

Översikter och meddelanden

Politiseringen av kommunalvalen i Norden¹

1. Inledning

Stein Rokkan har i boken *Citizens, Elections, Parties* analyserat den historiska förändringsprocess som samhället genomgått räknat från det förra seklet. Genom att systematiskt spalta upp denna process i fyra olika steg avser Rokkan att det politiska system vi nu lever i har utformats etappvis i ett kausalt samband där det ena steget determinerar det andra. Modellen var ursprungligen avsedd att systematisera förändringsprocessen i Norge sett ur ett centrum-periferi perspektiv. Men eftersom Rokkans systematisering är i hög grad generell kan modellen med fördel appliceras på såväl landspecifika som nordiskt komparativa studier. Det första steget i Rokkans modell inträder 1) när alla strata och kategorier av innevånare som förut varit exkluderade från det politiska systemet formellt blir inkorporerade; i det andra steget 2) mobiliseras dessa röstberättigade medborgare till val; i det tredje steget 3) aktiveras de till direkt deltagande i det offentliga livet; och slutligen i det fjärde steget 4) upplöses det traditionella systemet för lokalstyrelse genom inträdet av nationellt organiserade partier i kommunalvalen (Rokkan 1970, 226–247).

Det första steget var en synnerligen lång process i de flesta nordiska länder. Introduktionen av allmän och lika rösträtt skedde år 1915 i Danmark, 1906 i Finland, 1913 i Norge och 1921 i Sverige (Berglund och Pesonen 1981, 80–89). Förutom i Finland föregicks nämnda årtal av en stegvis utvidgning av rösträtten som påbörjades redan tidigt under 1800-talet. Först inkorporerades alla de som varit exkluderade på grund av social rang eller politisk anslutning, och som sista kategori inkluderades kvinnorna (Andrén, 1981, 44–52; Rokkan 1981, 59–63; Elklit 1988, 49–55). Beträffande Finland skedde övergången till allmän rösträtt plötsligt genom att den ryske kejsaren kände sig pressad inför sociala och politiska oroligheter i Ryssland. Rösträttsreformen innebar emellertid i motsats till de övriga nordiska länderna inte att den politiska makten förankrades att utgå ifrån folket, emedan lantdagen i storfurstendömet Finland sak-

nade reell makt. Makten tillkom den kejserliga regeringen i S:t Petersburg som även utnyttjade övertaget till fullo.

Det andra steget inföll samma år som rösträttsreformen (Sverige) eller strax därefter (1907 i Finland, 1915 i Norge och 1918 i Danmark). Valen var genomgående partipolitiserade i samtliga länder. Om valdeltagandet tillåts utgöra ett mått på väljarnas entusiasm för att rösträtten blev allmän och lika, kan – förutom i Finland – ingen avvikande reaktion noteras. Inga uppgifter om röstfördelning eller valdeltagande finns tillgängliga från valet år 1915 i Danmark (Elklit 1984, 32–36). Däremot var deltagandet i valet år 1913 74,5 procent och i det första allmänna valet år 1918 75,5 procent. I Norge var deltagandet inte högre än 56,8 procent år 1915, vilket var en klar nedgång från det föregående valet år 1912 (60,4 procent). I Sverige var resultatet liknande genom att valdeltagandet steg endast till 54,2 procent år 1921 medan i det föregående valet år 1920 deltagandet var något högre (55,3 procent).² För Finlands del kan ingen motsvarande jämförelse göras, emedan den uråldriga form av lantdag som sammankom kontinuerligt mellan 1863 och 1906 invaldes uteslutande av manliga ståndsmedlemmar. Entusiasmen var däremot stor när rösträtten plötsligt blev allmän och lika. Hela 70,7 procent av de röstberättigade mobiliserades till valurnorna av partier som tidigare inte deltagit i val eller var ordentligt omorganiserade.

Det tredje steget i Rokkans modell anknyter till när partierna organiserar medlemmar som efter införandet av allmän rösträtt bereds möjligheter att bli invalda i offentliga val. Den första egentliga partiorganiseringen i Norden sammanfaller med tillkomsten av socialdemokratiska partier. Socialdemokratiet i Danmark grundades redan år 1876 åtföljt av Det Norske Arbeiderpartiet år 1887, Socialdemokratiska arbetarpartiet år 1889 i Sverige och Socialdemokratiska partiet år 1899 i Finland³ (Berglund och Lindström 1978, 26–42). Visserligen fanns det partiformationer långt före de socialdemokratiska partierna i varje nordiskt land, men ingen av dem hade tillnärmelsevis en lika väl utbyggd organi-

sation som socialdemokraterna. I nationella val är utbudet av mandat synnerligen begränsat och därför är det inte många partimedlemmar som har tillfälle att bli offentliga beslutsfattare på denna nivå. Före införandet av allmän och lika rösträtt var utbudet ännu mindre för de missgynnade i samhället, men likaväl kämpade partierna om mandaten i Danmark, Norge och Sverige. Sålunda är inte införandet av allmän rösträtt en förutsättning för att alla partier skall kunna få medlemmar invalda i parlamentet, men däremot en åtgärd som utökar jämlikheten på den politiska arenan. Beträffande Finland var de invalda från samtliga partier i lantdagen jämlika men också maktlösa. Först genom att landet blev självständigt och antog en parlamentarisk konstitution (regeringsformen av år 1919) blev de finländska riksdagsmännen jämbördiga med sina nordiska kolleger.

Ovannämnda tre steg är väl dokumenterade i många nordiska jämförande studier. Det fjärde steget däremot är av någon anledning betydligt mindre uppmärksammat fastän nedbrytningen på denna nivå enligt Rokkan utgör den egentliga politiseringsprocessen. Enligt modellen antar Rokkan att politiseringen av kommunalvalen initieras och genomdrivs av de nationella partierna och inte av de lokala företrädarna. Processen avviker sålunda från de föregående genom att trycket på en politisering går uteslutande från det nationella till det lokala. I de föregående stegen finns däremot ett starkt tryck nedifrån om att utvidga rösträtten och att använda den som ett medel för att påverka det högsta beslutsfattandet i val och mer kontinuerligt genom organisatorisk verksamhet i partier. Allokeringen av makt är emellertid långt ifrån lika stor hos beslutsfattarna i kommunalförvaltningen som hos beslutsfattarna i de nordiska parlamenten. Kanske kan av den anledningen politiseringen av kommunalvalen även uppfattas som en utvidgning av partiernas kontrollfunktion över medborgarna (Heiskanen 1977, 245–253). Hur som helst, avsikten med denna uppsats är att studera hur de nationella partierna lyckats politisera kommunalvalen samt i vilken utsträckning lokalpolitiken blivit nationell.

2. Kommunalförvaltningen förr och nu

Lokalförvaltningen har anor i Norden som sträcker sig ända till medeltiden. Å andra sidan har den lokala självstyrelsen i allmänhet varit relativt svag i förhållande till den nationella centralförvaltningen. I mitten av 1800-talet inleddes emellertid en reformering, varvid de kyrkliga församlingarna avskildes från lokalförvaltningen. Omvandlingen resulterade i uppkomsten av kommuner i nutida bemärkelse med självstyre över ett klart definierat geografiskt område. Kommunerna var såväl till omgång och befolkningmängd betydligt mindre än

idag. Fram till den stora kommunsammanslagningen år 1970 i Danmark uppgick antalet kommuner till över 1 100, varefter de reducerades till 277 och slutligen till nuvarande 275 år 1974 (Thomsen 1984, 288–289).

I Finland var antalet kommuner högst vid krigsutbrottet 1939 när landet hade 603 kommuner, varefter antalet reducerats genom landavträdelser år 1944 till Sovjet och genom kommunalsammanslagningar främst på 1960- och 1970-talen. Kommunsammanslagningarna uppnådde emellertid aldrig samma omfattning som i Danmark. För tillfället uppgår antalet kommuner till 461 (Sundberg 1987). Utvecklingen i Norge har vissa likheter med den finländska genom att omvandlingarna aldrig antog samma omfattning som i Sverige och Danmark. Före de stora kommunalsammanslagningarna under perioden 1962 till 1965 var landet indelat i 744 kommuner. Under nämnda period reducerades antalet med 150 till det nuvarande 454 kommuner (Grønlie 1987, 203–205). Slutligen i Sverige var antalet kommuner nästan oförändrat 2 500 fram till år 1952. Kommunindelingsreformen nämnda år minskade kommunerna med ca 1 500. Under perioden 1962 till år 1974 inleddes en ny kommunindelingsreform varvid kommunerna minskades till 278 enheter år 1974 (Gustafsson 1984, 29–40). Sedan dess har kommunerna ökat i antal till 284 som en följd av att en del kommunsammanslagningar upplöstes p g a samarbetssvårigheter.

Avsikten med kommunsammanslagningarna var sammanfattningsvis 1) att förbättra de små kommunernas ekonomi, 2) att råda bot på bristen av förtroendemän i små kommuner, 3) att förbättra brister i de små kommunernas organisation, samt att 4) dra nytta av de stora kommunernas möjlighet till specialiserad förvaltning (Pystynen 1965, 315–317). Samtliga fyra skäl behöver givetvis inte vara samtidigt rådande för att en kommunsammanslagning skall förverkligas. I Danmark var bristen på förtroendemän sällan ett skäl för varför kommuner skulle sammanslås. Däremot var kommunsammanslagningar ofta nödvändiga för att partierna skulle förmå fylla alla förtroendeposter (mera om detta senare). Den omedelbara effekten av de genomförda kommunsammanslagningarna återspeglas i att befolkningmängden ökat per kommun. Inte oväntat är invånarantalet störst i Sverige. År 1985 uppgick befolkningmängden till 29 300 personer i medeltal per kommun medan motsvarande genomsnitt var endast 2 842 år 1951. Genomsnittet var 18 586 invånare i Danmark år 1985 och 3 527 år 1960. I Finland var genomsnittet 10 600 år 1984 och 8 133 år 1960. Slutligen i Norge var det genomsnittliga invånarantalet 9 107 år 1983 och 4 884 år 1960. Förändringen var utan tvivel störst för kommuninvånarna i Sverige och Danmark som även fick uppleva att kommunernas geografiska omfång blev

radikalt förstörade. Situationen är nu den att kommunernas yta i Sverige är mer än dubbelt så stor som i Finland (661 km²) och i Norge (675 km²). I Danmark är kommunerna till omfånget fortfarande mycket små i en nordisk jämförelse. Den genomsnittliga ytan är endast 157 km² vilket påminner om kommunernas omfång i Sverige före den första kommunreformen år 1952 (Dansk statistisk årbog 1985 och 1960; Statistisk årsbok för Finland 1984 och 1960; Norsk statistisk årbok 1983 och 1960; Statistisk årsbok för Sverige 1985 och 1951).

