

Begär vi för mycket av våra lokala ledare?

Gissur Ó Erlingsson

Book Chapter

N.B.: When citing this work, cite the original article.

Part of: Att äga framtiden : perspektiv på kommunal utveckling, Eds, Josefina Syssner, Sören Häggroth, Ulf Ramberg, 2017, pp. 87-96. ISBN: 9789176854204

Copyright: The authors/Centrum för kommunstrategiska studier

Available at: Linköping University Institutional Repository (DiVA)
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-142868>



Begär vi för mycket av våra lokala ledare?

POLITISKT LEDARSKAP KOMMER med en hög prislapp. En studie omfattande 17 länder visade att man kan räkna med att tappa ungefär *tre år* i förväntad livslängd om man blir regeringschef (Olenski m.fl. 2015; jfr. Pederson & Williams 2001); och andra studier har visat att åtminstone rikspolitiker upplever högre stressnivåer än individer med jämförbara uppdrag i ett ”vanligt” yrkesarbetande liv (Every-Palmer, Barry-Walsh & Pathé 2015; Weinberg 2015; 2012; Weinberg & Cooper 2003; 1999).

Emellertid är kunskapen om lokala toppolitiker bristfällig. Med tanke på hur viktigt det är att attrahera individer med rätt kompetens till den här typen av uppdrag, liksom hur avgörande det är att toppolitiker har förmågan att hålla huvudet kallt för att fatta förnuftiga beslut, stämmer de internationella resultaten till eftertanke. Hur mår våra lokala politiska ledare? Vilken arbetsmiljö erbjuds de? Syftet med föreliggande kapitel är att, utifrån dessa frågor, kritiskt resonera om svenska hel- och deltidsengagerade politikers arbetsförhållanden.

Hög arbetsbelastning och mentalt påfrestande

Samtidigt som dessa politiker är den kommunala demokratins ryggrad, möts den kommunala nivån och dess institutioner i särskilt hög utsträckning av misstro från allmänheten (jfr. Erlingsson 2017; Möller 2000: 38f). En ytterligare indikation på att uppdraget är tufft är att det finns en viss omsättning på dem: siffror från Statistiska centralbyrån visar att 77 hel- och deltidsarvoderade lämnade sitt uppdrag i förtid 2007–2010, och att

96 gjorde det 2011–2014. Saken är begränsat utforskad, och därför är kunskapen om varför toppolitiker hoppar av i förtid låg.

Lite vet vi dock. I journalistisk rapportering har vi sett hur vissa antytt hur mentalt påfrestande det är att ha ett uppdrag där man på heltid lever i konflikt; att man får allt svårare att lita på såväl meningsmotståndare som partikamrater. Ett avhoppat kommunalråd uttryckte det som att: ”När man får tillräckligt många knivar i ryggen börjar man värdera, var är det värt att hålla på?” (Dagens Samhälle 2017a). Mycket riktigt antyder forskning att uppdraget som till exempel kommunstyrelseordförande gör att man med tiden blir litet socialt isolerad. I en närstudie av 20 kommunalråd drar Nilsson (2001: 186) slutsatsen att kommunalråd kan känna sig som ”den ensamaste varelsen i hela universum”, att de ”uttrycker starka ensamhetskänslor” och ”aktar sig för att lita på andra”. I sin detaljerade fallstudie, då han intensivt ”skuggade” ett kommunalråd under en händelserik och skandalpräglad tvåveckorsperiod, tecknar Wrenne (1997) en liknande bild.

Tilltagande social isolering är en sak, dålig arbetsmiljö en annan. I sentida journalistisk rapportering har vi sett att några toppolitiker som hoppat av sitt uppdrag i förtid angett ”en fruktansvärd arbetsmiljö” som orsak till avhoppet (Dagens Samhälle 2014). Andra har vittnat om hur uppdraget bidragit till att de drabbats av panikångest och alkoholproblem, samt hävdatt att politiken utgör en högriskmiljö för ohälsa av alla slag (Dagens Samhälle 2015).

