	23	74	7	55	38
Kulturtjänster	14	42	44	14	53	33
Ungdomsverksamhet	15	55	30	4	43	53
Motions-, idrotts- och annan fritidsverksamhet	9	37	54	7	45	48
Tekniska sektorns service i allmänhet	11	59	30	5	57	38
Kommunalteknik (vatten/avlopp/el/värmeförs.)	11	41	48	4	60	36
Väg- och gatuskötsel	33	41	26	3	33	64
Skötsel och underhåll av fastigheter	15	52	33	5	59	36
Brand- och räddningsväsendet	4	37	59	4	61	36
Avfallshantering	8	35	56	5	65	33
Miljövård	13	53	34	6	55	39
Tillgång till kommunala bostäder	21	51	28	8	53	39
Tillgång till kommunala tomter	20	49	31	7	54	39

Den egna erfarenheten av en viss tjänst påverkar bedömningen av densamma. De som själva har kommit i kontakt med serviceformen ger genomgående ett högre vitsord till den aktuella servicen än personer som saknar egna erfarenheter och har därmed baserat sin uppfattning på andrahandsuppgifter, antingen via personlig information eller via medierna. Differensen mellan brukarnas och icke-brukarnas bedömningar varierar visserligen från serviceform till serviceform, men den genomsnittliga skillnaden är mer än 20 procentenheter (ibid., 236). Fenomenet är på inget sätt unikt för finländska kommuner. Likartade resul-

tat har rapporterats åtmins-tone i Sverige och i Norge (t.ex. Nilsson 2004; Johansson m.fl. 2001, 170; Pettersen och Rose 1997, 119).

När det gäller medborgarnas åsikter om huruvida kommunen borde öka eller minska på satsningen till service, fästs uppmärksamheten vid den överlag mycket låga andelen ”mindre”-svar. Det innebär att genomsnittsmedborgaren inte vill ha nedskärningar i kommunal service. En relativt bred enighet råder däremot om behovet av satsningar på hälsovården: mer än hälften av respondenterna anser att verksamheterna på området bör få mera resurser. Många efterlyser satsningar även på socialsektorns tjänster. I jämförelse med hälso- och socialsektorn är kraven på tilläggsresurser till utbildningssektorns och den tekniska sektorns service något mindre. Inom dessa två sektorer kan en större koncentration av svaren i mitten av skalan noteras.

Serviceutvecklingsåsikterna och åsikterna om framtida behov av tilläggsåtgärder står vanligtvis i omvänd proportion till varandra: respondenter som är missnöjda med en verksamhet kräver ofta tilläggsåtgärder på just den verksamheten. Sambandets styrka varierar dock enligt servicesektor (Pekola-Sjöblom 2006b, 193, 239-240). Även åsikterna om huruvida kommunen borde minska eller öka på satsningen på serviceområdena är relaterade till brukarrollen. De som har haft personlig kontakt med en serviceform är mera benägna att kräva tilläggsinsatser än icke-brukare (ibid., 205-209). Differensen mellan de två grupperna är dock något mindre än i fråga om serviceutvecklingsåtgärder.

Individernas socioekonomiska egenskaper påverkar synen på kommunal service. Bakgrundsegenskapernas effekt är dock klart mindre än den effekt som den personliga erfarenhet som brukare har på serviceinställningar. Äldre, kvinnor, svenskspråkiga och personer som bott i kommunen minst 20 år är nöjdare än genomsnittet (ibid., 209-211). Personer som på den politiska vänster-höger-skalan placerar sig till vänster är något mindre nöjda med kommunal service och samtidigt något mera benägna att kräva tilläggsåtgärder på serviceproduktionen. Med ökande högersympatier ökar nöjdheten med servicen (ibid., 223-224).

Serviceinställningar och deras variationer på kommunnivå

Här är det dock inte variationerna mellan olika grupper av individer som är det centrala, utan variationerna mellan kommunerna. Det är meningsfullt att testa antagandet om sambandet mellan serviceattityderna och nivån av personomsättningen i kommunen endast om det finns variation mellan kommunerna när det gäller de centrala variablerna. Så hur förhåller det sig? En jämförelse mellan kommunerna visar att bedömningarna av enskilda serviceverksamheter går kraftigt isär (Pekola-Sjöblom 2006b, 233). På de flesta punkterna uppgår differensen till tiotals procentenheter mellan kommunen med den minsta och kommunen med den största andelen svarande som anser att verksamheten är välskött. Det är naturligtvis oändamålsenligt att granska sambandet mellan omsättningsvariablerna och

kommunvisa bedömningar av ett trettiotal enskilda verksamheter. Att avgöra sättet att operationalisera invånarnas servicetillfredsställelse och kravnivå på kommunnivå är inte en alldeles enkel uppgift. Efter att ha testat olika lösningar har jag bestämt mig för att använda två uppsättningar av mått för de två perspektiven på service.

För det första operationaliseras servicetillfredsställelse genom samma indexlösning som utnyttjats i tidigare rapportering av medborgarenkäterna från år 1996 (Sandberg 1998), år 2000 (Pekola-Sjöblom 2002) och år 2004 (Pekola-Sjöblom 2006b). Indexet har, trots vissa problem som diskuteras nedan, visat sin användbarhet i de tidigare analyserna. Måttet är ett medelvärdesindex på *servicetillfredsställelse* som konstruerats av individsvaren på samtliga variabler som räknas upp i tabell 9.2 med undantag för de fyra frågor som avser sektorn ”i allmänhet”. Ju högre värdet är, desto nöjdare är respondenterna med kommunens service. Indexvärdet kunde i princip variera från 1 till 5, men i praktiken är variationsvidden mycket mera begränsad. De kommunvisa värdena rör sig mellan dryga 3 och knappa 4 (se tabell 9.3). Avsaknaden av större variation mellan kommunerna beror delvis på att svaren har en tendens att koncentrera sig kring mitten av skalan. Å andra sidan är det vanligt att skillnaderna ”äter upp varandra”. Det bör också noteras att även det lägsta kommunvärdet för indexet överstiger skalans mittpunkt (värde 3). Det innebär att det egentligen är obefogat att i sammanhanget tala om *missnöje* i ordets egentliga bemärkelse. Det är snarare frågan om olika grader av nöjdhet. En viss kritik kan riktas mot indexkonstruktionen också därför att den tillskriver samtliga verksamheter samma tyngd, även om vissa tjänster med stor sannolikhet är mera marginella när invånarna gör sin bedömning av kommunens service. Olika individer upplever olika tjänster som betydelsefulla. Dessutom är det sannolikt att skillnader finns även mellan kommunerna när det gäller vikten av de olika serviceformerna: i enskilda kommuner kan en specifik verksamhet vara föremål för missnöje och kritik. Vårdköer, missförhållanden inom åldringsvården, nedläggningar av skolor, omtvistade planlägningsärenden och dylikt kan vara samtalsämnen som får en särskild tyngd i valtider. Det är dock inte möjligt att med stöd av tillgängliga data skönja de mest kritiska punkterna i enskilda kommuner.

Som ett kompletterande sätt att beskriva invånarnas nöjdhet med service på kommunnivå används även de fyra variabler som avser bedömningen av huvudsektorerna ”i allmänhet”. Kommunvariablerna anger den procentuella andelen svarande som anser att servicen på respektive sektor har skötts bra i kommunen. Variationen i de kommunvisa sektorvärdena är avsevärt tydligare än variationen i det sammanfattande nöjdhetsindexet. Skillnaden mellan den sämsta och den bästa kommunen är störst inom hälsovården (17 % - 72 %). Åsikterna om ”socialvården i allmänhet” visar också stora skillnader kommuner emellan. Inom bildnings- och kultursektorn samt inom tekniska sektorn är variationen något mindre (tabell 9.3).

Invånarnas krav på tilläggsåtgärder på kommunal service har på kommunnivå operationaliserats enligt samma modell som servicetillfredsställelsen, dels genom ett medelvärdesindex för de 30 tjänsterna, dels genom den andel svarande i kommunen som kräver

tilläggsresurser till sektorerna ”i allmänhet”. Ju högre värdena är, desto större andel av de svarande i kommunen efterlyser större satsningar. Indexvärdet för kravnivå, som i teorin kunde anta värden från 1 till 5, visar en variation som är ännu mindre än variationen för nöjdhetsindexet. Skillnaderna mellan kommunerna är dock tydligare när man jämför minimi- och maximivärdena för de sektorspecifika bedömningarna. Den största variationen noteras även här för hälsovården, där andelen respondenter som anser att det behövs en större satsning varierar från 44 till 79 %. För de övriga tre variablerna är skillnaderna mellan minimi- och maximivärden omkring 20-35 procentenheter.

Tabell 9.3. Deskriptiv statistik över servicerelaterade variabler (N=47). KommunFinland-medborgarenkät 2004.

	Min	Medel- värde	Max	Standard- avvikelse
Service tillfredsställelse, index	3,22	3,38	3,62	0,10
Nöjda (4+5, %)				
Socialvården i allmänhet	17	33,6	62	10,1
Hälsovården i allmänhet	15	41,8	72	13,1
Bildnings- & kulturväsendet i allmänhet	38	48,0	65	6,5
Tekniska sektorns service i allmänhet	20	30,6	43	6,3
Kravnivå, index	3,45	3,56	3,68	0,06
Kräver tilläggsatsningar (4+5, %)				
Socialvården i allmänhet	36	49,2	62	6,5
Hälsovården i allmänhet	44	63,5	79	8,9
Bildnings- & kulturväsendet i allmänhet	27	35,2	45	4,4
Tekniska sektorns service i allmänhet	29	38,3	49	4,7

Nöjdaste invånare finner vi i de allra minsta kommunerna medan missnöjet är störst i kommuner med högt invånarantal och hög tätortsgrad (Pekola-Sjöblom 2006b, 221-223). Särskilt inom social- och hälsovården tycks tillfredsställelsen minska med ökande kommunstorlek (ibid., 215). Några verksamheter som kräver ett stort befolkningsunderlag, exempelvis kulturtjänsterna, ges dock en positivare bedömning i stora kommuner än i små (ibid., 216).

Sambandet mellan serviceinställningar och personomsättning på kommunnivå

Är väljarnas benägenhet att byta ut sittande ledamöter större i kommuner med mindre nöjda invånare – eller i kommuner med högre kravnivå? Mellan andelen utslagna och den sammantagna service tillfredsställelsen, mätt med indexet över alla verksamheter, finns ett negativt samband som är signifikant på .05-nivån (tabell 9.4). Även om korrelationen inte är särskilt hög, pekar den åt det hållet som hypotesen förutsätter. Andelen utslagna tende-

rar alltså att vara större i kommuner där servicetillfredsställelsen ligger på en relativt sett låg nivå. Alla sektorspecifika invånarbedömningar korrelerar negativt med andelen utslagna, men korrelationen är signifikant endast med bedömningen av kultursektorns och socialsektorns service. Variabler som beskriver kommuninvånarnas kravnivå visar ingen signifikant korrelation med andelen utslagna.

Tabell 9.4. Parvisa korrelationer mellan omsättningsvariablerna och invånarnas serviceattityder år 2004 (KommunFinland-medborgarenkät 2004, N=47).

	Avhoppare %	Utslagna %	Omvalda %
Servicetillfredsställelse	.22	-.35 *	.03
Socialvården i allmänhet	.29*	-.35*	-.04
Häsovården i allmänhet	.15	-.22	.00
Bildnings- & kulturväsendet i allmänhet	.26	-.44**	.07
Tekniska sektorns service i allmänhet	.24	-.16	-.10
Kravnivå	-.11	.12	.01
Socialvården i allmänhet	-.27	.25	.08
Häsovården i allmänhet	-.25	.10	.06
Bildnings- & kulturväsendet i allmänhet	.18	.13	.08
Tekniska sektorns service i allmänhet	.18	-.19	-.03

Signifikans ** < .01, * < .05

Även servicevariablernas samband med andelen avhoppare och med andelen omvalda redovisas i tabell 9.4. Sittande fullmäktigeledamöter avgår inte i större utsträckning i kommuner där invånarna är mindre nöjda med servicen eller i kommuner där det upplevda behovet av tilläggsåtgärder är stort. Korrelationerna pekar snarare åt det hållet att avhopp är vanligare i kommuner med hög servicetillfredsställelse. Endast en av servicevariablerna, nöjdheten med socialvården, överskrider dock nivån för signifikans.

Man kan förstås tänka sig att antagandet att en sittande representant skulle låta bli att ställa upp p.g.a. rädsla för förlust i en kommun där det finns missnöje med service är för långsökt – att avståndet mellan invånarnas bedömningar och representanternas beslut att avgå eller kandidera för omval är för stort. Invånarnas missnöje eller nöjdhet kan ju påverka politikerna endast ifall politikerna känner till vad folk tycker och tänker. Jag har med stöd av det tillgängliga datamaterialet kunnat granska samsvarigheten mellan invånarnas och fullmäktigeledamöters servicebedömningar i urvalskommunerna. Ett likadant frågebatteri om kommunal service som finns i medborgarenkäten har funnits även i KommunFinland-programmets beslutsfattarenkät från år 2003 (Pikkala 2005b, 64-87). En jämförelse av politiker- och invånarbedömningarna visar att de två är olika – de folkvalda ger genomgående ett bättre vitsord till kommunal service än folket. Det finns m.a.o. en nivåskillnad, men i övrigt följer invånar- och representantbedömningarna relativt väl varandra på kommunnivå. Kommuner med högt betyg från invånarna på ”invånarskalan” är oftast desamma som kommunerna med högt betyg från fullmäktigeledamöterna på ”politikerskalan”. Iakttagelsen gäller såväl totalindexet som bedömningen av de enskilda servicesektorerna. Jag

har även kontrollerat huruvida den aggregerade *politikerbedömningen* av service på kommunnivå har ett samband med avhoppsfrekvensen i kommunen. Inte heller det sambandet visade sig vara signifikant.

Korrelationen mellan den totala andelen omvalda och invånarnas servicetillfredsställelse på kommunnivå är närmast obefintlig, vilket inte är förvånande med tanke på att de två formerna av omsättning, frivillig och väljarstyrd avgång, drar i olika riktningar.

Jag har ytterligare tagit kommuner som hör till de allra bästa eller till de sämsta med avseende på invånarnas servicetillfredsställelse under luppen och jämfört omsättningsciffrorna i dessa ytterpunkterna. Andelen utslagna överskrider inte den genomsnittliga nivån i de fyra sämsta av totalt 47 kommuner (Pyhäntä, Tyrnävä, Villmanstrand, Esbo). De fyra bästa har däremot klart färre utslagna än kommunerna i stort: i Liljendal och Pykönmäki fanns inga utslagna över huvud taget. I Multia misslyckades en (7 %) och i Närpes två (9,5 %) sittande ledamöter i sina försök att förnya mandatet. Samtidigt visade dessa kommuner dock en högre andel frivilligt avgångna än kommunerna i allmänhet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att väljarnas benägenhet att byta ut sittande fullmäktigeledamöter verkar vara något lägre i kommuner där invånarna är nöjda med kommunal service. Det i och för sig relativt svaga sambandet är i linje med arbetshypotesen. Invånarnas missnöje med politikerna eller politikens output ökar inte de sittande ledamöternas avhoppbenägenhet.

I det följande granskas kopplingen mellan invånarnas kommunalpolitiska tillit och omsättningen av fullmäktigeledamöterna i samband med val. Servicevariablerna lämnas för en stund, tills det är dags för en sammanfattande analys i slutet av kapitlet.

9.4 Invånarnas kommunalpolitiska tillit som korrelerat till personomsättningen

Olika aspekter av tillit

Förtroende för och misstro mot politiken har under en längre tid varit föremål för en livlig akademisk forskning. Det stora flertalet av studierna har dock haft ambitionen att förklara tilltro och intresset har riktats mot frågan om vem som misstror politiken och politikerna och varför. Här är perspektivet ett annat: syftet är att utreda de konsekvenser medborgarnas tilltro eller misstro kan ha för valutfallet. I en mindre del av forskningen om politiskt förtroende har förtroende varit en oberoende variabel. I den grad tilltron och misstrons effekter på politiskt beteende har studerats har det främst varit frågan om huruvida de påverkar valdeltagande (t.ex. Cox 2003; Grönlund & Setälä 2007). I några studier har man kunnat konstatera att politisk misstro förknippas med minskat stöd för det regerande partiet (t.ex. Bélanger & Nadeau 2005).

Det är befogat att stanna en stund vid själva begreppet *politisk tillit*, som används här synonymt med tilltro eller förtroende för politiken. Fenomenet är mångfacetterat och svår-fångat. Som Möller (2000) konstaterar, är begreppen notoriskt vaga (för en begreppsdis-kussion, se *ibid.*, 20-30). Innan jag skall klargöra hur begreppet tillit till kommunalpolitik och -politikerna, eller enklare uttryckt *kommunalpolitisk tillit*, operationaliseras i detta sammanhang skall jag kort beröra de olika dimensionerna av tillit i en politisk kontext.

En första distinktion är den mellan individernas tilltro till sin egen förmåga att delta i politiken och individernas tilltro till det politiska systemet och dess aktörer. När det gäller den senare kan man skilja mellan olika nivåer av politisk tilltro eller misstro (Möller 2000, 29-30). Å ena sidan kan misstron ha sin grund i det politiska systemet. Den kan vara riktad mot enskilda institutioner eller politiska institutioner generellt – i sin yttersta form hela det demokratiska styrelseskicket. Å andra sidan kan misstron gälla politikens aktörer. Då kan den vara riktad såväl mot enskilda politiker som politikerkollektivet i största allmänhet.

Jørgen Goul Andersen (1992a, 145-157) skiljer mellan olika aspekter av tillit till po-litikerna: moralisk tillit, pragmatisk tillit och responsivitet. Moralisk misstro kan ha sin grund i politikernas moral i privata sammanhang eller deras politiska moral. Sviktande mo-ral i det politiska uppdraget kan ta sig olika uttryck. Medborgarna kan reagera på politiker-nas och partiernas opålitlighet och opportunism: ”de säger det ena men gör det andra”, de sviker sina vallöften och agerar mot sina principer i beslutsituationer. Andersen (*ibid.*, 148-149) påpekar att opportunism i någon mån är en naturlig del av politikens väsen. Kompromisser och kohandel i beslutsfattandet kan ogillas av väljarna men samtidigt är denna aspekt av politiken inbyggd i folks förväntningar. Därför har misstron icke sällan en ”rituell” karaktär. En annan viktig dimension av moralisk tillit berör frågan om huruvida politikerna handlar utifrån sina personliga intressen och strävar efter egen vinning. Den värsta hotbilden ur denna synvinkel är korrupption. Även om avslöjanden om direkt korrup-tion inom politikerkåren är sällsynta i ett finländskt sammanhang kan t.ex. donationer från utomstående till enskilda kandidaters valkampanjer eller till partiorganisationer skapa bindningar som prövar gränserna för politikernas moral.

Pragmatisk tillit (Andersen 1992a, 150-152) handlar om politikernas beslutsförmåga: huruvida beslutsfattarna har tillräckliga kunskaper i de saker som de skall besluta om, hu-ruvida besluten fattas på sakliga grunder och huruvida de beslut som fattas kan anses vara rimliga och godtagbara. Som begrepp är pragmatisk tillit närbesläktat med politikernas kompetens (Levinson 2003, 152).