Även om kommunsammanslagningarna varit de mest iögonfallande förändringar som kommunerna genomgått under detta århundrade, är det förvaltningen som varit föremål för den mest omfattande transformeringen. Härvid är det emellertid inte kommunsammanslagningarna som förorsakat denna förändring. Orsaken kan istället sökas i den stora samhälleliga demokratiseringsprocess som vidtog redan tidigt på 1800-talet. Det första och viktigaste steget i demokratiseringen av lokalförvaltningen var att inrätta fullmäktige som högsta beslutande organ i de nordiska kommunerna (kommunalbestyrelse i Danmark och kommunestyre i Norge). Denna representativa styrelseform var långt ifrån demokratisk, mätt med nutida mått, men utgjorde grunden till en genomgående förnyelse av lokalförvaltningen i Norden. Norge som befann sig i en union med Sverige var först med att införa bestämmelser om ett fullmäktige i lag. Lov om Formandskaber paa Landet och Lov om Formandskaber i Kjøbstæderne utfärdades redan år 1837 (Bergsgård 1937, 5–194; Hovland 1987, 31–63). Bestämmelser om kommunalt självstyrelse i Danmark infördes samma år i städer och år 1841 i landskommuner. Självstyrelsen var baserad på obligatoriska val av sogneråd på landet och byråd i städerna (La Cour 1941). Genom landkommunalloven från 1867 fick landskommunerna en styrelseordning som gjorde val av kommunfullmäktige obligatoriska och oberoende av kyrkan. Året därpå instiftades Købstadkommunalloven med samma påbud i städerna (Harder 1982, 22–27; Betænkning nr 894, 1980, 23–24). I Sverige utfärdades en gemensam förordning om kommunalstyrelse på landet och i stad år 1962 som gjorde instiftandet av fullmäktige obligatoriskt i städer med över 3 000 invånare; i landskommuner var inrättandet av fullmäktigeinstitutionen helt frivilligt (Kaijser 1962, 17–66). Storfurstendömet Finland införde i landskommunerna år 1865 en möjlighet att frivilligt välja ett fullmäktige genom en förordning. I städerna gjordes fullmäktige obligatoriskt om befolkningstalet översteg 2 000 genom en förordning från år 1873 (Soikkanen 1966, 159–167; Kuusamäki 1987, 363–424).

I samma process med tillkomsten av fullmäktige skapades det mellanstatliga organet amt i Danmark, fylke i

Norge och landsting i Sverige. Länsförvaltningen i Finland utvecklades emellertid aldrig till något liknande, fastän frågan varit aktuell i över etthundra år.

Det är ingen tillfällighet att städernas och landskommunernas förvaltning regleras av skilda lagar. Genom den merkantilistiska handelspolitiken koncentrerades handel och sjöfart till städerna, vilket resulterade i att städerna blev centra för näringsliv, förvaltning och kultur. I jämförelse med landsbygden fick således städerna en betydligt starkare ställning. Av den orsaken har städernas förvaltning sedan gammalt varit mera utvecklad. I en nordisk jämförelse förekommer det å andra sidan vissa skillnader i städernas ställning. Det danska kungadömet utövade sin enväldiga makt i samarbete med städernas borgerskap. De svenska kungarna kunde inte utöva samma strategi eftersom landet var betydligt mindre urbaniserat än Danmark. Istället allierade sig kungahuset med bönderna och med delar av adeln (Rokkan 1981, 53–58; Østerud 1981, 127–149). Städernas relativt starka ställning utsträckte sig även till Norge under den danska överhögheten och fortlevde där under unionen med Sverige. Och i Finland levde den svenska traditionen vidare under den ryska överhögheten. Indelning i stad och landskommun levde länge kvar i lagstiftningen fastän kommunformerna successivt likriktades. Visserligen diskuterades en sammanjämkning av styrelseformerna i landskommuner och städer redan i samband med beredningen av de svenska kommunalförordningarna från år 1862. Tanken avfärdades emellertid med motivet att levnadsbetingelserna var alltför olika i stad och på landsbygd. Däremot var själva förordningen ett viktigt steg för ett närmande av de två kommunformerna (Kaijser 1962, 17–66).

Först år 1953 i samband med den första kommunindelningsreformen i Sverige utgavs en gemensam lag för landskommuner och städer. Slutligen år 1971 i samband med den andra stora kommunindelningsreformen förelåg inga reella motiv längre för att upprätthålla två olika kommunformer, varvid en enhetlig kommunbeteckning infördes. Till detta kan ytterligare tillföras kommunallagen från år 1977 som är enhetlig för kommuner och landsting (Gustafsson 1984, 29–40). Danmark kan närmast utpekas som motpol till den svenska modellen för en successiv utjämkning av landskommunernas och städernas förvaltning. Fram till 1970 förelåg skilda lagar för købstadskommuner och landkommuner. Den senare var ytterligare indelad i regler om amts- och sognekommunernas styrelse. I kommunallagarna från år 1933 gjordes visserligen många ändringar i syfte att sammanjämkna styrelseformerna i städer och i landskommuner. Men fortfarande stod städerna utanför den amtskommunala indelningen. År 1958 tillsattes emellertid en kommitté med uppgift att harmoniera den danska lo-

kalförvaltningen. Utredningen utmynnade i ett betänkande som låg till underlag för den nya lagen om kommunernas styrelse. Lagen stiftades år 1968 men trädde i kraft först år 1970 i samband med den stora kommunindelningsreformen. Indelningen i städer och landskommuner avskaffades och därtill inkluderades amtsrådets förvaltning i samma lag (Espersen och Harder 1968, 31–32; Harder 1982, 22–27; Betänkning nr 894, 1980, 23–24).

Norge fick en gemensam lag för landskommuner och städer redan år 1954. Men inga reella ändringar infördes i avsikt att uppnå identiska bestämmelser i de båda kommunformerna. Redan lagens namn "Lov om styret i herreds- og bykommune" avviker inte väsentligt från de två tidigare lagarna från år 1938 dvs Lov om kommunestyre på landet och lov om kommunestyre i byene. Sedan 1954 har bestämmelserna i lagen stegvis harmoniserats och i praktiken försvann de sista skillnaderna mellan stad och landskommun på 1970-talet. I motsats till Sverige och Danmark har Norge fortfarande en separat lag för fylkeskommuner (Hammer 1981, 1–4). Slutligen i Finland ersattes de skilda lagarna för städer och landskommuner med en enda lag år 1948. Förvaltningen förenhetligades men likaväl kvarstod kommunformerna stad, köping och landskommun. Först med den nya kommunallagen från år 1976 blev kommunsystemet enhetligt, låt vara att benämningen stad fortfarande bibehållits (Hannus 1982, 47–52).

Kommunerna har i respektive land genom de stora reformerna blivit till sin förvaltning mera lika än någonsin, även om de beträffande näringsstruktur och befolkningstal kan uppvisa stora olikheter. Detsamma kan även sägas om den kommunala förvaltningen i hela Norden. Kommunerna har påförts betydligt flera uppgifter än tidigare, varvid gränsdragningen mellan statens och kommunens arbetsfördelning beträffande skötseln av de samlade offentliga angelägenheterna återkommande är föremål för omprövning. Det viktiga i detta sammanhang är emellertid att kommunerna är en lokal förvaltningsmyndighet som inte enbart verkställer statliga direktiv utan även har rätt att på eget initiativ finna specifika administrativa lösningar med ekonomiska och sociala effekter för kommuninvånarna. Ett mått på kommunernas självständighet utgörs av de indrivna kommunalskatterna och avgifterna som år 1986 i Sverige uppgick till 29 procent av de totala offentliga skatterna och avgifterna i landet. Motsvarande andel var likaledes 29 procent i Danmark, 27 procent i Finland och 19 procent i Norge. I jämförelse med övriga europeiska länder framstår den kommunala självfinansieringsgraden betydligt högre i Norden, vilket är en klar indikation över den lokala självstyrelsens relativa starka ställning därstädes (Boll och Ingvarsten 1988,

21–27). Inte minst kommunindelningsreformen har starkt bidragit till att stärka kommunernas självfinansiering och därmed även stärkt det lokala självstyret i förhållande till statsmakten. Experiment med frikommuner förekommer i ett flertal nordiska kommuner i avsikt att ytterligare utvidga det lokala självstyret.

Fastän många av olikheterna i de traditionella nordiska förvaltningssystemen utjämnats på det lokala planet, föreligger fortfarande många olikheter. Den danska traditionen med en centraliserad verkställande makt framträder bl a i kommunalförvaltningen genom att besluten i fullmäktige inte verkställs av en kommunstyrelse som i de övriga nordiska länderna (formannskap i Norge) utan av en borgmästare. Till borgmästarens uppgifter hör därtill att förbereda ärendena i fullmäktige. Härigenom saknar Danmark ett förhållande mellan "riksdag" och "regering" som är rådande i det övriga Norden mellan kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Fram till 1920 utsågs borgmästarna i byråden av kungen i enlighet med den centralistiska förvaltningsmodellen. Till detta kan anföras att nämndssystemet inte alls är lika utvecklat i Danmark. Antalet lagstadgade nämnder varierar mellan fyra och sex, vilket innebär att beslutsfattandet i dem är närmast av övergripande principiell natur. Därtill inskränker sig medlemsantalet till mellan två och sex personer (Harder, 1982, 248–365). I de övriga nordiska länderna är nämnderna betydligt flera genom att de är närmare anknutna till den praktiska kommunala förvaltningen.

