

Kommunpolitikens kontakter

– kommunstyrelsepolitikens aktörskontakter i Skåne, Västra Götaland och Kalmar län 1999-2004

AV JÖRGEN JOHANSSON

The study deals with the encounters of municipal politicians in the political-administrative environment that constitutes day-to-day municipal politics. The *aim* of the article is to describe the changes in municipal executive board politicians' contacts with other players. The article is based on two studies from 1999 and 2004 in which municipal executive board politicians participated from the counties of Skåne, Västra Götaland and Kalmar. The description focuses *partly* on the municipal politicians' contacts in a multi-faceted society (from international to local level) and *partly* on municipal politicians' contacts from a democratic perspective (contacts with citizens, organisations, journalists). The description of the municipal executive board politicians' contacts show several aspects of change that can all be said to have bearing on the development of municipal self-governance in Swedish politics. The study shows that (1) the municipal executive board politicians have increased their contacts in the *inter-municipal exchange*, (2) the municipal politicians have increased their contacts at a *regional communal level*, (3) it is mainly the municipal executive board's chairman who has expanded his commitments as external municipal representative and (4) *territorial aspects* are seen to affect the municipal politicians' encounters with other players to a greater extent. The article ends with the identification of a number of research problems, including those concerning the municipalities' role in regionalisation, the function of municipal representation and problems concerning the municipalities' territorial development patterns.

Byta ett ord eller två
gjorde det lätt att gå
Alla människors möte
borde vara så
(Hjalmar Gullberg)

Politikers möten

Människors möten är sannolikt den viktigaste delen i det som är samhället. Den amerikanske statsvetaren Robert D. Putnam beskriver i sitt omfattande arbete *Den ensamme bowlaren* hur människors möten med grannar, vänner, inom föreningsliv och i politiska grupper minskat kraftigt i USA under de två senaste decennierna (Putnam 2001). Det finns i samhällsvetenskapen en tradition av att systematiskt studera människors möten ur olika synvinklar. I ett antal beteendestudier har det gjorts försök att undersöka på vilka sätt människors möten också påverkar deras åsikter och attityder i exempelvis olika ideologiska och politiska frågor. Det beteendevetenskapliga studiet av människors möten har ofta utgått från en rationell grund. Människor möts i ett bestämt syfte eller med en bestämd intention, kanske i mening av att tillfredsställa egna önskemål eller i syfte att mer allmänt åstadkomma ett bättre samhälle. Vi kan naturligtvis också tänka oss, som Hjalmar Gullbergs diktstrofer låter oss ana, att människors möten försiggår mer spontant, något som sker på vägen utan tydliggjorda syften eller uppsåt.

Den här studien avser att beskriva kommunpolitikernas möten i den politiskt-administrativa miljö som utgör kommunpolitikens vardag. Vi kan tänka oss att kommunpolitikerna befinner sig

i kontaktrelationer med andra personer med en högre grad av rationalitet jämfört med människors möten i privatlivets vardag. Förändringar i kommunpolitikernas kontakter kan ge antydningar om förändrade villkor att bedriva kommunpolitiskt förändringsarbete och kanske också om samhällsförändringar i stort. Med denna artikel lämnas också ett bidrag, om än av mer explorativt slag, till frågor rörande politiskt ledarskap. I den representativa demokratin utgör relationen mellan medborgarna och de valda representanterna den kanske mest kritiska och problematiska komponenten. Det saknas inte analyser av medborgarnas attityder om exempelvis kommunpolitiska frågor eller om deras förtroende för politikerna. Däremot saknas, med ett par väsentliga undantag, analyser av det politiska ledarskapets utveckling i den representativa demokratin (se Petersson med flera 1996, sida 32).

När det gäller det kommunpolitiska ledarskapet har, mig veterligt, endast ett par studier publicerats. I sociologen Thorbjörn Nilssons (2001) avhandling *Den lokalpolitiska karriären* fokuseras intresset mot kommunalrådets karriär och situation utifrån en kvalitativ analys av 20 kommunalråd. I Leif Jonssons (2003) studie av kommunstyrelseordförandens situation och politiska förankring presenteras empiriskt orienterade bilder av ledningssituationen i ett antal kommuner i Östergötland och norra Småland. I ett par rapporter från CEFOS - Centrum för forskning om offentlig sektor vid Göteborgs universitet - har kommunalpolitikernas ställning och roller blivit föremål för em-

pirisk analys (se till exempel Wrenne 1997 och 1998, Hagevi 2000). Den här artikeln ska ses som ett bidrag att lyfta fram ett antal aspekter på det kommunpolitiska ledarskapets kontaktytor i ett förändringsperspektiv. De presenterade resultaten ska ses som ett embryo till fortsatta och fördjupade analyser inom ett område som synes förvånansvärt försummad i svensk samhällsforskning.

Jag har inom ramen för två utvärderingsprojekt analyserat försöksverksamheten med en ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götaland. I dessa projekt har två enkätundersökningar genomförts till ett urval av kommunstyrelsepolitiker i Skåne, Västra Götaland och Kalmar län. Enkätundersökningarna har genomförts 1999 och 2004 och en del av enkäten ägnas frågor om kommunstyrelsepolitikernas kontakter med andra aktörsgupper i deras omgivning. *Syftet* med denna artikel är att beskriva förändringar i kommunstyrelsepolitikernas kontaktfrekvenser mellan två mätillfällen; 1999 och 2004. Beskrivningen kommer att göras i tre delavsnitt, som berör grundläggande villkor eller förutsättningar i det kommunpolitiska arbetet:

1. Den övergripande bilden
2. Kommunpolitikerna i ett flernivåsamhälle
3. Kommunpolitikerna och demokratin

Enkätmaterialet visar i en del avseenden på intressanta förändringsdrag rörande kommunpolitikernas kontaktmönster. Det finns dock ingen ambition att i denna artikel förklara dessa

förändringar. Istället kommer analysen att utmynna i förslag på fördjupade forskningsinsatser inom områden som synes ha genomgått förändringar under de senaste fem åren. Vi ska dock inleda framställningen med några metodmässiga anmärkningar.

Metodmässig anmärkning

Beskrivningen av kommunstyrelsepolitikernas kontaktfrekvenser görs på grundval av två enkätundersökningar som genomförts vid Högskolan i Halmstad. Den första undersökningen dateras till perioden december 1999 till februari år 2000 och den andra undersökningen genomfördes under perioden januari till mars år 2004. Undersökningen är gjord i ett urval av kommuner i de aktuella länen och i ett urval av politiker i respektive kommuns kommunstyrelse. Urvalet av kommuner har gjorts på ett sådant sätt att olika kommuntyper (avseende socioekonomi, kommunstorlek, politisk majoritets-situation) finns representerade. Av Västra Götalands 49 kommuner ingår 23 kommuner i undersökningen, i Skåne ingår 18 av länets 33 kommuner och för Kalmar län ingår 8 av länets 12 kommuner i urvalet. Urvalet av politiker i respektive kommunstyrelse har gjorts så att olika uppdragskategorier (ordförande, ledamot, suppleant et cetera), kön och olika politiska partier ingår på ett sätt som i görligaste mån också präglar totalpopulationen. Svarsfrekvenser för de båda undersökningarna framgår av tabell 1.

Tabell 1. Svarsfrekvenser för postenkäter 1999 respektive 2004.

Län	Antal utskickade enkäter 2004	Antal som besvarade enkäten 2004	Andel svarande 2004	Antal utskickade enkäter 1999	Antal som besvarade enkäten 1999	Andel svarande 1999
Skåne	133	103	77%	97	70	72%
V. Götaland	170	125	74%	130	103	79%
Kalmar län	53	39	74%	61	49	80%
Totalt	356	267	75%	288	222	77%

De sammanlagda svarsfrekvenserna uppgår till 75-80% vid båda undersökningstillfällena, vilket får anses som en tillfredsställande andel. Enkätrespondenterna fick i slutet av enkäten, i ett särskilt avsnitt, ta ställning till sammanlagt 11 frågor rörande kontakter med andra aktörer. En av frågorna löd exempelvis *Hur ofta har du kontakt med journalister?* och följande fem svarsalternativ var möjliga att kryssa för:

- I stort sett varje dag,
- Varje vecka,
- Varje månad,
- En eller ett par gånger per år samt
- Sällan/aldrig.

Den här typen av analyser har i svensk samhällsvetenskap bland annat genomförts inom ramen för dels den svenska kommunforskningen (Wallin med flera 1981, Bäck 2000), dels den så kallade Maktutredningen (Petersson 1989) och dels inom ett omfattande och länderkomparativt forskningsprogram rörande ledande politikere och tjänstemäns politiska betydelse i ett samhällsligt förändringsperspektiv (se Wallin med flera 1999, Ehn 1998). Enkätsvaren i denna studie har bearbetats med hjälp av ett index som även tillämpats i några av de ovan nämnda studierna. Indexeringen har gjorts enligt tabell 2.