Till social isolering och oreglerad arbetsmiljö kommer också tung arbetsbelastning. I linje med Wrennes iakttagelse (1998) om hur gränserna mellan privatliv och yrkesliv tycks lösas upp för kommunstyrelseordförande, har vissa sagt att ”man egentligen aldrig är ledig” (Sydsvenskan 2016). Den tunga arbetsbelastningen bekräftas av en enkätundersökning av svenska kommunstyrelseordförande, där de uppger att de i snitt arbetar cirka 57 timmar i veckan. Som ett kommunalråd uttryckte det när han avgick efter mindre än två år på posten: ”Du måste lägga ner mer än hundra procent, du ska vara här hela dagarna och det är alltid någon som vill träffa dig på kvällar och helger också” (Göteborgsposten 2013).

Knappast överraskande finns en föreställning om att uppdraget skapar ett närmast hopplöst ”livspussel”, och mycket riktigt har en undersökning visat att skilsmässor är särskilt överrepresenterade bland kvinnliga toppolitiker (Folke & Rickne 2016).

Hot och våld mot person och familj

Intimt förbunden med arbetsmiljö är frågan om hot och våld. Vid upprepade tillfällen har Brottsförebyggande rådet genomfört *Politikernas trygghetsundersökning* (t.ex. BRÅ 2015b). I den senaste mätningen uppgav ungefär tre av tio förtroendevalda att de utsatts för hot och våld i samband med sitt politiska förtroendeuppdrag.

Tydligt är att kommunstyrelseordförande blir utsatta betydligt oftare än framför allt fritidspolitiker. Här uppges 62 procent att de utsatts för hot och våld (jfr. BRÅ 2015a); och hoten tycks särskilt riktas mot kvinnliga toppolitiker (Dagens Samhälle 2017b). Detta kan få olika effekt på olika individer. Ett par exempel är på sin plats.

I ett blogginlägg daterat 22 december 2015, gjorde Nyköpings kommunalråd iakttagelsen att det han är allra mest rädd för i sitt uppdrag, är att familjen ska komma i kläm, och att: ”det gör de redan på det sättet att jag inte alltid är hemma så mycket som jag vill eller borde vara” (Granström, 2015). Därefter, att den lokala revyn plockat in hans fru i en sketch och att familjen därmed dragits in i offentligheten som följd av hans uppdrag. Därvid kom han fram till han slutsatsen:

Om mig kan man skämta eller skriva vad som helst, det får jag tåla. Men när min familj som inte finns i offentligheten, som lever sina egna liv, dras in på grund av mig då börjar jag fundera på om det är värt att hålla på med det jag gör.

Vi har nyligen också sett hur regelrätta hot mot politiker lett till avhopp. För att bara ta två exempel: I december 2016 lämnade en kommunstyrelseordförande i en skånsk kommun sitt uppdrag efter en längre tid av förföljelse, som bland annat kulminerade i att hans bild eldades upp (Skånska Dagbladet 2016), och i januari 2015 lämnade en ordförande i barn- och

utbildningsnämnden i en östgötsk kommun sitt uppdrag efter hot från inte mindre än två olika personer.

Ett av bekymren: det är ett uppdrag - inte ett yrke

Att vara kommunstyrelseordförande är förstås inte det enda eller sannolikt ens det allvarligaste riskyrket man kan inneha. Men, det som skiljer uppdraget som kommunstyrelseordförande från andra utsatta positioner i samhället, är att det är ett *förtroendeuppdrag*. Det är faktiskt inte ett yrke. Till skillnad från exempelvis lärare, poliser, brandmän och allmänläkare saknar de en formell utbildning för sitt uppdrag, och en utbildning för uppdraget kan man egentligen inte heller ha. Vad en kommunstyrelseordförande har för uppgifter kan nämligen variera från kommun till kommun, och avgörs inte sällan av informella överenskommelser dels med kommunchef, dels med oppositionsråd, dels med kommunfullmäktiges ordförande; men också i varierande grad med ordförandena för facknämnderna.

