

Regionpolitiker i Skandinavien Kontakter och representationsstilar

Av STIG MONTIN OCH JOHAN MÖRCK

The aim of the article is to show the similarities and differences between political roles at regional level in Scandinavia (Council politicians in Denmark, Norway and Sweden). The subjects studied are competition and privatisation, international contacts, contacts with the state and business, and relationships with the general public. International contacts are more common in Denmark and Sweden than in Norway. Danish regional politicians are more business-oriented than their neighbours. State control has increased, especially in Denmark and Norway. There is more prominent political individuality in Denmark than in Norway and Sweden. Regional politicians in Denmark are more likely to follow their own political views than follow the views of the electorate or party.

Inledning

Den skandinaviska kommunforskningen har till största delen orienterat sig mot den lägsta nivån, det vill säga primärkommuner. Den politiska mellannivån i Skandinavien, det vill säga amter, fylken och landsting, har av olika skäl inte varit lika intressant. Möjligen kan det bero på att det är just en mellannivå och därmed varken förknippats

med nationell politik eller med den mer medborgarnära lokala politiken. I samband med det ökade intresset för "regionalisering" tycks trenden ha vänt. Inte minst statsvetare har i ökad utsträckning vänt blickarna mot den förändring av den politiska mellannivån som sker och förväntas ske. Ett skäl till det ökade engagemanget är att regionerna (vilket oftast är amter, fylken och

län) utsätts för reformer. Framför allt gäller det i Sverige och Norge, låt vara med olika syften och innehåll.

I samband med denna uppmärksamhet som den regionala nivån fått i Skandinavien finns det anledning att lite närmare granska politikerrollen i regionkommunerna. Det finns få studier av vad det innebär att vara regionkommunpolitiker i Skandinavien vilket innebär att det jämförande material som presenteras i denna artikel är ganska unikt i sitt slag. Artikeln bygger huvudsakligen på en studie som genomförts gemensamt av danska, norska och svenska statsvetare¹.

Vi inleder artikeln med att översiktligt beskriva likheter och skillnader mellan de tre ländernas regionala organisation. Efter det diskuteras några tendenser i samhällsutvecklingen i allmänhet och inom det kommunalpolitiska området i synnerhet som kan tänkas påverka de regionkommunala politikernas kontaktmönster och deras värdering av olika kontakter. Därefter redovisas resultat från enkätundersökningen. Slutligen förs en diskussion kring vilket mönster som framträder i svaren från regionpolitikerna.

Några skillnader och likheter i den regionala organisationen

I de flesta komparativa studier där de skandinaviska länderna är inkluderade behandlas de som en enhet med mycket likartade politiska system och tillhörande samma förvaltningsmodell. Trots

många likheter finns det vid en närmare granskning avgörande faktorer och detaljer som skiljer länderna åt. Den kommunala mellannivån är inget undantag. Det finns månghundraåriga traditioner bakom såväl fylken som amter och landsting men utvecklingen mot de moderna institutioner de är idag kan i någon mån sägas ha sin startpunkt under 1800-talets mitt. I Sverige inrättades landstingen 1862 genom kommunalförordningen. Landstingen hade till en början en mängd olika uppgifter av varierande slag och sjukvården utgjorde då inte en lika stor andel av verksamheten som den gör idag. Landstinget var redan från början ett regionalt självstyrande organ vid sidan av den lokala nivån. Traditionen med direktvalda politiker sträcker sig ända tillbaka till 1862.

I Danmark var amtskommunernas ansvar (och kompetens) till en början relativt begränsat till skillnad från de svenska landstingen. Deras självstyre var heller inte helt självklart då de styrdes av en statlig prefekt. Deras ansvarsområden var också ganska begränsade. 1933 infördes direktval av amtskommunens politiker även om det på grund av vissa övergångsregler kom att dröja några år tills det var genomfört i alla Danmarks amter. Även de norska fylkeskommunerna hade ett relativt begränsat självstyre när den rättsliga grunden lades för fylkeskommunerna 1937 (formannskapslovene). De betraktades vid den tiden huvudsakligen som en stödorganisation avsedd för att underlätta samarbetet mellan landsbygdskommunerna inom fylkena. Direktval av fylkespolitiker infördes så

sent som 1976.

Ansvars- och kompetensfördelning mellan stat och kommun på regional nivå skiljer sig mellan länderna men sjukvården utgör den största andelen i samtliga tre länder (Danmark cirka 50 procent Norge 59 procent och Sverige cirka 75 procent). De svenska landsingen domineras således mer av ett verksamhetsområde än övriga regionkommuner i Skandinavien.

En annan i sammanhanget intressant skillnad är placeringen av ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken. Här avviker Danmark mest från det gemensamma mönstret då de regionala utvecklingsuppgifterna helt och hållet är en amtskommunal angelägenhet. Både beslutanderätt och finansiering ligger hos amtskommunerna. I Norge delas detta ansvar mellan statliga och kommunala myndigheter på regional nivå. Utvecklingsansvaret ligger hos fylkeskommunerna men utvecklingsresurserna finns hos statliga myndigheter. Hitintills har den regionala utvecklingspolitiken uteslutande varit en statlig angelägenhet i Sverige. I och med iscensättandet av regionförsöken har det skett en förändring mot att överföra utvecklingsansvaret till de folkvalda församlingarna på regional nivå. Detta är också en förändring som förespråkas av bland annat Svenska kommunförbundet och landsförförbundet.

Ytterligare en skillnad länderna emellan är regionkommunernas relation till staten på regional nivå. Danmark har en relativt liten statsförvaltning på regional nivå med huvudsakligen myndighetsuppgifter. Under de se-

naste 30 åren har decentralisering varit ett viktigt inslag i de förändringar som skett. Det har bland annat inneburit en minskad statlig inblandning i kommunala angelägenheter. Den statliga amtsförvaltningen har fortfarande en viktig roll, men huvudsakligen som tillsynsmyndighet vilket bland annat innebär kontroll av de kommunala beslutens laglighet. Även om centralstaten har flera tillsynsmedel utövas kontrollmakten återhållsamt. Centralmaktens roll kan sägas ha ändrats från övervakande till samordnande och rådgivande (Sandberg och Ståhlberg 2000). I Norge är fylkeskommunernas autonomi betydligt mer begränsad, bland annat genom den statliga detaljstyrningen av fylkeskommunernas obligatoriska åtgärderna. Staten på regional nivå är också jämfört med Danmark, förhållandevis stor med ett starkt fylkesmannaämbete som kompletteras av flera sektorsmyndigheter. Sedan 1980-talets mitt har den regionala staten, fylkesmannen, fått ökad betydelse. Norge avviker även från de övriga länderna genom statens kontroll över den kommunala ekonomin. Statsbidragen är i större utsträckning öronmärkta än i de andra länderna (SOU 1999:116).

I Sverige är länsstyrelsen relativt stor, i förhållande till dess motsvarighet i Norge och Danmark, och har ganska omfattande ansvar och kompetens. Det representerar en del av den historiska skillnad som finns mellan den dansk-norska och den svensk-finländska förvaltningstraditionen (Lindblad, Wahlbäck och Wiklund 1974). Länsstyrelsen leds av en lekmannastyrelse som utses av landstinget men med landshöv-

dingen som ordförande. Av den anledningen skulle man kunna säga att det råder en överlappning mellan stat och kommun på regional nivå. I och med initierandet av de statligt sanktionerade regionförsöken och en våg av ökad tilltro till regionen som politisk demokratisk enhet har det skett en förskjutning i den regionala maktbalansen, från stat till regioner och kommuner (Sandberg och Ståhlberg 2000). Vid sidan om de statliga regionförsöken pågår en uppsjö av aktiviteter för att stärka den regionala autonomi (SOU 2000:85, sid 136ff).

Ännu en skillnad länderna emellan som här kan vara intressant och relevant att belysa är politikertätheten på den kommunala mellannivån där länderna skiljer sig åt. I Sverige är antalet politiker per invånare störst nära följt av Norge. I Danmark är antalet politiker per invånare minst. Det genomsnittliga antalet medborgare per politiker är i Danmark 13 904, det vill säga mer än dubbelt så stort som Sverige (5 183) och Norge (4 927). Länderna skiljer sig också åt vad gäller politikernas förutsättningar för att bedriva politiskt arbete. Medan regionpolitikerna i Norge och Sverige till stor del består av deltidsengagerade politiker utgörs amtsförsamlingarna i Danmark till stor del av heltidsengagerade politiker, även om de formellt inte är det.