Tabell 2. Svartalternativ och indexvärden.

Svartalternativ – hur ofta har du kontakt med...	Indexvärde
...i stort sett varje dag	200
...varje vecka	40
...varje månad	10
...en eller ett par gånger om året	2
...sällan/aldrig	0

Tanken med indexkonstruktionen är att försöka åskådliggöra politikernas kontaktfrekvenser som antal dagar under ett år som en viss kontakt sker. Svartalternativet *i stort sett varje dag* ger värdet 200 vilket säger oss att politikern ifråga noteras för 200 dagar på

ett år där kontakt förekommer. Kontaktundersökningar av detta slag är behäftade med ett antal olika metodmässiga brister. En sådan brist har med enkätrespondentens tendens att över-skatta sin egen betydelse i sammanhanget. Förmodligen tenderar alltså

den enkätbesvarande politikern att överdriva eller överskatta sina kontakter. Med tanke på att denna analys görs vid två tidstillfällen minskas detta problem då vi kan anta att denna överskattningsrisk är relativt konstant. I den följande analysen utgör ett resultat att män genomsnittligt sett uppger sig ha betydligt fler kontakter jämfört med kvinnor. Man kan här tänka sig, för att illustrera den nämnda överskattningsrisken, att mäns och kvinnors faktiska kontaktfrekvenser är ungefärligen lika stora, men att män i högre grad än kvinnor överskattar kontakternas omfattning. Man kan naturligtvis också tänka sig att kvinnor, av olika skäl, möter olika faktiska hinder för att hålla samma kontaktfrekvens som gäller för män. Ett annat metodproblem gäller i vilken egenskap enkätrespondenterna svarat. Flera av kommunstyrelsepolitikerna i materialet kan ha svårigheter att avskärma just kommunstyrelseuppdraget från andra åtaganden i samband med att han eller hon besvarar enkäten. Man kan tänka sig att en kommunstyrelsepolitiker även har uppdrag inom en intresseorganisation och när vederbörande värderar de egna kontakterna med exempelvis företag kan det i samband med svaret ske en förväxling av i vilken egenskap han eller hon svarar. En tredje typ av problem, generellt förknippad med enkätundersökningar, rör frågan om i vilken grad svaren är tillräckligt väl övervägda. Utan längre betänketid har respondenterna för ett tiotal kategorier avgjort var på en femgradig skala de skall placera sina ställningstaganden (se Wallin med flera 1999, sidan 106f).

Avslutningsvis kan det vara värt att påpeka att enkätundersökningen endast innehåller 11 frågor som mäter svars-personernas kontaktfrekvenser. Eftersom syftet med enkäten i första hand var att belysa kommunpolitikernas åsikter och värderingar av regionala utvecklingsfrågor utgjorde kontaktfrekvensdelen i enkäten en mindre del. Därmed saknas i materialet data om kommunstyrelsepolitikernas kontakter med till exempel en rad myndigheter (länsstyrelsen finns med), kommunförbund, partikontakter (med olika nivåer hos de politiska partierna) och så vidare.

Dessa metodproblem bör hållas i minnet inför den fortsatta läsningen. Det vetenskapliga anspråket i denna artikel är främst att göra beskrivningar. Beskrivningarna av kommunstyrelsepolitikernas kontaktfrekvenser kan då i bästa fall utnyttjas för att i framtiden göra fördjupade analyser av de noterade nivåerna och förändringarna i kontaktfrekvenser i föreliggande undersökning.

Den övergripande bilden

Låt oss inledningsvis titta på hur kontaktfrekvenserna gestaltar sig för samtliga kontaktkategorier enligt tabell 3:

Tabell 3. Total kontaktfrekvens. Medelvärden 2004 och 1999. Inom parentes förändring 1999-2004.

Politiker i kommunstyrelsen	Total kontaktfrekvens	
	2004	1999
Ordförande i KS (n=34)	664 (+120)	544
Vice ordf. I KS (n=33)	494 (+44)	450
Ledamot (n=122)	295 (-2)	297
Suppleant (n=78)	264 (-5)	269
Man (n=173)	396 (+18)	378
Kvinna (n=94)	287 (-2)	289
Större städer (n=46)	385 (-17)	402
Landsbygd/Glesbygdskommun (n=96)	350 (-6)	356
18-39 år (n=32)	301 (+3)	298
40-49 år (n=48)	399 (+91)	308
50-59 år (n=98)	389 (+2)	387
60 och äldre (n=89)	322 (+10)	312
Skåne (n=103)	354 (-11)	365
Västra Götaland (n=125)	335 (+26)	309
Kalmar län (n=39)	440 (+69)	371
Totalt (n=267)	358 (+17)	341

Vi får genom tabell 3 en övergripande bild över kontaktfrekvensernas nivå och utveckling som vi senare i artikeln kommer att fördjupa och nyansera. Det framgår av tabell 3 att politikerkollektivet i sin helhet uppger sig ha fått allt fler kontakter under perioden 1999-2004. Den mest framträdande aspekten är att de ledande kommunstyrelsepolitikerna, det vill säga ordförande och vice ordförande, uppger sig ha ungefärligen dubbelt så många kontakter jämfört med politiker som enbart är ledamöter eller suppleanter i kommunstyrelsen. Detta är i och för sig föga förvånande då kommunstyrelsens ordförande och övriga så kallade presidiepolitiker ofta är politiker med hel-

ler deltidsanställning och förväntas företräda kommunen i en rad olika sammanhang. Vad som möjligtvis är ägnat att förvåna är att dessa kommuners toppolitiker också uppger en starkt ökande kontaktmängd jämfört med vanliga ledamöter eller suppleanter. Vi skulle med andra ord också kunna säga att ökningen av de totala kontaktfrekvenserna är kopplade till ökningen för just presidiepolitikerna. Det är värt att inför den fortsatta beskrivningen hålla denna aspekt i minnet. Uppenbarligen har kommunens toppolitiker flyttat fram sina positioner i sitt kommunala företräderskap jämfört med andra politiker i kommunen.

Tabell 3 visar också att män uppger sig ha fler kontakter än kvinnor. Om vi fördjupar analysen något för just köns-

aspekten bidrar tabell 4 till att komplettera bilden på ett intressant sätt.

Tabell 4. Total kontaktfrekvens fördelat på kön. Medelvärden 2004. Inom parentes förändring 1999-2004.

Politiker i kommunstyrelsen	Män	Kvinnor
Ordf/v. ordf i KS (n=67)	603 (+120)	494 (+4)
Ledamot/suppleant (n=200)	304 (-3)	250 (-14)
Totalt (n=267)	396 (+18)	287 (-2)

Tabell 4 visar på en uppseendeväckande ökning av kontaktfrekvenserna för *manliga* ordförande respektive vice ordförande i kommunstyrelsen. En mycket stor del av ökningen av de deklarerade kontaktfrekvenserna kan alltså härledas till ökningarna inom just kategorin manliga ordförande respektive manliga vice ordförande. Resultaten i denna del väcker naturligtvis frågor. Är det så att de kontaktnät som kommunledningarna medverkar i ger manliga kommunalråd större utrymme och fördelar jämfört med möjligheterna för deras kvinnliga kollegor? Jag ska inte fördjupa mig i den typen av spekulationer i denna artikel, men resultaten är tankeväckande. Resultaten antyder att det finns viktiga skillnader i hur manliga och kvinnliga politiker (i ledande ställning) betraktar sina respektive kontaktnät.

Om vi återvänder till tabell 3 kan vi vidare konstatera att de yngsta respektive äldsta uppger sig ha något färre totala kontaktytor jämfört med de mer medelålders komna politikerna. Materialet visar också att kommunstorlek uppenbarligen inte påverkar kontaktmönstret när vi betraktar totalbilden.

Av den kommande framställningen ska vi dock visa att skillnaden mellan olika typer av kontakter kan variera starkt mellan stora städer och mindre landsbygdskommuner. I mindre kommuner uppger politikerna exempelvis att man har fler kontakter med kontaktkategorier som "enskilda medborgare" eller med "företrädare för andra kommuner" än vad politikerna i de större städerna uppger. Politikerna i de större städerna säger sig å sin sida ha betydligt fler kontakter med kategorierna "riksdagsledamöter", "företrädare för regionen" och "journalister" än vad som gäller i landsbygdskommunerna. Skillnaderna i dessa avseenden visar att politiker i större städer tycks ha en annorlunda kontaktstruktur jämfört med vad som gäller i de mindre glesbygds- och landsbygdskommunerna. Till dessa skillnader ska vi återkomma i senare delavsnitt.