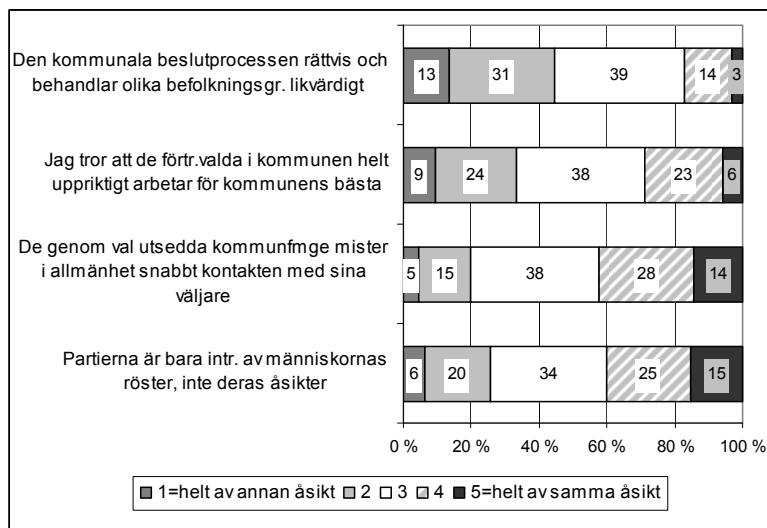
Ytterligare en viktig aspekt av politisk tillit är politikernas responsivitet. Politikerna kan beskyllas för att de har fjärrat sig från folks vardag, för att de saknar förmågan att sä-ta sig i vanliga människors situation, för att de inte tar hänsyn till allmänhetens åsikter. Uppfattningen om att politikerna inte är lyhörda för sina väljare eller för den stora allmän-heten har en maktlöshetsaspekt som saknas hos de andra typerna av tillit (Andersen 1992a, 152-153). De flesta av de ovan nämnda distinktionerna är idealtyper och i verkligheten tor-de många av de uppräknade aspekterna av tillit flyta in i varandra.

Litar kommuninvånarna på sina representanter?

Inte bara sätten att definiera tillit/tilltro/förtroende varierar, också sätten att operationalisera begreppen är olika. De mätinstrument som används i undersökningar av medborgarnas tilltro till politiken är sällan renodlade i den bemärkelsen att de skulle beröra bara *en* enda aspekt av tilltro eller misstro. Så är fallet även här. I KommunFinland-medborgarenkäten ingår ett frågebatteri med olika typer av påståenden om kommunalt beslutsfattande: om politikerna, om förvaltningen och om individernas tro på sin egen förmåga att delta i kommunalpolitiken (Pekola-Sjöblom 2006a, 160-188). Jag har i operationaliseringen av kommunalpolitisk tillit ur frågebatteriet valt sådana påståenden som direkt kan anses sortera under tillit till kommunpolitikerna eller den politiska beslutsprocessen.

Svarsfördelningen för de aktuella påståendena återges i figur 9.1. Knappa 30 % av respondenterna tror att ”de förtroendevalda i kommunen helt uppriktigt arbetar för kommunens bästa”. Påståendet ”Allt som allt är den kommunala beslutsprocessen rättvis och behandlar de olika befolkningsgrupperna likvärdigt” godtas av ännu färre, endast 17 % av de svarande instämmer. Dessa två påståenden har inslag från såväl moralisk som pragmatisk tillit.

De två negativt formulerade påståendena mäter främst uppfattningarna om kommunalpolitikens responsivitet. Den ena syftar på partier och den andra på de folkvalda som personer. ”Partierna är bara intresserade av människornas röster, inte av deras åsikter” har en svarsfördelning som väger klart mot misstro: 40 % är av samma och 26 % av annan åsikt. Sammanlagt 42 % instämmer med påståendet ”De genom val utsedda kommunfullmäktige mister i allmänhet snabbt kontakten med sina väljare”. Andelen svarande som inte delar denna uppfattning är 20 %.



Figur 9.1. Svartsfördelningen för fyra påståenden om det kommunala beslutsfattandet. KommunFinland-medborgarenkät 2004.

Allt som allt har kommuninvånarnas uppfattningar om kommunpolitiken och -politikerna en negativ framtoning. Svartsmönstret för de fyra frågorna visar att andelen kritiskt inställda är genomgående större än andelen positivt inställda. En jämförelse med motsvarande resultat från år 1996 och 2000 visar dock att någon ”down and down we go”-trend inte kan noteras (jfr Holmberg 1999). För samtliga fyra påståenden gäller att andelen kritiska har successivt minskat. Särskilt uppfattningen om partiernas responsivitet har blivit positivare (Pekola-Sjöblom 2006a, 168). En liknande positiv attitydutveckling under 1990- och 2000-talen har också konstaterats bl.a. i regelbundet upprepade opinionsmätningar som gjorts av Näringslivets delegation EVA (Haavisto m.fl. 2007). Tillika ger siffrorna i figur 9.1 uttryck för en relativt stor misstro bland kommuninvånarna. Resultatet är ingenting att vara överraskad över och kanske skall det t.o.m. tas med en nypa salt. Det är lätt att få de svarande att ge en negativ bedömning av politikerna. Misstro mot politikerna kan anses vara ”politiskt korrekt”, medan och avsaknaden av en kritisk och skeptisk hållning till politikerna uppfattas som naivt (Möller 2000, 28; Nielsen 1992).

Med tanke på tolkningen av resultaten ovan är det viktigt att notera att inställningen till kommunalpolitiken är ofta positivare än inställningen till politik på den nationella nivån – eller till politiken i största allmänhet. I KommunFinland-medborgarenkäten ingick två påståenden som belyser inställningarna till lokala kontra nationella beslutsfattare: ”Kommunens beslutsfattare ombesörjer på ett bra sätt livsförutsättningarna i min kommun” samt ”De nationella beslutsfattarna ombesörjer på ett bra sätt livsförutsättningarna i min kommun”. Sammanlagt 20 % av de svarande är av samma åsikt med ett påstående som avser beslutsfattare i den egna kommunen. När det gäller statliga beslutsfattare är endast

var tionde respondent av samma åsikt. Skillnaden är större, 22 procentenheter till förmån för de kommunala beslutsfattarna, när man jämför andelen avvikande svar. Också Sami Borgs (1998, 93-96) enkätundersökning som gjorts i anslutning till kommunalvalet 1996 visar att förtroendet för kommunalpolitiken är större än för rikspolitiken. Sammanlagt 37 % av respondenterna var helt eller delvis av samma åsikt med formuleringen ”I allmänhet kan man lita på kommunalpolitikerna i min hemkommun”. När man i stället hänvisade till politikerna i största allmänhet (”I allmänhet kan man lita på politikerna”) var andelen instämmande svar betydligt lägre, bara 20 %. Motsvarande resultat har rapporterats även i andra nordiska studier (se t.ex. Levinsen 2003, 156; Petersson m.fl. 1997, 121-122). Miss-tänksamheten mot det närliggande och välkända är mindre än mot det avlägsna och abstrakta (jfr Möller 2000, 39).

Kommunalpolitisk tillit och dess variationer på kommunnivå

Här är det primära syftet inte att diskutera nivån av tillit eller misstro gentemot kommunalpolitikerna i sig. Förekomst eller avsaknad av kommunalpolitisk tillit betraktas i relativ, inte i absolut mening. Syftet är att besvara frågan om variationen i tillit hänger ihop med variationen i personomsättningen, främst i andelen utslagna. Förekomsten av variation i invånarnas förtroende för kommunalpolitiken är en förutsättning för att frågan över huvud taget skall vara meningsfull. Allra först skall kommunalpolitisk tillit på kommunnivå operationaliseras och skillnaderna kommuner emellan kartläggas.

Dels mäts kommunalpolitisk tillit på kommunnivå med hjälp av de fyra påståendena, som fyra enskilda variabler. Andelen respondenter i respektive kommun som valt de positiva svarsalternativen utgör värdet på de aggregerade kommunvariablerna. Tillit granskas också med hjälp av ett sammansatt mått. Ett medelvärdesindex på de enskilda påståendena har konstruerats först på individnivå. Skalan för de två negativa påståendena har kodats om till det omvända. Reliabiliteten i summavariabeln har kontrollerats med Cronbach's Alpha. Testet ger ett något magert, men ändå acceptabelt reliabilitetsvärde ($\alpha = .67$)⁴⁰. Indexet har aggregerats till kommunnivå genom att beräkna kommunvisa medelvärden för indexvariabeln. Teoretiskt kan indexets värde variera mellan 1 till 5 och ju högre värdet är, desto starkare är tilliten till kommunalpolitiken och -politikerna. På kommunnivå är variationsvidden åtskilligt mycket smalare, från 2,5 till 3,2. Yttervärdena sträcker sig åt båda hållen från skalans mittpunkt (till skillnad från kommunvisa indexvärden för servicetillfredsställelse

⁴⁰ En bättre reliabilitet ($\alpha = .74$) kunde uppnås genom att i indexet inkludera ytterligare två påståenden, ”Kommunens myndigheter bryr sig inte mycket om vad människorna tänker” och ”Mycket kunde göras bättre i skötseln av kommunens angelägenheter”. Det är dock möjligt att respondenterna i båda fallen tänker på kommunens politiska och administrativa ledning som helhet. Därför har jag valt att utnyttja den uppsättning påståenden som direkt hänvisar till det politiska beslutsfattandet. Valet mellan de två uppsättningarna har dock ingen avgörande inverkan på analysresultaten.

som behandlades tidigare i detta kapitel). Det finns m.a.o. ett relativt bra underlag för en studie av tillitens/misstrons koppling till valutfallet.

En granskning av variationen för de enskilda variablerna visar att respondenternas syn på beslutsfattandet är olika i olika kommuner. Största skillnader noteras för inställningarna till påståendet att de förtroendevalda uppriktigt arbetar för kommunens bästa. Andelen respondenter som är av samma åsikt varierar kommunvis från 18 till 60 % (tabell 9.5). Andelen respondenter som anser att beslutsfattandet är rättvist varierar på kommunnivå från 10 % till 37 %. Skillnaderna mellan det lägsta och det högsta kommunvärdet för tillit uppgår till ca 20 procentenheter för de två negativt formulerade påståendena. I tabellen anges andelen respondenter som tar avstånd från påståendet (de två sista raderna i tabellen).

Tabell 9.5. Deskriptiv statistik över tillitsvariabler på kommunnivå (N=47) KommunFinland-medborgarenkät 2004.

	Min	Medel- värde	Max	Standard- avvikelse
Tillit till kommunalpolitiken, index	2,54	2,77	3,22	0,13
Enskilda variabler:				
Allt som allt är den kommunala beslutsprocessen rättvist och behandlar de olika befolkningsgrupperna likvärdigt, % av samma åsikt	10	17,7	37	4,7
Jag tror att de förtroendevalda i kommunen helt uppriktigt arbetar för kommunens bästa, % av samma åsikt	18	29,9	60	8,5
Partierna är bara intresserade av människornas röster, inte av deras åsikter, % av annan åsikt	19	26,3	39	3,8
De genom val utsedda kommunfullmäktige mister i allmänhet snabbt kontakten med sina väljare, % av annan åsikt	12	20,5	33	4,9

Sambandet mellan kommunalpolitisk tillit och omsättning på kommunnivå

Den viktigaste hypotesen i detta sammanhang är att invånarnas misstro mot kommunalpolitiken återspeglar sig i väljarbeteende. I kommuner med starkare kommunalpolitisk tillit förväntas en mindre andel utslagna vid val än i kommuner där invånarnas inställning präglas av misstro. Finns det belegg för antagandet? Parvisa korrelationer redovisas i tabell 9.6. Ett negativt samband noteras mellan andelen utslagna och invånarnas tillit till beslutsfattandet. I kommuner där invånarnas inställning till beslutsfattarna präglas av misstroende finns en större benägenhet att välja bort sittande fullmäktigeledamöter. Av de fyra enskilda variabler som aggregerats till kommunnivå visar endast de två positivt formulerade påståendena ett signifikant samband med väljarstyrd avgång.

Invånarnas misstro med kommunalpolitiken kan även tänkas leda till en större benägenhet att avgå frivilligt enligt logiken ”better to jump than to be pushed”. En förutsättning för att logiken skall fungera är förstas att politikerna är medvetna om invånarnas missnöje. Politikernas bedömning av förhållandet mellan ”kommunala myndigheter och kommuninvånare” har studerats i 2003 års KommunFinland-beslutsfattarenkät. Den aggregerade politikerbedömningen visar en tydlig variation mellan kommunerna. Det finns en positiv och signifikant korrelation mellan invånarnas tillit till beslutsfattandet, mätt med tillitsindexet (tabell 9.6), och andelen fullmäktigeledamöter som betraktar relationerna till invånarna som goda ($r=.65$, $p=.000$, $n=47$). Sambandet ger anledning att tro att beslutsfattarna nog har en förmåga att känna igen invånarnas misstroende mot beslutsfattandet när sådant finns. En viss försiktighet i tolkningen av korrelationen är på sin plats, dels p.g.a. vagheten i begreppet ”myndighet”, dels p.g.a. att det finns en tidsskillnad på ett år mellan datainsamlingen för politiker- och medborgarenkäten.

Resultatet visar i varje fall att det inte är orimligt att anta att invånarnas missnöje återspeglade sig i en större benägenhet hos sittande fullmäktigeledamöter att avgå frivilligt. Antagandet att sittande ledamöter i kommuner med missnöjda invånare skulle vara mera benägna att lämna sina uppdrag än politikerkollegerna i kommuner som präglas av högre grad av tilltro håller dock inte sträck. Korrelationen mellan avhoppsfrekvensen och medborgarnas kommunalpolitiska tillit pekar åt motsatt håll i förhållande till hypotesen. Sambandet är signifikant på .05-nivån. Resultatet kan svårligen tolkas i termer av orsak och verkan.

Tabell 9.6. Parvisa korrelationer mellan omsättningsvariablerna och invånarnas tillit till det kommunala beslutsfattandet år 2004 (KommunFinland-medborgarenkät, N=47).

	Avhoppare %	Utslagna %	Omvalda %
Tillit till kommunalpolitiken, index	.35 *	-.43 **	-.02
Beslutsprocessen är rättvis, % av samma åsikt	.41 **	-.38 **	-.14
Förtroendevalda arbetar uppriktigt för kommunens bästa, % av samma åsikt	.42 **	-.48 ***	-.05
Partierna bara intresserade av röster, inte åsikter, % av annan åsikt	.41 **	-.01	-.40 **
Fullmäktige mister snabbt kontakten med väljare, % av annan åsikt	.34 *	-.25	-.15

Signifikans ***<.001, ** < .01, * <.05

Slutligen riktas en blick mot kommuner med högsta värden för tillit å ena sidan och kommuner med lägsta värden för tillit å andra sidan. Hur ser omsättningssiffrorna ut i ytterfallen? De tre kommunerna med lägsta värden för tillitsindexet år 2004 är Pudasjärvi, Kolari och Lieksa. I alla tre överskred andelen utslagna (21 %, 23 % respektive 41 %) den genomsnittliga nivån på kommunfältet. Andelen frivilligt avgångna (19 %, 21 % respektive

26 %) ligger däremot under kommunernas genomsnitt. De tre bästa kommunerna på tillitsskalan – som för övrigt hör till de bästa även på servicetillfredsställelse – är Liljendal och Pylkönmäki, som båda är småkommuner med 17 ledamöter i fullmäktige, samt Närpes kommun där antalet ledamöter är 35. I Liljendal och Pylkönmäki fanns inga utslagna över huvud taget. I Närpes misslyckades två (9,5 %) sittande ledamöter i sina försök att förnya sina mandat. I alla tre kommuner var avhoppsfrekvensen klart över genomsnittet, i Liljendal över 50 % och i de två andra kring 40 %.

9.4 Sammanfattande analys

Multivariata analyser är det sista steget i försöket att utreda vilken effekt invånarnas subjektiva uppfattningar om kommunalpolitiken har på personomsättningen i samband med val. Först skattas den inverkan som invånarnas subjektiva uppfattningar har på omsättningen av fullmäktigeledamöterna. Som oberoende variabler utnyttjas de tre indexvariablerna servicetillfredsställelse, kravnivå samt kommunalpolitisk tillit (modell 1). Användningen av kommunvariabler som anger andelen nöjda med enskilda servicesektorer (4 st.), andelen svaranden som kräver tilläggsansatningar på enskilda servicesektorer (4 st.) eller de enskilda tillitsbeskrivande variablerna (4 st.) var inte att föredra. Dels bör man vara återhållsam med att inkludera alltför många oberoende variabler i analyser med ett förhållandevis litet antal analysenheter. Dels skulle det ha uppstått ett multikollinearitetsproblem i och med att flera av de enskilda variablerna har ett starkt inbördes samband.

För att få en uppfattning om den relativa betydelsen av åsiktsvariablerna å ena sidan och objektivt mätbara kommunkaraktäristika å andra sidan för omsättningen skall även en annan modell testas. I modell 2 inkluderas följande objektivt mätbara kommunvariabler: konkurrens om mandat, det effektiva antalet partier, volatiliteten och skattesatsen. Befolkningstalet finns inte bland prediktorerna. Fanns den med skulle de inbördes korrelationerna mellan de oberoende variablerna överskrida en acceptabel nivå för multikollinearitet i den aktuella kommungruppen. Inbördes korrelationer mellan de kontextbeskrivande variablerna är alltså högre i 47-urvalet än i det dataset som innefattar alla kommuner. I analysen med andelen utslagna som beroende variabel prövas ytterligare en tredje modell, som innefattar utöver de ovan nämnda oberoende variablerna även innefattar andelen avhoppare i kommunen (jfr regressionsanalysen i kapitel 8, tabell 8.13).

Före regressionsanalyserna är det dock på sin plats att ägna några rader till relationerna mellan de oberoende variablerna. Serviceinställningar och kommunalpolitisk tillit är inte av varandra oberoende storheter. Ett samband mellan uppfattningar om service och förtroende för politik har iakttagits i flera, särskilt svenska undersökningar, som uttryckligen handlar om kommunalförvaltningen. Johansson m.fl. (2001, 195-196) har utgått från att invånarnas bedömning av service överförs till bedömningen av kommunalpolitiken:

”De medborgare som är nöjda med kommunens service borde, allt annat lika, vara mer positiva till kommunen som politiskt system, medan de som är missnöjda med servicens omfattning och kvalitet kan tänkas inta en mera kritisk hållning”. Ett starkt samband kunde konstateras mellan en allmän bedömning av kommunal service och systemförtroende. Invånarnas ”kravbredd”, ett mått som konstruerats av liknande variabler som ligger som grund för *kravnivå* i min analys av kommunerna i 47-urvalet, var däremot mindre entydigt. Nilsson (2004) visar i en studie som baserar sig på SOM-undersökningen från år 2003 att det finns ett starkt samband mellan bedömningen av det politiska systemets output och uppfattningen om regionen eller kommunen som ett politiskt system. De som är nöjda med kommunens service som helhet är nöjda med hur den kommunala demokratin fungerar och omvänt.