3. Förutsättningar för politisering av lokalförvaltningen

För att en politisering av lokalförvaltningen överhuvudtaget skall aktualiseras för partierna måste de kommunala styrelseorganen med nödvändighet besitta en tillräcklig portion beslutandemakt. De stora kommunreformerna från mitten av 1800-talet öppnade genom införandet av representativt styre de första materiella förutsättningarna för en politisering av lokalförvaltningen. Men som redan konstaterats, saknade de nordiska parlamenten ännu vid denna tid ett modernt partisystem, och därmed förelåg givetvis inte heller något tryck mot politisering. Vid denna tid betraktades inte heller kommunerna som offentliga förvaltningsenheter av de styrande, utan snarare som ståndsmedlemmarnas privata angelägenhet. Till saken hör att rösträtten var graderad enligt kommuninvånarnas inkomster, vilket resulterade i en klar överrepresentation för de som betalade mera kommunalskatt. Inga direkta valkampanjer förekom heller. I Danmark och Norge valdes representanterna till kommunestyren genom sk flertallsval. Enligt detta system kunde varje väljare nominera en person med rösträtt till kandidat. Den blev invald som

fick de flesta rösterna. Systemet var således synnerligen individuellt i avsikt att få de "bästa" männen invalda i kommunestyret. I Sverige skulle städer över 3000 invånare välja fullmäktige, medan de mindre städerna och landskommunerna hade rätt men inte en skyldighet att välja fullmäktige. Särskilt i landskommunerna avstod man ifrån att överlåta beslutsfattandet till fullmäktige. De konservativa var emot och de liberala var för. Där fullmäktigeval förrättades var kandidatnomineringen sällan partibunden (Palme och Lindberg 1962, 98–107). I Finland förrättades i allmänhet inte fullmäktigeval i landskommunerna fastän förordningen gav kommunerna den möjligheten. Val hölls endast i de städer där det var obligatoriskt att inrätta fullmäktige, men nästan helt med avsaknad av partier.

Helt i enlighet med Rökkans modell kommer initiativet till att politisera lokala valen från partierna på det nationella planet, dvs partierna i parlamentet. Kampen om att utvidga rösträtten i parlamentsvalen följdes omedelbart av krav om att göra politiska val möjliga i kommunerna. Det första steget i den riktningen gjordes i Norge genom en ändring i vallagen år 1896. Förut hade valen varit offentliga men nu blev de hemliga genom att valsedlarna blev obligatoriska. Därtill blev det möjligt, om en del av kommunmedlemmarna så önskade, att uppställa kandidatlistor som tävlade mot varandra i proportionella val. Möjligheten att arrangera proportionella val luckrades något upp i en lagändring från år 1901 och slutligen år 1919 gjordes proportionella val obligatoriska i kommuner där två eller flera kandidatlistor var uppställda (Hjellum 1967, 11–16; Rokkan 1970, 191–199). I Danmark skedde en liknande transformering år 1908. Väljarna erbjöds emellertid endast möjlighet att rösta på en lista och inte kandidat. Först efter en lagändring år 1925 gavs väljarna möjlighet att också rösta på enskilda kandidater uppställda på listor (Bentzon 1981, 16–26).

I Sverige infördes proportionella val i städer, landskommuner och landsting genom en lagändring från år 1907 och 1909. Systemet med det indirekta valsättet via elektorer till landstingen ersattes med direkta val. Själva valförrättningen var emellertid fortfarande ålderdomlig genom att valet skedde genom upprop av väljarna från vallängderna på kommunalstämmorna (Palme 1962, 231–235). Hur som helst, det proportionella valsättet tillämpades första gången år 1910 och händelsen blev en avgörande vändpunkt i riktning mot en politisering av kommunalförvaltningen. Finland var det sista landet som övergick till proportionellt valsätt genom de nya kommunala vallagarna från år 1917 och 1919. Samtidigt blev fullmäktigevalen obligatoriska i alla kommuner oberoende av storlek. De första allmänna valen (valdagen var inte gemensam i alla kommuner) hölls år 1918 (Soikkanen 1966, 480–496).

Kravet på införandet av proportionella fullmäktigeval kan således direkt sammankopplas med att parlamenten i de nordiska länderna blivit politiserade. Detta betyder emellertid inte att stadganden om allmän och lika rösträtt nödvändigtvis skulle ha varit gällande i de nordiska parlamenten och än mindre att samma stadgande skulle ha funnits i fullmäktigevalen. Därtill var det ingalunda självskrivet att proportionalitetsregeln var först inskriven i parlamentsval och först därefter i kommunalval. Med en bredare väljarbas kunde partier politisera parlamentsvalen utan proportionalitetsregeln. I princip var samma även möjligt i lokala val, men betydligt svårare att genomföra eftersom de samhällsliga intressekonflikterna inte alls återspeglades med samma styrka i kommunförvaltningen. Proportionalitetsregelns införande i kommunerna kan därför närmast ses som ett medel för de framväxande partierna att utsträcka sitt inflytande ned till lokalnivån. För att illustrera detta fenomen jämförs i figur 1 demokratiseringsprocessen i stats- och kommunalförvaltningen i respektive nordiskt land.

På basis av figur 1 kan konstateras att en politisering av väljarbasen var nödvändig åtminstone i en viss grad innan själva demokratiseringsprocessen på allvar kunde inledas. Utmärkande för denna process var att den omfattade såväl parlamentet som kommunalförvaltningen. Härigenom genomdrevs framsteg där det var bäst framkomligt, vilket ofta var i den lokala förvaltningen. Men kampen om att utvidga den kommunala demokratin fördes inte i första hand i kommunfullmäktige utan i parlamentet, eftersom spörsmålet krävde avsevärda förändringar i den kommunala lagstiftningen. Frågan om den kommunala demokratin var således i högsta grad en nationell angelägenhet som förankrades i kommunalpolitiken via partiernas lokalorganisationer. Politiseringen var som redan understrukits en viktig förutsättning för parlamentets demokratisering. Med detta avses politisering i vid bemärkelse eftersom parlamentets ställning i förhållande till kungamakten stärktes redan långt innan det moderna partisystemets uppkomst. Politiseringen av själva parlamenten föregicks – helt i enlighet med Rökkans modell – av uppkomsten av partiorganisationer som genom utomparlamentarisk verksamhet fick fotfäste i det nationella beslutsfattandet. Med detta inträde förflyttades kampen om demokratiseringen delvis in i parlamentet. Demokratiseringen av kommunalförvaltningen var emellertid inte ett resultat av trycket från en lokal politisk verksamhet, utan politiseringen var snarare en följd av den kommunala demokratiseringsprocess som genomdrevs av de nationella partierna i parlamentet.

För att ytterligare systematisera ovanstående figur kan ett fyrfält konstrueras med hjälp av följande två va-

Figur 1. Demokratiseringen av stats- och kommunalförvaltningen i Norden

	STAT	KOMMUN
D A N M A R K	<p>Plötslig reträtt för det monarkiska enväldet år 1848. Därefter en period av konservativ återgång.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1876.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hemliga val och parlamentarismens genombrott år 1901 - Proportionella val och allmän rösträtt 1915. 	<p>Obligatoriskt val av kommunestyre i landskommuner 1867 och i städer 1868.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1909.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proportionella och hemliga val år 1908. - Allmän rösträtt år 1908.
F I N L A N D	<p>Ståndslandtdagen sammankallas år 1863 efter en paus om 50 år. Senaten utsågs av den ryske kejsaren.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1907.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proportionella val och allmän rösträtt år 1906 men landet styrs av senaten och den ryske kejsaren. - Finland blir självständigt år 1917. - Den svenska regeringsformen från år 1772 ersätts med en finländsk år 1919, varvid parlamentarismen införs i grundlagen. 	<p>Fullmäktige blir frivilligt i landskommuner enligt förordn från 1865 och obligatoriskt i städer över 2000 invånare enligt förordn från 1873.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1918.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obligatoriskt val av fullmäktige genom proportionella val med tillämpning av allmän och lika rösträtt år 1917.
N O R G E	<p>Landet en kort tid självständigt år 1814 var vid en grundlag instiftades som utvidgade folkstyret.</p> <p>Politisering: inleds vid stortingsvalet år 1882.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Genombrott för parlamentarismen år 1884. - Utvidgad rösträtt till alla män över 25 år 1898. - Landet blir självständigt år 1905, varvid man övergick till ett direkt valsätt i enmansvalkretsar. - Proportionellt valsätt införs år 1919. 	<p>Genom formansapsloven från år 1837 blev fullmäktige obligatoriska. Representanterna inväls genom majoritetsval.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1898.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Möjlighet att införa proportionella fullmäktigeval år 1896. - Utvidgad rösträtt till alla män år 1901. - Allmän och lika rösträtt införs år 1910. - Proportionella val obligatoriska om minst två kandidatlistor är uppställda i val år 1919.
S V E R I G E	<p>Den gamla ståndsriksdagen ersattes med en tvåkammarriksdag år 1866.</p> <p>Politisering: inleds vid riksdagsvalet 1887.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Genom en lagändring år 1907 avskaffas beroendet mellan rösträtt och personlig ekonomi. Därtill införs ett proportionellt valsystem. - Parlamentarismen gör sitt första genombrott år 1905 och därefter slutligen år 1917. - Rösträtten blir allmän år 1921. 	<p>Förordning om kommunalstyrelse på landet och i städer år 1862. Fullmäktige obligatoriskt i städer med över 3000 invånare och frivilligt i landskommuner. Majoritetsval i enmansvalkretsar.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1910.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stegvis uppluckring av rösträttens bundenhet till skatteskalorna (fyrok) år 1892, 1898, 1907 och 1909. - Proportionella val till landsting och stadsfullmäktige. Därtill görs landstingsvalen direkta. - Proportionella val införs i landskommunerna år 1913. - Allmän och lika rösträtt år 1918. Fullmäktigeval obligatoriska i kommuner med över 1500 invånare.