Den länsvisa analysen i tabell 3 visar att kommunstyrelsepolitikerna i Kalmar län uppger sig ha sammanlagt fler kontakter än vad som är fallet i de båda storregionerna. Politikerna i Kalmar län uppger sig exempelvis i kategorierna "andra kommuner" och "fö-

retag" ha nära nog dubbelt så många kontakter jämfört med Skåne och Västra Götaland. Även i detta avseende ska vi återkomma, men en del av förklaringen ligger i det faktum att kommunerna i Kalmar län utvecklat ett relativt långtgående samarbete rörande regionalt utvecklingsarbete (bland annat tillväxtprogram) genom bildandet av det så kallade Regionförbundet i Kalmar län. De politiska uppgifter som hanteras av Regionförbundet i Kalmar län sköts i Skåne och Västra Götaland av de nybildade regionfullmäktigeorganen Region Skåne och Västra Götalandsregionen.

Avslutningsvis ska sägas något om kontaktfrekvensernas fördelning på politiskt parti. I tabell 5 redovisas frekvenser för kommunstyrelsens ordinarie ledamöter och suppleanter. Att kommunstyrelsens ordförande respektive vice ordförande exkluderats beror på att dessa uppger sig ha, som noterats ovan, betydligt fler kontakter jämfört med ledamöter/ersättare. Om vi inte på detta sätt exkluderar presidiepolitikerna skulle materialet visa på att de partier som har flest ordförandeposter (moderaterna, socialdemokrater, centerpartister) också har flest kontakter.

Tabell 5. Total kontaktfrekvens fördelat på politiskt parti. Endast ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen. Medelvärden 2004 och 1999. Inom parentes förändring 1999-2004.

Politiker i kommunstyrelsen	Total kontaktfrekvens	
	2004	1999
(m) (n=33)	317 (-39)	356
(fp) (n=27)	320 (-62)	382
(c) (n=10)	296 (+20)	276
(kd) (n=24)	260 (-17)	277
(mp) (n=13)	213 (+42)	171
(s) (n=61)	275 (-17)	292
(vp) (n=17)	199 (-7)	206
Övr (n=15)	251 (+48)	203
Totalt (n=200)	283 (-1)	284

Av tabell 5 framgår att de partivisa skillnaderna är relativt små om vi bortser från att (mp) och (vp) avviker med att notera sig för lägre frekvenser jämfört med övriga partier. Detta har sannolikt att göra med dessa partiers ofta perifera ställning i kommunalpolitiken (majoriteten av de svarande från (mp) och (vp) i tabell 5 har uppdrag som er-

sättare i kommunstyrelsen). Det är i övrigt vanskligt att tolka de redovisade partiskillnaderna. Att folkpartister och moderater uppger sig ha något fler kontakter jämfört med centerpartister och socialdemokrater är svår att förklara. Då det även vid en mer fördjupad statistisk bearbetning är svårt att finna partipolitiska särdrag i kontakt-

frekvensundersökningen kommer jag fortsättningsvis inte att redovisa partimässiga skillnader i materialet.

Kommunpolitikerna i ett flernivåsamhälle

Inom den samhällsvetenskapliga forskningen om såväl förvaltningsstyrning som demokratianalys har ökande uppmärksamhet ägnats åt problem rörande samspelet mellan nivåerna i det politiska systemet. Termer som multi-level governance, flernivåstyrning och flernivådemokrati förekommer flitigt i litteraturen (se bland många till exempel Marks med flera 1996, Jerneck och Gidlund 2001, Peters och Pierre 2001, Nilsson 2002). Flernivåperspektivet innefattar en allmän förståelse av att politik utspelas i komplicerade beroendeförhållanden mellan olika politiknivåer. Det som försiggår i lokalpolitiken påverkar och påverkas av förhållanden på regional, nationell och internationell nivå. Med en tilltagande globalisering, manifesterat genom internationella organ som EU och genom en rad internationellt verksamma regimer inom olika politikområden, har en ny politisk dagordning skapats för såväl nationellt som subnationellt verksamma politikaktörer. Vi skulle därmed också kunna förvänta oss en ökande kontaktfrekvens mellan politiker på lokal nivå och politikaktörer på andra nivåer i det politiska systemet. I kontaktfrekvensanalysen har de enkätsvarande kommunstyrelsepolitikerna fått redogöra för hur ofta man

har kontakt med internationella, nationella och subnationellt verksamma politikaktörer. Låt oss inleda med att visa resultaten för kategorin "företrädare för internationella organ eller från andra länder" (tabell 6).

Tabell 6. Kontaktfrekvenser för internationella aktörer. Medelvärden 2004 och 1999. Inom parentes förändring 1999-2004.

Politiker i kommunstyrelsen	Internationella aktörer	
	<i>Hur ofta har du kontakt med företrädare för internationella organ eller från andra länder?</i>	
	2004	1999
Ordförande i KS (n=34)	9 (+3)	6
Vice ordf. i KS (n=33)	3 (-1)	4
Ledamot (n=122)	2 (-1)	3
Suppleant (n=78)	3 (0)	3
Man (n=173)	3 (-1)	4
Kvinna (n=94)	4 (+1)	3
Större städer (n=46)	6 (-3)	9
Landsbygd/Glesbygdskommun (n=96)	2 (0)	2
18-39 år (n=32)	4 (+2)	2
40-49 år (n=48)	5 (+1)	4
50-59 år (n=98)	3 (-1)	4
60 och äldre (n=89)	2 (0)	2
Skåne (n=103)	4 (0)	4
Västra Götaland (n=125)	2 (-1)	3
Kalmar län (n=39)	6 (+2)	4
Totalt (n=267)	3 (0)	3

Vi kan av tabell 6 notera att kommunstyrelsepolitikerna i genomsnitt anser sig ägna endast tre dagar per år åt kontakter med företrädare för internationellt verksamma aktörer. Mot bakgrund av Sveriges inträde i EU, med hänsyn taget till ett förmodat ökande kommunalt engagemang i skilda gränsregionala samarbeten (över till exempel Östersjön och Öresund) och med tanke på att flera kommuner ägnat ökande uppmärksamhet åt internationell profilering synes resultaten i denna del vara överras-

kande. Om den gängse bilden stämmer om att olika politikaktörer alltmer kommit att påverkas av internationella förhållanden visar sig detta i vart fall inte i att kommunstyrelsepolitikerna anser sig ha fått fler kontakter i internationella sammanhang.

Vi kan av tabell 6 dock utläsa att det främst är kommunstyrelsens ordförande som uppger sig ha flest internationella kontakter och att dessa kontakter visat på en viss ökning under perioden mellan 1999-2004. Det finns anledning att vara försiktig med spekulatio-

ner rörande dessa resultat, men den relativt sett höga noteringen för ordförändepositionen antyder att kommunernas internationella kontakter sköts av en mindre krets politiker och tjänstemän. En relativt vanlig iakttagelse i forskningen om kommunernas internationalisering är att kommunens internationella aktiviteter i hög grad sköts av specialiserade politiker och av ett fåtal tjänstemän (se till exempel Jerneck 1993, Johansson 2004). En annan aspekt som lyfts fram i detta sammanhang är att kommunerna haft påtagliga svårigheter att finna fram till en realistisk strategi och organisation för internationaliseringsarbetet i kommunerna (se till exempel Berg och Lindahl 2003, Johansson 1999). Kommunernas internationella åtaganden har också varit opinionsmässigt kontroversiella (resor utomlands för politiker, deras representation, studiebesök och restaurangnotor är populära ämnen i lokalpressen), vilket kan ha fått till följd att kommunerna faktiskt försöker begränsa politikerkollektivets kontakter utomlands. Men, som sagt, försiktighet i tolkningen av tabell 6 är på sin plats. Det skulle dock vila ett demokratiskt grundproblem om det är så att kommunens verksamhet blir alltmer internationellt orienterad utan att kommunstyrelsepolitikerna ägnar mer tid och kraft åt internationellt kontaktskapande.

Om vi förflyttar oss en nivå ner i det politiska systemet hamnar vi på den nationella eller centralstatliga nivån. Tabell 7 visar kommunstyrelsepolitikernas kontaktfrekvenser med dels riksdagsmän, dels företrädare för centrala myndigheter.

Tabell 7. Kontaktfrekvenser för nationella aktörer. Medelvärden 2004 och 1999. Inom parentes förändring 1999-2004.

Politiker i KS	Riksdagsmän		Centrala myndigheter	
	<i>Hur ofta har du kontakt med någon riksdagsman?</i>		<i>Hur ofta har du kontakt med tjänstemän på centrala myndigheter?</i>	
	2004	1999	2004	1999
Ordf. i KS (n=34)	24 (+9)	15	20 (+9)	11
V. ordf. i KS (n=33)	35 (+12)	23	11 (+3)	8
Ledamot (n=122)	11 (0)	11	8 (-2)	10
Suppleant (n=78)	11 (+3)	8	9 (-2)	11
Man (n=173)	19 (+5)	14	13 (+5)	8
Kvinna (n=94)	9 (-2)	11	5 (-8)	13
Större städer (n=46)	32 (+10)	22	19 (+1)	18
Lands/Glesbygd (n=96)	10 (+1)	9	8 (-1)	9
18-39 år (n=32)	13 (+4)	9	4 (-7)	11
40-49 år (n=48)	21 (+10)	11	8 (0)	8
50-59 år (n=98)	18 (+2)	16	11 (+3)	8
60 och äldre (n=89))	10 (+1)	9	13 (+2)	11
Skåne (n=103)	18 (+7)	11	8 (+2)	6
V. Götaland (n=125)	14 (+2)	12	11 (+3)	8
Kalmar län (n=39)	13 (-1)	14	17 (-3)	21
Totalt (n=267)	16 (+4)	12	11 (+1)	10

Även på denna nivå har ökningstakten av kontaktfrekvenserna varit måttliga. Kommunstyrelsepolitikerna uppger sig ha ungefärligen lika många kontakter med riksdagsledamöter och centrala myndigheter 2004 som 1999. Här synes kommundyp (gäller även tabell 6) vara en viktig dimension i så mån att kommunstyrelsepolitikerna i större städer anser sig ha påtagligt fler och ökande kontakter med den nationella nivån (även den internationella) jämfört med glesbygds- och landsbygdskommuner. Vi kan här tänka oss att de större städerna har mer direkt utbyte med andra

centrala myndigheter, exempelvis rörande större infrastrukturprojekt, medan de mindre kommunerna i större utsträckning samordnar sina kontakter med centrala myndigheter via andra organ, till exempel kommun- eller kommunalförbund. Den högre andelen kontakter med riksdagsmän i större städer kan betingas av det faktum att flest riksdagsmän har sin hemvist i de större städerna.¹

En egenhet i materialet i denna del är att kommunstyrelsens vice ordförande uppger sig ha betydligt fler kontakter med riksdagsledamöter jämfört

med kommunstyrelsens ordförande.² Vari detta bottnar synes svårt att klargöra. Det kan ha att göra med något olikartade rolluppfattningar och företrädafunktioner för kommunstyrelsens ordförande respektive de politiker som har uppdrag som vice ordförande. En annan aspekt som väcker frågor är att Kalmar län har en relativt hög kontaktfrekvens inom kategorin centrala myndigheter. Även denna aspekt är, utifrån tillgängligt material, svår att förklara. Noterbart är dessutom att kvinnorna uppger sig ha en avsevärt lägre kontaktfrekvens gällande riksdagsledamöter och företrädare för centrala myndigheter jämfört med männen.

I tabell 8 tar vi oss ner under den nationella nivån och ett övergripande intryck av tabell 8 är att det råder stora

nivåskillnader mellan olika kategorier och också stora svängningar gällande förändringar över tid. En framträdande fråga i forskningen och debatten om den kommunala självstyrelsen har berört frågor om mellankommunal samverkan och om behovet av att göra förändringar i kommunindelningen. Kontaktfrekvensanalysen visar att kommunstyrelsepolitikerna uppger sig i genomsnitt ägna kring 30 dagar om året åt mellankommunala kontakter. Värt att observera är att kommunstyrelsens ordförande, på ett markant sätt, avviker från övriga politiker kategorier i analysen. Ordföranden ägnar cirka 8 gånger så mycket tid som kommunstyrelsens ledamöter och suppleanter åt kontakter med andra kommuner.

Tabell 8. Kontaktfrekvenser för subnationella aktörer. Medelvärden 2004 och 1999. Inom parentes förändring 1999-2004.

Politiker i kommunstyrelsen	Andra kommuner		Regionen*		Länsstyrelsen	
	<i>Hur ofta har du kontakt med företrädare från andra kommuner?</i>		<i>Hur ofta har du kontakt med företrädare (politiker och tjänstemän) från regionen?</i>		<i>Hur ofta har du kontakt med företrädare för länsstyrelsen?</i>	
	2004	1999	2004	1999	2004	1999
Ordf. i KS (n=34)	94 (+39)	55	53 (+27)	26	9 (+2)	7
V. ordf. i KS (n=33)	46(+16)	30	54 (+23)	31	5 (0)	5
Ledamot (n=122)	16 (-1)	17	35 (+20)	15	2 (0)	2
Suppleant (n=78)	11 (-5)	16	26 (+6)	20	1 (-4)	5
Man (n=173)	31 (+1)	30	38 (+15)	23	4 (-1)	5
Kvinna (n=94)	22 (+7)	15	35 (+18)	17	2 (0)	2
Större städer (n=46)	21 (-25)	46	50 (+37)	13	5 (-5)	10
Lands/Glesbygd (n=96)	26 (+4)	22	29 (+6)	23	4 (+1)	3
18-39 år (n=32)	26 (-3)	29	29 (+13)	16	3 (-6)	9
40-49 år (n=48)	38 (+10)	28	40 (+22)	18	3 (0)	3
50-59 år (n=98)	35 (+10)	25	47 (+22)	25	4 (0)	4
60 och äldre (n=89)	16 (+4)	12	27 (+1)	16	3 (-1)	2
Skåne (n=103)	26 (+3)	23	36 (+16)	20	2 (-4)	6
V. Götaland (n=125)	25 (-2)	27	38 (+19)	19	3 (+1)	2
Kalmar län (n=39)	41 (+25)	16	36 (+11)	25	5 (0)	5
Totalt (n=267)	28 (+5)	23	37 (+17)	20	3 (-1)	4

* För Kalmar län; Landstinget

Vi kan också av tabell 8 utläsa att kommunstyrelsepolitikerna i Kalmar län anser sig ha något fler mellankommunala kontakter jämfört med kommunpolitiker i de båda storregionerna. Detta kan ha att göra med att kommunerna i Kalmar län bedriver ett relativt omfattande samarbete inom ramen för Regionförbundet i Kalmar län. Regionförbundet skapades 1996 och kom att ingå i den försöksverksamhet som från 1997 startade i fyra län (Kalmar län, Gotland, Skåne och Västra Götaland). I Kalmar län utformas länets regionala utvecklingsarbete genom ett kommunalförbund, benämnt Regionförbundet i Kalmar län, vilket bygger på en institutionaliserad samverkan mellan länets 12 kommuner. Även i Skåne och Västra Götaland förekommer liknande mellankommunal samverkan men har (ännu) inte samma omfattning och bredd som arbetet inom Regionförbundet i Kalmar län. Värt att lägga märke till är också att politikerna i större städer uppger sig ha fått betydligt färre kontakter med andra kommuner jämfört med politiker i landsbygdskommuner. Möjligtvis kan detta visa att behovet av mellankommunal samverkan inte är av samma angelägenhetsgrad i stora kommuner jämfört med mindre kommuner i glesbebyggda områden.

Kontaktfrekvenserna i denna del synes alltså ha påverkats av den försöksverksamhet med en ändrad regional ansvarsfördelning som riksdagen introducerade 1996 och vi kan av tabell 8 och kolumnen 'Regionen' utläsa att kontaktfrekvenserna inom denna kategori ökat starkt under perioden sedan regionförsöken introducerades. I jäm-

förelsen med kommunstyrelsepolitikernas mellankommunala kontakter synes kontakterna med regionen vara mera jämnt fördelade mellan olika kategorier av politiker. Visserligen synes ordförande respektive vice ordförande ha fler kontakter jämfört med ledamöter och suppleanter men vi kan se att samtliga kategorier uppger sig ha fått fler kontakter med regionen jämfört med tidigare. Nivån på kontaktskapandet visar också att samtliga politikerkategorier uppenbarligen anser sig vara tämligen aktivt involverade i kontakter med regionen. Det kan, för att fördjupa förståelsen i denna del ytterligare, vara värt att specialstudera ordförandens respektive vice ordförandens kontakter mer specificerat. I tabell 9 erhålles data som understryker regionförsökens betydelse för kommunstyrelsepolitikernas kontakter med andra kommuner och med regionen/landstinget.

Tabell 9. Kontaktfrekvenser med 'andra kommuner' och 'regionen' fördelat efter politikerkategori. Inom parentes förändring 1999-2004.

Andra kommuner: Hur ofta har du kontakt med företrädare från andra kommuner?

Politiker i KS	V. Götaland	Skåne	Kalmar län	Totalt
Ordf/v. ordf i KS (n=67)	79 (+36)	58 (+21)	81 (+40)	70 (+31)
Ledamot/suppleant (n=200)	11 (-9)	13 (-5)	27 (+17)	14 (-3)
Totalt (n=267)	25 (-2)	26 (+3)	41 (+25)	28 (+5)

Regionen: Hur ofta har du kontakt med företrädare (politiker och tjänstemän) från regionen?

Politiker i KS	V. Götaland	Skåne	Kalmar län*	Totalt
Ordf/v. ordf i KS (n=67)	65 (+49)	48 (+14)	42 (-13)	54 (+26)
Ledamot/suppleant (n=200)	30 (+10)	32 (+18)	35 (+18)	32 (+15)
Totalt (n=267)	38 (+19)	36 (+16)	36 (+11)	37 (+15)

* Avser kontakter med landstinget

Tabell 9 förefaller bekräfta, både för kategorin andra kommuner och för kategorin regionen, att regionförsöken påverkat kommunledningarnas kontaktmönster på ett genomgripande sätt. Vi kan se att kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande uppger sig ha fått starkt ökande kontakter med såväl andra kommuner som med regionen. Att utvecklingen i detta avseende varit mer framträdande i Västra Götaland jämfört med Skåne betingas sannolikt av att man i Västra Götaland skapat ett nytt och unikt beredningssystem mellan regionens kommuner och Västra Götalandsregionens organ för regional utvecklingspolitik. Detta beredningssystem bygger på att kommunerna i Västra Götaland organiserar sig via kommunalförbund i fyra regiondelar (Göteborgsregionen, Fyrbodal, Sjuhärad och Skaraborg). Varje regiondel har genom sitt kommunalförbund rätt att utse kommunpolitiker i tre be-

redningsgrupper inom regionen för att hantera politikuppgifter inom områdena Regional utveckling, Kulturpolitik samt Miljöpolitik. Detta har lett dels till att det mellankommunala samarbetet i Västra Götaland utvecklats snabbt under den senaste 5-årsperioden och dels till att kommunpolitikerna tagit aktiv del i politiska uppgifter inom ramen för regionens ansvar för den regionala utvecklingspolitiken (se Johansson 2005).

En viktig iakttagelse från mina egna utvärderingsstudier av Västra Götalandsregionens försöksverksamhet och relationerna mellan kommuner och region är att detta utbyte visserligen ökat kraftigt under försökens första år, men att detta utbyte hittills varit koncentrerat till ett fåtal politiker med uppdrag i berörda kommunalförbund i Västra Götaland. Eller med andra ord, det är främst kommunstyrelsernas ordförande respektive vice ordförande som

varit involverade i kommunalförbunden och i regionens beredningssystem. Tabell 9 understryker med all önskvärd tydlighet att det skett ett sådant ökat utbyte men att det i hög grad är frågan om en sorts elitisering av verksamheten. I huvudsak är det kommunernas toppolitiker som anser sig ha fått fler kontakter med såväl Västra Götalandsregionen som med andra kommuner. Resultaten för Skånes del är likartade med Västra Götaland, men inte i denna mening lika accentuerade. Detta synes också som rimligt med hänsyn taget till att relationen mellan kommuner och region i Skåne inte nått samma grad av formell institutionalisering som gäller i Västra Götaland. I Skåne har regionen utvecklat informella nätverksstrukturer i sina kontakter med kommunerna och saknar alltså den typ av formaliseringsgrad som utvecklats i Västra Götalandsregionen genom dess beredningsgrupper och kommunalförbund (se Johansson 2005).

Om vi återgår till tabell 8 och kommunstyrelsepolitikernas kontakter med länsstyrelsen skulle det även i denna del kunna utläsas konsekvenser av regionförsöken. Regionförsöken har inneburit att en del uppgifter inom regional utvecklingspolitik överförts från länsstyrelserna till organ inom det kommunala självstyrelsesystemet. Länsstyrelsen har därför förlorat en del av sitt inflytande över kommunerna och man skulle kunna förvänta sig ett minskande antal kontakter mellan kommunstyrelsepolitiker och företrädare för länsstyrelsen. Detta kan dock knappast sägas få någon bekräftelse i denna undersökning. Överlag uppger sig kommun-

styrelsepolitikerna ha få kontakter med länsstyrelsen och för kommunstyrelsens ordförande, som uppger sig ha överlägset flest kontakter bland uppdragskategorierna, noteras till och med en viss ökning av utbytet. Låt oss avsluta beskrivningen av kommunstyrelsepolitikernas kontakter i ett flernivåsammanhang med hjälp av tabell 10.

Tabell 10. Totala kontaktfrekvenser för flernivåkontakterna, det vill säga kontakter med internationella aktörer, nationella aktörer samt subnationella aktörer (summering av tabell 6 till 8).

Politiker i kommunstyrelsen	Total kontaktfrekvens flernivåaspekter	
	2004	1999
Ordförande i KS (n=34)	210 (+91)	119
Vice ordf. i KS (n=33)	154 (+53)	101
Ledamot (n=122)	74 (+16)	58
Suppleant (n=78)	61 (-1)	62
Man (n=173)	109 (+26)	83
Kvinna (n=94)	76 (+16)	60
Större städer (n=46)	134 (+14)	120
Landsbygd/Glesbygdskommun (n=96)	78 (+10)	68
18-39 år (n=32)	79 (-7)	86
40-49 år (n=48)	116 (+45)	71
50-59 år (n=98)	117 (+36)	81
60 och äldre (n=89)	72 (+19)	53
Skåne (n=103)	95 (+25)	70
Västra Götaland (n=125)	93 (+23)	70
Kalmar län (n=39)	118 (+34)	84
Totalt (n=267)	98 (+25)	73

Det sammanvägda svaret på frågan om kommunpolitikerna blivit alltmer involverade i utbyte med politiska aktörer i ett flernivåsammanhang bekräftas av undersökningen. I samtliga kategorier som prövats, med undantag för länsstyrelsen, noteras ökande kontaktfrekvenser. I två kategorier, internationella företrädare och företrädare för centrala myndigheter uppger kommunstyrelsepolitikerna att kontakterna är få och i stort sett oförändrade under den studerade perioden. Särskilt stark ökning i kontaktfrekvenser gäller politikernas utbyte med regionen. Kon-

taktfrekvenserna i flernivåsamhället indikerar dessutom åtminstone tre intressanta utvecklingsdrag.

Enkätmaterialen ger, för det första, en fingervisning om att kommunpolitiken genomgår en *elitisering*. Kommunstyrelsens ordförande, och i viss mån dess vice ordförande, uppger sig ha fått betydligt fler kontakter i flernivåsamhället jämfört med de politiker som endast har vanligt ledamotskap eller är ersättare i kommunstyrelsen. Förändringarna i detta avseende har varit uppseendeväckande stora under den aktuella undersökningsperioden, vilket bör

leda till eftertanke. Är dessa resultat tecken på att kommunstyrelsens ordförande fått en annorlunda ställning och roll i politiken idag jämfört med för bara ett par år sedan? Och vad kan i så fall detta förklaras av? För det andra indikerar materialet en fortsatt *förgubbing* av kommunpolitiken. Kvinnor och yngre uppger sig generellt sett ha färre kontakter i flernivåsamhället jämfört med de något äldre männen. Utvecklingstrenden synes bara delvis bryta detta mönster. Yngre politiker uppger sig exempelvis ha färre kontakter i flernivåsamhället 2004 jämfört med 1999. När det gäller de kvinnliga kommunstyrelsepolitikerna noteras visserligen ökande kontaktfrekvenser, men trots allt inte i samma ökningstakt som för deras manliga kollegor. Vi har också, för det tredje, tidigare konstaterat att de nya formerna för politisk beredning och så vidare inom ramen för *försöksverksamheten med en ändrad regional ansvarsfördelning* påverkat kommunstyrelsepolitikernas kontaktmönster på ett avgörande sätt. Det är tydligt att förändringar i den formella institutionaliseringen i främst Västra Götaland givit helt nya kontaktmönster för de ledande politikerna i samspelet med andra kommuner och med regionen. Avslutningsvis, och för det fjärde, synes *de territoriella skillnaderna* vara betydande där skillnaden i kontakter mellan politiker i större städer och i landsbygdskommuner är stora.

Kommunpolitikerna och demokratin

I den så kallade Demokratiutredningens kölvatten följde ett förnyat intresse för den kommunala självstyrelsens demokratiska grundvärden (se SOU 2000:1, sidan 139ff). Ett uttryck för detta intresse är att ett nytt politikområde, benämnt *politikområdet Demokrati*, lanserats av statsmakten. Politikområdet innefattar insatser för att främja valdeltagandet, att öka kunskapen om demokratis funktionssätt, att öka andelen medborgare som innehar politiska förtroendeuppdrag, att förbättra möjligheterna för medborgare att delta i den politiska processen samt att deltagandemöjligheterna i politiken ska bli mer jämlika (se Skrivelsen 2003/04:110, sidan 6). En viktig del i de demokratipolitiska ambitionerna är att i olika avseenden utveckla och förnya kommundemokratin. Låt oss börja med att i tabell 11 granska kommunstyrelsepolitikernas kontakter med enskilda medborgare.

Tabell 11. **Kontaktfrekvenser för enskilda medborgare. Medelvärden 2004 och 1999. Inom parentes förändring 1999-2004.**

Politiker i kommunstyrelsen	Medborgare	
	<i>Hur ofta har du kontakt med enskilda medborgare?</i>	
	2004	1999
Ordförande i KS (n=34)	167 (-15)	182
Vice ordf. i KS (n=33)	180 (-6)	186
Ledamot (n=122)	140 (+5)	135
Suppleant (n=78)	130 (-14)	144
Man (n=173)	153 (0)	153
Kvinna (n=94)	132 (-18)	150
Större städer (n=46)	133 (-30)	163
Lands-Glesbygdskommun (n=96)	154 (-9)	163
18-39 år (n=32)	135 (+1)	134
40-49 år (n=48)	145 (-3)	148
50-59 år (n=98)	144 (-13)	157
60 och äldre (n=89)	151 (-4)	155
Skåne (n=103)	144 (-11)	155
Västra Götaland (n=125)	145 (+4)	141
Kalmar län (n=39)	153 (-16)	169
Totalt (n=267)	146 (-5)	152

Trots att det i debatten om demokrati-politik talats mycket om behovet av att vidga kontaktytorna gentemot de enskilda medborgarna visar de noterade kontaktfrekvenserna i denna del en vinkande trend. I särskilt hög grad är det kommunstyrelsepolitikerna i de större städerna som bidrar till denna nedgång. Vi kan inte, på grundval av det befintliga materialet, dra några slutsatser som kan förklara storstadspolitikernas nedgradering av sina kontakter med enskilda medborgare. Den fortsatta framställningen rörande demokratikontakterna visar dock på betydande skillnader i hur politiker i större städer värde-

rar sina kontaktfrekvenser jämfört med politiker i glesbygds- och landsbygds-kommuner. Intressant, om än en smula förbryllande, är att kommunstyrelsens ordförande också synes ha tappat kontaktytor med de enskilda medborgarna. Låt oss fördjupa beskrivningen något genom att i tabell 12 studera kommunstyrelsepolitikernas kontaktfrekvenser med företrädare för privata företag och för intresseorganisationer.

Tabell 12. Kontaktfrekvenser för intresseorganisationer och enskilda företag. Medelvärden 2004 och 1999. Inom parentes förändring 1999-2004.

Politiker i kommunstyrelsen	Intresse- org.		Företag	
	<i>Hur ofta har du kontakt med företrädare för intresseorganisationer</i>		<i>Hur ofta har du kontakt med företrädare för pri- vata företag?</i>	
	2004	1999	2004	1999
Ordf. i KS (n=34)	67 (+27)	40	102 (+4)	98
V. ordf. i KS (n=33)	37 (-18)	55	71 (+8)	63
Ledamot (n=122)	21 (-8)	29	39 (-4)	43
Suppleant (n=78)	30 (+6)	24	33 (+3)	30
Man (n=173)	33 (-6)	39	59 (-3)	62
Kvinna (n=94)	29 (+4)	25	31 (+1)	30
Större städer (n=46)	38 (+8)	30	37 (+2)	35
Lands/Glesbygd (n=96)	28 (-5)	33	60 (+2)	58
18-39 år (n=32)	20 (-6)	26	42 (+9)	33
40-49 år (n=48)	41 (+21)	20	52 (+10)	42
50-59 år (n=98)	34 (-9)	43	54 (-3)	57
60 och äldre (n=89))	28 (-3)	31	45 (-3)	48
Skåne (n=103)	30 (-11)	41	51 (+1)	50
V. Götaland (n=125)	29 (+2)	27	38 (-6)	44
Kalmar län (n=39)	42 (+9)	33	80 (+25)	55
Totalt (n=267)	31(-2)	33	49 (0)	49

Tabell 12 visar att kommunstyrelsens ordförande nu återtagit sin särställning i mening av att uppge sig ha betydligt fler kontakter med företag respektive intresseorganisationer jämfört med övriga uppdragskategorier. I kategorin intresseorganisationer är skillnaden i detta avseende särskilt stor och det gäller också i förändringsavseende. Kommunstyrelsens ordförande noterar sig för att ha fått betydligt fler kontakter med intresseorganisationer 2004 jämfört med 1999. Intressant gällande just kontaktfrekvenserna med intresseorganisationer är att de yngre kommun-

styrelsepolitikerna uppger sig ha betydligt färre sådana kontakter jämfört med sina äldre kollegor. Detta kan möjligtvis förklaras av den i annan forskning dokumenterade nergången av intresse från just yngre personer för arbete i traditionella folkrörelser och intresseorganisationer (se SCB 2003). Tabell 12 visar även att politikerna i Kalmar län synes ha ett mer utvecklat kontaktnät med såväl företag som intresseorganisationer jämfört med hur det förhåller sig i de båda storregionerna. Kommunstyrelsepolitikerna i Kalmar län uppger sig exempelvis ha mer än

dubbelt så omfattande kontaktfrekvenser med företag jämfört med hur det förhåller sig i Västra Götaland.

Skillnaden mellan hur kvinnor och män värderar sina kontaktfrekvenser med enskilda företag är förhållandevis stor. Detta kan vara ett uttryck för att ytterst få av kommunernas ledande näringslivspolitikerna eller dess näringslivsansvariga är kvinnor. Den kommunala näringslivspolitikerna har av flera forskare betecknats som ett utpräglat manligt politikområde (se Friberg 1993, Hudson och Rönnblom 2003). Även i denna del är det värt att notera att kommunstyrelsepolitikerna i glesbygds- och landsbygdskommuner uppger sig ha betydligt fler kontakter med företag jämfört med hur det förhåller sig bland kommunstyrelsepolitikerna i större

städer. Resultaten i tabellerna 11 och 12 antyder, om än oklart exakt i vilka avseenden, att territoriella aspekter, det vill säga främst kommunstorlek, synes spela en betydande roll för politikernas kontakter med medborgare och medborgargrupper. Den territoriella aspekten visar sig även i tabell 13 när det gäller politikernas kontakter med journalister. Nu är det dock i de större städerna som kommunstyrelsepolitikerna har de mest omfattande kontakterna. Detta resultat stämmer överens med även andra studier rörande kommunpolitikens relationer med medierna. Större kommuner uppvisar fler organiserade kontakter med medierna jämfört med mindre kommuner (se Larsson 1997, sidan 170).

Tabell 13. Kontaktfrekvenser för journalister. Medelvärden 2004 och 1999. Inom parentes förändring 1999-2004.

Politiker i kommunstyrelsen	Journalister	
	Hur ofta har du kontakt med journalister?	
	2004	1999
Ordförande i KS (n=34)	118 (+14)	104
Vice ordf. i KS (n=33)	52 (+8)	44
Ledamot (n=122)	18 (-13)	31
Suppleant (n=78)	10 (+1)	9
Man (n=173)	40 (-2)	42
Kvinna (n=94)	18 (-6)	24
Större städer (n=46)	44 (-10)	54
Landsbygd/Glesbygdskommun (n=96)	27 (-7)	34
18-39 år (n=32)	25 (+6)	19
40-49 år (n=48)	39 (+13)	26
50-59 år (n=98)	39 (-9)	48
60 och äldre (n=89)	25 (0)	25
Skåne (n=103)	33 (-16)	49
Västra Götaland (n=125)	28 (+1)	27
Kalmar län (n=39)	47 (+17)	30
Totalt (n=267)	33 (-1)	34

Tabell 13 understryker, nu mer accentuerat än tidigare, att manliga kommunstyrelseordförande uppger sig ha de mest frekventa kontakterna med journalistkåren. Kommunstyrelsens ordförande synes ha mycket omfattade och starkt ökande kontakter med journalister. Ordförandens kontakter med journalister är den kategori, bortsett från kontakter med enskilda medborgare, som får det högsta värdet. Kommunpolitikernas förhållande till massmedierna har varit föremål för en del samhällsvetenskaplig analys och ett drag i denna forskning är noteringar om att politikerna och journalisterna arbetar med en viss grad av tillit och ömsesi-

dig förståelse även om det ibland leder fram till olika typer av konflikter. Man kan av tabell 13 möjligtvis dra den slutsatsen att kommunstyrelsens ordförande har en så pass intensiv kontaktyta med journalister att man lär känna varandra ganska väl och att det också leder till en viss grad av ömsesidigt beroende dem emellan (jämför här forskning av Larsson 1997). Tilläggas kan också att de könsmissiga skillnaderna gällande politikernas kontakter med journalistkåren är mycket stor.

De summerade frekvenserna för kommunstyrelsepolitikernas demokratikontakter redovisas i tabell 14.

Tabell 14. Totala kontaktfrekvenser för demokratikontakterna, det vill säga kontakter med medborgare, företag, intresseorganisationer och journalister (summering av tabell 11 till 13).

Politiker i kommunstyrelsen	Total kontaktfrekvens demokratikontakter	
	2004	1999
Ordförande i KS (n=34)	454 (+24)	430
Vice ordf. i KS (n=33)	341 (-12)	353
Ledamot (n=122)	220 (-21)	241
Suppleant (n=78)	203 (-6)	209
Man (n=173)	287 (-12)	299
Kvinna (n=94)	210 (-22)	232
Större städer (n=46)	251 (-40)	291
Landsbygd/Glesbygdskommun (n=96)	271 (-19)	290
18-39 år (n=32)	223 (+8)	215
40-49 år (n=48)	280 (+40)	240
50-59 år (n=98)	271 (-39)	310
60 och äldre (n=89)	249 (-12)	261
Skåne (n=103)	258 (-41)	299
Västra Götaland (n=125)	241 (-1)	242
Kalmar län (n=39)	323 (+32)	291
Totalt (n=267)	260 (-11)	271

Vi kan av tabell 14 konstatera att de fyra kategorier som benämns demokratikontakter uppvisar en negativ utvecklingstrend mellan 1999 och 2004. Det kan också vara på sin plats att uppmärksamma att frekvenserna gällande demokratikontakterna är mer jämnt fördelade mellan uppdragstyperna. Den elitisering som kunde konstateras för kontaktmönstret i ett flernivåperspektiv lever kvar men är inte lika accentuerad när det gäller politikernas kontakter med medborgare, företag och intresseorganisationer. Bland demokratikontakterna är det utbytet med journalister som i särskild grad visar att kommunstyrelsens ordförande synes ha en exklusiv roll. Skillnaderna mellan mäns och kvinnors kontaktfrekvenser är fortfarande iögonfallande stora gällande demokratikontakterna även om männen i denna del så att säga inte utökat sitt försprång mellan de båda mätillfällena.

Demokratikontakterna förefaller, i likhet med kontakterna i flernivåhänseende, ha en viktig territoriell dimension. I Kalmar län redovisar politikerna betydligt högre kontaktfrekvenser i demokratikontakter jämfört med Skåne och Västra Götaland. Likaledes är skillnaderna mellan större städer och glesbygds/landsbygdskommuner stora i respektive typ av demokratikontakt. Det är sannolikt att skilda geografiska förutsättningar påverkar politikernas kontakter med medborgarna och olika medborgargrupper. På vilka sätt ger dock inte denna analys några svar på.

Slutsatser

Beskrivningen av kommunstyrelsepolitikernas kontakter med andra aktörer visar på både skillnader mellan olika kategorier av politiker och skillnader mellan de två mätillfällena. Jag ska i detta avslutande avsnitt peka på de, i mitt tycke, viktigaste resultaten och därvid ange ett antal områden som borde leda till fördjupade empiriska analyser. Jag skulle här vilja betrakta resultaten i skenet av den kommunala självstyrelsens utveckling i svensk politik.

Den kommunala självstyrelsen i Sverige definieras vanligtvis i ett sammanhang där statsmakten ytterst anger innehållet och villkoren. Kommunernas autonomi är beroende av de lagar och de resurser som staten lagt fast (se till exempel Strandberg 2003). Till detta självstyrelseperspektiv har det emellertid också varit vanligt att lägga den formella möjlighet kommunerna har att via samarbete med andra aktörer än staten vidga sin egen resursbas och därmed öka sitt oberoende i förhållande till staten (se till exempel Pierre och Peters 1999, sidan 88ff). En del analyser av kommunpolitikens utveckling i Sverige visar också att kommunerna väsentligt utökat sina samarbetsytter med andra kommuner, med landsting/regioner, med privata aktörer, med aktörer i gränsregionala sammanhang och med andra aktörer utomlands (se Johansson 2004, Gossas 2003, Lidström 2004, Jerneck och Gidlund 2001). Resultaten av den kontaktfrekvensundersökning som gjorts i denna artikel ger ytterligare ett belegg för att kommunerna vidgat sina kontaktytter med olika aktörer

i sin omgivning. Sammantaget är det fyra viktiga utvecklingsdrag, alla med relevans för den kommunala självstyrelsens utveckling, som enligt min mening, bör bli föremål för fördjupade forskningsinsatser:

För det första kan man av kontaktfrekvenserna utläsa att kontaktytorna i *det mellankommunala utbytet* utökats under senare år. I särskilt hög grad är det kommunens toppolitiker som uppger sig fått stora öknings av kontakterna med företrädare för andra kommuner. En förklaring av detta kan sannolikt vara att kommunerna vidgat sina kontakter inom ramen för regionpolitiskt orienterade kommunalförbund och samverkansorgan. I hela nio län i Sverige bedrivs regionalt utvecklingsarbete med hjälp av kommunalförbundsorgan som också övertagit en del uppgifter från det statliga myndighetsområdet (till exempel tillväxtpolitik och vissa delar av infrastrukturplaneringen). I de båda storregionerna Skåne och Västra Götaland har det mellankommunala samarbetet utökats under senare år genom en allmän vitalisering av samarbetet i kommunalförbund och även genom mer informella samarbetsstrukturer kommunerna emellan. Det saknas i stor utsträckning analyser av den kommunala självstyrelsens utveckling och problem i de nya miljöer som skapats genom det ökande antalet regionpolitiskt verk samma kommunalförbund och samverkansorgan. Det mellankommunala samarbetet innehåller helt nya politiska problemkomplex rörande till exempel representationssystem, ansvarsutkrävande, koordinerings- och förhandlings-

relationer som borde ägnas ett mer utvecklat forskningsarbete än vad vi hittills sett.

För det andra, och starkt sammankopplat med det första, har kommunerna utökats sina ansträngningar och intressen som aktör på *den regionala samhällsnivån*. I kontaktfrekvensundersökningen uppger sig samtliga kommunstyrelsepolitiker (alltså inte enbart bland presidiepolitikerna) ha fått ökande kontakter med företrädare för regionen respektive landstinget. Kommunernas utbyte i det flernivåpolitiska sammanhanget visar att det främst är i förhållande till regionen som vi sett den mest accentuerade ökningen av kontaktfrekvenserna. I den politiska retoriken rörande regionernas ställning i samhällsorganisationen har det blivit allt vanligare att få lyssna till försäkringar om att regionernas roll i allt väsentligt är att vara en 'kommunernas region' (se Johansson 2005, kapitel 4). Regionfrågans utveckling i svensk politik sedan 1990-talets början visar därvid en intressant politisk tyngdpunktsförskjutning. Inledningsvis utgjorde tankegången om ett 'regionernas Europa' ett vägledande slagord bakom behovet av att reformera politiken inom såväl nationalstaten som för den europeiska unionen. Utan överdrift kan sägas att den typen av internationaliseringsprocesser fick ett betydande genomslag i den statsvetenskapliga forskningen om politisk organisering i det 'nya' Europa. I ett senare skede, låt säga från 1997/98, har retoriken om ett regionernas Europa tonats ner och istället har kommunernas vidgade intresse i regionpolitiska frågor lett fram till en mer pragmatiskt

formulerad reformutveckling där regionen, som just en kommunernas region, utvecklat sina kontakter och förhandlingsrelationer med kommunerna (se Johansson 2004).

Forskningsmässiga problematiseringar av denna senare reformutveckling har inte varit lika frekventa som analyserna av de framväxande regionernas Europa. Etablerandet av såväl Region Skåne som Västra Götalandsregionen representerar mycket stora organisationsfusioner i svensk offentlig verksamhet. Ett framträdande drag i regionprocesserna i Skåne och Västra Götaland har varit ambitionerna att finna fram till en utvecklad dialog och umgängesform med kommunerna. De båda storregionerna har därvid valt helt olika organiseringsvägar och organisationsmodeller för detta utbyte. Västra Götalandsregionen har gått fram med en tämligen formaliserad beredningsstruktur, medan Region Skåne utvecklat en informell och nätverksbaserad organisationsmodell. De olika modellerna, deras framväxt och funktionssätt, är i sig intressanta och borde utgöra föremål för fördjupade forskningsinsatser. Jag menar att region-kommunrelationerna i Skåne och Västra Götaland borde kunna ge nya kunskaper om frågor som rör politisk beredning, territoriell koordinering, legitimitetsaspekter, nätverksstyrning, lärandesystem och så vidare.

För det tredje visar kontaktfrekvensanalysen att det är de ledande kommunpolitikerna som uppger sig fått starkt ökande kontakter med andra aktörer. Det är givet att kommunstyrelsens ordförande, i egenskap av att vara

kommunens tyngste politiker, bör ha ett i relation till andra kommunpolitiker, mer omfattande kontaktnät. Överraskande är dock att kommunstyrelsens ordförande uppger att kontakterna ökat mycket starkt under den studerade femårsperioden. I själva verket kan den totala ökningen av politikernas kontaktfrekvenser tillskrivas ökningarna bland de ledande politikerna i kommunerna. Resultaten antyder att kommunstyrelsens ordförande vidgat sina åtaganden som kommunens företrädare i omvärlden. Det vore möjligtvis att övertolka resultaten av kontaktundersökningen men mycket talar för att *det kommunala företräderskapet* kommit att förändras på ett grundläggande sätt under senare år. De ledande kommunpolitikerna har vidgat sin uppdragsflora i organ som har en verksamhet som bedrivs långt bortom den egna kommungränsen. I Leif Jonssons kvalitativa analyser av kommunstyrelseordförandens situation och politiska förankring ges en likartad bild:

Därvid har konstaterats att KS-ordförande inte enbart agerar lokalt i den egna kommunen utan alltmer också regionalt och då inte enbart utifrån den egna kommunens intressen utan också regionala intressen. Vid gjorda analyser har också konstaterats att arbetsbördan växer för KS-ordförande och att det framför allt är det utåtriktade samhällsledande arbetet som tilltar (Jonsson 2003, sidan 143).

Kommunstyrelseordföranden synes alltså ha fått alltfler åtaganden i mellan-kommunala samverkansorgan, i internationellt orienterade organ, i olika former av bolagsbildningar, i partnerskap och så vidare. Det är också slående att kommunstyrelsens ordförande noterar sig för kraftigt ökande kontakter i ett

flernivåsammanhang medan man noterar sig för minskande kontaktytor med de enskilda medborgarna. I denna utveckling uppstår en rad forskningsbara problem som har med representationsuppfattningar (vem representerar egentligen en politiker i ett kommunalförbund?), ansvarsutkrävande, förankringsfunktioner och så vidare att göra (jämför här Wrenne 1997).

För det fjärde antyder kontaktfrekvensundersökningen att *territoriella aspekter* synes påverka kommunpolitikernas möten med andra aktörer. Problem rörande territoriets storlek och politisk organisering har under årens lopp varit föremål för en del samhällsvetenskaplig forskning (se Dahl och Tuft 1973, Gottman 1980, Tonboe 1994, Beck-Jørgensen och Klausen 2002). I en relativt aktuell dansk studie noteras exempelvis följande:

De nye mønstre, som tegner sig, når man hæver sig over mosaikken, rummer muligvis nye territoriale idealer som alternativer til stat, amt og kommune. Vi kender dem ikke, men det er formentlig idealer, som lever godt med legoløsninger, netværk og løse koblinger, hvor grænser er mere flydende, hvor magten er mere multicentreret, og hvor aktørerne spiller på nye heste i lobbykontor og netværk om regioner (Beck-Jørgensen og Klausen 2002, s. 248)

Kommunernas kontakter med omvärlden synes röra sig i riktningar som präglas av gränsöverskridanden av olika slag. Kommunallagstiftningens principer om kommunpolitikens lokalisering är i väsentliga delar överspelad och kommunerna är aktivt involverade i att etablera organisationer, nätverk och intressegemenskaper som har en olikartad geografisk utsträckning (se Jo-

hansson 2004, Buch 2002). Undersökningen i denna artikel visar att det sannolikt vore analytiskt fruktbart att se fler forskningsinsatser rörande kommunernas territoriella utvecklingsmönster även i den svenska kontexten.

Referenser

- Beck-Jørgensen, Torben och Kurt Klaudi Klausen (red), 2002
Territorial dynamik. Streger på landkort - billeder i vore hoveder. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Berg, Linda och Rutger Lindahl, 2003
Kommunal internationalisering. Internationaliseringsprocesser i Västra Götalands kommuner. Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen, rapport nr 20. Göteborg: Göteborgs universitet och CERGU.
- Buch, Roger, 2002
"Tre kommunalreformer - dynamiske kommunala rum og territorier." I Beck-Jørgensen, Torben og Kurt Klaudi Klausen (red) *Territorial dynamik. Streger på landkort - billeder i vore hoveder*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bäck, Henry. 2000
Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid. Malmö: Liber förlag.
- Dahl, Robert A och Edward R. Tufte, 1973
Size and Democracy. Chicago: Stanford University Press.
- Ehn, Peter, 1998
Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv. Stockholm: Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Friberg, Tora, 1993
Den andra sidan myntet - om regionalpolitikens enögdhet. Östersund: Glesbygdsmyndigheten.
- Gossas, Markus, 2003
Kommunen som nätverksaktör. En kommunreform för 2000-talet. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Gottmann, Jean (red), 1980
Centre and Periphery. Spatial variation in Politics. London: Sage Publ.
- Hagevi, Magnus, 2000
Professionalisering och deltagande I den lokala representativa demokratin. En analys av kommunala förtroendeuppdrag 1999. Göteborg: Göteborgs universitet, CEFOS rapport nr 13.
- Hudson, Christine och Malin Rönnblom, 2003.
"Uteslutande partnerskap?" I Brynielsson, Håkan (red) *På jakt efter en ny samhällsordning*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Jerneck, Magnus, 1993

"Malmö - porten till kontinenten." I Stenelo, Lars-Göran och Bengt Norrving (red) *Lokal makt*. Lund: Lund University Press.

Jerneck, Magnus och Janerik Gidlund, 2001

Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel. Malmö: Liber.

Johansson, Jörgen, 1999

Regionalisering och internationalisering i Halland. Politik och statsvetenskap i ett epokskifte. Forskning i Halmstad nr 3. Halmstad: Högskolan i Halmstad.

Johansson, Jörgen, 2004

Regionalisering och kommunal självstyrelse - halländska kommuner i en regional miljö. Forskning i Halmstad nr 8. Halmstad: Högskolan i Halmstad.

Johansson, Jörgen, 2005

Regionförsök och demokrati. Demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland. Forskning i Halmstad nr 10. Halmstad: Högskolan i Halmstad.

Jonsson, Leif, 2003

Kommunstyrelseordförande: Kommunledare med politisk förankring. Nora: Nya Doxa.

Larsson, Larsåke, 1997

"Del III". I Asp, Kent, Bengt Johansson och Larsåke Larsson (red) *Nära nyheter. Studier om kommunaljournalistik*. Göteborg: Göteborgs universitet, CEFOS rapport 9.

Lidström, Anders, 2004

"Multi-level Governance - the Case of Umeå". Cerum Working Paper 70:2004. Umeå: Umeå Universitet.

Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter och Wolfgang Streeck, 1996

Governance in the European Union. London: Sage Publ.

Nilsson, Lennart (red), 2002

Flernivådemokrati i förändring. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Nilsson, Thorbjörn, 2001

Den lokalpolitiska karriären. Växjö: Växjö University Press (avhandling).

Petersson, Olof, 1989

Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter. Stockholm: Carlssons.

Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud, 1996

Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000. Stockholm: SNS Förlag.

Pierre, Jon och B. Guy Peters, 2000

Governance, Politics and the State. London: MacMillan.

Putnam, Robert D., 2001

Den ensamme bowlaren. Den amerikanska medborgarandans upplösning och förnyelse. Stockholm: SNS Förlag.

SCB, 2003

Föreningslivet i Sverige Välfärd, socialt kapital, demokratiskola. Levnadsförhållanden 98. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Skr 2003/04:110. "Demokratipolitik" (Regeringens skrivelse).

SOU, 2000:1

En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet.

Strandberg, Urban, 2003

"Kommunal självstyrelse." I Petersson, Olof och Ingvar Mattson (red) *Svensk författningsspolitik.* Stockholm: SNS Förlag.

Tonboe, Jens (red), 1994

Territorialitet. Rumslige, historiske og kulturelle perspektiver. Odense: Universitetsforlag.

Wallin, Gunnar, Henry Bäck och Merrick Tabor, 1981

"Kommunpolitikerna. Rekrytering - Arbetsförhållanden - Funktioner." Publicerad i Ds Kn 1981.

Wallin, Gunnar, Peter Ehn, Magnus Isberg och Claes Linde, 1999

Makthavare i fokus. Stockholm: SNS Förlag.

Wrenne, Petter, 1997

Kontakter och förankring : en studie av kommunstyrelsens ordförande. Göteborg: Göteborgs universitet, CEFOS rapport nr 8.

Wrenne, Petter, 1998

I skuggan av ett kommunalråd eller Hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan. Göteborg: Göteborgs universitet, CEFOS rapport nr 11.

Noter

¹ Av Skånes 42 riksdagsledamöter är 25 bosatta i större städer.

² I enkätundersökningar som gjorts vid andra tidpunkter och i andra län, till exempel Halland och Västerbotten, erhålles liknande resultat.