Samma fenomen kan noteras även här. På individnivå är korrelationen mellan indexvärdena för servicetillfredsställelsen och tilliten till beslutsfattandet signifikant ($r=.33$, $p=.000$, $n=12\ 249$). På den aggregerade kommunnivån är motsvarande sambandsmått högt ($r=.66$, $p=.000$, $n=47$). Det negativa sambandet mellan tillit och *kravnivå* är både på individ- och på kommunnivå aningen lägre.

Andelen utslagna som beroende variabel

Serien av logistiska regressioner inleds med en analys där andelen utslagna av de sittande ledamöter som kandiderar är den beroende variabeln.

Tabell 9.7. Regressionsanalys (OLS) med andelen utslagna av sittande kandidater i kommunen som beroende variabel (N=47).

	Modell 1				Modell 2				Modell 3			
	b	Beta	t	Sign.	b	Beta	t	Sign.	b	Beta	t	Sign.
(Konstant)	306.78		1.96		335.58		2.04	*	339.92		2.17	*
Tillit	-35.38	-0.42	-2.23	*	-38.69	-0.46	-2.22	*	-35.33	-0.42	-2.12	*
Servicetillfredsställelse	-17.63	-0.15	-0.82		-12.18	-0.10	-0.54		-12.56	-0.11	-0.58	
Kravnivå	-36.57	-0.18	-1.11		-48.60	-0.24	-1.42		-47.58	-0.23	-1.46	
Konkurrens om mandat					1.38	0.18	0.69		1.01	0.13	0.53	
Effektivt antal partier i fullmäktige					0.35	0.18	1.20		0.36	0.18	1.28	
Volatilitet					-1.25	-0.11	-0.42		-2.87	-0.25	-0.99	
Hög skattesats					4.53	0.19	1.28		6.21	0.26	1.81	
Andel avhoppare									-0.37	-0.37	-2.24	*
	R ²	Std R ²	F sign		R ²	Std R ²	F sign		R ²	Std R ²	F sign	
	0.213	0.158	.015		.291	.163	.048		.373	.241	.041	

Signifikans * $<.05$

Av de tre variabler som mäter invånarnas subjektiva uppfattningar om kommunen har tillit till beslutsfattandet en signifikant effekt på andelen utslagna av fullmäktigeledamöter som

ställdes upp. Väljarna har en större benägenhet att byta ut sittande ledamöter i kommuner där invånarnas förtroende för beslutsfattandet och beslutsfattarna är lågt. De två servicerelaterade indexen, servicetillfredsställelse och kravnivå, visar däremot ingen statistiskt säkerställd effekt. Väljarna bestraffar inte sittande fullmäktigeledamöter i större utsträckning i kommuner där inslag av missnöje med offentliga tjänster är tydligare eller där medborgarna upplever ett större behov av tilläggsåtgärder på kommunal service. Regressionsmodellen med de tre ”subjektiva” kommunbedömningarna som oberoende variabler förklarar 16 % av variansen i andelen utslagna fullmäktigeledamöter.

Modell 2, i vilken de fyra politiskt-strukturella variablerna tas med, innebär ett ytterst marginellt tillskott i förklaringsgraden. Ingen av de nya variablerna har en signifikant effekt på den beroende variabeln. När uppsättningen oberoende variabler utökas med andelen avhoppare i kommunen (modell 3) stiger den förklarade variansen till 24 %. Avhoppvariabeln är signifikant på .05-nivån. Invånarnas misstro framstår dock fortfarande som den variabel som har den starkaste effekten på den beroende variabeln. Sammanfattat bidrar invånarnas misstro mot kommunalpolitiken tillsammans med en låg andel självmant avgångna till större andel utslagna vid kommunalval.

Andelen avhoppare som beroende variabel

I analysen med andelen avhoppare som beroende variabel visar ingen av åsiktsvariablerna en statistiskt säkerställd effekt (tabell 9.8, modell 1). Tillitsvariabeln ligger dock bara en hårsmån under nivån för signifikans ($p=.0503$). Koefficienten är positiv. Det innebär att avhoppsfrekvensen *inte* tenderar vara stor i kommuner med invånaropinion som präglas av misstro mot politikerna, utan snarare tvärtom.

Tabell 9.8. Regressionsanalys (OLS) med andelen avhoppare i kommunen som beroende variabel (N=47).

	Modell 1				Modell 2			
	B	Beta	t	Sign.	b	Beta	t	Sign.
(Konstant)	-149.83		-0.91	*	12.60		0.08	
Tillit	33.76	0.40	2.01		12.38	0.15	0.77	
Servicetillfredsställelse	0.78	0.01	0.03		-3.87	-0.03	-0.18	
Kravnivå	22.84	0.11	0.65		2.23	0.01	0.07	
Konkurrens om mandat					-1.78	-0.23	-1.04	
Effektivt antal partier i fullmäktige					-0.10	-0.05	-0.35	
Volatilitet					-2.80	-0.27	-1.23	
Hög skattesats					5.17	0.22	1.57	
	R ²	Std R ²	F sign		R ²	Std R ²	F sign	
	.130	0.070	.108		.380	.268	.006	

Signifikans *<.05

Efter medtagandet av de objektivt mätbara kommunvariablerna uppgår modellens förklaringsgrad från 7 till 27 %. Ingen av variablerna i analysen med kommunerna i 47-urvalet har dock en statistiskt säkerställd effekt på andelen avhoppare. Det är alltså fråga om en ovanlig kombination av en förhållandevis hög förklarad varians utan signifikanta effekter för enskilda oberoende variabler.

Andelen omvalda som beroende variabel

Invånarnas bedömningar av kommunalpolitiken har ingen som helst effekt på andelen omvalda fullmäktigeledamöter (tabell 9.9). Kommunalpolitisk tillit, som har visat sig vara den viktigaste variabeln av de tre som ingått i analyserna här, drar resultatet i olika riktningar när det gäller frivillig och ofrivillig avgång. Därför är det förstäligt att effekten på den variabel som anger nivån på den totala omsättningen uteblir.

Genom att inkludera de kommunbeskrivande objektiva variablerna uppnås en tämligen hög förklaringsgrad (26 %). Den enda variabel som överskrider nivån för signifikans är skattesatsen (jfr tabell 8.13 i föregående kapitel).

Tabell 9.9. Regressionsanalys (OLS) med andelen omvalda i kommunen som beroende variabel (N=47).

	Modell 1				Modell 2			
	B	Beta	t	Sign.	b	Beta	t	Sign.
(Konstant)	38.19		0.25		-116.25		-0.86	
Tillit	-4.78	-0.07	-0.31		17.13	0.24	1.20	
Service tillfredsställelse	7.95	0.08	0.38		6.36	0.06	0.34	
Kravnivå	1.79	0.01	0.05		27.00	0.15	0.96	
Konkurrens om mandat					-0.10	-0.01	-0.06	
Effektivt antal partier i fullmäktige					-0.23	-0.13	-0.94	
Volatilitet					4.29	0.43	1.76	
Hög skattesats					-7.19	-0.35	-2.48	*
	R ²	Std R ²	F sign		R ²	Std R ²	F sign	
	0.004	-0.066	.984		.369	.256	.008	

Signifikans * < .05

9.5 Avslutande diskussion

Det primära antagandet som styrde den empiriska analysen i detta kapitel var att missnöjda väljare visar en större benägenhet att byta ut sittande ledamöter vid val än nöjda väljare. Antagandet fick ett svagt stöd i analysen. Av de två huvudaspekterna av invånarnas bedömningar av kommunen visade sig kommunalpolitiskt tillit vara den viktigare. Serviceuppfattningarnas effekt på andelen utslagna kunde inte säkerställas statistiskt i den multivariata analysen. Varför är det så, trots att kommunal service är viktig för medborgarna?

Medborgarna är i största allmänhet nöjda med kommunal service. En möjlig tolkning är att det helt enkelt inte finns ett missnöje av det slag som skulle få många väljare att byta parti eller rösta på en annan person än tidigare. En alternativ tolkning är att om ett allvarigare missnöje på någon punkt finns, är det inte i första hand de politiska beslutsfattarna i den egna kommunen som hålls ansvariga för sakernas olyckliga tillstånd. En tredje möjlighet är att det tillgängliga datamaterialet eller den operationalisering som använts inte har lyckats fånga det avgörande inslaget av missnöje om sådant finns. De ”objektiva” kommunvariablerna är i förhållande till de ”subjektiva” kommunvariablerna av underordnad betydelse när man vill förklara variationer i andelen utslagna.

För det andra antogs att avhoppbenägenheten skulle vara större i kommuner med dåligt invånarbetyg för kommunalpolitiken och för politikens output, dvs. de kommunala tjänsterna: invånarnas missnöje skulle leda till att sittande ledamöter avgår självmant p.g.a. rädslan för att bli utvisad av de missnöjda väljarna. Surveymaterialet från medborgar- och politikerundersökningarna tyder på att de folkvalda känner till vad invånarna tycker och tänker. Mot den bakgrunden är antagandet inte orimligt. Antagandet fick dock inget stöd i analysen. Avhoppsfrekvensen tenderar snarare att vara högre i kommuner där invånarna är nöjda – vilket dock knappast kan tolkas i termer av kausalsamband. Förhållandet mellan de ”subjektiva” och de ”objektiva” kommunvariablerna är det motsatta jämfört med de två blockens betydelse för andelen utslagna. De objektiva variablerna är av större vikt när man vill förklara variationen i avhoppbenägenheten.

För att kunna se resultatet i ett bredare sammanhang skall jag avslutningsvis byta perspektiv. Har invånarnas aggregerade serviceuppfattningar och tillit till kommunalpolitiken en starkare koppling till andra aspekter av valutfallet än till benägenheten att avpollettera sittande ledamöter? Två aspekter är av intresse. Förskjutningar mellan partiernas väljarstöd är en av dem. Leder missnöje och misstro till högre volatilitet? I ljuset av det datamaterial som utnyttjats här är svaret ett entydigt nej. Åsiktsvariablerna besitter ingen förklaringskraft gentemot volatilitet (se tabell i bilaga 9.1). Den andra aspekten handlar om valdeltagande. Leder misstro mot politikerna och missnöje med politikens output till att man helt enkelt avstår från att rösta (jfr t.ex. Bélangers & Nadeaus 2005; Cox 2003; Grönlund & Setälä 2007)? En analys inom 47-urvalet tyder på att det finns en svag tendens till ett högre valdeltagande i kommuner med större servicetillfredsställelse och större tilltro till politikerna ($Std R^2 = .083$). Åsiktsvariablerna förmår förklara en icke obetydlig, men inte heller särskilt stor andel av variationen i andelen utslagna. Den förklarade variansen är i varje fall större än i analysen av åsiktsvariablernas effekt på kommuninvånarnas valdeltagande och förskjutningar i partiernas väljarstöd i kommunen.

Allt som allt visar analyserna i detta kapitel att föreställningen om kommunalval som en scen för väljarnas rationella handlande där de belönar och bestraffar sina representanter får endast ett mycket begränsat stöd.

10 SAMMANFATTNING

10.1 Ramen för undersökningen

Omsättningstakten av fullmäktigeledamöter i samband med val är relativt snabb i Finland, endast omkring 60 % av sittande ledamöter fortsätter i fullmäktige efter ett kommunalval. Merparten av personomsättningen består av ledamöternas frivilliga avgång. Tre av tio sittande fullmäktigepolitiker avgår självmant. De allra flesta av de som ställt upp får ett förnyat mandat av väljarna. Endast en knapp femtedel av de som söker återval blir utslagna. Fördelningen mellan de två formerna av avgång har varit förvånansvärt stabil i kommunalvalen 1996-2004. Stabiliteten kunde ge anledning att tala om ”det finländska mönstret”. Skillnaderna mellan kommunerna är dock stora. Det finns m.a.o. många olika verkligheter.

I denna studie har jag sökt efter korrelat till de två huvudformerna av personomsättning, den frivilliga och den ofrivilliga, såväl på individ- som på kommunnivå. Vilka är de som hoppar av och hur motiverar de sina beslut? Är avhoppet vanligare i vissa typer av kommuner än andra? Och vilka är de som väljs bort trots att de söker återval? Finns det kontextuella faktorer som bidrar till en hög nivå av väljarstyrd avgång? Tidsmässigt har den empiriska analysen avgränsats till att gälla valet 2004. Det empiriska materialet består dels av registerdata som täcker hela landet, dels av mera detaljerade data från ett urval på 47 kommuner.

I det följande sammanfattar jag de antaganden som styr arbetet och de resultat som den empiriska analysen gett. Korrelaten till den frivilliga avgången, både på individ- och kommunnivå, behandlas först. Därefter summeras iakttagelserna angående den ofrivilliga avgången på individ- och aggregatnivå.

10.2 Vem hoppar av?

Analysen av avhopp på individnivå har styrts av fyra förklaringsansatser eller grupper av hypoteser. Den första är den *socioekonomiska* förklaringsmodellen. Den andra ansatsen har sina rötter i teorin om *rational choice*. Centralt i denna ansats är dels antagandet att representanternas val att ställa upp eller låta bli kan härledas från rädslan att bli utslagen. En annan typ av rationalistiskt präglade hypoteser har som utgångspunkt representanternas antagna ”belöningsunderskott” eller kalkyler om förväntad nytta med att stanna kvar eller lämna uppdraget. Den tredje ansatsen betonar den personliga *ambitionens och motivationens* betydelse för representantens agerande i sitt uppdrag och därmed även för beslutet att avgå eller söka återval. I praktiken är gränserna mellan de olika ansatserna inte absoluta; kategorierna går delvis in i varandra.

Tabell 10.1. Vilka omständigheter på individnivå ökar avhoppbenägenheten?

	Antagande	Bekräftades antagandet?
Socioekonomisk förklaringsmodell		
Hög ålder	Ja	Ja
Företräder en underrepresenterad grupp: kvinnor	Ja	Ja
Företräder en underrepresenterad grupp: unga	Ja	(I viss mån)
Företräder en underrepresenterad grupp: privatanställda	Ja	(I viss mån)
Ideologisk ansats		
Representerar vänsterpartier	Nej	Ja
Rationell ansats: Rädslan att bli utslagen		
Svagt personligt valresultat i föregående val	Ja	Nej
Partiet förlorar mandat i kommunen i det aktuella valet	Ja	Ja
Rationell ansats: Förväntad nytta/belöningsunderskott		
Hög position i kommunens politiska organisation	Nej	Ja
Första periodens fullmäktigeledamot	Ja	Nej
Bristande personligt inflytande	Ja	Ja
Upplever tidskonflikt	Ja	Nej
Upplever beslutsfattandet som konfliktfyllt	Ja	Nej
Motivationsansats		
Bristande motivation (mindre satsning på uppdraget)	Ja	Ja

Socioekonomisk förklaringsmodell

Om derekryteringen styrs av samma mekanismer som rekryteringen, vilket är ett rimligt antagande, borde underrepresenterade grupper visa en större avhoppsfrekvens. Den empiriska granskningen av de socioekonomiska egenskapernas effekt på avgångsbenägenhet avgränsades till kön, ålder och arbetsgivarsektor, med motiveringen att dessa dimensioner fått mest uppmärksamhet i den offentliga debatten om skevheterna i finska fullmäktigesammansättningar.

Jag inleder den sammanfattande granskningen med den utan vidare mest frekvent erbjudna förklaringen till frivillig avgång: *hög ålder*. Som väntat var andelen avhoppare högre bland representanter som fyllt 65 år jämfört med åldersgrupperna 35-64, men skillnaden var ingalunda dramatisk. I valet 2004 avgick en mindre andel av de 65 år fyllda än fyra år tidigare, vilket tyder på att seniorpolitikerna i fortsättningen kan stanna längre i sina förtroendeuppdrag än förr. När de frivilligt avgångna motiverar sina beslut att lämna uppdraget finns hög ålder i sig inte bland de oftast angivna skälen. Det är inte förrän i åldern 70+ som "är för gammal för att ställa upp" framstår som den dominerande orsaken till att hoppa av.

Unga är kraftigt underrepresenterade i fullmäktige. Cirkulationen bland de yngre är också relativt snabb: jämfört med ledamöterna i medelåldern är andelen avhoppare något

högre bland fullmäktigeledamöter som i slutet av mandatperioden ännu inte fyllt 35. Ung ålder har dock ingen signifikant effekt i en multivariat analys. De yngre ledamöter som lämnar fullmäktige självmant hänvisar oftare än genomsnittet till förändringar i privata omständigheter och till svårigheterna att sammanjämka förtroendeuppdragets och familjelivets krav. Vikten av tidsproblem minskar med stigande ålder. Det är intressant att notera att de yngre avhopparna inte motiverar sin avgång med missnöje eller frustration i större utsträckning än avhopparna i allmänhet.

Andelen *kvinnliga* fullmäktigeledamöter har ökat sakta men säkert, men trots det är kvinnor fortfarande underrepresenterade bland de folkvalda i kommuner. Kvinnor visar en avhoppbenägenhet som står några procentenheter över den nivå som noteras för männen. Skillnaden är i sig inte stor men den högre avhoppsfrekvensen bland kvinnorna är dock ägnad att bromsa ökningen av kvinnorepresentationen, eftersom sittande ledamöter har flerdubbelt större invalsmöjligheter jämfört med nya aspiranterns chanser att komma in i fullmäktige. Variationen mellan kommuner är stor när det gäller andelen kvinnor i fullmäktige: gapet mellan den lägsta och den högsta andelen uppgår till drygt 50 procentenheter. Det är dock trösterikt att kvinnor inte avgår proportionerligt sett oftare i kommuner där kvinnor utgör en liten minoritet jämfört med kommuner där könsfördelningen i fullmäktige är jämnare. Kvinnor är något mera än männen benägna att hänvisa till fullmäktiges svaga ställning och klickstyre inom fullmäktige, men några avgörande skillnader kan inte noteras mellan könen när det gäller motiveringarna och den övergripande ”frustrationsnivån”. Diskriminering på grund av kön lyftes fram av enstaka kvinnor i de fritt formulerade svaren till frågan om avgångsskäl.

Att fullmäktigesamlingarna domineras av *kommunanställda* politiker medan privatanställda lyser med sin frånvaro tycks vara en utbredd uppfattning i Finland. Uppfattningen går i rätt riktning, men är dock att betrakta som en överdrift. De som inte räknas tillhöra den sysselsatta befolkningen (nästan hälften av de 18 år fyllda finländarna tillhör denna kategori) är den grupp som klart är den mest underrepresenterade. Andelen avhoppare är aningen högre bland ledamöter som arbetar inom den privata sektorn än bland de kommunanställda, men effekten är inte signifikant i regressionsanalysen. När avhopparna ombetts motivera sina beslut att lämna uppdragen finns det tydliga skillnader mellan dessa två grupper. Såväl löntagare som företagare inom den privata sektorn uppger i högre grad än andra att avgångsbeslutet har påverkats av svårigheterna att kombinera förvärvsarbetet och det politiska uppdraget. För kommunanställda skapar den nämnda kombinationen ett betydligt mindre problem.

Ideologisk ansats

I jämförande studier har individens placering på vänster-högerskalan förväntats påverka benägenheten till frivillig avgång, främst genom karriärmöjligheterna utanför politiken. Högerrepresentanterna har antagits avgå i större grad än vänsterpolitikerna. I våra kom-

munförhållanden har fullmäktigeledamöter som representerar vänsterblocket aningen mindre avhoppsfrekvens än borgerliga kommunpolitiker. Den lägre avhoppsfrekvensen kan dels återspegla vänsterrepresentanternas tätare förhållande till sitt parti, dels kan den vara kopplad till skillnaderna i vänster- och högerrepresentanternas bakgrund.