Den regionala omvandlingen i de nordiska länderna som för närvarande pågår kan lite förenklat sägas handla om hur kompetens och ansvar skall fördelas mellan dessa tre nivåer och under vilka former som dessa sedan skall bedrivas. Utvecklingen av mellannivån

i de nordiska länderna har dock lite olika karaktär. I alla länder handlar det visserligen om att skapa en bättre och tydligare struktur med klara ansvars- och kompetensområden, men det kan ske på olika sätt och i olika omfattning. I Danmark har situationen än så länge kännetecknats av strävan efter interna rationaliseringar snarare än större reformer med nya uppgifts- och områdesindelningar även om en sådan diskussion också förs. I takt med att omvärlden förändrats har också sakfrågorna i regionpolitiken gjort det. Det har gett upphov till en diskussion om hur traditionella roller och relationer kan anpassas till utvecklingen. Klart är dock att amtskommunerna i Danmark har ett mer renodlat ansvar för den regionala utvecklingspolitiken än sina motsvarigheter i de skandinaviska grannländerna.

Medan det i Sverige pågår en debatt om hur den regionala nivån kan stärkas med avseende på regional utvecklingspolitik förefaller debatten i Norge mer handla om fylkeskommunernas existens över huvud taget. Det är således områdesindelningen som står högt på dagordningen, inte funktionsindelningen (se bland annat Baldersheim och Ståhlberg 1998, SOU 1999:116). Det finns ett starkt ifrågasättande av fylkeskommunens existens och det är många som vill se den avvecklas istället för utvecklas. Ledningen för Arbeiderpartiet menar till exempel att ansvaret för sjukhusen bör överföras till staten och att dagens fylkeskommuner kan slås samman till större enheter (Baldersheim och Torsteinsen 2000). Syftet med eventuell reformering av område-

sindelningen i Norge handlar inte om att stimulera den regionala utvecklingspolitiken utan om att stärka den statliga styrningen av regionerna. De norska fylkena har i själva verket förlorat en stor del av sin näringspolitiska roll. I Sverige kännetecknas den regionala omvandlingen av både en områdes- och uppgiftsomvandling. Sökandet efter en stark och självständig mellannivå är tydligt och det finns en stor politisk enighet och tilltro till stärkandet av demokratiskt styrda regionala institutioner.

Utvecklingstendenser och frågeställningar

En framträdande tendens som uppmärksammas på både nationell och lokal nivå är en ideologisk förändring i riktning mot liberalt marknadstänkande. Avreglering, decentralisering, konkurrensstimulans, viss privatisering och kundorientering är viktiga ingredienser i samtida styrningsfilosofier (som oftast går under beteckningen New Public Management). Nya styrformer utvecklas, till exempel mål- och ramstyrning, kontraktstyrning och nya former av budgetstyrning. Produktion av skattefinansierade tjänster sker i allt större omfattning av olika privata arrangörer såsom privata företag och olika typer av kooperativ. Ett mer marknadsorienterat styrsystem (konkurrensutsättning och privatisering) förväntas leda till ökad valfrihet, kvalitet, produktivitet och effektivitet. Dessa tankegångar genomsyrar förvaltnings-

politiken i hela Norden, men något svagare i Norge och Danmark än Sverige (Hansen 1999, Klausen och Ståhlberg, red 1998, Øgård 1999). Svenska lands-ting gjorde i allmänhet under 1990-talet omfattande förändringar i riktning mot olika former av marknadsstyrning och de ideologiska spänningarna kring konkurrens och privatisering förefaller ha tonats ned till förmån för ett mer pragmatiskt förhållningssätt (SOU 1996:169). I den nationella debatten i Sverige framstår dock höger-vänsterdimensionen tydligt, framför allt när det gäller huvudmannskapet för akutsjukvården. *Mot denna bakgrund kan förväntas att det bland de skandinaviska regionpolitikerna finns tydliga ideologiska skillnader rörande privatisering men kanske mindre av detta när det gäller konkurrensutsättning.*

En tredje tendens är internationaliseringen och regionaliseringen. Det råder delade meningar om det verkligen är så att internationaliseringen är mer omfattande nu än tidigare, men det finns påtagliga tecken på att nationernas roll har förändrats, inte minst i samband med bildandet och utvidgningen av Europeiska Unionen. Regionalt samarbete över nationsgränserna ökar. Begrepp som "paradiplomati" och "mikrodiplomati" syftar på situationer där aktörer på lokal och regional nivå agerar tillsammans med andra aktörer på den internationella arenan (Larsson 1999). Danmark har varit medlem i EU sedan början av 1970-talet och Sverige sedan mitten av 1990-talet medan Norge inte är medlem i EU. *Mot den bakgrunden kan förväntas att de internationella kontakterna är vanligare bland danska*

och svenska regionpolitiker än norska.

En fjärde tendens som framträder i nutida debatt och forskning om politisk styrning är att formerna och villkoren förändrats "från government till governance". I korthet står det för ökade inslag av offentligt-privat samarbete, politikutformning i nätverk snarare än i hierarkier och minskad eller åtminstone en annorlunda roll för centralstaten, mer samordning än styrning och så vidare (se till exempel Pierre och Peters 2000). Är en sådan utvecklingstendens påtaglig i de skandinaviska regionerna borde det återspeglas i regionkommunpolitikernas erfarenheter. *Således kan man förvänta sig t ex att representanter för privata näringslivet har stor betydelse för politikens utformning och att den statliga styrningen tenderar att minska.*

Ytterligare en tendens är individualiseringen. Den har flera dimensioner. En av dessa utgörs av förändrade värderingar bland medborgarna. Vissa forskare menar att det sker en successiv värdeförskjutning. Från att tidigare ha värnat om kollektiva lösningar, ekonomisk tillväxt och i övrigt modernt framåtskridande som viktiga värden har det successivt skett en förskjutning bland medborgarna mot så kallade post-moderna värderingar. Dessa värderingar handlar bland annat om att värna om sina egna personliga livsprojekt och god miljö ses som viktigare än ekonomisk tillväxt. Inte minst de skandinaviska länderna sägs vara post-moderna i dessa avseenden (Ingelhart 1997). Den svenska Maktutredningen drog för drygt tio år sedan slutsatsen att folk i allmänhet mer än tidigare vär-

desatte förmågan att komma fram till en egen ståndpunkt oberoende av andra (SOU 1990:44). I detta sammanhang kan man tala om politisk individualisering och minskad tilltro till och samhörighet med de traditionella demokratiska institutionerna och organisationerna (Johansson 1999a, Rothstein 2000). Folk organiserar sig, men numera oftare tillfälligt och i mer sakfrågeorienterade rörelser utanför de etablerade politiska organisationerna.

Är denna politiska individualisering generell borde det också märkas bland Skandinaviens regionkommunpolitiker. För politikerna kan individualiseringen betyda att de i stor utsträckning själva formar sina politiska ståndpunkter och partikollektivets betydelse tenderar att minska. Medborgarnas och ens egen uppfattning om vilka lösningar som är de mest rimliga i olika politiska frågor kan få större inflytande än partiets ställningstagande. *Framstår de skandinaviska regionpolitikerna som politiska individualister, medborgarföreträdare eller som partiombud?*

Konkurrensutsättning och privatisering

En tydlig tendens inom förvaltningspolitiken är den tilltagande marknadsorienteringen. Denna kan ta sig olika uttryck men ett centralt inslag är strävan att skapa konkurrens. Att konkurrensutsätta verksamheten antas leda till ökad produktivitet och kvalitet. Vi har därför frågat om politikernas inställning till en mer marknadsorienterad

verksamhet i regionerna, nämligen konkurrensutsättning och privatisering. Svare fördelningen visar att ungefär hälften av de svarande instämmer i påståendet att flera verksamheter inom regionen bör konkurrensutsättas (Danmark: 49 procent, Norge: 45 procent och Sverige: 53 procent). Andelen som instämmer i att flera av verksamheterna bör privatiseras är dock färre (Danmark: 35 procent, Norge 33 procent samt Sverige: 42 procent). Om vi bara ser till denna svare fördelning kan det tas som en indikator på att dessa ingredienser i New Public Management fått

ett relativt utbrett stöd bland Skandinaviens regionpolitiker. Frågan om konkurrensutsättning och privatisering är emellertid fortfarande starkt ideologiserad. Det framgår om vi fördelar andelen eniga i de aktuella påståendena efter partitillhörighet. För enkelhetens skull har vi ställt de två största partierna i respektive land mot varandra, det vill säga Socialdemokratiet och Venstre i Danmark, Arbeiderpartiet och Høyre i Norge samt Socialdemokraterna och Moderaterna i Sverige. I tabellerna 1 och 2 kallas dessa för "socialdemokrater" respektive "moderater".

Tabell 1. Andel (procent) inom de två största partierna som anser att det bör ske mer konkurrensutsättning

	Socialdemokrater	<i>n</i>	Moderater	<i>n</i>
Danmark	37	87	93	70
Norge	17	203	98	97
Sverige	22	401	99	205

Tabell 2. Andel (procent) inom de två största partierna som anser att det bör ske mer privatisering

	Socialdemokrater	<i>n</i>	Moderater	<i>n</i>
Danmark	7	85	68	68
Norge	6	203	94	96
Sverige	6	401	97	205

När det gäller attityder till privatisering av den regionalkommunala verksamheten är de socialdemokratiska respektive borgerliga partierna påtagligt samstämda. Här råder det ingen tvekan om vad som är höger och vänster i politi-

ken. Privatiseringsfrågan förefaller således vara lika ideologiskt laddad i de tre skandinaviska länderna. Anmärkningsvärt är dock att det är relativt få inom Venstre i Danmark som anser att det bör ske mer privatisering. Vad gäl-

ler konkurrensutsättning (udlicitering) framträder också vissa nyansskillnader som är värda att uppmärksamma. Andelen socialdemokrater i Danmark som är positiva till konkurrensutsättning är betydligt större än i Norge. Svenskarna hamnar i en mellanposition.

Internationella kontakter

Inledningsvis pekade vi på den framväxande internationalisering som en viktig tendens i samhällsutvecklingen. Behovet av och förväntningarna på regionpolitikernas internationella engagemang har ökat. Vilka kontakter har regionpolitikerna med andra regioner i världen? Resultatet redovisas i tabell 3.

Tabell 3. Hur stor andel av regionpolitikerna har kontakter med andra regioner och EU-institutioner (procent)?

	Danmark	Norge	Sverige
Andra regioner i Norden	23	28	31
Regioner i andra EU-länder	27	17	25
Institutioner inom EU	14	6	13
Regioner i Östeuropa	18	8	11
Regionen i Baltikum	15	12	18
Regioner i andra delar av världen	4	4	5
N=	241	606	1077

Inte helt oväntat är kontakterna med regioner inom EU samt EU-institutionerna oftare förekommande i Danmark och Sverige än i Norge. Danmark har varit EU-medlem sedan början av 1970-talet medan Sverige varit medlem sedan mitten av 1990-talet (medan Norge inte är medlem i EU). Det talar för att andelen amtspolitiker med kontakter med övriga EU-länder och EU-institutioner skulle vara högre än bland landstingspolitikerna i Sverige, men så är tydligen inte fallet.

Kontakterna är mer flitigt förekommande bland heltidspolitiker än bland

fritidspolitiker. Det gäller för samtliga tre länder. Det är cirka dubbelt så vanligt bland heltidspolitikerna i Norge och Sverige att ha kontakter med andra regioner. Skillnaden är inte lika stor i Danmark. Det bör i detta sammanhang påpekas att antalet amtspolitiker i Danmark är relativt få, jämfört med Norge och Sverige. En annan viktig faktor i detta sammanhang, och även i andra sammanhang där det handlar om tidsförbrukning, är att det mellan de skandinaviska länderna råder skilda förutsättningarna för att bedriva politiskt arbete. Medan regionpolitikerna i Norge

och Sverige till stor del består av deltidsengagerade politiker utgörs amtsförsamlingarna i Danmark till stor del av heltidsengagerade politiker, även om de formellt inte är det. De danska politikerna använder således i genomsnitt mer tid än övriga.

Helt frånvarande i EU är inte de norska fylkespolitikerna, trots att man inte är medlemmar. Visserligen är andelen som uppger att de har kontakter med EU-institutioner och regioner i andra EU-länder än i Norden mindre än i Danmark och Sverige, men uppenbarligen finns det kontakter och dessa handlar bland annat om medverkan i EU:s regionalpolitik. Ett exempel utgörs av samarbetet mellan Tröndelag och Jämtland inom Interreg II-programmet under åren 1995-99. I detta samarbete (partnerskap) framträdde de institutionella skillnader som finns mellan Norge och Sverige. Den norska regionen företräddes i första hand av representanter från fylkeskommunen medan den svenska medverkan huvudsakligen dominerades av länsstyrelsens tjänstemän (Olsson och Jakobsson 1997).

Internationalisering är något som bland regionpolitiker kan betraktas som både eftersträvansvärt och problematiskt. Internationella kontakter, i form av till exempel vänortssamarbete, är inget nytt men intensiteten har ökat. I Sverige har i princip alla landsting någon form av internationell strategi. Att internationalisering kan vara problematiskt visar inte minst utvärderingen av den regionala försöksverksamheten i Sverige (Johansson 1999b, sid 65-76, Johansson 2000, sid 70-75, SOU 2000: 85, sid 241). Genomgående menar region-

politikerna i försöksregionerna att internationaliseringsarbetet är mycket betydelsefullt för den egna regionens framtida utveckling, men deras kontakter utomlands är ytterst sporadiska. I praktiken kan det finnas en rad hinder för internationalisering. Det kan vara svårt att på hemmaplan legitimera utlandsresor eftersom sådana aktiviteter har dåligt rykte och hårdbevakas av massmedia. Vidare kan det vara svårt att prioritera bland alla propåer om internationellt engagemang. Varken partiorganisationerna eller de regionala sekretariaten har ännu tillräcklig kompetens för att på ett professionellt sätt kunna sortera viktiga från mindre viktiga engagemang. Slutligen kan man peka på en representativitetsproblematik. Vem har egentligen mandat att företräda länet/regionen utomlands? Även bland utländska aktörer kan det råda osäkerhet om vem som företräder regionen.

Staten och näringslivet

En viktig ingrediens i sentida framställningar om hur den politiska styrningen i allmänhet tenderar att utvecklas är att traditionella hierarkier har mindre betydelse än tidigare samt att relationen till staten och statliga myndigheter ändrat karaktär. Statens auktoritet över formellt underordnade instanser tenderar att minska i betydelse för politikutformningen. Det finns andra aktörer som kan vara väl så betydelsefulla i dessa avseenden. Inte minst det privata näringslivet kan vara en viktig samarbetspartner i samband med utform-

ningen av en regional näringslivs- eller tillväxtpolitik.

En indikator på att ett sådant resonemang kan verka rimligt är att kontakterna med det privata näringslivet är relativt täta. Tabell 4 ger intryck av att så är fallet i alla tre länderna. Om den relativt täta kontakten med näringslivet har varit densamma under en längre tid betyder det att antingen är nätverks-

politik inget nytt fenomen, eller betyder det att kontaktfrekvenserna står för något annat än förändrad styrning. Enligt svarsfördelningen förefaller kontakterna med privata företag vara tätare än kontakterna med staten. En sådan jämförelse är emellertid tveksam eftersom kontakter med det privata näringslivet troligen är mer sporadiska och slumpartade än kontakterna med statliga instanser.

Tabell 4 Hur stor andel av regionpolitikerna som har kontakter med några instanser i stort sett varje vecka eller i stort sett varje månad (procent)

	Danmark	<i>n</i>	Norge	<i>n</i>	Sverige	<i>n</i>
Tjänstemän i centrala statliga myndigheter	13	233	9	570	7	1041
Regionala statliga instanser	15	231	20	578	21	1034
	(statsamtsmanden)		(fylkesmannen)		(länsstyrelsen)	
Representant för privata företag	47	238	37	574	34	1034

Svarsfördelningen är ganska likartad, men de danska amtspolitikerna tycks i allmänhet ha tätare kontakter med representanter för privata företag än fylkespolitikerna i Norge och landstingspolitikerna i Sverige. Å andra sidan verkar det också som att kontakterna med statliga tjänstemän är något tätare i Danmark. Skillnaden i det fallet är dock lite mindre. Det bör påpekas att statliga instanser på regional nivå i Danmark inte har samma formella betydelse som motsvarande i Norge och Sverige. Där emot övervakas amterna direkt av

inrikesministeriet (Langset 1999).

Nästa fråga rör kontakternas betydelse. På liknande sätt kan vi här resonera så att om kontakterna med privata företag i regionen har stor betydelse skulle det kunna vara ett uttryck för att traditionella hierarkier har förlorat en del av sin betydelse. Vi frågade regionpolitikerna om hur stor betydelse kontakter med olika instanser har för de egna ståndpunkterna i politiska sakfrågor i regionen. Det visade sig att kontakterna med privata företag förefaller ha minst lika stor betydelse som kon-

takterna med statliga representanter eller instanser (tabell 5, övriga svarsalternativ var "någon betydelse", "liten betydelse" samt "ingen betydelse").

Tabell 5. Kontakter med mycket stor eller stor betydelse

	Danmark	<i>n</i>	Norge	<i>n</i>	Sverige	<i>n</i>
Statliga representanter/instanser	12	232	17	576	22	1014
Privata företag	33	232	23	579	29	1022

Mot bakgrund av att de norska fylkena i ett skandinaviskt jämförande perspektiv är tämligen starkt knutna till staten är svaren från Norge lite överraskande. Enligt en sådan föreställning "borde" kontakterna vara tätare och av större betydelse än vad som framgår av vårt enkätmaterial. En förklaring kan vara att statlig styrning inte i första hand utförs genom personliga kontakter utan genom beslut på "distans". I så fall skulle de uppmätta skillnaderna i realiteten vara av begränsad betydelse. Vi kan emellertid inte helt bortse ifrån att

tätheten på personliga kontakter med statliga representanter säger något om graden av styrning.

Anser regionpolitikerna i allmänhet att den statliga styrningen har minskat under de senaste åren? Bland en rad påståenden om tänkbara förändringar med betydelse för den regionpolitiska verksamheten fanns följande med: "Staten har större inflytande över landingspolitiken/amtspolitiken/fylkespolitiken än förr". Resultaten framgår av tabell 6.

Tabell 6. Andel svarande som delvis eller helt instämmer i påståendet om statlig styrning (procent)

	Danmark	<i>n</i>	Norge	<i>n</i>	Sverige	<i>n</i>
Staten har ett större inflytande över landingspolitiken än förr	80	235	82	593	50	988

Det visar sig att i Sverige är det hälften som anser att det statliga inflytandet ökat. Motsvarande siffror i Norge är 82 procent och i Danmark 80 procent. Statlig styrning betyder emellertid olika saker i Danmark och Norge. I Danmark utövar inte de regionala statliga institutionerna någon styrning av betydelse för amtspolitiken. När danskarna instämmer i påståendet att den statliga styrningen ökat är det troligen i första hand den centralstatliga nivån som avses, det vill säga inrikesministeriet.

Resultaten är intressanta ur ett svenskt perspektiv. Ett av de problem som diskuterats i samband med de pågående regionförsöken (Skåne, Västra Götaland, Kalmar och Gotland) är relationen mellan de nya regionala institutionerna och staten, både i form av centralstatliga organ (regering, departement och myndigheter) och regionalstatliga organ (länsstyrelsen). Vid försöksverksamhetens inledning under 1998 fördes en intensiv debatt om "statens klåfingrighet" rörande flera kommunala frågor. Såväl kommuner som landsting ansåg att statens styrning borde minska kraftigt. Under försöksverksamheten med ökat regionalt självstyre tycks det vara så att regionpolitikerna i försöksområdena tonat ned sin kritiska hållning till staten. Det är oklart om den minskade kritiken mot staten kan ses som en förändring av det allmänna stämningläget (den allmänna debatten om statlig styrning har tonats ned) eller som ett uttryck för att de aktuella regionala institutionerna faktiskt fått ett ökat handlingsutrymme. I utvärderingen av regionförsöken fram-

går att landstingspolitikerna i referenslänen (Halland och Västerbotten) i stor utsträckning fortfarande anser att staten fått mer makt och inflytande över hemlänets politiska frågor under de senaste fem åren, vilket tyder på att det har något med regionförsöken att göra (Johansson 2000, sid 76-77).

Det finns emellertid fortfarande starkt kritiska röster mot att regeringen, departementen och de statliga myndigheterna ibland ser regionens företrädare som en del av den statliga samhällsförvaltningen snarare än som ett demokratiskt självstyrelseorgan (Johansson 2000). Staten uppträder i olika skepnader vilket i praktiken innebär olika förhandlingsparter för regionföreträdarna och relationen mellan regeringen och regionledningarna är inte alltid den bästa. I grunden handlar det om att regionaliseringen utmanar det svenska politiska systemet (Jerneck och Sjölin 2000, sid 190f). Sett i ett skandinaviskt ljus förefaller relationen till staten för svenska regionpolitiker i allmänhet inte vara så ansträngd. Av den norska debatten att döma förefaller relationen mellan stat och kommun vara mer spänningsfylld i Norge än i Sverige (Baldersheim 2000).

Sammanfattningsvis framgår att regionpolitikerna verkar ha ganska täta kontakter med det privata näringslivet och det är relativt många som menar att kontakter med privata företag har stor eller mycket stor betydelse för de egna ståndpunkterna i politiska saksfrågor. Det skulle kunna ses som uttryck för minskad betydelse för de offentliga hierarkierna. Å andra sidan anser flertalet av regionpolitikerna att staten har

ett större inflytande över amts-/fylkes- och landstingspolitiken jämfört med tidigare. Sammantaget ges således intrycket att hierarkierna inte på något sätt spelat ut sin roll.

Regionpolitikerns syn på och kontakter med medborgaren

Inledningsvis hävdade vi att det successivt framkommit nya villkor för politisk styrning och att formerna för denna politiska styrning förändrats, delvis som en anpassning till de nya villkoren. Vi har hittills kunnat påvisa några sådana tendenser som rör kontaktmönster på regional nivå. I detta avsnitt fokuserar vi på relationen mellan regionpolitiker och medborgare samt relationen politiker - parti - väljare.

På senare tid har det i Skandinavien förts en diskussion om behovet av en ny "politikerroll" på lokal och regional nivå (se till exempel Berg 2000, Ejersbo, red 1997, Johansson 2000, Montin och Olsson 1994, Montin med flera 1999). Bakgrunden till denna diskussion utgörs av ett antal uppmärksammade problem, såsom relationen mellan politik och förvaltning samt politiker och medborgare. Bland identifierade utvecklingstendenser kan nämnas den ökade professionaliseringen och byråkratiseringen som bidragit till att de förtroendevaldas betydelse för politikens utformning och genomförande har minskat. Det framkommer också tydliga tendenser till minskat förtroende

bland medborgarna för politiker och politiska institutioner i allmänhet. En viktig faktor bakom det ökade mistroendet utgörs av vad som kan kallas "de ej infriade förväntningarnas missnöje", det vill säga många medborgare anser att politikerna och partierna tappat sin förmåga att på ett demokratiskt och effektivt sätt hantera medborgarnas aktuella och långsiktiga problem och utmaningar.

En annan utmaning för de regionpolitiska aktörerna handlar om bristande regional samhörighetskänsla bland medborgarna. I samtliga tre skandinaviska länder är samhörigheten bland medborgarna i allmänhet större både i relation till kommunen och till nationen (Buch och Ejersbo kommande, Aurdal, Langset och Silseth 1999, sid 55, Petterson med flera 1997, sid 95). Resultaten från dessa opinionsundersökningar ger intrycket att det inte spelar så stor roll om de regionala organen problematiseras i den offentliga debatten. Fylkeskommunerna ifrågasätts i Norge men varken amterna i Danmark eller de svenska landstingen har utsatts för större ifrågasättande i den offentliga debatten. Trots dessa skillnader är samhörigheten med den regionala nivån bland medborgarna ungefär lika bristfällig i de tre länderna.