Figuren är sammanställd från följande referenser: Danmark, Elklit 1988; Bentzon 1981; Harder 1982; Betänkning nr 420/1966 och 894/1980; Espersen och Harder 1968; Finland, Puntala 1972; Hannus 1982; Soikkanen 1966; Kuusanmäki 1987; Norge, Rokkan 1966; Rokkan 1970; Hjellum 1967; Bergsgård 1937; Hammer 1981; Næss et al. 1987; Sverige, Stjernquist 1966; Gustafsson 1984; Strömberg och Westerståhl 1983; Kaijser 1962; Palme 1962; Palme och Lindberg 1962.

riabler. Den ena variabeln avser att bestämma i vilken grad demokratiseringsprocessen sker plötsligt eller stegvis. Den andra variabeln återger huruvida det politiska trycket mot demokratisering är ett krav som mobiliseras direkt mot stats- eller kommunalförvaltningen. Med direkt avses de politiska intressen som i första hand organiserar de som helt eller delvis saknar rösträtt och vilka riktar sina krav direkt till den myndighet som utgör reformeringsobjektet. Kriteriet för att en demokratisering skall anses vara plötslig är att introduktionen av hemliga proportionella val sammanfaller med introduktionen av allmän och lika rösträtt. Se figur 2.

		DE POLITISKA KRAVEN PÅ DEMOKRATISERING ÄR:	
		DIREKTA	INDIREKTA
DEMOKRATISERINGEN SKER:	PLÖTSLIGT	Statsförvaltningen Finland	Kommunalförvaltning Finland Danmark
	STEGVIS	Statsförvaltningen Danmark Norge Sverige	Kommunalförvaltning Norge Sverige

Figur 2. Politiska krav och responsivitet i demokratiseringen av stats- och kommunalförvaltningen i Norden.

Statsförvaltningens plötsliga demokratisering i Finland kan rimligtvis inte dateras till 1906 när rösträtten blev allmän och lika utan snarare till regeringsformens tillkomst år 1919. I båda fallen var förändringen plötslig, men i det senare fallet fick reformen en genomgripande effekt på statsförvaltningen. I det förra fallet berörde förändringen i vallagen formerna och inte innehållet i förvaltningen som dominerades av en enväldig rysk överhöghet. I det senare fallet riktades de politiska kraven på förändring direkt mot det finländska parlamentet. En liknande process förekom även i de övriga nordiska länderna, men mindre våldsamt. I motsats till läget i Finland var myndigheterna i de övriga nordiska länderna i betydligt högre grad responsiva för ställda politiska krav om demokratisering. Denna känslighet resulterade i en förhållandevis lätt reglerad men relativt långvarig demokratiseringsprocess.

Som det framgår av figur 2 fördes den politiska kampen om demokratisering av kommunalförvaltningen inte i kommunfullmäktige utan i parlamentet. Detta betyder givetvis inte att det kommunala styret skulle helt ha lämnats oberört av de lokala opinionerna, men den organiserade politiska aktiviteten saknades. Däremot är det slående hur nära de politiska kraven på demokratisering av statsförvaltningen var förknippade med

den lokala förvaltningen. Om inte annat tyder detta på att den kommunala självstyrelsen redan då intagit en viktig roll i den offentliga förvaltningen. En demokratisering av samhället måste därför med nödvändighet omfatta både den statliga och kommunala sektorn för att inte bli halvdan. Beträffande Finland genomfördes demokratiseringsprocessen lika plötsligt på den nationella och lokala nivån. Men beträffande tajmning var diskrepansen stor – åtminstone till den yttre formen under ca tio år. Som bekant hölls det första allmänna och proportionella lantdagsvalet år 1907 medan de första allmänna och proportionella kommunalvalen hölls först år 1918, varvid hela kommunalförvaltningen radikalt demokratiserades genom lagförändringar från år 1917.

Finland är det enda nordiska land där kriteriet om en plötslig demokratisering blir uppfyllt på både den statliga och den kommunala nivån. I Danmark å andra sidan demokratiserades visserligen riksdagen stegvis, men kommunestyret genomgick en plötslig förändring år 1908. Denna plötsliga demokratisering i Danmark var emellertid inte laddad med samma dramatik som den finländska motvarigheten. Den plötsliga segern för demokratin i de danska kommunerna öppnade portarna för partierna i de lokala valen, vilket sannolikt gav nyttig erfarenhet för den stegvisa reformeringen av det statliga styret (Dahlerup 1978, 143–144). I Norge och Sverige förelåg inga stora diskrepanser beträffande tajmning i demokratiseringen av det statliga och kommunala styret. För Norges del innebar inte heller upplösningen av unionen med Sverige några drastiska förändringar i detta hänseende. Jämfört med den dramatik med tragisk utgång (inbördeskrig) som omgav Finlands separering från Ryssland synes unionen med Sverige i den meningen varit harmonisk att båda länderna inledde en ömsesidig demokratiseringsprocess som visserligen var nationell, men som beträffande innehåll och tajmning var slående lika.

4. Valdeltagandet i lokala och nationella val

Introduktionen av proportionellt valsätt utgör startskottet för en begynnande politisering av den kommunala förvaltningen i Norden. I Norge skedde detta redan vid valet år 1898 och i Sverige vid valet år 1910. Utmärkande för dessa tidpunkter är att rösträtten vid denna tid ännu inte var allmän och lika. Härigenom följer politiseringen av kommunalvalen i Norge och Sverige ett liknande mönster som politiseringen av parlamentsvalen förutom med den viktiga skillnaden att processen var långt mera utdragen. I Danmark och Finland följde politiseringsprocessen liknande mönster som i Norge och Sverige, fastän själva demokratiseringen av kommunalvalen kom plötsligt. Denna observation är generell och utesluter inte förekomsten av stora natio-

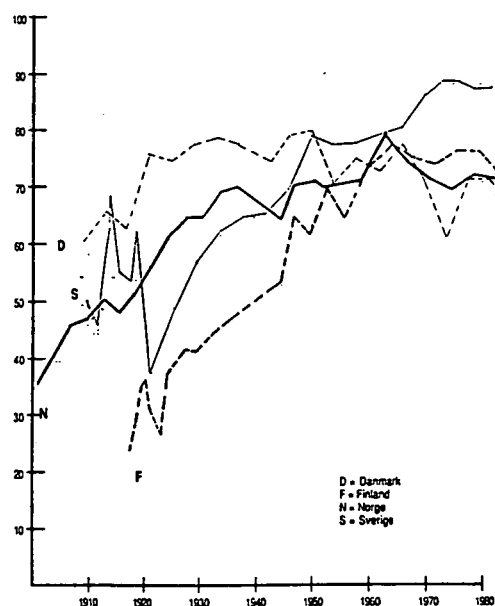
nella variationer beträffande valdeltagande och grad av politisering. En systematisk utvärdering kräver emellertid att förändringar i valdeltagandet och själva politiseringsprocessen inte automatiskt kopplas ihop, eftersom förändringar i valdeltagandet mycket väl kan förorsakas av andra faktorer än politisering. Innan själva utvärderingen av politiseringsprocessen påbörjas är det därför motiverat att föregå denna diskussion med en genomgång av mönstret i valdeltagandet, både i lokala och nationella val under detta sekel.

Att få en övergripande bild av i vilken grad väljarna mobiliserades upp till val efter att det proportionella valsättet införts är emellertid inte helt oproblematiskt. Dels förelåg det i början av perioden rätt stora skillnader i kriterierna för rösträtt mellan de nordiska länderna. Långt viktigare är emellertid att i Norge levde systemet med majoritetsval fortfarande kvar, fastän lagen från år 1919 uttryckligt påbjöd proportionella val om två eller flera listor var uppställda. Fram till 1913 tillämpades majoritetsval i över hälften av alla landskommuner, därefter sjönk andelen drastiskt och utgör numera ett alternativ endast i de allra minsta kommunerna (Rokkan 1970, 191–199; Hjellum 1967, 17–24). I Sverige å andra sidan var inte fullmäktige obligatoriska i kommuner under 1 500 invånare enligt kommunreformen från år 1919. Genom att landet var indelat i en mängd små kommuner var fullmäktigeinstitutionen obligatorisk endast i 40 procent av samtliga kommuner. Under 1920- och 1930-talen infördes frivilliga fullmäktige i ett allt större antal kommuner. År 1938 sänktes gränsen för fullmäktigeobligatoriet till 700 invånare, varvid andelen kommuner med fullmäktige steg till 70 procent. Först år 1953 genom kommunallagsrevisionen blev fullmäktige obligatoriska i samtliga kommuner (Strömberg och Westerståhl 1983, 12–14). I Danmark och Finland blev fullmäktige obligatoriska i samband med rösträttsreformen men sk samsjovoal är möjliga om utbudet kandidater är lika stort som antalet mandat.

Med beaktande av nämnda förbehåll är det möjligt att sammanställa en enhetlig tidsserie över valdeltagandet i kommunalval. Tidsserien inleds med valet år 1909 i Danmark (allmän rösträtt), år 1918 i Finland (allmän och lika rösträtt), år 1901 i Norge (kvinnorna fick partiell rösträtt) och från år 1910 i Sverige (fullmäktigeval i städer). För att jämförelsen skall bli överskådlig presenteras valdeltagandet i procent av alla röstberättigade i diagramform.

Valdeltagandet i de första allmänna valen synes inte ha något kausalt samband med intensiteten i hur kommunförvaltningen demokratiserades. I Finland svarade väljarna med en utbredd passivitet på den plötsliga demokratiseringen av kommunalförvaltningen som föregåtts av en lång och bitter uppgörelse. I Danmark däremot

Figur 3. Andelen aktiva väljare i kommunfullmäktige 1901 till 1985



Figuren är sammanställd från: Dansk statistisk årbog; Statistisk årsbok för Finland, Statistiska översikter nr 5–6 1924; Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste Kommundatabasen; Statistisk årsbok för Sverige.

var entusiasmen betydligt större hos de som plötsligt vunnit rösträtt. Där demokratiseringsprocessen å andra sidan framskridit stegvis har nödvändigtvis inte valdeltagandet följt ett jämnt stigande mönster. När de svenska kvinnorna för första gången i valet år 1922 fick tillfälle att gå till valurnorna uteblev största delen. Det sammanlagda valdeltagandet för kvinnor och män rasade till 38,2 procent från att ha varit 63,3 procent i föregående val. Däremot i Norge har väljarna varje gång givit en positiv respons när kommunalförvaltningen demokratiserats. Efter de något oväntade reaktionerna i början av perioden ökade valdeltagandet praktiskt taget kontinuerligt till andra världskriget. Därefter fortsatte uppgången i Sverige tills deltagandet kulminerade vid 90 procent år 1973. I de tre övriga nordiska länderna har utvecklingen varit oenhetlig efter kriget, karakteriserad av både upp- och nedgång. Valdeltagandet ligger långt under det svenska, och utvecklingen under de senaste 30 åren pekar på att gapet snarare skulle öka än minska.

Sett ur ett helhetsperspektiv råder det inget tvivel om att inte väljarnas intresse kraftigt skulle ha ökat för de

lokala valen. I vilken utsträckning detta sammanhänger med politiseringen av de lokala valen eller med faktorer i demokratiseringsprocessen som föregår politiseringen kan diskuteras. Stein Rokkan visar med exempel från Norge hur valdeltagandet är betydligt lägre i kommuner med majoritetsval jämfört med kommuner med proportionella val (Rokkan 1970, 191–199). Å andra sidan skiljer sig kvinnorna från männen i samtliga fyra länder genom att de särskilt i början av perioden är synnerligen passiva väljare. Och denna passivitet synes vara mera utbredd i lokala val än i parlamentsval. Först i slutet av perioden har skillnaderna eliminerats (Skard och Haavio-Mannila 1983, 62–65). I detta sammanhang synes det motiverat att jämföra valdeltagandet i lokala val och parlamentsval eftersom parlamentsvalen varit politiserade ända från början av den undersökta perioden.

Valdeltagandet i kommunala val är i regel lägre än i nationella val under hela perioden. Endast i Sverige har aktiviteten i kommunala val kunnat överstiga aktiviteten i riksdagsval. Mönstret i det kommunala valdeltagandet följer emellertid väldigt långt den allmänna nivån i nationella val. Ett periodiskt högt valdeltagande i nationella val är en god indikator på att nivån även i lokala val är hög. Och på motsvarande sätt är valdeltagandet lågt i lokala val om deltagandet hålls på en allmänt låg nivå i nationella val. Däremot synes kommunsammanslagningarna spela en icke obetydlig roll för förändringar i det lokala valdeltagandet. Efter den stora kommunindelingsreformen i Danmark sjönk valdeltagandet i de lokala valen märkbart, medan delta-

gandet i stort sett hölls oförändrat i folketingsval. I Sverige har reaktionen snarare varit det motsatta. Det kommunala valdeltagandet översteg det nationella tillfälligt i Sverige redan inför de första stora kommunsammanslagningarna år 1952. Efter den andra stora kommunindelingsreformen steg valdeltagandet ånyo drastiskt, vilket också sammanhänger med att valdagen blev gemensam för riksdags-, landstings- och kommunalval. Sammanfattningsvis kan emellertid konstateras att väljarnas stora intresse för de offentliga valen visar att den statliga och lokala förvaltningen har ett djupt förankrat stöd hos invånarna i de nordiska länderna.

5. Den lokala politiseringsprocessen

För att en politisering av de lokala valen överhuvudtaget skall vara möjlig förutsätts partierna ha kapacitet att nominera kandidater i alla kommuner. Före de omfattande kommunsammanslagningarna kunde detta vara en synnerligen svår uppgift även för de allra största partierna. När kommunerna sammanslogs minskade antalet valkretsar, varvid det blev betydligt lättare för de nationellt organiserade partierna att bygga ett heltäckande nät av lokalorganisationer i alla kommuner. Under denna politiseringsprocess förekom en stor mängd listor av varierande typ i kommunalvalen. Den ena ytterligheten representeras av helt opolitiska listor medan motpolen utgörs av partipolitiska listor med direkt organisatorisk anknytning till ett parti i det nationella parlamentet. Mellan dessa ytterligheter förekommer en stor mängd av listor med anknytning till in-

Tabell 1. Valdeltagandet i statliga val (S) och kommunala val (K) i medeltal under tioårsintervaller

		DANMARK 1909–1985								
		09–19	20–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70–79	80–	
S		74,0	78,0	80,5	87,2	81,8	87,3	87,3	85,8	
K		64,8	77,6	78,5	78,4	76,7	75,7	69,6	71,6	
		FINLAND 1918–1987								
			18–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70–79	80–	
S			58,9	64,4	76,4	76,5	85,0	81,1	78,7	
K			33,4	45,2	60,6	66,9	77,1	77,1	75,2	
		NORGE 1901–1987								
		01–09	10–19	20–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70–79	80–
S		56,8	57,7	68,6	79,3	79,2	78,8	82,8	81,6	83,0
K		41,4	50,1	61,9	69,3	68,6	72,4	78,7	72,6	71,3
		SVERIGE 1910–1985								
			10–19	20–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70–79	80–
S			64,7	57,5	71,1	75,0	78,7	86,4	90,4	90,7
K			57,9	44,0	62,6	69,4	79,6	82,0	89,5	88,8

tressegrupper eller listor med samlande beteckning (t ex borgerlig samlingslista). Kriteriet för att lokalpolitiken är på väg att politiseras blir strängt taget uppfyllt först när ett parti med representation i parlamentet nominerar och får minst en kandidat invald i kommunfullmäktige. Endast genom att lokalpolitiken på detta sätt blir organisatoriskt kopplad till det nationella planet genomgår lokalstyret den transformation som Rokkan åsyftar. Problemet är emellertid att listor med samlande beteckning kan ha en organisatorisk koppling till ett parti. Men på basen av officiell valstatistik kan det vara svårt att fastställa en sådan koppling. Därtill kan ett parti utan representation i parlamentet vinna en viss framgång i lokala val, men eftersom kopplingen saknas till parlamentet är det mera sällan frågan om annat än ett temporärt fenomen. Min avsikt var ursprungligen att följa det strängaste kriteriet, men då skulle partierna i Danmark och särskilt i Sverige bli oförtjänt hårt behandlade i jämförelse med partierna i Finland och Norge. Bedömningen baserar sig givetvis på att i det danska folketinget infördes en röstspärr om två procent år 1953 i avsikt att stävja partifragmenteringen. År 1970 infördes en motsvarande spärr i Sverige men gränsen drog vid fyra procent av röstfördelningen. Av den anledning definieras kriteriet för politisering vid att ett parti bör minst en gång ha nominerat kandidater i ett nationellt val. Om så inte vore fallet skulle t ex Miljöpartiet och Kristen Demokratisk Samling i Sverige exkluderas från kategorin partilistor, vilket inte ger rättvisa åt dessa partier som aktivt fungerar såväl på det nationella och lokala planet.

Ovannämnda problem är emellertid ringa i jämförelse med ofullständigheter i dokumenteringen av partifördelningen i valstatistiken. Beträffande dansk och norsk statistik föreligger inte detta problem eftersom partifördelningen finns redovisad ända från periodens början. Vårre är det däremot beträffande Sverige och enkannerligen Finland. I svensk statistik finns endast partifördelningen i städerna redovisad fram till valet år 1934. Först från valet år 1938 ingår även partifördelningen för landskommuner. Däremot ger statistiken full möjlighet att under perioden 1919 till 1934 få fram i hur många av Sveriges kommunfullmäktige och municipalfullmäktige det förekommer grupper med partibeteckningar. En liknande vägledning förekommer inte i den finländska statistiken som först med kommunalvalet år 1968 ger en fullständig redovisning över partifördelningen i kommunerna. Före det hade endast de socialistiska partiernas styrkeförhållanden redovisats i några val. Endast valdeltagandet och fördelningen mellan det socialistiska och borgerliga blocket har varit föremål för statistikmakarnas intresse. Å andra sidan hade en sådan statistik varit synnerligen svår att samman-

ställa eftersom de flesta borgerliga grupper saknade rikspolitiska beteckningar. Likaväl har Statistikcentralen informellt låtit göra en indelning av partifördelningen under perioden 1945 till 1964. Denna sammanställning är emellertid behäftad med felaktigheter av ovannämnda typ och av den anledningen fick uppgifterna aldrig en samtida publicering. I statistiken över kommunalvalet år 1980 publicerades emellertid delar av denna sammanställning för första gången.

För att göra det möjligt att jämföra inledningskedet i politiseringsprocessen förefaller det mest ändamålsenligt att särbehandla utvecklingen i Sverige och Finland. I jämförelsen för Sverige ingår också städerna även om de ända från början blev praktiskt taget helt politiserade. Därtill medtages municipalfullmäktige som hade en partiell självstyrelse i vissa tätorter på landsbygden. Genom att sammanföra de invalda i dessa tre självstyrelseformer erhålles det totala antalet fullmäktige.

Förekomst av partibeteckning i fullmäktige innebär givetvis inte att alla invalda representerar något parti. Per definition bör det räcka med att endast en fullmäktig sitter på ett partimandat. Likaväl föreligger det ett starkt samband mellan politiseringsgrad och förekomst av valda fullmäktige. Härvid föreligger ingen större skillnad om fullmäktige är inrättade på frivillig väg eller genom lagligt påbud. Skiljelinjen mellan det opolitiska och en begynnande politisering går utan tvivel vid införandet av en representativ styrelseform som väljs genom ett proportionellt valsätt. Genom att fullmäktige blev obligatoriska i städerna gavs partierna ett ypperligt tillfälle att politisera valen. Processen underlättades av att städerna var till antalet färre än landskommunerna men befolkningstalet var i genomsnitt betydligt större. Landskommunerna var många och små till befolkningstalet vilket försvårade möjligheterna att införa ett representativt styrelseskick. Det politiska genombrottet i lokalpolitiken kan tillskrivas lagändringen från år 1938 när fullmäktige gjordes obligatoriska i alla kommuner över 700 inneånare. Redan före denna reform resulterade den stegvisa övergången till ett representativt styrelseskick att antalet invalda fullmäktige ökade. Härigenom fick en allt större andel partimedlemmar inte bara rösträtt utan även en chans att bli beslutsfattare i kommunfullmäktige.

För Finlands del går det inte att få en liknande information om hur politiseringsprocessen framskridit. Detta betyder emellertid inte att kommunalpolitiken skulle ha saknat rikspolitiskt intresse. Under perioden före andra världskriget gick skiljelinjen snarare mellan borgerligt och socialistiskt än mellan partier i kommunfullmäktige. I själva verket var det ovanligt att de borgerliga partierna nominerade kandidater i lokala val.

Tabell 2. Andel kommun- och municipalfullmäktige i Sverige enligt förekomst av partibeteckningar under perioden 1919 till 1934 samt antal valda fullmäktige

	Kommunfullmäktige					
	1919	1920	1922	1926	1930	1934
Förekomst av partib.	27,4	27,6	31,2	35,4	35,0	43,8
Förekommer ej	11,6	12,1	10,6	7,5	6,6	3,0
Utan fullmäktige	61,0	60,3	58,2	57,1	58,4	53,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kommuner totalt	2 406	2 405	2 404	2 411	2 319	2 394
	Municipalfullmäktige					
	1919	1920	1922	1926	1930	1934
Förekomst av partib.	22,7	21,3	25,3	31,0	34,2	43,7
Förekommer ej	7,7	6,9	8,1	4,0	3,9	2,3
Utan fullmäktige	69,6	71,8	66,7	65,0	61,9	54,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Municipalsamh. tot.	181	188	186	200	202	213
	Valda fullmäktige					
	1919	1920	1922	1926	1930	1934
Städer	3 253	3 242	3 390	3 454	3 451	3 501
Kommuner	22 219	11 037	23 444	23 915	24 454	25 756
Municipalsamh.	1 235	588	1 350	1 533	1 653	2 029
Totalt	26 707	14 867	28 184	28 902	29 558	31 286

Tabellen är sammanställd från Sveriges officiella statistik. Kommunala valen 1919, 1920, 1922, 1926, 1930 och 1934

Däremot var det socialistiska blocket väl organiserat. I främsta hand var de socialistiska mandaten socialdemokratiska men under 1920-talet var även kommunisterna representerade, om än inte i samma utsträckning som socialdemokraterna. Under 1930-talet när kommunisternas organisatoriska verksamhet var förbjuden stod däremot socialdemokraterna ensamma för de socialistiska mandaten.

Tabell 3. Fördelningen borgerliga och socialistiska mandat i kommunfullmäktige i Finland under perioden 1918 till 1936

Val	Borg. %	Soc. %	Tot. %	Mandat N
1918	81,0	19,0	100	11 476
1919	73,9	26,1	100	11 510
1920	67,3	32,7	100	11 631
1921	62,9	37,1	100	12 007
1922	64,3	35,7	100	12 109
1923	67,5	32,5	100	12 218
1924	69,1	30,9	100	12 314
1925	65,9	34,1	100	10 776
1928	63,3	36,7	100	10 871
1930	71,7	28,3	100	11 032
1933	71,3	28,7	100	11 087
1936	69,8	30,2	100	11 160

Kategorin övriga som i inget fall överstiger en procent har tillförts det borgerliga blocket. Tabellen är sammanställd från Statistiska översikter 1924 nr 5-6, FOS XXIX B:1 och Statistisk årsbok för Finland 1937.

I motsats till Sverige förekommer inga fyllnadsval i Finland utan vid alla valtillfällen väljs ett helt nytt fullmäktige. Omsättningen var livlig eftersom under perioden 1918 till 1925 föranstaltades val varje år. Även om den politiska skiljelinjen gick senare mellan borgerliga och socialister än mellan grupperna inom blocken synes inte motsättningen på basen av det låga valdeltagandet i någon större grad ha engagerat kommuninnevärdarna. Vad mera, fastän fullmäktige blev obligatoriskt i alla kommuner jämsides med det proportionella valsättet år 1918 blev inte politiseringseffekten densamma som i Sverige. Den borgerliga dominansen var helt ohotad efter de vitas seger i inbördeskriget och därför såg de borgerliga partierna det inte befogat att i likhet med socialdemokraterna inleda organiserad politisk verksamhet i det lokala beslutsfattandet. Först efter andra världskriget förändrades de politiska maktförhållandena radikalt varvid även de borgerliga partierna såg sig föranledda att mera systematiskt uppta kampen om de lokala förtroendeposterna.

Endast beträffande Danmark är det möjligt att kon-

struera en tidserie över politiseringsprocessen ända sedan introduktionen av proportionella val. Den norska tidserien inleds med valet år 1913 när partifördelningen för första gången ges en utförlig redovisning. I tabell 4-7 följer politiseringsprocessen för varje nordiskt land de kriterier som ovan diskuterats.

Tabell 4. Politiseringsgraden i lokala val i Norden: en tidserie över andelen invalda fullmäktige: Danmark

Val	Parti- listor %	Andra listor %	Tot. %	Mandat N
1909	24,9	75,1	100	9 897
1913	34,3	65,7	100	10 038
1917	43,0	57,0	100	10 166
1921	64,6	35,4	100	10 313
1925	57,0	43,0	100	11 329
1929	58,0	42,0	100	11 403
1933	57,5	42,5	100	11 425
1937	58,6	41,4	100	11 371
1943	62,6	37,4	100	10 569
1946	61,8	39,2	100	11 488
1950	60,4	39,6	100	11 499
1954	60,2	39,8	100	11 505
1958	58,8	41,2	100	11 529
1962	58,0	42,0	100	11 414
1966	57,0	43,0	100	10 005
1970	82,9	17,1	100	4 677
1974	85,8	14,2	100	4 735
1978	86,6	13,4	100	4 759
1981	88,8	11,2	100	4 769
1985	89,9	10,1	100	4 773

Källmaterialet: Statistiske Meddelelser för varje år till valet år 1981. Valet 1985 finns i Statistiske efterretninger 1986:7.

Tabell 5. Politiseringsgraden i lokala val i Norden: en tidserie över andelen invalda i fullmäktige: Finland

Val	Parti- listor %	Andra listor %	Tot. %	Mandat N
1945	62,3	37,7	100	10 201
1947	62,3	37,7	100	10 659
1950	66,2	33,8	100	12 236
1953	79,4	20,6	100	12 236
1956	81,6	18,4	100	12 361
1960	91,4	8,6	100	12 408
1964	89,4	10,6	100	12 325
1968	94,1	5,9	100	11 856
1972	96,4	3,6	100	11 191
1976	97,5	2,5	100	12 739
1980	97,9	2,1	100	12 777
1984	97,6	2,4	100	12 881

Källmaterialet: En sammanställning över kommunvalen under perioden 1945 till 1964 i Statistikcentralens arkiv. Finlands officiella statistik Kommunalvalen 1968 ff.

Tabell 6. Politiseringsgraden i lokala val i Norden: en tidserie över andelen invalda fullmäktige: Norge

Val	Parti- listor %	Andra listor %	Majori- tetsval %	Tot. %	Mandat N
1913	38,2	19,9	41,9	100	13 457
1916	43,7	17,6	38,7	100	13 747
1919	47,4	30,7	21,9	100	13 964
1922	53,5	28,6	17,9	100	14 444
1925	49,5	32,0	18,5	100	14 654
1928	54,1	30,7	15,2	100	14 799
1931	58,4	29,7	11,9	100	14 932
1934	61,9	30,7	7,4	100	14 975
1937	66,1	30,0	3,9	100	15 056
1945	66,1	29,7	4,2	100	15 094
1947	69,2	26,5	4,3	100	15 086
1951	73,3	23,6	3,1	100	15 232
1955	76,9	21,1	2,0	100	16 418
1959	80,3	18,4	1,3	100	16 348
1963	85,1	14,0	0,9	100	14 343
1967	90,4	9,3	0,3	100	13 523
1971	89,9	9,9	0,2	100	13 392
1975	90,6	9,2	0,2	100	13 545
1979	93,4	6,6	0,1	100	13 772
1983	95,2	4,9	0,1	100	13 806
1987	93,3	6,7	0,1	100	13 648

Källmaterialet: Kommundatabasen Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Tabell 7. Politiseringsgraden i lokala val i Norden: en tidserie över andelen invalda fullmäktige: Sverige

Val	Parti- listor %	Andra listor %	Tot. %	Mandat N
1938	70,7	29,3	100	38 863
1942	70,0	30,0	100	39 748
1946	77,3	22,7	100	40 188
1950	99,4	0,6	100	32 983
1954	99,2	0,8	100	33 048
1958	98,9	1,1	100	32 877
1962	97,6	2,4	100	32 282
1966	98,5	1,5	100	29 546
1970	97,5	2,5	100	18 327
1973	98,4	1,6	100	13 236
1976	98,6	1,4	100	13 247
1979	98,3	1,7	100	13 369
1982	98,5	1,5	100	13 500
1985	98,5	1,5	100	13 500

Källmaterialet: Sveriges officiella statistik Kommunalvalen 1938 ff.

Kommunfullmäktige i de fyra nordiska länderna av idag är praktiskt taget totalt politiserade. Enligt de kriterier jag ställt betyder detta att partierna i de nordiska

parlamenten kontrollerar mellan knappt 90 procent och nästan 100 procent av alla fullmäktigemandat i kommunerna. Som redan konstaterats togs ett avgörande steg i denna riktning med införandet av proportionella fullmäktigeval. Efter det framskred politiseringstakten makligt utan större dramatik tills de omfattande kommunsammanslagningarna inleddes. Härvid kan två mönster urskiljas i processen mot en nästan total politisering av fullmäktige. För det första kan ett mönster skönjas som präglas av en plötslig intensifiering av politiseringstakten och för det andra ett mönster som präglas av ingen eller endast en moderat intensifiering. Det första fallet (Danmark och Sverige) föregås av de redan omtalade stora kommunsammanslagningarna. I Sverige verkställdes den första stora kommunindelningsreformen år 1952 men valet av fullmäktige till de nya storkommunerna genomfördes redan år 1950. Vid denna reform reducerades antalet kommuner med drygt fyrtio procent och valda fullmäktige endast med ca arton procent. År 1970 fick kommunsammanslagningarna om möjligt en ännu mera drastisk utformning men politiseringseffekten uteblev, eftersom praktiskt taget alla fullmäktige politiserades redan i samband med den första kommunindelningsreformen. I Danmark skedde den stora kommunindelningsreformen samtidigt med att antalet fullmäktige halverades år 1970. I Sverige resulterade reformen från år 1952 i att politiseringsgraden steg med drygt 22 procent och i Danmark steg politiseringsgraden med nästan 26 procent. Fastän förändringen var mera drastisk i Danmark ligger politiseringsnivån där ungefär tio procent under den svenska motsvarigheten som cementerats på en synnerligen hög nivå.

Det andra utvecklingsmönstret representeras av Finland och Norge där politiseringsprocessen framskridit utan liknande svängningar som i Danmark och Sverige. Under den period när kommunsammanslagningarna var som mest omfattande i Norge kan en uppgång skönjas i politiseringsgraden. Antalet fullmäktige minskade med ca 17 procent och kommunernas antal reducerades med ca 40 procent. I jämförelse med Danmark och Sverige steg politiseringsgraden emellertid endast med ungefär tio procent. I Finland var omfattningen av kommunsammanslagningarna mindre än i Norge. Kommunerna reducerades endast med ca 15 procent, men däremot behölls antalet fullmäktige intakt och politiseringsgraden genomgick en liten förhöjning på basen av föreliggande statistik. Till detta måste emellertid fogas att politiseringen genomgick en kvalitativ höjning år 1972 när partierna fick en specialstatus i vallagstiftningen framom valmansföreningarna. Den gamla vallagen kände överhuvudtaget inte till partier (Kommunal vallag 1972/361). En liknande fördel för partierna i jämförelse med övriga grupper finns klart utkristalliserad i

den norska vallagstiftningen (Lov om kommunistyrevalg og fylketingsvalg Nr. 6. 1925). Även om partierna gynnas i Finland och Norge ges även andra grupper möjlighet att nominera kandidater i val om tillräckligt många namn insamlas bland de röstberättigade i form av ett stöd för den uppställda listan. I Finland räcker det med tio namn och i Norge mellan tio och fyrtio beroende på kommunfullmäktiges storlek. I Sverige däremot ger vallagen ingen sådan möjlighet utan nomineringen sköts uteslutande av registrerade partier. För att en registrering skall bli möjlig i kommunala val måste ansökan biträdas av femtio röstberättigade namn (SFS 1985:203). Denna procedur möjliggör att lokala organisationer relativt lätt kan nominera kandidater i val men till priset av att de får partistatus. Den svenska vallagen som är gemensam för riksdags-, landstings- och kommunala val legitimerar mera än någon annan vallag i Norden den suveräna partimakten i kommunalförvaltningen. I Finland, Norge och framförallt i Sverige står lagstiftningen mera eller mindre som en garant för att den uppvunna partimakten skall kunna fortbestå. I Danmark däremot omnämns visserligen partier i vallagen men de har ingen särställning jämfört med andra grupper som ställer kandidatlistor. Alla kandidatlistor skall vara försedda med minst 25 namnteckningar och högst 50 beroende på kommunens storlek. Köpenhamn utgör ett undantag med regeln om högst 150 underskrifter (Lovbekendtgørelse 1981-04-22 nr 196 om kommunale valg: Mortensen 1981, 103–112). Genom att partierna ställs för en lika stor byråkratisk process som de icke partipolitiskt bundna grupperna vid kandidatnominering blir partiernas dominans långt mera osäker än i de övriga nordiska länderna. Helt följdriktigt är andelen invalda från andra listor i Danmark mångfalt större än i Finland, Norge och Sverige. Mot bakgrunden av detta synes det något motstridigt att Søren Villadsen gör den tolkningen att de opolitiska listorna är starkt på väg tillbaka p g a partiernas låga kommunalpolitiska aktivitet. Därtill hävdar Villadsen att väljarna i betydligt högre grad skulle rösta på de opolitiska listorna om de bara hade en möjlighet till detta. Med tanke på hur lätt det är att nominera kandidater på opolitiska listor synes inte denna slutsats heller vara fullt trovärdig. En av Villadsens slutsatser i uppsatsen, som baserar sig på en enkätundersökning från år 1978, är att partiernas kommunalpolitiska aktivitet hamnat i en allvarlig kris (Villadsen 1981, 122–140). Hur som helst, det sista steget i Rokkans fyrstegsmodell har medvetet aldrig drivits av partierna till samma fulländning i Danmark som i de övriga nordiska länderna även om partierna har den politiska makten till att genomdriva detta i folketinget. I ett jämförande perspektiv har partierna i folketinget sålunda intagit en synnerligen generös inställning till icke

partibundna listor i kommunalval.

Slutligen är det skäl att påpeka att valen av representativa styrelseorgan till sekundärkommunerna dvs amt, fylke och landsting varit praktiskt taget helt politiserade ända från början. I Sverige hölls de första landstingsvalen redan år 1910. I Danmark blev det första amtsrådsvalet ett faktum år 1935 och i Norge valdes det första fylket först år 1975. Vilken roll dessa val sist och slutligen haft för politiseringen av kommunalvalen kan vara problematiskt att utvärdera. Å andra sidan visar politiseringsgraden som starkt påminner om de nationella valen, att partierna har en stor fördel i att etablera sig om valkretsarna är få, även om spörsmålen på den politiska arenan är av lokal eller snarare av regional karaktär. Valkretsindelningen kan emellertid inte vara allenarådande för hur politiseringsprocessen framskrider. Förklaringen ligger snarare i hur starkt partierna förmått etablera sig som en ledande samhällskraft i politiken. I framförallt Sverige men även i Finland och Norge synes det att de nationella partierna intar en mera dominerande roll i politiken än vad är fallet i Danmark där bla det välutbyggda folkomröstningsinstitutet höjt medborgarnas roll i beslutsfattandet. I vilket fall som helst har politiseringen av kommunalvalen ökat partiernas kontroll över väljarna och det offentliga beslutsfattandet blivit mera genomgripande än någonsin under detta sekel.

6. Sammanfattning

För att en politisering av lokala val skall vara möjlig och därtill kännas lockande för de politiska partierna, måste vissa kriterier vara uppfyllda. För det första (1), måste politiseringen ha nått de nationella parlamentet i form av organiserade partier; för det andra (2) bör de nationella parlamentet inneha den högsta lagstiftande makten; för det tredje (3) styrs kommunerna av representativa organ (fullmäktige) som väljs genom proportionella val. En politisering av lokalförvaltningen är inte möjlig utan förekomsten av nationellt organiserade partier som har eller aktivt eftersträvar representation i parlamentet. Valsättet till parlamentet behöver nödvändigtvis inte uppfylla krav om allmän och lika rösträtt och inte heller krav om proportionellt valsätt. Huvudsaken är att partier med ett stort potentiellt stöd bland icke röstberättigade får ett fotfäste i parlamentet och att de är kapabla att finna bundsförvanter bland andra missgynnade partier med större parlamentariskt inflytande.

Vad mera, för att politiseringen också skall bli ett faktum i kommunerna måste partierna bredda vägen för detta genom att reformera kommunallagarna. Bättre Danmark, Norge och Sverige var många av reformerna redan påbörjade när partierna aktiverade

sin verksamhet i de tre parlamenten. I Finland däremot var mycket litet gjort, och senare var många av partierna mycket ovilliga att genomföra reformer i riktning mot ökad kommunal demokrati. Hur som helst, införandet av fullmäktige och proportionella val i kommunerna har varit en viktig förutsättning för politisering. Införandet av allmän och lika rösträtt i kommunala val har visserligen kraftigt bidragits till att påskynda denna process, men detta har emellertid inte varit en förutsättning för att påbörja själva politiseringen, även om samtliga tre kriterier varit uppfyllda. En annan starkt bidragande faktor är kommunsammanslagningarna som särskilt i Danmark och Norge har underlättat partiernas möjligheter att nominera kandidater i de flesta kommuner, vilket före de stora kommunindelningsreformerna var nästan en omöjlighet för de flesta partier. Sammanfattningsvis kan således konstateras att partierna lagstiftningsvägen utjämnat vägen för en politisering av kommunalvalen. Alla variationer i politiseringsprocessen kan emellertid inte tillföras förändringar i kommunallagstiftningen utan en hel del faller på 1) partiernas organisatoriska styrka, 2) viljan hos aktiva kommunala förtroendemän att "släppa" in partierna i lokalpolitiken, och 3) väljarnas respons på partilistorna i kommunalval. Eftersom inga av ovanstående tre faktorer varit möjliga att utförligt diskutera i denna uppsats utelämnar jag kommentarerna, men frågorna är av den betydelse att de nödvändigtvis måste ges högsta prioritet i min fortsatta forskningsverksamhet.

Jan Sundberg

- 1 Ett stort tack till Karl-Henrik Bentzon i Köpenhamn. Jørgen Elklit i Århus. Torstein Hjellum i Bergen och Olof Peterson i Uppsala för deras värdefulla kommentarer och hjälp vid utformandet av den slutgiltiga versionen. Därtill har NSD i Bergen på ett tacksamt sätt stått till tjänst med att leverera data om norska kommunalval.
- 2 I valet år 1917 uppgick deltagandet till 65,8 procent och i valet år 1914 (mars) till hela 69,9 procent.
- 3 Det Socialdemokratiska partiet i Finland antog sitt nuvarande namn år 1903. Fram till dess var namnet Finlands arbetarparti.

Referenser

- Andrén, N 1981. 'Five Roads to Parliamentary Democracy'. In Allardt, E, et. al. *Nordic Democracy*. Copenhagen: Det Danske Selskab.
- Bentzon, K-H 1981. *Kommunalpolitikere*. København: Samfundsvideenskabeligt Forlag.

- Berglund, S; Pesonen, P med Gislason G P 1981. 'Political Party Systems'. In Allardt, E et. al. *Nordic Democracy*. Copenhagen: Det Danske Selskab.
- Berglund, S and Lindström, U 1978. *The Scandinavian Party System(s)*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergsgård, A 1937. 'Formandskapslovene opphav og udvikling'. Ingår i *Minneskrift til formannskapslovens 100-årsjubileum*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Betænkning nr 894.1980. Kommunale styrelseformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m. v. København: Schultz.
- Betænkning nr 420.1966. Kommuner og kommunestyre. København: Statens trykningskontor.
- Boll, C og Ingvarstsen, O 1988. 'Undersøgelse af kommunereformen'. *AKF-Nyt* nr 1.
- Dahlerup, D 1978. 'Women's Entry into Politics: The Experience of Danish Local and General Elections 1908-1920'. *Scandinavian Political Studies* No 2-3.
- Elklit, J 1988. *Fra åben til hemmelig afstemning*. Århus: Forlaget Politica.
- Elklit, J 1984. 'Det klassiske danske partisystem bliver til'. I Elklit, J og Tonsgaard, O (red.). *Valg og Vælgeradfærd*. Århus: Forlaget Politica.
- Gustafsson, A 1984. *Kommunal selvstyrelse*. Malmö: Liber förlag.
- Espersen, P og Harder, E 1968. *Lov om kommunernes styrelse*. København: Juristforbundets Forlag.
- Grønlie, T 1987. 'Velferdskommune og utjevningsstat 1945-1970'. I Næss, HE et. al. *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hammer, H *Lov om styret i herreds- og bykommunene*. Oslo: Sem & Stenersen.
- Hannus, A 1982. *Den nya kommunallagen*. Helsingfors: Finlands Svenska Kommunförbund.
- Harder, E 1982. *Dansk kommunalforvaltning I*. København: Juristforbundets Forlag.
- Heiskanen, I 1977. *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen*. Helsinki: Deta no 31.
- Hjellum, T 1967. *Partierne i lokalpolitikken*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hovland, E 1987. 'Grotid og glanstid 1837-1920'. I Næss, HE et. al. *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- La Cour, LF 1941. *Sogneraad og amtsraad*. København: GE Gads Forlag.
- Kaijser, F 1962. '1862 års kommunalförordningar'. Ingår i *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962*. Stockholm: Svenska Landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska Stadsförbundet.
- Kuusamäki, J 1987. 'Den kommunala demokratins utveckling och kommunalförvaltningens organisation 1875-1917'. I Gardberg, C J et. al. *Stadsväsendets historia i Finland*. Helsingfors: Finlands Stadsförbund.
- Mortensen, P B 1981. 'Den kommunale valglov'. *Økonomi og politik* nr 2.
- Næss, HE et. al. 1987. *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Palme, S U 1962. 'De första proportionella kommunalvalen'. Ingår i *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962*. Stockholm: Svenska Landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska Stadsförbundet.
- Palme, S U och Lindberg, E-F 1962. 'De första stadsfullmäktigevalen'. Ingår i *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962*. Stockholm: Svenska Landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska Stadsförbundet.
- Punttila, L A 1972. *Finlands politiska historia 1809-1966*. Helsingfors: Holger Schildts Förlag.
- Pystynen, E 1965. *Kunnan suuruus kunnallishallinnossa*. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.
- Rokkan, S 1981. 'The Growth and Structuring of Mass Politics'. In Allardt, E et. al. *Nordic Democracy*. Copenhagen: Det Danske Selskab.
- Rokkan, S 1970. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokkan, S 1966. 'Electoral Mobilization, Party Competition, and National Integration'. In LaPalombara, J and Weiner, M (eds). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Skard, T og Haavio-Mannila, E 1983. 'Mobilisering av kvinner til valg'. I Haavio-Mannila, E et. al. (red). *Det uferdige demokratiet*. Oslo: Nordisk Ministerråd.
- Soikkanen, H 1966. *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta*. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.
- Sundberg, J 1987. 'Partimedlemskapets förändrade funktioner i Finland'. *Politiikka* nr 3.
- Stjernquist, N 1966. 'Sweden: Stability or Deadlock?' In Dahl, R A (ed). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Strömberg, L och Westerståhl, J (red) 1983. *De nya kommunerna*. Stockholm: Liber Förlag.
- Thomsen, SR 1984. 'Kommunale valg: Landspolitiserig eller lokalpolitiserig?' I Elklit, J og Tonsgaard, O (red). *Valg og Vælgeradfærd*. Århus: Forlaget Politica.
- Villadsen, S 1981. 'Kommunalpolitik: I klemme mellem statsstyring, lokal legitimering og effektivitet'. *Økonomi og politik* nr 2.
- Østerud, Ø 1981. 'Configurations of Scandinavian Absolutism'. In Torsvik, P (ed). *Mobilization Center-Periphery Structures and Nation-Building*. Oslo: Universitetsforlaget.

Statistiska publikationer

- Danmark: Statistiske Meddelelser De kommunale valg löpande statistik, Amtsrådsvalgene 1935 4, 98, 1; Valgene til de kommunale råd löpande statistik, Statistiske efterretninger löpande statistik och Statistisk Årbog utgivna av Danmarks Statistik.
- Finland: Riksdagsmannavalen löpande statistik, Kommunala valen 1921-1928 i FOS XXIX

B:1, Statistiska översikter 1924 nr 5–6, Kommunalvalen löpande statistik från 1964 och Statistisk årsbok för Finland. Publicerade i Finlands officiella statistik.

- Norge: All redovisad statistik har levererats och bearbetats av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste i Bergen.
- Sverige: Kommunala valen löpande statistik från år 1919 och Statistisk årsbok för Sverige. Publicerade i Sveriges officiella statistik.

Tryckta lagar och förordningar

- Danmark: Lovbekendtgørelse 1981-04-22 nr 196 om kommunale valg og Lovbekendtgørelse 1981-04-22 nr 188 om kommunernes styrelse.
- Finland: Kommunal vallag 12.5.1972/361 och Kommunallag 10.12.1976/953.
- Norge: Lov om kommunestyrevalg og fylketingsvalg 10 juli 1925 och Lov om styret i herreds- og bykommune 12 november 1954.
- Sverige: SFS (Svensk författningssamling) 1985:203 Lag om ändring i vallagen (1972:620) och Kommunallag SFS 1977:179.

Det amerikanska presidentvalet: den evige andremannen triumferar.

I. Valkampanjen

Inte på 152 år har det hänt att en sittande vicepresident inte bara blir nominerad – för det har hänt flera gånger, senast 1960 (Nixon) och 1968 (Humphrey) – utan också vald. Martin van Buren som valdes 1836 efterträdde den mycket populära Andrew Jackson men satt bara en period, på grund av att han inte kunde bemästra den svårartade ekonomiska kris som USA alltsedan slutet av 1820-talet led av.

Det är nu många också inom hans eget parti som efter årets amerikanska presidentval förutspår att George Bush skall gå samma öde till mötes, att han skall bli en "one term president". Skälet till att man redan nu innan hans ens tillträtt vågar förutsäga en sådan framtid för Bush är dels att han aldrig ansetts särskilt färgstark =

det är faktiskt första gången sedan han satt i representanthuset som han valts i egen kapacitet; två gånger sökte han förgäves komma in i senaten i Texas, men blev besegrad, senaste gången av Michael Dukakis' vicepresidentkandidat Lloyd Bentsen. Det andra skälet är att han måste ta itu med besvärliga ekonomiska strukturproblem som Ronald Reagan inte kunnat eller velat angripa: det enorma och växande budgetunderskottet och handelsbalansen. Det är självfallet för tidigt att se hur det kan gå för George Bush. Det är visserligen sant att han alltid trots sina stora ambitioner fått stå i skuggan för andra och fått stå ut med att anses som opportunist och en typisk andremann. Men som andra kan han ju växa i ämbetet. Därom vet man givetvis nu intet, endast att Bush under åtta år lojalt tjänat Ronald Reagan trots att han nog, ehuru högerman, knappast varit så konservativ som sin principal, mera en pragmatiker än en ideolog brukar det sägas, sannolikt med all rätt.

Det var givetvis närapå en självklarhet att Bush efter åtta år som andremann i Vita huset skulle söka presidenturen efter Reagan; det föreföll nästan lika självklart att han skall bli nominerad, menade många bedömare, men på grund av hans ovan nämnda karaktäristika kanske inte vald. Men efter åtta år med den jovialiske ideologen Reagan, var det en del andra som ansåg sig kalla för att försöka konkurrera med Bush: minoritetsledaren i senaten Robert Dole, evangelisten Pat Robertson, representanthusledamoten Jack Kemp – nyhögerns ledande företrädare i kongressen – förre guvernören i Delaware Pierre Du Pont – arvtagare till den världsberömda kemikoncernen – samt förre utrikesministern Alexander Haig. Haig och Du Pont föll rätt snart ur bilden – de saknade all karisma, och i Haigs fall pengar – liksom efter ett tag Kemp, medan Dole och framför allt Robertson fortsatte kampen genom flera primärval. Man hade nog allmänt trott att den slagfärdige och stridslystne Dole från Kansas skulle ha en rejäl chans mot Bush, men trots en inledande seger när grannstaten Iowa i januari skulle utse sina delegater till det republikanska konventet i New Orleans, var Bushs grepp om partiapparaten och kassakistorna för starkt. Bush kunde, mycket tack vare förre guvernören i staten New Hampshire John Sanunus insatser, säkra segern i det första primärvalet i februari. Även om Robertson formellt stod kvar kunde Bush vid republikanernas konvent i augusti i New Orleans lätt hemföra nomineringen. Hans väg genom flertalet primärval blev en enkel promenadseger liksom således själva nomineringen. Det visade sig att vicepresidenten genom åren tillhandlat sig så många politiska skuldsedlar att han svårligen kunde besegras. Hans nomineringskampanj blev därför åtskilligt lättare än han först trott.