Rädslan för att bli utslagen

De rational choice -inspirerade hypoteser som här testats utgår från att de politiska karriärerna är baserade på den enskilda representantens rationella kalkyler, dels om sannolikheten att bli återvald eller utslagen, dels om förväntad nytta eller avvägning mellan belöningar och uppoffringar. Två hypoteser fokuserade på sannolikheten för återval: fullmäktigeledamöterna antogs bedöma sina egna möjligheter att bli omvalda och hellre dra sig ur än vänta på väljarnas dom ifall sannolikheten för förlust av mandat är stor. För det första antogs den personliga framgången i föregående val ge en fingervisning om utsikterna inför den personliga framgången även inför det följande valet. Närheten till den lägsta gräns som gav tillträde till fullmäktige har använts som mått på liten omvalssannolikhet. Hypotesen fick inget stöd – resultaten visade att de som kommit in med darr på ribban ställer upp i samma utsträckning som andra. För det andra förväntades valvinden påverka uppdragsvilligheten: en högre avgångsfrekvens skulle vara sannolik bland de ledamöter vars parti på grund av nationella eller lokala orsaker löper risken för minskat väljarstöd. I brist på ett mått som mätte representanternas bedömning av det egna partiets framgång före valet har jag använt valresultatet i det aktuella valet som utgångspunkt för den empiriska granskningen. Valet av operationalisering är problematiskt såtillvida att det förutsätter att en politiker har den rätta prognosen om valvinden. Resultatet visade dock att avhoppsfrekvensen faktiskt är högre bland ledamöter som i det föregående valet kandiderat för partier som förlorat mandat i det aktuella valet.

Vägning mellan belöningar och uppoffringar

Den andra varianten av den rationalistiskt präglade ansats som testats fokuserar på belöningar och uppoffringar, *costs and benefits*. Ju mera man har att förlora, desto mindre sannolikt är det att man lämnar uppdraget. Personligt inflytande är den viktigaste aspekten i sammanhanget. Representanter med *inflytelsesrika formella positioner* förväntades vara mindre benägna att lämna sitt uppdrag än andra. Två kategorier av positioner ingick i analysen: de fullmäktigeledamöter som utöver sina roller som folkvalda också hade styrelseuppdrag samt ledamöter som hade ordförandeskap i ett kommunalt förtroendeorgan: fullmäktige, styrelse eller nämnd. Det visade sig att engagemang i styrelsen minskar sannolikheten för avhopp. Ordförandeskap i ett förtroendeorgan har däremot ingen större betydelse med avseende på frivillig avgång.

Senioritet är ytterligare en av de aspekter som förknippas med inflytande i uppdraget. Representanter som suttit endast en period i fullmäktige antogs vara mera benägna att avgå än de som varit med en längre tid. Den empiriska granskningen visade dock att andelen avhoppare inte är högre bland debutanterna. Utmärkande för ledamöter som avgår efter sin första fullmäktigeperiod är att de hänvisar något oftare än de mera erfarna representanterna till negativa erfarenheter av kommunalpolitiken som avgångsskäl. Särskilt partirelaterat missnöje verkar vara mera utbrett hos de avhoppare som ger upp redan efter en period i fullmäktige. Förändrade omständigheter i privatlivet är dock den viktigaste enskilda avgångsorsaken i den aktuella gruppen.

Den effekt som fullmäktigeledamöters *subjektivt upplevda inflytande* har på frivillig avgång granskades i ljuset av data från en beslutsfattarenkät som insamlats ungefär ett år före valet 2004 i 47 urvalskommuner. Andelen respondenter som ansåg att de haft framgång i sina försök att påverka var i avhoppargruppen lägre än bland ledamöter som ställde upp för återval. Resultatet gav anledning att tro att känslan av maktlöshet spelar en roll när en fullmäktigeledamot fattar sitt beslut om att kandidera för omval eller inte.

Partiets majoritets- eller minoritetsposition är ännu en faktor som lyfts fram i många studier av frivillig avgång. Minoritetsställningen, som ofta i praktiken innebär att man uteslängs från makten, antas bidra till frivillig avgång. Jag har dock avstått från att testa hypotesen i detta sammanhang, med hänvisning till svårigheterna att utgående från offentlig statistik definiera minoritets- och majoritetskonstellationerna i finländska kommuner.

Ytterligare två hypoteser med anknytning till belöningar och uppoffringar testades. *Tidsbrist* och svårigheterna att kombinera politik med förvärsarbete och privatliv förväntades öka benägenheten till frivillig avgång. Jämförelsen mellan de fullmäktigeledamöter som ställde upp och de som hoppade av visade att avhopparna i något större utsträckning upplevde att uppdraget är för tidskrävande – trots att den tidsmässiga satsningen på uppdraget mätt i antalet timmar per vecka var mindre bland avhopparna. En fullmäktigeledamot som upplever att den interna *atmosfären i kommunalt beslutsfattande* är konfliktfylld antogs ha större avhoppbenägenhet än de som ser beslutskulturen i positivare dager. Antagandet blev dock inte bekräftat i den empiriska analysen.

Motivation

Motivation och ambition hör till de begrepp som har en central ställning i rekryteringsforskningen. Om ambition och motivation antas vara av stor betydelse för rekryteringen, bör de rimligtvis beaktas även när man söker förklaringar för derekryteringen. Empiriskt är ambition och motivation svårfångade egenskaper. Jag har använt mig av ett indirekt angreppssätt och fokuserat på fullmäktigeledamöternas ”uppdragsprofil”, agerandet i rollen som politiker. Aktivitet i uppdraget och i partiintern verksamhet samt bredden av och intensiteten hos kontakterna med relevanta aktörer har använts som indikatorer för motiva-

tion. Avgående representanter förväntades vara mindre aktiva i sina uppdrag än de som tävlar om en fortsatt karriär inom politiken. Hypotesen fick stöd i analysen.

Inslag från samtliga förklaringsansatser som utnyttjades i analysen visade sig ha en viss effekt på fullmäktigeledamöternas frivilliga avgång. De objektiva mätbara variabelernas betydelse för individens avhoppbenägenhet var dock förhållandevis svag. Att bristande motivation ligger bakom ett avgångsbeslut bekräftades av resultaten; de som avgår har under mandatperioden varit mindre aktiva än de som ställde upp. Det verkar uppenbart att det finns inslag av marginalisering inom den grupp av ledamöter som lämnar uppdraget av sin egen vilja.

10.3 Hur motiveras avhoppet?

Resultaten från en enkät till de avgående fullmäktigeledamöterna i urvalskommunerna visade att den viktigaste enskilda avgångsorsaken är den ”tillräckligt långa” karriären i fullmäktige. På andra plats kommer förändrade omständigheter i det personliga livet. Frustration på grund av upplevt klickvälde är den tredje enskilda orsaken i rangordningen.

Ett avgångsbeslut föds mycket sällan på basis av en enda specifik orsak. De allra flesta avhoppare har i sina enkätsvar gett uttryck för flera olika motiveringar. Därför är det långt ifrån enkelt att uttala sig om den inbördes viktighetsordningen bland kategorier av orsaker. Motiveringarna delades in i fyra kategorier: 1) hög ålder och lång erfarenhet, 2) tidskonflikt, 3) negativa erfarenheter i anslutning till fullmäktigearbetet eller det egna partiet samt 4) mer eller mindre tvingande skäl. Över 60 % av avhopparna hänvisade till lång erfarenhet och/eller hög ålder. Två av tre respondenter angav en eller flera orsaker som ger uttryck för att man vill prioritera andra sysslor än fullmäktigeuppdraget. Nästan lika många pekade på negativa erfarenheter i anslutning till fullmäktigeuppdraget eller till partiet som avgångsskäl. Omvänt innebär det att endast en dryg tredjedel av de frivilligt avgångna lämnar uppdraget utan att beslutet påverkats av missnöje och frustration av något slag. Slutligen nämnde 16 % av respondenterna något eller några av de mer eller mindre tvingande skälen, dvs. hälsoskäl, valbarhetsbestämmelser eller att de inte blivit tillfrågade. Bilden blev lite annorlunda när motiveringarnas rangordning granskades med hjälp av ett index som får en större vikt *ju fler aspekter* hos en kategori av skäl respondenten pekat ut som betydelsefulla. I ljuset av indexmedelvärdena är lång erfarenhet/hög ålder av största vikt som avgångsskäl. Tidskonflikt kommer på andra plats och negativa erfarenheter på tredje plats.

Jämförelsen mellan resultat från 1996 och 2004 års avhopparenkäter visar några intressanta skillnader. Tidskonfliktens vikt som avgångsorsak har ökat, trots att kommunalpolitikerna i allmänhet inte ägnar mera tid till sina uppdrag jämfört med situationen under fullmäktigeperioden 1993-1996. Den största förändringen gäller maktlöshet på det person-

liga planet som orsak till avhopp. År 1996 uppgav 22 % av respondenterna att de avgick på grund av att de inte hade inflytande i fullmäktige, men fram till år 2004 hade andelen halverats. Trots den positiva utvecklingen när det gäller frustration och maktlöshet måste man konstatera att de avgående ledamöternas fritt formulerade svar på sina ställen förmedlar en tröstlös bild över kommunalpolitikens nuläge. Å andra sidan ger den stora majoriteten av dem som lämnar sina uppdrag frivilligt – även de som har angett negativa erfarenheter som avgångsskäl – sina erfarenheter som fullmäktigeledamot ett positivt slutbetyg. Erfarenheten i sig anses m.a.o. vara värdefull.

10.4 Var finns avhoppet?

Skillnaderna mellan kommuner är stora när det gäller andelen avhoppare. År 2004 fanns det en kommun där endast en sittande fullmäktigeledamot avstod från kandidatur. I den andra ytterligheten finner vi en kommun där två tredjedelar av ledamöterna självmant lämnade uppdraget. Den tidigare forskningen om frivillig avgång har intresserat sig mest för individnivån. När man söker förklaringar till att det finns en stor avhoppsfrekvens i vissa kommuner och liten i andra har den existerande litteraturen inte särskilt mycket att ge. Här har inslag från tre ansatser utnyttjats. Den socioekonomiska modellen utgår från att fullmäktiges socioekonomiska sammansättning kan förklara skillnader i avhoppbenägenheten på kommunnivå. För det andra har effekten av politisk-strukturella variabler – kommunstorlek, volatilitet, partistruktur och konkurrens om mandatet – granskats. Den tredje ansats som har sina rötter i föreställningen om ansvarsutkrävning: politikerna förväntas hoppa av om de har anledning att vara rädda för att bli utslagna av missnöjda väljare.

Tabell 10.2. Vilka kommunrelaterade egenskaper bidrar till en *hög andel frivilligt avgångna*?

	Antagande	Bekräftades antagandet?
Socioekonomisk förklaringsmodell		
Hög andel äldre ledamöter i fullmäktige	Ja	Nej
Hög andel kvinnor i fullmäktige	Ja	Nej
Politisk-strukturell ansats		
Stort antal fullmäktigeledamöter/stor befolkning	Ja	I viss mån
Hård konkurrens om mandat	Ja	Ja
Stora förskjutningar i partiernas relativa väljarstöd	Ja	I viss mån
Faktorer som kan öka risken för att bli utslagen		
Svag ekonomi i kommunen	Ja	I viss mån
Invånarna missnöjda med kommunens service	Kanske	Nej
Invånarnas tillit till kommunalt beslutsfattande låg	Kanske	(I viss mån)

Socioekonomisk förklaringsmodell

Den socioekonomiska förklaringsansatsen är relevant även på aggregatnivå ifall avhoppsfrekvensen varierar starkt efter grupptillhörighet. I det aktuella sammanhanget är det främst andelen äldre ledamöter i kommunens fullmäktige som är av intresse. Hög ålder på individnivå är en förhållandevis stark förklaringsfaktor till frivillig avgång och därför antogs åldersstrukturen bland fullmäktigeledamöter återspegla sig i avhoppsfrekvensen: ju mera äldre representanter, desto större relativa andel avhoppare. Resultatet visade dock att andelen 65 år fyllda inte har någon effekt på andelen avhoppare i kommunen. Vidare utreddes huruvida kvinnliga fullmäktigeledamöter avgår i större utsträckning i kommuner med låg kvinnorepresentation. Resultatet visade att andelen kvinnor i fullmäktige inte påverkar kvinnors avhoppbenägenhet.

Den politisk-strukturella ansatsen

Konkurrensläget i samband med val är mycket olika i olika kommuner. I vissa finns det mångdubbelt med kandidater i förhållande till antalet mandat som utdelas. I andra är antalet kandidater så litet att merparten av alla uppställda väljs in. Konkurrensen är vanligen hårdare i stora kommuner. I enskilda kommuner är antalet kandidater per mandat dock relativt stabilt. Jag har diskuterat två alternativa hypoteser om konkurrensens inverkan på avhopp på kommunnivå. Hård konkurrens innebär per definition en större risk för att bli utslagen. Ökad risk att bli utslagen i sin tur skulle öka avhoppbenägenheten. Å andra sidan antas att ju mera en representant har att förlora, desto mindre sannolik är frivillig avgång. En större personlig satsning har krävts av de kommunpolitiker som lyckats komma in i fullmäktige i de stora och konkurrenspräglade kommunerna. De som under sådana förhållanden en gång fått ett mandat skulle vara mindre benägna att frivilligt ge det ifrån sig. Den empiriska analysen visade tydligt att avhopp förekommer i *mindre* utsträckning i kommuner där konkurrensen om mandaten är hård. Iakttagelsen att frivillig avgång från den finska riksdagen står på en lägre nivå jämfört med läget på kommunnivå är ägnad att förstärka bilden ytterligare.

Det ovan redovisade resultatet gäller när konkurrensen är någorlunda stabil. När *fullmäktigestorleken ändras* påverkas även konkurrensläget. Om alla sittande ledamöter sökte omval skulle några definitivt bli utan mandat. Representanternas kalkyler om sannolikheten att bli utslagna antas leda till ökad avhoppbenägenhet vid minskad fullmäktigestorlek. En granskning av andelen frivilligt avgångna efter förändring i fullmäktigestorlek visade att avhoppsfrekvensen är högre när antalet mandat som utdelas minskar i förhållande till närmast föregående fullmäktigeperiod. På motsvarande sätt tenderar andelen avhoppare vara mindre i kommuner där antalet mandat ökar. Iakttagelserna om den förändrade fullmäktigestorlekens inverkan baserar sig på relativt få fall där antalet invalda ökat eller minskat på grund av befolkningsutvecklingen i kommunen. Kommunerna kan ju inte själva

fatta beslut i frågan utan fullmäktigestorleken bestäms i kommunallagen. Det är dock sannolikt att den kommande vågen av kommunsammanslagningar leder till ökat avhopp: i många av de kommuner som går ihop fr.o.m. ingången av år 2009 är antalet ledamöter som väljs mindre än hälften av det totala antalet mandat i de gamla kommunerna.

Volatilitet, förskjutningar i partiernas relativa väljarstöd, är en av de centrala variablerna i studier som strävar efter att förklara variationer i personomsättningen i folkvalda samlingar. Då är det dock i första hand den väljarstyrda avgången som avses. Oföränderligheten i partiernas väljarstöd antas innebära en trygg omgivning för de sittande ledamöterna medan en större volatilitet förväntas innebära ökad risk för att bli utslagen – och ökad risk för att bli utslagen förväntas öka avhoppbenägenheten. Samma empiriska resultat som jag med en viss förvåning noterat i samband med analysen på individnivå upprepar sig på aggregatnivå: andelen avhoppare är större i kommuner där den sammantagna volatiliteten i det aktuella valet är större.

Kommunrelaterade faktorer som kan öka risken för att bli utslagen

I linje med teorin om ekonomisk röstning antogs att väljarna var mera benägna att byta ut sittande representanter i kommuner med *dålig ekonomi*. Den omfattande litteraturen om ekonomisk röstning berör nästan uteslutande den nationella nivån och sambandet mellan ekonomi och regeringens väljarstöd, men i ett personcentrerat valsystem är motsvarande föreställning användbar även när man söker förklaringar till en stor personomsättning i samband med val. En dålig, alternativt en försämrad ekonomisk situation, förväntades öka avhoppbenägenheten genom ökad risk för att bli utslagen av missnöjda väljare. Å andra sidan kan rollen som förtroendevald på det personliga planet upplevas som tung och otacksam om fullmäktige måste fatta beslut om besparningar, nedskärningar och/eller höjda avgifter och skatter. Det finns inget entydigt sätt att operationalisera kommunens ekonomiska trångmål. Inledande bivariata analyser med ett antal ekonomiska nyckeltal – skattesatsen, årsbidraget, under-/överskottet i balansräkningen, verksamhetsutgifterna per invånare samt arbetslöshet – gav ett magert resultat. Den enda variabel som visade ett signifikant samband med andelen avhoppare var skattesatsen. Därför togs endast skattesatsen samt förändringen i skattesatsen med i den sammanfattande multivariata analysen. De två enkla måtten säger något om kommunens ekonomi, men syns även direkt i kommuninvånarnas plånböcker. Antagandet fick ett svagt stöd: det finns relativt sett fler avhoppare i kommuner där skattesatsen överstiger den genomsnittliga nivån. En höjd skattesats bidrar inte till ökad avhoppbenägenhet annat än marginellt. Man kan konstatera att inte ens en värre ekonomisk kris tycks leda till någon massflykt från fullmäktige.

En annan variant av samma grundhypotes utgick från att invånarnas subjektivt upplevda missnöje med kommunalpolitiken och missnöje med politikens output, den kommunala servicen, skulle genom rädslan för att bli utslagen bidra till större avhoppbenägenhet. Resonemanget förutsätter att politikerna har rätt uppfattning om väljarstämningarna. En

jämförelse av surveydata från medborgar- och politikerundersökningarna på kommunnivå tyder på att de folkvalda känner till vad invånarna tycker och tänker. Mot den bakgrunden är antagandet rimligt. Antagandet fick dock inget stöd i analysen med kommunerna i 47-urvalet. Avhoppsfrekvensen tenderar snarare att vara något högre i kommuner där invånarna litar på sina beslutsfattare.

Ytterligare en hypotes som utnyttjats i studier av avhoppbenägenhet fokuserar på det som Eulau & Prewitt (1971) kallar för valkontext. Den utgår från att en låg/hög återvalsfrekvens och lågt/högt valdeltagande påverkar rekryteringsprocessen. Valkontexthypotesen är inte särskilt väl lämpad för finländska förhållanden i och med att andelen avhoppare och andelen utslagna varierar på kommunnivå. Det finns få kommuner som gång på gång har en hög andel utslagna. Därför har jag inte heller försökt testa antagandet empiriskt.

De politisk-strukturella variablerna förmår tillsammans förklara en icke obetydlig del av variationen mellan kommuner när det gäller *andelen frivilligt avgångna*. Nivån av konkurrens har den tydligaste effekten på andelen avhoppare. Avhoppbenägenheten är mindre i kommuner där många tävlar om få mandat. Sittande representanter avstår inte lättvindigt från en position som man nått efter en hård konkurrens. Även faktorer som kunde öka risken för att bli utslagen, volatilitet och hög skattesats, gav ett signifikant tillskott till förklaringsgraden.