Partier och politiska församlingar på lokal och regional nivå har försökt angripa dessa problem på olika sätt, bland annat med att formulera idéer och visioner om en ny politikerroll. En sådan strategi kan ha olika beståndsdelar och formas olika beroende på nationell och lokal kontext, men ett par gemensamma drag kan lyftas fram. För

det första finns en strävan att minska avståndet mellan politiker och medborgare. Runt om i Skandinavien bedrivs olika mer eller mindre framgångsrika experiment och reformer för att åstadkomma ett nytt demokratiskt ledarskap. I detta sammanhang betonas ibland att politikerna bör blir mer av "medborgarnas företrädare" och mindre av "förvaltningens företrädare" (Montin och Olsson 1994). Kontakterna med medborgarna bör öka och dessa kontakter bör få ett starkare genomslag i den politiska processen. För det andra betonas också att det politiska ledarskapet skall bli effektivare. Nya former av styrning skapas, såsom målstyrning, för att politikerna i större utsträckning skall ägna sig åt att formulera mål och visioner i stället för att bedriva regel- och detaljstyrning.

I viss mån kan den senare betoningen på nytt politiskt ledarskap stå i konflikt med att vara medborgarnas företrädare. Ett starkt politiskt ledarskap kan förknippas med en relativt stor politisk självständighet och handlingskraft som delvis är frigjord från både medborgargrupper och partier. Där valda politiska aktörer förväntas bedriva övergripande samordning och styrning av relativt självständiga interna och externa organisationer kan vi således förvänta oss att finna olika varianter på politikerrollen i olika kontexter. Betydelsen av till exempel medborgarkontakter kan variera för det politiska beslutsfattandet. Vi får heller inte glömma att det i det tre länderna kan finnas starka skilda historiska faktorer som påverkar dagens faktiska politikerroll mer än moderna idéer om

en ny roll.

Betoning på täta medborgarkontakter kan tolkas som uttryck både för att förstärka den traditionella representativa demokratin och för en "ny" politikerroll. I vissa kontexter, till exempel i Sverige betonas rollen som "medborgarnas företrädare" (Montin 1993) medan det i Danmark huvudsakligen läggs tonvikt på nytt ledarskap i diskussionen om den "gode politikern" (Berg 2000). Hävdande av självständigt politiskt agerande kan huvudsakligen ses som ett uttryck för en "modern" roll. En stark bindning till partiet tillhör en mer traditionell roll (jämför Jerneck och Sjölin 2000, sid 157). Politisk övergripande styrning och samordning är förknippad med flexibilitet, sökande efter nya samarbetspartners och mobilisering av legitimitet för olika lösningar. I detta sammanhang kan det vara så att idéer om vad som är de "viktigaste" problemen eller de "bästa" lösningarna inte alltid överensstämmer med partilinjen. Partierna tenderar därmed kanske att i praktiken bli mer av löst ideologiskt sammanhållna organisationer där enskilda politikernas handlingsutrymme ökar.

Vi skall i det följande lyfta fram några aspekter på den ovan diskuterade problematiken. Först får politikerna bedöma omfattningen av sina medborgarkontakter, dessa kontacters betydelse i det politiska arbetet samt hur viktigt de bedömer det vara att hålla sig informerade om medborgarnas synpunkter. Slutligen förs på grundval av politikernas enkätsvar en diskussion om tre olika representationsstilar.

Kontakter

Hur ofta har de regionkommunala politikerna i Danmark, Norge och Sverige kontakt med medborgaren? I tabell 7 kan vi se att 54 procent av de svarande regionpolitikerna i Danmark anger att

man "varit i kontakt med eller blivit kontaktad" av medborgare "i stort sett varje vecka" i samband med det politiska arbetet i regionen. I Norge och Sverige är denna siffra lägre, 17 procent (Norge) och 35 procent (Sverige).

Tabell 7. Hur ofta är regionpolitikern i kontakt med medborgaren? (procent)

Land	I stort sett varje vecka	I stort sett. varje månad	Mer sällan	Aldrig	<i>n</i>
Danmark	54	40	6	0	216
Norge	17	40	39	3	568
Sverige	35	39	23	2	993

Resultaten tyder på att de danska regionpolitikerna har tätare kontakter med medborgarna än vad man har i Norge och Sverige². En viktig faktor i sammanhanget är att det i Danmark finns fler medborgare per regionpolitiker än i de övriga länderna. Sett ur politikerns perspektiv finns det mer än dubbelt så många medborgare per regionpolitiker i Danmark än i Sverige och Norge, vilket ökar sannolikheten för att möta många medborgare. Dessutom lägger de danska amtspolitikerna i allmänhet mer tid på sitt politiska arbete än övriga. Antalet medborgare per politiker är ungefär detsamma i Norge och Sverige. Trots det verkar kontakterna vara tätare i Sverige än i Norge. Det betyder att politikertätheten generellt sett inte utgör någon bra förklaring till varför kontaktfrekvenserna skiljer sig åt. En annan aspekt kan vara urbaniseringsgraden. Befolkningstätheten är

störst i Danmark. I Sverige är variationerna stora medan urbaniseringsgraden är lägst i Norge. Man bör således inte bortse från de geografiska hindren för att ha täta medborgarkontakter.

Frågan är om faktorer som politikertäthet, tid i politiken eller geografiska förhållanden kan förklara skillnaderna. Det förefaller ju minst sagt anmärkningsvärt att så stora andelar som 39 respektive 23 procent av de svarande i Norge respektive Sverige anger att de mer sällan än varje månad blir kontaktad av någon medborgare.

Mot bakgrund av hur flitig den danska regionpolitikern är att möta medborgarna kan man tänka sig att hon/han också lägger stor vikt vid kontakterna. Kan det vara så att de danska regionpolitikerna i större omfattning än andra värdesätter medborgarnas information som mycket betydelsefull?

Då det gäller själva värderingen av

kontakterna och vilken betydelse de har för regionpolitikern i dennes ståndpunkt i landstingskommunala/regionala frågor rangordnar sig länderna annorlunda än i förra tabellen. Av de

svarande svenska regionpolitikerna anser 86 procent att kontakterna är av stor eller mycket stor betydelse. I Danmark är motsvarande siffra 78 procent och i Norge 63 procent (se tabell 8).

Tabell 8. Regionpolitikernas värdering av medborgarkontakterna (procent)

Land	Mycket stor/ Stor betydelse	Någon betydelse	Liten betydelse	Ingen betydelse	<i>n</i>
Danmark	78	20	2	0	230
Norge	63	30	6	2	575
Sverige	86	12	1	0	1043

Av tabellen kan vi således utläsa att kontakterna med medborgarna värderas högst av de svenska regionpolitikerna och inte av de danska. I Norge anses medborgarkontakterna ha något mindre betydelse. Detta understryks av att något fler (8 procent) i Norge, än i

de andra länderna, anser att kontakterna har liten eller ingen betydelse.

Ett liknande mönster finner vi i svaren på frågan om vilken vikt regionpolitikerna lägger vid att vara informerad om medborgarnas synpunkter i olika konkreta politiska frågor (tabell 9).

Tabell 9. Vilken vikt regionpolitikerna lägger vid att vara informerade om medborgarnas synpunkter (procent)

Land	Mycket stor vikt	Stor vikt	Någon vikt	Liten eller ingen vikt	<i>n</i>
Danmark	26	57	17	0	234
Norge	24	55	20	2	595
Sverige	54	43	3	0	1046

Svarsfördelningen visar att drygt hälften av de svenska landstingspolitikerna (54 procent) anser att de bör lägga "Mycket stor vikt" vid att vara informerade om medborgarnas synpunkter.

Motsvarande siffror för Danmark är 26 procent och Norge 24 procent. Även om man slår samman kategorierna "Stor" och "Mycket stor" vikt är skillnaden tydlig om än inte i samma utsträckning.

En sammantagen tolkning av de ovan redovisade svaren är att regionpolitikerns kontakter med medborgaren är tätast i Danmark men att dessa kontakters betydelse inte är lika stor som för politikerna i Sverige. I Norge är kontakterna varken lika frekventa eller betydelsefulla. Möjligen kan resultaten tolkas som att amtspolitikerna i Danmark är politiska individualister i jämförelse med regionpolitikerna i Norge och Sverige. För att i någon mån belysa detta skall vi sortera svaren efter tre representationsstilar.

Tre olika representationsstilar?

I debatten om det demokratiska ledarskapet har två delvis motsatta faktorer, initiativkraft och lyhördhet, varit centrala. Dessa två faktorer kan sägas utgöra grunden för två representantdoktriner som sedan flera hundra år delat in debatten om det politiska ledarskapet i två läger. Den första representantdoktrinen brukar beskrivas som det *fria mandatet* vilket innebär att det är den förtroendevaldes främsta uppgift att driva sina egna åsikter och att övertyga väljarna om riktigheten i dessa. Enligt uppfattningen om det *bundna mandatet* är det istället politikerns uppgift att företräda sina väljare så noggrant som möjligt. Den förtroendevalde kan således komma att hamna i en konflikt mellan den egna uppfattningen och väljarnas. De två modellerna utgår också i någon mån från att medborgarna per definition inte har någon makt mellan

valen. I den moderna välfärdsstaten innehar medborgarna i själva verket långt fler roller än bara väljarrollen i vilka de kan ställa krav på politiker i kommun, landsting eller centralstat. Relationen mellan väljare och valda har därför kommit att förändras (Petersson 1998).

Då de politiska partierna blivit allt mer centrala kan politikern komma att ställas inför dilemman om huruvida man som förtroendevald skall ta sin utgångspunkt i sina egna värderingar och åsikter, väljarnas eller partiets. Detta spänningsförhållande kan beskrivas utifrån tre representationsstilar: förtroendeman, väljardelegat eller partiombud. I en klassisk uppfattning av det representativa systemet har den förtroendevalda politikern mandatet att på egen hand fatta beslut och väljarnas inflytande sträcker sig till valurnan. Den roll som politikern här ikläder sig kan kallas *förtroendemannarollen*. *Väljardelegaten* är mer lyhörd och följsam till väljaropinionen än till sina egna åsikter eller partiets gemensamma linje. *Partiombudsrollen* ikläder sig istället den som främst är en företrädare för partiets ståndpunkter (Wallin, Bäck och Tabor 1981)³.

Vi undersöker denna aspekt på politikerrollen på två olika sätt. Först handlar det om i vilken utsträckning regionpolitikerna röstar på annat sätt än majoriteten i sitt parti samt i vilken mån hänsyn till berörda brukare varit betydelsefullt i detta sammanhang. Därefter redovisas regionpolitikernas ställningstagande i tre olika situationer: när den egna åsikten ställs mot väljarnas åsikter, när den egna åsikten ställs mot partiets linje samt när partiets linje ställs mot väljarnas åsikter. I det första

fallet ville vi veta hur regionpolitikerna faktiskt har handlat och i det senare fallet gällde hur regionpolitikerna anser man bör handla när det uppstår konflikter mellan egna åsikter, väljarnas åsikter och partiets linje.

Våra enkätdata visar att det är ganska vanligt att enskilda politiker röstar annorlunda än flertalet andra politiker i det egna partiet i enskilda frågor. I Danmark är det 43 procent som uppger att detta hänt en eller flera gånger de senaste två åren. Motsvarande siffror för Norge är 76 procent och Sverige 45 procent. Det är således vanligare i Norge än i de övriga två länderna att fylkespolitikerna röstar annorlunda än majoriteten av partikollegerna.

Bevekelsegrunderna för att dra andra slutsatser än majoriteten av övriga ledamöter inom det egna partiet kan vara flertaliga. I frågeformuläret angavs åtta fasta svarsalternativ: värna om en sektor, värna om en verksamhet, hänsyn till enskilda brukare/patienter, hänsyn till den egna kommunen, hän-

syn till länet som helhet, hänsyn till ekonomin samt ideologiska spänningar inom partiet. På var och en av dessa tänkbara skäl uppmanades de svarande att rangordna skälet i form av 1 (avgörande skäl), 2 (näst viktigaste skälet) samt 3 (tredje viktigaste skälet). Alla svarande gjorde inte någon rangordning på vart och ett av de tänkbara skälen. Det skäl som de flesta i alla tre länderna markerade med 1, 2 eller 3 var hänsyn till enskilda brukare/patienter (ca 30 procent av de svarande). Vi väljer därför i detta sammanhang att titta lite närmare på svarsfördelningen mellan länderna vad avser just denna bevekelsegrund.

Bland de regionpolitiker i Danmark, Norge och Sverige som röstat annorlunda än majoriteten i partiet anser 68 procent av de svenska regionpolitikerna att hänsynen till brukare/medborgare varit det viktigaste skälet. Motsvarande siffror för Danmark och Norge är 54 respektive 53 procent (tabell 10).

Tabell 10. Hänsyn taget till brukare/medborgarna varför man inte röstar som partiet (procent)

Land	Viktigaste skälet	Näst viktigaste skälet	Tredje viktigaste skälet	<i>n</i>
Danmark	54	25	21	56
Norge	53	25	23	228
Sverige	68	18	8	263

Resultaten tyder på att det är något fler bland de svenska regionpolitikerna än bland övriga som uppger sig vara benägna att ta hänsyn till brukare/medborgare i fall då han/hon väljer att inte följa sitt eget parti.

Regionpolitikern kan hamna i situationer då det uppstår en konflikt mellan hans/hennes egna åsikter och väljarnas. Å ena sidan kan politikern välja att främst ansluta sig till de värderingar som väljaren på olika sätt framför eller, å andra sidan, välja att inte låta sig påverkas utan främst följa sina egna värderingar och åsikter. Här skiljer sig länderna tydligt åt (tabell

11). Nästan alla, 92 procent, av de svarande danska regionpolitikerna anser att man skall följa sin egen åsikt. I Norge och Sverige är motsvarande siffra 66 respektive 58 procent. Skillnaderna är visserligen stora men en majoritet av de svarande i alla tre länderna anser att man skall följa sin egen åsikt. Knappt hälften, 42 procent, av de svenska regionpolitikerna anser att man skall följa väljarnas åsikter, vilket är den största andelen för detta svarsalternativ. Det är således fler i Norge och Sverige som vill framstå som följsamma gentemot väljarnas åsikter än i Danmark.

Tabell 11. Följa den egna åsikten eller väljarnas (procent)

Land	Följa sin egen åsikt	Följa väljarnas åsikt	<i>n</i>
Danmark	92	8	227
Norge	66	34	557
Sverige	58	42	943

Om politikern istället ställs inför en konflikt mellan partiets hållning och väljarnas åsikter visar det sig att parti-lojaliteten förefaller vara mest framträdande i Norge, följt av Sverige och sist

Danmark (tabell 12). Även utefter denna konfliktdimension framstår de danska amtspolitikerna som mer av politiska individualister än övriga.

Tabell 12. Följa den egna åsikten eller partiets (procent)

Land	Följa sin egen åsikt	Följa partiets åsikt	<i>n</i>
Danmark	79	21	224
Norge	46	54	578
Sverige	58	42	961

Den tredje dimensionen rör relationen mellan partiets ståndpunkt och väljarnas åsikter (tabell 13). I samtliga tre länder är det en majoritet som menar att partiets ståndpunkt går före väljarnas åsikter, men det finns vissa nyansskillnader som är värda att uppmärks-

samma. De danska politikerna utmärker sig genom att i relativt stor utsträckning följa väljarnas åsikter framför partiets. Däremot skulle närmare tre fjärdedelar av de norska fylkespolitikerna följa partilinjen.

Tabell 13. Följa partiets linje eller väljarnas åsikter (procent)

Land	Följa partiets åsikt	Följa väljarnas åsikt	<i>n</i>
Danmark	58	42	224
Norge	72	28	578
Sverige	67	33	961

En summering av de tre ovanstående tabellerna ger vid handen att Danmark skiljer sig från de andra genom att så många anser att man främst skall ta sin utgångspunkt i sina egna åsikter, både gentemot partiet och väljarna. För de danska regionpolitikerna förefaller tendensen vara den att de egna och väljarnas åsikter är viktigare än för regionpolitikerna i de båda andra länderna. Det

tycks vara något vanligare bland svenska regionpolitiker att sätta väljarens åsikt framför de egna åsikterna. I Norge, slutligen, förefaller partiet ha en något större betydelse än i de övriga två länderna.

Om vi summerar hur de svarande svarat på samtliga tre frågor får vi fram en enkel rangordning av representationsstilar för varje land (tabell 14).

Tabell 14. Representationsstilar

Land	Förtroendeman	Väljardelegat	Partiombud	<i>n</i>
Danmark	58	16	26	227
Norge	35	20	42	578
Sverige	39	24	36	961

Vid en jämförelse mellan länderna på detta sätt framkommer ett intressant mönster: förtroendemannen är vanli-

gast i Danmark, väljardelegaten är något vanligare i Sverige, medan partiombudet är vanligast förekommande i

Norge. Det senare bör emellertid inte överdrivas eftersom vi tidigare konstaterade att andelen norska regionpolitiker som någon gång röstat annorlunda än majoriteten i det egna partiet är större i Norge än i både Danmark och Sverige. Generaliseringen bör således ske med stor försiktighet, men kanske är det något som pekar på att det finns vissa signifikanta skillnader i den politiska kulturen mellan de tre länderna.

Även om de svenska landstingspolitikerna i detta skandinaviska ljus framstår som aningen mer väljar-

orienterade än regionpolitikerna i Danmark och Norge är det av intresse att undersöka hur våra resultat förhåller sig till andra studier av svenska politiker. Vi har ingen information för att kunna göra någon jämförelse över tid på länsnivå, däremot kan vi jämföra med underökningar som genomförts på kommunal nivå år 1980 och 1993 (Wallin, Bäck och Tabor 1981, sid 523, Bäck 2000, sid 79) och i riksdagen år 1985 (Holmberg och Esaiasson 1988, sid 50). Undersökningarnas resultat jämförs i tabell 15.

Tabell 15. Andelen representationsstilar på olika nivåer i Sverige

Nivå	Förtroende- man	Väljardelegat	Partiombud
Kommunpolitiker 1980	35	38	28
Kommunpolitiker 1993	37	22	41
Riksdagsledamöter 1985	32	14	47
Landstingspolitiker 1999	39	24	36

Resultaten ger vid handen att partiernas roll ökade under 1980-talet i kommunerna medan väljarnas betydelse minskade. Landstingsledamöternas representationsstil vid slutet av 1990-talet liknar fördelningen bland kommunalpolitikerna vid början av 1990-talet. Möjligen kan man notera att partiombuden är något färre i landstingen. Att riksdagsledamöterna framför allt framstår som partiombud snarare än väljardelegater förefaller mer naturligt bland annat eftersom närheten till väljarna skiljer sig mellan nivåerna. I detta his-

toriska ljus framstår inte de svenska landstingspolitikerna som särskilt medborgarorienterade. Andra studier av svenska regionpolitiker indikerar att det växer fram en politikerroll som mindre betonar partiet som representationsobjekt till förmån för en mer självständig politisk hållning (Jerneck och Sjölin 2000, sid 167-170). I vårt material kan vi inte finna något tydligt stöd för denna tes.

Sammanfattning och avslutande diskussion

Under senare tid har det hävdats att det skett en viss "avideologisering" kring frågan om offentlig eller privat produktion av välfärdstjänster. Vårt material ger intryck av att detta i viss mån stämmer. Det är en relativt stor andel bland regionpolitikerna i samtliga tre länder som menar att verksamheter i större utsträckning bör konkurrensutsättas och/eller privatiseras. Därtill kan läggas att tämligen många socialdemokrater, framför allt i Danmark, är av uppfattningen att verksamheter bör konkurrensutsättas. När det gäller privatisering är emellertid de ideologiska skiljelinjerna mycket tydliga. Få socialdemokrater är för en privatisering medan de politiska huvudmotståndarna på högerkanten i allmänhet är positiva till privatisering.

De internationella kontakterna är vanligast i Danmark, därefter kommer Sverige och sist Norge. Det är vidare dubbelt så vanligt bland heltidspolitikerna i Norge och Sverige att ha kontakter med andra regioner utanför landet. Skillnaden är inte lika stor i Danmark.

Ett sammanfattande intryck avseende utåtriktade kontakter av olika slag är att de danska regionpolitikerna är mer orienterade mot näringslivet än kollegerna i Norge och Sverige. Statens roll värderas också lite olika i de tre länderna. I både Danmark och Norge framhåller flertalet att staten har ett större inflytande över landstingspolitiken nu än tidigare. I Sverige är det hälften som är av denna uppfatt-

ning. Sammantaget kan sägas att den statliga styrningen inte förefaller ha minskat till förmån för mer nätverksorienterad regionalpolitik.

Medborgarkontakterna verkar vara tätare i Danmark och Sverige än i Norge men betydelsen av dessa kontakter för det politiska arbetet tycks vara störst i Sverige. I konsekvens härmed är det också vanligare bland de svenska landstingspolitikerna att betona den stora vikt som man lägger på att hålla sig informerad om medborgarnas synpunkter i olika frågor. I dessa avseenden framstår de svenska regionpolitikerna mer brukar- och väljarorienterade än regionpolitikerna i Danmark och Norge.

Detta mönster går delvis igen när vi studerar politikernas representationsstil. Det är fler bland de svenska politikerna än bland de övriga som anser att hänsyn till brukare och medborgare är det viktigaste skälet till att man inte röstat som majoriteten i partiet i någon konkret fråga. Vidare är det också vanligare att svenska landstingspolitiker är benägna att följa väljarnas åsikter om det skulle uppstå en konflikt mellan dessa och den egna åsikten. En summering av representationsstilen bland skandinaviska regionpolitiker ger emellertid en tydlig indikation på att partiloyaliteten är starkare i Norge och Sverige än i Danmark. De politiska partiernas faktiska betydelse för de enskilda ledamöterna är således fortfarande framträdande i de båda förra länderna. Generellt sett menar vi att partiombuden tycks vara vanligast i Norge, väljardelegaterna förekommer oftast i Sverige medan den självstän-

dige förtroendemannen är flitigast förekommande i Danmark.

Vi har funnit en del intressanta skillnader mellan regionpolitikerna i Skandinavien avseende styrning, kontakter och representationsstilar. Det går inte att på grundval av föreliggande material göra några analyser av orsakerna bakom dessa skillnader. För det krävs mer djupgående studier av de skandinaviska ländernas specifika politiska och andra förhållanden. Låt oss därför bara peka på några faktorer som kan vara intressanta att studera närmare. Utgångspunkten kan vara att systemen är relativt lika varandra, åtminstone i ett vidare internationellt ljus. Ett gemensamt drag är det tydliga politiska ansvaret för regionala uppgifter och därmed förväntas att den representativa demokratin har en avgörande betydelse för politikens utformning. Ett annat gemensamt drag är att den regionala nivåns ansvarsområden är omfattande (se vidare Sandberg och Ståhlberg 2000). Mot denna bakgrund är det därför intressant att analysera skillnader och försöka förklara dessa. En sådan faktor att titta närmare på är de formella institutionella skillnaderna som trots allt är tydliga och som kan härledas ur tämligen skilda förvaltningspolitiska traditioner (Lindblad, Wahlbäck och Wiklund 1974). En annan viktig faktor kan vara skilda sociala och politiska kulturer på regional nivå. Ett intressant projekt vore att med förebild från till exempel studierna av den italienska regionbildningen studera organiserandet av politiskt och socialt kapital i en nordisk kontext (Putnam 1993). Ytterligare en faktor hand-

lar om nutida skillnader i den förda politiken vad gäller regionernas roll. Här förefaller det finnas intressanta skillnader framför allt mellan Norge och Sverige. EU-medlemskapets roll är en viktig ingrediens i en mer omfattande analys. Slutligen bör studien också omfatta historiska idémässiga skillnader länderna emellan. Det förefaller ju vara så att det finns en starkare tradition av liberalism i Danmark än i övriga Skandinavien, vilket borde granskas lite närmare.

Referenser

Aurdal, Leon, Magne Langset och Lars Silseth, 1999

"Offentlig förvaltning och styrelse på mellannivå i Norge: struktur, historia och senare utveckling", i SOU 1999:116 "Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater", rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK), Stockholm: fakta info direkt, 45-64.

Baldersheim, Harald, 2000

"Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Handlingsrom og legitimitet". Institutt for Statsvitenskap, Forskningsrapport 1/2000, Oslo.

Baldersheim, Harald och Krister Ståhlberg, 1994

"Towards the Self-regulating Municipality. Free Communes and Modernization in Scandinavia". Aldershot: Dartmouth.

Baldersheim, Harald och Krister Ståhlberg, 1998

"Perspektiv på regioner i Norden". Åbo: Institutionen för offentlig förvaltning, Åbo akademi.

Baldersheim, Harald och Harald Torsteinsen, 2000

"Fylkeskommunens legitimitet - hvor ble den av?" Paper presenterat vid 9. nordiske kommunalforskningskonferanse, Bergen 24-26 november 2000.

Berg, Rikke, 2000

"Den 'gode' politiker. Et studie af politiske ledelseværdier i kommunerne". Odense: Odense Universitetsforlag.

Buch, Jensen, Roger och Niels Ejersbo, (kommande)

"Borgerne og den amtslige identitet" i "Amternas identitet" (preliminär titel).

Bäck, Henry, 2000

"Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid". Malmö: Liber.

Ejersbo, Niels (red), 1997

"Politikere, ledere och professionelle i kommunerne. Effekter af strukturændringer". Odense: Odense Universitetsforlag.

Hansen, Karin, 1999

"New Public Management på det kommunale niveau. En dansk NPM-model". Nordisk Administrativt Tidsskrift, 4/1999, 80. årgång, 320-338.

Held, David, 1997

"Demokratimodeller - från klassisk demokrati till demokratisk autonomi". 2. rev. och utvidgade uppl. Göteborg: Daidalos.

Holmberg, Sören och Peter Esaiasson, 1988

"De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige". Stockholm: Bonniers.

Jerneck, Magnus och Mats Sjölin, 2000

"Regionalisering och flernivåpolitik - Kalmar och Skåne län". I SOU 2000:64 "Regional försöksverksamhet - tre studier". Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK), Stockholm: Fritzes, 143-206.

Johansson, Jörgen, 1999

"Demokrati i regioner. Utvecklingsdrag och möjligheter". I Amnå, Erik (red) "Maktdelning". Demokratiutredningens forskarvolym I. SOU 1999:76. Stockholm: Fakta info direkt, 349-374.

Ingelhart, Ronald, 1997

"Modernization and postmodernization : cultural, economic, and political change in 43 societies". Princeton, N.J.: Princeton University Press

Johansson, Jörgen, 1999a

"Regionalisering och internationalisering i Halland - politik och statsvetenskap i ett epokskifte". Halmstad: Forskning i Halmstad nr 3.

Johansson, Jörgen, 1999b

"Regionreform på försök - de första stegen mot en ny regional samhällsorganisation". Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK). SOU 1999:103. Stockholm: Fakta info direkt.

Johansson, Jörgen, 2000

"Försök med en ny regional samhällsorganisation - demokrati, flernivåpolitik och regional mobilisering". I "Regional försöksverksamhet - tre studier". Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK), SOU 2000:64. Stockholm: Fritzes, 7-141.

Klausen, Kurt K. och Krister Ståhlberg (red), 1998

"New Public Management i Norden". Odense: Odense Universitetsforlag.

Langset, Magne, 1999

"Styrelsen på mellannivå i Danmark: struktur och utveckling". I "Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater". Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK), SOU 1999:116. Stockholm: fakta info direkt, 26-44.

Larsson, Torbjörn, 1999

"Mellannivåns organisation i Europa". I "Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater". Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK), SOU 1999:116. Stockholm: fakta info direkt, 8-25.

Lindblad, Ingemar, Krister Wahlbäck och Claes Wiklund, 1994

"Politik i Norden. En jämförande översikt". Stockholm: Aldus/Bonniers.

Montin, Stig, i samarbete med Marie Fridolf och Torgny Sköldborg, 1993

"Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting". SOU 1993:73. Stockholm: Allmänna förlaget.

Montin, Stig och Jan Olsson, 1994

"Demokrati och legitimitet i landstingen". Örebro universitet: Novemus rapportserie 1994:2.

Montin, Stig, Toini S. Floris, Mikael Granberg, Terje Kleven, Olaf Rieper och Signy Irene Vabo, 1999

"Politikerrollen i skandinaviska kommuner - mellan kontinuitet och förnyelse". I Karvonen, Lauri och Elisabet Ljungberg (red), "Nordisk demokrati i förändring". Sundsvall: Mithögskolan. Rapport 1999:1.

Möller, Tommy, 2000

"Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap". Stockholm: Liber.

Olsson, Jan och Erik Jakobsson, 1997

"Politisk demokrati och EU-integrerad regionalpolitik". Örebro universitet: Novemus rapportserie 1997:2.

Petterson, Olof, 1998

"Kommunalpolitik". 3:e upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Peterson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm, 1997

"Demokrati över gränser". Demokratirådets rapport 1997. Stockholm: SNS Förlag.

Pierre, Jon och B. Guy Peters, 2000

"Governance, Politics and the State". London: Macmillan Press.

Putnam, Robert D., 1993

"Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy". Princeton: Princeton University Press.

Rhodes, R.A.W., 1997

"Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability". Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W., 2000

"Governance and Public Administration", sid 54-90 i Pierre, Jon, ed. "Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy". Oxford: Oxford University Press.

Rothstein, Bo, 2000

"Socialt kapital i den socialdemokratiska staten. Den svenska modellen och det civila samhället", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr 79. sid 1-55.

Sandberg, Siv och Krister Ståhlberg, 2000

"Nordisk regionförvaltning i förändring". Åbo: Åbo Akademi.

SOU 1996:169

"Förnyelsen av kommuner och landsting", Slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén. Stockholm: Fritzes.

SOU 1990:44

"Demokrati och makt i Sverige", Maktutredningens huvudrapport. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1999:116

"Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater". Stockholm: Fakta Info Direkt.

SOU 2000:85

"Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning". Slutbetänkande av den parlamentariska regionkommittén (PARK).

Ståhlberg, Krister, 1998

"Regionala reformer i Norden". I Baldersheim Harald och Krister Ståhlberg, 1998, "Perspektiv på regioner i Norden". Åbo: Institutionen för offentlig förvaltning, Åbo akademi.

Thaarup, Bent, 1996

"Internationalisering i det offentlige". Projekt Offentlig Sektor. Vilkår og fremtid. Institut for Statskundskab, Köpenhamn

Wallin, Gunnar, Henry Bäck och Merrick Tabor, 1981

"Kommunalpolitikerna, Rekrytering - Arbetsförhållanden - Funktioner". Ds Kn 1981:18, Stockholm: Liber Förlag.

Øgård, Morten, 1999

"New Public Management - markedet som redningsplanke?". I Baldersheim, Harald och Lawrence E. Rose (red.) "Det kommunala laboratorium. Teoretiska perspektiver på lokal politikk og organisering". Oslo: Fagbokforlaget, 27-52.

Noter

¹ Under 1999 genomfördes en survey i Danmark, Norge och Sverige omfattande samtliga ordinarie ledamöter i landstingsfullmäktige (och motsvarande i de två andra länderna). Undersökningen omfattade 374 amtspolitiker i Danmark, 894 fylkespolitiker i Norge och 1717 landstingspolitiker i Sverige. Svarsfrekvenserna blev 64 procent i Danmark, 68 procent i Norge samt 63 procent i Sverige. I samtliga länder är bortfallet relativt jämnt fördelat över kön, parti och ålder i respektive region. Projektet genomförs i samarbete mellan Institut for Offentlig Organisation og Politik vid Syddansk universitet, Odense, Institutt for statsvitenskap vid universitetet i Oslo samt Novemus vid Örebro universitet. Det är våra norska kolleger, under ledning av professor Per Kristen Mydske, som tagit initiativ till och har ett övergripande ansvar för studien. Hela materialet kommer att avrapporteras i en antologi under 2001. Föreliggande artikel är en fristående rapportering från denna studie. Vi vill i detta sammanhang tacka Landstingsförbundet och Maud Edgahr-Wettergren för finansiellt stöd. Vi vill också tacka för synpunkter från två anonyma kommentatorer samt Signy Irene Vabo och övriga deltagare i arbetsgruppen Förvaltningsnivå og regioner vid Den nionde Nordiske kommunalforsker-konferansen, Bergen, 24-26 november 2000.

² Det bör påpekas att undersökningen inte genomfördes i direkt anslutning till någon valrörelse.

³ En liknande indelning görs av Holmberg och Esaiasson 1988, sid 47-54, men de använder beteckningarna "partiprincipen", "individprincipen" respektive "väljarprincipen".