Att uppdraget som kommunstyrelseordförande inte är ett yrke gör också att det saknas en viss grundtrygghet i anställningen. Reglerna varierar från kommun till kommun och är heller inte helt uppenbara avseende vad som gäller vid sjukdom, när man blir förälder och hur rätten till semester ser ut, och vem man vänder sig till om man behöver stöd vid arbetskada. Som uppmärksammades i rapporten *Villkor för förtroendevalda* (2015: 10f), är skillnaderna stora vad dessa saker beträffar kommuner emellan:

Nära hälften av kommunerna/landstingen/regionerna erbjuder hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda som förhindras att fullgöra sitt uppdrag med anledning av föräldraledighet, sjukskrivning eller annat skäl, möjligheten att vara ledig och en vikarie utses i dess ställe. En tredjedel av respondenterna uppger att ledighet med anledning av föräldraledighet, sjukskrivning eller andra skäl inte är reglerat och 20 procent uppger att det löses på annat sätt.

Ett liknande problem uppmärksammas i SKL-rapporten *Hot och våld mot förtroendevalda* (SKL 2014). Där påpekas självklarheten att förtroende-

valda måste kunna lita på att de får stöd och hjälp om de utsätts för hot och våld. Men, samtidigt är det mycket oklart vem som äger en hel- eller deltidspolitikers arbetsmiljöansvar. En tydlig indikation på problemets aktualitet är att cirka sex av tio kommunstyrelseordförande har fått motta hot om våld; men att samtidigt bara var tredje kommun har en plan för att förebygga detta problem. Det är uppenbart att arbetsmiljöansvaret är otydligt, vem som bär det och vad det inkluderar, och detta i sig skapar en otrygg situation för våra lokala politiska ledare. Det är inte lyckat. För, inte bara skulle en tydligare och bättre ordning ha potential att minska riskerna för förtida avhopp samt potentiellt stärka den allmänna psykosociala hälsan hos ledande lokalpolitiker; den skulle också göra uppdraget mer attraktivt.

Slutdiskussion

Det finns mycket som talar för att frågan om ledande politikernas arbetsmiljö inte tas på det allvar som den förtjänar. Så, frågan är vad vi ska ta med oss från framställningen. Först och främst insikten: att vara kommunstyrelseordförande är en samhällsbärande funktion. I princip samtliga mätningar som gjorts pekar ut kommunstyrelseordföranden som den som har mest "makt" och "inflytande" i svenska kommuner (t.ex. Erlingsson & Öhrvall 2017). Det får anses vara en tämligen inflytelserik och maktfull position givet kommunernas roll i det svenska politiska systemet. Bland annat utverkas ungefär 20–25 procent av svensk BNP på kommunal nivå, man har betydande ansvar för verksamheter som vård, skola och omsorg, och vidare har kommunerna arbetsgivaransvar för över 750 000 individer.

Att det är en samhällsbärande funktion gör det angeläget att lämpliga och kompetenta personer attraheras dit av så att säga "rätt" skäl. Redan i dag finns indikationer på att utbudet av uppdragsvilliga är skralt (se t.ex. Erlingsson med flera 2015). Möjligen har det att göra med att uppdraget, åtminstone på papperet, ser ut att kosta mer än det smakar. Kommunstyrelsens ordförande är ansiktet utåt för en stor och viktig arbetsgivare: kommunen. Vederbörande är dessutom ytterst politiskt ansvarig för verk-

samheter som invånarna är starkt engagerade i, till exempel skolan och äldreomsorgen. Exponeringen är dessutom hög och krav finns på ständig tillgänglighet. Till detta kommer förväntningar, krav och önskemål från egna partimedlemmar, men också från såväl eventuella samarbetspartier liksom oppositionspartier. Kommunstyrelseordförande uppger att de jobbar uppemot 60 timmar i veckan samtidigt som deras medianinkomst ligger på runt 55 000 kronor, vilket kan jämföras med kommunchefers löner som ligger cirka 20 000 över den summan. Med andra ord, ett omfattande ansvar med stor exponering, hög arbetsbelastning, dålig arbetsmiljö och relativt sett inte allt för hög ersättning. Till detta kommer en situation där misstro från omgivningen i många fall är vanligt, och trakasserier, hot och våld en del av vardagen för många.