10.5 Vem blir utslagen?

Merparten av den litteratur som berör personomsättningen i folkvalda organ fokuserar antingen på den totala omsättningen eller på representanternas frivilliga avgång från uppdraget. Representanternas ofrivilliga avgång har fått mycket mindre uppmärksamhet. I detta avsnitt kommer jag att sammanfatta de centrala antagandena och resultaten gällande den ofrivilliga avgången i samband med val. Finns det egenskaper på individnivå som skiljer de utslagna från de omvalda? Hypoteserna har härletts från olika teoretiska ansatser: den socioekonomiska förklaringsmodellen, ett resursperspektiv samt ett motivationsperspektiv. Dessutom testas hypoteser som har en direkt anknytning till valutfallet. De oberoende variabler som ingått i analyser är med några undantag identiska med variablerna i analyser med frivillig avgång som beroende variabel, men den riktning i vilken en variabel förväntas påverka är delvis en annan.

Tabell 10.3. Vilka omständigheter på individnivå ökar risken att bli utslagen?

	Antagande	Bekräftades antagandet?
Socioekonomisk förklaringsmodell		
Hög ålder	Kanske	Ja
Företräder en underrepresenterad grupp: kvinnor	Kanske	Nej
Företräder en underrepresenterad grupp: unga	Kanske	(I viss mån)
Företräder en underrepresenterad grupp: privatanställda	Kanske	Nej
Valutfallet		
Svagt personligt valresultat i föregående val	Ja	Ja
Partiet förlorar mandat i kommunen i det aktuella valet	Ja	Ja
Resursansats		
Hög position i kommunens politiska organisation	Nej	Ja
Första periodens fullmäktigeledamot	Ja	Nej
Motivation		
Mindre satsning på uppdraget	Ja	I viss mån

Valutfallet

Minskat väljarstöd för partiet innebär för partiets representant en ökad risk att förlora mandatet. I ett personcentrerat valsysteem, där det personliga röstetalet avgör kandidaternas inbördes rangordning, kan en sittande representant dock bli utslagen av en konkurrent från det egna partiet. Av de drygt 1600 sittande fullmäktigeledamöter som ställde upp men blev utslagna i valet 2004 representerade under hälften partier som förlorade mandat i kommunen. En fjärdedel av de utslagna fick gå trots att partiet fick in flera representanter än fyra år tidigare. Likaså hör partiets förlust av mandat till de faktorer som ökar risken för att bli utslagen.

Det personliga valresultatet i det föregående valet besitter en förhållandevis stark förklaringspotential gentemot väljarstyrd avgång. För en fullmäktigeledamot som förra gången blivit invald med ett lågt jämförelsetal, som påverkas av såväl det personliga röstetalet som partiets (eller valförbundets) totala röstetal, är risken att bli utslagen klart större än för de som valts in med klarare marginal. Sammanlagt 63 % av alla utslagna ledamöter i 47-urvalet hade blivit invalda med ett jämförelsetal som fanns bland den lägsta tredjedelen i respektive kommun. Det förhållandevis svaga personliga valresultatet i det föregående valet visade sig vara den viktigaste av de granskade förklaringsfaktorerna.

Andelen utslagna förväntades vara högre bland ledamöter som ännu inte hunnit etablera sin ställning, dvs. representanter som har *endast en fullmäktigeperiod* bakom sig. Vidare antogs att en hög position i den kommunalpolitiska hierarkin, som oftast förutsätter att man redan skaffat sig en viss fullmäktigeerfarenhet, ger ett fördelaktigt utgångsläge i en valsituation. I och för sig är även en konkurrerande hypotes möjlig. Inte sällan föreslås en tydligare markering av det politiska ansvaret, man kräver att ”makten skall ha ett ansikte”.

Detta skulle både öka medborgarnas intresse för kommunalpolitik och något mera implicit, underlätta ansvarsutkrävningen. Om väljarna var missnöjda, skulle de med ”ansikte” bestraffas genom ett minskat väljarstöd. Resultatet bekräftar att det förstnämnda antagandet håller streck: representanter som utöver fullmäktigeuppdraget sitter i styrelsen eller innehar ordförandeposten i ett förtroendeorgan åker sällan ut på grund av minskat väljarstöd.

En granskning enligt tre *socioekonomiska* variabler, ålder, kön och arbetsgivarsektor, visar för det första att representantens höga ålder ökar inte bara benägenheten till frivillig avgång, utan seniorpolitikerna drabbas oftare än yngre åldersgrupper av mandatförlust som följd av ett minskat väljarstöd. Även de yngsta, de som inte fyllt 35, har aningen högre risk att bli utslagna än representanter i medelåldern. Mellan kvinnor och män finns ingen signifikant skillnad när det gäller andelen utslagna. Risken att bli utslagen är densamma för privat- och kommunanställda.

Motivation

Slutligen har jag granskat huruvida sannolikheten att bli utslagen hänger samman med representantens agerande och aktivitet under mandatperioden. *Passiva och omotiverade* ledamöter antogs vara mera utsatta för minskat väljarstöd än politiker som satsar mera på sina uppdrag i form av aktivitet inom partiet, utnyttjandet av olika påverkningskanaler och kontakter till relevanta aktörer. En svag tendens i förväntad riktning kunde noteras. I en multivariat analys hade ingen av dessa variabler dock en statistiskt säkerställd effekt på väljarstyrd avgång. Däremot hade representantens subjektivt upplevda inflytande i förtroendeuppdraget en signifikant effekt på den beroende variabeln, med ett negativt förtecken på koefficienten. Känslan av att inte ha makt är m.a.o. vanligare hos de ledamöter som blir utslagna än hos dem som förnyat sina mandat.

Den övergripande bilden som förmedlas av den empiriska granskningen är att de som vid valet ”bestraffas”, de vars personliga väljarstöd inte räcker till för omval, är främst representanter som haft rollen som *backbenchers* under den gångna fullmäktigeperioden. De som har en inflytelserik position med större möjligheter att faktiskt påverka den förda politiken får i vanliga fall sitta i fred. De objektivt mätbara variablerna har en relativt stark effekt på väljarstyrd avgång på individnivå.

10.6 Var finns de utslagna?

När den väljarstyrda avgången av fullmäktigeledamöter granskas på kommunnivå, är det andelen utslagna i procent av de sittande ledamöter som ställde upp som avses. I hela landet blev 19 % av de ledamöter som ställde upp för återval avvisade av väljarna. Variationen mellan kommunerna är dock stor när det gäller andelen utslagna – här räknad som an-

del av dem som ställde upp. I valet 2004 fanns det kommuner där varje sittande ledamot som ställde upp blev också återvald. Högsta siffran som noterades var 55 %. Förklaringsansatserna med avseende på väljarstyrd avgång kan delas in i två huvudkategorier. Den politiskt-strukturella ansatsen söker orsaker till variationen hos objektivt iakttagbara omständigheter: kommun- eller fullmäktigestorlek, nivån på konkurrens om mandat, partistruktur och volatilitet. Den andra ansatsen fokuserar på ansvarsutkrävning. Dels har den ekonomiska situationens effekt på väljarstyrd avgång testats. Dels har invånarnas subjektiva uppfattning om den kommunala servicen och om kommunalpolitiken och -politikerna utgjort den empiriska grunden för hypotesprövningen.

Tabell 10.4. Vilka kommunrelaterade egenskaper bidrar till en *hög andel utslagna*?

	Antagande	Bekräftas antagandet?
Politiskt-strukturell förklaringsmodell		
Stor fullmäktige / stor befolkning	Ja	Nej
Hård konkurrens om mandat	Ja	Ja
Splittad partistruktur	Ja	Nej
Stora förskjutningar i partiernas relativa väljarstöd	Ja	Nej
Låg andel avhoppare	Ja	Ja
Föreställningen om ansvarsutkrävning		
Hög skatt	Ja	Nej
Invånarna missnöjda med kommunens service	Ja	Nej
Invånarnas tillit till kommunalt beslutsfattande låg	Ja	Ja

Den politisk-strukturella ansatsen

Inget samband mellan *kommunstorlek* och andelen utslagna kunde noteras. Däremot visade en jämförelse av kommuner med minskat, oförändrat och ökat antal mandat i fullmäktige att andel utslagna var större i kommuner där antalet invalda på grund av befolkningsminskning justerats nedåt än i övriga kommuner.

Hård konkurrens, operationaliserad som antalet kandidater per mandat, antogs bidra till en hög nivå av väljarstyrd avgång i kommunen. Andelen utslagna var, som väntat, lägre i kommuner med låg konkurrensnivå och högre i kommuner med hård konkurrens om mandat. Sambandet kunde dock inte betraktas som särdeles starkt.

Den mest självklara hypotesen som testades utgick från att andelen utslagna är större i kommuner där *förskjutningarna mellan partiernas väljarstöd* i förhållande till det föregående är stora. Helt emot förväntningarna kunde inget statistiskt säkerställt samband mellan volatilitet och nivån av den väljarstyrda avgången noteras. Resultatet är dock förståeligt mot bakgrund av iakttagelser som gällde de individuella representanternas risk att bli ut-

slagna: merparten av de ledamöter som inte blev återvalda representerade partier vars mandandelen *inte* minskade.

Den väljarstyrda avgången har i vissa länderkomparativa studier delats in i förlust p.g.a. konkurrens från andra partier (*partisan defeat*) å ena sidan och förlust p.g.a. konkurrens inom det egna partiet (*intra-partisan defeat*) å andra sidan. Översatt till ett kommun-sammanhang hänvisar det senare till situationer där en eller flera sittande ledamöter inom ett parti blivit utslagna trots att partiet inte förlorat mandat i den aktuella kommunen. Trots att den totala andelen utslagna av de som ställde upp är den primära beroende variabeln när det gäller väljarstyrd avgång har några kompletterande analyser med den ovannämnda indelningen gjorts. Den väljarstyrda personomsättningen *inom* partierna kan utgöra ett rimligt alternativ till förskjutningarna *mellan* partierna. En jämförelse av kommuner med relativt sett hög, medelstor och låg volatilitet antydde att *intra-partisan defeat* och *partisan defeat* faktiskt i viss mån är alternativa. Andelen internt utslagna av alla utslagna var högre i kommuner där förskjutningar i partiernas väljarstöd var relativt små, och lägre i kommuner med en volatilitetsnivå som var högre än det genomsnittliga. Den totala andelen utslagna av dem som ställde upp varierade inte efter grad av volatilitet. En hypotes som presenterats av Katz (1986) utgår från att risken att förlora mandat p.g.a. partiintern konkurrens är större i stora valdistrikt. I finsk kommunkontext fick det nämnda antagandet inget stöd. Andelen partiinternt utslagna varierar inte efter fullmäktigestorlek.

En hög grad av väljarstyrd avgång i en kommun antogs vara vanligare i kommuner med *splittrad partistruktur*. Antagandet bygger på resonemanget att ifall antalet partier är stort, kan en relativt liten omfördelning i partiernas väljarstöd resultera i relativt stor omfördelning av mandat och därigenom också i större andel utslagna. I en bivariat granskning kan en svag positiv korrelation mellan andelen utslagna och antalet partier noteras, men effekten försvinner i en multivariat analys där även andra variabler som beskriver den politiskt-strukturella kontexten finns med.

I vissa studier av personomsättning har man utgått från att nivån på den väljarstyrda avgången i tidigare val kunde fungera som en prognos för följande val: hög andel utslagna skulle m.a.o. vara ett återkommande fenomen. I det finländska kommunfältet finns inget sådant mönster, andelen utslagna i varandra följande val visar ingen inbördes korrelation på kommunnivå. Därför saknar antagandet relevans i denna studie. Däremot kunde ett intressant samband mellan andelen utslagna och andelen frivilligt avgångna vid ett och samma val noteras. Om en förhållandevis stor del av fullmäktigeledamöterna hoppar av, är andelen utslagna i regel relativt låg. De två formerna av avgång verkar alltså vara i någon mån alternativa. Om inte en viss personomsättning i fullmäktigesammansättningen sker ”av sig själv”, genom ledamöters frivilliga avgång, blir väljarnas val mera avgörande för omsättningen. I jämförelse med alla andra variabler som ingått i analysen besitter andelen avhoppare den starkaste förklaringskraften gentemot andelen utslagna.

Ansvarsutkrävning

Väljare som är missnöjda med den förda politiken kan på valdagen antas utkräva ansvar av de partier och personer som suttit vid makten. Jag har prövat hur långt föreställningen bär i en kommunal kontext, med avseende på den väljarstyrda personomsättningen.

En *dålig eller en försämrad ekonomisk situation* förväntades återspegla sig i ökad väljarstyrd avgång. De variabler som i analysen användes som mått på kommunens ekonomiska tillstånd och den ekonomiska utvecklingen strax före valåret hade förvånansvärt liten förklaringskraft gentemot andelen utslagna i kommunen. Varken negativt årsbidrag eller underskott i balansräkningen ökade risken att bli utslagna. Det fanns inte fler utslagna i kommuner med hög arbetslöshet. Väljarna reagerade inte på låga driftsutgifter per invånare genom att byta representanter jämfört med kommuner där mera pengar satsades på drift. Andelen utslagna var heller inte högre i kommuner där skattesatsen överskred den genomsnittliga nivån i landet. Ingen av de ovannämnda variabelernas förändringsbeskrivande varianter visade ett signifikant samband med andelen utslagna. Antagandet om ”ekonomisk röstning” som en förklaring till den väljarstyrda avgången på personnivå fick inget stöd i analysen.

Nästan alla kommuninvånare utnyttjar kommunal service, vissa grupper mer än andra, och enskilda individer i vissa faser av livscykelns mer än i andra. I Finland finns endast en kommunal nivå och primärkommunernas ansvar för serviceproduktionen är mycket stor. Därför ansågs det vara i högsta grad relevant att utreda effekten av *invånarnas serviceuppfattningar* på den väljarstyrda avgången i samband med kommunalval. Varken tillfredsställelsen med servicen eller intensiteten i kraven på tilläggsatsningar samvarierade med andelen utslagna. Väljarna bestraffar inte sittande fullmäktigeledamöter i större utsträckning i kommuner där inslag av missnöje med offentliga tjänster är tydligare eller där medborgarna upplever ett större behov av tilläggsatsningar på kommunal service. Däremot visade analysen att benägenheten att byta ut sittande ledamöter är större i kommuner där *invånarnas förtroende för beslutsfattandet och beslutsfattarna* är lågt. Sammanfattat bidrar invånarnas misstro mot kommunalpolitiken tillsammans med en låg andel självmant avgångna till större andel utslagna vid kommunalval.

I motsats till förväntningarna påverkas den väljarstyrda omsättningen på kommunnivå i klart mindre grad än den frivilliga avgången av de variabler som beskriver kommunens politiska struktur och ekonomiska situation. De viktigaste av de undersökta förklaringsfaktorerna med avseende på andelen utslagna var andelen avhoppare i kommunen å ena sidan och invånarnas misstro mot kommunalpolitiken å andra sidan. Trots att ett inslag av ansvarsutkrävning kan skönjas, visar analyserna att föreställningen om kommunalval som en scen för väljarnas rationella handlande där de belönar och bestraffar sina representanter får endast ett begränsat stöd.

10.7 Slutord

Syftet med föreliggande studie var att ge en mångsidig bild av omsättningen bland folkvalda kommunpolitiker, genom att utnyttja inslag från flera teoretiska ansatser, genom att granska frivillig och ofrivillig avgång parallellt och genom att granska personomsättningen såväl på individ- som på kommunnivå.

Öppenheten för olika förklaringsansatser har visat sig vara motiverad. Det finns en tydlig komplementaritet mellan de teoretiska perspektiven. Olika ansatser kan förklara olika aspekter av omsättningen i fullmäktigesamlingarna. Socioekonomiska karaktäristika, ideologi, faktorer som förknippas med risken att inte bli återvald, formell position samt inflytande och motivation har alla en viss effekt på det individuella beslutet att avgå eller ställa upp. När man vill förklara sannolikheten att bli utslagen besitter valutfallet, partiets valresultat i det aktuella valet och det personliga resultatet i det föregående valet samt den formella positionen i den politiska organisationen den starkaste förklaringskraften, men även inslag från en socioekonomisk och en motivationsansats är av betydelse. Variationer i avhopsfrekvensen på kommunnivå kan bäst förklaras med den politisk-strukturella ansatsen. Invånarnas misstro mot kommunalpolitiken framstår tillsammans med den aktuella ”valkontexten” i form av andelen frivilligt avgångna som de starkaste prediktorerna av väljarstyrd avgång på kommunnivå. Det är uppenbart att bidraget till förståelsen av omsättningen bland de folkvalda hade varit avsevärt mycket smalare om jag hade valt *en* teoretisk utgångspunkt.

Genom att studera den frivilliga och den väljarstyrda omsättningen parallellt har jag kunnat visa att vissa korrelat påverkar båda formerna av omsättning i samma riktning. Som exempel kan man nämna den höga formella positionen i den politiska organisationen: den minskar sannolikheten för såväl frivillig som väljarstyrd avgång. Hård konkurrens om mandat, som bidrar till ökad väljarstyrd avgång, men till minskad avhopsfrekvens, kan tjäna som exempel på korrelat som har motsatta effekter i förhållande till de två formerna av omsättning.

Fördelen med valet att granska omsättningen parallellt ur ett individ- och ur ett aggregatperspektiv har varit insikten att man inte nödvändigtvis kommer åt mekanismerna på en nivå genom att studera en annan nivå.

Tack vare det breda angreppssättet och den mångsidiga empirin har jag kunnat belysa flera av de mekanismer som påverkar omsättningen bland de folkvalda i samband med val. Samtidigt måste man dock komma ihåg att endast en mindre del av den variation i personomsättningen som finns mellan olika grupper av representanter å ena sidan och mellan kommuner å andra sidan har kunnat fångas upp av de förklaringsansatser som utnyttjats här. Det sätt på vilket både väljare och valda betar sig när det är valdags är förmodligen långt mindre rationellt än vad vi är vana att tänka oss.

Bilagor

Bilaga 1.1. Urvalskommuner i forskningsprogrammet KommunFinland (N=47)

Esboo – Esbo
Hamina – Frerikshamn
Haukipudas
Humppila
Hämeenlinna – Tavastehus
Iitti
Jaala
Joroinen
Kaarina - St.Karins
Karstula
Kemiö – Kimito
Kerava – Kervo
Kiikala
Kokkola – Karleby
Kolari
Kotka
Kristiinankaupunki – Kristinestad
Kuhmoinen
Outokumpu
Lappeenranta – Villmanstrand
Leppävirta
Lieksa
Liljendal
Lumijoki
Mikkeli - St. Michels
Multia
Naantali – Nådendal
Noormarkku
Närpiö – Närpes
Oulainen
Padasjoki
Pieksämäki
Pudasjärvi
Punkaharju
Pyhäntä
Pylkämäki
Porvoo – Borgå
Ranua
Rääkkylä
Sonkajärvi
Suolahti
Tyrnävä
Vaasa – Vasa
Vahto
Varkaus
Vimpeli

Bilaga 2.1. Partier som nominerat kandidater i kommunalval 1992, 1996, 2000 och 2004

Förkortning (inom parentes på finska)	Partiets namn	1992	1996	2000	2004
1 SDP	Finlands Socialdemokratiska Parti	x	x	x	x
2 CENT (KESK)	Centern i Finland	x	x	x	x
3 SAML (KOK)	Samlingspartiet	x	x	x	x
4 VÄNST (VAS)	Vänsterförbundet	x	x	x	x
5 GRÖNA	Gröna Förbundet	x	x	x	x
6 SFP	Svenska Folkpartiet	x	x	x	x
7 FKF/KD (SKL/KD)***	Kristdemokraterna i Finland/Finlands Kristliga Förbund	x	x	x	x
8 SAF/FLP (PS/SMP)	Sannfinländarna (Finlands Landsbygdsparti)	x	x	x	x
9 PFF (ELKA/EKA)	Pensionärer För Folket	x	x	x	x
10 KAP (KTP)	Kommunistiska Arbetarpartiet	x	x	x	x
11 LFP/LIB****	Liberalerna/Liberala Folkpartiet	x	x	x	x
12 FFF (VSL)	Självständighetspartiet Förbundet för det Fria Finland	x	x	x	x
13 FKP (SKP)	Finlands Kommunistiska Parti			x	x
14 SI	Finland – Fosterland				x
15 KA	För de fattigas väl				x
16 YVP	Partiet för gemensamt ansvar				x
17 AF (VEV)	Alternativförbundet			x	x
18 SKS	Finlands Folkets Blåvita				x
19 REFO (REM)	Reformgruppen				
20 FPP (SEP)	Finlands Pensionärs Parti	x	x		
21 NLP (LLP)	Naturlagspartiet	x	x		
22 EBP/EKOL (KIPU/EKO)	Det Eko-Brokiga Partiet/Ekologiska Partiet	x	x	x	
23 UNGF (NUORS)	Ungfinska partiet		x		
24 KVP (NAISL)	Kvinnopartiet	x			
25 MP (IPU)	Mänsklighetspartiet	x			
26 PGP (EVY)	Pensionärernas och de Grönas Samarbetsparti	x			
27 Valmansföreningar		x	x	x	x

* År 1992 Finlands landsbygdparti, 1996-2004 Sannfinländarna

** År 1992 och 1996 Ekologiska partiet, 2000 Eko-Brokiga Partiet

*** År 1992-2000 Finlands Kristliga Förbund, 2004 Kristdemokraterna i Finland

**** År 1992-1996 Liberala Folkpartiet, 2004 Liberalerna

Bilaga 2.2. Partiernas andel (%) av godkända röster i kommunalval 1992-2004 samt förändringar i partiernas väljarstöd

	Partiets andel (%) av angivna röster					Förändring i procentenheter		
	1992	1996	2000	2004	1992-1996	1996-2000	2000-2004	
SDP	27,08	24,55	22,99	24,11	-2,53	-1,55	+1,12	
CENT (KESK)	19,22	21,81	23,75	22,77	+2,60	+1,94	-0,98	
SAML (KOK)	19,05	21,64	20,84	21,83	+2,58	-0,80	+0,99	
VÄNST (VAS)	11,67	10,37	9,88	9,56	-1,29	-0,49	-0,31	
GRÖNA	6,94	6,28	7,72	7,37	-0,66	+1,44	-0,35	
SFP	5,02	5,45	5,09	5,19	+0,43	-0,36	+0,10	
FKF/KD (SKL/KD)***	3,17	3,18	4,27	3,96	0,00	+1,10	-0,31	
SAF/FLP (PS/SMP)	2,44	0,93	0,66	0,90	-1,51	-0,26	+0,24	
PFF (ELKA/EKA)	0,18	0,09	0,06	0,05	-0,10	-0,02	-0,01	
KAP (KTP)	0,18	0,19	0,10	0,05	+0,01	-0,08	-0,05	
LFP/LIB****	0,99	0,37	..	0,04	-0,62	-0,37	+0,04	
FFF (VSL)	..	0,06	0,03	0,05	+0,06	-0,03	+0,02	
FKP (SKP)	..	..	0,47	0,54	..	+0,47	+0,07
SI	..	..	..	0,01	..	..	+0,01
KA	..	..	..	0,03	..	..	+0,03
YVP	..	..	..	0,00	..	..	0,00
AF (VEV)	..	..	0,02	0,09	..	+0,02	+0,08
SKS	..	..	..	0,13	..	..	+0,13
REFO (REM)	..	..	0,10	..	..	+0,10	-0,10
FPP (SEP)	0,10	0,10	..	..	0,00	-0,10	..
NLP (LLP)	..	0,05	..	..	+0,05	-0,05	..
EBP/EKOL (KIPU/EKO)	0,03	0,04	0,00	..	+0,01	-0,04	0,00	
UNGF (NUORS)	..	1,32	..	..	+1,32	-1,32	..
KVP (NAISL)	0,07	..	..	..	-0,07	..	..
MP (IPU)	0,03	..	..	..	-0,03	..	..
PGP (EVY)	0,02	..	..	..	-0,02	..	..
Valmansföreningar	3,82	3,60	4,01	3,28	-0,22	0,42	-0,73	
Sammanlagt	100	100	100	100	0	0	0	
VOLATILITET					7,06	5,48	2,84	

Bilaga 7.1. De avgående fullmäktigeledamöter som besvarat ”Avhopparenkäten” år 2004 enligt vissa demografiska och socioekonomiska karaktärstika (N=högst 251).

		%
Kön	Man	53
	Kvinna	47
Ålder	Under 40 år	10
	40-49 år	18
	50-59 år	34
	60-69 år	26
	Över 70 år	10
Minderåriga barn	Ja	27
	Nej	73
Senioritet	Endast 1 period	26
	2 perioder	24
	3 perioder	20
	Minst 4 perioder	30
Parti	VÄNST	6
	SDP	18
	CENT	30
	SAML	22
	SFP	11
	GRÖNA	4
	Andra	4
Arbetsgivare	Kommunsektorn	19
	Staten	7
	Privat	18
	Företagare/själv sysselsatt	25
	Ej i arbetslivet	32
Kommunstorlek	Under 5 000 invånare	31
	5 000-20 000 invånare	37
	Över 20 000 invånare	32

Bilaga 8.1.

Medelvärden för kommunbeskrivande variabler i den lägsta och den högsta decilen av A) andelen avhoppare och B) andelen utslagna i kommunalvalet 2004

A. Lägsta och högsta decilen av andelen avhoppare 2004.

	Lägsta decilen	Medelvärdet för alla	Högsta decilen
Befolkning 2004	20181	12135	3468
Fullmäktigestorlek	33	28	22
Konkurrens om mandat	3.8	2.9	2.2
Ant. partier i fullmäktige	5.5	4.8	3.8
Volatilitet	6.6	7.5	9.7
Vänsterpartiernas mandat %	33	27	20
Skattesats 2004	18,4	18,5	18,8
Årsbidrag 2003, €/inv.	188	159	88
Under-/överskott i balansräkningen	350	277	270
Verksamhetsutgifter/inv. 2004	4529	4611	4745
Arbetslöshetsgrad 1-9/2004	12	12	11
% avhoppare 2004	12	29	51
% utslagna 2004	23	18	12
% omvalda 2004	68	58	43
(N)	(45)	(405)	(40)

B. Lägsta och högsta decilen av andelen utslagna 2004.

	Lägsta decilen	Medelvärdet för alla	Högsta decilen
Befolkning 2004	5863	12135	5033
Fullmäktigestorlek	25	28	23
Konkurrens om mandat	2.5	2.9	2.8
Antalet partier i fullmäktige	4.0	4.8	4.6
Volatilitet	8.3	7.5	9.0
Vänsterpartiernas mandat %	25	27	22
Skattesats 2004	18.6	18.5	18.6
Årsbidrag 2003, €/inv.	116	159	183
Under-/överskott i balansräkningen	350	277	270
Verksamhetsutgifter/inv. 2004	4483	4611	4714
Arbetslöshetsgrad 1-9/2004	11	12	13
% avhoppare 2004	37	29	26
% utslagna 2004	2	18	36
% omvalda 2004	61	58	48
(N)	(42)	(405)	(43)

Bilaga 9.1. Regressionsanalyser (OLS) med andelen utslagna, volatilitet och valdeltagande som beroende variabler och variabler som beskriver invånarnas inställningar till det kommunala beslutsfattandet och kommunal service som oberoende variabler (N=47).

Beroende variabel	Andelen utslagna				Volatilitet				Valdeltagande			
	b	Beta	t	Sign.	b	Beta	t	Sign.	b	Beta	t	Sign.
(Konstant)	306.78		1.96		35.87		0.41		31.84		0.46	
Tillit	-35.38	-0.42	-2.23	*	4.71	0.11	0.53		6.11	0.17	0.87	
Service tillfredsställelse	-17.63	-0.15	-0.82		-11.72	-0.20	-0.98		9.78	0.20	1.03	
Kravnivå	-36.57	-0.18	-1.11		-0.38	0.00	-0.02		-5.52	-0.06	-0.38	
	R ²	Std R ²	F sign		R ²	Std R ²	F sign		R ²	Std R ²	F sign	
	0.213	0.158	.015		.023	-.046	.802		.142	.083	.083	

Signifikans * < .05

Referenser

- Aars, Jacob (1998): *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken*. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Rapport nr. 59. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Aars, Jacob & Audun Offerdal (1998): Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway. *Scandinavian Political Studies*, Vol 21, No 3.
- Aars, Jacob & Hans-Erik Ringkjøb (2005): *Partidemokrati uten deltakere - om partienes nominasjonsprosesser i lokalpolitikken*. Paper presentert ved XIV Nordiska kommunforskar konferensen, Åbo 25-27. November 2005.
- Andersen, Torhild & Ingrid Guldvik (2003): *Når plikten kaller. Om fritak fra politiske verv*. av. ØF-Rapport nr. 23/2003. Østlandsforskning.
- Andersen Goul, Jørgen (1992a): Politikerleden - myte eller realitet? I Andersen Goul, Jørgen m.fl.: *Vi og vore politikere. Den politiske troværdighed i Danmark*. København: Spektrum.
- Andersen Goul, Jørgen (1992b): Årsager til mistillid? I Andersen Goul, Jørgen m.fl.: *Vi og vore politikere. Den politiske troværdighed i Danmark*. København: Spektrum.
- Ansolahehere, Stephen & Alan Gerber (1997): Incumbency Advantage and the Persistence of Legislative Majorities. *Legislative Studies Quarterly*, Vol 22, s. 161-178.
- Aro, Timo (2007): *Julkinen valta ja maassamuuttoa edistäväät ja rajoittavat tekijät Suomessa 1880-luvulta 2000-luvulle*. Koulutussosiologian tutkimuskeskuksen raportti 69. Turku.
- Atkinson, Michael M & David C. Doherty (1992): Moving Right Along: The Roots of Amateurism in the Canadian House of Commons. *Canadian Journal of Political Science* XXV:2.
- Bauer, Monica & John R. Hibbing (1989): Which Incumbents Lose in House Elections: A Response to Jacobson's "The Marginals Never Vanished" *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 1, s. 262-271.
- Bélanger, Éric & Richard Nadeau (2005): Political trust and the vote in multiparty elections: The Canadian case. *European Journal of Political Research*, Volume 44, Number 1, s. 121-146.
- Bengtsson, Åsa (2002): *Ekonomisk röstning och politisk kontext. En studie av 266 val i parlamentariska demokratier*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Bengtsson, Åsa (2004): Utkräver väljarna ansvar? I Bengtsson, Åsa & Kimmo Grönlund (red.): *Partier och ansvar*. Mönlycke: SNS-förlag.
- Berglund, Frode (2005): *Likestilte politikere? Om rekruttering og frafall i lokalpolitikken*. NIBR-rapport 2005:18. Oslo: NIBR.
- Berglund, Frode & Marte Winsvold (2005): *Unge folkevalgte. Om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2005:9. Oslo: NIBR.
- Bjørklund & Johannes Bergh (2005): Innvandrene i lokalpolitikken. En suksesshistorie? I Saglie, Jo & Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Dimograf: Gyldendal Akademisk.

- Black, Gordon (1972): A Theory of Political Ambition: Career Choices and The Role of Structural Incentives. *American Political Science Review*, No. 66, March 1972, s. 144-159.
- Borg, Sami (1998): *Puolueet ja edustuksellinen kunnallisdemokratia. Tutkimus poliittisesta osallistumisesta ja legitimitteistä*. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1998. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Borg, Sami & Tom Moring (2005): Vaalikampanja. I Paloheimo, Heikki (red.): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Boström, Bengt-Ove (1988): *Samtal om demokrati*. Göteborg: Doxa.
- Brace, Paul (1984): Progressive Ambition in the House: A Probabilistic Approach. *The Journal of Politics*, Vol 46, 1984, s. 556-571.
- Buch, Roger (2001): *Kommunalvalgene i perspektiv*. Odense University Studies in History and Social Sciences vol. 242. Odense: Odense universitetsforlag.
- Buch, Roger (2007a): Kandidaterne: antal, modstand, motiver. I Buch, Roger & Jørgen Elklit (red.): *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Odense: Forskningsprogrammet om Strukturreformen og Syddansk Universitetsforlag.
- Buch, Roger (2007b): Personlige stemmer - personligt valg. I Buch, Roger & Jørgen Elklit (red.): *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Odense: Forskningsprogrammet om Strukturreformen og Syddansk Universitetsforlag.
- Buch, Roger & Jørgen Elklit (2007): Kontinuitet eller forandring: Var kommunalvalgene i 2005 så nye? I Buch, Roger & Jørgen Elklit (red.): *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Odense: Forskningsprogrammet om Strukturreformen og Syddansk Universitetsforlag.
- Bühler, Waldemar (1977): *Valtuutus kuntalaisilta. Vertaileva tutkimus valtuustoehdokkaiden rekrytoinnista ja kunnanvaltuutettujen valinnasta kolmessa Etelä-Hämeen kunnassa vuoden 1972 kunnallisvaaleissa*. Vantaa: Kunnallispaino.
- Bäck, Henry (2000): *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Christensen, Dag Arne m.fl. (2004): *Ny personvalgordning og hva så? En analyse av kommune- og fylkestingsvalget i 2003*. Rapport 8:2004. Bergen: Rokkansenteret.
- Coates, Dennis & Michael C. Munger (1995): Win, lose or withdraw: A categorical analysis of career patterns in the House of Representatives, 1948-1978. *Public Choice* 83, s. 95-111.
- Cooper, Joseph & William West (1981): Voluntary Retirement, Incumbency, and the Modern House. *Political Science Quarterly*, Vol 96, No 2 (Summer 1981), s. 279-300.
- Cox, Michaelene (2003): When Trust Matters: Explaining Differences in Voter Turnout *Journal of Common Market Studies* 41 (4), s. 757-770.
- Dahlberg, Matz & Eva Mörk (2008): *Valår och den kommunala politiken*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport 2008:4.

- Darcy, Robert, Susan Welch & Janet Clark (1994): *Women, Elections and Representation*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Elklit, Jørgen (1997): Valgsystemet: Teori og praksis. I Elklit, Jørgen & Roger Buch Jensen (red.): *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Eulau, Heinz & Kenneth Prewitt (1971): Social Bias in Leadership Selection, Political Recruitment and Electoral Context. *The Journal of Politics*, Vol. 33, No. 2., s. 293-315.
- Evans, Jocelyn A.J. (2004): *Voters & Voting*. An Introduction. Sage.
- Frandsen Gaardsted, Annie (1997): Den førte politik og valgresultatet. I Elklit, Jørgen & Roger Buch Jensen (red.): *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Franzich, Stephen E. (1978): De-Recruitment: The Other Side of the Congressional Equation. *Western Political Quarterly*. Vol. 31, No. 1, s. 105-126.
- Gallagher, Michael (2000): The (Relatively) Victorious Incumbent under PR-STV: Legislative Turnover in Ireland and Malta. I Bowler, Shawn & Bernard Grofman (eds.): *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Groseclose, Timothy J. & Keith Krehbiel (1994): Golden Parachutes, Rubber Checks, and Strategic Retirements from the 102nd House. *American Journal of Political Science* 38, s. 75-99.
- Grönlund, Kimmo & Maija Setälä (2007): Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout. *Comparative European Politics*, Volume 5, Number 4, December 2007, s. 400-422.
- Haavisto, Ilkka, Pentti Kiljunen & Martti Nyberg (2007): *Satavuotias kuntotestissä. EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2007*. Näringslivets delegation EVA. Taloustieto Oy: Yliopistopaino. http://www.eva.fi/files/1783_satavuotias_kuntotestissa.pdf
- Hagen, Terje (1998): Gjenvalg blant norske kommunestyrerepresentantar. *Norsk statsvitenskapelig tidskrift* 2/1998, s. 169-193.
- Hall, Richard L. & Robert P. van Houweling (1995): Avarice and Ambition in Congress: Representatives' Decisions to Run or Retire from the U.S. House. *American Political Science Review*, Vol. 89, No 1, March 1995, s. 121- 136.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004): *Kuntalaki - tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Helander, Voitto (2003): *Vallantavoittelijan muotokuva. Analyysi vuoden 2000 kunnallisvaalien ehdokkaista*. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 40. Acta nro 157. Helsinki: Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto.

- Helander, Voitto & Marianne Pekola-Sjöblom (2006): Puolueet ja äänestäminen. I Pekola-Sjöblom, Marianne m.fl.: *Kuntalainen - kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996-2004*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 56. Acta nro 182. Helsinki: Suomen Kuntaliitto & Svenska social- och kommunalhögskolan vid HU & Åbo Akademi.
- Helin, Heikki & Pentti Meklin (2005): Haltande ekonomi i kommunerna - självförvållat eller någon annans fel? *KommunFinland-forskningsprogrammets infoblad* 2/05.
- Hellevik, Ottar & Johannes Bergh (2005): Personutvelgningen. Ny ordning - uendret resultat. I Saglie, Jo & Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Dimograf: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Hellsten, Villiina (2005): Demokratia ja sukupuolten välinen tasa-arvo. I Borg, Sami (red.): *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisu 1/2006.
- Herrick, Rebekah & Michael K. Moore (1993): Political Ambition's Effect on Legislative Behavior: Schlesinger's Typology Reconsidered and Revisited. *The Journal of Politics*.. Vol. 55, No. 3 (Aug., 1993), s. 765-776.
- Heuru, Kauko (2000): *Kunnan päätösvallan siirtyminen*. Acta Universitatis Tamperensis; 760. Tampere: Tampereen yliopisto, Tampere 2000.
- Hibbing, John R. (1982): Voluntary Retirement from the U.S. House of Representatives: Who Quits? *American Journal of Political Science*, Vol 26, No 3, August 1982, s. 467-484.
- Hibbing, John R. (1986): Ambition in the House: Behavioral Consequencies of Higher Office Goals Among U.S. Representatives. *American Journal of Political Science*, 30, s. 928-941.
- Hoikka, Paavo, Samuli Koivula, Matti Oksanen & Pertti Pesonen (1981): *Vuoden 1980 kunnallisvaalit*. Kunnallistieteiden laitos. Kunnallistieteen aineryhmä. Julkaisusarja A 2/1981. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hoikka, Paavo m.fl. (1999): *Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seurantatutkimus*. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1999. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Holmberg, Sören (1999a): Down and Down We Go: Political Trust in Sweden. I Norris, Pippa (red.): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford University Press.
- Houlberg, Kurt (2003): Hvad er et godt kommunestyre? I Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Syddansk Universitetsforlag.
- Houlberg, Kurt (2006): *The Fine Art of Creating Local Business Cycles. The Case of Danish Municipalities 1989-2005*. Paper for presentation at the XV Nordic Conference of Local Government Research in Odense 24.-26. November 2006.
- Jackson, Keith (1994): Stability and Renewal. Incumbency and Parliamentary Position. I Somit, Albert m.fl. (eds.): *The Victorious Incumbent. A Threat to Democracy?* Aldershot: Dartmouth.
- Jacobson, Gary, C. & Michael A. Dimock (1994): Checking Out: The Effects of Bank Overdrafts on the 1992 House Elections. *American Journal of Political Science*, Vol. 38, No 3, s. 601-624.

- Johansson, Folke, Lennart Nilsson & Lars Strömberg (2001): *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Lund: Liber.
- KAKS (2004): *Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2004*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS.
- Kanter, Rosabeth Moss (1977): *Men and Women of the Corporation*. Basic Books. New York.
- Karvonen, Lauri (2001): Partival och personval. I Anckar, Dag & Lauri Karvonen & Guy-Erik Isaksson: *Vägar förbi och igenom partier*. Angered: SNS Förlag.
- Karvonen, Lauri (2008): Poliitiikan henkilöityminen. I Borg, Sami & Heikki Paloheimo (red.): *Poliittinen osallistuminen ja demokratian muodot. Suomi vertailevassa tarkastelussa*. Tampere University Press.
- Katz, Richard S. (1980): *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Katz, Richard S. (1986): Intraparty Preference Voting. I Grofman, Bernard & Arend Lijphart (red.): *Electoral Lawas and Their Consequences*. New York: Agathon Press.
- Kiewiet, Roderick D. & Langche Zeng (1993): An analysis of congressional career decisions 1947-1986. *American Political Science Rewiev*. Vol. 87, No. 4, December 1993, s. 928-941.
- Kivelä, Susanna (2000): *Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta: kuntien tulevaisuusbarometri 2000*. Acta-sarja nro 128. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kjær, Ulrik (1999). Saturation without parity: The stagnating number of female councillors in Denmark. I Beukel, Erik m.fl. (eds.): *Elites, parties and democracy: Festschrift for Professor Mogens N. Pedersen*. Odense: Odense University Press.
- Kjær, Ulrik (2000): *Kommunalbestyrelsernes sammensætning - rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik*. Odense: Syddansk Universitet. Odense universitetsforlag.
- Kjær, Ulrik (2007): Kommunalpolitikerne. I Buch, Roger & Jørgen Elklit (red.): *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Odense: Forskningsprogrammet om Strukturformen og Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, Ulrik & Mogens N. Pedersen (2000): *De danske folketingsmedlemmer - en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*. Århus: Aarhus universitetsforlag.
- Koivula, Samuli (1985): Valtuustojen kokoonpanon muutokset. I Grönholm, Christoffer m.fl. (1985): *Kunnallisvaalit Suomen poliittisessa järjestelmässä*. Vantaa: Kunnallispaino.
- Kuitunen, Soile (1999): Ehdokkaiden nimeämisprosessi. I Kuitunen, Soile (red.): *Vaalit, puolueet ja ehdokkaat. Tutkimus vuoden 1996 kunnallisvaaleista ja niiden ehdokasasettelusta*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 15. Acta nro 105. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuitunen, Soile (2000): *Kuntalaisesta ehdokkaaksi, ehdokkaasta valtuutetuksi. Poliittinen rekrytointi vuoden 1996 kunnallisvaaleissa ja niiden ehdokasasetteluissa*. Turku: Turun yliopiston julkaisuja C:157.

- Kumlin, Staffan (2004): *The Personal and the Political. How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. Palgrave Macmillan.
- Kushner, Joseph & David Siegel & Hannah Stanwick (1997): Ontario Municipal Elections: Voting Trends and Determinants of Electoral Success in a Canadian Province. *Canadian Journal of Political Science*, XXX:3 (September 1997), s. 539-553.
- Laakso, Markku & Rein Taagepera (1979): Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12, s. 3-27.
- Larsen, Helge O. & Audun Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene. Norsk loakpolitikk i nordisk lys*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lawless, Jennifer & Theriault, Sean M. (2005): Will She Stay or Will She Go? Career Ceilings and Women's Retirement from the U. S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 30, Issue 4, s. 581-596.
- Levinsen, Klaus (2003): Kommunalpolitisk tillid. I Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Syddansk Universitetsforlag.
- Leväsvirta, Leena (1999): *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lindquist, Ulf & Sten Losman (1992): *Kommunallag. En handbok med lagtext och kommentarer*. Andra upplagan. Göteborg: Publica/Fritzes.
- Maddox, H. W. Jerome (2004): Opportunity Costs and Outside Careers in U.S. State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 29, Issue 4, s. 517-544.
- Majoinen, Kaija (1995): *Mahdollistava valtuusto*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Majoinen, Kaija (2006): *Valtuustoryhmä ja kunnan kehittämisvalta*. Keskustelualoitteita. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Manin, Bernard (2002): *Den representativa demokratins principer*. Angered: SNS Förlag.
- Manow, Philip (2007): Electoral rules and legislative turnover: Evidence from Germany's mixed electoral system. *West European Politics*. Volume 30, Issue 1, January 2007, s. 195-207.
- Martikainen, Tuomo & Hanna Wass (2002): *Äänettömät yhtiömiehet. Tutkimus osallistumisesta vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin*. Tilastokeskus. Vaalit 2002:1. Helsinki.
- Martinussen, Pål E. (2004): Majority Rule in Consensual Democracies: Explaining Political Influence in Norwegian Local Councils. *Local Government Studies*. Volume 30. Number 3. Autumn 2003.
- Matland, Richard E. & Donley T. Studlar (2004): Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis. *British Journal of Political Science* 34, s. 87-108.
- Mitchell, Paul (2000): Voters and their representatives: Electoral institutions and delegation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 37, s. 335-351.

- Moncrief, Gary (1998): Terminating the Provincial Career: Retirement and Electoral Defeat in Canadian Provincial Legislatures 1960-1997. *Canadian Journal of Political Science*. XXXXI:2, June, s. 359-372.
- Moore, Michael K. & John R. Hibbing (1992): Is Serving in Congress Fun Again? Voluntary Retirements from the House since the 1970s. *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 3, s. 824-828.
- Moore, Michael K. & John R. Hibbing (1998): Situational Dissatisfaction in Congress: Explaining Voluntary Departures. *The Journal of Politics*, Vol 60, No 4, November 1998, s. 1088-1107.
- Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den politiske cyklus. En undersøgelse av vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. Århus: Politica.
- Myllyntaus, Oiva (2004) (red.): *Kommunekonomin - nyckeln till ekonomisk planering*. Helsingfors: Finlands Kommunförbud.
- Myrskylä, Pekka (2000): Sellainen kansa, toisenlaiset edustajat. *Hyvinvointikatsaus* 2000:4 s. 28-31.
- Myrskylä, Pekka (2006): Muuttoliike ja työmarkkinat. *Työpoliittinen tutkimus* 321. Helsinki: Työministeriö.
- Möller, Tommy (2000): *Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap*. Karlshamn: Liber.
- Möttönen, Sakari (1997): *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Nannestad, Peter & Martin Paldam (1994): The VP-function: A survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years. *Public Choice* 70, s. 213-245.
- Narud, Hanne Marthe & Henry Valen (2007): *Demokrati og ansvar. Politisk representasjon i et flerpartisystem*. Naryana Press, Danmark / N.W.Damm & SÖÖn AS.
- Narud, Hanne Marthe & Mogens Pedersen & Henry Valen (red.) (2002): *Party Sovereignty and Citizen Control. Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Newton, Kenneth (2006): Political Support: Social Capital, Civil Society and Political and Economic Performance. *Political Studies*, Vol. 54, s. 846-864.
- Nielsen, Peder (2001): På och av - om uppdragsvillighet, rekrytering och avhopp i den kommunala demokratin. I SOU: *Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor. SOU 2001:48. Stockholm.
- Nilsson, Lennart (2004): Service och demokrati. I Nilsson, Lennart (red.): *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. SOM-rapport nr 35. Göteborg: Göteborgs universitet.

- Paloheimo, Heikki (2005): Puoluevalinnan tilannetekijät. I Paloheimo, Heikki (red.): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Paloheimo, Heikki (2007): Eduskuntavaalit 1907-2003. I Ollila, Anne & Heikki Paloheimo: *Kansanedustajan työ ja arki*. Helsinki: Edita.
- Paloheimo, Heikki & Jan Sundberg (2005): Puoluevalinnan perusteet. I Paloheimo, Heikki (red.): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Paldam, Martin & Friedrich Schneider (1980): The Macro-Economic Aspects of Government and Opposition Popularity in Denmark 1957-1978. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 118. Nr. 2, s. 149-70.
- Pedersen, Mogens N. (1994): Incumbency Success and Defeat in Times of Electoral Turbulences: Patterns of Legislative Turnover in Denmark 1945-1990. I Somit, Albert m.fl. (eds.) (1994): *The Victorious Incumbent. A Threat to Democracy?* Aldershot: Dartmouth.
- Pedersen, Mogens N. (1979): The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research*, 7/1 (1979), s. 1-26.
- Pedersen, Mogens N (1997): De der selv siger stop. I Elklit, Jørgen & Roger Buch Jensen (red.): *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2002): Kuntalainen palvelujen rahoittajana ja käyttäjänä. I Pekola-Sjöblom, Marianne & Voitto Helander & Stefan Sjöblom: *Kuntalaisen monet roolit*. Acta nro 147. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2003): *Luotaus luottamuselimiin. tutkimus luottamuselimitystä ja luottamushenkilöistä v. 1993-2001*. Acta nro 162. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 44. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2006a): Kuntalaiset ja kunnallinen päätöksenteko. I Pekola-Sjöblom, Marianne m.fl.: *Kuntalainen - kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996-2004*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 56. Acta nro 182. Helsinki: Suomen Kuntaliitto & Svenska social- och kommunalhögskolan vid HU & Åbo Akademi.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2006b): Kuntalaiset ja palvelut. I Pekola-Sjöblom, Marianne m.fl.: *Kuntalainen - kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996-2004*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 56. Acta nro 182. Helsinki: Suomen Kuntaliitto & Svenska social- och kommunalhögskolan vid HU & Åbo Akademi.
- Pekola-Sjöblom, Marianne & Voitto Helander & Stefan Sjöblom (2006): *Kuntalainen - kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996-2004*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 56. Acta nro 182. Helsinki: Suomen Kuntaliitto & Svenska social- och kommunalhögskolan vid HU & Åbo Akademi.
- Pekonen, Kyösti (1997): Kansa ja puolueet nyt: puolueiden toimintaympäristön muutos. I Borg, Sami (red.): *Puolueet 1990-luvulla. Näkökulmia suomalaiseen puoluetoimintaan*. Valtio-opillisia tutkimuksia n:o. 52. Turku: Turun yliopisto.
- Pettersen, Per Arnt & Lawrence E. Rose (1997); Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket? I Baldersheim, Harald m.fl. (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.

- Petersson, Olof, Sören Holmberg, Leif Lewin & Hanne Marthe Narud (2002): *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002. Kristianstad: SNS förlag.
- Petersson, Olof m.fl. (1997): *Demokrati över gränser*. Demokratirådets rapport 1997. Kristianstad: SNS förlag.
- Phillips, Anne (1995): *The Politics of Presence. Democracy and Group Representation*. Oxford: Oxford University Press.
- Pikkala, Sari (red.) (1997a): *Kunnat ja päättäjät*. Acta nro 85. KuntaSuomi 2004-tutkimuksia Nro 9. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pikkala, Sari (1997b): Kvinnor i kommunfullmäktige. Kvinnorepresentation och dess variation i kommunerna. I Helander, Voitto & Siv Sandberg (red.): *Festskrift till Krister Ståhlberg 50 år den 31.5.1997*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Pikkala, Sari (1997c): Pystynkö vaikuttamaan? Luottamushenkilöt ja viranhaltijat vastaavat. I Pikkala, Sari (red.): *Kunnat ja päättäjät*. Acta Nro 85. KuntaSuomi 2004-tutkimuksia Nro 9. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Pikkala, Sari (1998): *Eikö kunnallinen demokratia ansaitse valtuutetun luottamusta? Tutkimus valtuustojen henkilövaihtuvuudesta*. Åbo: Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Ser A:468.
- Pikkala, Sari (1999a): Councillor Turnover in Local Elections. I Pikkala, Sari (red.): *Finnish Local Government Approaching the New Millennium. Finnish Local Government Studies 3/99*, s. 281-294.
- Pikkala, Sari (1999b): Sukupuolikiintiöt kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 4/1999, s.473-483.
- Pikkala Sari (2003a): Kunnallinen päätöksentekokulttuuri - yhtä köyhtä vai tukkanuottaa? I Helander, Voitto, Sari Pikkala, Siv Sandberg & Sam Grönholm: *Päättäjien areenat ja yhteydet*. Acta Nro 161. KuntaSuomi 2004-tutkimuksia Nro 42. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pikkala, Sari (2003b): *Tasa-arvotietoa kunnalliseen päätöksentekoon. Indikaattorihankkeen taustaraportti*. Selvityksiä 2003:12. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Pikkala, Sari (2005a): *Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajina*. Kuntien demokratiatilinpäätös, teema I: Vaalitulinpäätös. Helsinki: Kuntaliitto.
- Pikkala, Sari (2005b): *Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003*. Acta nro 176. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 54. Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Pikkala, Sari (2006): Kuntademokratia indikaattoreiden valossa. I Borg, Sami (red.): *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisu 1/2006
- Pikkala, Sari (2007): *Ei Enää ehdokkaaksi. Tutkimus valtuustoluopujista ja luopumisen taustoista 1996-2004*. Acta nro 192. Helsinki: Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto.

- Prewitt, Kenneth (1970a): Political Ambitions, Volunteerism and Electoral Accountability. *The American Political Science Review*. Vol LXIV. No.1. March 1970, s. 5-17.
- Prewitt, Kenneth (1970b): *The Recruitment of Political Leaders. A Study of Citizen-Politicians*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company.
- Putnam, Robert (1976): *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Raaum, Nina Cecilie (1995): The Political Representation of Women: A Bird's Eye View. I Karvonen, Lauri & Per Selle (red.): *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth.
- Rallings, Colin & Michael Trasher (2007): National Trends and Local Differences: The 2006 Local Elections. *Representation*, Vol. 42, No. 4. s. 315-332.
- Rohde, David W. (1979): Risk-Bearing and Progressive Ambition. American Journal of Political Science, The Case of Members of the United States House of Representatives. *American Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 1, s. 1-26.
- Ruostesaari, Ilkka (2005): *Toimenkuva katoamassa vai valoa ikkunassa. Paikallisen poliittisen järjestötoiminnan tila Suomessa*. Oikeusministeriön julkaisu nr. 10. Helsinki.
- Ruostesaari, Ilkka & Jari Holttinen (2001): *Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet*. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 29. Vammala
- Ryynänen, Aimo (2006): *Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättävä, poliitikko*. Keskustelualoitteet 23/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Sandberg, Siv (1998): Mitä mieltä kuntalaiset ovat kunnallisista palveluista. I Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka m.fl. (red.): *Kuntalaisten valta ja valinnat*. Acta nro 97. KuntaSuomi 2004-tutkimuksia nro 13. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Sandberg, Siv (1999): The Finnish Local Government Chief Executive Officer. I Pikkala, Sari (red.): *Finnish Local Government Approaching the New Millennium. Finnish Local Government Studies 3/99*, s. 295-306.
- Sandberg, Siv (2005a): Demokratiskt överskott eller demokratiskt underskott? Det finländska kommunala samarbetets demokratiparadoxer. I Åstgeirsdottir, Kristin m.fl. (red.): *Demokrati og engagement. Paradoxer i de nordiske demokratier*. Nord 2005:2. København: Nordisk Ministerråd, s. 53-68.
- Sandberg, Siv (2005b): Den folkvalda regionala nivåns ställning i Norden. I Tallberg, Pontus (red): *Självstyrelse på lokal och regional nivå*. Hässleholm: Region Skåne och Västra Götalandsregionen, s. 103-128.
- Sandberg, Siv & Krister Ståhlberg (1997): *Kuntalaisten kunta ja valtio*. Polemia-sarjan julkaisu nro 25. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Sandberg, Siv & Krister Ståhlberg (2001): Den offentliga förvaltningen på regional och lokal nivå i de nordiska länderna. I Baldersheim m.fl: *Norden i regionernas Europa*. Nord 2001:18. Århus: Nordisk Ministerråd.

- Sanne, Marika (2001): *Att se till helheten. Svenska kommunpolitiker och det demokratiska uppdraget*. Edsbruk: Akademitryck AB.
- Schlesinger, Joseph A (1966): *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally & Co.
- Schumpeter, Joseph (1987 [1943]): *Capitalism, Socialism and Democracy*. Channel Islands: The Guernesey Press Co. Ltd.
- Sinisalmi, Martti (1999): *Suomen kaupunkien keskushallinto 1927-1998. Tutkimus kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokratian ja päätöksenteon näkökulmasta*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Soininen, Maritta & Nils Etzler (2006): *Partierna nominerar. Exkluderingsmekanismer - etnicitet och representation*. SOU:53. Stockholm: Fritzes.
- SKL (2007): *310 val. 2006 års kommun- och landstingsval*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Somit, Albert m.fl. (eds.) (1994): *The Victorious Incumbent. A Threat to Democracy?* Aldershot: Dartmouth.
- Squire, Peverill (1988): Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, XIII, 1, February 1988, s. 65-81,
- Statistikcentralen (1993): *Kommunalvalet 1992*. SVT Val 1993:1. Helsingfors: Statistikcentralen.
- Statistikcentralen (1997): *Kommunalvalet 1996*. SVT Val 1997:2. Helsingfors: Statistikcentralen.
- Statistikcentralen (2000): Kunnallisvaalit 2000 - millaisia ehdokkaita - millaisia valittuja? http://www.stat.fi/til/kvaa/2004/kvaa_2004_2004-05-31_kat_005.html.
- Statistikcentralen (2001): *Kommunalvalet 2000*. SVT Val 2001:1. Helsingfors: Statistikcentralen.
- Statistikcentralen (2006): *Kommunalvalet 2004*. SVT Val 2006. Helsingfors: Statistikcentralen.
- Statistikcentralen (2002): *Statistisk årsbok för Finland 2002*. SVT. Hämeenlinna: Tilastokeskus.
- Suomen Kuntaliitto (2004): *Kuntatalous – monen muuttujan summa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Söderlund, Peter & Lauri Karvonen (2008): *Candidate-Centredness and Electoral Volatility*. Paper presented at the VX NOPSA Conference, Tromsø, 6-9 August 2008.
- Taylor, Michael A. (2000): Channeling frustrations: Institutions, economic fluctuations, and political behavior. *European Journal of Political Research* 38, s. 95-134.
- Theriault, Sean M. (1998): Moving Up or Moving Out? Career Ceilings and Congressional Retirement. *Legislative Studies Quarterly*, Vol 23, No. 3, s. 419-433.
- Tien, Charles (2001): Representation, voluntary retirement, and shriking in the last term. *Public Choice* 106, s. 107-13.

Tuittu, Hannu (1994): *Eliitti, valta ja budjetti*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 429. Tampere.

Valanta, José (2002): Lisää liksaa! Kokous- ja vuosipalkkiot osana luottamushenkilöiden työn edellytyksiä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2002.

Wallin, Gunnar & Henry Bäck, Merrick Tabor (1981a): *Kommunalpolitikerna. Rekrytering - arbetsförhållanden - funktioner. Del 1*. Kommundepartementet. Rapport 8 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1981:17.

Wallin, Gunnar & Henry Bäck, Merrick Tabor (1981b): *Kommunalpolitikerna. Rekrytering - arbetsförhållanden - funktioner. Del 2*. Kommundepartementet. Rapport 8 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1981:18.

Wide, Jessika (2006): *Kvinnors politiska representation i ett jämförande perspektiv - nationell och lokal nivå*. Statsvetenskapliga institutionens skriftserie 2006:2. Umeå: Umeå universitet.

Wolak, Jennifer (2007): Strategic Retirements: The Influence of Public Preferences On Voluntary Departures from Congress. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 32, Issue 2, s. 285-308.

Wohlgemuth, Daniel (2006): Den responsiva demokratin? Effekter av medborgarnas delaktighet i den lokala demokratin. Uppsala: Uppsala universitet.

Wängnerud, Lena (2007): Tiden i riksdagen. I Öberg Ahlbäck, Shirin m.fl. (2007): *Exit riksdagen*. Malmö: Liber.

Öberg Ahlbäck, Shirin & Jörgen Hermansson & Lena Wängnerud (2007): *Exit riksdagen*. Malmö: Liber.

Öhberg, Patrik (2006): Politiker med karriärambitioner - en omöjlig självklarhet. I Bäck, Hanna & Mikael Gilljam (red.): *Valets mekanismer*. Malmö: Liber.

Tidningsartiklar

Dagens Samhälle 18.1.2006

Helsingin Sanomat 20.10.2004

Karjalainen 11.8.2007

Turun Sanomat 22.2.2008

English summary

VOLUNTARY AND INVOLUNTARY EXIT: COUNCILOR TURNOVER IN LOCAL ELECTIONS IN FINLAND

Key issues

The turnover of elected representatives is a subject that has received very little attention, whereas there is a surfeit of literature on elections and voting. This study focuses on the turnover of councilors in Finnish local elections with the emphasis being placed on the individuals and not on the parties or political groupings. The perspective is relevant in a Finnish context, since the electoral system in Finland gives the voters considerable flexibility to decide which candidates are to be elected.

The study covers the two main components of turnover: electoral defeat and voluntary retirement in connection with elections. Retirement during the term is of minor importance in a Finnish context. Correlates of voluntary and involuntary exit are examined both at the micro-level and at the macro-level.

The following questions are addressed:

- What is the proportion of membership that changes from one election to another? To what extent is the change caused by voters' choosing to reject former councilors and to what extent by the incumbents' own decisions to stand down?
- Are some councilor groups more inclined to resign than others? Are some councilor groups more vulnerable on the election day?
- What are the reasons for voluntary retirement? Do different groups of councilors present different reasons?
- Is there variation in the rate of voluntary retirement that is dependent on the features of the local authority and if so, what kind of local authorities have a low/high level of voluntary retirements. Does the rate of involuntary retirements vary according the features of the local authority?

The key element in representative democracy is the control exercised by the voters in elections that are repeated periodically. Turnover, even a large one, proves that democracy works. Voluntary retirement is from this perspective a problematic phenomenon. The incumbent's own decision to retire is "acceptable", for example, when it is connected to age

or related to a long tenure in office. Withdrawal for other reasons can be considered harmful to democracy. According to Schlesinger (1966, 2), “A political system unable to kindle ambitions for office is as much in danger of breaking down as one unable to restrain ambitions. Representative government, above all, depends upon a supply of men so driven; the desire for elections and, more important, for re-election becomes the electorate’s restraint upon its public officials. No more irresponsible government is imaginable than one of high-minded men unconcerned for their political fortunes.”

Design and data

The aim of the study is to give a comprehensive picture of turnover and its correlates. The two main components, voluntary and involuntary exit, are studied side by side. Both are examined on an individual level as well as on an aggregate level, with a focus on municipalities. The empirical work is not based on *one* single theoretical perspective - a variety of theoretical perspectives is applied and numerous potential explanations empirically tested.

In the analysis conducted at the individual level, the hypotheses tested are derived from a socio-economic approach, a rational choice approach and motivational theory. The main explanatory perspectives used when the aggregate level turnover is studied are a political-structural approach on the one hand, and hypotheses drawn from the theories emphasizing the accountability of the elected representatives on the other. The different approaches are allowed to complement each other and to compete with each other.

A variety of data has been used in the study. The main focus of the analysis is on the local elections in 2004, but changes in turnover, over a period of time, are also observed. The examination of the overall level of turnover is based on statistics covering all local authorities in Finland. Analysis requiring more detailed data was carried out in a sample of 47 municipalities which have been studied in the Finnish Local Government 2004 (FLG) Research Program. Findings on the reasons for voluntary resignations are based on a survey among retiring councilors in FLG municipalities in connection with local elections. A comparison between councilors leaving the office voluntarily and those running for re-election is based on the findings of a FLG survey carried out among local decision-makers approximately one year before the local elections. All councilors in the 47 municipalities were included in the sample. Furthermore, data on citizens’ perceptions of the service level in the municipality and their confidence in local decision-making have their origin in a large citizen survey conducted in FLG municipalities in 2004.

Empirical findings

The overall level of turnover

The turnover in local councils in connection with elections is fairly rapid. In recent elections approximately 40 % of the members elected were new, i.e. individuals who had not been councilors in the previous term preceding the elections. About 30 % of the councilors resign voluntarily. Voters' choices on election day play a lesser role in the council renewal: less than 20 % of the incumbents running for re-election are defeated. It can be concluded that councilor turnover is primarily a function of the former councilors' own decisions to stand down.

The share of both voluntary and involuntary resignations has been fairly stable from one election to another at the overall level. There are, however, remarkable differences between municipalities. The share of incumbents retiring varies from one single councilor to two thirds of the entire council. The level of involuntary exit varies from no one at all being defeated to more than a half of the incumbents seeking re-election.

The following presentation of empirical results is divided into three sections. First, findings of individual-level correlates of turnover are summarized. Second, the motives for the decisions to stand down, as expressed by the resigning councilors themselves, are examined. In the final section, there is a recapitulation of the analysis of the factors influencing the two exit rates.

Individual-level correlates of turnover

Socio-economic approach

High age is among the variables most frequently associated with voluntary retirement. The share of older councilors leaving the office is, as expected, higher than the average. More surprising is the finding that incumbents over 65 years face a higher risk of electoral defeat than younger councilors.

The mechanisms effecting the recruitment of elected representatives are believed to also have an impact on de-recruitment. Hence, *underrepresented groups* are expected to have a greater number of exits. In Finland, attention has been paid especially to the underrepresentation of young people, women and people working in the private sector. Therefore, the analysis of the socio-economic correlates of turnover was limited to age, gender and the labor market sector.

The analysis revealed that among *young councilors* there are proportionally more who relinquish their positions than among the middle-aged councilors. Young councilors also have a slightly higher rate of involuntary exit. *Female councilors* were found to be

somewhat more inclined to resign than their male counterparts, but gender does not have an impact on electoral defeat. *Private sector employees* are somewhat more inclined to stand down voluntarily than councilors in public employment, but labor market sector has no effect on the likelihood of being defeated at the polls.

To summarize, some support was found for the hypotheses that underrepresented groups are more inclined to leave the council voluntarily.

A rational choice-inspired approach to turnover

Rational calculations concerning the likelihood of re-election are expected to reduce the incumbents' willingness to run as a candidate. Individuals might take the decision to stand down by themselves instead of waiting for an inevitable defeat caused by the choice of the voters.

A weak electoral support for an incumbent in the previous elections is supposed to predict the electoral fate in coming elections. According to the hypothesis tested, the risk of being defeated would be greater if the individual vote share has been poor. The hypothesis is supported by the fact that the relatively low personal ranking in previous elections has the strongest effect on the independent variables used in the individual-level analysis of electoral defeat. The councilors with the lowest share of personal votes in the 2000 elections were not more inclined to stand down voluntarily in 2004 elections.

The electoral fate of the incumbents' party is one of the most frequently presented explanations for turnover in the international literature on turnover in legislative assemblies. Weakened support for the incumbents' party is obviously a threat to individual incumbents seeking re-election. It should be emphasized, that in the Finnish electoral system, with strong elements of candidate-centeredness, the voters can switch between candidates instead of parties. The results of my study indicate that intra-partisan defeat plays a significant role in the context of Finnish local government. Only 44 % of all incumbents defeated in the 2004 local elections represented a party losing seats in the municipality, and every fourth defeat represented a party which gained additional seats. If the vote share for the incumbent's party is likely to be reduced, the fear of defeat might lead to increased voluntary retirement among the representatives of that party. Self-selection is, indeed, found slightly more frequently among councilors representing parties with weakened support.

In addition, it can be noted that the *ideological background* of an incumbent has a certain impact on voluntary retirement. Voluntary exit is slightly more frequent in right-wing parties than in left-wing parties.

Another variant of rational choice-inspired perspectives pays attention to calculations of *costs and benefits* connected to having the role of a councilor. Incumbents are expected to stand down if the costs of the elective office are considered higher than the benefits. The more there is to lose, the less likely an incumbent is to resign voluntarily.

An inverse relationship between the voluntary withdrawal and the “importance” of the legislature was expected. According to my results, a *high position* in local government hierarchy, operationalized as a membership in the executive board, reduces the odds of retiring from the elective office. Even the subjective perception of influence plays a role among the resigning councilors; the perceived personal influence is weaker than among those who present their candidature for a new term. Furthermore, a high position reduces the risk of losing the seat – board members and chairmen in local government bodies are seldom defeated at the polls.

Voluntary exit rate varies according to the *number of periods in council*. The share is above the average among incumbents with a long tenure. Even the share of councilors resigning after their first council term is considerable. New members were expected to be at greater risk of electoral defeat than members with a longer experience in local politics. This assumption did not gain support in the empirical analysis.

Time constraints seem to have no significant effect on voluntary exit. Incumbents claiming that politics takes up too much their time do not resign to a greater extent than others. The perceived conflict level within the local decision-making has no significant impact on voluntary retirement either.

Ambition and motivation are likely to have a strong impact on a politician’s desire to run for re-election. A comparison between groups of incumbents showed that resigning councilors and those running for re-election differ when it comes to their performance as local politicians. The differences are not dramatic, but still systematic. The results indicate that retiring councilors are less motivated by their elective office compared with re-elected incumbents. Even councilors defeated at the polls are in a bivariate analysis found to be somewhat less active than the ones re-elected, but the effect is not significant in a multivariate analysis. However, we can conclude that the re-elected councilors are the most active group as regards time spent on political activities, interactive networking and use of different methods of influence.

Reasons for leaving the council

The most important reason for leaving an elective office is the length of experience, i.e. the feeling of having fulfilled one’s mission. More than half of the resigning councilors refer to circumstances in their personal life. Similarly, more than half of the respondents give reasons that can be interpreted as criticism towards or frustration over local decision-making or politics. The decision not to stand for re-election should in most cases be seen as a result of a variety of factors rather than being caused by one single reason.

Different groups of respondents, however, emphasize different reasons for leaving an elective office. Women more often than men state that they are standing down because politics takes away too much time from family and/or leisure time. Equally, there are proportionally somewhat more women who refer to the weakened role of the council and

complain about cryonism. Among the youngest respondents, i.e. those under 40, the most important single reason is related to changes in personal life and difficulties in juggling family life with the demands of the elective office. Parents of small children especially struggle with time constraints. Age is reported to be the most important reason for resigning only among the age group over 70. Councilors leaving at the end of their first term refer to frustration more often than the average. Those who work as entrepreneurs or as executives often leave the office because they feel that politics takes too much time from their paid work. Councilors employed in the public sector experience fewer time limitations in carrying out their elective tasks than their private sector counterparts.

A comparison of the 2004 results with results from a similar survey, conducted in 1996, shows that the picture of the underlying reasons for voluntary exits is largely homogeneous in the 1996 and 2004 surveys. There have, however, been some changes. There are more respondents referring to personal reasons, and fewer respondents citing frustration and lack of influence than earlier. The overall assessment of how the councilors experience local government politics is clearly more positive than before. Despite the positive development, it has to be stated that the descriptions in the open comments give, to a certain extent, a desolate picture of the present state of local government politics. A situation that satisfies all holders of elective office will probably never be reached, but it is obvious that there is room for improvement in the decision-making culture of local authorities.

Aggregate-level correlates of turnover rates

Finnish municipalities are very heterogeneous with regards to population, economy, political structure etc. This heterogeneity, together with considerable variations in voluntary and involuntary exit rates, offers a fruitful starting point for a study of the effect of contextual factors on the share of voluntary retirement and the share of incumbents defeated at the municipality level.

The individual-level analysis showed that older councilors and female incumbents are slightly more inclined to resign voluntarily than younger and male council members. On the aggregate level, the share of elderly members in a council does not correlate with the share of individuals resigning voluntarily. Neither is the level of voluntary exit higher than average in municipalities with a large share of female representatives.

The *size of the municipality* seems to have an impact on voluntary turnover since there are proportionally fewer councilors who resign in large local authorities than in small ones. Nevertheless, the *competition for obtaining a council seat*, measured as a ratio between the number of seats and the number of candidates, is a more significant explanatory factor. Local authorities with proportionally more candidates competing for a seat have fewer councilors leaving their office voluntarily than local authorities with a low level of competition. The greater the effort required to gain a council seat; the more unlikely the

incumbent is to stand down voluntarily. Contrary to the expectations, competitiveness has only a limited influence on the involuntary exit rate. It should be noted, that if the number of councilors is reduced compared to previous elections as a result of changes in population – which means that the competition gets even harder – the likelihood of both electoral defeat and voluntary retirement increases.

A large *number of parties* in a municipality was expected to yield a larger share of involuntary turnover, as relatively small swings in voters' support from one party to another could result in a relatively large change in the distribution of seats. A weak positive correlation between the number of parties in the council and the share of incumbents defeated was observed in a bivariate analysis, but the effect was not significant in a multivariate analysis in which other contextual factors were included as independent variables.

Electoral volatility is one of the most frequently presented explanations for turnover in the international literature on turnover in legislative assemblies. Surprisingly, net volatility has no statistically significant effect on the share of incumbents rejected by the voters. A comparison between municipalities with low, medium or high volatility revealed that the share of intra-partisan defeats, as a proportion of all defeats, was larger than the average in low-volatility municipalities, while the share of partisan defeats was larger than the average in high-volatility municipalities.

In the international literature, the level of voluntary and involuntary exit *in previous elections* is sometimes included as an explanatory factor for corresponding exit rates in following elections. In a Finnish context, only a small minority of the municipalities repeatedly show a high or a low rate of voluntary retirement or electoral defeats – the two exit rates tend to vary from one election to another at the local level. Another interesting correlation observed was that the two forms of exit are *inversely related to each other*. In cases where there is a low level of voluntary retirement, the rate of electoral defeats tends to be higher than the average. On the other hand, if a large number of incumbents stand down, the ones running for re-election are less likely to be rejected at the polls.

The rational models of voting behavior assume that voters evaluate the performance of the politicians, and reward the ones which are best in promoting the voters' interests. According to theories of economic voting, *a weak, or weakened economy* is expected to increase the voters' eagerness to shift the former decision-makers to new ones. The same factors might even reduce the incumbents' willingness to run for re-election, due to fear of defeat.

The hypotheses suggesting economic rationality in voting decisions does not gain support. Voters are not more inclined to reject former councilors in municipalities with a weak - or weakened - economy. The economic situation of a municipality is, surprisingly, slightly more connected to the turnover based on councilors self-selection than to selection based on voters' choice. Even here the effect is, however, rather weak. Financial difficulty does not lead to a mass departure of councilors.

Another variant of the rational choice inspired approach is the focus placed on the impact of citizens' perceptions and opinions of the municipality. The share of rejected incumbents was expected to be larger in municipalities where the residents are dissatisfied with local government performance, i.e. public services in the municipality, and local politicians. This should obviously be the case, if the voters acted rationally. The empirical analysis is based on the FLG citizen survey conducted in the 47 municipalities in the sample, and comprising approximately 13000 respondents.

In the FLG citizen survey, the inhabitants' satisfaction with local service areas was measured by a large number of separate items. The same service areas were also used in another block of items measuring respondents' evaluation of whether the municipality should invest more or less in different services, when compared to the current situation. An index based on these items is aggregated at the municipality level. Satisfaction or dissatisfaction expressed by the residents did not have any clear impact on the voters' support for incumbent candidates.

In addition, the preferences of the voters were supposed to be influenced by their perceptions of the legitimacy of the political system, and their trust in local decision-making. Distrust should be reflected by the voters' decisions to withhold their support for the incumbents, according to the accountability model of voting behavior. The inhabitants' distrust in local decision-making was found to be connected with the share of voter-based turnover in the municipality. Voluntary retirement is affected neither by the citizens' evaluation of the service level in the municipality, nor the citizens' trust in local decision-making.

Final remarks

Openness to different theoretical and empirical perspectives on turnover has been proved to be a fruitful approach. Different factors were found to effect different aspects of turnover in local councils. Some independent variables have a similar effect on both voluntary and involuntary exit; some have an effect on only one of them. Some independent variables show opposite effects on the two forms of exit. The advantage of studying the two forms of exit side by side has been the insight that a mechanism at one level cannot, as such, be applied to another level. A number of statistically significant correlates of turnover were found. Nevertheless, it should be noted that a major part of the turnover remains unexplained. The manner in which the voters and their representatives behave during an election is probably less rational than we are inclined to think.

Rekryteringen till politiska uppdrag är ett av de mest undersökta områdena inom statsvetenskapen. Däremot har tidigare forskning endast i liten utsträckning belyst på vilket sätt de folkvalda upphör att vara folkvalda. I denna bok riktas intresset mot omsättningen av fullmäktigeledamöter i samband med finländska kommunalval. Omsättningen studeras såväl på person- som på kommunnivå med utgångspunkt i flera teoretiska perspektiv. Ett omfattande och mångsidigt dataunderlag, bestående av offentlig statistik och surveyundersökningar, utnyttjas när följande frågor besvaras:

Hur stor är personomsättningen? Hur fördelas den mellan avgång som är frivillig och avgång som tvingats fram av väljarna? Finns det grupper av folkvalda som löper större risk än andra att bli utslagna, och grupper som är mera benägna att avgå självmant? Vilka motiveringar ligger bakom besluten att hoppa av? Varierar motiveringarna mellan olika grupper av förtroendevalda? Vilka faktorer på kommunnivå kan förklara variationer i frivillig och påtvingad avgång?