Mot den här bakgrunden har vi ett ansvar att skapa drägligare villkor, arbetsmiljö och enhetlig och förutsägbar struktur runt kommunstyrelseuppdraget. Antagandet är att om arbetsvillkoren och arbetsmiljön, och förutsättningarna i övrigt, är så pass tuffa, kommer vi långsiktigt få svårt att rekrytera individer till dessa uppdrag, (alternativt, att olämpliga individer med oönskade incitament hittar dit) liksom tappa dem som i dag sitter där men upplever att uppdraget är allt för påfrestande.

Svagare skydd i brottsbalken

Vad kan och bör göras? Efter attentatet mot den skånska kommunstyrelseordföranden påpekade företrädare för Kommunförbundet Skåne (2016) att lagstiftningen faktiskt *försvagat* skyddet för förtroendevalda då en ändring gjordes i brottsbalken sommaren 2016. Enligt ändringen i brottsbalken, skriver de, ska brottet nu rikta sig mot "en tjänsteman" för att betraktas som extra allvarligt, istället för som den tidigare formuleringen: "en tjänsteman eller förtroendevald". Företrädarna för Kommunförbundet Skåne konstaterar att detta är olyckligt och bör ändras tillbaka:

Det är ett steg åt fel håll jämfört med den utvecklingen vi ser i vissa delar av samhället. Det är olyckligt att det ens ska behövas, men det är en självklarhet att vi som förtroendevalda ska ha samma skydd

i lagen som övriga myndighetsutövare, annars riskerar samhället att stå utan företrädare.

Lena Micko (2016) upprepade budskapet, att lagstiftaren genom den språkliga ändringen tagit bort det enda förstärkta rättsliga skydd som kommunpolitiker har haft, och vädjade till regeringen: ”Urholka inte skyddet för de förtroendevalda när det snarare behöver förstärkas.”

Så, en sådan lagändring är en sak som skulle kunna vara en åtgärd för att stärka skyddet för förtroendevalda. Men kommunerna själva har också ett ansvar, som till exempel SKL (2014) uppmärksammar. Kommunerna behöver bli bättre på att systematiskt arbeta med att förebygga, liksom hantera trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. En viktig del av arbetet, som inte tycks ingå i dag, är att varje kommun upprättar handlingsplaner och arbetar aktivt med utbildningar i frågan. En annan del är att tydliggöra arbetsmiljöansvaret, varvid man skriver att

förtroendevalda måste kunna lita på att de får stöd och hjälp om de utsätts för hot och våld. Därför krävs det en mer systematisk samverkan mellan kommuner/landsting, partierna och polisen för att klara ut vad varje part gör för att både förebygga och hantera hot och våld när det uppstår.

Så finns andra, mer vardagliga och jordnära frågor i hel- och deltidsarvoderade politikernas arbetsmiljö, till exempel vad som gäller vid sjukskrivning eller föräldraledighet. Den senaste demokratiutredningen (SOU 2016:5) för här ett resonemang om behovet av åtgärder på området. Utgångspunkten här är att vi, för att kunna attrahera kompetenta människor till tunga förtroendeuppdrag, måste erbjuda vettiga villkor till hel- och deltidsengagerade kommunpolitiker. Utredarna konstaterar att det måste finnas en ordning som möjliggör för hel- eller deltidsengagerade att vara föräldralediga och sjukskrivna och att man efter ledighet och sjukskrivning ska kunna återgå till sitt uppdrag, samt att man ”anser att bristen på reglering i detta avseende inte är rimlig”.

Referenser

- BRÅ (2015a). *Hot och våld: Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- BRÅ (2015b). *Politikernas trygghetsundersökning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Dagens Samhälle* (2014). "60 kommuntoppar har hoppat av i förtid: Fruktansvärd arbetsmiljö och maktskiften viktiga skäl".
- Dagens Samhälle* (2015). "Ensamheten drev dem mot missbruk".
- Dagens Samhälle* (2017a). "Knivar i ryggen bakom M-avhopp".
- Dagens Samhälle* (2017b). "Två av tre kvinnliga toppolitiker hotas".
- Erlingsson, G. Ó. och Öhrvall, R. (2017) *Fullmäktigeledamoten och mandatperioden*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Erlingsson, G. Ó. (2017) *Svenskens sviktande kärlek till kommunnivån, i Andersson, U. med flera [red.] Larmar och gör sig till*. Göteborg: SOM-institutet.
- Erlingsson, G. Ó., Fogelgren, M. och Öhrvall, R. (2015). *Att ta plats i politiken*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Every-Palmer, S., Barry-Walsh, J. och Pathé, M. (2015) Harassment, stalking, threats and attacks targeting New Zealand politicians: A mental health issue, *Australian & New Zealand Journal of Psychiatry* 49(7), 634-641.
- Folkbladet* (2015) "Politiker avgår efter hot", 2015-01-28.
- Granström, U. (2015). "Om uppdraget, familjen och revyn", <http://urban-granstrom.se/?p=836>
- Göteborgsposten* (2013). "Därför avgår Sylvan som kommunalråd", 2013-01-17.
- Kommunförbundet Skåne (2016). "Skåne står enat för demokratin", uttalande 2016-12-15, <http://kfsk.se/blog/nyheter/skane-star-enat-for-demokratin/>
- Lundqvist, D. (2013) *Psychosocial Work Conditions, Health, and Leadership of Managers*. Linköping: Linköping University.
- Micko, L. (2016) Hot mot förtroendevalda är ett hot mot demokratin, de-

- battinlägg, *Svenska Dagbladet* 2016-12-05.
- Möller, T. (2000) *Politikens meningslöshet*. Malmö: Liber.
- Nilsson, T. (2001) *Den lokalpolitiska karriären. En socialpsykologisk studie av tjugo kommunalråd*. Växjö: Växjö University Press.
- Olenski, A. R., Abola, M. & Jena, A. (2015) Do heads of government age more quickly? Observational study comparing mortality between elected leaders and runners-up in national elections of 17 countries, *The BMJ*.
- Pederson, W. D. & Williams, F.J. (2001) America's presidential triumvirate: Quantitative measures of character, I Fishman, E., Pederson, W.D. & Rozell, M.J. (reds.) *George Washington: Foundation of presidential leadership and character*. Westport: CT.
- Rickne, J. & Folke, O. (2016) *Vertikal ojämlikhet i kommunpolitiken*. Underlagsrapport till 2014 års Demokratiutredning. <https://demokratiutredningen.files.wordpress.com/2015/04/folke-rickne-vertikal-ojck3a4m-likhet-i-kommunpolitiken.pdf>
- SCB 2015. *Folkvaldas villkor i kommunpolitiken*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- SKL (2014). *Hot och våld mot förtroendevalda*. SKL: Sveriges kommuner och landsting.
- Skånska Dagbladet* (2016). "Politikern avgår efter attentat och nazisthot", 2016-12-13.
- SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden*. 2014 års Demokratiutrednings slutbetänkande. Stockholm: Kulturdepartementet.
- Sydsvenskan* (2016). Man är egentligen aldrig ledig.
- Villkor för förtroendevalda: ersättnings- och arbetsvillkor för förtroendevalda i kommuner, landsting och regioner* (2015). Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Weinberg, A. (2015). "A longitudinal study of the impact of changes in the job and the expenses scandal on UK national politicians' experiences of work, stress and the home-work interface", *Parliamentary Affairs* 68, 248–271.
- Weinberg, A., (ed) (2012) *The psychology of politicians*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Weinberg, A. & Cooper, C.L. (2003) "Stress among national politicians elected to Parliament for the first time", *Stress and Health* 19, 111-117.
- Weinberg, A. & Cooper, C.L. (1999) "Workload, stress and family life in British Members of Parliament and the psychological impact of reforms to their working hours", *Stress Medicine* 15, 79-87.
- Wrenne, P. (1998) *Kontakter och förankring: En studie av kommunstyrelsens ordförande*. Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet.