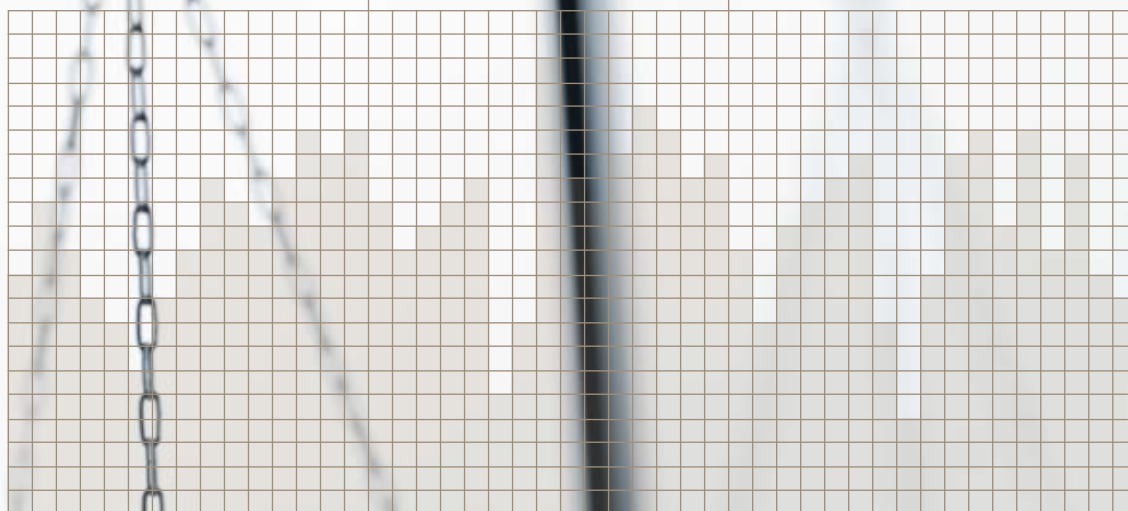


# Kommunstorlek och demokrati

07



378027 5416  
98045 720154  
800 23728194  
0 9764 749112  
3452 28689175

9336 529 26739  
13542 368 3527

FOLKE JOHANSSON  
DAVID KARLSSON  
BENGT JOHANSSON  
YLVA NORÉN BRETZER



# Kommunstorlek och demokrati

*Folke Johansson  
David Karlsson  
Bengt Johansson  
Ylva Norén Bretzer*

Sveriges Kommuner och Landsting 2007

**Upplýsingar om rapportens innehåll**

lämnas på Sveriges Kommuner och Landsting  
av BoPer Larsson, tel 08-452 79 19

ISBN: 978-91-7164-284-4

# FÖRORD

Det är sedan länge en etablerad uppfattning att större kommuner skulle innebära att vi förlorar viktiga demokratiska värden. Redan när storkommunreformen genomfördes fruktade många att de förväntade effektivitetsvinsterna skulle följas av motsvarande demokratiförluster. Den omfattande forskningen om reformens effekter har dock, något förenklat, visat att demokratin inte blivit vare sig bättre eller sämre. Däremot har den blivit annorlunda.

Det finns dock anledning att åter och utifrån dagens förutsättningar söka belysa sambandet mellan demokrati och kommunstorlek. Ett skäl är att fördjupade kunskaper om dessa frågor utgör ett viktigt underlag vid diskussioner om ökad samverkan mellan kommuner eller om indelningsförändringar. Ett annat skäl är de diskussioner som förs om att ge kommuner och landsting en större frihet i att utforma sina demokratiska institutioner utifrån sina varierande förutsättningar.

Från Sveriges Kommuner och Landsting har vi sett det som värdefullt att söka belysa om kommunens storlek har betydelse för hur demokratin fungerar. Finns det till exempel skillnader mellan kommuner av olika storlek när det gäller medborgarnas deltagande och inflytande och deras förtroende för den kommunala demokratin och kommunens politiker. Eller finns det skillnader när det gäller medborgarnas kunskaper, intresse och möjligheter till insyn och deras tillgång till media som bevakar kommunpolitiken. Finns det variationer när det gäller politikerrollen och de förtroendevaldas kontaktmönster gentemot medborgarna eller när det gäller majoritetskonstellationer, politiskt kultur och beslutskapacitet.

Mot denna bakgrund har CEFOS, Centrum för forskning om offentlig sektor, vid Göteborgs universitet fått i uppdrag att undersöka och belysa dessa och andra frågor som rör kommunstorlek och demokrati. Uppdraget redovisas i denna rapport. För resultat och slutsatser svarar författarna. Det är vår förhoppning att rapporten ska bidra till fördjupade insikter om demokratins funktionssätt i kommuner med olika storlek samt att utgöra ett underlag vid diskussioner såväl om den kommunala demokratins förnyelse som om demokratiaspekter på kommunal samverkan och indelningsförändringar.

Sveriges Kommuner och Landsting

*Lennart Hansson*

Sektionen för demokrati och styrning

# FÖRORD

Föreliggande rapport har utarbetats vid CEFOS, Centrum för forskning om offentlig sektor, Göteborgs universitet. Huvudsyftet har varit att ta fram aktuell och systematisk kunskap om den betydelse kommunstorleken har för hur den kommunala demokratin i Sverige fungerar. Rapporten bygger till största delen på reanalyser av ett befintligt omfattande empiriskt material som innefattar kommunstudier av såväl medborgare som politiker, studier av massmediers innehåll och de mer generella medborgarundersökningar som sedan lång tid utförs vid SOM-institutet, Göteborgs universitet. Beträffande politiker har också nytt material samlats in. Huvudansvariga för rapporten är professor Folke Johansson och fil dr David Karlsson. Docent Bengt Johansson har medverkat med analys av massmedias roll och fil dr Ylva Norén Bretzer har medverkat med analys av förtroende för politiker.

Uppläggningsen och genomförandet av analyserna har i olika former diskuterats med en referensgrupp av svenska och nordiska kollegor. Ordförande i referensgruppen har varit docent Lennart Nilsson, CEFOS, Göteborgs universitet. De svenska ledamöterna i referensgruppen har träffats vid två tillfällen och medlemmar från de andra nordiska länderna har givit synpunkter i samband med besök i Göteborg och vid diskussioner av rapportens empiriska kapitel vid seminarier under XV Nordiska Kommunforskningskonferensen i Odense, november 2006. I slutskedet har professor Henry Bäck och professor Mikael Gilljam läst och givit värdefulla kommentarer till utkast till kapitel. Författarna är mycket tacksamma för alla de synpunkter som framkommit. Som vanligt är det dock författarna själva som har ansvaret för de brister som kan finnas kvar.

Göteborg september 2007

*Författarna*

# FÖRFATTARPRESENTATION

**Folke Johansson** är professor vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Hans forskning har sedan lång tid varit inriktad på kommunal och regional demokrati och han har deltagit i flera av de stora kommunforskningsprogrammen. Han har ensam och tillsammans med andra publicerat böcker och artiklar på området kommunal och regional demokrati.

**David Karlsson** är fil dr i offentlig förvaltning, universitetslektor vid Förvaltningshögskolan och forskare vid CEFOS. Hans forskning är inriktad mot kommunal politik och demokrati, särskilt kommunpolitikens arbete och ideologiska hållningar.

**Bengt Johansson** är docent i journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet och har politisk kommunikation som sitt huvudsakliga forskningsfält. Inom ramen för detta område har Johansson både studerat politikens strategier, mediernas innehåll och mediernas publik, ofta med just lokal opinionsbildning i fokus.

**Ylva Norén Bretzer** är lektor vid Förvaltningshögskolan i Göteborg. Hon har disputerat i statsvetenskap på en avhandling om politiskt förtroende. Hon arbetar med förvaltningsfrågor rörande kommunalpolitik, miljöpolitik, implementerings- och utvärderingsfrågor.

# INNEHÅLL

	DAVID KARLSSON	
1.	Kommunstorlek och demokrati – en introduktion .....	7
	FOLKE JOHANSSON	
2.	Demokratin i små och stora kommuner. Ett medborgarperspektiv .....	23
	DAVID KARLSSON	
3.	Demokratiska stordriftsfördelar? – Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv.....	57
	DAVID KARLSSON	
4.	Kommunpolitikerna om indelningsförändringar .....	87
	YLVA NORÉN BRETZER	
5.	Vad betyder kommunstorlek för det politiska förtroendet? .....	97
	BENGT JOHANSSON	
6.	Kommunstorlek, massmedier och lokal opinionsbildning .....	117
	FOLKE JOHANSSON	
7.	Sammanfattning.....	137
	Referenser.....	143



DAVID KARLSSON

# Kommunstorlek och demokrati – en introduktion



Debatten kring den svenska flernivådemokratins utformning är under 2007 på väg in i ett avgörande skede. Överst på dagordningen står diskussionen kring den regionala nivåns framtid, och Ansvarskommitténs betänkande och förslag diskuteras intensivt. Mycket talar för att indelningen på primärkommunal nivå står näst i tur att omprövas. Även i våra skandinaviska grannländer pågår diskussioner och den danska strukturreformen har påverkat debatten. I Sverige har inga kommuner slagits samman sedan 1977, kanske är det dags nu?

Forskningen kring demokratins mekanismer är rik, och folkets (demos) beteende och attityder är noga kartlagda. Men åtminstone i svensk forskning har intresset varit svalt för hur avgränsningen av demos påverkar styrets karaktär, trots att alla är medvetna om att de regler som avgör vem som ingår i det styrande folket i högsta grad påverkar det politiska arbetets inriktning och form.

I indelningsfrågor har effektivitet och ekonomi istället alltid varit centrala teman. Under 1900-talet har kommunernas storlek anpassats för att kunna möta de krav som den växande välfärdsstaten ställt på den lokala nivån. Den demokratiska aspekten har inte varit bortglömd, men den har ofta kommit i andra hand. Bland annat beror det på att vi har förhållandevis liten kunskap om hur kommunsammanslagningar påverkar det demokratiska arbetet. Erfarenheterna från tidigare reformer har i och för sig utvärderats noga, men resultaten är nu flera decennier gamla. Likaså finns studier från andra länder, men här är jämförbarheten begränsad, inte minst därför att Sverige redan har betydligt större kommuner än grannländerna. Inför kommande diskussioner om demokratieffekter vid framtida kommunsammanslagningar saknas aktuell kunskap om svenska förhållanden.

På uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting har därför en projektgrupp vid Centrum för forskning om offentlig sektor vid Göteborgs universitet (CEFOS) studerat vilken betydelse kommunstorlek har för demokratin. För att finna exakta svar på den frågan skulle vi naturligtvis helst ha velat undersöka effekterna av genomförda indelningsförändringar, men eftersom aktuella fall här saknas är vi hänvisade till att kartlägga befintliga skillnader mellan större och mindre kommuner. Genom att studera hur folkstyret tillämpas i praktiken i många kommuner går det att urskilja mönster som kan kopplas till kommunstorlek, och således kan vi dra vissa slutsatser om vad som skulle hända om en kommun skulle bli större eller mindre.

För att värdera kommunstorlekens betydelse för det lokala folkstyret behöver man en normativ teori om demokrati att relatera förhållandena till. Problemet här är att det inte finns något sådant ideal som alla demokrater kan enas om. Det råder minst sagt delade meningar kring på vilka sätt folket bäst styr sig självt; till exempel om det bäst sker genom aktiva, deltagande medborgare eller genom partibaserad valdemokrati. Är konfliktorienterad ideologisk debatt, klara alternativ och ansvarsutkrävande viktigare än stabilitet, samförstånd, samtal och samarbete kring kommunens bästa? Det är inte vetenskapens uppgift att avgöra vilka demokratiideal som är de rätta, men vi kan hjälpa till med att reda ut begreppen kring de olika perspektiven, och bidra med empirisk forskning.

## Studiens syfte och upplägg

Studiens syfte är således att genom analys av skillnader i demokratisk praktik i stora och små svenska kommuner skapa ett kunskapsunderlag kring vad en kommunsammanslaggningsreform skulle kunna få för effekter på det lokala folkstyret. För att finna svar på detta har vi till största delen använt redan insamlade data från tidigare kommunforskningsprojekt. Dessa data är i sin tur uppdelade i två huvudkategorier: studier av medborgares attityder och demokratiska deltagande på lokal nivå samt studier av kommunala förtroendevaldas attityder och praktik. Därför har vi valt att skriva studiens empiriska huvudkapitel utifrån ett *medborgarperspektiv* (Folke Johansson) respektive ett *politikerperspektiv* (David Karlsson).

I dessa båda kapitel pekar vi på de direkta effekter som en stor respektive liten kommunbefolkning har på demokratins funktionssätt, i form av kontaktmönster och systemkapacitet. Men vi berör också de indirekta effekter som kommunstorlek hypotetiskt skulle kunna ha. Kanske är det så att kommunens storlek påverkar hur mellanmänniska relationer formas, och medverkar till att sådant som politisk kultur, identitet och förtroendekapital systematiskt varierar mellan stora och små kommuner? För att specialstudera de faktorer som kan hjälpa till att sprida ljus över mindre uppenbara kopplingar mellan kommunstorlek och demokratins funktion kommer vi att särskilt fokusera på *massmediers roll* i stora och små kommuner (Bengt Johansson) samt *politiskt förtroende och socialt kapital* (Ylva Norén Bretzer).

För att utreda kommunstorlekens betydelse för demokratin närmare måste vi precisera två saker: dels vad som menas med "kommunstorlek", dels vilka aspekter av den kommunala demokratin som kan tänkas påverkas när storleken förändras. Här kommer naturligtvis erfarenheter från tidigare

forskning väl till pass. I avsnitten nedan diskuterar vi först för den oberoende variabeln, kommunstorlek, ur olika aspekter. Därefter sammanfattas övergripanden tidigare forskningen om "Size and Democracy". Kapitlet avslutas med ett resonemang om demokratimodeller, det vill säga vilka olika demokratideal som aktualiseras i den lokala demokratin, ideal som studiens resultat senare kan relateras till.

## Kommunstorlek ur olika perspektiv

Det råder knappast några delade meningar om att kommunstorleken i allmänhet har betydelse för det mesta som kommuner företar sig. I studier om kommunal politik och förvaltning finns nästan alltid storleken med som en utgångspunkt för urval av fall i fallstudier eller som en kontrollvariabel i kvantitativa analyser. Däremot finns det mycket få studier som fokuserat på storlekens betydelse i sig.

Om man börjar granska variabeln kommunstorlek närmare finner man dessutom snabbt att den är betydligt svårare att definiera än man kan förledas att tro. Vi associerar i första hand till storlek mätt i antal invånare i en kommun. Men demos storlek, det vill säga det styrande folket i en demokrati, är inte liktydigt med befolkningsstorlek. En stor del av invånarna är nämligen av lagliga skäl förhindrade från att delta i valdemokratin: de är barn under 18 år eller utomeuropeiska medborgare som inte bott tillräckligt länge i landet för att erhålla kommunal rösträtt; 78 procent av den svenska befolkningen var röstberättigade i 2006 års kommunalval. Högst andel invånare exkluderade från demos fanns 2006 i Knivsta, Ekerö och Salem där 28 procent saknade rösträtt. Solna och Arjeplog har de lägsta värdena i detta avseende, endast 16 respektive 17 procent finns utanför demos.

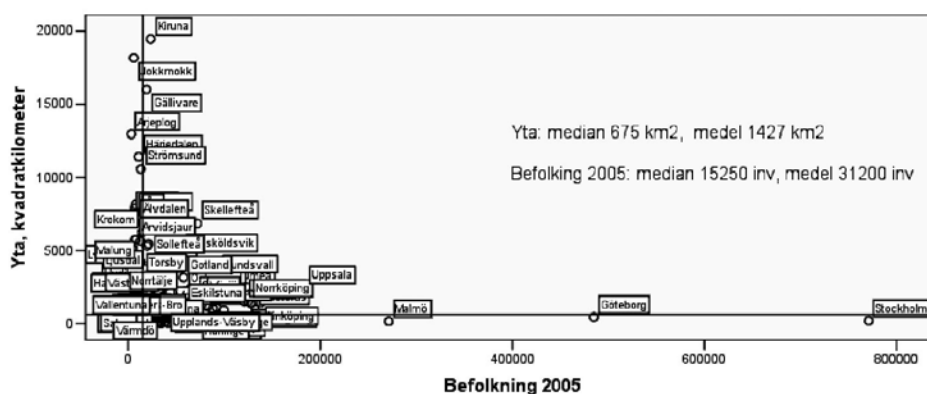
I somliga kommuner bor, åtminstone under vissa tider av året, en stor mängd människor som inte är folkbokförda där. Det handlar i första hand om så kallade "turistkommuner", som hyser ett stort antal sommar- och vintersemesterfirare. Strömstad och Åre tillhör de kommuner vars folkmängd fluktuerar mest säsongvis. Men även i kommuner med högskolor, regementen och liknande institutioner finns många tillfälliga invånare som inte är skrivna i kommunen, eller som kanske är formellt folkbokförda där men som har sin hemidentitet förankrad i en annan kommun.

Begreppet befolkningsstorlek problematiseras ytterligare om man tar hänsyn till skillnaden mellan dag- och nattbefolkning. Somliga kommuner attraherar arbetskraft från andra och har därmed en större befolkning om dagen än om natten. I synnerhet i storstadsregionerna är detta en reell problematik (jfr diskussion i Lidström 2006). Många invånare lever och verkar större delen av sin vakna tid i en kommun där de inte är folkbokförda och som de därmed saknar demokratiskt inflytande i.

Knutet till arbetsmarknadsdimensionen ligger även frågan om storleken på den lokala ekonomin. Ju fler etablerade företag en kommun har desto fler kommunmedlemmar har den. Och då talar vi om en form av invånare som är juridiska och inte fysiska personer. Kommunmedlemskapet innebär att företag och fastighetsägare som är etablerade i en kommun (men som kan vara folkbokförda i en annan) har besvärsmätt i kommunen.

Förutom befolkningens omfattning är naturligtvis en kommuns yta en central storleksaspekt. Vår största kommun Kiruna är stor som ett mindre europeiskt land (19 371 km<sup>2</sup> – att jämföra med Slovenien 20 251, Cypern 9 251 och Luxemburg 2 586), och det skulle rymmas 2 152 exemplar av vår till ytan minsta kommun Sundbyberg (9 km<sup>2</sup>) inom Kirunas gränser. Som vi ser i Figur 1 nedan så ligger dock de allra flesta kommuner inom ett ganska avgränsat spann runt medianvärdena 675 km<sup>2</sup> och 15 250 invånare.

FIGUR 1 **Kommunernas storlek: befolkning och yta**



Kommentar: Sveriges kommuner redovisade efter folkmängd och antal kvadratkilometer. I grafen utmärks medianvärdena för båda dessa variabler med linjer. Härigenom bildas fyra rutor med en fjärdedel av kommunerna i vardera. Yta: median 675 km<sup>2</sup>, medel 1 427 km<sup>2</sup>. Befolkning 2005: median: 15 250 invånare, medel 31 200 invånare. Kommuner med "extremvärden" namnges i grafen.

Vid sidan av befolkningsstorlek och yta finns en rad aspekter som hänger nära samman med dem båda. Befolkningstäthet (invånare per kvadratkilometer) hör naturligtvis dit. Men även tätortsgrad (andelen av befolkningen som bor i större tätorter) samt graden av flerkärnighet (om kommunen domineras av en centralort eller av flera lika stora tätorter) spelar roll i sammanhanget. Mediankommunen 2005 hade 26 inv/km<sup>2</sup>. I Arjeplog och Jokkmokk har invånarna tre till fyra kvadratkilometer var att röra sig på, i Stockholm och Sundbyberg bor däremot ca 4 000 personer på varje kvadratkilometer. I ett antal kommuner bor fler än 99 procent i tätort, däribland Stockholm, Solna, Sundbyberg och Malmö. I Tanum, Orust och Bjurholm bodde år 2000 färre än 40 procent i tätort, och den kommun som hade allra lägst tätortsgrad var Berg i Jämtland med sina 31 procent.

Enligt Robert A Dahl (2002) bör ett demos omfatta "alla vuxna medborgare som är underkastade sammanslutningens beslut." Komplexiteten i denna till synes enkla princip illustreras kanske allra bäst av frågan om vems röst som egentligen borde väga tyngst i en folkomröstning om trängselavgifter i Stockholm 2006: kommunen i vilken vägtullarna sätts upp, förortskommunerna vars pendlare befolkning kan antas vara de som påverkas mest av systemet, eller kanske hela Sverige, eftersom avgifterna trots allt är en statlig skatt? Problematiken leder fram till frågan om relationen mellan kommunstorlek och funktionella regioner. Det är möjligt att själva storleken på ett stort demos som trots allt utgör en tydlig funktionell enhet har en helt annan roll än den numerära befolkningmängden i en disparat region. Möjligheten att på egen hand fatta stora strukturbeslut är en av de saker som påverkas.

Det är även intressant att resonera kring kommuners storlek mot bakgrund av historiens skugga. I avfolkningsbygder är kommunernas organisation inte sällan anpassad till en flydd storhetstid. Många av våra större kommuner idag har däremot fått uppleva en enorm befolkningsökning under de senaste decennierna. Dessa är som regel belägna nära storstäder och har en stor daglig utpendling. Servicemässigt kan sådana kommuner delvis åka "snålskjuts" på sina ännu större grannar, men man kan också anta att den snabba befolkningsstillväxten gjort att identiteten som "stor kommun" inte infunnit sig. Betydligt mindre kommuner vars centralort haft stadsrättigheter i århundraden har förmodligen en mer grundmurad uppfattning om sin egen betydelse. Dessutom bör denna mer relativa form av storlek förhållas till den närmsta omgivningen. Härnösand är en ärevördig residens- och stiftsstad och ett regionalt centrum, Haninge är en förort till det betydligt större Stockholm. Att sedan Haninge är nästa tre gånger större än Härnösand är en annan sak.

Det kan kanske tyckas vara akademiska spetsfundigheter att bryta ner något så handfast som en kommuns storlek i så många aspekter. Men faktum är att även om vi inom projektet kommer att fokusera på den mest intuitiva versionen av storleken – antalet folkbokförda invånare – så måste man ta hänsyn till alla de övriga för att förstå storlekens fulla betydelse. Om en kommun skall betraktas som stor eller liten beror alltid på vad man jämför med!

## Befolkningsstorlek

I vår studie har vi alltså valt att fokusera på befolkningsstorleken, närmare bestämt antalet folkbokförda invånare, och komplettera denna variabel med andra storleksmått när så befunnits lämpligt. Det är ju trots allt folkmängden som i de flesta fall avses med kommunstorlek.<sup>1</sup>

*Kommentar:* Tabellens siffror anger bivariata korrelationer där N utgör alla landets kommuner angivet år. Svartskuggat värde indikerar  $r > 0,9$ , gråskuggat värde  $> 0,5$ , fetstil  $> 0,3$ , grå text  $< 0,20$ .

### Sambandsanalys kommunstorleksvariabler (Pearsons r)

TABELL 1

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
A Befolkning 2005	<b>1</b>												
B Befolkning 2004 logaritmerad (LN)	<b>0,69</b>	<b>1</b>											
C Yta, kvadratkilometer	-0,06	-0,13	<b>1</b>										
D Tätortsgrad (befolkning 2000)	<b>0,37</b>	<b>0,61</b>	-0,22	<b>1</b>									
E Befolkningsstäthet – inv/km 2005	<b>0,59</b>	<b>0,39</b>	-0,14	<b>0,41</b>	<b>1</b>								
F Befolkning 2005 grupp (-10, 10, 20, 40, 80-)	<b>0,65</b>	<b>0,66</b>	-0,04	<b>0,38</b>	0,25	<b>1</b>							
G Regioncentrum: residensstad, 'övr centralort'	<b>0,55</b>	<b>0,65</b>	0,05	<b>0,31</b>	0,12	<b>0,61</b>	<b>1</b>						
H Stad före kommunblocksreformen	<b>0,31</b>	<b>0,57</b>	-0,08	<b>0,35</b>	0,12	<b>0,32</b>	<b>0,46</b>	<b>1</b>					
I Förvärvsarbete dagbefolkning 2004	<b>0,99</b>	<b>0,61</b>	-0,05	<b>0,32</b>	<b>0,61</b>	<b>0,58</b>	<b>0,50</b>	0,27	<b>1</b>				
J Befolkning 2004 +/- nettopendling	<b>1,00</b>	<b>0,65</b>	-0,06	<b>0,35</b>	<b>0,60</b>	<b>0,62</b>	<b>0,53</b>	0,29	<b>1,00</b>	<b>1</b>			
K Pendlarna (ut+in) proc av befolkningen 2004	0,09	0,16	<b>-0,43</b>	<b>0,41</b>	<b>0,57</b>	-0,01	-0,19	-0,12	0,09	0,08	<b>1</b>		
L Förvärvsarbete nattbefolkning 2004	<b>1,00</b>	<b>0,68</b>	-0,07	<b>0,37</b>	<b>0,59</b>	<b>0,63</b>	<b>0,54</b>	<b>0,30</b>	<b>0,99</b>	<b>1,00</b>	0,10	<b>1</b>	
M Befolkningsförändring 1975-2005 (procent)	0,10	0,26	-0,11	<b>0,36</b>	0,28	0,09	-0,03	-0,07	0,05	0,07	<b>0,37</b>	0,11	<b>1</b>

<sup>1</sup> En viktig anledning till vårt val är metodologisk. Det är nämligen svårt att särskilja de näraliggande befolkningsvariablerna i multivariata analyser multikollineariteten är för hög. En matematisk effekt när man använder den rena befolkningsvariabeln i sambands- och effektanalyser är att kommuner med extrema värden, det vill säga våra storstäder, stör analysen. Stockholm må vara 50 gånger större än mediankommunen men den proportionen motsvarar inte Stockholms "annorlundahet" totalt sett. Betydelsen på marginalen av en ny invånare i en redan stor kommun är mindre än i en liten. I sambandsanalyser används därför i studien för det mesta grupperade och logaritmerade versioner av storleksvariabeln.

En variabel som på nationell nivå däremot inte alls har något samband med befolkningsstorlek är kommunens yta. Den enda kopplingen är att ju större en kommun är till arealen desto färre pendlare finns det. Detta är logiskt eftersom stor yta betyder att avståndet till grannkommunerna är längre. Vi har dock valt att inte specifikt studera ytans betydelse med argumentet att demokratis praktik i första hand rör relationer mellan människor och då är antalet individer viktigare än den landarea de bebor. Variabeln återkommer dock som kontrollfaktor i vissa sammanhang. Hade studien istället handlat om effektivitetsaspekter och den kommunala förvaltningens arbete hade ytan varit mer central.

## Kommunstorlekens direkta och indirekta effekter

Somliga av kommunstorlekens effekter går ganska enkelt att hänföra direkt till just storleken. För det första skiljer sig förutsättningarna för relationsmönster i små och stora grupper. I ett litet demos kan en medborgare känna stora delar av de övriga invånarna. Möjligheten att vara bekant med en politiker är betydligt större. Avståndet mellan centrum och periferi är mindre. Den enskilda medborgarens relativa inflytande vid valet är större. Etc. För det andra är den politiska organisation som demokratin skall styra av nödvändighet större. Underlaget för att rekrytera representanter, medborgargrupper mobiliseringsmöjligheter och granskande massmediers prenumerationsunderlag är några av de aspekter som påverkas direkt av demos storlek i en demokrati.

FIGUR 2

### Direkta effekter av kommunstorlek

*Invånarantal, röstberättigade, yta, tätortsgrad, flerkärnighet, dag-/nattbefolkning etc*

*Representativ demokrati, de förtroendevaldas roll, medborgerligt deltagande etc*



**Kontaktyta:** medborgare emellan, politiker/medborgare, närhet centrum/periferi  
**Systemets kapacitet:** rekrytering, resurser, kunskap, aktörers antal och relationer

När man studerar betydelsen av en faktors effekt på en annan, till exempel befolkningsstorlek på demokrati, så är det nödvändigt att ha kännedom om så många andra faktorer som möjligt som också kan tänkas påverka detta samband. Endast genom att ta hänsyn till andra tänkbara förklaringar kan man dra trovärdiga slutsatser om den enskilda faktor man avser att studera. Kruxet med just kommunal befolkningsstorlek är att denna förmodligen har samband med fler faktorer än någon annan kommunal egenskap, vilket ställer stora krav på metodologisk försiktighet hos den som utreder dess betydelse. I Tabell 2 nedan illustreras hur kommunstorlek samvarierar med ett antal andra strukturella kommunegenskaper.

**Kommunernas storlek: samband mellan storleksvariabler, strukturella förhållanden och tätortsegenskaper (Pearsons r)**

TABELL 2

	A	B	C	D	E
A	<b>1</b>				
B	<b>0,69</b>	<b>1</b>			
C	-0,06	-0,13	<b>1</b>		
D	<b>0,37</b>	<b>0,61</b>	-0,22	<b>1</b>	
E	<b>0,59</b>	<b>0,39</b>	-0,14	<b>0,41</b>	<b>1</b>
Andel utrikes födda 2005	<b>0,35</b>	<b>0,41</b>	-0,26	<b>0,51</b>	<b>0,43</b>
Procent utländska medborgare 2005	0,23	0,21	-0,18	0,29	<b>0,30</b>
Sammanräknad förvärvsinkomst, medelvärde för alla invånare 2005	0,23	<b>0,42</b>	-0,21	<b>0,58</b>	<b>0,45</b>
Andel med eftergymnasialutbildning i gruppen 16-74 år	<b>0,48</b>	<b>0,67</b>	-0,15	<b>0,57</b>	<b>0,50</b>
Andel av befolkningen 65 år och äldre 2005	<b>-0,30</b>	<b>-0,55</b>	<b>0,31</b>	<b>-0,54</b>	-0,29
Medelålder 2005	<b>-0,31</b>	<b>-0,56</b>	<b>0,30</b>	<b>-0,55</b>	-0,28
Bidragstagare 18+ per invånare 2000	<b>0,37</b>	<b>0,30</b>	0,07	0,19	0,13
Andel av befolkningen 16-65 som förvärvsarbetar 2000	0,09	-0,05	0,28	-0,12	-0,07
Kommunanställdas andel av de sysselsatta 16+ 2000	-0,27	<b>-0,46</b>	<b>0,39</b>	<b>-0,52</b>	<b>-0,40</b>
Näringsgren: andel anställda i jordbruk, skogsbruk, jakt, fiske 2003	<b>-0,30</b>	<b>-0,52</b>	0,10	<b>-0,71</b>	-0,29
Antal nötdjur per invånare 1999	-0,19	-0,28	-0,11	<b>-0,54</b>	-0,22
Skogsmark av kommunytan	-0,11	0,03	<b>-0,31</b>	-0,13	<b>-0,31</b>
Åkermark av kommunytan	0,10	0,21	<b>-0,32</b>	0,16	0,12
Religiositet: Andel besökare vid religiösa möten 1999	-0,04	-0,15	-0,02	-0,20	-0,10

Kommentar: Tabellens siffror anger bivariata korrelationer där N utgör alla landets kommuner angivet år. Gråskuggat värde indikerar  $r > 0,5$ , fetstil  $>0,3$ , grå text  $<0,20$ . Notera att den logaritmerade befolkningsmängden (B) når högre korrelationsvärden än den nominella (A). Detta styrker resonemanget tidigare i texten att nominell befolkningsmängd är en olämplig variabel för att studera storlekseffekter på nationell nivå.

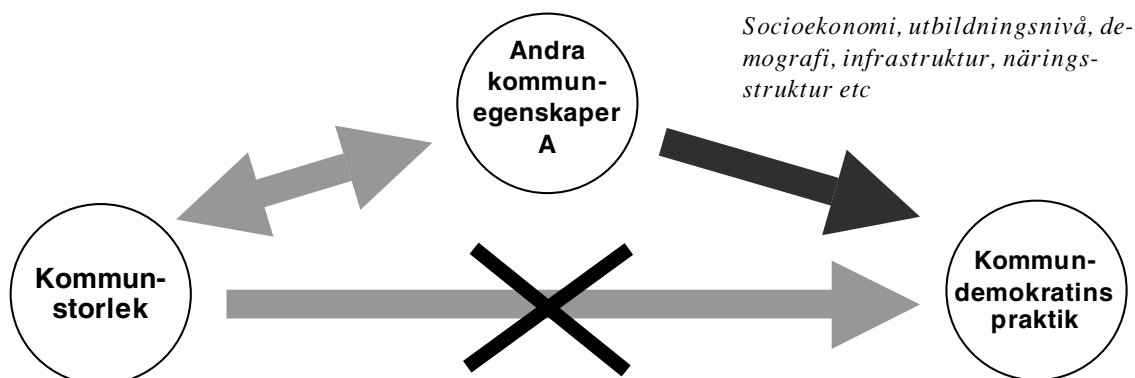
Det visar sig bland annat att befolkningsstorlek och tätortsgrad samvarierar på samma sätt med alla centrala strukturegenskaper. Ju större befolkning en svensk kommun har – och ju högre tätortsgrad – desto högre andel utrikes födda, desto rikare medborgare, desto högre utbildningsnivå, desto yngre befolkning och färre pensionärer, desto fler bidragstagare, och desto fler av de sysselsatta som arbetar i andra sektorer än jordbruk och i kommunal tjänst har kommunen. Kommuner som har större yta har generellt också en högre medelålder och högre andel kommunanställda bland befolkningen.

Det är alltså därför svårt att hålla isär effekterna av kommunstorleken från en lång rad andra strukturella egenskaper, till exempel kommunens näringsstruktur, befolkningens ålderssammansättning och socioekonomiska förhållanden etc. Och för många av dessa samband är det inte heller nödvändigtvis så att kommunstorleken kommer först i kausalkedjan. Hur många som bor i en kommun idag beror på en historisk utveckling där ortens geografiska läge och produktionsförutsättningar har spelat in. Och dessa är ofta samma faktorer som påverkar den lokala kulturen, det sociala kapitalet och medborgares demokratiska deltagande.

Om man till exempel lägger ihop alla kommuner i Norrbottens län, med sina speciella geografiska och socioekonomiska förhållanden, så får man en jättekommun ytmässigt sett och som befolkningsmässigt motsvarar Malmö. Men i många avseenden skulle denna storkommun ha mer gemensamt med en liten grannkommun i Västerbotten än med den skånska regionhuvudsta-

den. Vilka samhällsproblem som hanteras, vilka politiska mål som prioriteras och hur politiker och medborgarna förhåller sig till sin demokrati beror på mycket annat än kommunstorleken. Enkla ("bivariata") samband mellan befolkningsstorlek och lokala förhållanden kan således vara skenbara.

FIGUR 3

**Skenbara samband mellan kommunstorlek och kommundemokrati**

Alla samband mellan kommunstorlek och demokratisk praktik som försvinner om man tar hänsyn till andra kommunegenskaper är dock inte skenbara. Det rör sig om de egenskaper som är ett resultat av kommunstorleken, och där storleken således indirekt påverkar demokratin. Här hittar vi bland annat effekter på det demokratiska arbetet som grundas i att stora och små kommuner har skilda typer av politisk kultur, de samhällsproblem som hanteras varierar, relationer mellan människor ser annorlunda ut etc. Två av dessa faktorer kommer vi särskilt att lyfta fram i studien; det handlar dels om medborgarnas förtroende för varandra och för det allmänna, dels om mediesituationen som skiljer sig kraftigt åt i stora och små kommuner.

FIGUR 4

**Samband mellan kommunstorlek och kommundemokrati – och mellanliggande variabler**

*Exempelvis "Kultur": Små- och storstadsmentalitet, enfald och mångfald, Identitet, förtroende, massmedier. Politiska prioriteringar i stora och små kommunala organisationer*

Vi kan således slå fast att det finns samband mellan kommunstorlek och demokratisk praktik som är direkta, indirekta och skenbara. I den mån det är möjligt är vår ambition i denna studie att utöver de bivariata sambanden mellan storlek och demokrati också försöka utröna om dessa samband beror på storleken eller på andra faktorer. Denna ambition står emellertid i konflikt

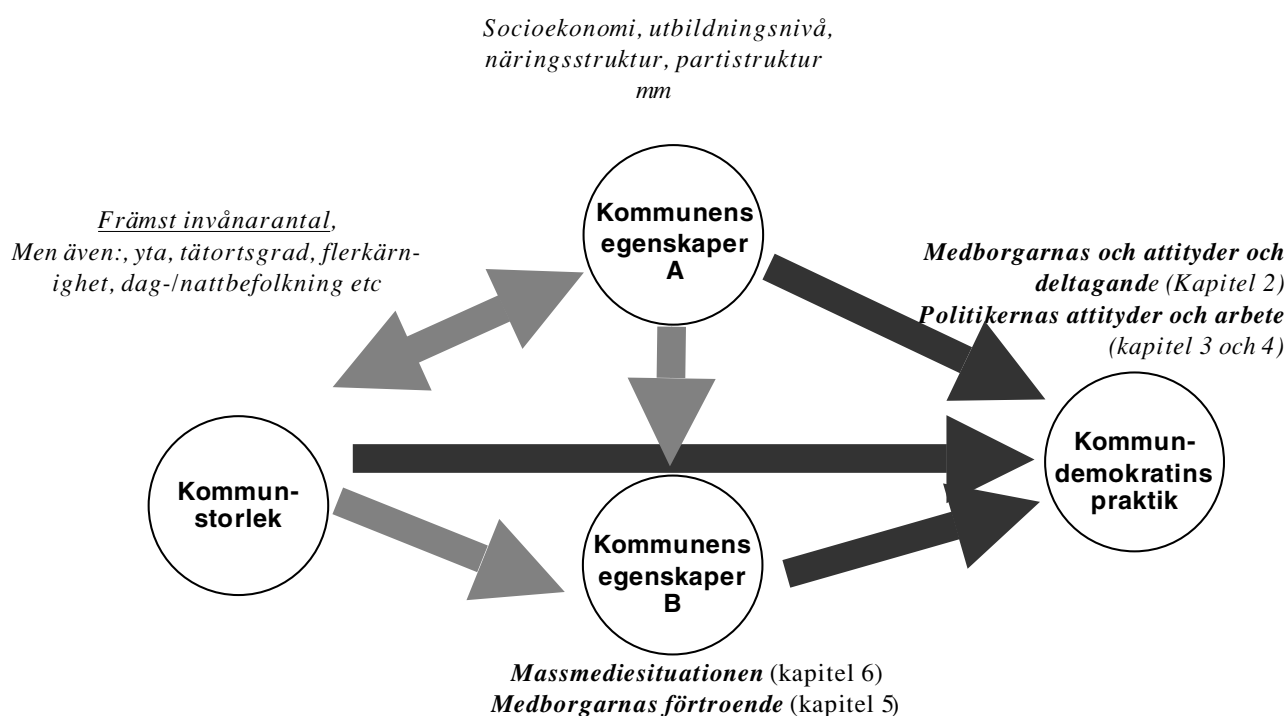


med en annan strävan i vårt projekt, nämligen att ge en så bred och mångfacetterad bild av storlekens betydelse som möjligt. Den senare målsättningen medför att vi använder en stor mängd beroende variabler i form av mått på attityder och beteenden som speglar den lokala demokratis praktik. Dessa variabler är av en så disparat karaktär att det inte är möjligt att konstruera någon adekvat övergripande analysmodell som skulle täcka dem alla. Det är helt enkelt olika faktorer som vid sidan av befolkningsstorlek påverkar demokratis funktion.

Detta innebär dock inte att vi har släppt perspektivet om konkurrerande och kompletterande förklaringsfaktorer, men våra empiriska delstudier kommer att nyttja olika metodologiska strategier, vilket vi redogör för i respektive kapitel. På ett övergripande plan kan dessutom två av studiernas delteman, massmediesituationen och medborgarnas förtroende, ses som centrala mellanliggande variabler för att förstå sambanden mellan kommunstorlek och demokrati. I sammanfattning ser således studiens analysmodell ut enligt följande:

### **Samband mellan kommunstorlek och kommundemokrati – studiens analysmodell**

FIGUR 5



## **Storlek och demokrati (Size and Democracy) – tidigare forskning**

Diskussionen om hur stora de svenska kommunerna bör vara har pågått under mycket lång tid. Den har vid några tillfällen varit speciellt aktuell beroende på att man övervägt att ge kommunerna nya utvidgade uppgifter. Vid två tillfällen, under 1950-talet och under 1970-talet, har sådana diskussioner lett till politiska beslut om sammanläggning av befintliga kommuner till nya

större enheter (Storkommunreformen respektive Kommunblocksreformen). Drivkrafterna bakom kommunsammanslagningar har varit en argumentation baserad på skal- och samordningsfördelar. Man har drivits av övertygelsen att större kommuner på ett bättre sätt klarar de många uppgifter som en modern välfärdskommun har ansvaret för. Något mindre entydigt är om man verkligen nått de olika skalfördelar som eftersträvats eller om man eventuellt hade kunnat nå dessa på annat sätt.

Det finns sedan länge en rad etablerade föreställningar om att kommunstorleken har betydelse för hur demokratin fungerar. Man har tänkt sig att mindre kommuner fungerar bättre ur demokratisk synpunkt än vad större kommuner gör. En sådan föreställning kan härledas långt tillbaka. Man brukar bland annat referera till de grekiska stadsstaterna och till upplysningsfilosoferna Montesquieus och Rousseaus idealsamhällen som grunder för denna tanke. I äldre tid var det väsentligt att alla medborgare i ett demos kunde samlas på ett och samma ställe och fatta beslut genom direktdemokratiska metoder. Och även om alla ideal förknippade med stadsstatens storlek ställdes på ända när den moderna demokratiska nationalstaten formades, så har de levt kvar i diskussionen om hur den lokala demokratin skall utformas.

Samtidigt är det uppenbart att storleksargumenten inte entydigt går i en riktning. Detta understryks i ett klassiskt verk på området: "Size and Democracy" (Robert A Dahl och Edward R Tufte 1973), där man använder begreppet "system capacity" för att ange den förmåga som det politiska systemet måste ha när det gäller att leva upp till medborgarnas krav om det skall kunna förvänta sig att behålla medborgarnas förtroende och därmed överleva på lång sikt. Innebörden är givetvis att kommunerna inte får vara alltför små eftersom de då inte har organisation eller tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs. De använder även begreppet "citizen effectiveness" för att understryka att kommunerna inte bör vara större än att medborgarna fullt ut kan delta i beslutsfattandet. Dahl och Tufte diskuterar primärt konsekvenser för demokratin av olika kommunstorlekar i mindre europeiska demokratier där material från Sverige utgör en tung del.

## Svenska erfarenheter 1960–2000 – kommunforskningsprogrammen

I Sverige har kommunstorlek varit en av de centrala förklaringsfaktorerna och kontrollvariablerna för flertalet delstudier inom såväl *Kommunforskningsgruppen* (KFG) som för *Kommunaldemokratiska forskningsgruppen* (KDFG). Också i det tredje och senaste stora kommunforskningsprojektet, *Demokrati i förändring*, var storlek en central faktor, om än inte lika dominerande som tidigare. Ett centralt resultat från KFG var att den kommuntyp som mest framstod som det demokratiska idealet, den lilla tätorten, var den som avskaffades vid de efterföljande sammanslagningarna. I vissa fall har det gått att eliminera effekten av en del andra faktorer och man har därmed med större säkerhet kunnat hävda att storlek verkligen spelar roll. Ett intressant resultat från KDFG var att, när man kontrollerar för befolkningens sociala sammansättning, så är deltagandet ungefär lika stort i små och stora kommuner. Deltagandet tar sig emellertid annorlunda uttryck. I små kommuner spelade partierna en större roll medan man i större kommuner vid denna tid-

punkt oftare antingen kontaktade tjänstemän eller gick utanför det formella systemet genom att till exempel demonstrera. (Jörgen Westerståhl och Folke Johansson 1981, Jörgen Westerståhl och Lars Strömberg 1983.)

Folke Johansson, Lennart Nilsson och Lars Strömberg (2001) har i en longitudinell analys utnyttjat data från samtliga tre ovan nämnda forskningsprojekt, bland annat för att studera effekten av kommunstorlek. Man fann att intresset för kommunalpolitik under hela denna tid var något större i mindre kommuner. Kännedom om namn på politiker och kommunala sakfrågor är större i mindre kommuner, men speciellt i det senare fallet tenderar dessa skillnader att minska. Benägenheten att diskutera kommunala frågor och att gå på partimöten är genomgående aningen större i mindre kommuner. Mönstret när det gäller valdeltagande har dock förändrats så att det vid den senaste mätningen 1998 tycktes vara högre i stora kommuner.

De politiska partiernas arbete i mindre kommuner har tveklöst förändrats sedan Kommunblocksreformen i början av 1970-talet. Avtagande partiidentifikation och ökande väljarrörlighet skapar större förutsättningar för en kommunal politik som något mer än bara en återspeglings av den nationella politiken. (Sören Holmberg 2000, Tor Bjørklund 1999) Förändringen har på politikernivån tagit sig uttryck i en politisering av besluten, med fler partiskiljande voterings och på väljarnivån i en ökande benägenhet hos väljarna att rösta på olika partier i olika samtidiga val, framför allt i riksdags- och kommunalval. (Folke Johansson 1996, 2001) Medborgarna har blivit mer benägna att bedöma enskilda politiker. Detta illustrerar också ett alltmer medvetet ställningstagande på denna nivå. Debatten om skilda valdagar har delvis sin grund i nämnda typer av förändringar. (Henrik Oscarsson 2001.)

## Aktuella nordiska erfarenheter

Att kommunstorlek är ett hett tema i hela Norden för närvarande illustreras av att tre omfattande studier genomförts de senaste åren på temat storlekens betydelse för demokratin. Intressant nog har de kommit till tämligen divergerande slutsatser.

Peder Nielsen har i sin avhandling studerat effekter av svenska kommunindelningar och kommunsammanslagningar. Nielsen konstaterar att skillnader mellan större och mindre kommuner är små när det gäller demokratiska aspekter, och han framhåller särskilt betydelsen av yta, avstånd mellan centrum och periferi samt en- och flerkärnighet. En av hans många poänger är att medborgarnas lokala identitet tycks vara starkare i mindre kommuner, men att identiteten inte är kopplad till kommunen som sådan utan till den kommundel man bor i. Han finner att invånare i små kommuner deltar oftare i politiska aktiviteter och lägger större vikt vid partipolitiskt engagemang. Samspelet mellan väljare och valda fungerar bättre i ytmässigt mindre kommuner, och ju längre bort från en centralort man bor desto mindre samhörighet känner man med övriga kommuninvånare. (Peder Nielsen 2003)

I en antologi från Norge utgiven samma år (Harald Baldersheim m fl 2003) diskuteras kommunstrukturella frågor ur en rad aspekter, och kommunstorleken ingår som ett väsentligt perspektiv. I norska studier utgår man ifrån två olika teoretiskt baserade förväntningar, "mobiliseringstesens" och "förvittringstesens". Mobiliseringstesens innebär att lokalt engagemang och del-

tagande förväntas öka när kommunstorleken ökar. Anledningarna till detta skulle vara att tätare bebyggelse och mer information tillsammans med ett större handlingsutrymme i en större kommun skulle bidra till större intresse och större engagemang. Förvittringstesens bygger på tanken att man i mindre kommuner finner större integration i det lokala samhället, mer av socialt kapital och överblickbarheten gör att man lättare kan hålla sig informerad.

Metodologiskt har man i denna studie fokuserat på individuella förklaringar till kommunmedborgares inställning i demokratiska frågor, och använt befolkningsstorleken i kommunen som den enda kontextvariabeln. När det gäller individuella förklaringsfaktorer är man mer detaljerad än Nielsen, men man saknar mångdimensionalitet i storleksvariabeln. Som tidigare har diskuterats så är detta ett tveksamt tillvägagångssätt om man vill utreda den nominella befolkningsmängdens betydelse, då folkmängden hänger samman med en rad andra bakomliggande faktorer.

Huvudintrycket av studien är entydigt. I nästan alla aspekter som de norska forskarna har studerat så finner man tydliga storlekssamband, och över hela linjen tycks förhållandena i små kommuner bättre än i stora. Detta gäller bland annat medborgarnas förtroende för politikerna och uppfattning om deras lyhörddhet och integritet. Medborgarnas demokratiska deltagande är större i små kommuner, uppskattningen av den kommunala verksamheten likaså, etc. Ett starkare socialt kapital, skapat genom en mer omfattande organisationsaktivitet, bidrar till att öka det politiska deltagandet i mindre kommuner.

Den nordiska studie på temat kommunstorlek som utan tvekan erhållit mest uppmärksamhet är dock den danska. Detta hänger samman med att den publicerats i ett centralt skede för den process om ledde till den stora kommunsammanslagingsreform som implementerades i Danmark vid årsskiftet 2006/07. I den danska studien (Ulrik Kjaer och Poul-Erik Mouritzen 2003) återfinns få tecken på att de demokratiska kvaliteterna skulle vara bättre i små kommuner. Kjær/Mouritzen konkluderar att stora kommuner inte är mindre demokratiska än små, intresset för kommunpolitik, identiteten, kunskapen om politiska frågor, liksom uppfattningar om hur kommunen bäst skall styras skiljer sig inte åt i stora och små kommuner.

En förklaring till att den danska studiens resultat skiljer sig från tidigare forskning och de parallella svenska och norska motsvarigheterna skulle kunna vara metodologisk. Till skillnad från den norska studien tar man här konsekvent hänsyn till de många andra kontextuella förhållanden som hör nära samman med befolkningsmängd. Man konstaterar att flera av de samband som man först funnit vid bivariata analyser försvunnit när man kontrollerat för andra strukturella faktorer.

Norska kommuner, liksom de danska (vilka analyserades före den senaste sammanläggningsreformen) är i allmänhet väsentligen mindre än de svenska. Många av de här refererade studiernas resultat bygger därför på skillnader mellan kommuner där med ”stora kommuner” avses kommuner som i Sverige skulle vara tämligen små. Dessutom är de geografiska förhållandena i våra grannländer mycket olika de svenska. Danska kommuner är mycket små till ytan. Många norska kommuner har en geografisk belägenhet som gör att sammanslagningar är svåra att åstadkomma.

Konklusionen av denna bakgrund blir att vi i studien tar med oss de nordiska resultaten och lär av deras metodologiska vägval. Den danska studiens ambitionen att relatera befolkningsmängdens storlek till förmån för andra kontextuella faktorer är en sådan.

Noterbart är att alla de tre här refererade studierna har använt datamaterial rörande medborgares aktiviteter och attityder. Därför utgör de en särskild god relief för denna studies resultat på temat *medborgarperspektivet*. *Politikerperspektivet* saknas dock i allt väsentligt i studierna från andra nordiska länder. På detta område kommer vår rapport därför att bidra med nya kunskaper. Inte heller mediesituationen har nämnvärt berörts av de nordiska forskningsprojekten.

I alla de tre ovan refererade studierna saknas också en systematisk värdering av de demokratiska effekterna utifrån skilda demokratiteoretiska perspektiv. Det är inte oproblematiskt att bunta ihop olika typer av demokratiska aspekter. Beroende på vilken demokratisyn man har kan en och samma typ av demokratisk praktik vara fullständigt avgörande för folkstyrets bestånd, vara ett mer eller mindre viktigt komplement till andra mer centrala praktiker, eller till och med något som skadar demokratin. Folkomröstningar, lokala aktionsgrupper och partikonkurrens är några exempel på sådana praktiker som det råder högst delade meningar om.

## Demokratimodeller

Deltagarmönster, tillgänglighet, mediesituation, politikerroller, partiarbete... etc. Alla dessa aspekter, och många fler, är centrala för hur en demokrati fungerar och man kan på goda grunder förutsätta att de påverkas av hur stort ett demos är. Tidigare forskare inom kommunforskningsprogrammen har föredragit att formulera sina slutsatser som att demokratin snarare är ”annorlunda” än ”bättre/sämre”, i större kommuner än i de små.

Om vi istället vill värdera de skillnader i demokratisk praktik som finns mellan stora och små kommuner så behöver vi explicita ideal att förhålla olikheterna till. Nu finns det som bekant inte *ett* demokratiideal som alla är ense om. Långt därifrån. Att normativt ta ställning till skillnader i demokratisk praktik är därför en känslig fråga, inte minst eftersom frågan om demokratiideal bär inom sig en politisk dimension. På flera punkter har diskussionen partipolitiserats och det står tydligt från många studier att kommunpolitiker som företrädar olika partier hyser skiljaktiga uppfattningar om hur den lokala demokratin bäst förverkligas.

För att göra det enkelt för sig skulle man kunna utgå från den officiella lagstadgade demokratin, där partibaserad representativ demokrati utgör grunden. Inte desto mindre finns det skäl att beakta frekvensen av aktivitet som kan kopplas till andra typer av utomparlamentariska processer. I synnerhet som man kan tänka sig att kommunstorlek har särskilt stor betydelse för förekomsten av just sådana aktiviteter. Dessutom råder ingen enighet om hur den representativa demokratin bäst praktiseras.

För att knyta an till den aktuella demokratidiskussionen, men samtidigt renodla de olika formerna av demokratiska modeller, har ett av de mer ambitiösa demokratiforskningsprojekten under senare år – *Demokratins mekanismer* (Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson 2003) – valt att utgå ifrån

begreppen *Valdemokrati*, *Deltagardemokrati* och *Samtalsdemokrati*. (Gilljam/Hermansson ser *direktdemokrati* som deltagardemokratis beslutsdimension.) Dessa idealtypiska modeller bär inom sig ett antal ideal om hur demokratis praktik bör utformas, ideal som man kan värdera olika högt. Men det finns stora spänningar inom ramen för vart och en av dem, och de är ingalunda sinsemellan uteslutande.

Tvärtom. Det går att betrakta dessa demokratiformer som kompletterande element, där den ena formen består med värden där de övriga brister. Valen och de förtroendevalda bidrar med en effektiv beslutsprocess som en renodlad deltagardemokrati inte skulle mäka med, samtidigt som deltagardemokratiska inslag kan ses som en kanal för medborgarna att formulera sina behov och preferenser även mellan valen. Samtalsdemokratin sätter fokus på dialogens kvalitet såväl mellan medborgare som mellan medborgare och politiker och mellan politiker och politiker. I det goda samtalet respekteras alla parter och härskartekniker undviks.

För att få ett fullgott instrument för att analysera kommunernas demokratiska praktik behöver enligt vår uppfattning de tre nämnda demokratimodellerna kompletteras med en politisk-filosofisk dimension. I svensk demokrati i allmänhet, och i den lokala demokrati i synnerhet, finns en spänning mellan två dominerande demokratiperspektiv: den *liberala* och den *kommunitära* demokratin. Konflikten mellan de båda bottnar i en grundläggande samhällsfilosofisk diskussion om statens roll, samhällsetikens grund och avvägningen mellan individualism och gemenskap. (Will Kymlicka 1995, Bo Lindensjö 1999) Hela denna diskussion är för omfattande för att enkelt sammanfatta här, men i demokratisk hänseende leder den fram till två idealtypiska föreställningar om hur den representativa demokratin bör fungera.

I den *liberala demokratin* är det offentliga neutralitet ett centralt värde, liksom medborgarnas rätt till sin individualitet. Allas åsikter och livsstilar skall respekteras i pluralistisk anda. Medborgarna, och grupper av medborgare, förutsätts drivas av sina egenintressen och demokratin utformas däreför. Det finns inget objektivt allmänintresse som tar över. Medborgare organiserar sig i intressebärande partier, och genom debatt och ideologisk strid ställs olika synsätt mot varandra. Staten skall driva den politiska linje som för tillfället har flest anhängare. De grundläggande värden som styr politikens inriktning är således inte fasta utan måste tillåtas att variera.

Slutsatsen av detta ur demokratiskt hänseende blir att en liberal demokrati baseras på majoritetsdemokrati, där en regeringssida styr och en opposition formeras. Under valperioden råder öppenheten kring vad de folkvalda gör för att väljarna skall ha möjlighet att vid nästa val utkräva ansvar av de styrande. Debatten skall vara frekvent och tydlig för att väljarna skall ha möjlighet att vid valurnan kunna förutsäga vilka politiska konsekvenser som deras röst innebär. Aktiva och granskande massmedier är av vikt för att ansvarsutkrävandet skall kunna genomföras. Partiorganisationerna är välorganiserade och tillräckligt robusta för att bedriva valarbete och att i parlamentet formera sig till styrande majoriteter.

I en *kommunitär demokrati* däremot betonas medborgarnas samhörighet och man avvisar på intet sätt möjligheten att enas om ett allmänna bästa som politiken bör utformas kring. De valda företrädarnas uppgift blir inte att formera motsatta alternativ, utan att försöka nå pragmatiska samförståndslös-

ningar för hela kommunens bästa. Genom demokratiska samtal där så många som möjligt av medborgarna deltar vägleds de förtroendevalda. Medborgarna förutsätts därför delta aktivt även mellan valen, och deras åsikter tas till vara. Institutionaliserade och informella former för medborgardialog och brukar-medverkan uppskattas, liksom medborgares aktivitet i föreningslivet.

I den liberala demokratin är en konfliktorienterad valdemokrati ett egenvärde, ja dess drivande mekanism, medan konflikten i en kommunitär demokrati är ett problem som borde övervinnas.

I båda formerna av demokrati förutsätts medborgerligt deltagande, men i den liberala demokratin läggs tonvikten vid de allmänna valen och att medborgarna där kan sägas göra upplysta ställningstaganden. En kommunitär demokrat betraktar detta som otillräckligt och fruktar att politikerna avskärmas från folket om dialogen mellan väljare och valda inte pågår kontinuerligt, och man ser därför medborgerligt deltagande även mellan valen som ett egenvärde. Från liberalt håll kritiseras mellanvalsdeltagande mot bakgrund av att denna typ av deltagande tenderar att utövas av ett begränsat antal medborgare som är relativt resursstarka. Dessa får då ett oproportionerligt stort inflytande i relation till idealet en medborgare en röst. En mindre elit som är goda representanter för de många är bättre än en betydligt större elit som inte är representativ. För en kommunitär demokrat är särintressens representation inte ett prioriterat värde.

I både kommunitär och liberal demokrati är samtalet centralt, och idealen i den deliberativa demokratin skulle kunna anses tillämpliga inom båda demokratimodellerna. Möjligen kan man säga att strävan efter att genom samtal och goda argument uppnå enighet som den deliberativa skolan har så står den närmare de kommunitära idealen. Men samförståndet har inget egenvärde i samtalsdemokratin.

### Demokratiska ideal

FIGUR 6

	Liberal demokrati	Kommunitär demokrati
<i>Politikerperspektiv</i> "Valdemokrati"	Parlamentarism, partikonkurrens, representativitet, elitisering	Samlingsregering, konsensusorientering, inkludering
<i>Medborgarperspektiv</i> "Deltagardemokrati"	Högt valdeltagande, god kunskap om partiernas politik, partimedlemskap, förtroendeuppdrag/uppdragsvillighet	Engagerade och aktiva medborgare, utomparlamentarisk påverkan, brukardemokrati, organisationsmedlemskap
<i>Samtalsdemokrati</i>	Gott samtalsklimat som inte exkluderar någon, tillgång till arenor för samtal	

Den liberala demokratin ligger till grund för hur de nationella politiska institutionerna har utformats i Sverige, liksom i de flesta andra demokratiska länder. I kommunerna finns dock ett mycket tyngre arv av kommunitära traditioner, vilket avspeglas i det av kommunallagen permanentade samlingsstyret i kommunernas verkställande organ (styrelsen och nämnderna). Samförståndsandan är mycket dominerande i svensk lokal politik (Marika Sanne 2001) samtidigt som internationell komparation tyder på att åtminstone ledande svenska kommunpolitiker är de mest liberaldemokratiskt inriktade i Europa. (David Karlsson 2006.)





## 2

FOLKE JOHANSSON

# Demokratin i små och stora kommuner – ett medborgarperspektiv

De grundläggande föreställningar vi har utgått ifrån har diskuterats i inledningskapitlet. De innebär att olika stora kommuner ger olika förutsättningar för hur demokratin kan fungera. Små kommuner förväntas ha mindre politisk och administrativ organisation och bland annat därmed ge medborgarna möjlighet till en bättre överblick och bättre kännedom. Stora kommuner kan eventuellt kompensera en del av den mindre kommunens fördelar med en bättre mediebevakning. Den centrala frågeställningen är om och i vilken utsträckning olika former av politiska attityder och politiskt beteende kan vara beroende av kommunernas storlek. Mer konkret, vilken betydelse har kommunens storlek mätt i antal invånare för olika former av politiskt beteende och politiska attityder?

Vi skall försöka renodla kommunstorlekens betydelse genom att samtidigt som vi undersöker denna egenskap kontrollera för ett antal andra faktorer som kan ha betydelse. Skillnader i befolkningssammansättning kan vara väsentlig. Medborgarnas förutsättningar att vara politiskt aktiva bestäms av deras personliga förmåga att ta till sig information och att ge uttryck för sina åsikter. Här spelar bland annat utbildning stor roll. Kommunens struktur påverkar medborgarnas behov och därmed de politiska motsättningarna. Här kan skillnader i näringsstruktur liksom förekomst av glesbygd och tätort eller konkurrerande tätorter var viktiga. Kommunen och dess invånare kan också på olika sätt vara berörda av vad som försiggår i andra kommuner. Detta gäller t ex förortskommuner och pendlingskommuner.

Avsikten här är att i ett antal olika avseenden studera hur demokratin fungerar i kommuner av olika storlek. Förutsättningarna för denna studie är bestämda av tillgängligt material. En sådan begränsning är i detta fall inte särskilt avgörande eftersom den centrala frågeställningen här, kommunstor-

lekens betydelse, varit aktuell i ett antal studier under flera decennier. Många av de undersökningar som gjorts under denna tidsrymd har därmed inkluderat frågor som ställts med utgångspunkt i de nu aktuella frågeställningarna. Vissa frågor har ställts på något olika sätt vid olika tillfällen och är inte helt jämförbara över tid.

Vi skall studera hur demokratin fungerar under tre olika huvudteman: Intresse för politik på olika nivåer, Valdeltagande och Deltagande förutom valdeltagande. Avsikten är att pröva och jämföra ett antal olika mått på politiska beteenden och attityder. De mått som vi tar upp är valda på grund av att vi föreställer oss att de kan samvariera med/vara beroende av kommunstorlek. I en del fall är det mer fråga om en kontroll av att respektive beteende inte är relaterat till kommunstorlek medan det i andra fall kan framkomma ett inte omedelbart förväntat samband med storleken.

Vi börjar genomgående med att i tabellform se hur ett visst beteende är relaterat till kommunstorlek. Ofta jämför vi då samma eller likartade mått från olika tidpunkter. I nästa steg undersöker vi hur skillnader mellan kommuner av olika storlek eventuellt i stället kan bero på andra egenskaper hos kommunerna och/eller kommunernas invånare. Det primära intresset i analysen ligger hela tiden på kommunstorleken. För att med något större säkerhet kunna koppla respektive form att attityd eller beteende till kommunstorlek finns emellertid också behov av att kunna kontrollera för ett antal andra egenskaper som kan vara mer eller mindre samvarierade med kommunstorlek eller som i övrigt kan vara av intresse om man vill diskutera kommunstrukturens betydelse för den lokala demokratin. Vi gör denna analys i två steg. Först kontrollerar vi för egenskaper hos kommunen:

- Förekomst av tätort som kan konkurrera med huvudorten
- Förort eller ej
- Pendlingskommun eller ej
- Tätortsgrad
- Kommunens totala areal

Om det finns en konkurrerande tätort kan den politiska temperaturen komma att höjas. Det finns då en extra grund för motsättningar/spänningar mellan invånarna. Om kommunen är en förort till en annan (större) kommun och eller om kommunen är sådan att många invånare arbetspendlar till en annan kommun så finns det anledning att förvänta sig att det politiska intresset och aktiviteten i stället kan komma att sänkas eftersom en del av kommuninvånarnas engagemang kan vara riktat mot förhållanden i en annan kommun. Den kommun där de arbetar eller den kommun dit de vänder sig för kulturellt utbud och/eller speciell service. Tätortsgraden såväl som kommunens totala areal kan påverka förutsättningarna för kontakt mellan invånarna och därmed också möjligheter till diskussion och engagemang.

De nu diskuterade egenskaperna samvarierar i större eller mindre utsträckning med kommunstorlek och en kontroll kan då förändra den betydelse av kommunstorleken som vi initialt noterat. Det kan också tänkas att någon/några av dessa kommunegenskaper har betydelse för någon form av politiskt beteende utan att det påverkar skillnaderna mellan kommuner av olika storlek. Analyserna i detta och nästa steg sker med hjälp av s.k. regres-

sionsanalys. Det innebär att vi försöker förklara variationer i en egenskap som vi är intresserade av, t ex intresse för politik bland invånarna i kommunen, med hjälp av ett antal olika kommun och personegenskaper. För samtliga egenskaper utom kommunens areal använder vi oss av förklaringsvariabler där vi enbart ser på om en viss egenskap förekommer eller inte förekommer (dikotomiserade variabler). Det innebär att vi, när det inte är fråga om naturliga mått av förekomst eller icke förekomst av en viss egenskap, konstruerar ett antal grupper. Vi arbetar t ex med sex storleksklasser och sex grader av tätort. Kommunen tillhör eller tillhör inte en viss storleksklass eller har/har inte en viss tätortsgrad. En viktig följd av denna analysteknik är att kravet på linjära samband försvinner. Det kan här t ex visa sig att bara den största eller bara den minsta kommuntypen skiljer ut sig. I figurform redovisas skillnaderna mellan kommuner av olika storlek först bara i relation till kommunstorlek (utan kontroll för några andra egenskaper), därefter med kontroll för andra kommunegenskaper (jfr ovan) och slutligen efter kontroll för ett antal egenskaper hos befolkningen i kommunen.

I det sista analyssteget för vi alltså in egenskaper hos kommuninvånarna. Det bör understrykas att eftersom analysen sker på individnivå så är det nu fråga om egenskaper som finns hos varje enskild svarande. Kommunegenskaperna ovan var däremot gemensamma för hela kommunen.

- Kön
- Ålder
- Utbildning
- Gift eller sammanboende
- Familjetyp
- Familjeinkomst

Kön är en naturlig dikotomi som inte kräver någon ytterligare kommentar. Åldern är indelad i sex olika klasser där de som nyss passerat åldersgränsen för rösträtt skiljs ut och därefter görs en gruppering i tio-årsintervall med en öppen övre gräns för den äldsta gruppen 60 år och äldre. Utbildning delas in i fyra nivåer (i något fall tre nivåer). Den första omfattar i princip obligatorisk utbildning och därefter tillkommer olika lång formell utbildning därutöver. Gift eller sammanboende är naturliga dikotomier. Antingen är man det eller också är man det inte! Familjetyper innebär en uppdelning i fem grupper: arbetarfamiljer, jordbrukarfamiljer, tjänstemannafamiljer, högre tjänstemannafamiljer och företagarfamiljer. Familjeinkomst indelas i åtta olika inkomstklasser.

## Undersökningsmaterial

I denna studie utnyttjar vi fem olika huvudtyper av data på medborgarnivå. Om vi börjar tidsmässigt med de äldsta så finner vi tre omgångar av medborgarundersökningar i slumpmässiga urval av svenska kommuner. Dessa kommunundersökningar genomfördes 1979, 1991 och 1998 och de har det bredaste urvalet av frågor omkring kommuner och politik i kommunerna. De är samtliga organiserade så att kommuner valts i princip slumpmässigt och därefter har vi dragit obundna slumpmässiga urval av kommunalt röstberät-

tigade medborgare i dessa kommuner. Urvalen har ibland varit olika stora i olika kommuner och mot denna bakgrund har vi här valt att vikta data så att varje kommun väger lika tungt. Det innebär att vi analyserar kommunpopulationen snarare än kommunmedborgarna. Med tanke på att redovisningen hela tiden kommer att ske efter en gruppindelning som bygger på kommunstorlek spelar detta förhållande liten eller ingen roll. Det skall understrykas att i den första studien 1979 finns inga svars personer från någon av de tre storstäderna. Kommunundersökningen från 1998 utnyttjas i första hand när där finns intressanta frågor som saknas i SOM-undersökningarna som annars täcker denna period och som kommer att vara huvudmaterial (jfr nedan). Det finns ingen anledning att dubblera analyserna och SOM-undersökningarna prioriteras här därför att de ger ett fortsatt material fram till idag. Studien 1979 gjordes med besöksintervjuer. Därefter har i samtliga senare studier datainsamlingen skett med hjälp av postenkäter.

TABELL 1

**Dataunderlag**

Antal Invånare	9 000– 19 000– 29 000– 49 000–						Summa %	Antal svarande
	-9 000	19 000	29 000	49 000	79 000	79 000–		
KDFG 1979	16	42	16	14	8	4	100	2 700
Kommununder- sök. 1991	7	36	18	18	10	11	100	4 000
Kommununder- sök. 1998	6	33	15	18	15	12	100	37 00
Väst-SOM 1992–2005	3	15	6	23	10	43	100	37 000
Riks-SOM 1986–2005	5	17	11	15	15	37	100	48 000

*Kommentar:* Antal svarande avser för SOM-undersökningarna samtliga undersökningsår. Ibland finns en fråga med bara under ett eller några få år. Fördelningen på storleksklasser är ungefär densamma varje år men antalet svarande för viss fråga får utläsas i tabell där frågan utnyttjas.

Huvudinriktningen i denna studie är på situationen idag. När vi analyserar data från kommunundersökningarna så är syftet dels att få en bild av hur stabilt ett visst observerat mönster är, dels att få en bild av hur den nuvarande situationen vuxit fram. För att få den aktuella bilden använder vi oss av SOM-data från flera år. Det är dels de nationella SOM-undersökningarna, Riks-SOM, dels Väst-SOM-undersökningarna av fram till och med 1997 Göteborgsregionen och därefter hela Västra Götaland plus Kungsbacka som en del av Göteborgsregionen. I analyserna här har Kungsbacka uteslutits och resultaten från perioden 1998 och framåt avser alltså Västra Götalandsregionen. Dessförinnan avser de Göteborgsregionen exklusive Kungsbacka. Riks-SOM startade 1986 och Väst-SOM 1992. Det är oftast material från senare år som utnyttjas men i några fall finns möjlighet att utnyttja samtliga år. Vad som skall ingå bestäms i huvudsak av vilka frågor som ingått i respektive undersökningar. När material från flera år finns att tillgå så ger det dock samtidigt fördelar i form av både säkrare resultat och större analysmöjligheter. Både Riks-SOM och Väst-SOM görs som obundna slumpmässiga urval från

respektive population. I det förra fallet alla medborgare från 15 års ålder i Sverige och i det senare fallet här alla medborgare från samma ålder i Västra Götaland.

## Intresse för politik

När vi frågar om intresse för politik i allmänhet så går nog associationerna för flertalet svarande till rikspolitiken även om formuleringen självklart lika väl kan gälla politik på kommunal nivå. Mot denna bakgrund så finns egentligen inget omedelbart skäl för att förvänta sig att detta intresse skall variera på något systematiskt sätt med kommunstorlek. De politiska frågor som är aktuella kan visserligen röra kommunerna och det kan den vägen komma in en effekt av storlek men det kan bara gälla en begränsad del av de aktuella frågorna. Vi utgår ifrån att denna fråga i första hand för tanken till politik på den nationella nivån. När vi som här ser att det finns skillnader som är kopplade till storlek på kommunen så går tolkningen snarare till sammansättningen av befolkningen i kommunen än till kommunens mer absoluta egenskaper.

### Intresse för politik allmänt

TABELL 2

Antal Invånare	–9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–	Antal svarande	
Andel mycket/ ganska intresserad	44	44	42	50	51	49	2 693	KDFG 1979
Andel mycket/ ganska intresserad	43	51	48	52	57	62	4 000	1991
Andel mycket/ ganska intresserad	50	47	48	52	54	57	48 000	R-SOM tot 86-05
Andel mycket/ ganska intresserad	41	44	46	50	50	55	37 000	V-SOM 92-05

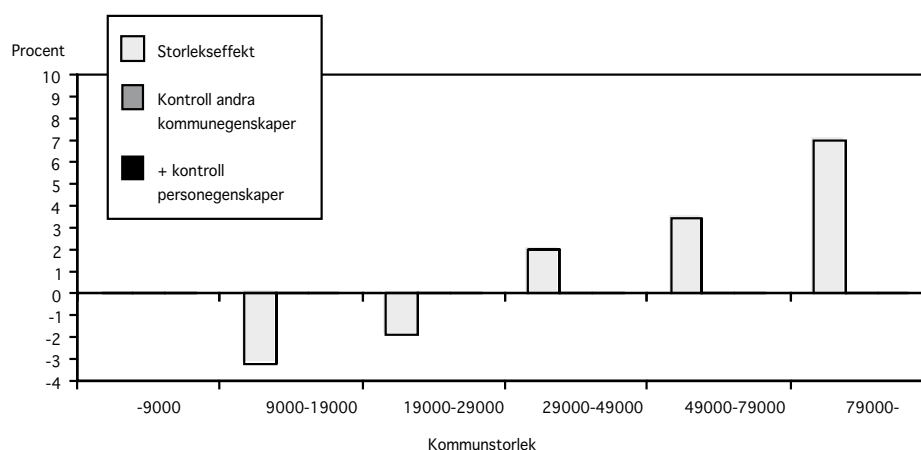
Frågeformulering: Hur pass intresserad är (Ni) Du i allmänhet av politik?

Det framgår entydigt av samtliga undersökningar i tabell 2 att det finns en koppling mellan kommunstorlek och intresse för politik allmänt. Huvudmönstret är att det finns ett något större intresse i stora kommuner än i små kommuner. Karaktären på storleksskillnaden är emellertid lite varierande. Vid den första mätningen 1979 kan vi snarast se två nivåer. Intresset blir större i kommuner med minst 29 000 invånare. I de senare undersökningarna finner vi mer och mer ett kontinuerligt samband med kommunstorlek. Ökande storlek är förenad med större intresse för politik allmänt.

De skillnader mellan kommuner av olika storlek som vi kan utläsa i den näst sista raden i tabellen framgår också i figur 1. Uppgifterna i figuren bygger alltså på Riks-SOM-undersökningarna. När vi fortsättningsvis skall kontrollera för kommun- och individegenskaper så kommer vi primärt att utnyttja detta material. Det finns två skäl bakom denna strategi. Dels täcker detta material relativt väl den mest aktuella perioden, ibland som här samtidigt en längre period bakåt i tiden. Dels är urvalet sådant att vi får med i princip alla svenska kommuner och vi kan därmed kontrollera för kommunegenskaper på ett mer tillfredsställande sätt än i några andra undersökningar. Individ-

urvalet är tillfredsställande stort i kommunundersökningarna men designen som innebär ett urval av kommuner och därefter individer, medför att antalet kommuner blir alltför litet för en mer ingående analys av kommunegenskaper.

FIGUR 1 *Intresse för politik i allmänhet*



I figuren redovisas de egenskaper som innebär signifikanta (95 %) skillnader mellan kommuner av olika storlek. I jämförelsen utgår vi hela tiden från värdet för de minsta kommunerna, de som har under 9 000 invånare. Staplarna anger sedan om värdena, i det här fallet politiskt intresse, är större eller mindre i de större kommunerna i relation till gruppen med under 9 000 invånare. Av figuren framgår därmed att de skillnader som vi kunnat se i tabellen också är signifikanta. Eftersom det bara finns en uppsättning staplar kan vi också utläsa att kommunskillnaderna efter kontroll för de kommunegenskaper som nämnts ovan inte längre är signifikanta. Det visar sig att intresset är särskilt högt i förortskommuner och i kommuner med den högsta tätortsgraden. Dessa tillhör grupperna relativt stora kommuner och eftersom nämnda kommunegenskaper samvarierar med och samtidigt väger tyngre än storlek så blir storleken inte längre en signifikant faktor.

När vi ser på personegenskaperna så finner vi att bland de svarande har män, äldre, gifta/sambo, sådana som har högre utbildning, tjänstemän/företagare och de som har högre inkomst ett större intresse för politik allmänt. Eftersom flera av dessa grupper återfinns särskilt ofta i bl a förortskommuner så blir i detta steg i analysen effekten av tätortsgrad och förort inte längre signifikant. Det var sammansättningen av befolkningen som var den omedelbart viktiga egenskapen. Man kan mot bakgrund av ett sådant resultat börja diskutera i termer av kausalmodeller, men vi nöjer oss här med att konstatera att det var befolkningens sammansättning som var den särskiljande faktorn bakom det från början iakttagna sambandet mellan kommunstorlek och intresse för politik.

Det är givetvis mer rimligt att förvänta sig att kommunegenskaper skall ha betydelse för intresset för kommunalpolitik. Här kan egenskaper som överblickbarhet, komplexitet och konkurrens mellan tätorter ha omedelbar betydelse för hur intresserad man är av den kommunala politiken i den egna kommunen. Sedan tidigare vet vi också att personegenskaper har en mindre och ibland rentav motsatt effekt när det gäller intresse för kommunal nivå än när det gäller intresse för politik allmänt (Johansson/Nilsson/Strömberg 2001).

Frågorna är av delvis olika karaktär och därmed inte alldeles lätta att jämföra. Vi ser dock att det i de två första undersökningarna, 1979 och 1991, finns en ganska tydlig storlekseffekt så att intresset är större i mindre kommuner. En mer otydlig men dock liknande tendens kan urskiljas även 1998. Därefter är det inte möjligt att se någon klar effekt av kommunstorlek på intresset för kommunala frågor i de senare mätningarna inom ramen för SOM.

Skillnaderna mellan kommuner av olika storlek under de första undersökningsåren var signifikanta. När vi analyserar materialet i Riks-SOM, som i detta fall avser åren 2001 och 2002, så finner vi inte längre några signifikanta skillnader. I själva verket ger ingen av kommunegenskaperna något klart utslag. Däremot kan vi se att äldre, personer med mer än obligatorisk utbildning och tjänstemanna- och företagarfamiljer visar särskilt stort intresse. Detta gäller också personer på mitten av inkomstskalan. Ingen av dessa skillnader var emellertid sådan att det efter dessa kontroller framkom några signifikanta skillnader mellan kommuner av olika storlek. Eftersom det inte framkommit några signifikanta skillnader redovisas ingen figur. Redan i Johansson/Nilsson/Strömberg (2001) kunde vi konstatera en tendens till utjämning av ett tidigare större intresse för kommunalpolitik i mindre kommuner. Möjligen kan en sådan utjämning delvis förklaras av att intresset för kommunalpolitik i olika sociala grupper idag mer än tidigare fördelas på samma sätt som intresset för politik i allmänhet. Betydelsen av utbildning och social status ökar. Bilden av lika stort intresse i kommuner av olika storlek stämmer väl överens med motsvarande resultat i både danska och norska undersökningar. I dessa undersökningar saknas antingen sambandet med kommunstorlek helt redan från börja eller också försvinner det helt efter kontroller för personegenskaper. (Baldersheim m fl 2003, Levinsen 2003a)

TABELL 3 *Intresse för kommunalpolitik*

Antal Invånare	Intresse för kommunalpolitik						Antal svarande	
	–9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Andel som läser Mycket/ Ganska mycket om kommunalpolitiska frågor i dagstidningarna	62	60	61	55	56	50	2 700	KDFG 1979
Andel som läser Allt/ I stort sett allt om kommunalpolitiska frågor i dagstidningarna	61	51	51	40	43	50	3 800	1991
Mycket/Ganska intresserad av kommunpolitik	69	67	67	63	67	59	3 500	1998
Andel mycket/ganska intresserade av kommun- politik	57	53	51	51	53	54	37 000	V-SOM 92-05
Andel mycket/ganska intresserade av kommun- politik	63	64	65	65	61	64	3 416	R-SOM 01,02

*Frågor: 1979: (Intervju) Jag har här några exempel på ämnesområden man kan läsa om i dagstidningarna. Välj själv på det här kortet det alternativ som Ni tycker passar bäst in på Er själv. Hur mycket av det som handlar om Kommunalpolitiska frågor brukar ni läsa eller titta på? 1991: Hur mycket av det material i dagstidningarna som handlar om nedanstående frågor brukar Du läsa eller titta på? I båda fallen fyra svarsalternativ: "Mycket (Allt/i stort sett allt), Ganska mycket, Inte särskilt mycket och Ingenting/nästan ingenting." 1998: Samhällsfrågor diskuteras ofta på skilda nivåer. Hur intresserad är Du av samhällsfrågor som handlar om följande områden? Kommunalpolitiska frågor. Väst-SOM och Riks-SOM: Hur pass intresserad är Du av politiska frågor som rör: Den kommun där Du bor. Fyra svarsalternativ: "Mycket, Ganska, Inte särskilt och Inte alls intresserad".*

Att diskutera politik med sin närmaste omgivning är ett annat mått på engagemanget i det politiska systemet. Den närmaste omgivningen kan vara familj eller arbetsplats eller bland bekanta. I frågor omkring sådan diskussion har vi ibland skiljt mellan politik allmänt och kommunalpolitik. I den mån diskussion kan förväntas ha samband med kommunstorlek så bör det vara på samma grund som när det gäller intresse. Närhet och överblickbarhet kan då förväntas leda till större benägenhet att diskutera politiken. Därav följer att storlekssamband i första hand kan förväntas beträffande diskussion av kommunpolitik där närheten bör vara större i mindre kommuner. För politik allmänt/rikspolitik finns ingen grund för att förvänta sådana strukturella skillnader.

Diskussion av kommunalpolitik har vi frågat efter vid tre tillfällen och svarsbilden är lite svårtolkad. Vid de två första tillfällena, 1979 och 1991, diskuterar man något mer i större kommuner. Vid det senaste tillfället när motsvarande fråga ställdes, år 1998, så är bilden snarare den motsatta. Vid denna tidpunkt diskuteras kommunalpolitik något mer i mindre kommuner. I ingetdera fallet är det fråga om någon riktigt stor skillnad i diskussionsfrekvensen.



**Diskutera politik**

TABELL 4

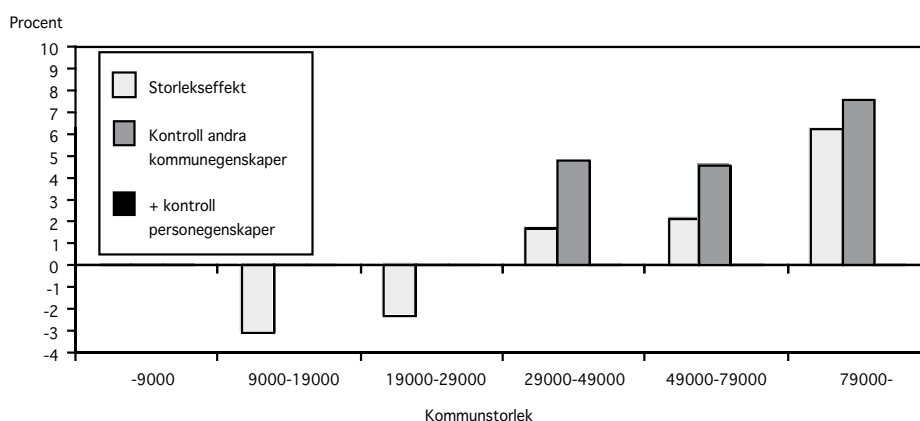
Antal Invånare	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–	Antal svarande	
Diskuterar kommunal politiska frågor	24	25	26	26	29	29	2 690	1979
Diskuterar kommunal politiska frågor	23	30	33	23	29	31	3 900	1991
Talar ofta med folk om frågor som rör kommunen	38	31	31	30	30	26	3 600	1998
Diskuterar ofta (någon gång/månad) politik allmänt	51	48	48	52	53	57	43 000	R-SOM 88-05
Diskuterar politik (allmänt)	43	44	48	51	50	56	34 000	VSOM 93-05

*Frågor:* 1979: Hur ofta brukar det förekomma att Ni talar med folk i Er omgivning om någon kommunal fråga som rör just (Kommunens namn). (Ofta, Vid något enstaka tillfälle, Inte alls) 1991: Hur ofta brukar det förekomma att Du talar med folk i Din omgivning om någon fråga som rör Din kommun eller Ditt landsting? "Din kommun." (Ofta, Vid något enstaka tillfälle, Inte alls) 1998: Hur ofta förekommer det att Du talar med folk i Din omgivning om någon fråga som rör Din kommun eller Ditt landsting/region: "Din kommun." (Ofta, Vid något enstaka tillfälle, Inte alls). Väst-SOM och Riks-SOM: Hur ofta har Du under de senaste 12 månaderna gjort följande saker? Svartsalt. "Diskuterat politik".

Frågor om ifall man diskuterar politik, utan referenser till kommunen, har ställts i samtliga SOM-undersökningar både på det nationella och på det regionala planet. I tabell 4 finner vi en tendens till ökande diskussion med ökande kommunstorlek. Denna skillnad blir, åtminstone vad gäller de största kommunerna, något mer accentuerad när vi kontrollerar för andra kommunegenskaper. När vi i Riks-SOM materialet ser på personsammansättningen bland de svarande i kommunerna så försvinner dock skillnaden mellan kommuner av olika storlek. Den var helt avhängig av personerna och de som diskuterade mest var medelålders, män, personer med hög utbildning och tjänstemanna och företagarfamiljer. Framför allt de senare grupperna var särskilt starkt representerade i större kommuner.

**Diskussion av politik**

FIGUR 2



Förutsättningarna för medborgarna att hålla sig informerade om kommunala beslut och kommunala frågor liksom om vilka som är ansvariga på olika sätt kan givetvis också variera i kommuner med olika storleksförhållanden. Med motsvarande resonemang som tidigare så borde, så länge informationen inhämtas genom personliga iakttagelser eller personliga samtal, omfattningen av informationen vara större i mindre kommuner som förväntas ha bättre förutsättningar för denna form av kontakter. Om andra kanaler, i första hand massmedierna, kommer in i bilden så finns inte längre någon klar grund för att förvänta sig att informationen skulle vara större i mindre kommuner.

TABELL 5

**Kunskap och närhet**

Antal Invånare	Kommunstorlek						Antal svarande	
	–9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Kännedom om kommunal sakfråga	34	28	38	41	37	40	2 699	1979
Kännedom om kommunal sakfråga	16	18	17	19	15	14	3 700	1991
Parti drev särskild fråga	16	19	18	21	17	15	3 400	1998
Kännedom kandidatnamn	35	25	20	13	18	5	2 699	1979
Kännedom kandidatnamn	30	26	24	21	24	21	4 000	1991
Kännedom kandidatnamn	52	48	42	48	38	34	3 700	1998
Bekant med kommunpolitiker	56	52	44	46	38	38	2 682	KDFG 1979
Bekant med kommunpolitiker	48	45	37	30	27	16	32 000	Väst-SOM 96-05
Mycket eller ganska goda möjligheter att påverka	23	21	20	21	21	16	20 000	V-SOM 99-05
Mycket eller ganska goda möjligheter att påverka	18	13	17	17	18	18	1 698	R-SOM 2002

Frågor: 1979: Har partierna i (Kommunens namn) inför höstens kommunalval tagit upp någon fråga som berör den här kommunen? 1998: Drev något parti någon särskild fråga i kommunvalet i år i Din kommun? "Ja, frågan gällde ..."

1979: Kan ni nämna namnet på någon eller några av dem som ställt upp som kandidater vid fullmäktigevalen här i (Kommunens namn)? (Frågan ställdes för varje parti.) 1991 = 1998, 1998: Känner Du till namnet på någon av de personer som stod på vallistorna i Din hemort? "Kommunalvalet ....."

1979: Är Ni personligen bekant med någon kommunpolitiker här i (Kommunens namn)?

Väst-SOM och Riks-SOM: Vilka möjligheter anser Du att Du har att påverka politiska beslut i EU, Sverige, i det lands-ting/region respektive den kommun där Du bor? Svartalternativ "Den kommun där Du bor".

En första "svårighet" för den enskilde individen kan vara att veta vilka sakfrågor som är aktuella i den politiska beslutsprocessen. Vi tar upp två undersökningar utförda efter respektive val där vi frågat medborgarna om de kan ange någon i valet aktuell politisk sakfråga. Vid det första tillfället, 1979, kan vi se en svag tendens till att de som bor i mindre kommuner i något mindre utsträckning kunde nämna någon sakfråga. Vid det andra tillfället, 1998, är skillnaderna efter kommunstorlek ännu mindre och om det finns någon koppling till kommunstorlek så går den i motsatt riktning. Förklaringar till kännedomen om politiska sakfrågor torde väsentligen få sökas på annat håll än i kommunens storlek. Att den absoluta andelen är högre 1979 beror på skillnader i frågetekniken. Samma frånvaro av samband mellan frågekännedom och kommunstorlek kan utläsas i danska studier. Man konstaterar där att Dahl/Tuftes (1973) föreställningar om bättre informationsförutsättningar i mindre kommuner inte får något empiriskt stöd. Däremot uppfattar sig själva

de som bor i mindre kommuner som bättre informerade (Strømbæk Pedersen 2003, Lolle 2003). Baldersheim m fl (2003) finner att andelen medborgare som uppfattar kommunpolitiken som svår att förstå ökar med ökande kommunstorlek. Att detta inte är en ren effekt av personsammansättning framgår av att det i samma undersökning framkommer att andelen som uppfattar rikspolitiken som svårförståelig i stället minskar med ökande kommunstorlek.

Vi har också vid tre tillfällen frågat om man kan ange namnet på någon kandidat på någon vallista. År 1979 kan i de minsta kommunerna något över en tredjedel nämna namnet på någon kandidat medan i de största kommunerna bara var tjugonde svarande klarade detta "test". Vid det andra tillfället, 1991, finns en tendens i samma riktning men inte fullt så starkt uttalad. Mönstret är detsamma vid den tredje undersökningen, 1998. Det framstår tydligt att överblicken och kännedomen om personer/kandidater är påtagligt bättre i de små kommunerna.

Vi har också frågat medborgarna om de personligen kände någon kommunpolitiker. Föreställningen bakom denna formulering är givetvis att personlig bekantskap kan göra en kontakt lättare även i politiska frågor. Det visar sig, liksom för kandidat-kännen, finnas ett tydligt samband med kommunstorlek. Den personliga bekantskapen är mycket vanligare i mindre kommuner och om man skall göra någon jämförelse över tid så förefaller betydelsen av kommunstorlek snarast ha ökat. I mätningen 1979 var det en och en halv gång så vanligt med bekantskap i mindre kommuner. I mätningarna 1996 och framåt var personlig bekantskap tre gånger så ofta förekommande i mindre som i stora kommuner.

Redan av enkla närmast matematiska skäl finns anledning att tro att medborgarnas möjligheter att kunna påverka politiska beslut skulle kunna vara större i mindre kommuner än i stora kommuner. Till den enkla tanken på antalet individer/åsikter man skall konkurrera med, kommer att man i en större kommun kommer i kontakt med en större administrativ organisation som i det långa loppet kan förväntas vara mer svår genomtränglig än en mindre organisation. I Väst-SOM-materialet kan vi ana en tendens i förväntad riktning men i Riks-SOM från 2002 finns inget som pekar i förväntad riktning. När vi sedan i en analys av Riks-SOM ser på andra kommunegenskaper så framkommer att hög tätortsgrad minskar tilltron till möjligheten att påverka beslut medan det faktum att kommunen är förort till en annan större kommun höjer tilltron. Den sistnämnda skillnaden försvinner efter kontroll för medborgarnas utbildningsnivå. Det är den genomsnittligt högre utbildningen i förorter som var den viktiga faktorn i sammanhanget. Generellt sett tror dessutom de äldre medborgarna mindre på att det går att påverka politiska beslut. Kommunstorleken ger inte något signifikant utslag i något av analysstegen.

Det är från teoretiska föreställningar inte alls sannolikt att det skall finnas några systematiska skillnader i synen på kommunal service mellan kommuner av olika storlek. Små kommuner kan t ex ge bättre möjligheter till information och anpassning efter olika förutsättningar/önskemål. Stora kommuner kan å andra sidan innebära stordriftsfördelar som gör att man med i princip samma resurser kan åstadkomma mer service för invånarna. Dessutom kan synen på servicen givetvis också vara en fråga om förväntningar. Utbudet är inte alls nödvändigtvis den avgörande faktorn i sammanhanget. Undersök-

ningarna 1979 och 1991 indikerar inte heller några systematiska skillnader vare sig så att de minsta eller de största kommunerna skulle fungera bättre.

TABELL 6

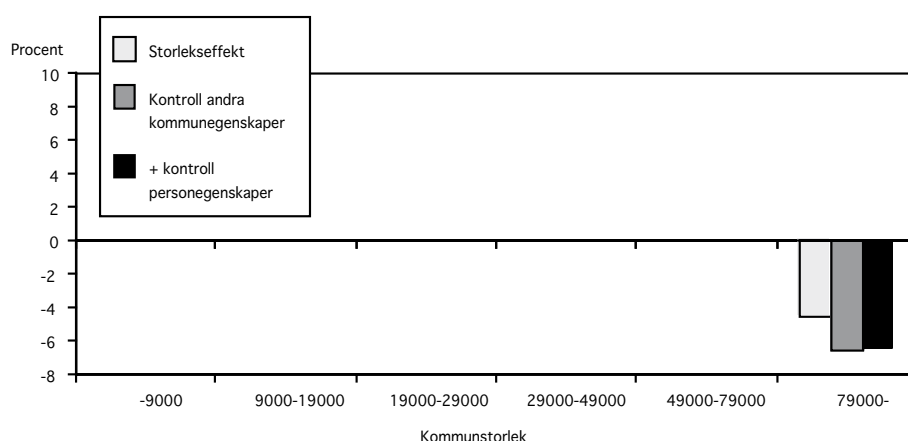
**Syn på kommunal service**

Antal Invånare	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–	Antal svarande	
Helt nöjd/I stort sett nöjd med servicen i kommunen	34	40	39	45	38	36	2 644	KDFG 1979
Helt nöjd/I stort sett nöjd med servicen i kommunen	42	37	29	49	31	37	3 900	1991
Mycket eller ganska nöjd med servicen i kommunen	54	54	54	57	56	50	12 412	R-SOM 98-04
Mycket eller ganska nöjd med servicen i kommunen	53	54	53	55	56	46	22 000	V-SOM 98-05

1979: Vi har talat om kommunens insatser på olika service-områden. Hur skulle Ni på det hela taget vilja bedöma den kommunala servicen här i Er kommun? (Fem svarsalt. Helt nöjd...helt missnöjd) 1991: Kommunen gör insatser på olika serviceområden. Hur skulle Du på det hela taget vilja bedöma den kommunala servicen i Din kommun? (Fem svarsalt. Helt nöjd...helt missnöjd) Väst-SOM och Riks-SOM: Hur tycker Du på det hela taget att servicen har fungerat under de senaste 12 månaderna i: "Den kommun där Du bor".

Det finns egentligen inte heller någon systematik i synen på service i SOM-materialet. Det enda som framgår med viss evidens är att man i dessa senare undersökningar är mest kritisk till servicen i de största kommunerna. Ett förhållande som kvarstår även efter kontroller i Riks-SOM för såväl andra kommunegenskaper som personegenskaper hos kommuninvånarna. Däremot är man något lite mer positiv i förortskommuner. En skillnad som står sig även efter kontroll för personegenskaper där det i övrigt framgår att män är något mer kritiska medan tjänstemannafamiljer, gifta och äldre är något mer positiva till serviceutbudet.

FIGUR 3

**Syn på kommunal service**

Förutsättningarna för att utnyttja elektroniskt tillgänglig information borde närmast definitionsmässigt vara desamma i kommuner helt oavsett storlek. Möjligen kan man förvänta sig en skillnad mellan personer med olika utbildningsnivå med varierande vana att hantera nya tekniker och olika ekonomiska förutsättningar som kan påverka tillgången till "hårdvaran".

### Elektronisk information

TABELL 7

Antal Invånare	–9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–	Antal svarande	
Ta del av kommunens hemsida på internet	32	38	39	37	37	33	15 000	V-SOM 00-04
Sökt information om kommunen	19	23	22	21	22	17	5 477	V-SOM 03 och 05
Sökt information om kommunal verksamhet	19	20	22	26	25	22	5 477	V-SOM 03 och 05
Sökt information om kollektivtrafiken	7	7	6	10	12	24	5 477	V-SOM 03 och 05
Tagit del av KF:s beslut/ärenden	6	6	7	5	4	5	5 477	V-SOM 03 och 05
Kontaktat någon av K:s tjm/politiker	2	5	5	5	5	4	5 477	V-SOM 03 och 05
Hämtat blanketter/informationsmaterial	5	9	8	11	8	12	5 477	V-SOM 03 och 05
Uträttat ärenden	3	3	1	3	4	4	5 477	V-SOM 03 och 05
Deltagit i debattforum	1	2	0	2	1	1	5 477	V-SOM 03 och 05
Annat	4	9	9	8	8	6	5 477	V-SOM 03 och 05

Det finns i en del fall en tendens till tätare frekvens eller mer kontinuerligt utnyttjande i större kommuner. Bilden är dock inte på något sätt entydig. Vi har inte heller kunnat göra någon kontroll för i vilken utsträckning alla kommuner lägger ut jämförbar information. I några fall avviker de minsta kommunernas invånare genom mindre utnyttjande och detta kan eventuellt beror på att det finns mindre material att tillgå. Motsvarande större utnyttjande eventuellt beroende på större tillgång/tätare behov kan utläsas i större sökande av information om kollektivtrafiken i de största kommunerna.

## Villighet att delta

Ett av de mest diskuterade problemen för politiska partier i Sverige under senare decennier har varit att kunna rekrytera medlemmar och särskilt medlemmar som varit villiga att bli aktiva och ställa upp som kandidater på val-listorna. Tidigare analyser har visat att villigheten att ta politiska uppdrag hos medborgarna i allmänhet inte har förändrats särskilt mycket. Den har varit stabil under 1900-talets sista decennier men det har framkommit en tendens till minskning omkring sekelskiftet. Minskningen är dock inte så stor att den förklarar de ökade svårigheter som partiorganisationerna ger uttryck för. En förklaring till diskrepansen kan vara att partierna i ökande utsträckning sö-

ker efter potentiella kandidater av visst slag, t ex unga, kvinnor och invandrare. Grupper av kandidater där tillgången är starkt begränsad. (Johansson 2003) Data ger oss inte möjlighet att genomföra någon mer ingående analys av betydelsen av kommunstorlek för uppdragsvilligheten men den rimliga tolkningen av de skillnader som framkommer i tabell 8 torde vara att den något större uppdragsvilligheten i större kommuner kan förklaras av en genomsnittligt något högre utbildningsnivå och därav följande större tilltro till att kunna klara av att ta politiskt uppdrag.

TABELL 8

**Partimedlemskap och uppdragsvillighet**

Antal Invånare							Antal svarande	
	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Andel partimedlemmar	20	20	14	16	15	16	2 697	KDFG 1979
Andel partimedlemmar	11	11	9	8	7	6	28 000	V-SOM 97-05
Andel partimedlemmar	13	12	10	9	9	8	37 000	R-SOM 90-05
Andel med erfarenhet som ledamot	8	7	5	4	6	10	2 690	KDFG 1979
Andel med erfarenhet som ledamot	8	7	4	5	4	3	3 570	V-SOM 2001
Andel villiga ta politiskt uppdrag: Ja	11	15	17	17	20	18	2 689	KDFG 1979
Andel villiga ta politiskt uppdrag: Ja absolut/Ja kanske	19	18	19	20	20	23	29 000	V-SOM 97-05

Frågor: 1979 Är Ni medlem i något politiskt parti (även politiskt ungdomsförbund eller kvinnoförbund)?

1979: Är Ni för närvarande eller har Ni tidigare varit ledamot eller suppleant i någon kommunal nämnd eller styrelse?

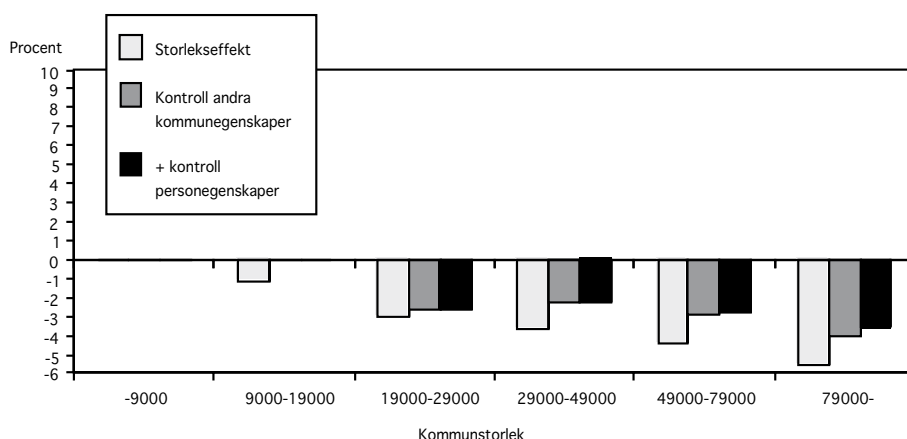
1979: Om Ni av något parti som Ni sympatiserar med skulle erbjudas att bli ledamot i kommunfullmäktige eller någon kommunal nämnd/styrelse skulle Ni då kunna tänka Er att tacka ja? (Tre svarsalt, Ja, Tveksam, Nej).

V-SOM: Ange nedan vilken/vilka föreningar Du är medlem ... "Politiskt parti (även kvinno- eller ungdomsförbund". Skulle Du kunna tänka Dig att äta Dig ett politiskt uppdrag för det parti Du sympatiserar med som gäller: "Den kommun där Du bor."

En annan viktig faktor kan vara en förändrad syn på partierna. Idag är det sannolikt mer vanligt än tidigare att man uppger sig vara intresserad av ett uppdrag även om man inte är partimedlem. Politiskt intresse kanaliseras inte längre självklart till partierna. Andelen partimedlemmar minskar totalt sett och vi kan också se att andelen partimedlemmar under hela den period vi ser på varit större i de mindre kommunerna. Det har också av tidigare analyser av dessa data framgått att partierna i särskilt stor utsträckning var en naturlig kanal för medborgarnas politiska aktivitet i mindre kommuner (Westerståhl/Johansson 1981). Det är nu dessutom så att det i de allra glesaste och arealmässigt största kommunerna finns fler partimedlemmar medan i någon mån förortskommuner och mer entydigt kommuner med hög tätortsgrad har färre partimedlemmar. När vi ser till personegenskaper finner vi särskilt hög andel partimedlemmar i jordbrukarfamiljer.

## Partimedlem

FIGUR 4



Vid ett par tillfällen har vi frågat om man haft erfarenhet av uppdrag som ledamot i fullmäktige eller kommunal nämnd. Detta är en retrospektiv fråga där troligen det höga värdet år 1979 i den största typen av kommuner delvis kan bero på att dessa relativt nyss slagits samman med mindre kommuner. När frågan 2001 ställdes i Väst-SOM är bilden mer den förväntade. Andel med erfarenhet som ledamot är större i mindre kommuner. Ett något större antal poster i större kommuner kompenserar inte för effekten av befolkningsstorleken. Villighet att åta sig politiska uppdrag är både 1979 och i Väst-SOM under en längre period större i större kommuner. Skillnaden är stor 1979 med nästan dubbelt så stor villighet i den största kommuntypen som i den minsta. Under den senare mätperioden har skillnaden minskat markant men är fortfarande tydlig. Sannolikt torde det inte vara kommunstorleken i sig som bidragit utan snarare en större andel med högre utbildning i de större kommunerna. Partipolitisk aktivitet minskar med ökande kommunstorlek också i Norge. Skillnaden är dock inte signifikant efter kontroller för personegenskaper. (Baldersheim m fl 2003)

Medborgarnas förutsättningar för och villighet att delta i valen är avgörande för demokratin. Deltagandet i valen har visserligen sjunkit från en toppnivå ett par decennier tillbaka men ligger fortfarande högt. Det är dock utan tvekan så att det är debatten och massmediebevakningen omkring riksdagsvalen som håller uppe intresset och därmed valdeltagandet. Med gemensam valdag så röstar så gott som alla väljare i alla val där de har rösträtt. Man kan dock också ställa krav på bra förutsättningar för ställningstagande och ett grundläggande krav är att man skall känna till alternativen. Vi har vid två tillfällen frågat medborgarna om de anser sig ha kunnat få en klar bild av de olika partiernas ståndpunkter i det nyss avslutade valet. Svaren för kommunalvalen redovisas i tabell 9. Det framgår för både år 1991 och 1998 att det varit enklare att få en klar bild i mindre kommuner än i större. Skillnaden mellan små och stora kommuner har dessutom snarare ökat än minskat mellan de två undersökningarna.

I samma två undersökningar har vi också ställt frågor om hur intresserad man är av valutgången i valen på de tre nivåerna. Det visar sig ganska tydligt att intresset för valutgången i riksdagsvalet blir större ju större kommunen är. Skillnaden är mindre mellan små och stora kommuner 1998 än 1991 men den

är fortfarande tydlig. I landstingsvalet 1991 finns en liknande tendens till större intresse för valutgången i större kommuner. År 1998 är emellertid den systematiska skillnaden borta även om intresset varierar. Intresset för utgången i kommunalvalet 1991 är ungefär detsamma i små och stora kommuner. Två tredjedelar av de svarande säger sig vara mycket eller ganska intresserade. Vid det senare mättillfället har intresset ökat med något tiotal procentenheter men dessutom har bilden förändrats så att intresset för utgången av kommunalvalen är ganska tydligt större i mindre kommuner.

TABELL 9

*Intresse för valet*

Antal Invånare							Antal svarande	
	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Klar bild av partiernas Huvud- ståndpunkter: Kommunalvalet (Helt/ganska klar)	52	47	54	44	38	39	3 800	1991
Klar bild av partiernas Huvud- ståndpunkter: Kommunalvalet (Helt/ganska klar)	55	47	47	43	44	38	3 600	1998
Mycket/Ganska intresserad av valutgången i: riksdagsvalet	70	80	79	81	87	86	3 900	1991
Landstingsvalet	35	41	45	41	43	48	3 400	1991
Kommunvalet	66	68	71	64	63	68	3 400	1991
Mycket/Ganska intresserad av valutgången i: riksdagsvalet (Mycket)	83	81	86	87	86	87	3 600	1998
Landstingsvalet	51	51	54	59	62	51	3 500	1998
Kommunvalet	80	76	81	76	76	73	3 600	1998

*Frågor:* 1991: Anser Du att Du kunnat få en tillräckligt klar bild av de olika partiernas huvudståndpunkter i de olika nyss avslutade valen? (Fyra svarsalternativ.)

1991=1998. 1998: Du kan vid de politiska valen i allmänhet rösta i tre olika val. Försök markera för varje val hur intresserad Du är av valutgången. Riksdagsvalet, Landstings/regionvalet, Kommunalvalet. "Mycket, Ganska, Inte särskilt eller Inte alls intresserad".

Väljarna är i ganska hög grad intresserade av inte bara att de blir representerade av ett visst parti utan även av vilken person som blir invald som representant. Väljarnas uppfattningar om vilka egenskaper de kandidater som skall representera dem väsentligen bör ha är relativt likartade i kommuner av olika storlek. Det finns dock ett par skillnader som är värda att notera. Dels lägger medborgare i små kommuner aningen mindre vikt vid hur kandidaterna är fördelade mellan samhällsklasser. Det är inte fråga om någon systematisk skillnad efter storlek utan snarare så att de som bor i de minsta kommunerna tenderar att skilja ut sig från de övriga. Dels lägger de som bor i mindre kommuner större vikt vid kandidaternas lokala förankring än vad man gör i större kommuner. I detta fall är det mer av systematik i mönstret.



**Mycket viktiga kandidategenskaper 1998**

TABELL 10

Antal Invånare						79 000–	Antal svarande
	–9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000		
Erfarenhet och kunnsighet	80	80	80	83	83	81	3 300
Åsikter/ideologi	50	50	50	49	59	52	3 000
Lokal och/eller regional förankring	48	43	38	41	37	31	3 000
Fördelning mellan samhällsklasser	28	32	32	34	34	32	3 000
Fördelning mellan åldersgrupper	26	31	33	32	31	29	3 100
Fördelning mellan könen	24	21	24	22	25	20	3 100
Invandrabakgrund	9	10	15	10	12	12	2 700

Fråga: När partierna gör upp listor till fullmäktigeval tar de hänsyn till olika egenskaper hos kandidaterna. Ange hur viktiga Du anser de olika nämnda egenskaperna vara: "Mycket, Ganska, Inte särskilt, Inte alls viktig"

## Valdeltagande

Med tanke på att vi för valdeltagande har tillgång till den absoluta "sanningen" i valstatistiken väljer vi att se på skillnader efter kommunstorlek med utgångspunkt i detta material. I tabell 11 framgår att valdeltagandet totalt sett inte skiljer sig mer än marginellt åt mellan kommuner av olika storlek. Resultatet blir detsamma oavsett om vi arbetar med genomsnitt av kommuner eller låter kommunerna väga in med hänsyn till sin folkmängd.

**Valdeltagande i kommunalvalet 2006**

TABELL 11

Antal Invånare						79 000–	Antal svarande
	–9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000		
Valdeltagade	80	80	80	83	83	81	Totalundersökning

Källa: Valstatistiken.

Det kan tilläggas att det som skiljer valdeltagandet i kommunvalen från valdeltagandet i riksdagsvalen i princip är den lägre röstningsfrekvensen bland invandrare. Antalet personer som röstar i ett av de val i vilka de har rösträtt men inte i alla sådana val är försvinnande litet. I Danmark är valdeltagandet högre i mindre kommuner. Man tror däremot inte på att sammanslagningar till större kommuner skulle minska valdeltagandet något nämnvärt. Skillnaden uppfattas i stället bero på befolkningsammansättningen (Gaardsted Frandsen 2003).

## Röstdelning

Den gemensamma valdagen ger medborgarna möjlighet att samtidigt lägga sin röst i upp till tre olika val. Olika partival i dessa olika samtidiga val, röstdelning, uppfattas här i första hand som ett uttryck för separata ställningstaganden på de olika nivåerna. Det har tidigare visats att man i riksdagsvalet

i första hand röstar efter sin ideologiskt baserade partipreferens alternativt efter en av andra skäl bestämd men stabil partipreferens. När man röstar på annat sätt i de kommunala valen än i riksdagsvalet så bestäms särskilt den lokalkommunala men också landstingsröstningen väsentligen av lokala (regionala) sakfrågor, partiprogram eller ibland personfrågor. Huvuddelen av röstdelningen sker mellan de nationella partierna men all röstning i kommunala val på lokala partier innebär givetvis med automatik att man röstdelar. (Jfr Johansson 2004, 1996) Mot denna bakgrund är det ganska naturligt att förvänta sig att röstdelningen när den egna kommunen är berörd, skall vara större i de kommuner där medborgarna har lättare att skaffa sig en överblick och att känna till både politiska frågor och politiska kandidater. Vi förväntar oss därmed större röstdelning av detta slag i mindre kommuner.

Andelen som röstdelar har ökat tämligen kontinuerligt sedan införandet av den gemensamma valdagen. Vi redovisar här siffror från kommunundersökningarna 1979 och 1991 samt SOM-undersökningarna för valen 1998 och 2002. Det är genomgående så att röstdelningen när man jämför riksdagsval och lokalkommunala val är större i mindre kommuner. Skillnaden är i huvudsak omkring tio procentenheter. Västsverige skiljer ut sig vad gäller de minsta kommunerna där röstdelningen är särskilt hög. Detta är med all sannolikhet en effekt av några framgångsrika lokala partier.

Röstdelningen mellan riksdagsval och landstings/regionala val är inte på något entydigt sätt kopplad till kommunstorlek. Något det inte heller finns anledning att förvänta sig med de utgångspunkter som diskuterats ovan. Vid den första mätningen, 1991, är röstdelningen i detta avseende större i de större kommunerna medan den vid 1998 och 2002 års val i Västsverige är mindre i de största kommunerna och i Riks-SOM finns det en svag tendens i samma riktning.

TABELL 12

**Röstning och röstdelning**

Antal Invånare	Röstning						Antal svarande	
	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Andel som röstdelat riksdagsval-kommunval	14	9	12	10	8	8	2 699	KDFG 1979
Andel som röstdelat riksdagsval-kommunval	26	18	23	20	23	15	4 000	1991
Andel som röstdelat riksdagsval-kommunval	42	31	24	24	24	22	5 386	V-SOM 98 O 02
Andel som röstdelat riksdagsval-kommunval	29	31	27	26	23	23	7 194	R-SOM 98 o 02
Andel som röstdelat riksdagsval-landstingsval	14	16	20	20	22	37	4 000	1991
Andel som röstdelat riksdagsval-landstingsval	29	26	21	20	24	19	5 320	V-SOM 98 O 02
Andel som röstdelat riksdagsval-landstingsval	22	27	25	22	23	20	7 145	R-SOM 98 o 02
Andel som röstdelat landstingsval-kommunval	25	13	11	13	12	33	4 000	1991

**Röstning och röstdelning, forts.**

TABELL 12

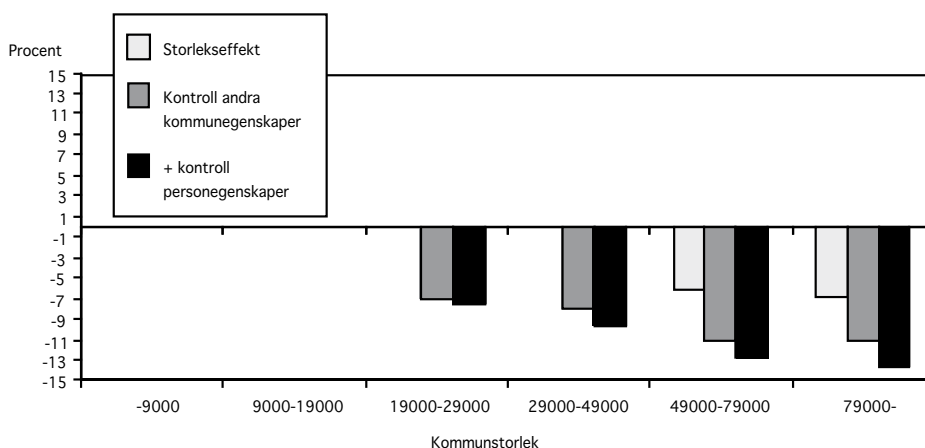
Antal Invånare	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–	Antal svarande	
Andel som röstdelat landstingsval-kommunval	33	25	20	20	21	16	5 348	V-SOM 98 O 02
Andel som röstdelat landstingsval-kommunval	17	21	19	15	15	13	7 192	R-SOM 98 o 02

*Kommentar:* Kodningen av röstdelning bygger på jämförelse mellan svar om partival i respektive val. Undantag 1979 då de svarande tillfrågades om de röstat på samma parti de två valen.

För röstdelning mellan landstingsval och lokalkommunala val finns åter skäl att förvänta sig att kommunstorleken skulle ha betydelse. Tanken är då att om man t ex röstar likadant i riksdagsval och i landstingsval så är det ofta ett utslag av den mer generella partisympatin medan röstningen i det lokalkommunala valet kan påverkas av kännedomen om denna kommunala enhet. Resultaten är emellertid inte helt entydiga. Andelen som röstdelar mellan landstingsval och lokalkommunala val är vid 1991 års val närmast u-format i relation till storlek. Andelen är större i de minsta och i de största kommunerna. Däremot kan man i SOM-undersökningarna efter valen 1998 och 2002 se en tendens till att även denna typ av röstdelning blir vanligare i mindre kommuner.

**Röstdelning riksdagsval/kommunalval**

FIGUR 5



Det framkommer i figuren att det endast är de två största kommuntyperna som signifikant avviker nedåt vad gäller röstdelning riksdagsval/kommunalval. En kontroll för de andra kommunegenskaperna ger emellertid till resultat att man i de fyra större kommungrupperna röstdelar signifikant mindre. När vi sedan för in också personegenskaper i bilden så blir skillnaden än mer markerad. Äldre röstdelar mindre och högutbildade mer. Man röstdelar mer i tjänstemanna- och företagarfamiljer än i jordbrukarfamiljer. Om man ser speciellt på 2002 års val separat så förstärks storlekseffekten ytterligare.

## Personröstning

Möjligheten att personrösta i de olika valen är relativt ny och har inte fått förväntat genomslag. På motsvarande sätt som diskuterats tidigare finns det när det gäller personröstning på kommunal nivå anledning att förvänta sig att den är större i de kommuner där man har bättre överblick och kanske framför allt där man har bättre personkännedom. Inte minst gäller detta troligen i de fall man är bekant med någon kommunpolitiker. Dessa förhållanden föreligger, som vi tidigare kunnat notera, i de mindre kommunerna.

De två vanligaste skälen som uppges som motiv för att inte personrösta redovisas på de två sista raderna i tabellen. Det vanligaste är att man inte ansåg sig känna till tillräckligt mycket om kandidaterna. Ett skäl som är något vanligare i större kommuner än i mindre. Det näst vanligaste skälet är att man säger sig lita på att partierna ställer upp bra kandidater. Ett skäl som framförs mest i de minsta kommunerna. Ungefär en sjättedel av väljarna har kommit i kontakt med någon personvalskandidat i kommunalvalet vid 1998 års val och något mer än var femte väljare har kommit i kontakt med någon personvalskandidat överhuvudtaget. En relativt begränsad andel av kandidaterna har bedrivit personvalskampanjer. (Jfr Holmberg/Möller 1999)

TABELL 13

### Personröstning

Antal Invånare	Personröstning						Antal svarande	
	9 000– –9 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–			
Andel som personröstat i kommunvalet	46	44	31	35	40	34	3 620	V-som 2002
Andel som personröstat i kommunvalet	47	36	35	36	32	29	3 000	R-som 98 o 02
Kommit i kontakt med någon personvalskand. oavsett nivå	21	19	20	21	25	23	3 700	1998
Kommit i kontakt med personvalskand. K-valet	12	13	14	14	16	15	3 900	Komm3 1998
Skäl att ej personrösta: Kände ej till personerna	19	28	33	19	22	32	3 900	Komm3 1998
Skäl att ej personrösta: Litar på partierna	30	24	23	16	12	20	3 900	Komm3 1998

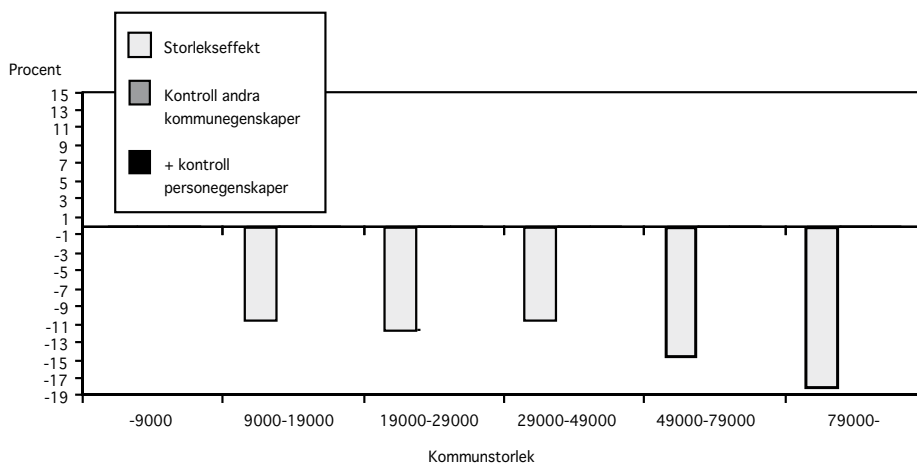
Frågor: Väst-SOM och Riks-SOM: *Utnyttjade Du möjligheten att personrösta genom att sätta kryss för någon kandidat på valsedeln i: "Kommunalvalet". Komm3 1998 Har Du kommit i kontakt med någon politiker som bedrivit personvalskampanj i årets val? "Ja, i kommunvalet". Till Dig som inte personröstade: Vad var skälet till att Du lät bli att personrösta? (flera alternativ kan markeras) "Kände inte till att man kunde personrösta/kände ej till hur man skulle göra. Kände inte till tillräckligt mycket om personerna. Litar på att partierna sätter upp bra personer på valsedlarna. Annat skäl."*

Det finns i de två typer av undersökningar som redovisas i tabellen en helt klar skillnad i personröstande i små och i större kommuner. Mindre kommun innebär mer personröstning. Det är framför allt de minsta kommunerna som skiljer ut sig från de övriga med en särskilt hög andel personröstande. Denna skillnad kan vi utläsa också i figur 6. Där kan vi emellertid också se att när man gör samma kontroll som tidigare för andra kommunegenskaper än storlek så blir storleksskillnaden inte längre signifikant. Det visar sig att tätortsgrad, som är starkt korrelerad med storlek, har större betydelse än storlek. Man personröstar mer i kommuner med låg tätortsgrad. En kontroll också

för personegenskaper förändrar ingenting i detta avseende. Det är fortsatt tätortsgraden som är den centrala faktorn. Däremot framgår att äldre personröstare mindre.

### Personröstning i kommunvalet

FIGUR 6



## Politiskt deltagande vid sidan av valen

Vissa former av politiskt deltagande förutom valen har redan berörts som t ex att diskutera politik med sin närmaste omgivning. I detta avsnitt koncentreras analysen på deltagande som innebär försök att påverka kommunala politiska beslut och vilka kanaler man utnyttjar i detta syfte. Först ser vi på försök att påverka sådana beslut totalt. Jämförbara frågor finns för 1979, 1991 och i Väst-SOM från 2002 och framåt. Totalt sett är skillnaderna mellan olika stora kommuner ganska små. Vid första mätningen 1979 finns en något större aktivitet i större kommuner men både 1991 och senare är det svårt att hävda att det finns några klara mönster i detta avseende. Undersökningar i Norge ger en likartad bild. Inte heller där finner man några signifikanta samband mellan kommunstorlek och försök att påverka politiska beslut i enskilda frågor. (Baldersheim m fl 2003)

### Försök att påverka kommunala beslut

TABELL 14

Antal Invånare	Kommunstorlek						Antal svarande	
	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Försökt påverka på något sätt	19	23	25	29	32	28	2 699	KDFG
Försökt påverka på något sätt	18	25	22	22	20	24	3 800	1991
Försökt påverka på något sätt	30	30	29	32	27	27	14 000	V-SOM 02-05

Frågor: 1979, 1991 och Väst-SOM: Har Du själv någon gång – eventuellt tillsammans med andra – försökt påverka ett kommunalt beslut eller kommunens planer? (Ja eller nej)

Man kan som medborgare välja olika sätt att närma sig och försöka påverka det politiska beslutsfattandet i kommunen. Det kan ske genom direkt påverkan på politikerna eller indirekt genom försök att påverka den allmänna opinionen. Det kan ske enskilt eller i samarbete med andra/kollektivt. Det

senare samarbetet kan vara mer eller mindre organiserat, t ex en uppvaktningsgrupp kontra arbete i en organisation. I olika undersökningar har man försökt fånga in olika former av sådan politisk aktivitet/påverkan. (Jfr diskussion i Verba/Nie/Kim 1978, Mabileau et al. 1989, Westerståhl/Johansson 1981, Parry/Moyser/Day 1992)

Formuleringar från olika undersökningar är inte alltid helt jämförbara. Om vi börjar med dem som enligt tabell 14 markerat "Aktivt partiarbete" som form för påverkan så kan vi utan vidare jämföra det med svaret "Arbetat i politiskt parti". Det är fråga om en kollektiv form av aktivitet och i etablerade organisationer. Formen är väl närmast att se som arketyper för aktivitet i en representativ demokrati. Dessa svarsalternativ har förekommit 1979, 1991 och 2001. Vid ingetdera av dessa tillfällen finns något mönster i svaren som antyder att denna form av aktivitet varit mer eller mindre vanlig i stora eller i mindre kommuner. En annan skillnad som bör noteras är att Riks-SOM 2001 i sin frågeformulering (jfr tabell 15) refererar till beslut i samhället, ett avsevärt vidare begrepp än kommunala beslut. Som en konsekvens av denna formulering är inte heller svarsalternativen begränsade till den kommunala nivån. Frågan har medtagits här på grund av bedömningen att flertalet av de aktiviteter som noterats i svaren torde ha med kommunen att göra. De något högre svarsfrekvenserna visar dock samtidigt att det med all säkerhet ingår mer under denna fråga än i liknande frågor i andra undersökningar.

En annan form av aktivitet där partierna spelar en något annorlunda roll är "Kontakter med politiker". Denna typ av kontakter kan ske enskilt eller i grupp men innebär inte någon involvering i partierna som organisationer. Man vänder sig i stället till de valda representanterna. Vid första mättilfället, 1979, finns inget systematiskt samband mellan denna form av kontakt och kommunstorlek. Vid det andra tillfället, 1991, kan man ana en tendens till mer kontakt i mindre kommuner. Dock avviker den allra minsta gruppen genom färre sådana kontakter. I framför allt Riks-SOM från 2001 men också Väst-SOM från 2002–2005 framträder dock ganska klart ett större mått av sådana kontakter i mindre kommuner än i större kommuner. I Riks-SOM skiljer frågan på kontakter där man känner politikern personligen och sådana där man inte känner vederbörande. Sambandet med kommunstorlek är särskilt tydligt i det förra fallet. I Väst-SOM från 2002–2005 finns också svarsalternativet "Kontakt med partier". Formuleringen är lite oklar vad gäller grad av involvering i partiorganisationen. Sambandet mellan denna kontaktform och kommunstorlek ligger följdriktigt i styrka emellan "Aktivt partiarbete" och "Kontakter med politiker". Det finns bara en svag tendens till större sådan aktivitet i mindre kommuner.

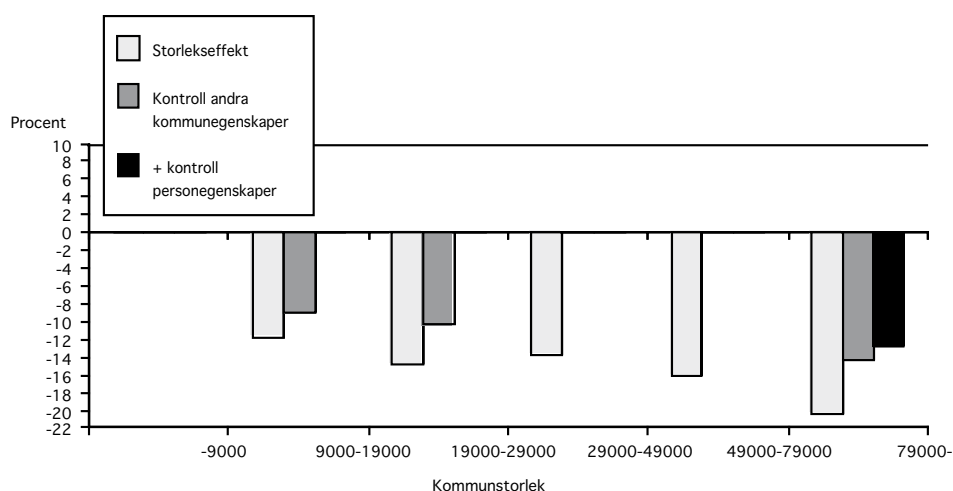
**Kontakter med politiker och partier**

TABELL 15

Antal Invånare							Antal svarande	
	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Aktivt partiarbete	2	2	2	1	3	3	2 699	KDFG 1979
Kontakt med politiker	3	5	5	4	9	3	2 699	KDFG 1979
Aktivt partiarbete	3	3	2	2	3	3	4 000	1991
Kontakt med politiker	5	11	9	10	6	5	4 000	1991
Kontakttat politiker som Du känner personligen	29	17	14	15	12	8	1 601	R-SOM 2001
Kontakttat politiker som Du inte känner personligen	16	9	8	8	8	7	1 592	R-SOM 2001
Arbetat i politiskt parti	3	9	3	9	5	5	1 592	R-SOM 2001
Kontakt med politiker	10	12	10	10	8	8	14 000	V-SOM 02-05
Kontakt med parti	4	3	3	3	2	2	14 000	V-SOM 02-05

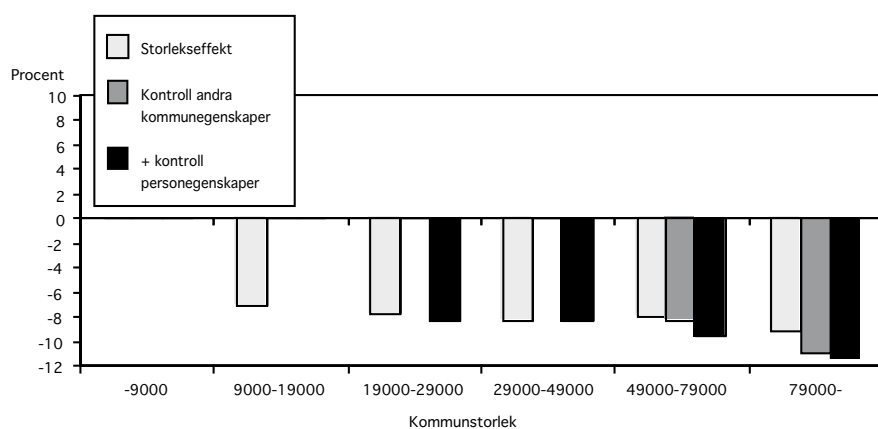
Frågor: 1979 och Väst-SOM: *Har Du själv någon gång – eventuellt tillsammans med andra – försökt påverka ett kommunalt beslut eller kommunens planer? Om ja, på vilket sätt försökte Du påverka kommunen? Du kan ange flera sätt.* Riks-SOM: *Det finns olika sätt att söka åstadkomma förbättringar eller motverka försämringar i samhället. Har Du under de senaste två-tre åren gjort något av följande? (Svarsalt. enl. ovan.)*

Vi för analysen vidare på samma sätt som tidigare för de två måtten på ”Kontakt med politiker” i Riks-SOM 2001. Det första, kontakt med politiker som man känner personligen, är vanligast i de minsta kommunerna och minskar ganska systematiskt med ökande kommunstorlek. En kontroll för andra kommunegenskaper förändrar inte huvudintrycket men sambandet blir svagare. Två av de större kommuntyperna skiljer sig inte längre signifikant från den minsta kommuntypen. Skillnaden beror på att i dessa grupper ingår ett antal förortskommuner och i denna typ av kommuner är de personligt baserade kontakterna särskilt ovanliga. När vi sedan för in också personliga karaktäristika i bilden så blir det bara de allra största kommunerna som skiljer ut sig genom en signifikant lägre kontaktnivå av detta slag. Kontakter med politiker som man känner personligen är särskilt vanliga i jordbrukarfamiljer och dessa finns i särskilt stor utsträckning i den minsta kommuntypen. De är dessutom vanligare bland medelålders personer med högre utbildning. Grupper som finns i lite större kommuner. Det är bara de allra största kommunerna som har så låg sådan kontaktfrekvens att den inte kan förklaras med nämnda personegenskaper. Kontakter med personligt kända politiker är fortfarande signifikant mindre i dessa största kommuner.

FIGUR 7 *Kontakt med politiker, personligt bekant*

Det framgår av den lägre frekvensen (jfr tabell 15) att det är ett något svårare steg att kontakta en politiker som man inte känner personligen. Det är dock fortsatt lättast att göra det i en mindre kommun. Andelen som tar detta steg minskar sedan kontinuerligt ju större kommunerna är. Den klara skiljelinjen går emellertid mellan de minsta kommuner och de övriga.

Därefter förändras kontaktfrekvensen bara marginellt med ökande kommunstorlek. Efter en kontroll för andra kommunegenskaper så är det bara i de två största kommuntyperna som kontaktfrekvensen är signifikant lägre. Det är inte någon enskild egenskap som slår särskilt starkt utan snarare det faktum att många av de kommunegenskaper vi för in i analysen är mer eller mindre korrelerade med kommunstorlek och fångar upp en del av vad som troligen skall ses som en ganska entydig storlekseffekt. Denna uppfattning får ytterligare stöd när vi för in också personegenskaper. Sambandet med storlek blir starkare än tidigare men det går inte att peka ut någon eller några personegenskaper som förklarar effekten.

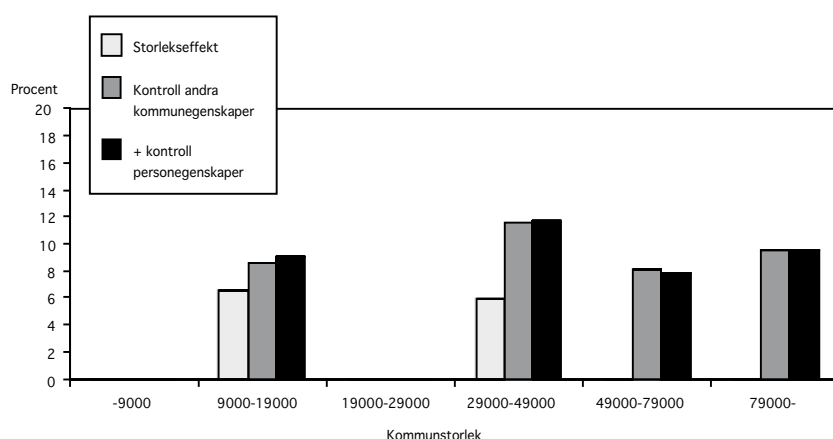
FIGUR 8 *Kontakt med politiker, ej personlig bekant*



Vi kunde redan i tabell 14 konstatera att försök att påverka politiska beslut genom arbete i politiskt parti inte samvarierar med kommunstorlek. Utan hänsyn till andra kommun- eller personegenskaper är det kommunerna i intervallen 9 000–19 000 och 29 000–49 000 invånare som skiljer ut sig genom en större frekvens av denna form av aktivitet. Det är alltså inte ens två närliggande kommuntyper som avviker. Efter kontroll för andra kommunegenskaper och personegenskaper så framgår att aktiviteten är högre i fyra av sex möjliga kommuntyper än i de minsta kommunerna. Det är emellertid inte de fyra största och en mittgrupp (19 000–29 000 invånare) skiljer sig överhuvudtaget inte i detta avseende från de minsta kommunerna. Den kommunegenskap som förändrar bilden är tätortsgrad. Högre tätortsgrad innebär lite lägre frekvens av arbete i politiskt parti. Bland personegenskaperna är det högre utbildning som höjer aktiviteten och när man är gift eller sammanboende blir den genomsnittligt något lägre.

### Arbetat i politiskt parti

FIGUR 9



Ett alternativ till att försöka påverka via politiska företrädare är att gå direkt på förvaltningen och vända sig till kommunala tjänstemän. I vissa undersökningar, här i KDFG 1979, har vi försökt skilja ut skäl för aktiviteter där tjänstemän kan ha ett helt avgörande inflytande. Det kan t ex ofta gälla frågor som primärt rör en enskild individ. Efter hand har uppfattningen att det är ogörligt att dra en sådan gräns vunnit överhanden. Kontakter med tjänstemän uppfattas nu antingen som att man vänder sig till en formell beslutsfattare eller att man på detta sätt försöker få fram åsikter till de formella (politiska) beslutsfattarna. I flertalet fall har, som nämnts tidigare, frågans formulering direkt tagit sikte på kommunala beslut. Riks-SOM-undersökningen 2001 refererar i stället till "samhället" och till tjänstemän i stat eller kommun. Även om man rimligen sett kan anta att en stor del av de aktuella besluten har med kommunen att göra så är jämförbarheten givetvis diskutabel. Det framgår speciellt här av de avsevärt högre frekvenserna i denna undersökning.

TABELL 16

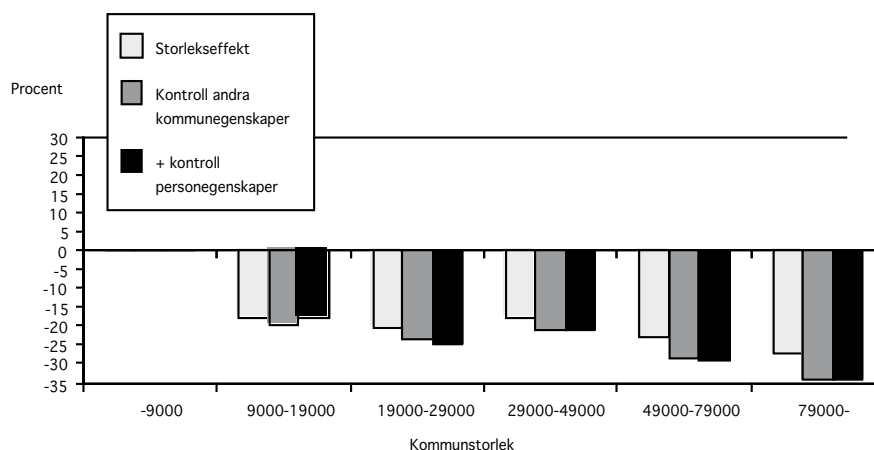
**Kontakter med tjänstemän**

Antal Invånare	Kommunstorlek						Antal svarande	
	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Kontakt med kommunal tjänsteman eller förvaltning	8	11	13	10	12	12	2 699	KDFG 1979
Kontakt med kommunal tjänsteman eller förvaltning	8	6	7	7	8	7	4 000	1991
Kontakttjänsteman i stat eller kommun	53	35	32	35	30	25	1 581	R-SOM 2001
Kontakt med tjm	12	12	11	11	10	9	14 000	V-SOM 02-05

Fågor: Jfr ovan. Svartalternativ enligt denna tabell.

Vare sig 1979 eller 1991 går det att urskilja något samband mellan kommunstorlek och kontakter med kommunal tjänsteman/förvaltning. Den högre frekvensen 1979 torde bero på en annorlunda teknik för datainsamling. Det finns dock ingen anledning att tro att denna skillnad påverkar fördelningen mellan kommuntyper. I Riks-SOM 2001 har vi ett markerat samband så att kontakterna är mycket mer frekventa i små än i större kommuner. Samma mönster, om än något svagare markerat, finns i Väst-SOM för åren 2002–2005. När båda dessa senare mätningar skiljer sig från de tidigare har vi rimlig anledning att tro att det skett en förändring i beteendet. En förändring som inte är en artefakt beroende på frågeformuleringen i Riks-SOM.

FIGUR 10

**Kontakttjänsteman i stat eller kommun**

Kontrollen för betydelsen av andra kommunegenskaper och personegenskaper påverkar inte sambandsmönstret. Den enda skillnaden blir att kontaktfrekvensen i de större kommunerna blir ännu något mer tydligt lägre än vad den var utan dessa kontroller. Det som framkommer är att kontakterna genom tjänstemän är något mer vanliga i kommuner med allra största arealerna och lägsta tätortsgraderna. Grupperna medelålders, personer med mer än obligatorisk utbildning och personer från alla familjetyper utom arbetarfamiljer kontaktar mer på detta sätt.

**Demonstrationer**

TABELL 17

Antal Invånare							Antal svarande	
	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Genom demonstration	3	5	6	12	12	10	2 699	KDFG 1979
Genom demonstration	8	12	10	6	8	13	4 000	1991
Deltagit i demonstration	13	13	10	14	10	13	1 590	R-SOM 2001
Genom demonstration	17	17	18	19	16	17	11 000	V-SOM 02-05

Fågor: Jfr ovan. Svartalternativ enligt denna tabell.

Ett något mer indirekt sätt att försöka påverka politiska beslut är att ge uttryck för sina åsikter genom deltagande i demonstrationer eller namninsamlingar. I den första raden i tabell 17 kan vi se att demonstrationer var något mer vanligt i större kommuner än i mindre kommuner vid den första undersökningen från år 1979. I nästa mätning, 1991, är dock denna skillnad borta och den återkommer inte heller i de senare SOM-mätningarna. När vi går vidare till samma regressionsanalys som tidigare ser vi också att inga skillnader mellan kommuntyper är signifikanta. Det enda som framkommer är att gruppen högutbildade är lite mer benägna att delta i denna form av aktivitet.

**Genom aktionsgrupp**

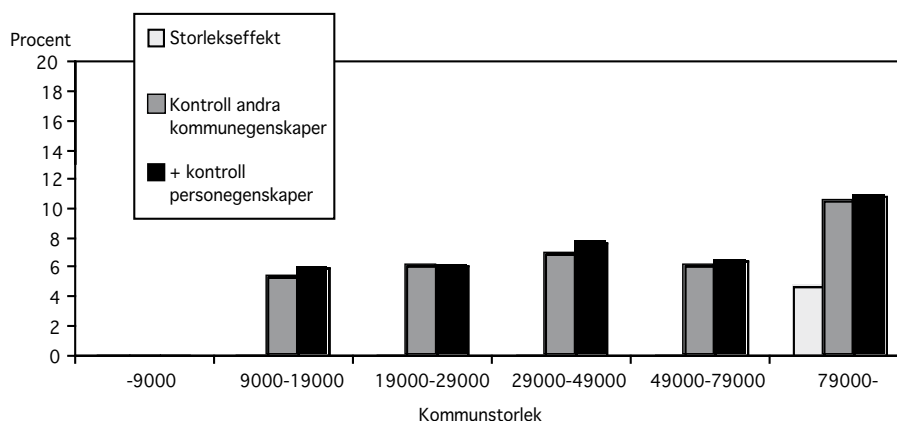
TABELL 18

Antal Invånare							Antal svarande	
	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Genom aktionsgrupp	6	4	5	5	5	4	2 699	KDFG 1979
Genom aktionsgrupp	3	2	2	1	3	2	4 000	1991
Arbetat i annan politisk organisation eller aktionsgrupp	0	4	3	3	2	5	1 580	R-SOM 2001
Genom aktionsgrupp	4	4	3	4	3	3	14 000	V-SOM 02-05

Frågor: Jfr ovan. Svartalternativ enligt denna tabell.

Ytterligare ett sätt att försöka påverka besluten är att arbeta i/genom någon annan form av politiskt inriktad organisation än politiskt parti eller genom en mer tillfällig organisation/aktionsgrupp. Vi ser i tabell 18 att skillnaderna mellan olika stora kommuner är små eller inga alls. I Riks-SOM kan man, om man särskilt tittar på de minsta och de största kommunerna, ana en tendens till större aktivitet i stora kommuner. Motsvarande tendens finns inte i Väst-SOM. Regressionsanalysen visar att den största kommuntypen skiljer sig signifikant från den minsta i detta avseende. Skillnaden blir än mer markerad när vi kontrollerar för andra kommunegenskaper och för personegenskaper. Större tätortsgrad innebär mindre aktivitet medan mer än obligatorisk utbildning bland medborgarna innebär högre aktivitetsgrad. Det faktum att Riks-SOM skiljer sig från Väst-SOM gör att det finns skäl till försiktighet vid tolkningen. Det kan vara så att aktivitet inriktad mot annat än kommunen kommer in i bilden här.

FIGUR 11

**Arbetat i annan pol. org. eller aktionsgrupp**

I tabellerna 19 och 20 kan vi se förekomsten av påverkansförsök genom kontakter via annan organisation än sådan med politisk anknytning respektive genom att skriva insändare i dagspressen. I undersökningen 1979 kan man se en tendens till att sådana andra organisationer spelar en större roll i större kommuner. Om det finns någon skillnad mellan kommuntyperna år 1991 så går den i motsatt riktning och i Väst-Som finns ingen skillnad alls mellan mindre och större kommuner.

En jämförelse med våra västra grannländer, på motsvarande sätt som tidigare, ger här ett något mer varierande utfall. Vi har redan tidigare noterat minskande partiaktivitet med ökande kommunstorlek och det gäller också för påverkan mellan valen. I Danmark minskar andelen medborgare som tar kontakter med kommunalpolitiker och med tjänstemän med ökande kommunstorlek. Den skillnad som finns mellan kommuner av olika storlek "försvinner" (är inte längre signifikant) när man kontrollerar för personegenskaper. Skillnaden beror med andra ord på befolkningens sammansättning. I Sverige förblir skillnaden signifikant även efter motsvarande kontroll. Skillnaden bör samtidigt tokas med viss försiktighet eftersom vi i den svenska analysen inte haft möjlighet att kontrollera för exakt samma personegenskaper som man gjort i Danmark. Också beträffande påverkan genom aktivitet i aktionsgrupper/motsvarande så kan vi notera vissa skillnader. I Sverige finns, framför allt efter kontroll för personegenskaper, vad gäller denna kanal för påverkan en ökande trend med ökad kommunstorlek. I Danmark är motsvarande tendens svag och i Norge kan man bara notera en ökning från den allra minsta typen av kommuner upp till kommuner med omkring 10 000 invånare. Därefter framkommer i stället åter en minskning. (Kjear&Mouritzen (red.) 2003, Balderheim m fl 2003, Jfr diskussion i Rose 2005)

**Genom annan organisation**

TABELL 19

Antal Invånare							Antal svarande	
	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Kontakt genom annan organisation	1	3	3	3	4	7	2 699	KDFG
Kontakt genom annan organisation	5	2	3	1	2	2	4 000	1991
Kontakt genom annan organisation	4	5	4	4	4	4	14 000	V-SOM 02-05

Frågor: Jfr ovan. Svartalternativ enligt denna tabell.

Anledningen till att man eventuellt skulle skriva insändare i olika stor utsträckning i små och i större kommuner skulle, förutom en möjlig effekt av större överblickbarhet och större intresse, så som diskuterats tidigare, kunna vara olika förutsättningar i form av olika tillgång till dagstidningar som läses i kommunen. Det blir när man läser tabell 20 helt klart att ingendera förutsättningen är för handen eller har verklig betydelse. Förekomsten av insändare varierar inte systematiskt med kommunstorlek och i den senaste mätningen i Väst-SOM är frekvensen till och med helt identisk i alla kommuntyper.

**Genom att skriva insändare**

TABELL 20

Antal Invånare							Antal svarande	
	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Skrivit insändare	2	2	3	2	5	3	2 699	KDFG
Skrivit insändare	2	2	3	3	2	3	4 000	1991
Skrivit insändare	5	5	5	5	4	5	14 000	V-SOM 02-05

Frågor: Jfr ovan. Svartalternativ enligt denna tabell.

Det finns naturligtvis ett antal andra olika sätt att vara politiskt aktiv i syfte att delta i eller försöka påverka offentlig verksamhet. Några hittills inte diskuterade sådana redovisas i tabell 21. För tre av dessa finns en tendens, mer eller mindre tydlig, till större aktivitet i mindre kommuner. Den mest klara skillnaden finns för verksamhet i lokalt byalag/byråd där frekvensen är påtagligt högre i mindre kommuner. Det är en lite större andel i mindre kommuner som varit på en organiserad utfrågning/diskussion med politiker och också en något större andel i mindre kommuner som varit och lyssnat på kommunfullmäktigesammanträde.

TABELL 21

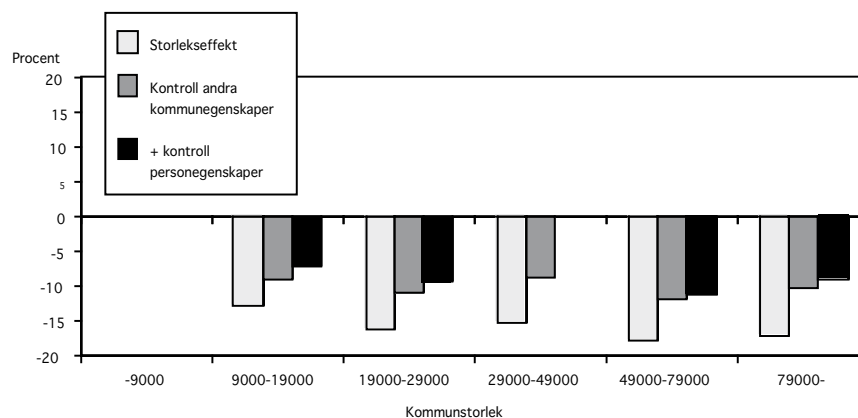
**Övriga kontaktformer**

Antal Invånare	Kommunstorlek						Antal svarande	
	-9 000	9 000– 19 000	19 000– 29 000	29 000– 49 000	49 000– 79 000	79 000–		
Varit verksam i brukarråd/ brukarstyrelse inom t ex .....	8	11	9	11	8	9	1 585	R-SOM 2001
Verksam i lokalt byalag/byråd	23	10	6	7	5	5	1 573	R-SOM 2001
Varit på organiserad utfrågning eller diskussion med politiker	18	16	14	19	13	11	1 592	R-SOM 2001
Diskuterat samhällsfrågor med andra medborgare via debattforum på Internet	1	2	1	5	5	4	1 591	R-SOM 2001
Lyssnat på sammanträde med kommunfullmäktige i den kommun där Du bor	17	17	16	14	12	12	1 598	R-SOM 2001
Deltagit i olaglig protestaktivitet	0	1	1	1	1	2	1 588	R-SOM 2001

Urval: Riks-SOM 2001

I figur 12 går att utläsa resultaten av kontrollen för andra kommun- och personegenskaper för verksamheten i byalag/byråd. Skillnaden mellan framför allt den minsta kommuntypen och de större kommunerna framträder signifikant och entydigt. Vid kontroll för andra kommunegenskaper visar sig att denna form av aktivitet är större i kommuner med låg tätortsgrad och i arealmässigt stora kommuner. Dessa egenskaper samvarierar med kommunstorlek och minskar därmed effekten av storleken. Bland personegenskaper slår framför allt egenskapen att tillhöra en jordbrukarfamilj och gruppen äldre och minskar på motsvarande sätt ytterligare något effekten av kommunstorlek.

FIGUR 12

**Verksam i lokalt byalag eller byråd**

Motsvarande kontroll beträffande besök på organiserad utfrågning och att lyssna på fullmäktigesammanträde resulterar i att inga skillnader mellan kommuntyper blir signifikanta.

## Sammanfattande diskussion

I ett försök att få en sammanfattande och översiktlig bild av kommunstorleken betydelse för hur demokratin fungerar i olika avseenden har vi gjort en sammanställning av ett antal av de attityd- och aktivitetsmått som diskuterats. Urvalsprincipen är dels aktualitet, senaste mätningarna, dels tidigare resultat som inte upprepats i senare undersökningar. De siffror som redovisas i denna sammanställning är de som funnits i aktuell tabell utan kontroll för andra kommunegenskaper eller personegenskaper. De olika måtten är grupperade på två sätt. Dels har vi (kolumnvis) sett på typ av aktivitet/attityd. I första gruppen ingår sådana där man själv på något formellt sätt är eller har varit engagerad inom det politiska systemet. I den andra ingår kontakter utifrån med det politiska systemet inklusive förvaltningen. I den tredje gruppen återfinns aktiviteter och uppfattningar med direkt koppling till valet och i den fjärde gruppen några frågor som primärt rör intresse för kommunal politik. I termer av demokratimodeller täcker grupperna 1 och 3 in det representativa systemet. Den förra med inriktning på medborgare med mer speciella/formella uppdrag och den senare med inriktning på valsituationen som i princip berör alla. Grupp 2 fångar upp frågor som kan föras in under begreppet deltagardemokrati medan den fjärde gruppen innefattar intressefrågor som ur denna synpunkt snarast är att se som generella. På den andra ledden är frågorna placerade i olika rader med hänsyn till om deltagandet (motsvarande) ökar, förblir oförändrat eller minskar med ökande kommunstorlek.

Vi har visserligen inte tagit med alla frågor som behandlats så långt men ett avsevärt urval. Det torde inte råda någon tvekan om att tyngdpunkten ligger i den nedersta raden. Det vill säga att det stora flertalet mått innebär att aktiviteten/kännedomen etc minskar med ökande kommunstorlek. Denna bild är entydig för de tre första grupperna medan den fjärde, som alltså främst innehåller mått på intresse, är annorlunda. Här är fördelningen vad gäller ökning och minskning jämn.

De aktiviteter inom systemet som alltså minskar är framför allt parti-medlemskap. Dessutom har färre erfarenhet som ledamot i nämnd/fullmäktige. Den enda fråga som visar ökning är villigheten att ta politiska uppdrag. Denna är större i större kommuner medan alltså utrymmet/tillgången på uppdrag gör att den inte slår igenom när vi mäter erfarenhet av att inneha uppdrag. Det framstår klart att en mindre andel är aktiv inom det politiska systemet i större kommuner än i mindre kommuner.

I den andra gruppen, kontakter utifrån med det politiska systemet, ingår item som avser dels att man försöker påverka beslut, dels att man har nära access till systemet inklusive plats i råd e.d. Bådadera har högre värden i mindre kommuner än i större. Kontaktmöjligheterna är bättre i mindre kommuner. Delvis beror det givetvis på närmast definitionsmässiga sannolikheter men det förändrar inte verkligheten. I två fall kan vi se att små kommuner inte fungerar bättre. Det ena är den egna tilltron till möjligheter att påverka beslut. Här är uppenbarligen de personliga förutsättningarna viktigast och kommunstorlek spelar ingen roll. Det andra fallet, där vi finner högre aktivitet i större kommuner, är aktivitet i aktionsgrupper etc.

Politisk aktivitet inom systemet	Kontakter med det politiska systemet	Valet	Information/intresse
<i>Ökar med växande kommunstorlek</i>			
– Uppdragsvillighet (ej konstanthållit) Från 19 till 23% +4	– Arbetat i annan politisk organisation eller aktionsgrupp Från 0 till 5% +5	– Intresse för valutgången i riksdagsvalet Från 83 till 87% +4	– Intresse för politik allmänt Från 40 till 55% +15 – Diskussion av politik Från 51 till 57% +6
<i>Påverkas ej av kommunstorlek</i>			
	– Tro på möjlighet att påverka beslut Från 18 till 18% 0	– Intresse för valutgången i landstingsval Från 51 till 51% 0	– Intresse för kommunalpolitik Från 63 till 64% +1 – Elektronisk informationsinhämtning Från 32 till 33% +1
<i>Minskar vid ökande kommunstorlek</i>			
– Partimedlemskap Från 13 till 8% -5	– Bekant med kommunpolitiker Från 47 till 16% -31	– Personröstning i kommunalvalet Från 47 till 29% -18	– Diskussion av kommunala frågor (1998) Från 38 till 26% -12
– Erfarenhet som ledamot Från 8 till 3% -5	– Kontakter med tjänstemän i stat/kommun Från 53 till 25% -28	– Kännedom om kandidatnamn (1998) Från 52 till 34% -18	– Belåtenhet med kommunal service Från 54 till 50% -4
	– Kontakter med politiker som man känner personligen Från 29 till 8% -21	– Klar bild av partiernas ståndpunkter i valet (1998) Från 55 till 38% -17	
	– Kontakter med politiker som man inte känner personligen Från 16 till 7% -9	– Viktigheten av lokal/regional förankring av kand. Från 48 till 31% -17	
	– Deltagande i byalag/byråd Från 23 till 5% -18	– Intresse för valutgången i kommunalvalet (1998) Från 80 till 73% -7	
		– Röstdelning riksdagsval – kommunalval Från 29 till 23% -6	

Till den tredje gruppen har förts olika frågor som rör valet. Till den grupp där aktivitet/intresse motsvarande minskar med ökande storlek hör alla frågor med koppling till kommunalvalet. Intresse för valutgången i landstingsvalet är oberoende av kommunstorlek medan intresse för riksdagsvalet i stället ökar med ökande kommunstorlek.

Den fjärde gruppen innehåller frågor som på olika sätt försöker fånga upp olika aspekter med anknytning till intresse/information. De som rör kommunalpolitik indikerar antingen minskande eller oförändrad aktivitet/intresse. De som har anknytning till rikspolitik/politik allmänt pekar på ett ökande intresse med ökande kommunstorlek.

I de fall det gått att kontrollera för kommun- och personegenskaper finner vi att i flertalet av de aktiviteter/attityder som är vanligare eller där man är mer positiv i mindre kommuner så är frekvensen särskilt hög i kommuner med låg tätortsgrad. Ofta är också tillhörighet till jordbrukarfamiljer ett tecken på extra hög aktivitet. Ett undantag är dock röstdelning där denna grupp röstdelar mindre än övriga. Sambanden med kommunstorlek förblir



här signifikanta även efter kontroll för andra kommunegenskaper och personegenskaper.

De egenskaper där vi kunnat notera större aktivitet i större kommuner är intresse för politik allmänt, diskussion av politik i allmänhet och försök att påverka kommunala beslut genom arbete i aktionsgrupp. I de två första fallen försvinner sambandet med kommunstorlek helt när vi kontrollerar för personegenskaper. Det är framför allt hög utbildning och egenskapen att vara medelålders eller äldre som är väsentlig. Aktiviteten i aktionsgrupp kan däremot inte förklaras av personsammansättningen utan där finns det mer entydigt någon effekt av kommunstorlek.

Intresse för kommunalpolitik och tilltro till möjlighet att påverka kommunala beslut har inget samband med kommunstorlek. I det förra fallet spelar de personegenskaper vi studerat viss roll. Äldre och personer med mer än obligatorisk utbildning och även personer tillhörande tjänstemanna- och företagarfamiljer är särskilt intresserade. Tilltro till att kunna påverka beslut är något större i kommuner med låg tätortsgrad och dessutom större hos personer med högre utbildning och hos medelålders och yngre medborgare.

Det är alltså egentligen bara ett av de mått som vi haft möjlighet att analysera mer ingående som indikerar att större kommuner har någon form av fördelar ur kommunaldemokratisk synpunkt. Därmed är det också klart att mindre kommuner kommer bättre ut oavsett vilken demokratisyn man knyter an till. En representativ demokrati fungerar bättre vilket kan ses t ex av partimedlemskap, av att man har en klar bild av partiernas ståndpunkter och av intresse för valutgången. Deltagardemokratin har också bättre förutsättningar i mindre kommuner vilket kan utläsas t ex av kontakter med tjänstemän och med politiker. Det är inte lika lätt att hitta indikatorer som kan säga något om samtalsdemokratin/deliberativ demokrati och dess förutsättningar i kommuner av olika storlek. Det närmaste vi kan komma är diskussion om kommunala frågor. Något som också det är vanligare i mindre kommuner.



## 3

DAVID KARLSSON

# Demokratiska stordriftsfördelar?

## Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv

I äldre tid var demokratisk praktik liktydigt med direkta beslutsformer. Idéerna kring detta, som utvecklades i det antika Grekland, var anpassade till ett begränsat demos – stadsstaten.

I modern tid är staterna i allmänhet betydligt större, och folkstyret förverkligas genom valda representanter. Valdemokratin anses av sina förespråkare ha många fördelar i förhållande till det direkta beslutsfattandet, men sedan demokratiidéernas pånyttfödelse under 1700-talet har valda ombud också blivit en praktisk nödvändighet för demokrati på nationell nivå. Den representativa demokratin är den lösning som står till buds när demos blir så stort att direktdemokratiskt beslutsfattande blir praktiskt svårt eller omöjligt att genomföra. Om detta vittnar även demokratiseringsprocessen i de svenska kommunerna tydligt.

Efter kommunreformen 1862, då grunden lades för det moderna svenska kommunsystemet, bestod Sverige av omkring 2 500 kommuner. Av dessa var 95 procent landskommuner, många mycket små. Under kommunernas första tid saknade en majoritet av dem en fullmäktigeförsamling. Huvudregeln var istället att högsta beslutande instans utgjordes av direktdemokratiska organ: kommunalstämman (på landsbygden) och allmän rådstuga (i städerna). Alla röstberättigade kommuninvånare hade närvarorätt och samlades några gånger per år för att (med graderad rösträtt) fatta de viktigaste besluten. Fullmäktigeförsamlingar var endast obligatoriska för de större städerna, men kunde införas på frivillig grund i mindre kommuner.

Kommunalförordningarna förutsatte från början att det fanns en indirekt vald exekutiv i form av kommunalnämnden, men direktdemokratin bestod på många håll länge som beslutsfattande princip. Under 1900-talet infördes restriktioner för att förmå större kommuner att avskaffa stämmorna och råd-

stugorna, men inte förrän 1953 blev även de minsta kommunerna tvungna att inrätta ett fullmäktige. (Johansson, Nilsson och Strömberg 2001)

När 1900-talets två stora kommunsammanslagingsreformer var genomförda, 1974, hade antalet kommuner minskat till nästan en tiondel jämfört med 1862. Samtidigt hade antalet svenskar mer än fördubblats. De nu befolkningmässigt betydligt större kommunernas verksamhet hade också vuxit radikalt, både ekonomiskt och personellt. I takt med den expanderande lokala administrationen ökade även antalet politiker under denna tid, för att nå sin topp omkring 1980 då genomsnittet var 250 förtroendevalda per kommun. Sedan dess har emellertid antalet kommunpolitiker sjunkit drastiskt och vi närmar oss åter siffrorna före kommunblocksreformen. 2003 hade svenska kommuner i genomsnitt 146 politiker. (Bäck och Öhrvall 2004)

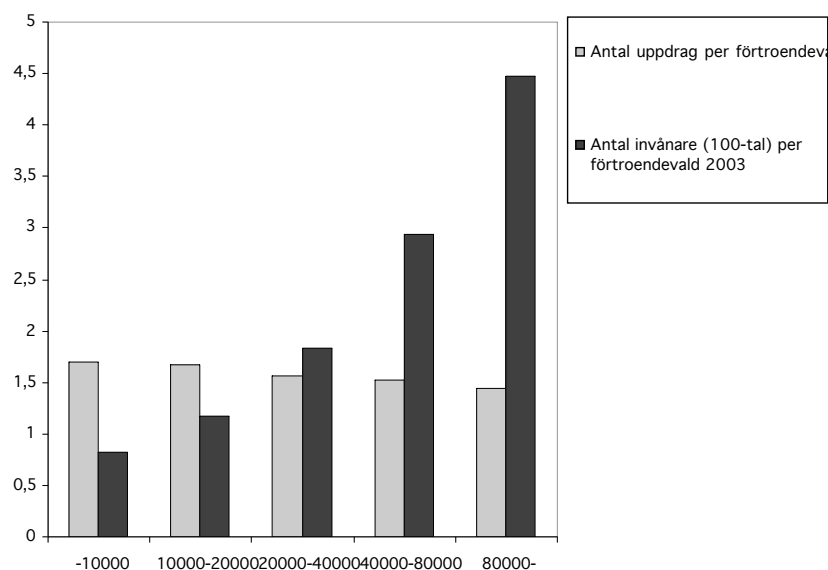
Det finns ett direkt samband mellan antalet förtroendevalda och befolkningens storlek, men befolkningseffekten är inte proportionell; även om större kommuner har fler politiker ökar även kvoten invånare per politiker med storleken. Sveriges största kommun Stockholm (med 760 000 invånare) är 292 gånger större än den minsta, Bjurholm (med 2 600 invånare). I Bjurholm fanns 2003 67 förtroendevalda och i Stockholm hade man 714, 11 gånger fler. Därmed har man alltså 27 gånger så många invånare per politiker i huvudstaden som i Bjurholm.

I kommuner med färre än 10 000 invånare går det i genomsnitt 82 medborgare per politiker, medan i kommuner med fler än 80 000 invånare är samma siffra 448.

Man bör i detta sammanhang akta sig för att blanda samman antalet *förtroendevalda* och antalet uppdrag. I genomsnitt hade nämligen en svensk kommunpolitiker 1,6 uppdrag 2003, och uppdragskoncentrationen har ett negativt samband med kommunstorlek: ju större kommunen är desto färre uppdrag per förtroendevald (se Figur 1).

FIGUR 1

### Kommunstorlek och antal uppdrag



*Kommentar:* I grafen återges medelvärden för svenska kommuner i olika kommunstorleksgrupper för variablerna antal förtroendeuppdrag per invånare och antal förtroendeuppdrag per förtroendevald. För att illustrera dessa båda variabler i samma graf används här måttet hur många hundra invånare det går per förtroendevald. Källa: Hanna Bäck och Richard Öhrvall 2004

## Den representativa demokratin praktik i stora och små kommuner

Den underliggande frågeställningen i vårt projekt rör hur den lokala demokratin skulle påverkas om man i Sverige, liksom Danmark, drev igenom en ny kommunsammanslagingsreform. Om detta är det dock svårt, ja troligen omöjligt att säkert säga något. Det enda vi kan göra är att jämföra kommuner av olika storlek idag och försöka reda ut på vilka punkter de skiljer sig åt, och i vilken grad detta beror på just kommunstorleken.

När man söker skillnader i den demokratiska praktiken i stora och små kommuner är det inte lätt att avgöra om de olikheter man upptäcker beror på storleken i sig eller om det rör sig om mer eller mindre indirekta samband och skensamband. Stora och små kommuner skiljer sig som bekant åt på en mängd andra områden än just storlek. Dessutom visar det sig att de kommunegenskaper som bidrar till förklaringen av olika delaspekter i den lokala demokratiska praktiken inte är desamma. Att mot bakgrund av det bygga upp en enhetlig analysmodell för att testa storlekens betydelse låter sig inte göras. I kapitlet används därför en rad bakgrundsvariabler för att underbygga de slutsatser som dras, men dessa visas inte i tabeller utan omnämns endast i de sammanhang där de visar sig ha, eller inte ha, betydelse.

Men, som genomgången i avsnittet ovan visar, så finns det en rad effekter av kommunstorlek av närmast matematisk art. Vi kan alltså konstatera att:

- Ju större kommun desto fler invånare per politiker
- Ju större kommun desto färre uppdrag per politiker

Nära knutet till dessa förhållanden, och lika automatiskt, följer nedanstående effekter av en växande befolkning:

- Antalet politiker är större i en stor kommun än i en mindre, men antalet politiker totalt sjunker vid en sammanslagning av två små kommuner. I en större kommun sprids därför uppdraget på fler personer än i en liten, men andelen av invånarna som är politiker är färre.
- Det finns inget automatiskt samband mellan befolkning och yta, men vid en sammanslagning kommer det geografiska avståndet mellan väljare i kommunperiferin och de politiska organen i centrum att öka, i synnerhet om tätortsgraden är låg. Chansen att personligen var bekant med, eller att fysiskt stöta på, en politiker på stan är mindre.
- Underlaget för att rekrytera förtroendevalda är större i en stor kommun, (men inte större än summan av två små). Partierna, även de mindre, har bättre förutsättningar att skapa stabila lokala organisationer där en större befolkning ger ett bredare medlemsunderlag. Chansen att hitta spetskompetenser bland partimedlemmarna ökar också med befolkningsstorleken.
- Antalet mandat i kommunfullmäktige är kopplat till kommunstorlek. Fullmäktigeförsamlingen blir större, och möjligheterna för små partier att vinna säte, ökar med kommunstorlek – upp till en viss gräns. Om det finns fler än 24 000 som har rösträtt i en kommun, eller om det för kommunen skall utses minst 51 fullmäktigeledamöter, skall kommunen enligt vallagen delas in i två eller flera valkretsar. Och då minskar i realiteten chansen för små partier att representeras igen.

- De kommunala utgifterna och storleken på personalstyrkan är direkt kopplat till hur många invånare kommunen har. 47 000 jobbar kommunalt i Stockholm, 300 i Bjurholm. Ur politikersynpunkt betyder det att den kommunala organisation som politikerna i sammanslagna kommuner skall styra över är större, liksom kraven på de politiska ledarna. Det är därför inte underligt att antalet hel- och deltidsanställda politiker ökar med kommunstorleken – dock inte proportionellt.

Villkoren för politikerna är sålunda mycket olika i större och mindre kommuner. Problematiken rör både de förtroendevaldas och medborgarnas reella möjlighet att delta i demokratiska processer.

Hur man skall värdera förutsättningarna för medborgarnas direkta deltagande beror på hur central man anser denna aspekt vara i en demokratisk praktik. Ur en kommunitaristisk och deltagardemokratisk synvinkel är det avgörande, ur en liberal högst sekundärt. Å ena sidan kan deltagande och engagemang anses ha ett värde i sig. Å andra sidan finns den välgrundade miss-tanken om att deltagandet är socialt segregerat – att de som engagerar sig är en avgränsad grupp resursstarka medborgare.

Redan vid kommunalförfattningarnas införande uppstod en ideologisk debatt om direkt kontra representativ demokrati. Liberala krafter såg fullmäktigeinstitutionerna som en garant för ett mer allmänt inflytande, då rådstugan behärskades av en lokal elit. Från konservativt håll framhölls folksuveränitetstanken och möjligheten för envar att påverka besluten. (Sven Ulric Palme och Ernst-Folke Lindberg 1962) Denna konflikt har bestått genom århundraden, och idag är svenska lokala politiska ledare de i Europa mest avogt inställda till deltagar- och direktdemokratiska beslutsformer. (David Karlsson 2006)

Därmed inte sagt att det deltagardemokratiska perspektivet saknas i det lokala folkstyret, tvärtom. Diskursen om kommunerna som demokratiskola för folket och en möjlighet för brett deltagande i besluten om gemensamma angelägenheter kvarstår. (SOU 2001:48)

I projektet studeras kommunstorlekens betydelse för den lokala demokratiska praktiken både utifrån ett deltagardemokratiskt och ett valdemokratiskt perspektiv. Och i den mån man kan spåra samtalsdemokratiska vinklar lyfts även dessa fram. I detta kapitel som fokuserar på betydelsen av kommunstorlek ur ett politikerperspektiv, sätts dock den representativa demokratin i förgrunden. Frågor om hur väl de lokala politikerna representerar sina medborgare, och på vilket sätt, studeras ur olika perspektiv. Men vi skall även knyta an till förutsättningarna för deliberativ demokrati – ur de förtroendevaldas synvinkel.

## Kapitel disposition

Efter en genomgång av kapitlets empiriska underlag redogörs för hur förtroendevalda i stora och små kommuner ser på sin roll som valda representanter, och hur representativa de är i förhållande till medborgarna. Därefter analyseras kommunstorlekens betydelse för demokratins praktik på ett flertal punkter. Det handlar bland annat om politikernas arbetstid och kontaktmönster, men även om villkoren för det politiska samtalet – som också anknyter till förutsättningar för deliberativ demokrati. Därefter utreds skillnader mellan

stora och små kommuner med avseende på de lokala aktörernas inbördes förhållande, inflytandegrad och konflikter. Avsnittet avslutas med en summering av kommunstorlekens betydelse för den lokala demokratins praktik.

Ytterligare en vinkel på kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv tillfogas sedan i ett separat kapitel där de förtroendevaldas syn på eventuella framtida sammanslagningsreformer studeras.

## Empiriskt underlag

Som underlag för detta kapitel kommer flera empiriska källor att nyttjas. Det handlar främst om

1. offentlig statistik för alla kommuner sammanställda av SCB och tidigare forskningsprojekt,
2. en postenkät genomförd i projektets regi under 2006 ("VG06"). När inget annat anges är källan till de resultat som redovisas denna enkät.

Projektets enkät VG06 riktade sig till alla fullmäktigeledamöter i Västra Götalands 49 kommuner. Enkäten gick i fält 10 maj och följdes av tre påminnelser, inklusive ett nytt formulär. Slutdatum för enkäten sattes till 20 juni, och 21 juni levererades det inscannade resultatet från det anlidade undersökningsföretaget Kinnmarks. Antalet mandat i regionen, exklusive de obesatta, var våren 2006 2 146. När enkäten genomfördes inkom returerna från 14 personer med okänd adress, och dessa har således inte nåtts av enkäten och ingår inte i den nettopopulation om 2 132 personer som är basen i svarsfrekvensmätningen. Fram till 21 juni 2006 noterades 1 357 svar på enkäten (63,6 procent) och av dessa var 1 330 (62,4 procent) regelmässigt ifyllda enkätformulär. 23 "svar" inkom i form av svarsvägran eller tomma enkäter (1,1 procent). Efter enkätens deadline – har ytterligare 31 formulär (1,45 procent) inkommit. Dessa ingår ej i kapitlets analyser.

Svarsfrekvensen i de 49 kommunerna varierade. Högst andel svarande fanns i Tranemo och Partille (båda 81 procent) medan politikerna i Färge-landa, Orust och Munkedal svarade i lägst utsträckning (37, 41 respektive 45 procent). I alla övriga kommuner låg svarsfrekvensen över 50 procent, och i två tredjedelar över 60 procent. Med undantag av storstaden Göteborg, där svarsfrekvensen var 58 procent, så är svarsfrekvensen högre i större kommuner. Partipolitiskt är skillnaderna i bortfallet små. Folkpartister är något överrepresenterade bland de svarande medan företrädare för lokala partier är något underrepresenterade.

I kapitlet används i alla grafer av pedagogiska skäl en och samma kommunindelning med avseende på storlek, oavsett om data rör hela landet eller endast datamaterial från Västra Götaland. Indelningen bygger på principen att minimumantalet invånare i en grupp utgör dubbelt så många personer som minimumantalet i den närmast mindre gruppen: Färre än 10 000 invånare, 10–20 000 invånare, 20–40 000 invånare, 40–80 000 invånare samt större än 80 000 invånare. Eftersom mediankommunen i Sverige befinner sig i gruppen 10–20 000 invånare så är antalet kommuner i de två större storleksgrupperna avsevärt mindre än i de tre övriga. I Västra Götaland har till exempel endast två kommuner fler invånare än 80 000 (Borås och Göteborg). Vilka kommuner som faller inom vilka av dessa kategorier redovisas i ett appendix sist i kapitlet.

## Representation

De förtroendevaldas uppgift är att som ombud representera kommunens medborgare. Man bör i detta sammanhang göra skillnad mellan de närbesläktade begreppen *representativitet* och *representation*. Representativiteten är i demokratiska sammanhang en matematisk relation, ett mått på hur en vald församling återspeglar medborgarna enligt vissa bestämda kriterier. En medborgargrupp kan uppnå perfekt representativitet (till exempel "varannan damernas"), men normalt talar vi om att grupper är över- eller underrepresenterade i olika grad.

Representation är däremot ett kvalitativt begrepp. Det står för olika grupper närvaro i politiken, och på vilket sätt representanterna för dessa grupper ser på sitt uppdrag. I detta ingår hur man tolkar sitt mandat som representant (representantstil), och vem man representerar (representationsfokus), och på vilket sätt. Här har idealen skiftat genom historien.

En användbar uppdelning på en övergripande nivå användes redan av Kommunaldemokratiska forskningsgruppen (Gunnar Wallin, Henry Bäck och Merrick Tabor 1981) och har tillämpats i en rad studier (David Karlsson 2001, Henry Bäck 2000). Enligt en traditionell och lätt elitistisk syn så ses uppdraget som ett förtroendebevis från väljarna till en särskilt lämpad individ. En representant antas enligt detta synsätt utifrån eget skön fatta beslut till hela kommunens bästa. Hur den allmänna opinionen för tillfället ställer sig i enskilda sakfrågor är mindre viktigt. Politiker som har denna syn på sitt uppdrag, och upplever sig ha fått ett öppet mandat från väljarna, brukar kallas "förtroendemän".

Motsatsen till detta synsätt är att se sig själv som sina väljares språkrör. De egna åsikterna, om de skiljer sig från de egna väljarnas, får då tryckas tillbaka. Mandatet är bundet. Politiker som har denna norm för sitt representationsfokus kallas "väljardelegater".

Svårigheten att konsekvent upprätthålla denna sistnämnda roll ligger i problemet att identifiera väljarnas uppfattning i varenda fråga kommunen skall besluta om. En kompromiss mellan förtroendemannen och väljardelegaten är därför "partiombud", som när politiska frågor skall avgöras finner sitt facit i partiprogrammet. De enskilda individernas uppfattning är, enligt denna syn, underordnad sina respektive partiers grundläggande ideologier och valplattformar. Denna representationsstil rimmar väl med det svenska valsyste­met, som trots allt är uppbyggt som ett partival.

Svenska kommunpolitiker är splittrade vad gäller representationsstil. Minst stöd har väljardelegatstanken – förmodligen inte för att man helt tar avstånd från dess idé utan snarare för att den är svår att upprätthålla i praktiken. Istället kan den lokala politikerkåren indelas i förtroendemän och partiombud.

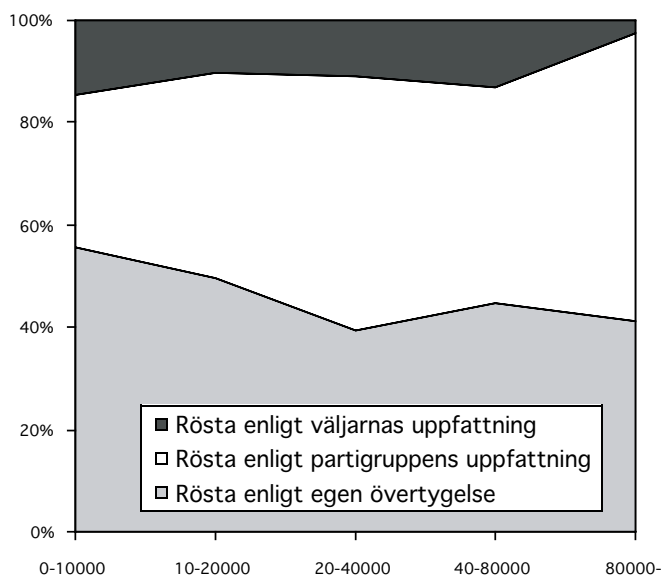
Den fråga som vid en rad politikerstudier har använts för att klassificera politikerna efter representationsstil är: *Om det vid behandlingen av viktiga principfrågor i kommunfullmäktige uppstår en konflikt mellan en ledamots egen uppfattning och partiets fullmäktigegrupps eller väljarnas uppfattning, hur anser du att ledamoten i så fall bör rösta?* Och de svar man har att välja mellan är *Rösta enligt egen övertygelse* (förtroendemän), *Rösta enligt partigruppens uppfattning* (partiombud) eller *Rösta enligt väljarnas uppfattning* (väljardelegat).



Över tid har man noterat att partiombudsrollen har stärkts på de övrigas bekostnad. (Henry Bäck 2000) I studien bland kommunpolitiker i Västra Götaland 2006 blev den totala fördelningen 47 procent förtroendemän, 42 procent partiombud och 11 procent väljardelegater. Partifokus är avgjort vanligast hos socialdemokrater, där två tredjedelar kan hänföras till partiombudsmanrollen. I alla övriga partier är förtroendemannarollen klart populärast.

### Kommunstorlek och representationsstil

FIGUR 2



*Kommentar:* I grafen återges andelar av fullmäktigeledamöter i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "Om det vid behandlingen av viktiga principfrågor i kommunfullmäktige uppstår en konflikt mellan en ledamots egen uppfattning och partiets fullmäktigegrupps eller väljarnas uppfattning, hur anser Du att ledamoten i så fall bör rösta?" genom att ta ställning till de i grafen uppräknade svarsalternativen. Källa: VG06.

Men frågan för oss är hur representationsfokus skiljer sig i kommuner av olika storlek. Det visar sig (Figur 1) att partiombudsmanrollen är betydligt mer frekvent förekommande i större kommuner, medan både andelen väljardelegater och andelen förtroendemän är som allra högst i de minsta kommunerna. Detta samband kvarstår även vid kontroll för parti, och det är främst i det borgerliga blocket som representationsstil och kommunstorlek samvarierar starkt.

Utöver dessa tre grundläggande representationsstilar kan man som vald politiker givetvis vidga sitt representationsfokus till att omfatta ett flertal samhällsgrupper. I enkäten till västragötalandspolitikerna ställdes därför frågan om man inom kommunpolitiken, utöver att representera sina väljare och sitt parti, ansåg sig särskilt företräda sju uppräknade grupper (befolkningen i egen kommun, sin generation, sitt kön, sin klass, en organisation, sina arbetskamrater, sin nationalitet – eller möjligen endast sig själv). 54 procent av de svarande ansåg att de helt eller delvis representerade minst en av dessa sju grupper.

Det visar sig bland annat (Tabell 1) att politiker som bor utanför centralorten oftare representerar sin kommun, yngre oftare sin generation, kvinnor oftare sitt kön, arbetare oftare sin klass, och utlandsfödda något oftare sina landsmän, än vad övriga politiker gör.

Däremot finner vi små belägg för att denna typ av representationsfokus skulle ha något samband med kommunens storlek. Det enda som vid bivariate analys ger signifikant samband är att organisationsrepresentation sjunker med växande kommunstorlek.

Om man bryter ner kategorierna kan man se att det är främst i mindre kommuner som ungdomar känner behov av att representera sina generationsfränder medan arbetare, och i viss mån tjänstemän, upplever sig representera sin klass som mest i större kommuner, medan de högre klasserna tycks mer benägna till klassrepresentation i mindre kommuner. Kommunalanställda politiker representerar i högre grad sina kollegor i större kommuner, medan det omvända gäller för politiker med annan arbetsgivare. Det är i de största kommunerna som man finner den högsta andelen utlandsfödda som representerar sina landsmän.

TABELL 1 **Kommunstorlek och representationsfokus**

Förutom Dina väljare och Ditt parti, anser Du att Du särskilt är företrädare för någon av nedanstående grupper och intressen i kommunpolitiken – och i så fall i vilken grad?		Antal kommuninvånare					Totalt
		0-10 000	10-20 000	20-40 000	40-80 000	80 000-	
<i>Medborgare i den del av kommunen där jag bor</i>	Bostad: Centralort	54	48	49	48	52	50
	Bostad: Annan tätort	62	69	65	55	70	64
	Bostad: Utanför tätort	64	60	65	67	86	63
	<b>Totalt</b>	<b>60</b>	<b>57</b>	<b>58</b>	<b>53</b>	<b>58</b>	<b>58</b>
<i>Mina generationskamrater</i>	0-35 år	72	77	57	100	57	69
	35-65 år	36	30	26	27	30	30
	65- år	27	38	43	37	45	38
	<b>Totalt</b>	<b>35</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>33</b>
<i>Mitt kön</i>	Kvinnor	48	51	51	55	46	50
	Män	8	8	7	8	14	8
	<b>Totalt</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>29</b>	<b>25</b>
<i>Min samhällsklass</i>	Arbetarhem	52	53	50	59	56	53
	Jordbrukarhem	20	24	18	43	50	24
	Tjänstemannahem	16	28	25	24	33	25
	Högre-tjänstemannahem/ akademikerhem	24	19	28	17	9	21
	Företagarhem	23	17	21	30	7	19
	<b>Totalt</b>	<b>28</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>32</b>	<b>28</b>	<b>30</b>
<i>En organisation jag är medlem i</i>	<b>Totalt</b>	31	30	28	29	23	29
<i>Kollegorna på min arbetsplats</i>	Anställd av kommunen	12	12	11	18	17	13
	Övriga	28	25	25	23	17	25
	<b>Totalt</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>16</b>
<i>Mina landsmän</i>	Född i Sverige	14	14	13	23	15	15
	Född i utlandet	34	0	22	20	43	26
	<b>Totalt</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>15</b>
<i>Jag representerar endast mig själv</i>	<b>Totalt</b>	11	10	11	11	8	10

*Kommentar:* Siffrorna anger medelvärden för olika grupper av fullmäktigeledamöter i Västra Götaland efter hur de svarat på frågan som citeras ovan genom att använda svarsalternativen Ja = 100, Delvis = 50 och Nej = 0. Man kan tolka värdet 50 i sammanhanget som en neutral position, där högre och lägre värden lutar mot ett mer bestämt positivt respektive negativt svar. Medelvärden >50 har markerats med fetstil i tabellen. Man kan även se 0 som det definitiva negativa svaret och avvikelser därifrån som grad av instämmande. Källa: VG06

## Representativitet

När det gäller förhållandet mellan väljare och valda finns två kvalitetsmått som man kan välja att värdera i olika grad beroende på vilken demokratisyn man har. Det handlar om i vilken grad de valda delar sina väljares åsikter (åsiktsrepresentativitet) och i vilken utsträckning som de speglar medborgarnas egenskaper och sociala status (social representativitet). På inget sätt utesluter dessa båda ideal varandra, i argumentationen framhävs från vissa håll att en god social representativitet är instrumentellt för en god åsiktsrepresentation. Detta är emellertid omtvistat. (Daniel Wohlgemut 2006b)

Att mäta åsiktsrepresentativitet är dock inte enkelt. De politiska frågorna är många och har olika vikt – och det är svårt att avgöra hur graden av överensstämmelse på olika punkter skall värderas. Dessutom är det problematiskt att koppla samman rätt väljare med rätt politiker. I synnerhet om man med representativitet menar att en vald politiker bör ha samma åsikt som de personer som i valet röstade på henne (eller hennes lista). Det vanliga är istället att representativiteten mäts genom att jämföra ett urval av medborgarna med politikerkåren som helhet.

Tidigare studier har visat att mindre kommuner med låg tätortsgrad tenderar att ha en större åsiktsrepresentativitet. (Daniel Wohlgemuth 2006a, jfr Matz Dahlberg, Eva Mörk och Hanna Ågren 2005) En förklaring till detta är att homogeniteten i mindre demos normalt är högre. Ju mer lika folk är i olika avseenden, desto större kan åsiktsöverensstämmelsen mellan medborgare och politisk elit antas vara.

Betydligt enklare är det emellertid att studera den sociala representativiteten. Även om åsiktsrepresentativitet sedan länge har varit det dominerande idealet bland svenska statsvetare så råder det inte längre någon brist på forskare, politiker och andra debattörer som aktivt förespråkar en ökad social representativitet. I både Demokratiutredningens och Kommundemokrati-kommitténs betänkanden tas önskvärdheten i social representativitet för given, vilket närmast får betraktas som evidens för att föreställningen om social representativitet blivit en del av den ”officiella” svenska demokratisynen. (SOU 2000:1, 2001:48)

Nu till frågan om kommunstorlekens betydelse för olika former av representativitet. Givet att det finns ett samband mellan kommunstorlek och representativitet så kan man tänka sig minst tre förklaringshypoteser.

1. *Modernitetsteser*. I större kommuner är utbildningsnivån högre och befolkningen mer heterogen. Inställningen till könsroller och personer med utländskt ursprung kan antas vara annorlunda jämfört med mindre och homogena kommuner, som ofta återfinns på landsbygden.
2. *Mobiliseringsteser*. En samhällsgrupps styrka är avhängig av dess storlek. Men en grups förmåga att göra sig gällande på en politisk scen behöver inte i första hand ha att göra med dess andel av befolkningen, utan kanske snarare dess nominella storlek. Det krävs ett visst antal personer för att gemensam mobilisering skall vara möjlig. En grupp som utgör en viss andel av befolkningen är därför relativt sett starkare i större kommuner.

3. *Elitismtesen*. I större kommuner är konkurrensen om uppdragen större och man kan här förvänta sig att kandidaternas resurser och personliga nätverk i relation till den styrande eliten är relativt sett viktigare.

När det gäller könsrepresentativiteten ligger modernitetstesens närmast till hands som förklaringsteori. Kvinnor är sedan länge underrepresenterade i politiska församlingar, men i takt med att kvinnorörelsens argument vunnit framgång har jämställdheten i de valda organen stärkts betydligt, kanske mer än på något annat samhällsområde.

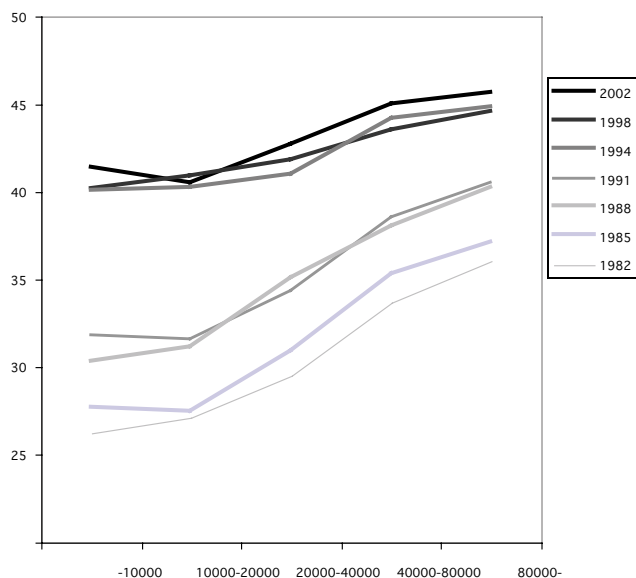
Sambandet mellan kommunstorlek och könsrepresentativitet tycks glas-klart: ju större kommun desto högre andel kvinnor i fullmäktige. Jessika Wide har i en färsk avhandling konstateras att så har varit fallet allt sedan storkommunreformens dagar, och även hon kopplar samman kommunstorlek med modernitetsgrad.

Effekten av befolkningsstorlek står pall i regressionsanalyser till och med om man tar hänsyn till socioekonomiska faktorer och politiska majoritetsförhållanden med mera. Storlekens betydelse har dock minskat över tid i takt med att alla kommuner långsamt närmar sig 50/50 i könsfördelning.

Wide menar dock att hon, med hjälp av resultat hon fått fram genom poolad tidsserieanalys, har funnit att befolkningsstorlekens effekter inte varit robusta och att dess betydelse bör tonas ner. Istället är det kommunernas näringsstruktur, kvinnors benägenhet att stanna kvar i kommunen och befolkningens frikyrklighet som hjälper oss att förklara variationen i kvinno-representation. (Jessika Wide 2006)

FIGUR 3

### Kommunstorlek och kvinnorepresentation



*Kommentar:* I grafen återges andelen kvinnor i kommunfullmäktige i olika kommunstorleksgrupper och uppdelat på mandatperiod efter valår. Källa: SCB

Till skillnad från kvinnor och män, som är relativt sett jämt fördelade bland invånarna i landets kommuner, är personer med utländsk bakgrund i hög grad koncentrerade till större kommuner. Detta återspeglas naturligtvis i utlandsföddas politiska närvaro i stora och små kommuner. (Paula Rodrigo Blomqvist

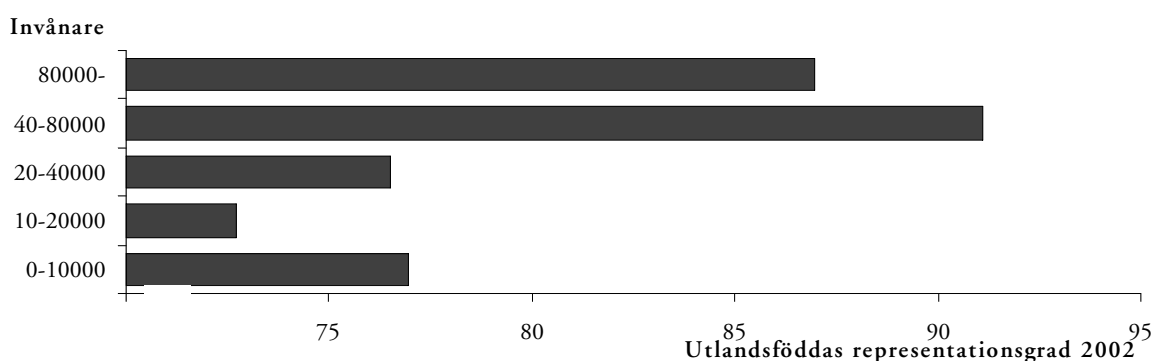
2005) Att jämföra andelen utlandsfödda i olika fullmäktige säger därför i sig inget om representativiteten. Dessutom saknas historiska data rörande personer med utländsk bakgrund i kommunpolitiken.

I studien *Det nya seklets förtroendevalda*, över valda 2002 finns dock uppgifter om andelen förtroendevalda totalt sett (inklusive de indirekt valda) som är födda i utlandet. (Hanna Bäck och Richard Öhrvall 2004) Genom att relatera andelen utlandsfödda i politiken det året till motsvarande data för kommuninvånarna får vi ett illustrativt representativitetsmått.

Här tycks det som att det linjära sambandet mellan kommunstorlek, hur man än mäter denna variabel, och utlandsföddas representationsgrad är positivt men mycket svagt. Vid en närmare granskning visar sig detta bero på att det finns en tröskeleffekt i relationen mellan de två variablerna. Det är i kommuner större än 40 000 invånare som invandrarnas representationsgrad helt plötsligt ökar upp till fullt acceptabla nivåer. (Figur 4) Vid kontroll för en mängd tänkbara strukturella faktorer, såsom de utlandsföddas antal, politiska majoritetsförhållanden, befolkningens ålder, inkomst och utbildningsgrad etc, så kvarstår denna effekt som den viktigaste storleksvariabeln. Resultatet ger ett klart stöd för mobiliseringstesen, det vill säga att det är i större kommuner som utlandsfödda förmår mobilisera sig som politisk kraft.

#### **Kommunstorlek och utlandsföddas representativitet**

FIGUR 4



*Kommentar:* I grafen återges utlandsföddas representationsgrad i olika kommunstorleksgrupper, mätt som andelen utlandsfödda förtroendevalda i procent av andelen utlandsfödda i befolkningen. Om exempelvis andelen utlandsfödda invånare är 10 procent och politiker 7 procent ges värdet 70. 100 motsvarar perfekt överensstämmelse mellan andelen i befolkningen och andelen bland politikerna. Källa rörande andelen utlandsfödda förtroendevalda: Hanna Bäck och Richard Öhrvall (2004), för andelen i befolkningen: SCB.

Vid sidan av kön och etnicitet brukar i allmänhet samhällsklass framhållas som en intressant faktor i representationssammanhang. Det finns emellertid inga officiellt sanktionerade definitioner på hur klass skall mätas, och följaktligen inte heller någon statistik. Klassiska klassdefinitioner bygger som regel på maktförhållanden på arbetsmarknaden. Det är denna klassindelning som legat till grund för det svenska partisystemet. Position på arbetsmarknaden har ofta, men inte automatiskt, en koppling till ekonomisk resursstyrka. Kritiken mot denna snäva klassdefinition är att den blundar för andra typer av hierarkiska strukturer byggda på kulturellt kapital. Utbildningsnivå är ett exempel på en kulturell aspekt som ofta sammanblandas med ekonomiskt kapital eftersom de tenderar att samvariera i befolkningen. Men om man lyckas

hålla isär dem märker man ofta att dessa båda klassvariabler har olika konsekvenser, inte minst för kommunpolitikernas attityder. (David Karlsson 2003)

På en punkt kan vi dock här göra en representativitetsanalys för alla Sveriges kommuner, det gäller löneinkomst. Under 2005 redovisade tidningen Aftonbladet uppgifter om inkomst för alla kommunfullmäktigeledamöter i landet år 2004, med endast två kommuner som bortfall. Tabeller över politikernas inkomst lades ut på aftonbladet.se och jag sammanställde dem till en databas.

Det är inte helt oproblematiskt att använda beskattad inkomst för klassbestämning. Nolltaxerare kan som bekant vara både utfattiga och välbestälda. Dessutom är det ofrånkomligt att politikerkåren, där etablerade medelålders män fortfarande är klart överrepresenterade, ligger på betydligt högre inkomstnivåer än den genomsnittlige kommunmedborgaren. En sned köns- och åldersfördelning späder därför på brister i klassrepresentation.

Jag har valt att för säkerhets skull mäta inkomstrepresentativitet på fyra sätt: Andelen höginkomstagare (som tjänade över 360 000 kronor om året) bland politikerna i relation till inkomsttagarna bland invånarna, andelen lågavlönade (som tjänade under 160 000 kronor om året) samt politikernas medel- och medianlön i procent av invånarnas medellön. Det visar sig (Figur 5) att i genomsnittskommunen ligger politikernas inkomstnivå 59 procent över medelmedborgaren, andelen höginkomstagare är mer än fyra gånger så många bland politikerna som bland invånarna och låginkomsttagarna är bara en tredjedel så många som de borde vara om fullmäktigeförsamlingarna var representativa.

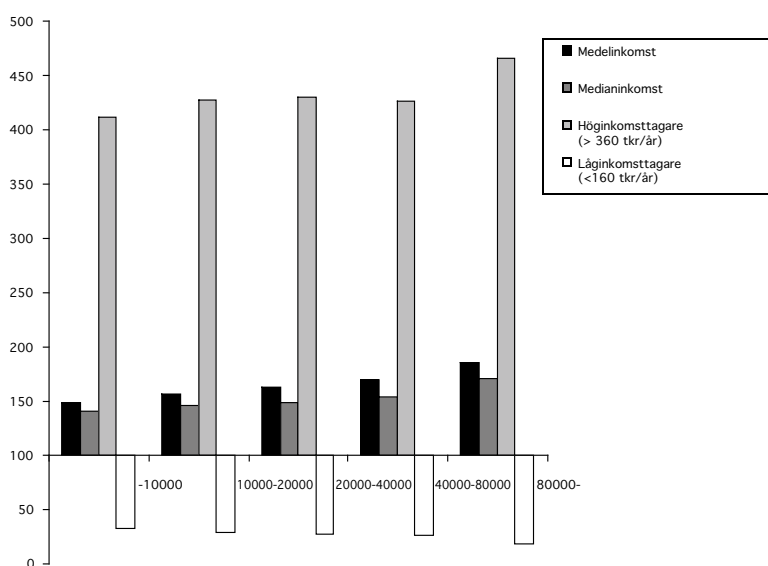
Sambandet mellan inkomstrepresentativitet och kommunstorlek är påfallande. Ju större kommun desto sämre representativitet.<sup>2</sup> Effekten av befolkningsstorlek kvarstår i princip orörd även vid kontroll för partipolitiska förhållanden, befolkningens inkomst- och utbildningsnivå, samt åldersdemografi.

Resultatet skulle kunna tas till stöd för elitismtesen. När konkurrensen om de politiska toppositionerna är större, vilket de är i större kommuner, så hämtas kandidaterna i högre grad från en social elit.

<sup>2</sup> Pearsons r mellan logaritmerad befolkning och inkomstrepresentativitet mätt på medelinkomst är 0,57.

## Kommunstorlek och inkomstrepresentativitet

FIGUR 5



*Kommentar:* I grafen återges kommunfullmäktigeledamöters inkomstrepresentativitet i olika kommunstorleksgrupper. De fyra staplarna mäter *Medelinkomst* = fullmäktigeledamöternas medelinkomst i procent av kommuninvånarnas medelinkomst. *Medianinkomst*: politikernas medianinkomst i procent av kommuninvånarnas medelinkomst (för att minska risken för att enskilda politiker med extrema löner stör analysen). *Hög- respektive Låginkomsttagare*: Andelen som tjänar mer än 360 000 kr per respektive mindre än 160 000 per år i fullmäktige som procent av motsvarande andelar i befolkningen. Värdet 100 motsvarar en fullständig överensstämmelse mellan fullmäktige och befolkningen. N=288. Källa: aftonbladet.se och SCB.

För att bekräfta den slutsatsen borde även andra mått på social status dra åt samma håll. En möjlig jämförelsepunkt är representativitet rörande utbildningsnivå. Hög utbildning är inte en självskriven indikator för hög samhällsställning, men där finns självfallet ett starkt samband mellan utbildningsnivå och social status. Med data från SCB om förtroendevaldas utbildningsnivå 2003 visar det sig att utbildningsrepresentativiteten, mätt som andelen högskoleutbildade fullmäktigeledamöter i relation till befolkningens andel, har ett negativt samband med befolkningsstorlek ( $r = -0,28$ ). Det vill säga att andelen högutbildade i fullmäktige liknar befolkningen mer i större kommuner. I mindre kommuner är de högutbildade kraftigt överrepresenterade.

Till stor del visar sig emellertid denna iakttagelse bero på ett skensamband. I grunden ligger omfattande skillnader i utbildningsnivå hos befolkningen i olika kommuner, en egenskap som har ett starkt samband med kommunstorlek ( $r = 0,67$ ). Små kommuner har lägre utbildningsnivå, helt enkelt. Det linjära sambandet mellan kommunstorlek och representativitet försvinner med kontroll för detta förhållande.

Kvarstår gör dock det faktum att den "miniminivå" av högutbildade politiker som finns i alla kommuner inträder så högt att kommuner som har en lågutbildad befolkning (vilka ofta är desamma som de minsta landsbygds-kommunerna) får en politikerkår som i utbildningshänseende är betydligt mer oproportionell. Förklaringen till detta är matematisk. I grova drag kan man säga att en kommun med 20 procent högutbildade i befolkningen har 40 procent högutbildade i fullmäktige. Och ökar vi andelen högutbildade i befolkningen med 20 skalsteg/procentenheter till 40 ( $20+20$ ) så ökar ande-

len bland politikerna lika mycket (det vill säga till  $40+20 = 60$ ). Förhållandet 20/40 är betydligt mindre representativt än 40/60.

Min tolkning härvidlag är att snedrepresentationen i Sveriges kommuner med avseende på samhällsklass är mer omfattande än vad som är fallet när det gäller kön och utländsk bakgrund. Politiker i större kommuner har högre inkomst och fler har högre utbildning. I båda fallen är en delförklaring att medelinkomst respektive utbildningsnivå är högre bland medborgarna i större kommuner, men vad gäller inkomst finns även en tydlig separat storlekseffekt.

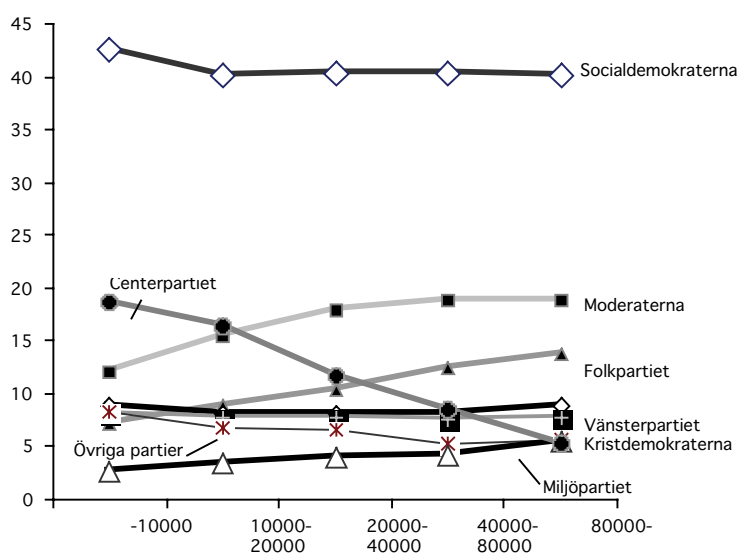
## Partisympatier

När det gäller partisympatier går det knappast att direkt koppla dessa till kommunstorlek. De skall snarare förstås som ett resultat av den lokala näringsstrukturen och det geografiska läget. Det kan dock vara värt att hålla i minnet när man jämför stora och små kommuner att det finns vissa systematiska skillnader i väljarnas partisympatier. Det starkaste storlekssambandet finner vi hos centerpartiet som vid valet 2002 hade närmare 20 procent i de minsta kommunerna medan samma siffra var 5 procent i kommuner med fler än 80 000 invånare. En motsatt trend uppvisade de borgerliga systerpartierna moderaterna och folkpartiet, som båda – liksom miljöpartiet – är starkast i större kommuner.

Man skulle kunna tro att lokala partier skulle ha större framgång i mindre kommuner, men under förra valperioden var skillnaderna mellan kommuner av olika storlek endast marginella rörande gruppen "övriga partiers" väljarandel.

FIGUR 6

### Kommunstorlek och partisympatier



Kommentar: Grafen visar riksdagspartiernas och gruppen övriga partiers väljarandel vid kommunalvalet 2002 uppdelat på kommuner i olika storleksgrupper. N=290 Källa: SCB

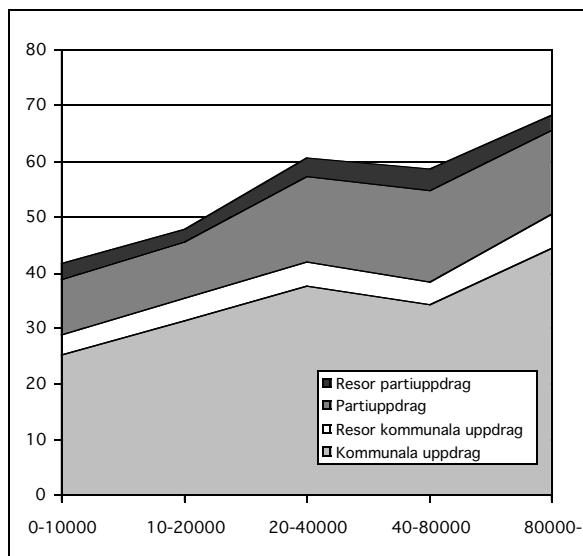


## Demokratisk praktik

Ett slående resultat i politikerstudien från Västra Götaland är att antalet timmar som politikerna lägger ner på sitt uppdrag är dramatiskt högre i större kommuner än i små. Sammanlagt arbetar fullmäktigeledamöter i kommuner med färre än 10 000 invånare omkring 40 timmar i månaden medan kollegorna i de största kommunerna jobbar närmare 70 timmar. Och även om partiarbetet tar något mer tid i större kommuner så är det framförallt det kommunala uppdraget som är slukar tid.

### Kommunstorlek och förtroendevaldas arbetstid

FIGUR 7



*Kommentar:* I grafen återges medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "Hur mycket tid kräver Dina olika uppdrag och aktiviteter? Skriv det ungefärliga antalet timmar per månad (bortsett från eventuellt sommaruppehåll) som respektive uppdrag tar för dig. Räkna tid för såväl sammanträden som förberedelser och resor!". För vart och ett av de i grafen uppräknade svarsalternativen angav politikerna en siffra som motsvarar timmar per månad. I grafen motsvarar y-axeln antalet timmar per månad.

Politikerna fick också ange hur ofta de träffar olika lokala politiska aktörer, eller snarare hur ofta man "muntligen" kommunicerar med dessa. Det visar sig här att den totala kontaktfrekvensen är något högre i större kommuner, vilket kanske är mindre överraskande med tanke på att politiker här ägnar mer tid åt sitt uppdrag. Rangordningen mellan vilka aktörer som man träffar ofta respektive mer sällan är däremot påfallande lika i kommuner av olika storlek, med vissa undantag. I de flesta kommuner är medborgarkontakter, tillsammans med kontakter med företrädare för det egna partiet och kommunalanställda, de vanligaste.

Den i detta sammanhang kanske mest centrala frågan rör just medborgarkontakter. I diskussionen om kommunstorlek är relationen mellan väljarna och de valda en kärnfråga, och med stöd i forskning antas ofta att kontakterna dem emellan försvåras ju större kommunen är. (Peder Nielsen 2003)

Denna fråga har likt myntet två sidor. Jo, det finns skäl att tro att en lägre andel medborgare har personliga kontakter med politiker i större kommuner. Men, politiker i större kommuner har å andra sidan inte färre medborgarkontakter än vad kollegorna i de minsta kommunerna har. På inget sätt är

därför politiker i större kommuner mer avskurna från folket än vad man är i mindre.

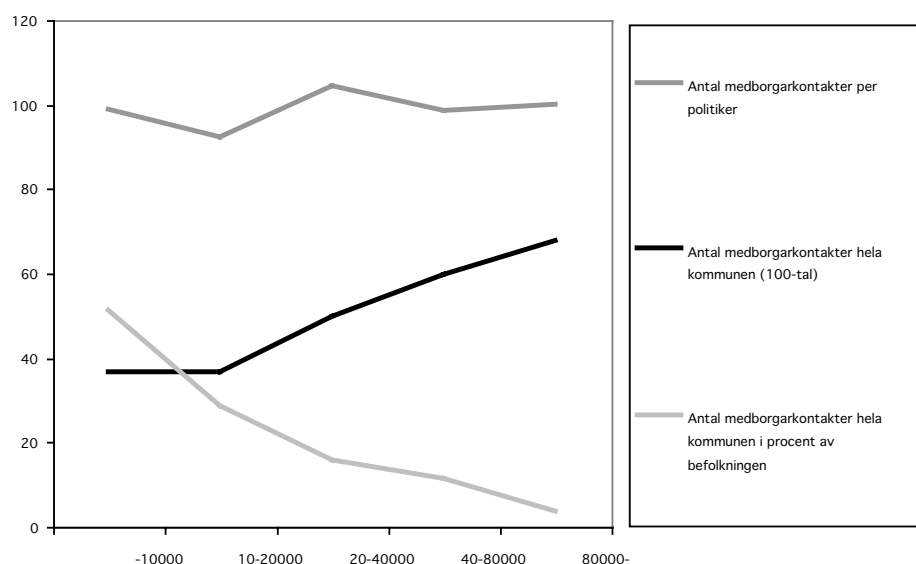
Om vi antar att fullmäktigeledamöterna i bortfallet träffar medborgare i samma utsträckning som de som svarat på enkäten (inget talar emot detta), och att varje medborgarkontakt sker med en ny medborgare (givetvis inte alls sannolikt) så kan vi av politikernas svar räkna ut hur många medborgare som varje kommuns fullmäktigeledamöter har kommunicerat med under året, och hur stor del av befolkningen dessa medborgare utgör (Figur 8).

Den genomsnittliga politikern har träffat 98 medborgare, och eftersom det finns 2 146 fullmäktigeledamöter i regionen innebär det 210 000 kontakter. Om alla dessa kontakter har varit med en ny medborgare skulle det motsvara 13,7 procent av regionens befolkning.

I detta sammanhang skall påpekas att dansk forskning tyder på att en ökad kommunstorlek leder till en övergång från individuellt medborgerligt deltagande till kollektivt, det vill säga man verkar genom organisationer snarare än genom personliga kontakter. (Kurt Houlberg 2003)

FIGUR 8

### Kommunstorlek och politikens medborgarkontakter



*Kommentar:* Y-axeln representerar tre olika variabler för respektive linje. I grafen återges 1. (mörkgrå) medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "Hur ofta kommunicerar du muntligen med följande personer/grupper" angående svarsalternativet "Medborgare i kommunen (i Din roll som politiker) på och en femgradig svarsskala: "Dagligen" = 365, "2-4 gånger per vecka" = 100, "En gång i veckan" = 52, "1-3 gånger i månaden" = 24, samt "Sällan/aldrig" = 0. Medelvärde på denna svarsskala motsvarar alltså i grova drag antalet gånger per år som en politiker muntligen kommunicerar med någon medborgare. 2. (svart) Det genomsnittliga antalet kontakter per politiker i en kommun multiplicerat med antalet mandat i fullmäktige dividerat med 100. 3. (ljusgrå) Det genomsnittliga antalet kontakter per politiker i en kommun multiplicerat med antalet mandat i fullmäktige anggett som procent av antal invånare 2005. Källa: VG06 och SCB.

Tack vare att man i större kommuner också har fler fullmäktigeledamöter lyckas politikerna i de största kommunerna träffa nästan dubbelt så många medborgare som kollegorna i de minsta kommunerna. Samtidigt ser vi att om vi lutar till denna skakiga beräkning så uppgår medborgarkontakterna i de minsta kommunerna nästan till halva befolkningen, medan de i de största kommunerna understiger fyra procent.

Om vi riktar intresset mot övriga aktörer på den lokala arenan ser vi emellertid betydligt större skillnader i kontaktfrekvenser. (Figur 9) Det gäller ledande partiföreträdare, kommunalanställda, kommunstyrelseledamöter, övriga ledamöter i fullmäktige, förvaltningschefer, nämndordföranden, företrädare för andra kommuner samt journalister. Alla dessa grupper tillhör dem som man i betydligt högre grad träffar i större kommuner. Kommundirektören och företrädare för näringslivet är dock två aktörsgrupper som politiker i mindre kommuner träffar oftare. Kommunstyrelsens ordförande för personlig dialog med fullmäktigeledamöter som allra mest frekvent i medelstora kommuner.

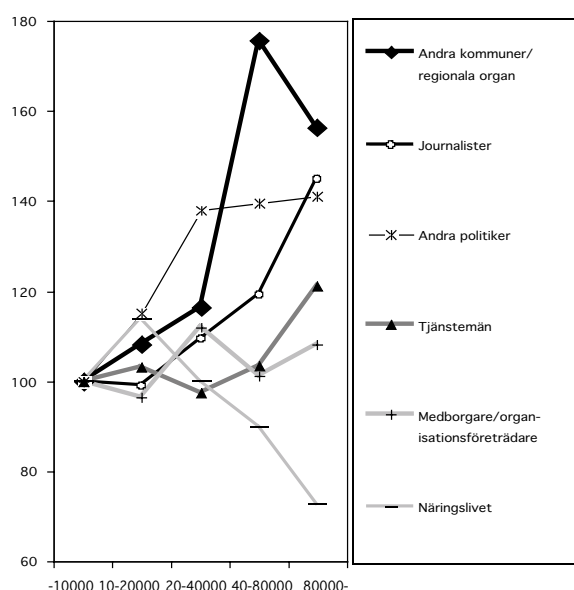
### Kommunstorlek och kommunpolitikernas kontaktmönster

FIGUR 9

	Kommunbefolkning (tusental)					Total
	-10	10-20	20-40	40-80	80-	
<b>Lokala aktörer</b>						
Kommunstyrelsens ordförande	44	36	52	55	29	44
Ledamöter i kommunstyrelsen	60	68	82	78	89	73
Ordförandena i andra nämnder i kommunen	22	27	34	35	32	30
Andra ledamöter i fullmäktige	51	64	77	73	77	68
Ledande företrädare i mitt parti	65	77	87	93	105	81
<b>Summa andra politiker</b>	<b>237</b>	<b>273</b>	<b>327</b>	<b>331</b>	<b>334</b>	<b>294</b>
Företrädare för andra kommuner	11	11	11	14	15	12
Företrädare för regionala organ	10	13	14	24	19	15
<b>Summa externa representanter</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>39</b>	<b>34</b>	<b>26</b>
Medborgare i kommunen (i Din roll som politiker)	97	93	103	99	100	98
Representanter för lokala enfrågorörelser	2	3	4	2	6	3
Ledande personer från frivilliga organisationer	15	18	21	18	20	18
<b>Summa Medborgare och organisationsföreträdare</b>	<b>116</b>	<b>112</b>	<b>130</b>	<b>118</b>	<b>126</b>	<b>120</b>
Kommunens ledande tjänsteman (kommundirektören)	39	32	31	35	21	33
Förvaltningschefer	39	43	38	47	63	43
Andra anställda i den kommunala organisationen	76	82	81	75	102	81
<b>Summa tjänstemän</b>	<b>153</b>	<b>158</b>	<b>149</b>	<b>158</b>	<b>186</b>	<b>156</b>
<b>Företrädare för näringslivet i kommunen</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>21</b>
<b>Journalister</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>11</b>

*Kommentar:* I tabellen anges medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "Hur ofta kommunicerar du muntligen med följande personer/grupper" följt av de i grafen uppräknade svarsalternativen och en femgradig svarsskala: "Dagligen" = 365, "2-4 gånger per vecka" = 100, "En gång i veckan" = 52, "1-3 gånger i månaden" = 24, samt "Sällan/aldrig" = 0. Medelvärde på denna svarsskala motsvarar alltså i grova drag antalet gånger per år som man muntligen kommunicerar med respektive person/grupp. Källa: VG06

FIGUR 9

**Kommunstorlek och kommunpolitikernas kontaktmönster**

I grafen visas medelvärden i kontaktfrekvens i olika kommunstorleksgrupper rörande olika (grupper) av aktörer som procent av antalet kontakter i de minsta kommunerna (färre än 10 000 inv).

## Det politiska samtalet

Den representativa demokratin är idag den institutionaliserade demokratiska modellen i Sverige, både på nationell och på lokal nivå. Valdemokratin har också en mycket hög legitimitet bland kommunpolitikerna. De alternativa demokratisynerna direktdemokrati och deltagardemokrati betraktas i den allmänna retoriken snarast som komplement än som konkurrerande modeller.

Ur ett kommunpolitikerperspektiv är dock kritiken mot deltagardemokratin hård, och synen på direktdemokrati är direkt fientlig. Bland västragötalandspolitikerna tar 82 procent avstånd från förslag om fler folkomröstningar i kommunen. Ingen märkbar skillnad finns här mellan kommuner av olika storlek.

Den deliberativa demokratin har emellertid en något annorlunda status. Även om många förespråkare av denna demokratisyn ofta kombinerar sin hållning med en konsensusorienterad deltagardemokrati så står det grundläggande idealet inom den deliberativa demokratin på inget sätt i motsatsställning till valdemokrati. Det viktiga för en deliberativ demokrat är istället det politiska samtalets kvalitet. (Annika Theodorsson 2003, Rune Premfors 2004)

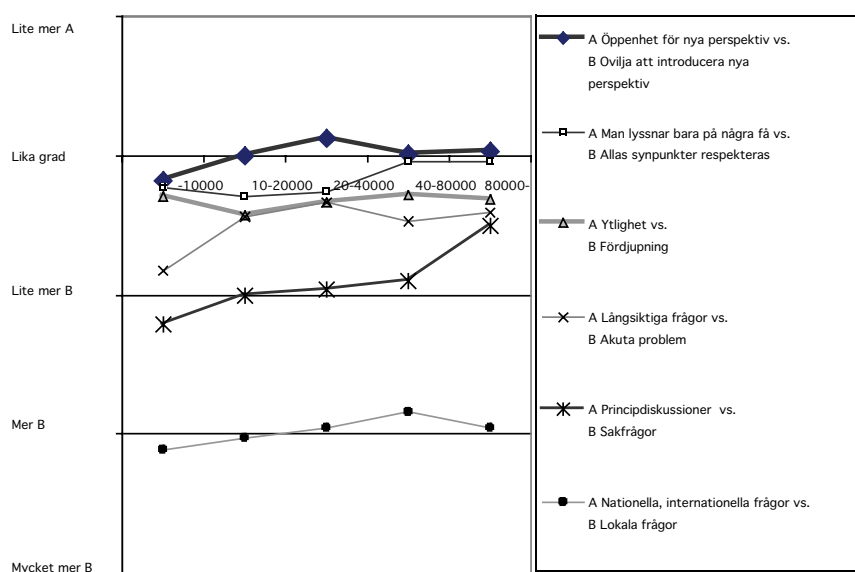
Västragötalandspolitikerna fick svara på en rad frågor som syftade till att karaktärisera den politiska diskussionen i kommunerna utifrån respondenternas subjektiva upplevelser. De fick ta ställning till omständigheter som grad av öppensinnighet/slutenhet på idéplanet, inklusion/exklusion av samsalsdeltagare, yta/fördjupning, generalitet/lokalitet/partikularitet samt tidsperspektiv.

Det visar sig här (Figur 10) att politikerna har mycket olika bedömningar på denna punkt. Det allmänna intrycket är dock att man i alla kommuner anser att diskussionen i betydligt högre grad domineras av lokala frågor och att sakfrågor och akuta problem får större utrymme än principiella och långsiktiga frågor.

En systematisk storlekseffekt kan noteras: principiella frågor tar mer plats ju större kommunen är. (Sambandet mellan logaritmerad befolkningsstorlek och principfrågan är  $r = 0,43$  på kommunivå). Dessutom kan man konstatera, trots att skillnaderna är små, att de minsta kommunerna utmärker sig i jämförelse med de övriga. Det är här de överkommunala och långsiktiga frågorna diskuteras minst, och det är här som man upplever öppenheten för nya perspektiv är som svagast.

### Kommunstorlek och det politiska samtalets egenskaper

FIGUR 10



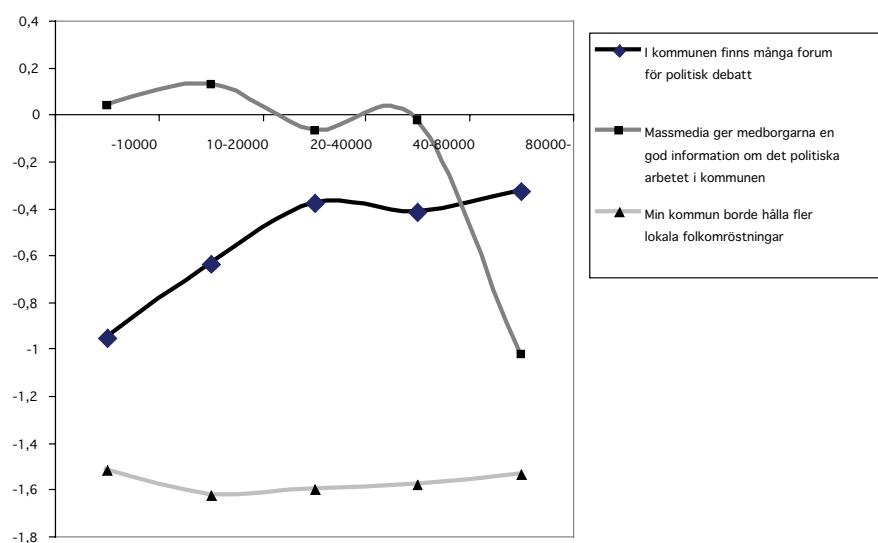
*Kommentar:* I grafen återges medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "När Du i egenskap av förtroendevald har deltagit i politiska diskussioner i Din kommun, har då diskussionen präglats av:" följt av de i grafen uppräknade svarsalternativen och en sjugradig svars skala från "Mycket mer" för det ena alternativet = 3 till "Mycket mer" för det andra alternativet = -3. Källa: VG06

En farhåga med större kommuner ur ett samtalsdemokratiskt perspektiv har varit att förutsättningarna för att föra ett gott politiskt samtal minskar. Nu har vi sett att det, åtminstone om man får tro politikerna, inte finns några som helst indikatorer på att det politiska samtalet skulle ha lägre kvalitet i större kommuner, snarare tvärtom.

Även ur ett annat perspektiv tycks förutsättningarna för deliberativ demokrati vara minst lika goda i större kommuner som i små: det är betydligt fler politiker som instämmer i att det finns många forum för politisk debatt i större kommuner än i mindre (Figur 11).

Massmedias roll upplevs däremot problematisk i storstaden Göteborg av någon anledning, men i övrigt finns inga tydliga storlekseffekter i politikernas bedömning av denna för samtalsdemokratin så centrala mötesplats.

FIGUR 11

**Kommunstorlek och utrymme för samtalsdemokrati (och folkomröstningar)**

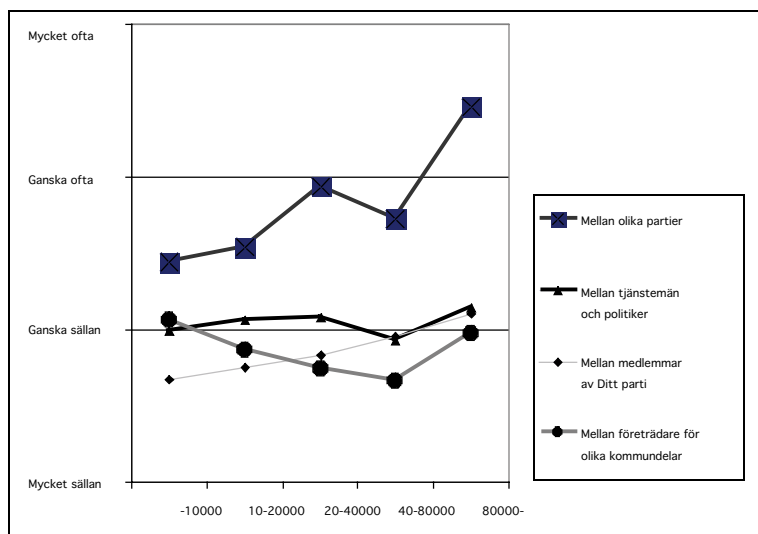
*Kommentar:* I grafen återges medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de ställer sig till de i grafen uppräknade svarsalternativen på svarsskala från "Stämmer helt" = 3 till "Stämmer inte alls" = -3. Källa: VG06.

## Konfliktgrad och partiernas roll

När man bedömer det politiska samtalet är konfliktnivån en viktig faktor. Det visar sig av västragötalandspolitikernas bedömningar (Figur 12) att meningsmotsättningarna mellan tjänstemän och politiker inte har något samband med kommunens storlek. Konflikter mellan företrädare för olika kommundelar tycks vara störst i de minsta kommunerna för att sedan minska ju större kommunen blir, och åter uppstå i de allra största kommunerna. Viktigaste faktorn här är dock centralortens ställning. Ju större andel av befolkningen som bor i centralorten, desto mindre upplevs konflikterna vara. Även när det gäller partiinterna konflikter är skillnaderna små, men det tycks vara systematiskt så att konfliktnivån på denna punkt är högre ju större kommunen är. På en punkt råder dock ingen tvekan. Politikerna upplever definitivt att meningsmotsättningarna mellan olika partier är större i kommuner med fler invånare. Detta förhållande kvarstår fullt ut vid kontroll för vilket parti man tillhör.

## Kommunstorlek och konfliktgrad

FIGUR 12

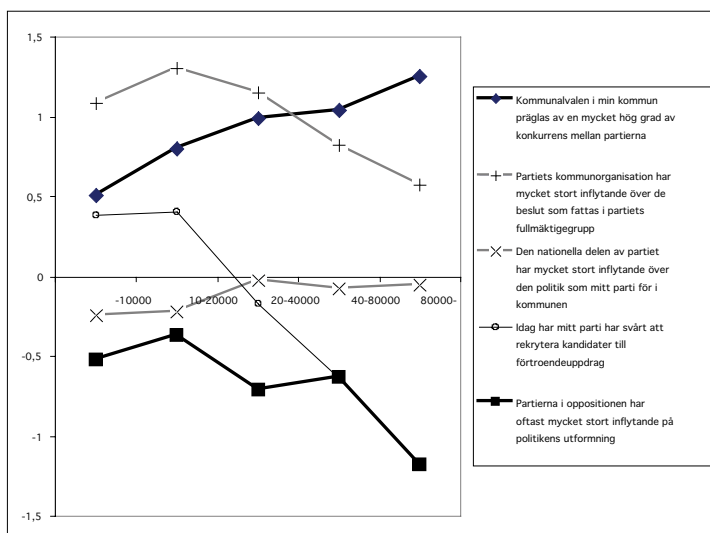


*Kommentar:* I grafen återges medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "Hur ofta förekommer meningsmotsättningar i din kommun?" uppdelat på de i grafen uppräknade svarsalternativen, och där svaren angavs på en fyrgradig skala från "Mycket sällan" till "Mycket ofta". Källa: VG06.

Dessa resultat stämmer väl överens med tidigare forskning om partikonflikter på lokal nivå (Henry Bäck 2000) och iakttagelser att valdemokratins institutioner stärks ju större demos blir, partiernas roll blir starkare och tendenserna till majoritetsdemokrati ökar. (Jörgen Westerståhl och Lars Strömberg 1983) Detta vidimeras också av de mer preciserade frågorna i Figur 13.

## Kommunstorlek och partiernas roll

FIGUR 13



*Kommentar:* I grafen återges medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de ställer sig till de i grafen uppräknade påståendena på svarsskala från "Stämmer helt" = 3 till "Stämmer inte alls" = -3. Källa: VG06.

Vi ser här bland annat att oppositionens ställning försvagas ju fler invånare en kommun har – en tydlig indikator på att majoritetsdemokratien dominerar i större kommuner. På direkt fråga ifall kommunalvalen präglas av konkurrens mellan partierna så pekar svaren åt samma håll: partikonkurrensen är hårdare i större kommuner. Däremot är inte partiorganisationen som sådan mäktigare i större kommuner. Tvärtom är det i mindre kommuner som man främst framhåller den lokala partiorganisationens betydelse, medan det nationella partiets roll inte varierar mellan kommuner av olika storlek. Alla dessa samband kvarstår vid kontroll för partimedlemskap.

Däremot är givetvis partiorganisationerna större i stora kommuner och det är lättare att hitta kandidater där. Detta framgår också tydligt av politikernas enkätsvar. Det är i kommuner med färre än 20 000 invånare som man upplever att det egna partiet har problem med att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag.

## Reellt inflytande

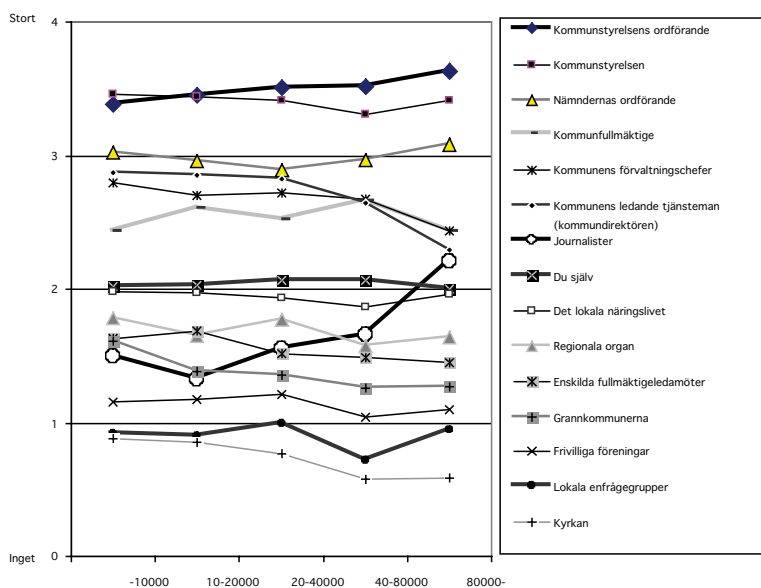
Nästa fråga gäller i vilken grad den lokala demokratins aktörer har inflytande i stora och små kommuner. Här skall man noga skilja mellan den totala förmågan att genomföra det man vill i en kommun, och relativa skillnader mellan olika aktörers inflytande. Bland annat i norsk forskning har den totala handlingskraften ansetts vara starkare i större kommuner. (Harald Baldersheim m fl 2004)

Här är det dock de lokala aktörernas relativa inflytande i förhållande till varandra som studeras. Politikerna i Västra Götaland fick ta ställning till 15 sådana aktörer och bedöma i vilken grad var och en av dem har ett reellt inflytande över kommunens verksamhet. Intrycket från politikernas svar (Figur 14) är att maktfördelningen trots allt verkar bedömas på ett mycket likartat sätt i stora och små kommuner. Rankningen mellan de skilda aktörerna i olika kommungrupper uppvisar slående likheter, med kommunstyrelsen och dess ordförande som mäktigaste instanser, följda av nämndordföranden och förvaltningschefer.



## Kommunstorlek och lokala aktörers inflytandegrad

FIGUR 14



*Kommentar:* I grafen återges medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "Kan Du på grundval av Din erfarenhet som kommunpolitiker markera hur stort reellt inflytande var och en av följande aktörer har över kommunens verksamhet" genom att ta ställning till de i grafen uppräknade svarsalternativen på svarsskala från "Stort inflytande" = 4 till "Inget inflytande" = 0. Kategorierna kommunens högsta tjänsteman (kommundirektören) och kommunens förvaltningschefer, respektive lokala enfrågegrupper och frivilliga föreningar har i denna framställning lagts samman. Källa: VG06

Vissa storlekseffekter tycks dock finnas. Kommunstyrelsens ordförande anses ha en starkare ställning ju större kommunen ifråga är. Och journalisterna upplevs definitivt som mäktigare i större kommuner. Just journalisterna är den aktörskategori där skillnaderna mellan kommuner av olika storlek är som allra störst.

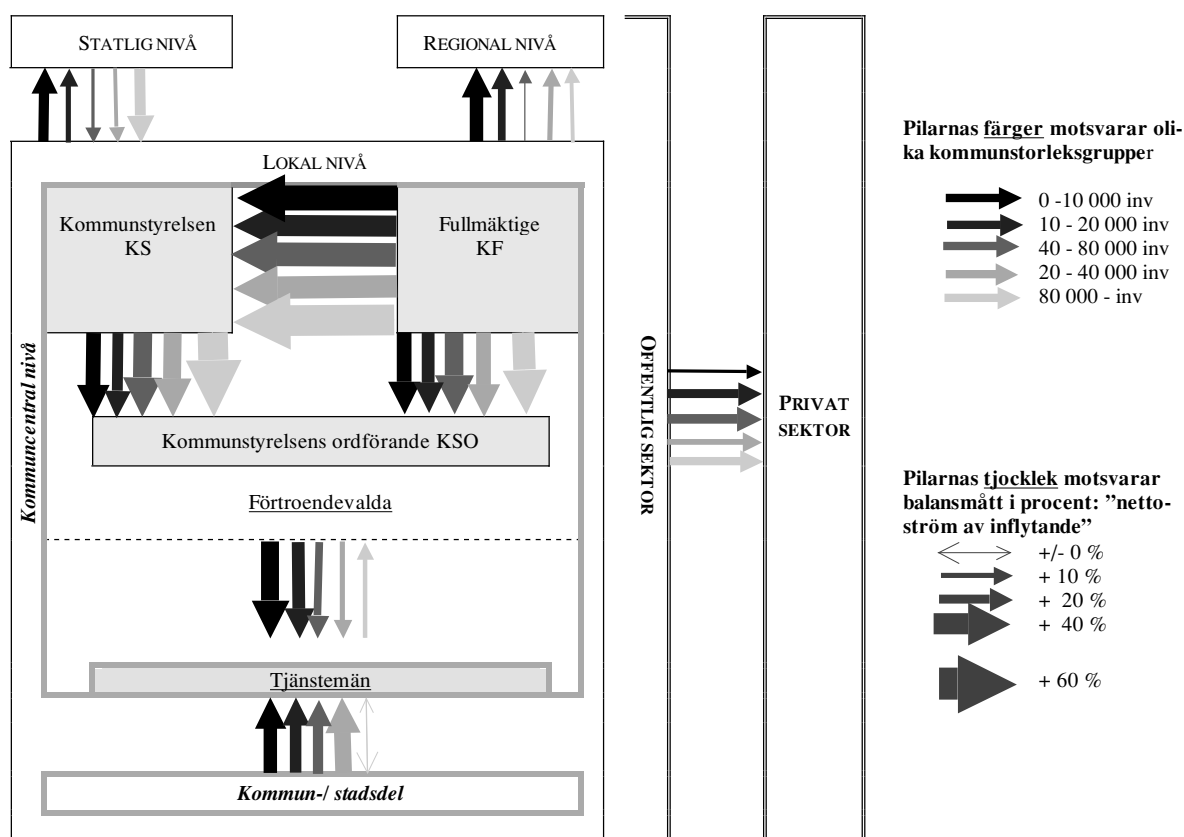
Vad gäller förvaltningschefer och kommundirektörer så har de en något starkare position i mindre kommuner. Grannkommunerna har också sitt starkaste inflytande i små kommuner, liksom kyrkan.

Bland aktörer vars relativa maktposition inte tycks påverkas av kommunstorlek kan nämnas fullmäktige, näringslivet, regionala organ, nämndordförande och föreningslivet. Inte heller den enskilde fullmäktigeledamotens upplevelse av den egna makten varierar mellan kommuner av olika storlek.

I enkäten ställdes även frågor som avsåg att fånga upp vilka maktförskjutningstrender som politikerna har uppfattat under det senaste decenniet. (Figur 15) På denna fråga bekräftas tidigare forskning som visar på en elitisering av den kommunala politiken. (David Karlsson 2006) Överlag anser västragötalandspolitikerna att makt förflyttats från fullmäktige till kommunstyrelsen och framför allt dess ordförande. Inom kommunerna har den centrala kommunnivån stärkts på kommundelarnas bekostnad, den regionala nivån har vunnit inflytande från den lokala och tjänstemän har fått större makt på de förtroendevaldas bekostnad. Någon omfattande maktförskjutning mellan lokal och nationell nivå, liksom mellan privat och offentlig sektor, finns emellertid inte.

FIGUR 15

## Kommunstorlek och maktförskjutningar mellan lokala aktörer



*Kommentar:* I figuren återges balansmått för hur kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "Kan Du kort beskriva de förskjutningar av inflytande som har skett under de senaste tio åren bland de olika lokala aktörerna? Markera i vart och ett av följande par av aktörer vilken aktör som enligt Din uppfattning har fått relativt sett mer inflytande" genom att ta ställning till de i grafen uppräknade svarsalternativen på en sjugradig svarsskala från "Mycket mer" inflytande för den ena aktören till "Mycket mer" inflytande till den andra. Balansmättet illustreras med en pil, där pilens tjocklek är proportionellt till hur många fler procent av de svarande som anser att makt förflyttats i pilens riktning än i motsatt riktning. Källa: VG06

I vissa av dessa förskjutningstrender finns tydliga skillnader mellan kommuner av olika storlek. Den elitisering som nämndes ovan kan iaktas generellt, men den är som starkast i de större kommunerna, i synnerhet med avseende på kommunstyrelseordförandens roll.

Tjänstemännens stärkta ställning är mest påtaglig i de minsta kommunerna, och det är också här som man upplever att den regionala nivån fått mer makt på kommunernas bekostnad. I kommuner större än 20 000 invånare så lutar man mer åt att det lokala på senare tid stärkts på det nationellas bekostnad, medan man i de mindre kommunerna anser tvärtom.

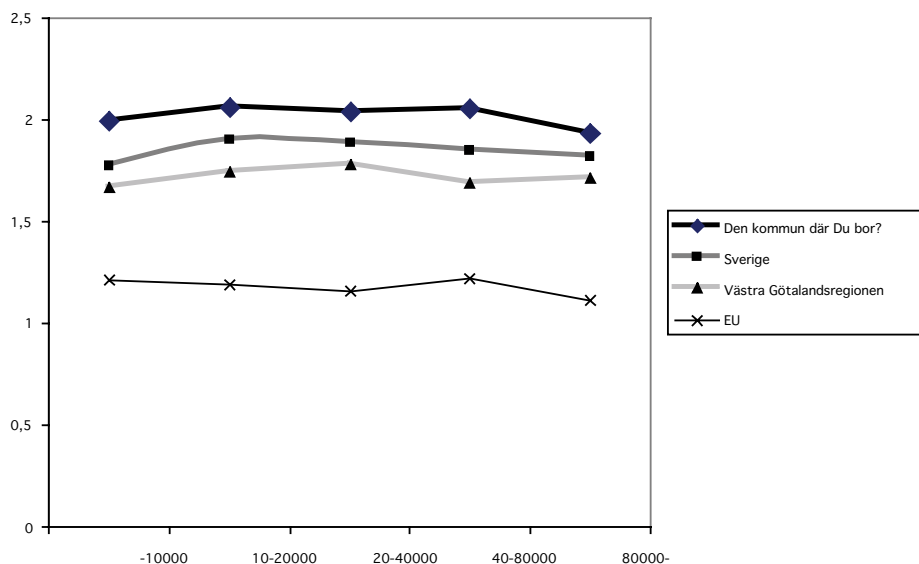
## En summering

Det är nu dags att sammanfatta och värdera de olika resultat som vi hittills redovisat vad gäller kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv. (Figur 17) Det första ordet går till kommunpolitikerna själva. Anser de förtroendevalda att demokratin fungerar som bäst i större eller mindre kommuner?

I enkäten fick man göra en allmän bedömning av tillståndet för demokratin i den egna kommunen och på övriga samhällsnivåer. (Figur 16) Det visar sig här att det inte finns några skillnader mellan kommuner av olika storlek vad gäller hur deras politiker bedömer dessa nivåers demokratiska kvaliteter. I alla storleksgrupper är det dessutom så att politikerna bedömer demokratin funktion i den egna kommunen som något bättre än i Sverige som helhet, en nivå som i sin tur har något högre nöjdhetsiffror än vad den regionala nivån har. Betydligt mindre nöjda är man i alla kommuner med EU:s demokrati.

### Kommunstorlek och politikers nöjdhets med demokratin

FIGUR 16



*Kommentar:* I grafen återges medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i:" de i grafen uppräknade svarsalternativen, och svaren angavs på en svarsskala från "Mycket nöjd" = 3 till "Inte alls nöjd" = 0.

FIGUR 17

**Summering – kommunstorlekseffekter på den lokala demokratins praktik**

Valdemokratins funktion, partier, representation, parlamentarism	Makt och konflikter, attityder till demokratin i kommunen	Samtal, kontakter, politikers arbete
<i>Ökar med växande kommunstorlek</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Andelen "partiombud", dvs politiker som följer partilinjen snarare än eget omdöme och väljarmajoriteten (P)</li> <li>– Rekryteringsunderlaget för förtroendevalda (B)</li> <li>– Invandrades representativitet (men först vid höga invånarantal) (SE)</li> <li>– Könsrepresentativitet (SE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Konflikter mellan och inom partier (P)</li> <li>– Partikonkurrensen i valen (P)</li> <li>– Maktförskjutning de senaste tio åren: mot den lokala politiska eliten (B)</li> <li>– Inflytande för ledande politiker och journalister (B)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politikers kontakter med politiker-kollegor, förvaltningschefer, journalister, organisationsföreträdare (B)</li> <li>– Politikernas arbetstid (B)</li> <li>– Antal invånare per förtroendevald (B)</li> <li>– Politikers samtal: Principdiskussioner fler på sakfrågors bekostnad (B)</li> <li>– Antal forum för politisk debatt (B)</li> </ul>
<i>Påverkas ej av kommunstorlek</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Andelen politiker som inkluderar kommundel, generation, kön, och kollegor i sitt representationsfokus (I)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inflytande för flertalet lokala aktörer: KS, KF, enskilda fullmäktigeledamöter, näringslivet m fl (B)</li> <li>– Den nationella delen av partiets inflytande på lokal nivå (P)</li> <li>– Maktförskjutning de senaste tio åren: mellan offentligt/privat (B)</li> <li>– Politikers syn på folkomröstningar (B)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politikers nöjdhet med demokratins kvalitet i kommunen och på övriga samhällsnivåer (B)</li> <li>– Antal medborgarkontakter per politiker (B)</li> <li>– Konflikter tjänstemän – politiker (B)</li> </ul>
<i>Minskar vid växande kommunstorlek</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Andelen politiker som inkluderar en organisation i sitt representationsfokus (B)</li> <li>– Andelen politiker från högre samhällsskikt som inkluderar samhällsklass i sitt representationsfokus (I)</li> <li>– Klassrepresentativitet (SE)</li> <li>– Åsiktsrepresentativitet (enligt tidigare forskning)</li> <li>– Lokala partiets genomsnittliga väljarandel (B)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Oppositionens inflytande (B)</li> <li>– Konflikt mellan kommundelar (undantag: storstäder) (B)</li> <li>– Inflytande: Partiets kommunorganisation (P), ledande tjänstemän, grannkommuner, kyrkan (B)</li> <li>– Maktförskjutning de senaste tio åren: mot tjänstemännen (på politikens bekostnad) och mot nationell och regional nivå (på den lokala nivåns bekostnad) (B)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Antal politikerkontakter per invånare (B)</li> <li>– Politikers kontakter med kommundirektör och näringslivsföreträdare (B)</li> <li>– Antal uppdrag per förtroendevald (B)</li> <li>– Andelen "förtroendemän", dvs politiker som följer egen övertygelse snarare än partilinjen och väljarmajoriteten (P)</li> </ul>

*Kommentar:* Förkortningarna i figuren anger om sambandet är kontrollerat för relevanta socioekonomiska faktorer (SE), parti (P), relevanta individuella egenskaper (I) – eller endast betecknar ett bivariat samband (B).

## Demokratiska stordriftsfördelar?

Låt oss här stanna upp och värdera i vilken grad kommunernas demokratiska praktik fungerar bättre eller sämre beroende på kommunstorlek. Som vi nyss sett kan inte politikerna själva bidra med svar på denna fråga. Förmodligen bland annat på grund av att "demokratin" är ett så vitt begrepp som innefattar en rad aspekter av vilka somliga står i motsatsställning till varandra. För att kunna värdera de empiriska resultaten krävs att vi kopplar resultaten till de idealtypiska demokratimodeller som tidigare presenterats.

Den lokala demokratins praktik ur ett politikerperspektiv är av naturligt skäl nära förknippat med valdemokratins. Några resultat i kapitlet ger emellertid kunskap som rör även andra demokratiska perspektiv:

**Deltagardemokrati:** Allt tyder på att möjligheterna för den enskilde medborgaren att själv kontakta, och föra en dialog med, sina politiker är bättre i mindre kommuner. Men man kan därmed inte dra slutsatsen att politiker i större kommuner är avskärmade från medborgarna. En politiker i en stor kommun samtalar med lika många medborgare i sin roll som politiker som kollegorna i de minsta kommunerna. I större kommuner agerar medborgarna relativt sett oftare kollektivt än enskilt, och vi har också sett att politiker i större kommuner har fler kontakter med frivilligorganisationer och enfrågorörelser. Vad gäller direktdemokrati så är politikernas ovilja mot folkomröstningsinstrumentet är stark överlag, och ingen skillnad går att finna på denna punkt som kan förklaras av kommunstorlek.

**Deliberativ demokrati:** När politikerna i projektets enkät bedömer kvaliteten i det politiska samtalet i kommunen är skillnaderna mellan kommuner av olika storlek inte markant, men ett mönster utkristalliserare sig trots allt där i synnerhet de minsta kommunerna utmärker sig.

Utan tvekan är det så att politikerna bedömer att principdiskussionerna i det politiska samtalet tenderar att öka på sakfrågornas bekostnad ju större en kommun blir. Och i de allra minsta kommunerna ger politikerna uttryck för att det är där som samtalet som mest präglas av ovilja att introducera nya perspektiv, och lokala och akuta problem tas upp snarare än långsiktiga nationella. Vad gäller frågan om det i kommunen finns många forum där dessa samtal kan föras står det också helt klart att förutsättningarna för en aktiv samtalsdemokrati är bättre i större kommuner.

Utifrån en deliberativ-demokratisk position tyder därför ingenting på stora kommuner skulle vara i en sämre sits än mindre. Snarare tvärtom: de minsta kommunerna har – ur politikernas perspektiv – de sämsta förutsättningarna för en god samtalsdemokrati.

**Valdemokrati:** På en lång rad indikatorer har vi funnit att de valdemokratiska institutionerna förändras ju ju större kommunen blir. Majoritetsstyret är starkare, oppositionens inflytande svagare och konfliktlinjerna mellan partierna är skarpare i större kommuner. Ju större kommunen är desto oftare kommunicerar kommunpolitiker med sin lokala partiledning och ju mer lutar man sig på partilinjerna snarare än den egna övertygelsen när man tar ställning i principfrågor. Ju större kommunen är desto mer avtar förekomsten av politiker som ser sig som företrädare för utomparlamentariska organiserade sårintressen. Man är alltså i högre grad partirepresentant och ser sig inte som bärare av ett personligt mandat.

Vad gäller representativitet tyder resultaten på att kvinnor och utlandsfödda har lättare att nå politiska poster i större kommuner. Däremot tenderar klassrepresentativiteten att gå i motsatt riktning.

Tidigare forskning tyder på att åsiktsrepresentativiteten, det vill säga överensstämmelsen mellan väljarnas och de valda politikernas hållningar i centrala politiska frågor, är högre i mindre kommuner. Ur ett nyttoperspektiv skulle man kunna dra slutsatsen att väljarnas preferenstillfredsställelse skulle bli högst i små kommuner där invånarna är så lika som möjligt. Men små homogena demos riskerar också att skapa negativa effekter i brist på öppenhet för nya perspektiv och alternativa livsstilar, vilket knappast gläder vänner av en pluralistisk liberal valdemokrati.

På rekryteringssidan framgår klart att man i små kommuner upplever det problematiskt att finna kandidater som kan åta sig de kommunala uppdragen, medan detta problem är betydligt mindre i större kommuner. När rekryteringsunderlaget är större ökar dessutom möjligheterna för partierna att finna kompetenta kandidater som representerar de grupper som partiet finner lämpligt.

Kommunpolitikerna i större kommuner är visserligen färre i förhållande till invånarantalet, men de arbetar i gengäld desto mer – något som också framgår av att de har en större kontaktyta mot andra lokala aktörer. Politiker i större kommuner är således mer aktiva, och mer informerade.

I små kommuner upplever man i högst grad att makt flyttats ur de folkvalda politikernas händer och överförs till tjänstemän, och till regional och nationell nivå. Detta måste tolkas som att man i större kommuner stått bättre rustade att stå emot de påfrestningar som den lokala demokratin utsatts för under senare år. Däremot går det att skönja en tydligare elitisering inom politiker kåren i större kommuner. Det är också här som kommunstyrelsens ordförande upplevs ha starkast ställning.

**Kort sagt:** Även om inte resultatet är helt entydigt så verkar effekterna av kommunstorlek på demokratin ur ett politikerperspektiv vara, att ju större en kommun blir desto bättre är förutsättningarna för den liberala demokratin. Större kommuner ger valdemokratins institutioner styrka att klara av de krav som den liberala demokratin ställer.

Om man stödjer den liberala valdemokratins principer, där livaktig ideologisk debatt, majoritetsstyre, partikonkurrens och ansvarsutkrävande står som centrala värden finns det därför, ur ett politikerperspektiv, anledning att tala om demokratiska stordriftsfördelar. Economy of scale är inte endast relevant i kommunens serviceproduktion utan även i dess folkstyre.

## APPENDIX 1

## Sveriges kommuner – storlek och tätortsgrad

*Kommentar:* Tabellen redovisar hur Sveriges kommuner grupperar sig efter storlek (befolkning 2005) och tätortsgrad (andelen av befolkningen som bor i tätort år 2000). Kommuner i Västra Götaland är markerade med fetstil.

Tätortsgrad	Antal invånare									
	– 10 000		10 000–20 000		20 000–40 000		40 000–80 000		80 000–	
<b>–50</b>	Essunga Berg Bjurholm Bräcke Dorotea Lekeberg Nordanstig Pajala	Ragunda Robertsfors Sorsele Vilhelmina Ydre Åre Årjäng Överkalix	Orust Tanum Vårgårda Borgholm Sunne Torsby							
<b>50–70</b>	Bollebygd Dals-Ed Färgelanda Grästorp Gullspång Herrljunga Mellerud Töreboda Aneby Arjeplog Boxholm Eda Gnesta Högsby Kinda Malå Nordmaling	Norsjö Ockelbo Skinskatteberg Storfors Storuman Torsås Valdemarsvik Vansbro Vindeln Vingåker Vännäs Åsele Älvdalen Ödeshög Örkelljunga Övertorneå	Bengtstors Götene Lilla Edet Munkedal Strömstad Svenljunga Tjörn Vara Alvesta Askersund Båstad Hagfors Heby Hylte Härjedalen Hörby Ålmhult	Krokomb Ljusdal Mörbylånga Ovanåker Rättvik Simrishamn Sjöbo Smedjebacken Strömsund Svalöv Säfte Säter Söderköping Tingsryd Tomelilla Ånge	Kungälv Mark Ulricehamn Arvika Bollnäs Ekerö Enköping Hudiksvall	Kramfors Laholm Ljungby Sala Sollefteå Tierp Värmdö Östhammar	Gotland Norrtälje			
<b>70–90</b>	Hjo Karlsborg Sotenäs Arvidsjaur Emmaboda Gnosjö Grums Habo Hällefors Jokkmokk Kungsör Laxå Lessebo	Ljusnarsberg Markaryd Mullsjö Munkfors Norberg Nykvarn Orsa Perstorp Uppvidinge Vadstena Älvkarleby Älvsbyn	Lysekil Skara Tibro Tidaholm Tranemo Åmål Arboga Bromölla Degerfors Eksjö Fagersta Filipstad Flen Forshaga Gagnef Gällivare Hallsberg Hallstahammar Haparanda Hedemora Hofors Hultsfred Håbo Höör	Kalix Kil Klippan Kumla Leksand Lycksele Malung Mönsterås Nora Nybro Olofström Osby Skurup Svedala Sävsjö Sölvesborg Timrå Tranås Trosa Vaggeryd Vaxholm Vimmerby Åtvidaberg Östra Göinge	Ale Alingsås Falköping Härreda Lerum Lidköping Mariestad Stenungsund Vänersborg Avesta Boden Eslöv Falkenberg Finspång Gislaved Härnösand Höganäs Karlshamn Katrineholm Kiruna Kristinehamn Kävlinge Köping	Lindesberg Ludvika Mjölby Mora Nynäshamn Nässjö Oskarshamn Ronneby Sandviken Sigtuna Staffanstorps Strängnäs Söderhamn Trelleborg Upplands-Bro Vallentuna Vetlanda Värnamo Västervik Ystad Ängelholm Österåker	Skövde Uddevalla Falun Hässleholm Kalmar Karlskrona Kristianstad Kungsbacka Luleå Motala Nyköping Piteå Skellefteå Varberg Växjö Örnköldsvik Östersund	Borås Eskilstuna Halmstad Jönköping Karlstad Linköping Norrköping Sundsvall Umeå Uppsala Örebro		
<b>90–100</b>			Öckerö Bjuv Burlöv Hammarö Lomma Oxelösund Salem Surahammar Åstorp		Partille Danderyd Karlskoga Landskrona Sundbyberg Upplands-Väsby Vellinge		Mölnadal Trollhättan Borlänge Botkyrka Haninge Järfälla Lidingö Sollentuna Solna Tyresö Täby	Göteborg Gävle Helsingborg Huddinge Lund Malmö Nacka Stockholm Södertälje Västerås		

## APPENDIX 2:

## Svar och bortfall i enkät till fullmäktigeledamöter i Västra Götaland 2006 (VG06)

	Antal	Procent av netto- populationen	Procent svarande****
Bruttopopulation*	2 146	100,7	
Nettopopulation**	2 132	100,0	
Inkomna svar totalt	1 357	63,6	
– varav ifyllda enkäter	1 330	62,4	
– ej ifyllda enkäter***	23	1,1	
<b>SKL:s kommuntyper</b>			
Storstäder	81	3,8	58,0
Förortskommuner	451	21,2	64,7
Större städer	115	5,4	67,0
Pendlingskommuner	215	10,1	56,3
Glesbygdskommuner	41	1,9	53,7
Varuproducerande kommuner	370	17,4	67,3
Övr kommuner, > 25 000 inv.	321	15,1	66,0
Övr kommuner, 12 500–25 000 inv.	203	9,5	62,1
Övr kommuner, < 12 500 inv.	335	15,7	54,9
<b>Partiföreträdare</b>			
Vänsterpartister	145	6,8	62,1
Socialdemokrater	747	35,0	61,0
Miljöpartister	79	3,7	64,6
Centerpartister	293	13,7	62,5
Folkpartister	240	11,3	68,3
Kristdemokrater	190	8,9	62,1
Moderater	344	16,1	61,9
Övriga partier och obundna	94	4,4	58,5

\* ordinarie ledamöter i kommunfullmäktige i kommun inom Västra Götaland april 2006 enligt kommunernas egna förteckningar och adresslistor.

\*\* Bruttopopulationen minus personer med ändrad eller okänd adress.

\*\*\* Svarsvägran pga tidsbrist, tomma enkäter utan motivering, sjukdom.

\*\*\*\* Andel ifyllda enkäter.





## 4

DAVID KARLSSON

# Kommunpolitikerna om indelningsförändringar

De förtroendevalda är till syvende och sist den kommunala demokratins stöttepelare. Politikernas uppfattningar om frågor som kommunstorlek, flernivådemokrati, kommunala samarbetsformer etc kan ge viktig information kring förutsättningarna för eventuella framtida förändringar av den svenska kommunindelningen. Alla data i detta kapitel hämtas från enkäten till fullmäktigeledamöter i Västra Götaland 2006.

Vi kan börja med att konstatera att kommunindelningarnas tid förmodligen är förbi i Västra Götaland, åtminstone med demokratiförbättring som argument. Bara 9 procent av fullmäktigeledamöterna i länet instämmer i att demokratin skulle förbättras om kommunen delades. Endast i en kommun (Gullspång) närmar sig åsikten att demokratin främjas vid kommunindelning en majoritet. I ytterligare tre (Herrljunga, Munkedal, Bengtsfors) överstiger opinionen för kommunindelning 20 procent. I övriga 45 kommuner är åsikten betydligt ovanligare.

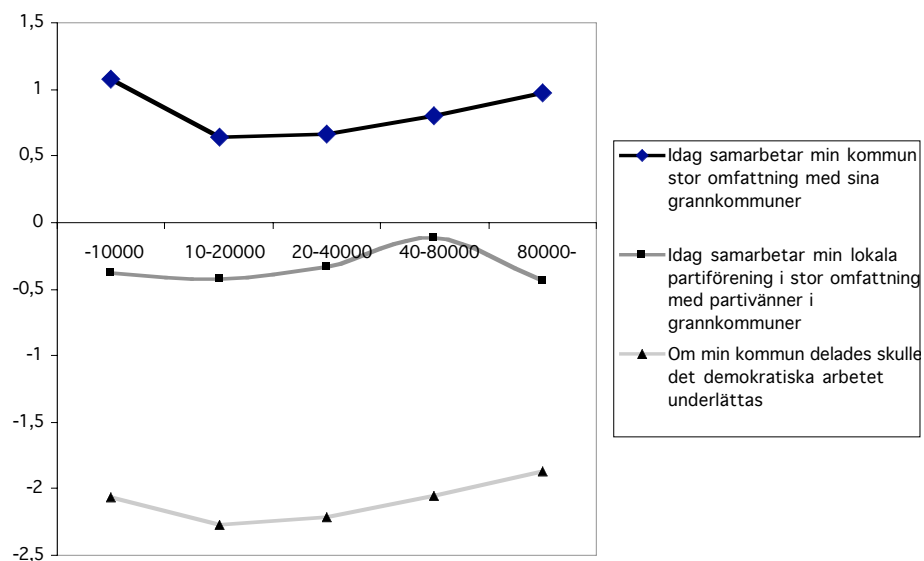
I frågan om *kommundelning* är det alltså snarare geografiska förklaringar som hjälper oss att förstå svaren, och detta förklaringsperspektiv återkommer när vi studerar mellankommunal *samverkan* och åsikter om *kommunsammanslagningar*. Tillfrågade om hur aktivt den egna kommunen samarbetar med andra, och om den lokala partiföreningen samarbetar med partivännerna i grannkommunerna, så ger västragötalandspolitikerna mycket varierande svar beroende på var de befinner sig. (Figur 1) I fyra kommuner (Mellerud, Töreboda, Mariestad och Trollhättan) instämmer varenda svarande i att kommunen samverkar i stor omfattning med grannkommuner medan två tredjedelar av politikerna i Herrljunga och Svenljunga tar avstånd från det påståendet.

Trots denna spridning råder inga stora skillnader mellan kommuner av olika storlek vad gäller graden av samverkan med andra kommuner, varken mellan kommunorganisationer eller mellan partiorganisationer. Det är dock

i de minsta och de största kommunerna som man uppger att det interkommunala samarbetet är som mest omfattande.

FIGUR 1

### Kommunstorlek, mellankommunala relationer och inställning till kommunindelning

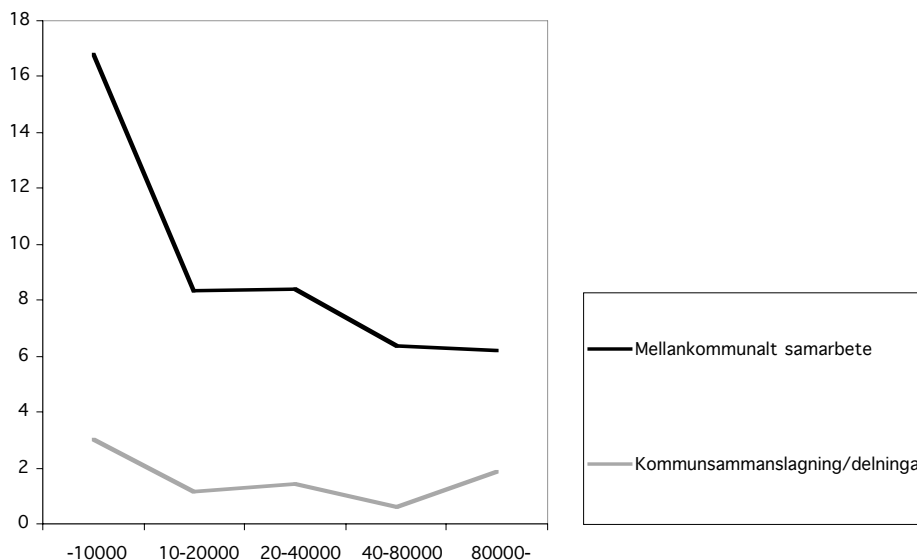


Kommentar: I grafen återges medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de ställer sig till de i grafen uppräknade svarsalternativen på svarsskala från "Stämmer helt" = 3 till "Stämmer inte alls" = -3.

Om man istället frågar politikerna om hur ofta frågor kring mellankommunalt samarbete och indelningsförändringar *diskuteras* i kommunen så får man lite större storleksskillnader. Det visar sig här (Figur 2) att både kommunsammanslagningar och, i synnerhet, mellankommunalt samarbete är betydligt oftare på tapeten i de allra minsta kommunerna. Den genomsnittlige västgötalandspolitikerna har upplevt att mellankommunalt samarbete diskuterats i de organ där man själv är ledamot (inklusive fullmäktige) 9,5 gånger under den senaste mandatperioden, och indelningsförändringar 1,5 gånger. I båda dessa fall är det dessutom tre kommuner i länets nordvästra hörn (Töreboda, Mariestad och Gullspång) som kraftigt drar upp medelvärdet.

## Kommunstorlek och hur ofta mellankommunalt samarbete och indelningsfrågor diskuteras

FIGUR 2



*Kommentar:* I grafen återges medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "Hur ofta under den senaste mandatperioden har följande frågor diskuterats och handlagts i de kommunpolitiska organ där Du är ledamot?" för de i grafen uppräknade svarsalternativen på en sjugradig svarsskala från "Ingen gång" = 0 till "Flera gånger i veckan" = 100. Medelvärdena motsvarar därför i grova drag antalet gånger per år som frågorna har diskuterats. Källa: VG06

Slutligen närmar vi oss pudelns kärna: hur ser våra lokala politiker på framtida kommunsammanslagningar? För att ta reda på det fick västragötalandspolitikerna besvara ett frågebatteri med en mycket speciell utformning (se Tabell 1 nedan). Först fick de överväga en rad alternativa konsekvenser som en kommunsammanslagning skulle kunna ha för den egna kommunen. De tio möjliga utfallsrummen var formulerade så att effekterna skulle kunna dra åt antingen det negativa eller det positiva hållet. Möjligheten att en kommunsammanslagning inte skulle innebära någon förändring fanns också med.

Syftet med detta upplägg var att de svarande grundligt skulle ha tänkt igenom de vanligaste farhågorna och förhoppningarna som tidigare har knutits till indelningsförändringar, innan de själva satte ner foten och uttryckte sin egen åsikt i frågan. Sist ombads politikerna ange vilka av de tio aspekterna som man ansåg vara viktigast vid sitt eget slutliga ställningstagande till framtida sammanslagningar.

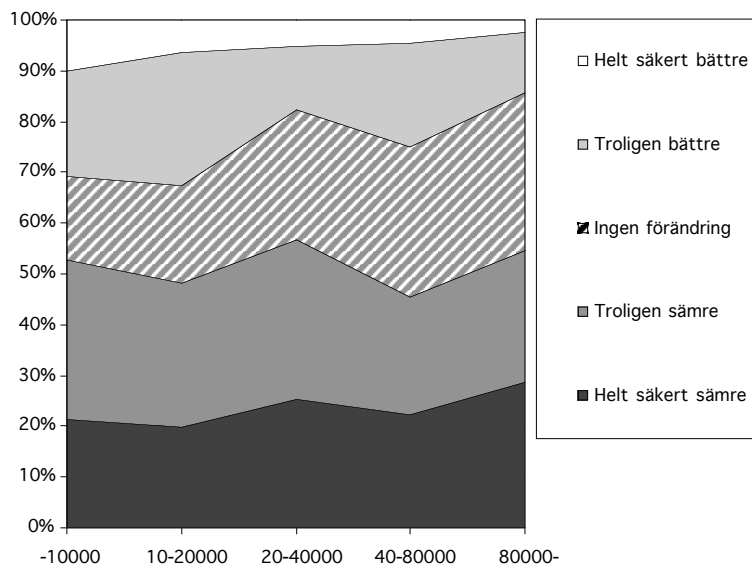
Sammanlagt anser 52 procent av politikerna i Västra Götaland att en sammanslagning skulle leda till en "sämre kommunal situation". 23 procentenheter av dessa är helt säkra på sin sak medan 29 nöjer sig med "troligen". 26 procent är dock positiva till sammanslagningar, och av dem är 7 procentenheter säkra. 23 procent spår att en sammanslagning inte skulle innebära någon förändring för kommunen.

Om vi jämför kommuner i olika storleksgrupper (Figur 3) finner vi att de positiva överstiger 30 procent i kommuner med färre än 20 000 invånare, men att den andelen sedan minskar med folkmängden. Det beror i och för sig inte på att motståndet mot sammanslagningar skulle vara hårdare i större kommuner utan på att andelen som anser att en kommunsammanslagning

skulle ha neutrala konsekvenser stiger. I alla storleksgrupper ligger det aktiva motståndet på omkring 50 procent.

FIGUR 3

### Kommunstorlek och politikernas konsekvensanalys till framtida kommunsammanslagning



*Kommentar:* I grafen återges andelar för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "Nedan följer ett antal förslag på konsekvenser kring vad som skulle hända om Din kommun slogs samman med någon eller några av grannkommunerna. Frågorna är arrangerade som motsatspar. Ange vilket alternativ i var och ett av paren Du tror är mest sannolikt, eller om du inte tror på någon förändring." Det motsatspar bland totalt elva som illustreras i grafen löd "En sammanslagning skulle leda till: I ... en kommunal situation som jag personligen anser vore bättre än idag" respektive "II ... en kommunal situation som jag personligen anser vore sämre än idag". Svaren angavs på en femgradig skala enligt vad som anges i grafen. Källa: VG06

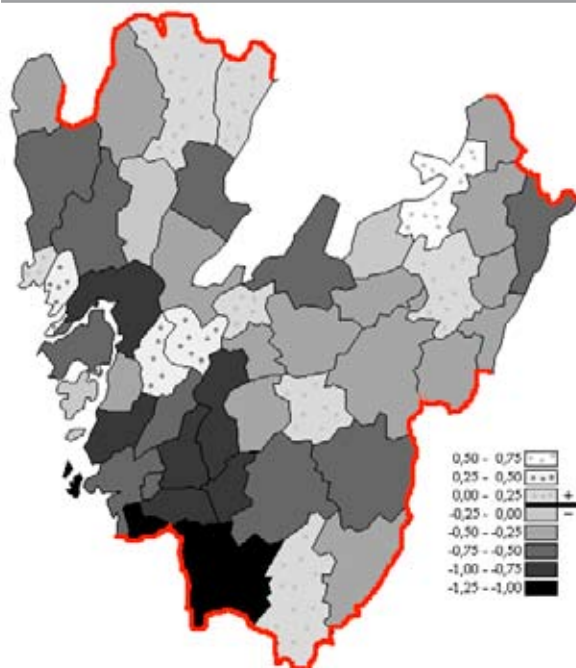
Men de viktigaste förklaringarna till variationerna mellan kommunerna hänger av allt att döma mindre samman med kommunstorlek utan beror på lokala debatter. Det illustreras tydligt om vi istället för att aggregera regionens kommuner i tabeller studerar politikeropinionerna som mönster på en karta (Figur 4). Som vi noterat ovan är man i det nordöstra hörnet av regionen upptagen med en interkommunal diskussion, och det är i Mariestad som vi hittar de mest positiva politikerna. Här är hela 78 procent av de svarande övertygade om att kommunen skulle gå en positiv framtid till mötes om den slogs samman med någon av grannkommunerna. Noteras bör dock att Marie-stads tilltänkta partners har en betydligt ljummare inställning.

Grannkommunerna Bengtsfors/Åmål, Lysekil/Sotenäs respektive Trollhättan/Lilla Edet tycks också ha förutsättningar att närma sig varandra. I Lysekil, Lilla Edet och Herrljunga är en majoritet uttalat positiva.

Å den andra sidan märker vi att de mest skeptiska kommunerna i regionen återfinns i sydväst, i Göteborgsregionens (GR:s) utkanter. GR är ett av landets mest aktiva kommunala samarbetsområden och man kan välja att tolka dessa kommuners särskilt stora skepsis mot sammanslagningar som att man tycker detta samarbete är fullgott, alternativt att man har fått övernog med samarbete redan.

## Inställning till kommunsammanslagning – Västra Götaland

FIGUR 4



*Kommentar:* Ju ljusare gråton desto mer positiv är kommunens politiker till kommunsammanslagning. Kommuner där man genomsnittligt är mer positiv än negativ markeras med prickar. I grafen återges medelvärden för kommunpolitiker i Västra Götalands 49 kommuner efter hur de svarat på frågan "Nedan följer ett antal förslag på konsekvenser kring vad som skulle hända om Din kommun slogs samman med någon eller några av grannkommunerna. Frågorna är arrangerade som motsatspar. Ange vilket alternativ i var och ett av paren Du tror är mest sannolikt, eller om du inte tror på någon förändring." Det motsatspar bland totalt elva som illustreras i grafen löd "En sammanslagning skulle leda till: I ... en kommunal situation som jag personligen anser vore bättre än idag" respektive "II ... en kommunal situation som jag personligen anser vore sämre än idag". Svaren angavs på en femgradig skala: "Helt säkert I" = 2, "Troligen I" = 1, "Ingen förändring" = 0, "Troligen II" = -1 samt "Helt säkert II" = -2. Värdet 0 är således en neutral position och värden över 0 anger att kommunens politiker är mer positiva än negativa till kommunsammanslagningar. Källa: VG06

Hur ser då politikerna på de sakargument som förekommit i debatten? (Tabell 1) Om vi först ser till vad som skulle kunna vara positivt med en sammanslagning så verkar många politiker vara övertygade om att den kommunala ekonomin skulle påverkas mer positivt än negativt. 41 procent tror på gynnsamma effekter mot 22 som spår negativa följder. Likaså tror man att kommunens servicekvalitet skulle förbättras (39 mot 22). På de flesta andra punkter ger dock balansmättet vid handen att det är fler som spår negativa följder än de som tror på fördelaktiga konsekvenser. Lägg dock märke till att typvärdet för de flesta alternativen är "ingen förändring" och att det bara är för ett par av de uppräknade tio aspekterna som en majoritet av de svarande spår negativa konsekvenser. Allra vanligast är att man fruktar konflikter mellan den nybildade kommunens delar (65 procent).

De aspekter som politikerna därutöver tycks ha de största farhågorna för är riskerna för att medborgarna skulle bli missnöjda (53 procent), och att dessa skulle få svårare att kontakta politiker (43 procent). Hela 46 procent tror också att det interkommunala samarbetet fortsatt skulle vara nödvändigt, även efter en kommunsammanslagning. Det behöver i och för sig inte entydigt betraktas som en nackdel.

Vad gäller möjligheterna att rekrytera medborgare till förtroendeuppdrag, liksom möjligheterna för massmedia att bevaka kommunpolitiken, tycks det

råda en 50/50-opinion. Politikerna fick även ta ställning till hur en sammanslagning skulle påverka det egna partiet och den egna karriären. Möjligen skulle man kunna anta att om det egna partiet skulle riskera att få en lägre väljarandel i en storkommun, eller om en förtroendevals chans att bli omvald skulle minska, så skulle detta kunna avskräcka en del. Det är naturligtvis svårt att fånga ärliga meningar i sådana delikata ämnen i en frågeundersökning, men om man formulerar det som en allmän konsekvensbedömning så kanske vi trots allt kan tro på politikernas utsagor på denna punkt.

Det tycks som om att det faktiskt är något fler politiker som bedömer att den egna omvalschansen skulle öka, och att partiets väljarandel skulle öka, vid en sammanslagning än som tror att motsatsen skulle bli fallet. Den första effekten är förvisso i mycket avhängig av den senare.

TABELL 1

**Konsekvenser av kommunsammanslagningar – politikernas bedömning**

Nedan följer ett antal förslag på konsekvenser kring vad som skulle hända om Din kommun slogs samman med någon eller några av grannkommunerna. Frågorna är arrangerade som motsatspar. Ange vilket alternativ i var och ett av paren Du tror är mest sannolikt, eller om Du inte tror på någon förändring.

		En sammanslagning skulle leda till ...						
I		Helt säkert I	Troligen I	Ingen förändring	Troligen II	Helt säkert II	II	
A	... att kommunen skulle klara att sköta hela sin verksamhet på egen hand	9	20	25	30	16	... att kommunen fortsatt skulle behöva samarbeta med grannkommuner	
B	... att den kommunala ekonomin skulle påverkas gynnsamt	8	33	37	17	5	... att den kommunala ekonomin skulle påverkas negativt	
C	... att möjligheterna att ge medborgarna en service med hög kvalitet skulle öka	7	32	38	18	4	... att möjligheterna att ge medborgarna en service med hög kvalitet skulle minska	
D	... små eller inga konflikter mellan den nya kommunens delar	2	15	19	49	16	... stora konflikter mellan den nya kommunens delar	
F	... inga reella problem för medborgare att kontakta politiker	4	13	39	33	11	... att det skulle bli alltför svårt för medborgare att kontakta politiker	
G	... att massmediers förutsättningar att bevaka kommunpolitiken skulle förbättras	2	12	62	19	5	... att massmediers förutsättningar att bevaka kommunpolitiken skulle försämrans	
H	... större partiorganisationer där det är lättare att rekrytera politiskt förtroendevalda	4	23	42	24	7	... att det skulle bli svårare att rekrytera förtroendevalda	
I	... att min möjlighet att fortsätta som förtroendevald skulle vara stor	8	19	49	19	5	... min möjlighet att fortsätta som förtroendevald skulle minska	
J	... mitt parti skulle vinna väljarandelar	3	18	65	12	2	... att mitt parti skulle förlora väljarandelar	
K	... att medborgarna i min kommun blir nöjda	2	12	34	40	13	... att medborgarna i min kommun blir missnöjda	
L	... en kommunal situation som jag personligen anser vore bättre än idag	6	19	23	29	23	... en kommunal situation som jag personligen anser vore en sämre än idag	

M. Rörande Ditt eget personliga ställningstagande (delfråga L ovan): vilket av de föregående frågeställningarna (A-J) anser Du vara viktigast i Ditt ställningstagande. (Ange endast ett svar):

	A	B	C	D	E*	F	G	H	I	J	K
Alla	9	18	32	14	0,2	8	0,6	3	0,9	1,5	13
Positiva	9	32	48	1	0,6	0,9	0,6	2	0,3	1	4
Negativa	7	10	23	24		13	0,8	3	0,6	1	18

*Kommentar:* i tabellen återges frågorna exakt som de ställdes upp i enkätformuläret, men här har svarsrutorna ersätts av svarsfrekvenser som summerar till 100 procent radvis. De två sista raderna fanns inte i enkäten utan består av frekvenser för fråga M uppdelat på de politiker som på fråga L gav positivt respektive negativt svar angående egen attityd till kommunsammanslagning. Alternativ E fanns på grund av en sen redigering inte med bland argumenten i frågeformuläret, men ändå fann 0,2 procent av de svarande detta vara det viktigaste argumentet... Källa: VG06.

När politikerna själva får ange vilken av de tio aspekterna som varit viktigast i deras ställningstagande är det ett av argumenten som står ut: möjligheterna att ge kommunmedborgarna bättre service. Var tredje politiker ser denna fråga som den avgörande, 48 procent av dem som har en positiv syn på sammanslagningar anser att servicekvaliteten är viktigast, och 23 procent av de negativa. Det näst vanligaste svaret rör den kommunala ekonomin som nära var femte svarande framhåller som den mest centrala aspekten – 32 procent av de positiva mot 10 procent av de negativa. Det vanligaste argumentet för de negativa är emellertid risken för konflikter, vilket nästan var fjärde sammanslagningsmotståndare framhåller. Nästan lika många är rädda för medborgarnas reaktioner.

Vad gäller argument rörande konsekvenserna för det demokratiska arbetet så framhålls dessa i mindre grad. 8 procent tar upp kontaktmöjligheterna mellan medborgare och politiker som det främsta skälet för sin hållning. Sammantaget 6 procent nämner endera den egna karriären, partiets väljarandel, rekryteringsproblematiken och massmediebevakningen som det viktigaste.

Ett annat sätt att ta reda på i vilken grad de olika argumenten hade betydelse för politikernas slutsats är att ställa upp dem som oberoende variabler i en multipel regressionsanalys (Tabell 2). Med ett sådant tillvägagångssätt så finner vi att anteciperingen av medborgarnas reaktion på en reform övertrumfar alla de uppräknade sakargumenten när det gäller att förklara hur de svarande kommit fram till sin egen position. I övrigt får vi ett liknande resultat här som i frågan där politikerna själva fick bedöma vad som varit viktigast i deras ställningstagande. Kommunens servicekvalitet, ekonomin och medborgarkontakterna är de mest centrala argumenten.

TABELL 2

**Vilka argument väger tyngst i politikernas ställningstagande till kommunindelning?**

	Modell 1	Modell 2	ß	
	B	B		
Konstant	-0,23 **	-0,03		
A. Klara sig på egen hand	-0,04	-0,02	-0,02	
B. Förbättrad ekonomi	0,24 **	0,21 **	0,17	
C. Förbättrad servicekvalitet	0,31 **	0,30 **	0,24	
D. Inga kommunedelskonflikter	0,05	0,06 *	0,05	
F. Inga problem med medborgarkontakter	0,22 **	0,21 **	0,17	
G. Massmediers förutsättningar bättre	0,05	0,04	0,03	
H. Lättare rekrytera förtroendevalda	0,11 **	0,12 **	0,09	
I. Större möjlighet för eget omval	-0,04	-0,02	-0,02	
J. Mitt parti gynnas	0,02	0,01	0,01	
K. Nöjda medborgare	0,35 **	0,36 **	0,27	
Befolkning (logaritmerad)		-0,03	-0,03	
Yta (1000 kvadratkilometer)		-0,12	-0,03	
Avstånd till Göteborg (km)		0,00 **	0,10	
Antal besök till grannkommun, affärer/nöjesskäl		0,00	-0,01	Signifikansnivåer **,001
Antal besök till grannkommun, besöka vänner		0,00	0,00	*,05
Justerat R <sup>2</sup>	0,56	0,57		

*Kommentar:* I tabellen utgör frågan om politikernas inställning till kommunsammanslagningar den oberoende variabeln. Skalan går från "helt säkert" en kommunal situation som jag personligen anser vore bättre än idag = 2 till "helt säkert" en kommunal situation som jag personligen anser vore sämre än idag = -2, där 0 representerar "ingen förändring". De oberoende variabelerna är politikernas svar de frågor som citerats i Tabell 2 (här förkortade som aspektens positiva sida), med samma svarsskala. I modell 2 har dessutom fem variabler lagts till: befolkningsstorlek 2005 (logaritmerad), ytan, avståndet till residensstaden, samt två frågor om hur många gånger per år man besöker grannkommunerna av olika skäl. Eftersom de i modell 2 tillagda variabelerna har mäts på andra skalor än attydförågorna i modell 1, och att B-värdena för variabelerna A-K därför inte direkt kan jämföras med dessa kontextuella variabler, kompletteras i modell 2 därför effektmåtten med standardiserade regressionskoefficienter (ß), som ger en uppfattning om variabelernas inbördes rangordning i sitt bidrag till modellens förklaringskraft. Källa: VG06

I regressionsanalysen finner vi även att kommunstorlek i form av folkmängd och yta inte tillför någon förklaringskraft till modellen, inte heller politikernas enskilda kontaktfrekvens med grannkommunerna. Folkmängden hade vid en preliminär analys en viss effekt men den försvann när en ytterligare variabel tilläts komplettera modellen: kommunens avstånd till Göteborg. Ju närmare Göteborg man befinner sig desto mer skeptisk är man till en sammanslagningsreform, kontrollerat för alla sakargument (jämför Figur 4).

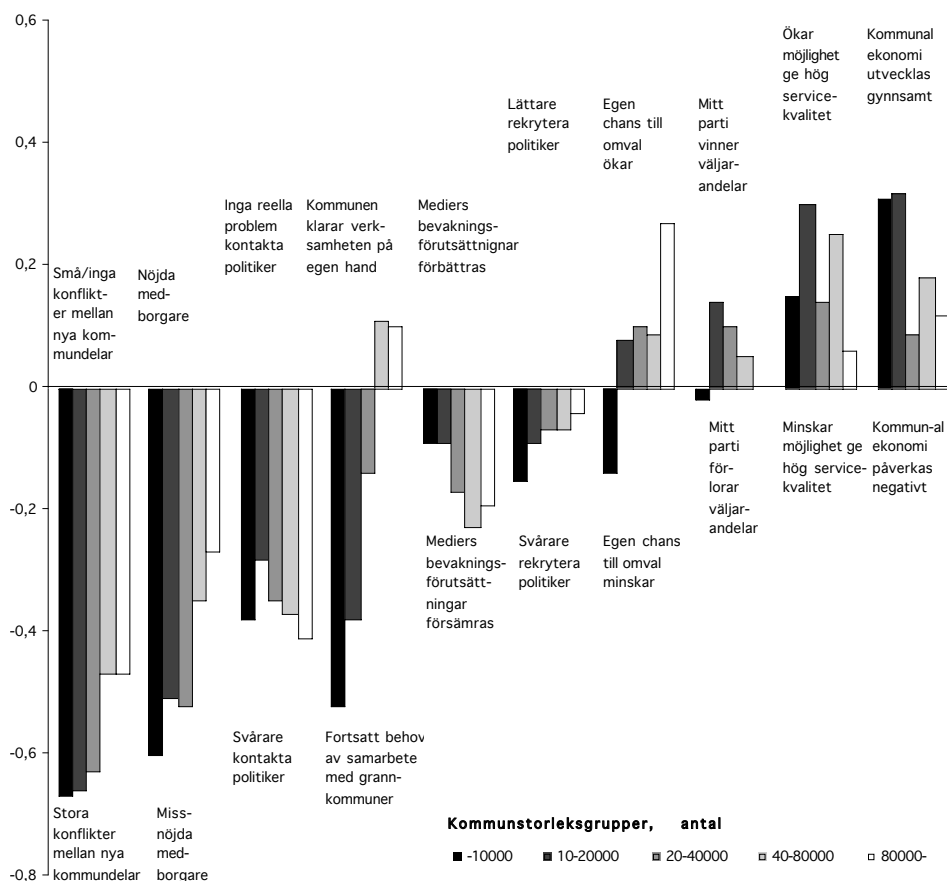
Det finns vissa skillnader mellan hur kommuner av olika storlek bedömer argumenten för och emot kommunsammanslagningar. (Figur 5) Det är i mindre kommuner som övertygelsen om sammanslagningarnas positiva effekt på kommunens ekonomi och servicekvalitet är som störst. Men politiker i de minsta kommunerna är också mer rädda än andra för att den egna omvalschansen minskar och att svårigheterna att rekrytera nya politiker skall växa. Det är också i småkommunerna som man ser de största riskerna med medborgerligt missnöje och konflikter mellan framtida kommundelar. Politiker i de största kommunerna ser i högre grad sammanslagning som ett sätt att undvi-



ka ytterligare framtida interkommunalt samarbete, medan småkommunerna är helt övertygade om att sådant samarbete är nödvändigt även framledes. Denna aspekt är för övrigt den där storlek tycks vara mest utslagsgivande för politikernas ställningstagande.

### Kommunstorlek och politikernas konsekvensanalys till framtida kommunsammanslagningar

FIGUR 5



*Kommentar:* I grafen återger staplarna medelvärden för kommunpolitiker i olika kommunstorleksgrupper efter hur de svarat på frågan "Nedan följer ett antal förslag på konsekvenser kring vad som skulle hända om Din kommun slogs samman med någon eller några av grannkommunerna. Frågorna är arrangerade som motsatspar. Ange vilket alternativ i var och ett av paren Du tror är mest sannolikt, eller om du inte tror på någon förändring." Det motsatspar som illustreras i grafen är här förkortade, se tabellen ovan för fullständiga formuleringar. Svaren angavs på en femgradig skala: "Helt säkert I" = 2, "Troligen I" = 1, "Ingen förändring" = 0, "Troligen II" = -1 samt "Helt säkert II" = -2. Värdet 0 är således en neutral position och staplar som pekar uppåt indikerar positiva medelvärden – men också en positiv konsekvensbedömning eftersom alternativ I alltid står för det bättre utfallet och II det sämre.



## 5

YLVA NORÉN BRETZER

# Vad betyder kommunstorlek för det politiska förtroendet?

I detta kapitel undersöks om det politiska förtroendet är större i mindre kommuner eller ej.<sup>3</sup> Som sades i rapportens inledning, har norska kommunstudier visat att det politiska förtroendet är större i de minsta kommunerna. Liknande sådana indikationer har rapporterats från Danmark (Mouritzen 1999). Frågan i detta kapitel är, om detta även gäller för de svenska kommunerna.

Jag kommer att inleda med en redogörelse för hur begreppet politiskt förtroende kan definieras, och hur det vidare kommer att behandlas i detta kapitel. Därefter följer en rad empiriska tester som i första hand utgår från SOM-data.<sup>4</sup> Med dessa material som utgångspunkt, prövas vilka tänkbara samband som kan finnas. Analyserna kommer dels att redovisas med avseende på Väst-SOM-området (Västra Götaland) och dels med avseende på hela Sverige (Riks-SOM). I ett tredje empiriskt avsnitt redovisas några bakomliggande och mellanliggande faktorer som ofta nämns i diskussionerna om kommunstorlekens betydelse, så som medborgarnas utbildningsnivå, intresse för politik, nöjdhet med service och förtroende för andra människor. Resultaten från denna tredje del och den multivariata analysen kan kasta nytt ljus på resultaten i de två föregående empiriska avsnitten. I slutredovisningen visas att det politiska förtroendet inte är högre i de minsta kommunerna, och därefter följer också olika tolkningar och förbehåll till hur detta resultat bör tolkas. Detta resultat innebär t ex inte med nödvändighet att framtida kom-

<sup>3</sup> Författaren vill rikta ett varmt tack till professor Henry Bäck och professor Mikael Gilljam för frikostiga kommentarer till tidigare versioner av detta kapitel. Ett stort tack riktas även till lektor Kurt Houlberg, Syddansk universitet, för viktiga kommentarer i ett tidigt skede av detta arbete.

<sup>4</sup> SOM är en förkortning för Samhälle, Opinion och Media. Vid SOM-institutet, Göteborgs universitet, genomförs årligen undersökningar i Sverige och i Väst-Sverige, vilka regelbundet publiceras i SOM-rapporterna. Se vidare [www.som.gu.se](http://www.som.gu.se).

munförstoring skulle öka det politiska förtroendet, sådana förändringar kan lika gärna resultera i det motsatta.

## Att förstå begreppet politiskt förtroende

Forskningen om *förtroende i allmänhet* är omfattande och förtroende diskuteras ofta i mycket skilda bemärkelser inom olika akademiska discipliner. Socialpsykologer diskuterar förtroende som en personlig egenskap, och då innebär förtroende oftast individers förtroende gentemot andra individer eller grupper av individer (Rotter 1971, 1967). Förtroende inom denna forskning benämns ofta även med tillit, men termer som trovärdighet, lojalitet och pålitlighet har också använts (Blomqvist 1997). Ett begrepp som använts mycket av antropologer är begreppet *reciprocitet* eller ömsesidighet (Mauss 1972; Schrift 1997). Begreppen förtroende och reciprocitet har även fått stor betydelse inom företagsekonomisk forskning och organisationsforskning, där förtroendediskussionen har knutits ihop med diskussioner om risker och osäkerheter (Miller 1996, North 1990). Enligt Baier exempelvis, kan förtroende inte existera utan begreppet risk, eftersom förtroende alltid bygger på olika mått av osäkerheter (Baier 1986).

I forskningen delas begreppet förtroende upp i två huvudkategorier, dels det horisontella förtroendet och dels det vertikala (Rothstein 1996; Offe 1999). Det *horisontella* förtroendet relaterar till förtroende-relationer mellan jämbördiga parter, det kan handla om förtroende mellan individer men också om förtroende mellan företag eller elitgrupper.<sup>5</sup> *Politiskt förtroende* är ett exempel på vertikalt förtroende, där förtroendet uppstår mellan icke jämbördiga parter och i en riktning. Medborgaren kan ha förtroende för det politiska systemet, men det politiska systemet per se, kan inte ha förtroende för den enskilda medborgaren, eftersom det politiska systemet är en institution. Endast individer kan vara bärare av ett subjektivt förtroende.<sup>6</sup>

Begreppet *politiskt förtroende* har utvecklats sedan 1960-talet i en debatt som inte alltid har varit särskilt tydlig eller enhetlig (Norén Bretzer 2005). På senare tid har dock den statsvetenskapliga forskningen på området konvergerat, och ett par generella utsagor kan ställas upp.

- (I) Politiskt förtroende omfattar både specifika och diffusa nivåer av det politiska systemet, som till exempel *principer* (demokrati som styrelsesätt), *institutioner* (politiska) och *politiker* (aktörer).
- (II) Individer kan göra bedömningar av alla dessa nivåer av begreppet, som tillsammans kan sägas utgöra deras sammantagna politiska förtroende.
- (III) Politiskt förtroende bör referera till statens kärnfunktioner inom det politiska beslutsfattandet (input-sidan). Det bör inte sammanblandas

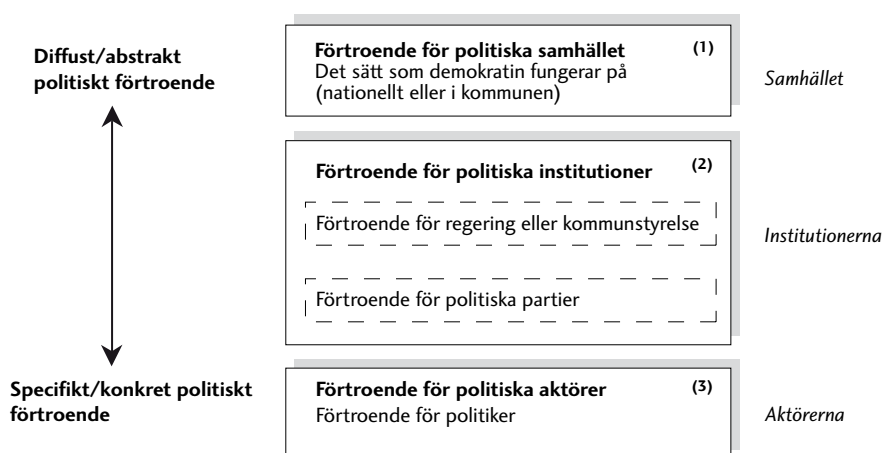
<sup>5</sup> Det horisontella förtroendet kan i sin tur delas upp i två slag. Partikulärt förtroende innebär en lägre grad av risktagande i och med att denna typ av förtroende tillskrivs representanter av den egna gruppen. Man litar på dem som tillhör samma grupp, stam, klan, ras eller föreningskamrater. I extremfallen kan den egna gruppen bestå av medlemmar i exempelvis Hells Angels, religiösa sekter eller terrorgrupper. Den andra typen av horisontellt förtroende kallas generaliserat förtroende. Detta är mer tolerant gentemot avvikande och annorlunda individer. Denna typ av förtroende förväntar sig inte vi-specifika attribut, och det krävs heller inte att man personligen känner till alla de personer förtroendet refererar till. Generaliserat förtroende refererar huvudsakligen till okända främlingar, oavsett deras specifika ras, religiösa läggning, sexuella läggning eller seder. Det är denna typ av förtroende som primärt avses i debatten om socialt kapital eller en god medborgaranda (Putnam 1996, Uslaner 1999).

<sup>6</sup> Förvisso kan representanter för det politiska systemet eller för företag hysa olika nivåer av förtroende för enskilda individer.

med förtroendet för exekutiva institutioner, förvaltning eller den offentliga sektorn i dess helhet.

De första och andra postulaten är forskningen i princip helt överens om (Easton 1975; Gabriel 1996; Gamson 1968; Norris 1999). Det tredje, däremot, varierar från land till land. Beroende på hur pass politiserad olika delar av den offentliga sektorn är, kan man visa att befolkningen i ett land som Sverige uppfattar flera olika dimensioner i de offentliga samhällsfunktionerna (Holmberg & Weibull 2001; Norén Bretzer 2005:78).<sup>7</sup> Detta betyder till exempel att förtroende för hur sjukhusen eller vårdcentralerna fungerar inte bör likställas med diskussioner om politiskt förtroende i allmänhet i det svenska fallet.<sup>8</sup>

### Komponenter i det svenska politiska förtroendet



*Kommentar:* Modellen över politiskt förtroende har utarbetats av författaren, med inspiration från Easton 1965a, 1965b, 1975; Norris 1999 (se vidare Norén Bretzer 2005).

Givet att vi nu accepterar det som hittills sagts angående det politiska förtroendet i Sverige, ställer jag nu upp en modell över komponenterna i det svenska politiska förtroendet i figur 1. Med figur 1 som bas för hur det svenska politiska förtroendet kan definieras, kommer jag att visa hur det politiska förtroendet förhåller sig till kommunernas storlek. Figur 1 är tänkt att vara generell, men vissa exemplifieringar som "regering" eller "kommunstyrelsen" tillskrivs antingen den nationella eller den kommunala nivån. Modellen kommer att tillämpas både på kommunala och nationella data fortsatt i kapitlet.

Det är även befogat att ställa sig frågan om det politiska förtroendet över huvud taget är värt att analysera. Vissa menar att det är ett hälsotecken för demokratin om vi är skeptiska till vad politikerna gör (Hardin 1999; Rombach

<sup>7</sup> I Sverige finner forskarna i upprepade undersökningar fyra olika dimensioner, nämligen följande: 1) den politiskt beslutsfattande sfären (omfattar EU-kommissionen, de politiska partierna, regeringen, riksdagen, Europaparlamentet och Kommunstyrelserna), 2) den samhällsbevarande sfären (omfattar Kungahuset, Storföretagen, Bankerna, Svenska Kyrkan och FN), 3) socialsverige (omfattar polisen, sjukvården, domstolarna, försvaret, grundskolan och universitet/högskolor, samt 4) den mediala opinionssfären (som omfattar Radio och tv, Dagspressen och Fackföreningarna).

<sup>8</sup> Även Pippa Norris lägger samman det politiska förtroendet med institutionernas prestation (eng. regime performance), vilket leder till att t ex förtroendet för de politiska institutionerna hamnar i samma dimension som förtroendet för försvaret. Norris hänvisar till att faktoranalys bekräftar denna relation (Norris 1999:13). Skillnader mellan olika länder torde i hög grad bestå av med vilken fördelning som frågeinstrumenten har formulerats. Självklart kan olika dimensioner jämföras med varandra, men mitt argument är att political trust inte är samma sak som exempelvis welfare state support eller performance satisfaction.

2000). Andra menar att det är förödande för demokratin om det politiska förtroendet sjunker alldeles för lågt (Pharr & Putnam 2000; Przeworski m fl 1996; Sztompka 1998). På ett sätt kan båda argumenten vara riktiga. Visst är det centralt för en fungerande demokrati med ett granskande och problematiserande debattklimat, där transparens och ansvarsutkrävande är centrala värden. Samtidigt är det viktigt att kunna förstå varför den sammanlagda förtroendevivån i ett samhälle ökar eller minskar över tid. I både USA och Sverige har vi i flera mätningar sett tecken på ett minskat politiskt förtroende. Detta trots att vi talar om så k "gamla" och väletablerade demokratier (Huntington 1991). De stridigheter vi idag ser i länder som Irak eller Afghanistan visar exempel på förhållanden där såväl det horisontella som det vertikala förtroendet brutit samman till ett minimum. Man kan inte lita på sina grannar, och inte heller på det politiska system som borde skydda sina medborgare från övergrepp. Jag gör inte anspråk på att förklara de mekanismer som har lett dessa länder till denna kaotiska situation, men jag vill ändå peka på relevansen av att kunna diskutera länders – eller kommuners – relativa nivåer av politiskt förtroende. Att undersöka om det finns skillnader mellan stora och små kommuner med avseende på politiskt förtroende kan i det större perspektivet bidra till att öka förståelse om varför det politiska förtroendet varierar.

Den underliggande fråga som motiverar studiet av politiskt förtroende är "hur lågt kan det politiska förtroendet sjunka innan det blir omöjligt att fatta gemensamma beslut i ett samhälle?" Denna fråga kan dock inte besvaras i detta arbete, där jag endast håller mig till frågan om kommunstorlekens eventuella betydelse. Dock kommer jag att visa på ytterligare faktorer som är mer eller mindre betydelsefulla i sammanhanget då det gäller att förklara det politiska förtroendet i Sverige idag. Men huvuduppgiften är att utreda huruvida *kommunstorlek* har något att bidra med till förklaringen över varför det politiska förtroendet varierar.

## Kommunstorlek och kommunalt politiskt förtroende

Kommunens två mest centrala uppgifter är att maximera den politiska *inputen* och dess *output* (Newton 1982; Stanyer 1979). Denna mycket gravt förenklade funktion, kan sägas bestå av uppgifterna att dels förse kommuninvånarna med den service och tjänster (*output*) som föreskrivs av nationell lagstiftning (skola, vård & omsorg, miljöhänsyn, planering & byggverksamhet) samt att även anpassa utbudet till lokala förhållanden. Den lokala anpassningen innebär att ombesörja de så k *obligatoriska uppgifterna*, men också att genom det *lokala självstyret* ta ställning till lokalt påkallade behov.<sup>9</sup>

Vad gäller *input* så ska den kommunala verksamheten även säkra att en god lokaldemokrati upprätthålls. Att den politiska legitimiteten, deltagandet och det politiska förtroendet upprätthålls är ett centralt värde. Den statsvetenskapliga litteraturen har ofta gjort gällande att det är i de minsta poli-

<sup>9</sup> För närmare specificering av kommunernas funktion, se Bäck & Larsson 2006:233f; Johansson, Nilsson & Strömberg 2001: kap 1; Gustafsson 1999:11f. Gustafsson beskriver att kommunerna kännetecknas av: a) territoriellt avgränsade enheter för lokal självstyrelse, b) är offentligrättsliga juridiska personer som kan ingå avtal och äga egendom, c) obligatoriskt medlemskap för de invånare som är folkbokförda i kommunen, samt d) har offentligrättsliga befogenheter så som beskattningsrätt och avgiftsmakt. Den lokala självstyrelsen utövas ytterst av kommunfullmäktige.

tiska enheterna som det politiska deltagandet och det politiska förtroendet har störst möjlighet att förverkligas. Samtidigt frågade sig Kenneth Newton redan 1982 om detta antagande verkligen stämmer, då han skrev artikeln *Is small really so beautiful?* Han menade där att storlek i sig är en irrelevant faktor, där sökandet efter den optimala storleken snarast har kommit att likna jakten på den vises sten (eng. *the philosophers' stone*) (Newton 1982:193).<sup>10</sup> Ett argument har varit att stora enheter skapar mer administration och ger upphov till dis-economies of scale, medan andra studier visat att det är minst lika troligt att skalfördelar minskar administrationskostnaderna per capita i större enheter.

Ett argument som talar för demokrati, deltagande och politiskt förtroende i mindre kommuner, enligt Newton, är att i de mindre kommunerna är skillnaderna mellan olika ytterlighetsgrupper mindre. Detta beror på att i små kommuner är kommunbefolkningarna oftast mer homogena. Därmed är det också lättare att politiskt tillfredsställa deras behov. I stora kommuner finner vi en större variation av olika sorters medborgare, därför blir det en svårare politisk utmaning i t ex storstäderna att möta invånarnas behov. Samtidigt pekar Newton också på att representativiteten är bättre i större kommuner. I de minsta kommunerna var det oftare den lokala eliten som återfanns i den politiska församlingen, medan i större kommuner var sannolikheten större att finna kvinnor, arbetslösa och låginkomsttagare bland de politiska representanterna (Newton s. 199).

Betydelsen av *demos storlek* är omtvistad, och hela denna rapport utgör endast ett litet bidrag i denna omfattande debatt. Ett är säkert, det tycks gälla olika förhållanden kring demos roll i olika länder. Vad som är sant i Norge eller Storbritannien behöver inte gälla i Danmark, och kanske heller inte i Sverige (Baldersheim & Rose 2000; Kjær & Mouritzen 2003; Page & Midwinter 1979). Aspekter som kan tala för att det politiska förtroendet skulle vara högre i små kommuner är faktorer som närhet, färre antal medborgare per politiker, större möjlighet att påverka politiska beslut och en mer homogen kommunbefolkning. Homogeniteten i de mindre kommunenheterna borde öka sannolikheten för politisk konsensus och att fattade kommunala beslut oftare respekteras.

Samtidigt finns också faktorer som talar emot att kommunstorleken egentligen skulle ha någon avgörande betydelse alls. Newton själv pekar på att homogeniteten hos befolkningen är den avgörande bakomliggande faktor, vilket inte självklart kan lösas genom olika slag av indelningsreformer. Amerikanska och svenska data har tidigare visat att organisationsgraden är högre i större enheter jämfört med mindre (Dahl & Tufte 1974). Mediabevakningen av den lokala politiken har också betydligt bättre förutsättningar i större enheter jämfört med mindre, eftersom de lokala frågorna bättre täcks upp, det blir en effektivare valrörelse och en effektivare granskning av politikens resultat (output) när kommunpolitiken inte hamnar i mediaskugga (jfr Bengt Johanssons kapitel i denna bok, samt Newton 1982:201). I större kommuner är det också troligare att det råder konkurrens om positionerna till kommunfullmäktige osv, vilket gör att politiken blir mer aktiv och levande. I

<sup>10</sup> Även Dahl & Tufte slutsats var there is no general relationship between turnout and unit size (1974:61). Turnout i detta fallet gällde dock valdeltagande.

mindre kommuner i Sverige idag kan det till och med vara svårt att rekrytera representanter som vill sitta i fullmäktige, trots att mandat har erhållits i val. Ytterligare en svårighet för de allra minsta kommunerna är att upprätthålla en *rättssäker* servicenivå. För att uppnå demokratisk legitimitet är både effektivitet och rättssäkerhet centrala värden att balansera, och de minsta kommunerna kan just på grund av sin litenhet få särskilt svårt att leverera de obligatoriska servicenivåerna då det t ex handlar om LSS-vård<sup>11</sup> eller annan kostsam verksamhet (SKL/Finansdepartementet 2006). Rättsosäkerheten blir därmed större i just de minsta kommunerna, och detta faktum kan även hota det politiska förtroendet. Underfinansiering och befolkningsminskning är reella faktorer som hotar just de minsta kommunerna i framför allt norrlandslänen, och som till stor del har bidragit till debatten om kommunstorlekens betydelse. Diskussionen om demokratiska avvägningar i relation till kommunstorlekens betydelse kan inte ske fristående från dessa realiteter, även om de yttersta besluten i dessa ärenden är politiska (jfr Baldesheim m fl 2003).

## Delstudiens fortsatta uppläggning

Redan här på det teoretiska stadiet går det alltså inte att utkristallisera några mer sannolika hypoteser om kommunstorlekens betydelse, eftersom många olika resultat pekar i olika riktningar i olika länder. Jag väljer därför att fortsättningsvis välja en relativt explorativ undersökningsstrategi, där i första hand bivariata redovisningar görs mellan det politiska förtroendet och kommunstorlek. De empiriska delarna kommer att struktureras enligt följande:

- (I): Politiskt förtroende i Västra Götalands kommuner (Väst-SOM)
- (II): Politiskt förtroende i Sverige (Riks-SOM)
- (III): Andra kontrollvariabler (utbildningsnivå, politiskt intresse, nöjd med service, mellanmänsklig tillit, att kunna påverka) redovisas tillsammans med *kommunstorlek*. Dessa körs sedan i en multivariat analys där politiskt förtroende är den beroende variabeln.

De tre delanalyserna väntas kunna bidra med en fördjupad förståelse kring kommunstorlekens eventuella betydelse i det svenska fallet. Analyserna av politiskt förtroende genomförs både i relation till det kommunala politiska förtroendet (KPF) där *kommunal demokrati*, *kommunstyrelsen* och förtroendet för *kommunala politiker* står i fokus, och i relation till det nationella politiska förtroendet (NPF) där *svensk demokrati*, *förtroende för regering*, *riksdag* och *svenska partier*, samt förtroendet för *svenska politiker* står i fokus. Skälet till denna tudelning är att diskussionen om politiskt förtroende är nära förknippad med såväl det kommunalt politiska förtroendet som politiskt förtroende med utgångspunkt från den nationella arenan.

Variabeln *kommunstorlek* kommer att redovisas som en ren storleksindeldad variabel (som följer den som använts i tidigare kapitel i denna volym), men körningar har även gjorts för SKLs egen kommunindelning. Denna kommenteras bitvis i den löpande texten, men redovisas ej i huvudtext. I huvudsak är resultaten desamma, oavsett vilken storleksvariabel som används. Det är

<sup>11</sup> LSS är förkortning för Lagen om Stöd och Service till vissa funktionshindrade, till exempel autistiska, psykiskt eller fysiskt funktionshindrade. Se vidare <http://www.sos.se/FULLTEXT/114/2004-114-5/2004-114-5.htm>



också värt att säga att kommunanalyserna genomförs för *Västra Götalands kommuner*, eftersom det för dessa kommuner finns material insamlat sedan 1992 och framåt. Motsvarande data har inte samlats kontinuerligt över tid för några andra kommuner.

## Analys (I): Kommunalt politiskt förtroende, KPF i Västra Götaland

Utifrån definitionen i figur 1 som presenterades tidigare, kan det kommunala politiska förtroendet specificeras enligt följande:

$KPF = ND + KS + FP$ , där

KPF=Kommunalt politiskt förtroende

ND=Nöjd med det sätt på vilket demokratin fungerar i Din kommun

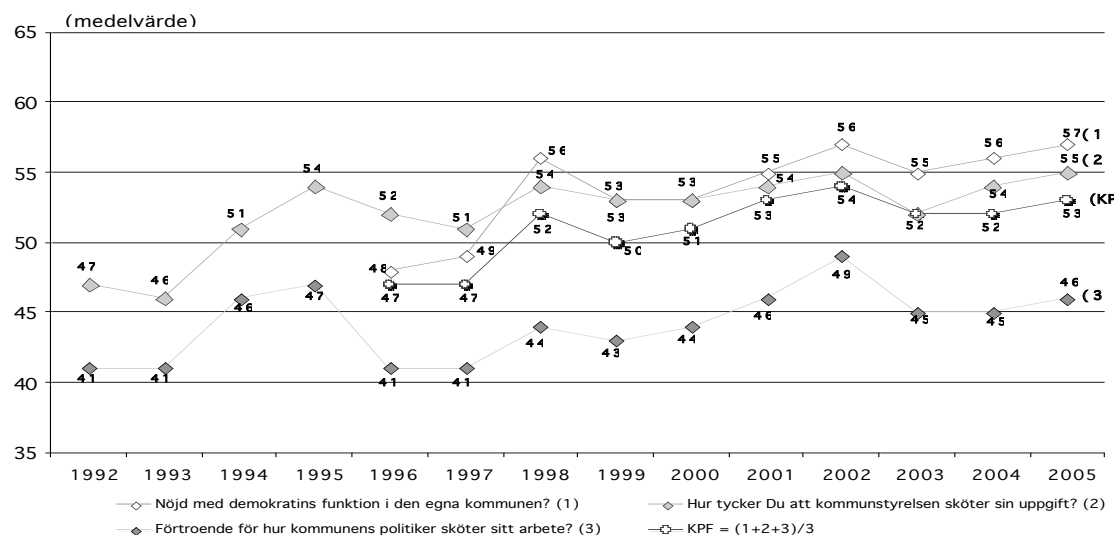
KS=Nöjd med det sätt kommunstyrelsen sköter sitt arbete

FP=Förtroende för kommunens politiker.

Fortsättningsvis diskuterar jag KPF som det sammanvägda sättet att mäta kommunalt politiskt förtroende (se vidare Norén Bretzer 2005). I figur 2 redovisas hur KPF har utvecklats i de 50 Västsvenska kommunerna under perioden 1996–2005. I sin helhet kan noteras att det sammanvägda KPF i Västra Götaland har *ökat* något över denna tidsperiod, från +47 under 1996 och 1997 till mellan +51 och +54 år 2000 och senare. Det är lite speciellt att det vissa år råder lika stor nöjdhet med KS som med demokratin sätt att fungera i den egna kommunen. Från tidigare undersökningar på nationell nivå vet vi att förtroendet för demokratin normalt högre än förtroendet för regering, riksdag och de politiska partierna. Det hör dock till tidigare kända mönster att förtroendet för aktörerna, *kommunpolitikerna*, är den kurva som skattas *lägst* av medborgarna.

KPF i de Västsvenska kommunerna 1992–2005

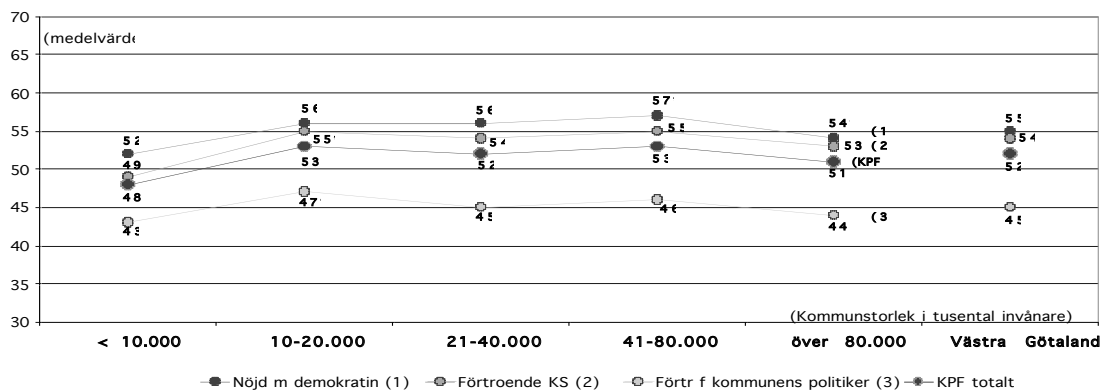
FIGUR 2



**Kommentar:** Notera att Y-axelns skala som redovisas löper mellan 35 och 65. På individnivå löper min- och maxvärdena mellan 0 och 100. I figur 2 redovisas medelvärden per år för varje delfråga, samt för det sammanslagda indexet Kommunalt Politiskt Förtroende (KPF). Minsta antal svarande på någon delfråga är 1 546 personer. Totalt antal svarande är 20 700 personer. Medelvärdena motsvarar kodningar av svarsalternativen som löper mellan 0 och 100. Källa: Väst-SOM.

Finns det då något samband mellan KPF och kommunstorlek? Efter att kommunerna har indelats i några enkla storlekskategorier, vilket redovisas i figur 3, kan vi notera att det inte är någon större skillnad mellan större och mindre kommuner. Om möjligt, ligger KPF något lägre bland kommuner med mindre än 10 000 invånare.<sup>12</sup> I denna kategori antar KPF-värdet 49, medan följande kategorier antar värdena 53, 52, 50 och 51.

FIGUR 3 KPF efter kommunstorlek 1997–2003



*Kommentar:* Redovisningen baseras på de tre frågorna "På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i [Den kommun där Du bor]?", "Hur tycker Du att kommunstyrelsen i den kommun där Du bor sköter sin uppgift?" samt "Allmänt sett, hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande grupper sköter sitt arbete? [Kommunens politiker]". Minsta antalet svarande i någon kategori är 1 345 personer. Totalt antal svarande är 20 667 personer. Eta för alla fyra faktorer gentemot kommunstorlek ligger mellan 0,040 och 0,066. \*=Signifikanta skillnader enligt Bonferronitest. Källa: Väst-SOM.

Jag har även undersökt hur KPF fördelar sig enligt SKLs kommungruppsindelning (vilket finns redovisat i figur i Appendix A). Slutsatsen här är att KPF är som lägst i Pendlingskommuner och i Övriga mindre kommuner med mindre än 12 500 invånare, medan de högsta värden återfinns i Varuproducerande kommuner och i Övriga kommuner med mer än 25 000 invånare. Med andra ord, är KPF även enligt denna indelning högre i de större kommunerna än i de allra minsta.

## Analys (II): Nationellt politiskt förtroende, NPF, i Sverige

Låt oss nu vända blicken från de kommunala förhållandena i Västsverige till den nationella nivån. Vi kan mäta det NPF på motsvarande sätt som vi tidigare har mätt KPF i kommunerna enligt följande precisering:

$NPF = NDS_{\text{Sverige}} + F(\text{REG}) + F(\text{RIKS}) + F(\text{Party}) + F(\text{SvPol})$ , där

NPF=Nationellt politiskt förtroende

NDSverige=Nöjd med det sätt på vilket demokratin fungerar i Sverige (1)

F(REG)=Förtroende för Regeringen (2)

F(RIKS)=Förtroende för Riksdagen (2)

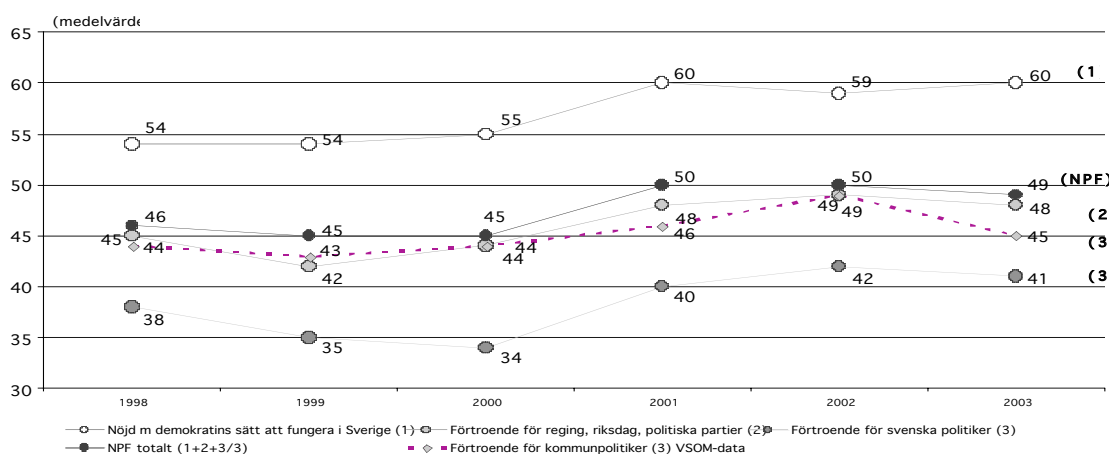
<sup>12</sup> Kommunernas befolkningstal har angetts för respektive år per den 31 december.

F(Party)=Förtroende för svenska partier (2)  
 F(SvPol)=Förtroende för svenska politiker (3)

Siffrorna inom parentes anger den nivå respektive indikator representerar i relation till modellen i figur 1. Vi väntar oss i det följande att förtroendevärdena ska ligga som högst då det gäller nivå (1) och som lägst med avseende på nivå (3).

NPF i Sverige 1998–2003

FIGUR 4

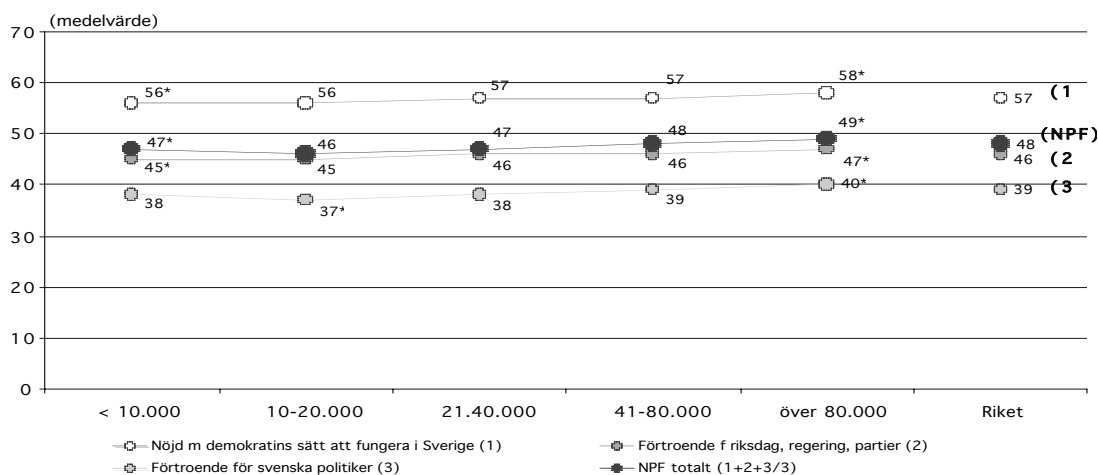


*Kommentar:* Notera att den redovisade y-axelns skala löper mellan 30 och 65. För varje enskild svarperson löper min- och max-värden mellan 0 och 100, medan figur 4 redovisar medelvärden per år för olika delfrågor samt det sammanslagna indexet Nationellt Politiskt Förtroende (NPF). Minsta antal svarande på någon delfråga är 1 663 personer. Källa: Riks-SOM där annat ej anges.

Även under denna period ökar det politiska förtroendet i Sverige med avseende på NPF, på motsvarande sätt som vi tidigare noterat för KPF. Som väntat är svarpersonerna mest nöjda med hur den svenska demokratin fungerar (1), medan de har lägst förtroende för svenska politiker (3). Det är även intressant att notera att med avseende på *förtroende för politiker* uppmäts ett högre förtroende för kommunpolitiker jämfört med "svenska politiker" i allmänhet. Ett förbehåll här är att jämförelselinjen har hämtats från Väst-SOM där frågan är inriktad på politikerna i den egna kommunen, och inte kommunpolitiker i allmänhet.

Låt oss nu istället undersöka sambandet med kommunstorlek. I figur 5 finner vi att avvikelserna för de mindre kommunerna är neråt jämfört med riksgenomsnittet (-1, -2). Skillnaderna är små, men signifikanta gentemot kommuner med 80 000 invånare eller mer. Det är därför rimligt att utifrån denna redovisning dra slutsatsen att *kommunstorleken inte påverkar NPF* på något avgörande sätt. Förutom mellan de största kommunerna och de allra minsta, finner vi inga signifikanta skillnader, förtroendevärdena ligger relativt stabila oberoende av kommunstorleken.

FIGUR 5 NPF i Sverige 1998 – 2003 efter kommunstorlek



*Kommentar:* Redovisningen baseras på fem olika frågor. Demokratins (1) motsvarar frågan "På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i Sverige?". Svartalternativen kodades 100=Mycket nöjd, 67=Ganska nöjd, 33=Inte särskilt nöjd, och 0=Inte alls nöjd. Institutionerna (2) inkluderar följande tre frågor: "Hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete? [Regeringen], [Riksdagen], [De politiska partierna]. Svartalternativen kodades 100=Mycket stort förtroende, 75=Ganska stort förtroende, 50=Varken stort eller litet förtroende, 25=Ganska litet förtroende, samt 0=Mycket litet förtroende. Aktörerna (3) motsvarar frågan "Allmänt sett, hur stort förtroende har Du för svenska politiker?". Svartalternativen kodades 100=Mycket stort förtroende, 67=Ganska stort förtroende, 33=Ganska litet förtroende, samt 0=Mycket litet förtroende. Minsta antalet svarande i någon kategori är 713. Eta för alla fyra faktorer gentemot kommungrupp ligger mellan 0,038 och 0,062. \*=Markerar kategorier som signifikant skiljer sig från varandra enligt Bonferronitest. Källa: Riks-SOM.

Motsvarande resultat bekräftas även i analys med SKLs kommungruppsindelning (se Appendix B). Variationerna är generellt mycket små även med denna indelning, och det lägsta NPF finner vi i Glesbygdskommuner och Övriga kommuner med 12 500–25 000 invånare, samt i Övriga mindre kommuner med färre än 12 500 invånare.

Det finns alltså utifrån dessa redovisningar inget som skulle tyda på att det politiska förtroendet skulle avta om de minsta kommunerna skulle lägga samman, men detta är heller inte en inteckning för att just kommungränsens belägenhet skulle ha ett samband med det politiska förtroendet i de aktuella kommunerna. Jämfört med det kommunala politiska förtroendet, KPF i Västra Götalands kommuner, kan vi också konstatera att NPF tycks ligga mer stabilt. Variationerna mellan kommungrupperna är större med avseende på KPF, medan kommunstorleken inte tycks påverka NPF i något märkbart avseende. KPF är dock inte högre i de minsta kommunerna, utan snarast lägre. En slutsats skulle till och med kunna vara att KPF skulle befrämjas av att de minsta kommunerna gavs möjlighet att bli större. Låt mig återkomma till detta i slutdiskussionen.

## Analys (III): Alternativa bakgrundsfaktorer för att förklara politiskt förtroende

Det politiska förtroendet är ett fenomen som i första hand ska förstås på individnivå (Norén Bretzer 2005). Variationer i NPF eller KPF är som störst mellan individer och individgrupper och inte mellan kommunbefolkningar. Där-

för är det betydelsefullt att vid en analys av det politiska förtroendet jämföra den oberoende variabeln kommunstorlek med andra potentiella oberoende variabler. Genom att använda en rad kontrollvariabler, kan vi undersöka om ytterligare effekter av kommunstorlek skulle kunna visas med hjälp av andra mellanliggande variabler. Den analys som här redovisas baseras i huvudsak på en analys av NPF som beroende variabel.

### Utbildningsnivå

En central faktor att kontrollera för i många samhällsvetenskapliga studier är *utbildningsnivå*, och utbildningens betydelse har visat sig betydelsefull även i andra delar av denna rapport. Tidigare forskning har återkommande visat att högre utbildning till viss del samvarierar med politiskt förtroende, och det finns goda skäl att misstänka att det egentligen är den högre utbildningsnivån i de större kommunerna som gör att NPF eller KPF blir något högre där. I tabell 1 redovisas den självrapporterade utbildningsnivån, och det visar sig mycket riktigt att utbildningsnivån följer kommunstorleken (Pearson's  $r$  mellan dessa två är 0,14\*\*). I de allra minsta kommunerna är kommunbefolkningen mest lågutbildad, medan de större kommunerna med mer än 80 000 invånare har högre andel högutbildade medborgare. I den kommande multivariata analysen vill vi förstås pröva i vilken grad effekten av kommunstorlek påverkas under kontroll för utbildningsnivå.

TABELL 1

#### Utbildningsnivå efter kommunstorlek (Riks-SOM 1998–2003)

Kommunstorlek (medelvärde)	Utbildningsnivå	Antal
< 10.000	37*	1 452
10'–20'	40	3 786
21–40'	44*	5 596
40–80'	48*	5 116
Över 80'	53*	8 513
Sverige	47	24 463

Eta: 0,151

*Kommentar:* Den ursprungliga frågan som ställdes var: "Vilken skolutbildning har Du?" Svarsalternativen var a) Grundskola/folkskola/enhetsskola, b) Folkhögskola, c) Tvåårigt gymnasium/ fackskola, d) Flickskola/realexamen, e) Treårigt gymnasium, f) Studier vid högskola/universitet, g) Examen från högskola/universitet, samt h) Examen från forskarutbildning. Kodningen är låg=a, medellåg=b,c; medelhög=d, e, f; hög=g, h. Låg har kodats 0, medellåg=33, medelhög=67 och hög=100. I tabellen ovan redovisas dessa medelvärden. \*=Signifikanta skillnader mellan grupper enligt Bonferronitest. Källa: Riks-SOM 1998 – 2003.

### Politiskt intresse

På samma sätt som *utbildning* är en viktig faktor att kontrollera för är även *politiskt intresse* en betydelsefull kontrollfaktor. Dessa två samvarierar i viss grad (Pearson's  $r$  är 0,18\*\*), samtidigt som det visst finns många lågutbildade personer som också har ett stort intresse för politik. Det är också rimligt att misstänka att personer med större intresse för politik också har ett relativt större politiskt förtroende jämfört med dem som aldrig lägger något intresse vid sådana frågor. Tabell 2 visar att även här finns det vissa skillnader mellan stora och små kommuner, som kan vara rimliga att kontrollera för.

TABELL 2

**Politiskt intresse efter kommunstorlek (Riks-SOM 1998–2003)**

Kommunstorlek	Politiskt intresse	
	(medelvärde)	Antal
< 10.000	48*	1 451
10'-20'	48	3 802
21-40'	50	5 649
40-80'	52*	5 167
Över 80'	55*	8 559
<i>Sverige</i>	52	24 628
Eta: 0,092		

*Kommentar:* Den frågan som ställdes var: "Hur pass intresserad är Du i allmänhet av politik?" Svarsalternativen var: 100=Mycket intresserad, 67=Ganska intresserad, 33=Inte särskilt intresserad, samt 0=Inte alls intresserad. \*=Signifikanta skillnader enligt Bonferronitest. Källa: Riks-SOM 1998 – 2003.

*Politiskt intresse* är lägre i mindre kommuner än i de större, varför det kan vara betydelsefullt att undersöka hur sambandet mellan kommunstorlek och NPF påverkas om vi även kontrollerar för politiskt intresse. Denna förklaring kan troligen delvis ses som ett uttryck för den betydelse som *utbildning* har i större respektive mindre kommuner.

**Mellanmänsklig tillit**

En av de mest centrala förklaringsvariabler som har diskuterats under senare år för att förstå det politiska förtroendet har varit *mellanmänsklig tillit* eller *tilltro till andra människor*. Robert Putnams arbete i Italien visade att detta var den i särklass viktigaste förklaringen till det sociala kapitalet och demokratis funktion, och många studier har sedan dess prövat denna teoris hållbarhet (Putnam 1993, 2000). I det svenska fallet har tidigare forskning visat att det politiska förtroendet delvis kan förstås utifrån denna faktor (Norén Bretzer 2005). Personer i samhället som har högre tillit till andra människor har också ett högre politiskt förtroende. Är det så att den mellanmänskliga tilliten är ojämnt fördelad mellan olika kommungrupper? Låt oss närmare undersöka detta i tabell 3.

TABELL 3

**Mellanmänskligt förtroende efter kommunstorlek (Riks-SOM 1998–2003)**

Kommunstorlek	Mellanmänskligt förtroende	
	(medelvärde)	Antal
< 10.000	64	1 427
10'-20'	64	3 736
21-40'	65	5 529
40-80'	64	5 067
Över 80'	64	8 387
<i>Sverige</i>	64	24 146
Eta: 0,017		

*Kommentar:* Den ursprungliga frågan som ställdes var följande: "Enligt Din mening, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet?" Svar angavs på en 11-gradig skala, där 100 motsvarar "Det går att lita på människor i allmänhet" och 0 motsvarar "Det går inte att lita på människor i allmänhet. Inga signifikanta skillnader kan avläsas enligt Bonferronitest.

Ovanstående resultat visar att det inte finns några skillnader mellan kommuner, stora eller små, då det gäller mellanmänniskt förtroende. *Vi kan därmed sluta oss till att tilliten till andra människor inte varierar med kommunstorlek.*

### Nöjd med service

En faktor som hänger samman med den kommunala verksamhetens dubbla roller, att å ena sidan fungera som demokratins primära mötesplats och å den andra att tillhandahålla en rättssäker servicenivå, är vilken nöjdhet som kommuninvånarna har i relation till den lokala servicen. Mouritzen pekar på att medborgarna är mindre tillfreds med servicen i de större kommunerna, därför att befolkningen är mindre homogen i större kommuner och därmed är det en svårare uppgift för politikerna att tillfredsställa befolkningen i dessa kommuner (Mouritzen 1999:29). Han skriver vidare "Med den viden, vi har idag, tyder allt på, at vi finder den største tilfredshed i de mindre kommuner." (s. 30). Detta är en slutsats som vi här kan pröva för svensk del, och senare också ställa i relation till det politiska förtroendet.

#### Nöjd med service efter kommunstorlek (Riks-SOM 1998–2003)

TABELL 4

Kommunstorlek	Nöjd med service (medelvärde)	Antal
< 10 000	62*	751
10'–20'	61	1 978
21–40'	61	2 810
40–80'	62	2 602
Över 80'	59*	4 169
Sverige	61	12 310
Eta: 0,066		

*Kommentar:* Den ursprungliga frågan som ställdes var följande: "Hur tycker Du på det hela taget att servicen har fungerat under de senaste 12 månaderna i Den kommun där Du bor?" Svartalternativen har kodats enligt följande: 100=Mycket bra, 75=Ganska bra, 50=Varken bra eller dåligt, 25=Ganska dåligt, 0=Mycket dåligt. Svartalternativet "Ingen uppfattning" ingår ej i svarsbasen. \*=Signifikanta skillnader enligt Bonferronitest. Källa: Riks-SOM 1998 – 2003.

Tabell 4 visar att skillnaderna mellan kommunerna är försvinnande små då det gäller medborgarnas syn på service. Boende i de minsta kommunerna är visserligen något nöjdare med servicen, men samma värde uppmäts till exempel i kommuner med 40–80 000 invånare. Om man istället använder SKLs kommungruppsindelning, finner man att man är lika nöjd med service i de allra minsta kommunerna som i Pendlingskommuner, och i Varuproducerande kommuner är man nöjdare med servicen än i de mindre kommunerna. Först i Storstäderna minskar nöjdheten med servicen (+57), medan de mindre kommunerna ligger på +60 (Varuproducerande kommuner ligger på +63) (se vidare redovisningen i Appendix C). Sammantaget kan konstateras att inga entydiga linjära samband står att finna som i det danska fallet. *Slutsatsen är att kommunstorlek inte hänger samman med medborgarnas nöjdhet med service.*

## Att kunna påverka politiken

Jag har tidigare visat att 'att kunna påverka kommunpolitiska beslut' har en betydelsefull roll för att förklara varför KPF varierar (Norén Bretzer 2000, 2005). Huruvida detta beror på ökad närhet till politikerna, fler demokratiska mötesplatser i kommunen, ökad tillgänglighet via t ex hemsidor eller annat är dock svårare att säga.<sup>13</sup> I den kommande multivariata analysen kommer jag att försöka förklara NPF, och undersöker där huruvida det finns en uppfattning om att nationella politiska beslut är påverkbara eller ej. Det är av stort intresse att undersöka huruvida denna självupplevda påverkansmöjligheten varierar mellan olika kommuntyper. Tabell 5 ger vid handen att det finns signifikanta skillnader mellan storstäder, förortskommuner och de allra minsta kommunerna då det gäller att kunna påverka politiska beslut i Sverige. Denna möjlighet bedöms som högre i de större kommunerna och lägre i de allra minsta kommunerna. Däremot saknas signifikanta effekter då det gäller uppfattningen att kunna påverka politiska beslut i den egna kommunen.

TABELL 5

### Att kunna påverka beslut i Sverige efter kommunstorlek (Riks-SOM 2001, 2002)

Kommunstorlek	Att kunna påverka politiska beslut i Sverige (medelvärde)		Att kunna påverka politiska beslut i den egna kommunen (medelvärde)	
	(medelvärde)	Antal	(medelvärde)	Antal
< 10 000	27	81	32	173
10'–20'	23*	230	32	462
21–40'	28	355	34	683
40–80'	31	294	35	544
Över 80'	31*	545	33	1 010
Sverige	29	1 505	33	2 872
	Eta: 0,110		Eta: 0,030	

*Kommentar:* Den fråga som ställdes var: "Vilka möjligheter anser Du att Du har att påverka politiska beslut i Sverige?" Svartalternativen var: 100=Mycket goda möjligheter, 75=Ganska goda möjligheter, 50=Varken goda eller dåliga möjligheter, 25=Ganska dåliga möjligheter, 0=Mycket dåliga möjligheter. (Inom parentes redovisas resultat för motsvarande fråga "Vilka möjligheter anser Du att Du har att påverka politiska beslut i Din kommun". Samma kodning har gjorts för båda frågorna. \*=Signifikanta skillnader enligt Bonferronitest. Källa: Riks-SOM 2001, 2002.

Problemet med denna redovisning är att denna fråga endast har ställts vid två tillfällen i de rikstäckande data som behövs till denna övergripande analys (år 2001 och 2002). Därmed är antalet svars personer begränsat. Analysen är ändå viktig, eftersom man kan kalla detta en indikator på *politisk självtilltro*, och hur benägen den enskilde är att agera politiskt om han eller hon så vill. Att inte engagera sig mellan valen behöver ju inte vara ett problem, ifall man tror att man kan agera om eller när en konkret anledning uppstår.

Mouritzen menar att politiskt deltagande generellt minskar när kommunstorleken ökar, men tabell 5 visar att då det gäller uppfattningen om möjligheten att påverka politiska beslut i Sverige är det mera troligt att perso-

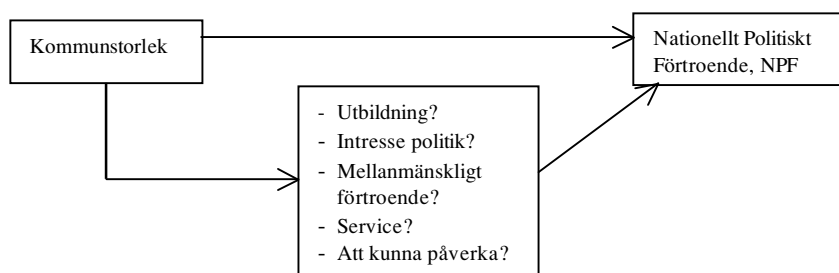
<sup>13</sup> Detta samband stöds av forskningsresultat från den amerikanske psykologen Tom Tyler (1988, 1990). De olika tänkbara förklaringar som nämns ovan i huvudtexten har prövats i en C/D-uppsats med titeln Kommunalt politiskt förtroende och möjligheten att påverka en uppsats om ett samband. Anna Rosenblom visar där att det är svårt att hitta några ytterligare förklaringar till varför personer svarar att det är lättare eller svårare att påverka den egna kommunens politiska beslut. I viss mån inverkar att vara bekant med kommunpolitiker och kommunpolitikernas samsyn (Rosenblom 2006).



ner i större kommuner hyser denna självtilltro. När svarspersonerna bedömde 'möjligheten att påverka politiska beslut i Din kommun', visade det sig inte finnas några signifikanta skillnader här mellan personer boende i storstäder/förortskommuner och de som bor i de minsta kommunerna. *Antagandet om att medborgarna i de minsta kommunerna skulle tycka att det är lättare att påverka politiska beslut faller därmed, vare sig det gäller nationella politiska beslut eller beslut i den egna kommunen.*

### Regressionsanalys av NPF

I tabell 6 prövas betydelsen av kommunstorlek vid sidan av ett antal andra faktorer, enligt följande modell, baserad på den tidigare diskussionen. Figuren utgår inte från kausalsamband, endast från tänkbara samvariationer:



**Multivariat regressionsanalys av Nationellt politiskt förtroende, NPF**

**TABELL 6**

Beroende variabel: NPF Oberoende variabler	Bivariat effekt		Modell 1 Multivariat effekt		Modell 2 Multivariat effekt	
	B (ostd)	t	B (ostd)	t	B (ostd)	t
Befolkningsstorlek, ln*	,051**	6,3	,042**	5,2	,020	,94
Utbildningsnivå	,06**	11	,028**	5,7	,007	,49
Intresse f politik	,12**	18	,082**	12	,09**	4,6
Mellanmänskligt förtroende	,22**	30	,16**	21	,17**	8,5
Nöjd m service	,29**	33	,26**	30	,17**	7,4
Påverka pol beslut, Sv***	,30**	,17	-	-	,25**	13
Konstant			,14	16	,16**	7,3
F-värde			389		81	
R <sup>2</sup>			,17		,30	
Antal svarande	ca 9.998		9.632		1.129	
R <sup>2</sup> (om kommunstorl. utesluts)			,17		,30	
F (om kommunstorl. utesluts)			482		97	

*Kommentar:* \*\*=signifikant på 99,9-nivån. =antal svarande är mellan 2 500 och 10 000 beroende på hur många år olika frågor har ställts. Källa: Riks-SOM 1998–2003.

\*Årliga uppgifter hämtade från SCBs register. Varje svarsperson har fått ett värde utifrån den kommunbefolkning som var aktuell den 31/12 det år SOM-undersökningen genomfördes. Variabeln har logaritmerats. Icke-logaritmerad befolkningsvariabel har en effekt på NPF om  $4,1 \cdot 10^{-8}$  och signifikant t-värde på 4,9 och  $F=23$ .  $R^2=0,002$ .

\*\*\*Att kunna påverka beslut i kommunen kan inte ingå i denna modell där NPF är beroende variabel. Att kunna påverka beslut i kommunen bör istället ställas mot KPF, men rikstäckande data saknas i detta avseende.

I bivariat regression visar det sig trots allt att kommunstorlek har en liten men signifikant betydelse. Riktningen är vad som bekräftades redan i figur 5 – i större kommuner är NPF något högre än i mindre, även om skillnaderna är mycket små. Vi ser också i de bivariata redovisningarna att faktorerna utbildningsnivå, intresse för politik, mellanmänniskt förtroende, nöjd med service och att kunna påverka politiska beslut i Sverige på ett signifikant sätt bidrar till att förklara variationen i NPF. Hur bidrar dessa faktorer gemensamt med *kommunstorlek* till att förklara variansen i NPF? Låt oss se närmare på de multivariata modellerna 1 och 2.

Skillnaderna mellan de två modellerna är att i Modell 1 tas inte frågan om att kunna *påverka politiska beslut* med, eftersom denna fråga endast har ställts i två undersökningar 2001 och 2002. Modell 1 blir därmed mycket signifikant (F-värdet är högt) och till och med ännu mer signifikant om *befolkningsstorlek* tas bort ur modellen. I Modell 2 har förklaringsfaktorn *påverka politiska beslut* tagits med, med resultatet att F-värdet minskar liksom antalet svarande. Däremot ökar den förklarade variansen,  $R^2$ , från tidigare 0,17 till 0,30 i denna modell. Samma värden kvarstår om befolkningsstorlek utesluts, och signifikansen ökar (F-värdet stiger).

Det mest förvånande resultatet är att befolkningsstorlek också har en fortsatt signifikant betydelse i Modell 1, där en ökning från minsta till största kommunbefolkning ökar NPF med 4 procent. Detta resultat är lite oväntat – att de små skillnaderna som kunde redovisas i figur 6 står sig även med dessa ”tuffa” kontrollfaktorer. Det ska dock understrykas att även om kommunstorlek är en signifikant förklaring, så är den fortfarande relativt liten. Om den utesluts ur Modell 1 ökar hela modellens signifikans, och samma  $R^2$ -värde bibehålls och F-värdet stiger från 389 till 482. I Modell 2 blir kommunstorlek inte signifikant. Befolkningsvariabeln bör ses som instabil i detta sammanhang, eftersom signifikansen inte kvarstår i den senare modellen. Vi ska också komma ihåg att befolkningsvariabelns min- och max-värden representeras av de absoluta extremvärdena, min=2 575 personer och max=761 721 personer. Det är inte så konstigt att en liten signifikant effekt noteras under dessa förhållanden, medan flertalet kommuner inte är så extremt små och inte heller så extremt stora.

Det kan också vara så att det är en reell storlekseffekt som här har identifierats. Om nu så skulle vara fallet, så är det ändå viktigt att ställa denna effekt i relation till exempelvis koefficienten för *nöjd med service*. Denna faktor ökar NPF med 26 procent när den ökar från sitt minsta till sitt högsta värde, en faktor som alltså är 6,5 gånger starkare jämfört med att kommunbefolkningen ökas från sitt minsta till sitt högsta värde. Att få kommunmedborgarna nöjda med den lokala servicen bör i detta perspektiv vara många gånger viktigare än själva kommunstorleken. Om en kommunförstoring väntas leda till bättre service, exempelvis, bör en sådan förändring rimligen kunna genomföras utan att det politiska förtroendet försämras nämnvärt, kanske är till och med ett ökat politiskt förtroende att vänta. Samma sak gäller om en förbättring sker i något av de övriga avseendena; kommunbefolkningens utbildningsnivå ökar (kanske beroende på sammanslagning med kommun som har en högskola), intresset för politik ökar, det mellanmänniska förtroendet stiger eller upplevelsen av att kunna påverka politiska beslut ökar. Om däremot ingen av dessa

faktorer förändras till det bättre, kan en kommunförstoring komma att ligga till grund för ett ytterligare försämrat politiskt förtroende.

*Den viktigaste slutsatsen som kan dras från denna analys torde leda till slutsatsen att kommunförändringar med ambitionen att låta de mindre kommunerna bli större inte har någon negativ inverkan på vare sig KPF eller NPF. Detta resultat bör dock diskuteras i ett något vidare perspektiv.*

## Sökandet efter den vises sten – vägen dit kan vara nog så viktig som målet

Detta kapitel har visat att KPF såväl som NPF inte är högre i de minsta kommunerna jämfört med i övriga kommuner eller snittet för landet (eller för Västra Götaland). Allt som oftast visar sig en svag tendens till att NPF och KPF är som lägst i de allra minsta kommunerna. En enkel slutsats av de redovisade beräkningarna är *att eventuella sammanslagningar av de allra minsta kommunerna inte kommer att skada det politiska förtroendet nämnvärt*. Kan en sådan slutsats antas vara rimlig?

Utifrån de empiriska redovisningar som har genomförts här förefaller en sådan slutsats realistisk. Dock vill jag diskutera några viktiga förbehåll i relation till en sådan slutsats. Det *första förbehållet* är att kommunstorleken *per se* inte behöver vara relaterad till det politiska förtroendet, och att kommunförstoringar lika gärna kan resultera i försämrat förtroende som förbättrat. Slutsatsen att det inte finns någon nuvarande relation mellan små kommuner och högre politiskt förtroende gäller under nuvarande system – men om man genomför kommunsammanslagningar på ett sätt så att reformerna uppfattas som illegitima, ovanifrån pålagda skrivbordskonstruktioner utan förankring i den lokala kontexten, kan kommunmedborgarnas politiska förtroende minska. Om det i århundraden har legat en bergskedja mellan två glest befolkade kommuner, kan inte ett penndrag i Stockholm där två kommuner plötsligt blir en, självklart resultera i ett ökat politiskt förtroende. Om två olika kommunbefolkningar på var sin sida av bergskedjan av hävd inte gillar varandra, kan det vara mycket svårt att uppnå ett ökat politiskt förtroende. Tillvägagångssättet i denna fråga blir därmed central – det är bättre att kommunförstoringar bygger på frivilliga initiativ från berörda kommuner, än påtvingande reformer ovanifrån. En arbetsrapport från SKL/Finansdepartementet pekar också på att strukturen på den lokala arbetsmarknaden är viktig, där det har betydelse om den lilla kommunen existerar i stadsnära områden eller i inlandsområden (SKL/Finansdepartementet 2006:27f). Psykologen Tom Tyler har i flera studier pekat på att det är processerna i sig som avgör den långsiktiga legitimiteten, inte det substantiella utfallet i sig (Tyler 1988, 1990). Denna slutsats torde vara applicerbar även i en så känslig fråga som kommunernas framtida indelning, och indirekt dess invånares upplevda tillhörighet och lokala identitet. *Hur* reformerna implementeras torde vara långt mer betydelsefullt för det framtida politiska förtroendet än att kommunbefolkningar ökas från X till X+5 000 invånare.

Ett *andra förbehåll* grundas på resultatet från den multivariata analysen. Enligt vad som nämndes ovan kommer processen i sig, det sätt som en kommunförstoring reform genomförs på, att ha en central betydelse för det fram-

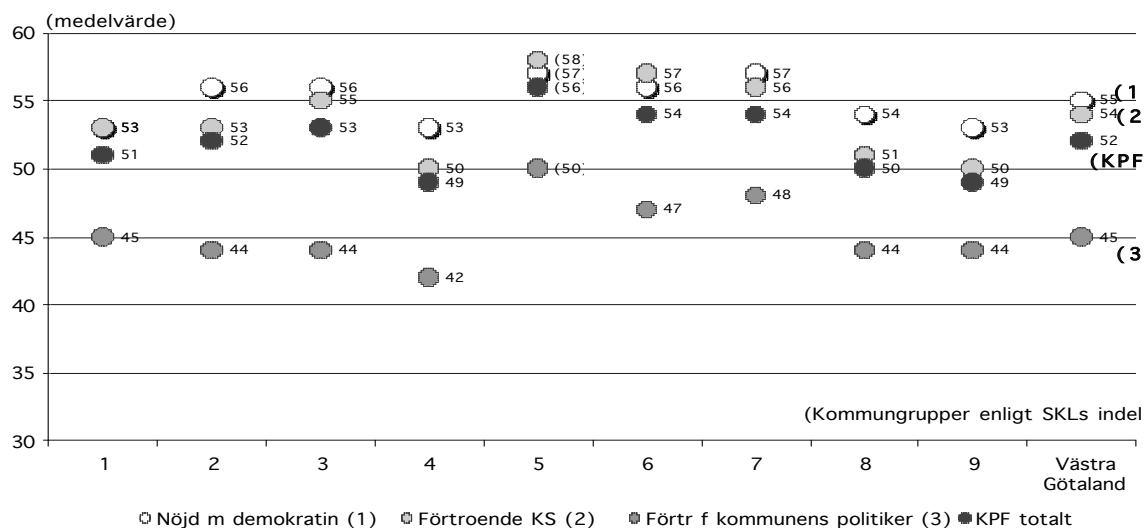
tida politiska förtroendet (NPF såväl som KPF) i de berörda kommunerna. Hur olika aspekter av en sådan reform kommuniceras kommer därmed att ha en central betydelse. Vi har tidigare i detta kapitel sett att man är mest nöjda med service i de allra minsta kommunerna samt i kommuner med 40–80 000 invånare, alternativt i Varuproducerande kommuner och Övriga kommuner med 12 500–25 000 invånare (enligt SKLs indelning). Det finns alltså inget entydigt resultat som skulle tala till de minsta kommunernas fördel i detta avseende. Skillnaderna mellan kommuntyperna är också små. En tolkning av detta skulle kunna vara att medborgarna i de mindre kommunerna är relativt nöjda med servicen på grund av närheten och att det är lätt att komma i kontakt med de ansvariga. Samtidigt kan nöjdheten vara relativt hög i större kommuner på grund av att utbudet och variationen är bättre, och i slutändan också rättssäkerheten. Det är större chans att lika fall behandlas lika i de större enheterna, och att man inte kan "tjata till sig" service på grund av vilka kontakter man har. Regressionsanalysen i tabell 6 visade att *nöjd med service* är en relativt betydelsefull faktor då det gäller att förklara det politiska förtroendet, vilket indikerar att *om* kommunförstoringar också innebär en ökad nöjdhet med den kommunala servicen, ökar även sannolikheten för att det politiska förtroendet stiger. Om servicen däremot försämras, på grund av exempelvis sämre tillgänglighet, finns det en risk att det politiska förtroendet minskar. Motsvarande resultat kan diskuteras utifrån *möjligheten att påverka politiska beslut*. Om medborgarna uppfattar att möjligheten att påverka sådana beslut försämras, kommer NPF såväl som KPF troligen att minska, men det är också möjligt att kompensera en kommunförstoringareform med kompenserande åtgärder så att medborgarna ändå uppfattar att påverkansmöjligheterna fortbestår eller förbättras (se t ex fallet Stenungsund, redovisad i Brorström, Bäck & Svensson 1998).

Ett *tredje förbehåll* är att huvudslutsatsen ligger fast givet att kommunbefolkningarnas sammansättning inte ändras i alltför stor grad. Större kommuner överlag får generellt svårare att anpassa output efter de behov och den variation som finns i en mer blandad befolkning. Om en liten homogen kommun slås samman med en stor kommun, är risken överhängande att missnöje uppstår bland kommuninvånarna i den lilla kommunen, och kanske också i den stora. Om däremot en liten kommun med obalans i sin demografiska struktur väljer att gå samman med en grannkommun som har bättre demografisk balans – och är ungefär jämbördig i storlek, så är det möjligt att ett ökat politiskt förtroende kan nås, givet att den sammanlagda servicen, rättssäkerheten och påverkansmöjligheten bibehålls eller stärks.

## APPENDIX

## A. Analys av Kommunalt Politiskt Förtroende (KPF) efter SKLs kommungrupper

## KPF efter kommungrupp 1997–2003

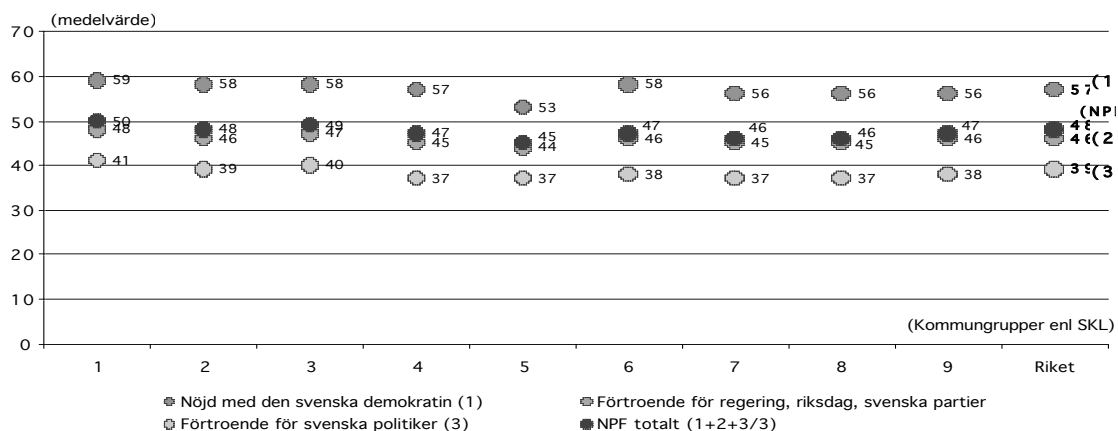


*Kommentar:* Redovisningen bygger på samma frågor som i Figur 2 och 3. Medelvärdet redovisar det sammanlagda värdet på de angivna frågorna för svarspersoner boende i viss kommungruppskategori.

Kommungruppsindelningen är följande: 1) Storstäder, 2) Förortskommuner, 3) Större städer, 4) Pendlingskommuner, 5) Glesbygdskommuner, 6) Varuproducerande kommuner, 7) Övriga kommuner mer än 25 000 inv, 8) Övriga kommuner 12 500–25 000 inv, samt 9) Övriga kommuner mindre än 12 500 invånare. Minsta kategori har 64 svarande. Totalt antal svarande är 20 667 personer. För kategori (5=Glesbygdskommuner) redovisas här två siffror inom parentes där n-talet är lågt och endast en kommun kan redovisas för denna grupp [av totalt 39 kommuner i gruppen]. Även i gruppen Storstäder redovisas här endast en kommun, men det totala antalet kommuner inom gruppen Storstäder är endast 3, varvid denna siffra kan sägas vara representativ. Lägsta antal svarande i övriga kategorier är 1 217 personer. Eta för alla fyra faktorer gentemot kommungrupp ligger mellan 0,059 och 0,088. Källa: Väst-SOM.

## B. Analys av Nationellt Politiskt Förtroende (NPF) efter SKLs kommungrupper

### NPF i Sverige 1998 – 2003 efter SKLs kommungrupper



*Kommentar:* Redovisningen bygger på samma frågor som i figur 6. Medelvärdet redovisar det genomsnittliga värdet för de angivna frågorna för svars personer boende i en viss kommungruppskategori.

Kommungruppsindelningen är följande: 1) Storstäder, 2) Förortskommuner, 3) Större städer, 4) Pendlingskommuner, 5) Glesbygdskommuner, 6) Varuproducerande kommuner, 7) Övriga kommuner mer än 25 000 inv, 8) Övriga kommuner 12 500–25 000 inv, samt 9) Övriga kommuner mindre än 12 500 invånare. Minsta kategori har 355 svarande. Totalt antal svarande är 10 952 personer.<sup>14</sup> Eta för alla fyra faktorer gentemot kommungrupp ligger mellan 0,051 och 0,070. Källa: Riks-SOM.

## C. Analys av Nöjd med service efter SKLs kommungruppsindelning

### Nöjd med service efter kommunstorlek (Riks-SOM 1998–2003)

Kommungrupp enl. SKL	Nöjd med service	
	(medelvärde)	Antal
1	57*	1 63
2	61	1 727
3	61	3 507
4	60	761
5	60	448
6	63*	1 111
7	62	1 589
8	60	981
9	60	394
<i>Sverige</i>	<i>60</i>	<i>11 981</i>

Eta: 0,073

*Kommentar:* Den ursprungliga frågan som ställdes var följande: "Hur tycker Du på det hela taget att servicen har fungerat under de senaste 12 månaderna i Den kommun där Du bor?" Svartalternativen har kodats enligt följande: 100=Mycket bra, 75=Ganska bra, 50=Varken bra eller dåligt, 25=Ganska dåligt, 0=Mycket dåligt. Svartalternativet "Ingen uppfattning" ingår ej i svarsbasen. Kommungruppsindelningen är följande: 1) Storstäder, 2) Förortskommuner, 3) Större städer, 4) Pendlingskommuner, 5) Glesbygdskommuner, 6) Varuproducerande kommuner, 7) Övriga kommuner mer än 25 000 inv, 8) Övriga kommuner 12 500–25 000 inv, samt 9) Övriga kommuner mindre än 12 500 invånare. \*=Signifikanta skillnader enligt Bonferronitest. Källa: Riks-SOM 1998–2003.

<sup>14</sup> I datamängden för dessa år finns 25 257 individer, men eftersom endast de som har svarat på alla fem frågorna som ingår i NPF-indexet redovisas här, kan data för knappt hälften av de tillfrågade redovisas. Den delfråga som har besvarats av flest personer är förtroende för regeringen (antal svarande=24 257 personer) och den fråga som minsta antal personer har svarat på är förtroende för svenska politiker (antal svarande = 11 953 personer). Denna variation påverkas även av att vissa delfrågor endast ställts i delar av olika Riks-SOM-undersökningar.

## 6

BENGT JOHANSSON

# Kommunstorlek, massmedier och lokal opinionsbildning

*"...många människors uppfattning om skeenden och händelser i kommunen är helt baserade på vad de läst eller hört eller sett i medierna, inte egen informationsinhämtning" (Kommunalråd i mellanstor svensk kommun).*

Vi kan inte tänka bort massmedierna. Vårt samhälle är medialiserat och människors vardagsliv genomsyras av massmedier och mediebudskap nästan dygnet runt. Många menar att vi gått från ett samhälle där direkta erfarenheter i stor utsträckning fått ge vika för medierade erfarenheter. Det vi känner till om världen är inte som i forna tider i första hand baserat på vad vi själva upplevt utan på vad vi hört och sett i radio, tidningar, TV och på senare tid även via internet.

Men medieberoendet gäller även samhällets eliter. För både politiker och andra beslutsfattare är massmedierna den viktigaste, och ibland den enda kanal man har till medborgare och olika intressegrupper i samhället. Nu är detta inte något som skett över en natt. Massmedierna har alltid varit en central ingrediens i den moderna demokratin och kan inte tänkas bort. Det hade helt enkelt aldrig blivit någon demokrati utan massmedierna. Men under hela 1900-talet flyttade massmedierna fram sina positioner och från att ha varit en viktig del av demokratin har på många sätt demokratin blivit en medialiserad demokrati, där mediernas sätt att arbeta och tänka påverkar själva demokratis funktionssätt. Oavsett om man ser mediernas bevakning av politik och samhälle som något övervägande positivt eller negativt kvarstår faktum. Medierna är en helt integrerad del i den västerländska demokratiska modellen.

Med detta sagt blir frågan om mediernas roll för opinionsbildning ett centralt forskningsobjekt för den som är intresserad av demokratiforskning – inte minst när det gäller lokal nivå. En invändning skulle kunna vara att mediernas betydelse är relativt sett mindre när det gäller lokala samhällsfrå-

gor, eftersom det där finns alternativa informationsvägar. Även om det är en utbredd uppfattning om att lokala medier är centrala för medborgarnas möjligheter att orientera sig i lokala samhällsfrågor (Roppen 1992, SOU 1975:74, Svendsen 1979), finns det även de som vill tona ner mediernas betydelse för lokal opinionsbildning. Direkta personliga erfarenheter, kontakter med andra människor och även riksmidier ses som viktigare för vad man ser som angelägna lokala problem och vilken kunskap man har om lokala samhällsförhållanden (Palmgreen & Clarke 1977, Sjölin 1985, Asp 1986, Nord 1995). Forskning visar också att egen erfarenhet är central för vilken bild man har av lokala samhällsfrågor (Nilsson 1996), men därmed är det inte sagt att man kan bortse från mediebilden. Annan forskning visar att mediebilden är minst lika viktig som personlig erfarenhet för vår bild av den lokala politiska världen. Mediernas bevakning av områden man har personliga erfarenheter av kan både förstärka och försvaga de uppfattningar man har beroende på hur mediernas rapportering ser ut (Demers m fl 1989, Demers 1996, Johansson 1998).

## Att informera medborgarna

Om nu medierna är viktiga för hur vi ser på omvärlden är frågan vilka demokratiska krav vi kan ställa på medierna. Ser man på den forskning som finns ses mediernas informationsförmedlande funktion som den mest centrala (Esaiason & Håkansson 2003, Asp 2006). Men det finns givetvis också finns andra synsätt, som att massmedierna ska vara ett forum för debatt, granska makten (SOU 1994:94, Asp 2006) och kanske också engagera och mobilisera demokratiska processer (Johansson 2006, Reimer 2006).

Detta kapitel ska med utgångspunkt från mediernas informerande funktion studera medborgarnas möjlighet att informera sig om lokala samhällsfrågor via massmedierna. Forskningsfrågan är inte på något sätt unik. Inom nordisk forskning finns det gott om analyser av mediernas informationsförmedlande funktion rörande lokala samhällsfrågor (se exempelvis SOU 1975:78, Strömberg 1979, Svendsen 1979, Sjölin 1985, Johansson 1998, Nygren 2005). Men spelar kommunens storlek någon roll för vilken möjlighet man som medborgare har att informera sig lokalt? Kort sagt: får man mer information om vad som händer lokalt i en större kommun jämfört med i en mindre?

Analyserna görs utifrån ett grundantagande att det är en fördel för medborgarna att ha så stor tillgång till beslutsrelevant information som möjligt. Ju mer information, desto bättre. Denna premiss kan ses som ett demokratiteoretiskt "golv". Man kan diskutera mediernas betydelse och funktion för demokratin ur en mängd olika aspekter som kan knytas till såväl valdemokrati, deltagardemokrati som samtalsdemokrati. Men i alla dessa modeller är mediernas informationsförmedlande roll ändå en grundläggande premiss. Oavsett vad medierna förväntas bidra med är medborgarnas möjlighet att informera sig central. Vi vet från tidigare forskning att mängden lokalkommunalt nyhetsmaterial som finns att tillgå för medborgare skiljer sig åt betydligt mellan olika orter. I de analyser som gjordes inom ramen för Kommunal-forskningsprogrammet i Sverige visar analyserna samstämmigt att tillgången till lokala politiska nyheter är starkt kopplat till boendeortens storlek (Birgersson m fl 1971, Brantgärde m fl 1981).



Den mest omfattande analysen av relationen mellan kommunstorlek och medborgarnas möjligheter att få information om lokala samhällsfrågor, gjordes redan i början av 1970-talet (Birgersson m fl 1971). Analysen byggde på dagspressens bevakning av kommunala frågor under icke-valtid i 36 kommuner fördelat på olika kommuntyper avseende storlek och tätortsgrad. I dessa analyserades kommunal annonsering, regionalradions bevakning samt lokalpressens rapportering (ledare, insändare och nyheter). För pressen gjordes också en specialundersökning av den kommunala nyhetsrapporteringen under tre månader vintern-våren 1966. Här var urvalet 65 dagstidningar som tillsammans berörde 86 procent av alla Sveriges dåvarande kommuner.

Om vi begränsar oss till resultaten av presstudien (som i analyserna ses som den allra viktigaste kommunikationskanalen) visar resultaten att mängden kommunalt material samvarierar med både storlek och tätortsgrad. De stora kommunerna förekommer flitigare i spalterna än de små, och kommuner med hög tätortsgrad bevakas intensivare än rena glesbygdskommuner. Men om hänsyn tas till skillnader i nyhetsproduktion mellan olika kommuner, dvs. hur mycket nyheter som kommuner med olika storlek genererar, försvinner dock sambanden. Visserligen bevakas stora kommuner mer än mindre, men skillnaderna beror enligt författarna i första hand på att den kommunala verksamheten är mer omfattande i en stor kommun.<sup>15</sup> Författarna menar dock att det ändå kvarstår en viss skillnad. Andel kvalificerad journalistik, en framträdande placering i tidningen och kritiska nyheter, är mer omfattande i rapporteringen från större kommuner jämfört med mindre – oavsett hur stor den kommunala verksamheten är.

En faktor som visar sig vara mycket avgörande för mängden kommunala nyheter är om kommunen är utgivningsort för en tidning eller inte. Analyserna visar att i kommuner där en lokal eller regional tidning ges ut får medborgaren tillgång till tre gånger så mycket lokalkommunalt nyhetsmaterial. Slutsatsen författarna drar är att effekten av utgivningsort är så stark att den slår ut andra eventuella effekter knutna till tidningssituationen på orten. Samma slutsatser gäller även för senare studier av både press och etermedier (Brantgårde m fl. 1981). Det faktum att en ort är utgivningsort har alltså en stor självständig påverkan på nyhetsutbudet genom att redaktionen där har sina största redaktionella resurser och därför ges dessa orter mer utrymme i nyhetsrapporteringen.

I analyserna av dagspressens kommunala bevakning finns det också ett antal andra viktiga slutsatser. Negativt för en kommun är t ex om en tidning har stor spridning, dvs. om den täcker många kommuner. Då sprids tidningens resurser ut på många olika kommuner, vilket i sin tur ger mindre bevakning för varje enskild kommun. Har man en egen edition/lokalredaktion finns det dock uppmärksamhetsvinster att göra. Ett annat resultat som lyfts fram är att de större städernas kranskommuner relativt sin storlek får lite medieuppmärksamhet. Detta har också bekräftats i flera senare studier under både 1980- och 2000-talet. Inte minst Lars Nord och Gunnar Nygrens analys av medieskuggan över Stockholms kranskommuner illustrerar denna problematik tydligt (Nord & Nygren 2002, Nygren 2005).

<sup>15</sup> Operationaliseringarna av den kommunala verksamhetens omfattning gjordes antingen genom befolkningsstorlek eller antal kommunala tjänstemän i kommunen.

Mängden lokalt nyhetsinnehåll är det genomgående viktigaste konkurrensmedlet för lokaltidningar. Framgångsrika tidningar i monopolpositioner stärker kontinuerligt över tid bevakningen av utgivningsorten och på konkurrensmarknader samvarierar tidningarnas täckningstal med hur mycket man rapporterar om orten (Severinsson 1994, se även Brantgärde m fl 1981, Sjölin 1985, Johansson 2001). Konkurrenssituationen för tidningar får därmed också konsekvenser för medborgarnas möjlighet att informera sig i lokalsamhället. Marknadssituationen kan innebära att kommuner får mer omfattande medietäckning, särskilt då två större tidningar konkurrerar om samma marknad på en mindre ort (Severinsson 1994).<sup>16</sup> I kommunalforskningsgruppens studie finns det däremot ingen direkt skillnad i mängden kommunala nyheter beroende på tät eller gles utgivning av tidningen. Mängden kommunala nyheter är i stort sett densamma (Birgersson m fl 1971).

De analyser som gjorts senare har inte på samma sätt systematiskt jämfört kommunbevakningen i ett stort antal kommuner. Istället har analyserna snarare gått på djupet både vad gäller hur mycket, men också på vilket sätt medierna bevakar kommuner. I en uppföljning av Kommunalforskningsgruppens analyser visar Brantgärde m fl. (1981) att oavsett kommunstorlek har mängden nyheter om kommunerna ökat radikalt. Särskilt gäller detta utgivningsorter, där mängden kommunalt nyhetsmaterial (under valrörelser) ökat med i genomsnitt 600 procent jämfört med 1960-talet (jfr Ekström, Johansson & Larsson 2006).

Det finns flera samverkande faktorer som gör att utrymmet för kommunalt material har ökat. En orsak till ökningen är att tidningarnas sidantal generellt sett ökat över tid (SOU 1994:94). Men det förklarar inte hela utrymmesökningen och inte heller att de kommunala nyheterna fått en större andel av de politiska nyheterna. Inom forskningen framförs flera förklaringar till det ökade intresset för kommunala nyheter, vilka kopplas till faktorer både inom och utanför medierna.

Den *första* förklaringen är att den kommunala verkligheten förändrats. Eftersom den kommunala sektorn fått fler arbetsuppgifter och ökat sin andel av BNP kraftigt sedan 1960-talet finns det mer nyheter att skriva om. En *andra* förklaring till det ökade intresset för kommunalpolitik i dagspressen kan kopplas till partipolitiserings av den kommunala arenan. Konfliktnivån är högre och åsiktsspridningen har ökat. Dessutom driver partierna en mer aktiv valkampanj kommunalt, efter det att kommunalt partistöd införts (Birgersson & Westerståhl 1989). Med mer aktiva partier och större konflikter ökar rimligen mediernas intresse för kommunalpolitiken. Att det dessutom under 1990-talet bildades kommunala partier som i många kommuner även framgångsrikt drev lokala frågor under valrörelserna har säkert också bidragit till att intresset för kommunala nyheter ökat hos dagspressen. Den *tredje* tänkbara förklaringen kan hänföras till tidningarnas publikanpassning. Tre olika faktorer, som alla tre kan kopplas till tidningarnas jakt på läsarna, kan urskiljas. Att lokala nyheter har ett *högt läsvärde* för tidningarnas publik är ingen nyhet, det har både bekräftats av svenska och internationella studier (Janowitz 1952, Weibull 1983, Johansson 1998, Nygren 2005). Tidningarnas

<sup>16</sup> Slutsatserna av marknadsanalyser visar att vad som avgör vilken tidning som går segrande ur striden mer har att göra med vilken dragningskraft utgivningsorter har som centralort, mer än tidningens redaktionella strategier (Severinsson 1994).

fokusering på kommunala politiska nyheter ligger då i linje med läsarnas intresse av att läsa om lokala förhållanden, även om inte läsningen av kommunala nyheter är lika utbredd som lokala nyheter i allmänhet (Johansson 1998). Kopplat till läsarnas intresse för lokala nyheter kan också förändrade ekonomiska förhållanden, dvs. *behovet för tidningen att ha hög hushållstäckning* för att vara ett attraktivt annonsorgan, påverkat utvecklingen (SOU 1975:78). Den sista faktorn som också handlar om kampen om mediepubliken är att TV och radio har kommit att ta över en stor del av utrikes- och riksnyheter. Att dagspressen ökar sin lokala bevakning är ett sätt för den att konkurrera om mediepubliken. Detta ska då ses som en funktionell anpassning till en förändrad mediesituation (SOU 1975:78, Nilsson m fl. 2001).

Ser vi på studier efter 1980 visar analyserna att tidningarnas omfång ökat ytterligare, men detta har då inte inneburit att mer utrymme getts åt lokalt nyhetsmaterial. Mängden lokala nyheter är ungefär densamma, men analyser av svensk dagspress mellan 1987 och 1999 visar att andelen lokalt nyhetsmaterial minskar i all dagspress under denna period, där inte minst ekonomi och nöjesrapporteringen får ett allt större utrymme. Lokala tidningar har blivit allt mer lika de stora rikstidningarna ifråga om utseende och ämnesprofil (Nilsson m fl 2001). Inte heller analyser av pressens valrörelserapportering visar någon entydig bild av att intresset för kommunala nyheter ökat nämnvärt de senaste decennierna (Johansson 2001). Däremot visar analyserna av dagspressens innehåll att lokala vinklingar med lokalnyheter på förstasidan och med vinjetter och rubriker blivit vanligare (Nilsson m fl 2001).

Radions lokala bevakning har också uppmärksammats i flera studier. Dessa analyser visar att bevakningen inte är lika omfattande som dagspressbevakningen och att nyhetsurvalet i stort sett är detsamma (Brantgärde m fl 1981, Sjölin 1985, Hedman 2004).

När det gäller mediernas bevakning av olika kommuner är den sammanfattande bilden även efter 1980 att skillnaden mellan större och mindre orter kvarstår (Sjölin 1985). Vad flera studier under 1980- och 1990-tal visat är att storstädernas kranskommuner ofta hamnar i medieskugga. Trots att dessa ofta är relativt stora befolkningsmässigt bevakas de inte i särskilt stor omfattning av massmedierna (Sjölin 1985, Johansson 1998, 2001, Nygren 2005).

## Västra Götaland i fokus – mediestruktur och lokal opinionsbildning

Vi ska rikta blicken mot de kommuner i Sverige som ingår i Västra Götaland och hur medborgarnas möjligheter att informera sig om lokala samhällsfrågor ser ut där. Givetvis hade analyserna vunnit på att ha ett ännu större underlag, men givet projektets ramar fokuseras intresset till kommunerna i en region. Som försvar för detta urval kan man dock tillägga att de allra flesta svenska kommuntyper finns representerade i Västra Götalandsregionen. Där finns allt ifrån storstadskommunen Göteborg med kranskommuner till små glesbygds- och avfolkningskommuner i regionens norra och nordöstra delar såsom Bengtsfors och Gullspång. Först ska dock något sägas om mediesituationen i stort.

I många länder har regionala tidningar en starkare ställning än lokala. Så är dock inte fallet i Sverige. Den lokala dagspressen i Västra Götaland är som på de flesta andra håll i landet basen för mediemarknaden. Regionen är också mycket tidningstät. Inom Västra Götaland, med dess 49 kommuner, fanns det år 2005 26 dagstidningar, varav elva gavs ut fem dagar i veckan eller mer (Andersson Odén & Weibull 2005). Av dessa kan endast Göteborgs-Posten (GP) och kvällstidningen GT ses som regionala tidningar.

Dagstidningarnas spridning i Västra Götaland sammanfaller i många fall med kommungränserna. Exempel på detta är sexdagarstidningar som Falköpings Tidning och Västgöta-Bladet. Dessa har de angränsande kommunerna Falköping och Tidaholm som utgivningsorter och dominerar nästan helt inom den egna kommunen. Tidningarna är dock strikt lokala och når i princip inga läsare i grannkommunerna.

Några dagstidningar når emellertid utanför den egna kommunen med större delar av upplagan. GP täcker till exempel hela regionen, men tidningen är i huvudsak spridd inom Storgöteborg och över tid har GP dragit sig mer och mer mot Göteborg. En viktig förklaring till detta är att de lokala tidningarna i Västra Götaland har utvecklats, inte minst genom ökad utgivningsfrekvens. Behovet av GP har således minskat: Tidningen har av läsarna setts som en komplementtidning till de lokala tidningarna och valts bort när den lokala tidningen har kunnat fylla dess funktion (Severinsson 1994, Wadbring 2005).

Andra tidningar som når utanför utgivningsorten är Bohuslänningen, Borås Tidning, Mariestads-Tidningen, Nya Lidköpings-Tidningen (NLT) samt Skaraborgs Allehanda (SLA).<sup>17</sup> Dessa kan i viss mån ses som huvudtidningar för olika regiondelar; utgivningskommunens andel av den totala upplagan ligger på runt 60 procent. Resten av tidningarnas upplaga sprids inom närliggande kommuner.

Kvällstidningen GT<sup>18</sup> har marknadsförts som Västsveriges kvällstidning. Tidningen har dock sin huvudsakliga spridning i Göteborgsområdet med ett täckningstal på ca 10 procent. Den läses även i de övriga västliga delarna av regionen, men inte i samma utsträckning som i Göteborgsområdet. Utanför Göteborg är istället Aftonbladet och Expressen de mest lästa kvällstidningarna (Wadbring 2005).

Det finns som redan antytts stora variationer inom regionens dagspress. Störst är givetvis GP med en vardagsupplaga på nästan 260 000 exemplar. Den näst största morgontidningen är Borås Tidning med drygt 50 000 exemplar. Därefter följer Bohuslänningen (32 200), TT/ELA (30 000)<sup>19</sup> NLT (26 300) och SLA (23 900). Men det finns också många tidningar som inte når över 5000 exemplar i upplaga. Fådagartidningar som Hjo Tidning, Mölndals-Posten och Stenungsunds-Posten är exempel på sådana. Inom regionen finns också en av Sveriges mest framgångsrika lokala endagarstidningar – Skaraborgsbygden – som stadigt ökat sin läsekrets på senare år (Andersson Odén & Weibull 2005).

Sveriges Radios fyra lokalradiostationer täcker olika delar av Västra Götalandsregionen: SR Väst, SR Sjuhärad, SR Skaraborg och SR Göteborg. Kana-

<sup>17</sup> Tidningen hette tidigare Skaraborgs Läns Allehanda och förkortas fortfarande SLA.

<sup>18</sup> Tidningens fullständiga namn är Expressen/GT, men i rapporten används genomgående GT.

<sup>19</sup> Förkortning av Elfsborgs Läns Allehanda och Trollhättans Tidning med Lilla Edet Posten.

lerna når dagligen mellan 20 och 35 procent av befolkningen i sina sändningsområden.<sup>20</sup> Störst andel lyssnare har radion i Dalsland och i östra Skaraborg. De privata lokalradiostationerna lägger inga större resurser på nyhetsbevakning. De flesta har TT-nyheter, dvs. riksnheter, i sina nyhetssändningar.

Det enda etermedium som når alla boende i Västra Götalandsregionen är Västnytt i SVT. Västnytt's sändningsområde inbegriper förutom Västra Götaland även Halland. Nyhetsprogrammet sänds sex gånger per dag på vardagar med en sammanlagd sändningstid på ca 40 minuter. På lördagar sänder Västnytt inte, men på söndagar sänds programmet i två femminuterssändningar. Även TV4 har lokala fönster inom Västra Götaland: TV4 Jönköping Borås, TV4 Göteborg, TV4 Fyrstad och TV4 Skaraborg. Stationerna sänder lokala nyheter flera gånger om dagen på vardagar.

Så långt den mer generella bilden av mediestrukturen. Den intressanta frågan är dock hur kommuners storlek hänger samman med mediestrukturen. Börjar vi med frågan om utgivningsort visar en samstämmig forskning att denna faktor har stark påverkan på både press och etermediers nyhetsvärdering. I tabell 1 redovisas relationen mellan kommunstorlek och om kommunen är utgivningsort för någon (prenumererad) dagstidning.

#### **Kommunstorlek och utgivningsort för dagspress i Västra Götaland 2006.**

TABELL 1

	<9 000	9 000– 19 900	19 900– < 29 900	29 900– < 49 900	49 900– < 79 900	79 900–
Utgivningsort	1	6	3	5	4	2
Ej utgivningsort	7	16	1	4	0	0
Antal kommuner	8	22	4	9	4	2

Det är tydligt att kommunstorlek och utgivningsort hänger tätt samman. För kommuner med mindre än 9 000 innevånare är det ovanligt att orten har en egen tidning (Hjo är enda undantaget). Men ju större kommunen blir desto större är sannolikheten att det finns en lokaltidning på orten. I spannet 9 000–19 000 innevånare är det fortfarande en minoritet av kommunerna som har egen tidning. När kommunerna har fler än 20 000 innevånare är det däremot vanligare att orten har en egen tidning. Om kommuner av denna storlek saknar egen tidning är det uteslutande kranskommuner till storstaden Göteborg. Denna kommungrupp skiljer därmed ut sig från det generella mönstret.

Kommunalforskningsgruppens slutsatser var dock att andra faktorer kan, åtminstone till viss del, kompensera bristen på egen tidning. En sådan är förekomst av lokalredaktion för en tidning som ges ut på en annan ort. Även om den svenska pressen minskat antalet lokalredaktioner över tid finns det ändå ett stort antal sådan bland dagstidningarna i Västra Götaland.<sup>21</sup> Vissa kommuner har både egen tidning och en lokalredaktion från konkurrerande tidningar på orten, men vi ska rikta intresset mot de kommuner som saknar egen tidning. Kompenseras denna brist av egen tidning genom att större

<sup>20</sup> Alla uppgifter om TV- och radiopublik är hämtade från Väst-SOM-undersökningen 2000.

<sup>21</sup> GP har ett fem lokaleditioner (Mölnadal/Härryda; Kungsbacka; Partille/Lerum, Alingsås/Värgårda samt Bohuslän). Alla dessa editioner har dock inte redaktioner i dessa kommuner utan de täcks av reportrar som sitter på den centrala Göteborgsredaktionen. Dessa har dock dessa kommuner som sitt särskilda ansvar.

tidningar i regionen har lokalredaktioner? Av de 28 kommuner som saknar egen tidning är det bara tre som inte har någon lokalredaktion. Dessa är inte helt oväntat kranskommuner till Göteborg (Ale, Partille och Öckerö). De två första är större pendelkommuner (26 000–33 000), och den andra en relativt liten skärgårdskommun (12 000). Har man inte egen tidning är det med andra ord ändå vanligast att kommunen täcks av en större tidning som också satsar resurser på en lokalredaktion på orten. Total medieskugga är trots allt relativt ovanligt.

Konkurrensort är också en faktor som kan öka mängden kommunalt material. Två tidningar rapporterar givetvis mer än en. Men slutsatserna i medieforskningen huruvida denna konkurrens också ger ett mervärde för de enskilda tidningar kvantitativt (ifråga om antal artiklar) eller kvalitativt (ifråga om större mångfald, rapportering i tidigare skeden i beslutsprocessen, mer granskande journalistik etc.) är inte samstämmiga. Från den svenska forskningen menar en del att det är tydligt att konkurrensen mellan tidningar ger vissa fördelar i redaktionell kvalitet (SOU 1975:78, Linderoth 1981), medan andra hävdar motsatsen (Sjölin 1985). Den norske medieforskaren Sigurd Høst menar att det överhuvudtaget inte finns något klart samband mellan konkurrens och redaktionell kvalitet (Larsson 1997). Däremot finns det, som tidigare nämdes, resultat som visar att konkurrens på orter utan egen tidning kan inverka positivt på intresset för lokálnyheter (Severinsson 1994, Johansson 2001). Finns det konkurrens på orten<sup>22</sup> innebär det att medborgarna har möjlighet att ta del av mer information om lokal politik i sina kommuner. Hur ser då fördelningen konkurrensorter kopplat till utgivningsorter ut i Västra Götaland?

TABELL 2

**Tidningskonkurrens och kommunstorlek i Västra Götaland 2006 fördelat på utgivningsort.**

Ej utgivningsort	<9 000	9 000–19 900–	19 900 < 29 900	29 900– < 49 900	49 900– < 79 900	79 900–	Totalt
Konkurrens	0	4	0	0	0	0	4
Ej konkurrens	7	12	1	4	0	0	21
Antal kommuner	7	16	1	4	0	0	28

Utgivningsort	<9 000	9 000–19 900–	19 900 < 29 900	29 900– < 49 900	49 900– < 79 900	79 900–	Totalt
Konkurrens	1	3	2	4	3	0	13
Ej konkurrens	0	3	1	1	1	2	8
Antal kommuner	1	6	3	5	4	2	21

Till att börja med ser man i resultaten att konkurrens är vanligare där det redan finns en tidning (13 av 21 jämfört med 4 av 28). Endast i undantagsfall (Skövde och Uddevalla) rör det sig dock konkurrens mellan två tidningar i samma kommun. Oftare är det större tidningar från andra orter som gör inbrytningar på en tidningsmarknad där det redan finns en lokaltidning med

<sup>22</sup> Här har inte någon skillnad gjorts på mer oligopolliknande situationer och faktiskt konkurrens. I flera av de kommuner som räknas som konkurrensorter har den konkurrerande tidningen mycket låg hushållstäckning.

stark ställning på orten, såsom exempelvis SLA:s lokalkontor i Falköping och Tidaholm.

Det huvudsakliga intresset här är dock inte konkurrensen som sådan utan dess relation till kommunstorlek och utgivningsort. Koncentrerar vi oss på de orter som inte har en egen tidning konkurrerar inte de större tidningarnas lokalredaktioner med några andra i mer än fyra av 28 kommuner. I alla de andra har den större tidningens lokalredaktion mer eller mindre monopol över den lokala opinionsbildningen.

Det finns dock ytterligare en faktor som måste tas hänsyn till. Gratistidningarna, som är en stadigt växande marknad. På senare år har diskussionen om gratistidningar främst rört storstäderna där etableringen av Metro och andra tidningar varit föremål för studier (Wadbring 2003). Men gratistidningar är ingen ny företeelse och framförallt finns det många gratistidningar med mer eller mindre seriösa satsningar på nyhetsjournalistik i ett antal kommuner runt om i Sverige (Andersson & Wadbring 2005). För att få en mer fullständig bild av mediasituationen bör tillgången till mer traditionella dagstidningar sättas i relation till förekomst av gratistidningar. I Västra Götaland gavs det 2004 ut mer än 40 olika gratistidningar. De som är av intresse av för oss är de som inte bara är annonsblad, utan även har en betydande del redaktionellt lokalpolitiskt nyhetsmaterial. Tar vi med dem i beräkningen ser vi att i flera av de kranskommuner till Göteborg som saknar egen dagstidning finns det ett antal gratistidningar med tidningsliknande upplägg. De som sticker ut här är Härryda-Posten, Ale-kuriren, Lerums Tidning och Partille Tidning, dvs. tidningar som täcker kranskommuner till Göteborg. Vad vi ser är alltså ett komplement till den stora tidningens lokalredaktioner och kanske också en ersättning för en traditionell morgontidning där en sådan saknas. Här täcks alltså luckan för medborgarnas lokala orienteringsmöjligheter som tidigare nämnts upp, åtminstone till viss del, av lokala gratistidningar.

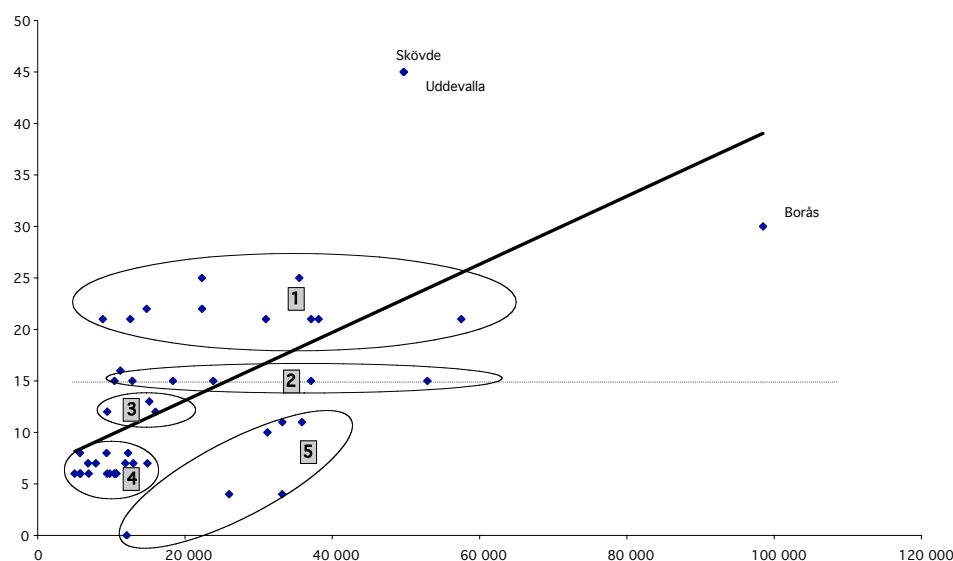
Vi har nu sett hur lokalpressen med dess lokalredaktioner och till viss del även gratistidningar ger förutsättningar för medborgarna att orientera sig lokalt. Medborgarna i kommuner med färre än 20 000 innevånare har på flera sätt en begränsad möjlighet att få lokal information via medierna, då man inte har en egen tidning och den större tidningens lokalredaktion inte heller är utsatt för någon konkurrens. Till viss del hjälps en del av denna brist upp av gratistidningar med ambitioner att ge läsarna lokalpolitiska nyheter.

Hur ska man då sammantaget se på förutsättningarna för lokal opinionsbildning i kommuner av olika storlek? I figur 1 görs ett försök att väga samman de faktorer som redovisats ovan. Ett kommunikationsstruktursindex har skapats genom att slå samman faktorerna utgivningsort för dagspress, lokalradio, regional/lokal TV, förekomst av lokalredaktion av annan tidning, förekomst av gratistidning som har mer än 10 procent redaktionellt nyhetsmaterial om lokal politik samt i vilken grad kommunen täcks av andra tidningar (dock utan lokalredaktion).<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Enklast vore möjligen om alla faktorer vägde lika tungt. Problemet blir dock när vi ser till vad forskningen visat om hur mycket dessa faktorer spelar in för hur mycket kommunalt material det faktiskt finns i olika medier. I indexet väger därför förekomst av dagstidning med utgivning på orten allra tyngst, därefter kommer sändningsort för lokalradio och TV-kanal. Lokalredaktion väger något mindre, gratistidning med tydligt tidningsupplägg ännu något mindre. Om en annan tidning täcker orten (minst 10 procent hushållstäckning) utan att lokalredaktion finns väger allra minst i sammanhanget (för detaljer kring indexkonstruktion, se bilaga 1). Vid test av indexet där i första hand poängen för utgivningsort minskas förändras givetvis nivåerna, men inte huvudresultaten.

FIGUR 1

### Kommunikationsstruktur för lokal opinionsbildning och kommunstorlek i Västra Götaland 2006.



Kommentar: Göteborg är inte med i figuren.

I figuren har Göteborg, som har det allra högsta värdet på indexet, inte tagits med eftersom invånarantalet är så mycket större jämfört med de andra kommunerna. Som redan sagts hänger strukturförutsättningarna för lokal opinionsbildning samman med kommunens storlek, men inte helt. Inte minst eftersom utgivningsort tillmätts så stor betydelse blir inte kommunstorleken endast avgörande för möjligheterna för lokal opinionsbildning.

Vad vi ser i figuren är att ett antal grupperingar där några är tydligt kopplade till kommunens storlek, medan några uppvisar större spridning i storlek. Om vi börjar med flera av de större städerna i regionen (Uddevalla och Skövde) har de alla bättre förutsättningar för lokal opinionsbildning än de andra kommunerna i regionen. De orter som "borde" ingått i denna grupp sett till befolkning är Mölndal (57 500) samt Trollhättan (52 900). De når dock inte lika högt eftersom de varken har någon tidningskonkurrens och/eller att det inte finns någon etermedieredaktion på orten. Borås, som är den näst största kommunen i regionen, hamnar också under regressionslinjen, vilket betyder att inte heller här är den lokala opinionsbildningen så omfattande som den borde ha varit med hänsyn till storlek. Det beror helt och hållet på att det saknas dagstidningskonkurrens på orten.

Fem grupper, där mediestrukturen är gemensam men där storleken på kommunen till viss del varierar kan dock urskiljas. Den första gruppen (1) är orter med egen tidning och där det också finns någon form av konkurrens. Konkurrensen är inte i första hand mellan två tidningar på samma ort, utan snarare att en (större) tidning från en annan kommun har en lokalredaktion på orten. Den andra gruppen (2) är kommuner där tidningen på orten har ett totalt monopol. Det finns inga konkurrenter överhuvudtaget. I de två första grupperna är spridningen i kommunstorlek relativt stor, men i de två nästföljande hänger kommunstorlek relativt tätt samman med kommunikationsstrukturen, och kommunerna har alla färre än 20 000 innevånare. I den tredje gruppen (3) finns de kommuner där det inte finns en egen dagstidning på



orten, men där fler än en tidning konkurrerar på den lokala tidningsmarknaden. Dels finns det kommuner där flera större tidningars lokalredaktioner konkurrerar på orten, dels de orter där en lokalredaktion lever i konkurrens med en gratistidning med relativt stor andel kommunalt nyhetsmaterial. I den fjärde gruppen (4) finns de flesta av de minsta kommunerna i regionen samlade. Här finns det ingen egen tidning och den större tidningens lokalredaktion har ingen konkurrens överhuvudtaget. Den femte (5) och sista gruppen består av kranskommuner till Göteborg, där egen tidning saknas och som ibland bara täcks av GP:s lokala editioner och/eller en gratistidning som bevakar kommunen.

## Valbevakningen av små och stora kommuner – riks, regionalt och kommunalt

Vi har så långt sett att mediestruktur och kommunstorlek kan relateras på ett antal olika sätt. Resonemanget kring förutsättningarna för lokal opinionsbildning har dels byggts på hur själva mediestrukturen ser ut, dels på vissa antaganden utifrån tidigare gjord forskning om hur mediestruktur hänger samman med det faktiska innehållet i medierna. I detta avsnitt ska vi studera medieinnehållet om politik på olika orter i Västra Götaland genom analyser av dagspressens bevakning.<sup>24</sup> Två avgränsningar görs. Den första är att analyserna begränsas till valrörelsen 2006. Den andra är att inte alla tidningar och kommuner ingår i analyserna. Vad vi gör är därmed att fokusera på kommunikationssituationen under en speciell period som skiljer sig från den mer vardagliga opinionsbildningen i lokala samhällsfrågor. Vi riktar in oss på medborgarnas möjlighet att utifrån ett valdemokratiskt perspektiv informera sig om den lokala och regionala valrörelsen jämfört med riksvälrelsen. Men alla kommuner och medier ingår inte i analysen. Fokus ligger på dagspressens valbevakning i ett mindre antal kommuner. Till att börja med kommer också analysenheten att skifta från kommun till tidning för att ge en bild av hur de stora regiontidningarna, bevakade valet.

Tidigare analyser av dagspressens valrörelsebevakning har visat att fokuseringen är relativt stor på rikspolitik (Asp 1987, Johansson 2001). Ser man till större dagstidningar är denna tendens ännu starkare. Över en längre tid har dock andelen rikspolitikbevakning minskat till förmån för mer lokala politiska nyheter. I de undersökningar som gjorts ligger andelen kommunala nyheter i lokala dagstidningar mellan 60 och 30 procent. Ju större tidningen är desto mer intresse för rikspolitiken, vilket innebär att läsaren av en större dagstidning får en mer rikspolitiskt orienterad bild av valrörelsen jämfört med läsaren av en mindre dagstidning (Johansson 2001). Landstings- och regionpolitiken får endast mellan 4 och 7 procent av all medieuppmärksamhet under valrörelsen.

Men det finns förändringar i valbevakningen. För landsortspressen är den långsiktiga trenden att intresset för rikspolitik minskar och att framförallt kommunalpolitik får ett ökat utrymme. Även landstingspolitikens nyhetsvärde ökar, men denna ökning är måttlig (Johansson 2005).

<sup>24</sup> I analyserna av GP:s valrörelserapportering ingår även Kungsbacka. Detta eftersom den ingår i GP:s spridningsområde och tidningen har en lokaledition för kommunen.

Om vi börjar med att skärskåda den bild av valrörelsen som läsare av olika tidningar fick av valrörelsen 2006 visar resultaten i tabell 3 hur fördelningen av rikspolitik, regionpolitik och kommunalpolitik såg ut under valrörelsens tre sista veckor.<sup>25</sup>

TABELL 3

**Rikspolitik, regionpolitik och kommunalpolitik i nyhetsrapporteringen om valet 2006 (procent).**

	GP (totalt)	GP (huvudedition)	Borås Tidning	Bohuslänningen	Skaraborgs Allehanda
Rikspolitik	52	78	47	38	34
Regionpolitik	4	5	3	11	8
Kommunalpolitik	44	17	50	51	58
Summa procent	100	100	100	100	100
Antal artiklar	807	600	483	455	296

GP har som tidigare nämnts ett antal lokala editioner. I dessa finns det en eller två nyhetssidor om respektive täckningsområde. En GP är med andra ord inte densamma för alla läsare, utan delvis anpassad efter var man bor. I tabellen redovisas därför resultaten dels för tidningens alla artiklar inklusive alla editioner, dels för Göteborgsupplagan som är tidningen huvudedition. Resultaten visar i linje med tidigare forskning att ju större tidningen är desto större andel av bevakningen fokuseras på riksvälvalrörelsen. I GP:s huvudedition ligger andelen riksnyheter av valrapporteringen på nästan 80 procent, vilket är på ungefär samma nivå som vid tidigare valrörelser den senaste tioårsperioden (Johansson 2005). Tar man hänsyn till alla editioner blir givetvis andelen riksmaterial lägre, men inte ens om man slår ihop alla nyheter om kommunala valrörelser i GP blir andelen högre än 44 procent. Det är lägre jämfört med alla andra tidningar i undersökningen. Borås Tidning, som ges ut i den näst största kommunen i regionen, fokuserar i relativt stor utsträckning på riksvälvalrörelsen (47 procent), Bohuslänningen och Skaraborgs Allehanda (SLA) som ges ut i Uddevalla respektive Skövde är något mer lokala (38 respektive 34 procent rikspolitiska valnyheter). Vi ser också tydligt att både kommunala valnyheter och rapporteringen om den regionala valrörelsen är mer omfattande i mindre tidningar. Det syns tydligast om man jämför GP och SLA. Skillnaden mellan Borås Tidning och Bohuslänningen är egentligen att Uddevallatidningen bevakar regionvalet mer. Men det beror framförallt på att lokaliseringen av akutsjukvård i Uddevalla varit en brännande politisk fråga i flera år, vilket också blev den stora lokala frågan i valet 2006.

För att ge en lite mer heltäckande bild av opinionsbildningen under valrörelsen belyses även hur fokuseringen på ledarmaterialet såg ut under valrörelsen. Tidigare forskning har visat att både storstadspressen och landsortspressens ledarskribenter nästan uteslutande koncentrerar sig på rikspolitik, även om det fanns något fler ledare i landsortspressen med kommunalt material (Asp 1987). Att ledarskribenter är inriktade på rikspolitiska frågor

<sup>25</sup> Klassificeringen har skett efter den s.k. huvudandelsmetoden. Det innebär att en artikel klassificerats med utgångspunkt från vad den i huvudsak handlar om. En samlad bedömning av rubrik, ingress och brödtext görs. Vad som är kommunalt material är inte i första hand definierat utifrån att det handlar om frågor som ligger inom det kommunala ansvarsområdet utan med utgångspunkt från respektive tidnings spridningsområde (Asp, Johansson & Nilsson 2000).

konstateras även av Strömberg (1979) och Brantgärde, Alfredsson & Sjölin (1981) liksom i de studier som gjordes på 1950-talet av Nycander, Westerståhl och Särilvik (Asp 1987, SOU 1975:78). En fråga man kan ställa sig är varför intresset för rikspolitik är så stort i ett medium som har en så stark lokal bas. En förklaring är att ledarsidorna i stort präglar den vikt som i den allmänna debatten ges rikspolitik och kommunalpolitik under valrörelserna. Valrörelser med gemensam valdag är i första hand en rikspolitisk angelägenhet och när tidningarna ska göra politiska kommentarer är det mot denna arena man riktar sig om man ska delta i det offentliga samtalet. Studier visar också att det finns en slags rundgång av nyheter mellan olika medier. Här verkar Ekots tidningskrönika spela en viktig roll – både som en möjlighet för en mindre tidnings ledarskribent att nå en större publik, men också som dagordnings-sättare för vilka ledare som skrivs. Andra förklaringar till det stora riksin-tresset är de politiska partiernas kontakter med ledarredaktionerna i form av telefonkonferenser och cirkulärledare. Dessa kontaktytor har i stort sett uteslutande rört den nationella politiska nivån. Medieforskaren Lars Nord beskriver detta förhållande så här:

*"Därmed tycks det finnas en uppbyggd struktur i samhällsdebatten för hur nationella frågor blir aktuella, och tidningarnas ledarsidor tycks vara en del i denna struktur. Där följs uttalanden och påståenden upp för att sedan i sin tur föras in i debatten som nya synpunkter, och ges utrymme i morgon-TV och debattprogram"* (Nord 2001 s.117)

Senare analyser visar också att landsortpressens ledarskribenter fortfarande framförallt är intresserade av rikspolitik. I snitt handlar över 80 procent av alla ledarartiklar i landsortspresen under en valrörelse om rikspolitik (Johansson 2001). Men trenden sedan 1970-talet går tydligt mot att intresset för den kommunala politiska arenan ökar bland landets ledarskribenter. Detta gäller dock inte för storstadspresens ledarskribenter som fortsätter att nästan uteslutande koncentrera sig på rikspolitiska frågor i sina kommentarer kring den pågående valrörelsen (Johansson 2001, Nord 2001). Ser vi på fördelningen riks-lokalt på ledarsidorna i de tidningar som ingår i analysen finns inte samma tendens till större fokusering på riksnivån på ledarsidorna i de större tidningarna som vi såg i nyhetsmaterialet (tabell 4).

#### **Rikspolitik, regionpolitik och kommunalpolitik i ledarartiklarna om valet 2006 (procent).**

	GP	Borås Tidning	Bohuslänningen	Skaraborgs Allehanda
Rikspolitik	84	85	80	93
Regionpolitik	3	3	15	0
Kommunalpolitik	13	12	5	7
Summa procent	100	100	100	100
Antal artiklar	61	33	20	14

TABELL 4

Istället är det GP och Borås Tidning som både har störst andel ledarartiklar om kommunala frågor (12 respektive 13 procent). Däremot har Bohuslänningen mest fokus på regionala frågor i sina ledare, vilket har att göra med frågan om akutsjukvårdens vara eller icke-vara på Uddevalla sjukhus. Skälet till detta kanske något överraskande resultat kan troligen sökas i hur tidningarna lagt

upp sina opinionssidor. GP och Borås Tidning har fler än en ledare varje dag, medan de andra två tidningarna oftast nöjer sig med en enda. De större tidningarna kombinerar därför ofta en ledare som tar upp lokala frågor med en som tar upp rikspolitik. Genom att ge större utrymme åt ledarsidan ryms därmed möjligheten att bredda ledarkommentarerna till att även lyfta in lokala perspektiv, vilket GP och Borås Tidning aktivt gör. Det ska dock påpekas att dessa ledare uteslutande gäller kommunvalet på utgivningsorten.

Fördelningen av riks, regionalt och lokalt innebär, som redan nämnts, att läsaren av olika tidningar får lite olika perspektiv på valrörelsen via sin tidning. För en GP-läsare är det en mycket tydlig riksprofilering på bevakningen, medan läsare av de mindre tidningarna i regionen sammantaget får en mer lokal vinkel på valrörelsenheterna. Hur ser då bevakningen ut knuten till olika orter? Kort sagt: vems valrörelse speglas i nyheterna? I tabell 5 redovisas vilken ort nyhetsrapporteringen om valet knyts till. Man skulle kunna tro att all riks- och landstings-/regionalbevakning skulle ha ett riks/regionperspektiv. Men så fungerar inte nyhetsjournalistik. En bärande tanke i all journalistik är att försöka vinkla nyheter så att de ska attrahera läsarna. Riksenheter om valet kan därmed med fördel vinklas lokalt för att ha större chans att fånga läsarna. Detta kan ske på olika sätt: riksdagskandidater från orten intervjuas, vanliga människor på orten frågas ut om hur de ser på riksvälvalrörelsen och förslag som läggs på riksnivå konkretiseras genom att man ser vilka konsekvenser de får i den egna kommunen. Detta vet även politikerna som ofta ger sig ut i landet under valrörelsen och besöker sina partikamrater på mindre orter och även uttalar sig i lokala frågor för lokala medier. Därmed kan både rikspolitiska, regionala och kommunala nyheter knytas mer eller mindre uttalat till en enskild ort. Hur ser då detta ut i nyhetsbevakningen?

TABELL 5

**Rikspolitik, regionalpolitik och kommunalpolitik i nyhetsrapporteringen av valrörelsen 2006 fördelat på ort (procent).**

	Rikspolitik	Regionalpolitik	Kommunalpolitik
<b>GP</b>			
Göteborg (utgivningskommun)	9	33	22
Övriga kommuner i spridningsområdet (genomsnitt)	0	0	7
<b>Borås Tidning</b>			
Borås (utgivningskommun)	25	35	28
Övriga kommuner i spridningsområdet (genomsnitt)	1	1	11
<b>Bohuslänningen</b>			
Uddevalla (utgivningskommun)	9	96	33
Övriga kommuner i spridningsområdet (genomsnitt)	1	0	10
<b>Skaraborgs Allehanda</b>			
Skövde (utgivningskommun)	10	4	51
Övriga kommuner i spridningsområdet (genomsnitt)	2	3	10

*Kommentar:* Siffrorna i tabellen summerar inte till 100 procent. Skälet är att endast genomsnittet för kommunerna i spridningsområdet redovisas samt att den andel som varken fokuserar på utgivningsort eller kommunerna i spridningsområdet. N-tal för de olika tidningarnas bevakning: GP riks=471, regional=30 kommunal=361; Borås Tidning riks=256, regional=17 kommunal=243; Bohuslänningen riks=187, regional=54 kommunal=234; Skaraborgs Allehanda riks=113, regional=24 kommunal=173

Generellt bekräftar analyserna vad tidigare forskning visat. Utgivningsorten får mångdubbelt mer uppmärksamhet jämfört med andra orter i tidningens spridningsområde. Tidigare forskning har visat att det framförallt är utgivningsortens kommunala valrörelse som speglas i dagspressen (Johansson 2001), men här ser vi också att utgivningsorten även profileras på andra sätt. Riksvalrörelsen ses ganska självklart i första hand ur ett riksperspektiv. Det är nyheter som inte i första hand knyts till en enskild ort. Men om så är fallet är det utgivningsorten som på olika sätt lyfts fram. Det kan gälla hur förslag på riksnivå slår på lokal nivå eller som i Borås Tidning där nationella förslag debatterades av kommunpolitiker under flera dagar i sträck. Denna debatt gjorde att Borås Tidnings perspektiv på riksvalrörelsen avviker från de andra tidningarna.

Regionbevakningen ses också oftast ur ett regionperspektiv, vilket stämmer med studier av valrörelsen 2002 (jfr Johansson 2005). Undantaget är Bohuslänningen. I regionbevakningen var frågan som helt skymde allt annat debatten om akutsjukvården i Uddevalla, vilket gjorde att allt ljus föll på utgivningsorten.

Om vi då går över till kommunbevakningen visar den tydligt att det i första hand är utgivningsortens valrörelse som speglas i valbevakningen.<sup>26</sup> Mellan 22 (GP) och 51 (SLA) procent av all kommunal nyhetsrapportering om valrörelsen handlar om utgivningsorten. De andra orterna i spridningsområdena får mellan sju och tio procent i genomsnitt av all medieuppmärksamhet. Skillnaderna mellan olika kommuner är dock stora, särskilt gäller det för GP. Vissa, såsom Alingsås och Lerum, fick runt 15 procent av all kommunal rapportering medan kommunalvalen i Ale och Öckerö inte uppmärksammades alls under perioden. För de andra tidningarna är spridningen jämnare mellan olika kommuner som tidningen täcker. Men skillnader finns. I Borås Tidning får exempelvis Marks kommun tre gånger så mycket uppmärksamhet jämfört med Tranemo. Detsamma gäller för Skaraborg Allehandas bevakning av Tidaholm jämfört med Hjo.

Spelar då kommunstorlek någon roll i sammanhanget? I analyserna av valbevakningen har vi inte utgått från den totala kommunikationssituationen i kommunerna, utan hur en tidning prioriterat mellan rapporteringen från olika kommuner. Dessutom redovisades fördelningar av riks-lokalt respektive hur stor andel av nyheterna som läsarna i olika kommuner kunde ta del av. Att utgivningsorten får mest medieuppmärksamhet vet vi av de tidigare presenterade analyserna, men hur är det med de andra orterna i spridningsområdet? Spelar kommunstorleken någon roll för hur mycket de kommunala valrörelserna uppmärksammas?

<sup>26</sup> Att dominansen för utgivningsorten inte är större beror dock till viss del på hur kodningen av artiklarna gjorts. En trend inom valrörelsejournalistiken har varit att göra sammanfattande tablåer över hur partierna i en kommun prioriterar olika frågor och vilka ståndpunkter de intar. Eftersom dessa tablåer är så informationstäta, där alla partier och en mängd olika sakfrågor tas upp har de delats upp i ett antal artiklar. Detta gör att de andra kommunernas rapportering av de kommunala valen överskattas något.

TABELL 6

**Effekt av kommunstorlek på nyhetsrapporteringen av kommunalpolitik i valrörelsen 2006, exklusive utgivningsort (standardiserade regressionskoefficienter).**

	B	Antal kommuner
Alla tidningar	.46 *	30
GP	.65 *	14
Borås Tidning	.88*	5
Bohusläningen	.46	5
Skaraborgs Allehanda	.20	6

Kommentar: \* = koefficienterna är signifikanta på .05-nivån

Resultaten i tabell 6 visar att det finns en effekt av kommunstorlek på hur mycket tidningarna rapporterar om spridningsområdets kommunala valrörelser. Ser man på resultaten i detalj visar det sig att kommunala valnyheter i de allra största kommunerna får något större medieuppmärksamhet. Särskilt tydligt är detta för GP och Borås Tidning, där det skrivs betydligt mer om kommunalvalet i Kungsbacka respektive Mark jämfört med andra kommuner i spridningsområdet. De allra minsta kommunerna får också något mindre medietäckning i alla undersökta tidningar. Men huvudslutsatsen är ändå att trots dessa skillnader är likheterna det mest utmärkande. Kommunerna utanför utgivningsorten får ungefär lika stor medieuppmärksamhet oavsett storlek. Det verkar därför som att tidningens redaktionella prioriteringar spelar större roll för hur mycket spridningsområdets kommunala valrörelser bevakas jämfört med hur stora kommunerna är.

Finns den kommunala medievalrörelsen? Ja, helt klart. Under valrörelsen dominerar givetvis riksnyheter och riksvälvalrörelsen. Många av de medier medborgarna tar del av, såsom nationell TV och radio, rikstidningar och kvällspress, fokuserar helt och hållet på riksvälvalrörelsen. I den lokala dagstidningen finns det dock utrymme för en lokal medievalrörelse. Som vi sett är den framförallt knuten till utgivningsortens kommunala valrörelse, men tidningarna gör försök att också bevaka vad som står på spel i valet i de andra kommunerna runt omkring. Men det ska påpekas att mediebevakningen av de mindre kommunernas valrörelse är ganska blodfattig. Det rör sig till allra största delen om tablåer och översikter om vilka partier som finns i kommunerna och hur de ställer sig i vissa frågor. Även om tidningarna ofta försöker lyfta fram vad som är de stora frågorna i kommunerna blir det inte någon större debatt som går att följa i tidningen. Medievalrörelsen i de mindre kommunerna blir därmed framförallt redovisningsrapportering av partiernas ståndpunkter snarare än en livaktig kommunal debatt. En brasklapp är dock att vi i analyserna inte följt hur mindre tidningar bevakat sina kommuner utan endast analyserat större regiontidningars bevakning.

## Kommunstorlek, massmedier och demokrati – slutsatser och vägar framåt?

I kommunalforskningsgruppens bok *Medborgarna informeras* från början av 1970-talet slog man fast att kommunstorlek är kopplat till hur mycket information medborgarna kan få tillgång till via dagspressen, men att skillnaderna

framförallt har att göra med hur mycket nyheter som en stor respektive en mindre kommun producerar. Utgivningsortens betydelse var också något man såg tydligt. Det visade sig att utgivningsort var den överlägset viktigaste faktorn för hur mycket tidningen skrev om en enskild kommun, även om spridningsområdets storlek, förekomst av lokalredaktion och konkurrensen på orten hade betydelse för rapporteringen.

De slutsatser som drogs i början av 1970-talet verkar gälla än. Analyserna i detta kapitel – som dock inte på långa vägar har samma empiriska underlag som kommunalforskningsgruppens studie – visar att utgivningsorten är central för hur mycket en ort bevakas. Sett ur läsaren synvinkel blir också slutsatsen att medborgare i en större kommun, som dessutom är utgivningsort, har mycket mer information om sin kommun i tidningen än medborgare i mindre kommuner. Om orten inte heller har egen tidning utan bara täcks av en lokalredaktion från en större tidning får man inte veta lika mycket om vad som sker. Under valtjd är detta särskilt tydligt. Den kommunala valrörelse som speglas i dagstidningen är utgivningsortens kommunala valrörelse (jfr Johansson 2001).

Vad händer då med medborgarnas möjligheter att orientera sig lokalt om antalet kommuner blir färre? Kommunalforskningsgruppens slutsatser var att givet samma tidningssituation borde inte medborgarnas möjligheter att informera sig bli sämre. Detta eftersom en stor del av de nyheter som tidigare rörde utgivningsorten nu också skulle vara relevant för dem själva, i och med att de efter reformen var en del av en större kommun. Om en mindre kommun slås samman med en större borde man därmed få mer information snarare än mindre. Men som kommunalforskargruppen också påpekar är det svårt att sia om vad som händer med mediestrukturen, vilket troligen är viktigare än själva kommunens förändrade storlek. Om vi utgår från en mindre kommun som slås samman med en större kommun – som också är utgivningsort – så är den springande punkten för den mindre kommunen hur mediestrukturen ser ut. Åtminstone tre scenarier kan diskuteras där vinster eller förluster kan göras för medborgarnas möjlighet att orientera sig lokalt.

1. *Kommunen har ingen egen tidning och ingen lokalredaktion från en större tidning.* I kommuner där ingen tidning täcker kommunen idag finns det bara vinster för medborgarnas informationsinhämtande med att slås samman med en kommun där en tidning ges ut. Kommunen går från att inte ha någon tidning till att bli utgivningsort. Även om kanske inte alla nyheter handlar om just den kommundelen blir många fler kommunnyheter direkt relevanta för kommunmedborgarna, inte minst under valrörelser.
2. *Kommunen har ingen egen tidning, men en lokalredaktion från en större tidning.* Om kommunen går samman i en större kommun och lokalredaktionen finns kvar blir det också en vinst för medborgarna ifråga om informationstillgång. Visserligen finns inte längre de beslutande kommunala organen inom lokalredaktionens spridningsområde, men å andra sidan blir nyheterna från utgivningsorten nyheter från den egna kommunen. Dessutom kan lokalredaktionen göra lokala vinklingar på centrala beslut. Detta förutsätter dock att tidningen gör den marknadsmässiga bedömningen att lokalredaktionen behövs, trots att nyhetsproduktionen av kommunala nyheter minskar på orten. I annat fall blir sammanslagningen troligen en

nackdel för medborgarnas möjlighet att få information om den egna orten, även om det kanske inte gäller informationen om kommunen som helhet.

3. *Kommunen har en egen tidning.* I detta fall får kommunen två tidningar, men där den ena ges ut i kommunens huvudort och den andra i den mindre orten. Med en större kommun produceras mer nyheter. Därmed finns det fler potentiella nyheter att rapportera om. För medborgarna på den mindre orten är det då avhängigt hur den egna tidningen agerar. Rimligen krävs att lokaltidningen på den mindre orten också inrättar en lokalredaktion på centralorten för att inte mängden kommunalt material ska minska.

Svårigheterna att utforma scenarierna är avsevärda. Men med tanke på tidningsutvecklingen, där antalet lokalredaktioner stadigt blir färre och många tidningar koncentrerar sig till utgivningsorterna, är det kanske trots allt så att för medborgarna kan det snarare vara en vinst att mindre kommuner går samman med större, åtminstone ur ett informationsperspektiv.

Men finns det då några alternativa vägar? Debatten – och även visst önsketänkande – om nya mediers betydelse för politisk kommunikation har pågått i mer än ett årtionde. Inte minst har förhoppningar knutits till internet som ett sätt att vitalisera kommunikationen mellan kommun och medborgare. Som redan nämnts har också gratistidningar funnit en marknad där den traditionella dagspressen inte sett några lönsamma förutsättningar. Om vi börjar med den senare är det otvivelaktigt så att gratistidningar spelar en stor roll för kommunikationen i lokalsamhället på många orter. I Västra Götaland är tidningar som Markbladet och Ale-Kuriren centrala för lokal informationsspridning. Erfarenheterna visar att de också kan ha och lyckas med redaktionella ambitioner. Gynnsammast är dessa om det inte redan finns en tidning på orten. Om traditionella dagstidningar försvinner från mindre orter är lokala gratistidningar trots allt ett alternativ till traditionell lokalpress.

Ska man säga något om internet är det fortfarande så att nyhetsanvändning på internet framförallt har ett riksnyhetsperspektiv. Visserligen har många tidningar – dock inte alla – en nätnyhets tjänst, men det är riksmidier som Aftonbladet.se som lockar till sig flest användare (Bergström 2006). Men på senare tid har lokala perspektiv öppnat upp. Inte minst Expressens satsning på lokala sajter kan ses som ett steg mot mer lokala nyhetsperspektiv på internet.

Kommunernas egna satsningar på hemsidor, med information och möjlighet till interaktivitet, har också diskuterats och är föremål för relativt omfattande forskning. Analyser av kommunala hemsidor visar att dessa utvecklats mycket de senaste åren. Alla svenska kommuner har hemsidor och ambitionen är relativt hög. Ser man till användningen av dessa sidor visar resultat också att fler och fler också söker sig till dessa nätsajter. Men det ska påpekas att ren service och nyttoinformation verkar vara det vanligaste användningsområdet. Kommunala hemsidor används inte i någon större utsträckning till nyhetssökning, demokratiinformation eller debatt med politiska företrädare. Istället är det ren nyttoinformation som kommunens hemsidor används till, såsom ansökning av bygglov, leta öppettider för kommunal service och nedladdning av blanketter (Bergström 2006). Matchningen mellan internet och lokal opinionsbildning kan därmed åtminstone inte idag ses som vägen framåt eftersom medborgarnas internetanvändning inte är inriktad på lokalyheter.



Det är till och med så att utvecklingen av internet kanske skapar nya informationsklyftor, inte minst på grund av det sätt som lokalpressen anpassat sig till internet. Tidningarna har medvetet släppt en del av sin informationsfunktion i takt med utbyggnaden av internet. Går man tillbaks 20 år i tiden fanns det tydliga journalistiska ideal om "pliktrapportering" av den kommunala verksamheten. Allt skulle redovisas, stort som smått. Idag har detta övergivits av många redaktioner. Istället satsar man allt på de kommunala nyheter som ses som mest nyhetsmässiga (Ekström, Johansson & Larsson 2006), ofta med argumentet att medborgarna kan få information via andra källor – inte minst internet (Johansson & Berglie 2007). När lokaltidningarna inte längre med självklarhet rapporterar från fullmäktige och vad som beslutas i olika nämnder, med hänvisning till att medborgarna kan hitta informationen via andra kanaler, finns risken att den nya teknologin kanske inte alls gör att medborgarna får mer information om vad som sker lokalt – snarare tvärtom.

# BILAGA 1

## Kommunikationsstrukturindex

Konstruktionen av kommunikationsstrukturindexet i figur 1 bygger dels på strukturella förhållanden avseende mediesituationen i kommunen, dels vad tidigare forskning visat om dessa förhållandes betydelse för hur mycket kommunal information det publiceras. I indexet får då:

1. Utgivningsort dagstidning (15 poäng)
2. Sändningsort regional public service radio (10 poäng)
3. Sändningsort regional public service TV (inklusive TV4) (5 poäng)
4. Lokalredaktion (5 poäng)
5. Gratistidning med mer än 10 procent politiskt nyhetsmaterial (2,5 poäng)
6. Annan tidning har en hushållstäckning på minst 10 procent (1 poäng)

FOLKE JOHANSSON

# Sammanfattning



## Valet

I ett försök att sammanfatta kommunstorlekens betydelse för hur den kommunala demokratin fungerar ligger det nära till hands att börja med valet, den mest formaliserade delen av relationen mellan medborgare och styrande. Vi kan först konstatera att deltagandet i de kommunala valen inte på något systematiskt sätt är kopplat till kommunstorlek. Man kan i några av valen under senare decennier finna ett aningen högre valdeltagande i mellanstora kommuner (30–50 000 inv.) men i de fall det går att se några skillnader så är de inte mer än något över en procentenhet. Detta är samtidigt en avvikande bild av kommunstorlekens betydelse för det står helt klart att medborgarnas engagemang i valet i ett antal olika avseenden är större i mindre kommuner. Man känner bättre till kandidater och partiståndpunkter, man är mer intresserad av valutgången, man personröstar i större utsträckning och man röstdelar oftare. Detta trots att vi enligt politikerna får en ökad konkurrens mellan partierna i större kommuner och konfliktnivån ökar både mellan och inom partierna. Antalet fora för politiska debatter ökar också med ökande kommunstorlek. En möjlig förklaring till denna paradox skulle kunna vara att politikerna också konstaterar att man i större kommuner diskuterar mer principiellt. Detta på bekostnad av en mer konkret diskussion om specifika sakfrågor. En annan förklaring skulle kunna vara att medborgarna i mindre kommuner i större utsträckning identifierar sig med sin kommun och därmed är mer observanta på de skillnader som finns. Intresse för valutgången i landstingsvalet är oberoende av kommunstorlek medan intresse för riksdagsvalet i stället ökar med ökande kommunstorlek.

## Partiorganisationerna

De politiska partiernas möjligheter att ställa upp kandidater blir något bättre i större kommuner. Politikerna anser att det är lättare att rekrytera kandidater och när man frågar medborgarna så får man en motsvarande bild. Medborgare i större kommuner är mer villiga att ta politiska uppdrag än medborgare

i mindre kommuner. Däremot har partierna relativt sett svårare att rekrytera medlemmar i större kommuner. Andelen medborgare som är partimedlemmar blir mindre i stora kommuner. Mindre andel har erfarenhet som ledamot i nämnd/fullmäktige eller andra politiska uppdrag. Det framstår klart att en mindre andel överhuvudtaget är aktiva inom det politiska systemet i större än i mindre kommuner. I absoluta tal blir däremot givetvis partiorganisationerna större och uppfattas av politikerna som mer robusta.

## Representativitet

Bland de valda representanterna finner vi att könsrepresentativitet ökar med ökande kommunstorlek och i de allra största kommunerna ökar också representativiteten vad gäller andel invandrare. Däremot minskar personrepresentativiteten vad avser samhällklass och politikerna i större kommuner lägger också mindre vikt vid att se sig som representanter för en viss samhällsklass. Politikerna i mindre kommuner ser sig också i något större utsträckning som förtroendevalda, de följer oftare sin egen övertygelse även om den står i konflikt med partilinjen och/eller väljarnas uppfattningar. I tidigare undersökningar har det gått att visa att åsiktsrepresentativiteten är bättre i mindre kommuner. Grunden för detta har till en del varit att mindre kommuner är mer homogena och de valda representanterna blir lättare representativa för befolkningen både vad gäller bakgrund och åsikter. Möjligheten för lågstatusgrupper att mobilisera och vinna representation ökar i större kommuner, men som framgått tidigare så försämras också den grupprepresentativiteten. De valda blir i mindre utsträckning socio-ekonomiskt representativa för väljarna.

## Politiskt deltagande

Rent matematiskt blir möjligheten för en enskild medborgare att påverka ett politiskt beslut mindre i större kommuner. Samtidigt framgår att en politiker i genomsnitt träffar lika många medborgare i alla kommuner oberoende av storlek. Eftersom det finns fler politiker i en större kommun, politiker som dessutom arbetar mer och träffar mer folk, så är kontaktytan mot medborgare och andra aktörer nominellt sett större. Dock inte så mycket större att det motsvarar det ökade antalet invånare. Detta blir klart när man undersöker i vilken utsträckning medborgarna försöker påverka politiska beslut respektive anser sig ha nära access till politiker och till det politiska systemet. Bådadera har högre värden i mindre kommuner än i större. Kontaktmöjligheterna är bättre i mindre kommuner. Delvis beror det givetvis på närmast definitions-mässiga sannolikheter men det förändrar inte verkligheten. Det enda mått där små kommuner inte fungerar bättre är den egna tilltron till möjligheter att påverka beslut. Här är uppenbarligen de personliga förutsättningarna viktigast och kommunstorlek spelar ingen roll.

De egenskaper där vi kunnat notera större aktivitet i större kommuner är intresse för politik allmänt, diskussion av politik i allmänhet och försök att påverka kommunala beslut genom arbete i aktionsgrupp. I de två första fallen försvinner sambandet med kommunstorlek helt när vi kontrollerar för personegenskaper (hög utbildning och ålder). Aktiviteten i aktionsgrupp kan

däremot inte förklaras av personsammansättningen utan där finns en mer entydigt positiv effekt av ökande kommunstorlek.

Intresse för kommunalpolitik och tilltro till möjlighet att påverka kommunala beslut har inget samband med kommunstorlek. I det förra fallet spelar de personegenskaper vi studerat viss roll. Äldre och personer med mer än obligatorisk utbildning och även personer tillhörande tjänstemanna- och företagarfamiljer är särskilt intresserade. Tilltro till att kunna påverka beslut är något större i kommuner med låg tätortsgrad och dessutom större hos personer med högre utbildning och hos medelålders och yngre medborgare.

I de fall det gått att kontrollera för kommun- och personegenskaper finner vi att i flertalet av de aktiviteter/attityder som är vanligare eller där man är mer positiv i mindre kommuner så är frekvensen särskilt hög i kommuner med låg tätortsgrad. Ofta är också tillhörighet till jordbrukarfamiljer ett tecken på extra hög aktivitet. Ett undantag är dock röstdelning där denna grupp röstdelar mindre än övriga. Sambanden med kommunstorlek förblir här signifikanta även efter kontroll för andra kommunegenskaper och personegenskaper.

## Kommunikation/information

Medborgarna är när det gäller kommunala frågor ofta mer intresserade och bättre informerade i mindre kommuner. Om man i stället för kommunala frågor använder uttrycket kommunalpolitik så försvinner skillnaderna mellan kommuner av olika storlek. När man frågar om sådant som har anknytning till rikspolitik/politik allmänt får man i stället fram ett ökande intresse med ökande kommunstorlek. Vi har redan kunnat konstatera att man diskuterar politik något mer i större kommuner, väsentligen beroende på en högre utbildningsnivå. Politikerna uppfattar också att det politiska samtalet fungerar sämst i mindre kommuner (skillnaderna är dock små), och att större kommuner har fler arenor för politisk debatt.

## Massmedia

Massmedia är utan tvekan den dominerande informationskanalen för flertalet medborgare. Informationen om kommunala frågor är mest omfattande om kommunen är utgivningsort för den tidning som bevakar. Mediestructuren är avgörande och om kommunen inte är utgivningsort så är det viktigt att det finns en lokalredaktion. Mediestructuren tenderar att vara ganska stabil. Det kan därmed bli en vinst ur informationssynpunkt för medborgarna i en mindre kommun om den slås samman med en större. Större kommuner får större utrymme i media även om skillnaden i huvudsak beror på att den kommunala verksamheten är större. Gratistidningar har ibland varit ett alternativ. Av marknadsmässiga skäl blir det naturligtvis oftast aktuellt i de fall där det inte finns någon lokal tidning. Elektroniska alternativ via Internet används ännu mest för att hämta mer specifik information och för att ta hem blanketter. Man söker än så länge bara i liten omfattning nyheter på detta sätt. Det skulle till och med kunna finnas en risk att traditionella media överdriver elektroniska medias betydelse och minskar sin löpande bevakning.

## Förtroende

Generellt sett har kommunstorlek ingen betydelse för medborgarnas förtroende för politiker och för politiska system. Förtroendet för kommunpolitiker är numera något större än för rikspolitiker men det finns inget entydigt samband mellan kommunstorlek och nivå på förtroende eller skillnad mellan riks- och kommunpolitiker. I danska studier har tidigare framkommit ett relativt sett större förtroende för kommunpolitiker i mindre kommuner. Även där har dock denna skillnad försvagats. (Levinsen 2003b) I norska studier finner man en svag tendens i samma riktning. (Baldersheim m.fl.) I den mån man uppfattar förtroende som en förutsättning för aktivitet/deltagande så finns alltså här ingen grund för att förvänta sig skillnader mellan stora och små kommuner. Medborgarnas uppfattning om hur den kommunala servicen fungerar är en viktig bestämningsfaktor för politiskt förtroende. Det är inte nödvändigtvis så att servicen fungerar vare sig bättre eller sämre efter en kommunsammanslagning. I en mindre kommun finns en större närhet som kan göra det lättare att få kontakt och i en större kommun finns underlag för ett större utbud av service och en större anonymitet som ibland kan vara en fördel. En förnyad jämförelse med danska resultat visar att synen på service är mer positiv i mindre kommuner liksom förtroendet är något större i dessa kommuner. Man säger sig dock inte vilja hävda entydigt hur orsaksriktningen går. (Ibid.) Det är under alla omständigheter viktigt att medborgarna inte uppfattar att en sammanslagning leder till en försämrad service. En kommunsammanslagning beslutad ovanifrån kan lätt sänka förtroendet.

## Åsikter om sammanslagning

Det finns bland åtskilliga politiker ett intresse för kommunsammanslagningar men samtidigt skall noteras att motståndet är större. Den viktigaste förklaringen till motståndet tycks vara lokala ( geografiska ) förhållanden. I enskilda kommuner har sammanslagningsdiskussionen väckts och vunnit gillande. Motståndet är i Västra Götalandsundersökningen starkast i Göteborgsregionen. Det finns en speciell rädsla för att slukas av storstaden. Motståndet mot sammanslagningar är annars lika stort i alla kommunstorleksgrupper, men de aktivt positiva är fler i de mindre kommunerna. Det är de likgiltiga som ökar ju större kommunen blir. En majoritet av politikerna tror att ekonomiska faktorer skulle kunna vara rimliga argument för en sammanslagning, medan de demokratiska aspekterna verkar väga åt det negativa hållet. Den viktigaste faktorn, vid sidan av ekonomin, verkar emellertid inte vara demokratiproblem utan rädslan för konflikter mellan kommundelar och medborgares missnöje. I synnerhet i små kommuner är både förhoppningarna om ekonomiska fördelar och rädslan för uppblussande konflikter/arga medborgare som störst. Medborgarna i Sverige har inte tillfrågats om hur de ser på kommunsammanslagningar. Vi kan däremot notera att i Norge så är det bland medborgare i de största kommunerna som skepticismen mot sammanslagningar är störst (Baldersheim m.fl. 2003)

## Systemet som helhet

Medborgarna känner bättre till och är mer engagerade i de politiska partierna i mindre kommuner. Det framgår av större andel medlemmar, bättre kännedom om sakfrågor och kandidater. Som en följd av dessa omständigheter finner vi mer personröstning, mer tydliga kommunalt baserade ställningstaganden i kommunalvalet (röstdelning) och större intresse för valutgången. Politikerna i mindre kommuner blir mindre av en elit. De anser sig själva representera organisationer och samhällsklass. De är mer representativa för olika samhällsklasser. Sannolikt som en följd av att de är mer representativa för den genomsnittlige väljaren är de som helhet mer åsiktsrepresentativa. Partisystemet förefaller mer öppet och kan ses som mycket av en samförståndsdemokrati. Det ger utrymme för inflytande från oppositionen. Politikerna har kontakter med kommundirektör och näringsliv. De har mer kontakter med medborgarna i mindre kommuner och medborgarna säger sig också oftare ha kontakter med politiker och den kommunala förvaltningen. Mer lokalt anknutna konfliktdimensioner kan dessutom slå igenom i form av lokala partier eller motsättningar mellan kommundelar.

I större kommuner tenderar det politiska systemet att fungera annorlunda. Om vi åter börja på medborgarnivån finner vi en större villighet att ta politiska uppdrag. Partierna har i absoluta tal ett större rekryteringsunderlag. Detta leder som redan framgått inte till en bättre grupprepresentativitet utan tvärtom. Man rekryterar mer av en elit. Motsättningarna mellan de politiska partierna blir större både i det kontinuerliga arbetet, politikerna blir mer av partiombud, och vid valen. Bakom detta ligger givetvis starkare partiorganisationer, något som slår igenom också vid nomineringen så att fördelning mellan kön och mellan invandrare och infödda blir mer jämn. Den politiska elitens inflytande blir större och elitens kontakter blir mer riktade inåt och mot organisationer. Man har mer kontakter med politikerkollegor, förvaltningen, journalister och organisationsföreträdare. Massmedias rapportering är mer omfattande för de större kommunerna och med massmedias normala sätt att välja och presentera nyheter så är det ganska självklart att eventuella politiska motsättningar/konflikter kommer att få avsevärt utrymme. Samtidigt krävs mer av politikerna i de större kommunerna, de arbetar mer.

Det framstår klart att de formella institutionerna för liberal valdemokrati stärks med ökande kommunstorlek. Konkurrensdemokratins skärps och den politiska ledningens inflytande växer. Den representativa demokratin fungerar annorlunda i mindre kommuner. Den ligger närmare medborgarna vilket samtidigt innebär att det finns ett större utrymme för en kommunitär valdemokrati med inslag av deltagardemokrati. Flertalet former av medborgaraktiviteter är mer frekventa i mindre kommuner. Politikerna anser visserligen att det finns fler fora för politisk debatt i större kommuner, sannolikt till stor del en effekt av en större tillgång på massmedia, men samtalet verkar mer försigtig på elitnivå än mellan eliten och medborgarna. Man skall säkert akta sig för att idyllisera alltför mycket och överdriva betydelsen av den personliga politikerbekantskapen i mindre kommuner men skillnaden finns där och är en del i en större kontaktfrekvens mellan medborgare och beslutsfattare. Något som kan ses som lite bättre förutsättningar för samtalsdemokrati. Politiken i större kommuner är också mer riktad mot nationell nivå. Intresset för poli-

tik allmänt är större och man diskuterar i större utsträckning mer generella politiska frågor, frågor utan omedelbar kommunal anknytning. Sistnämnda skillnad är väsentligen avhängig den sociala sammansättningen i kommunen, i första hand utbildningsnivån, och försvinner när man kontrollerar för denna egenskap. De övriga skillnader vi berört är mer entydigt kopplade till kommunstorleken/antalet invånare i kommunen. Det skall till sist konstateras att medborgarna är villiga att acceptera den kommunala demokratin oavsett om den ser ut som i de stora eller i de små kommunerna. Förtroendet för politiker och politiskt system är lika högt i stora som i små kommuner oavsett om man koncentrerar frågan på den kommunala nivån eller frågar om politik mer allmänt.



# REFERENSER

- Andersson Odén, Tomas och Lennart Weibull (2005) "Västra Götalänningens mediekarta", i Nilsson, Lennart (red) *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. SOM-rapport nr. 35. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Andersson, Ulrika och Ingela Wadbring (2005) *I gratistidningsland*. Arbetsrapport nr. 31. Göteborgs universitet: JMG.
- Asp, Kent (1986) *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Asp, Kent (1987) "Rikspolitik och kommunalpolitik valrörelsernas utrymme i svensk dagspress 1956-1985", i *Folkstyrelsens villkor*. Betänkande av folkstyrelsekommittén. SOU 1987:6.
- Asp, Kent (2006) "Mediernas uppgifter i valdemokratin", i Hanna Bäck och Mikael Gilljam (red) *Valets mekanismer*. Stockholm: Liber.
- Baier, Anette (1986) "Trust and Antitrust." *Ethics*, 96(2), 231-260.
- Baldersheim, Harald, Gunnel Gustafsson, Jörgen Johansson, Björn Sundström och Gunnar Törnqvist (2003) *Demokratins geografiska gränser - en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet.
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose och Morten Øgard (2003) *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyse av kommunestrukturens betydning*. Oslo universitet: Institut for statsvitenskap.
- Baldersheim, Harald och Lawrence E. Rose (red) (2000) *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagboksforlaget.
- Bergström, Annika (2006) "Medborgarna online", i Lennart Nilsson (red) *Det våras för regionen*. SOM-rapport nr. 40. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Blomqvist, Paula Rodrigo (2005) *Närvarons politik och det mångetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Birgersson, Bengt-Owe, Harry Forsell, Torsten Odmark, Lars Strömberg och Claes Örtendahl (1971) *Kommunal självstyrelse II. Medborgarna informeras*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Birgersson, Bengt-Owe och Jörgen Westerståhl (1989) *Den svenska folkstyrelsen*. Stockholm: Liber Förlag.
- Bjørklund, Tor (1999) *Et lokalvalg i perspektiv: valget i 1995 i lys av sosiale og politiske endringer*. Oslo: Tano Aschehoug.

- Blomqvist, Kirsimarja (1997) "The Many Faces of Trust.", i *Scandinavian Journal of Management*, 13 (No. 3), sid. 271-286.
- Brantgärde, Lennart, Mats Sjölin och Iris Alfredsson (1981) *Kommunalpolitik, massmedier och medborgare. Studie av kunskaper, mediautbud och förutsättningar för lokal opinionsbildning*. Stockholm: DsKn 1981:13.
- Brorström, Björn, Henry Bäck och Annika Svensson (1998) *Ingen nämnd - Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Bäck, Henry och Torbjörn Larsson (2006) *Den svenska politiken – struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber Förlag.
- Bäck, Hanna och Richard Öhrvall (2004) *Det nya seklets förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2004*. Stockholm: Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Justitiedepartementet.
- Bäck, Henry (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Dahl, Robert A. (2002) *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront och Demokratiakademien.
- Dahl, Robert A. och Edward R. Tufte (1973) *Size and Democracy*. Stanford Ca: Stanford University Press.
- Dahlberg Matz, Eva Mörk och Hanna Ågren (2005) "Har kommunens storlek någon betydelse för den lokala demokratin?" *Ekonomisk Debatt*, 2005:33.
- Demers, David P (1996) "Does Personal Experience in a Community Increase or Decrease Newspaper Reading?" , i *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Vol 73:304-318.
- Demers, David P, Dennis Craff, Yang-Ho Choi och Beth M. Pessin (1989) "Issue Obtrusiveness and the Agenda-Setting Effects of National Network News", i *Communication Research*, Vol 16:793-812.
- Easton, David (1965a) *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall.
- Easton, David (1965b) *A Systems Analysis of Political Life*. London: John Wiley & Sons.
- Easton, David (1975) "A Re-Assessment of the Concept of Political Support.", i *British Journal of Political Science*, 5, 435-457.
- Ekström, Mats, Bengt Johansson och Larsåke Larsson (2006) "Mot en mer oberoende kommunal journalistik?" , i *Nordicom-Information* 2006:4.
- Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget
- Esaiasson, Peter och Nicklas Håkansson (2003) *Besked ikväll! Valprogrammen i svensk radio och TV*. Stockholm: Stiftelsen etermedierna i Sverige.

- Gaardsted Fransen, Annie (2003) "Deltagelse ved kommunalvalg", i Ulrik Kjær och Poul Erik Mouritzen (red.) (2003) *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Gabriel, Oscar. W. (1996 november). *The Confidence Crisis in Germany*. PM presenterat vid konferensen "The Crisis of Confidence in Western Democracies", Bryssel.
- Gamson, William A. (1968) *Power and discontent*. Georgetown, Homewood, London: The Dorsey Press.
- Gilljam, Mikael och Jörgen Hermansson (red) *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber.
- Gustafsson, Agne (1999) *Kommunal självstyrelse*. Sjunde upplagan. SNS Förlag: Stockholm.
- Hardin, R. (1999) "Do we want trust in government?", i Mark. E. Warren (red), *Democracy & Trust* (sid. 22-41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hedman, Lowe (2004) *Den regionala valbevakningen*. Granskningsnämndens rapportserie. Rapport nr.14.
- Holmberg, Sören (2000) *Välja parti*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmberg, Sören och Tommy Möller (red) *Premiär för personval*. SOU 1999:92.
- Holmberg, Sören och Lennart Weibull (2001) *Land, Du välsignade?* SOM-rapport nr. 26. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Houlberg, Kurt(2003) "Kommunalpolitisk deltagelse mellem valgene", i Ulrik Kjær och Poul Erik Mouritzen (red) (2003) *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Huntington, Samuel P. (1991) "Democracy's Third Wave.", i *Journal of Democracy*, 2(2), 12-34.
- Janowitz, Morris (1952) *The Community Press in an Urban Setting*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Johansson, Bengt och Eva Berglie (2007) *Att bevaka en region. Om region-reportrarna och nyhetsbevakningen i Västra Götaland*. Göteborgs universitet: JMG.
- Johansson, Bengt (1998) *Nyheter mitt ibland oss. Kommunala nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning*. Göteborgs universitet: JMG.
- Johansson, Bengt (2001) "Finns det en kommunal medievrörelse?", i Henrik Oscarsson (red), *Skilda valdagar och vårval*. SOU 2001:65.
- Johansson, Bengt (2005) "Den regionala medievrörelsen", i Lennart Nilsson (red) *Flernivådemokrati i förändring*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen.

- Johansson, Bengt (2006) "Blir nyhetsbevakningen bättre ju närmare valdagen vi kommer?", i Hanna Bäck och Mikael Gilljam (red) *Valets mekanismer*. Stockholm: Liber.
- Johansson, Folke (1996) "Röstdelning – En kommunal fråga?", i Lennart Nilsson (red) *Västsvenska perspektiv*. SOM-rapport nr 17. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Johansson, Folke (2001) "Röstdelning - skilda valdagar", i Henrik Oscarsson (red) *Skilda valdagar och vårval?*, SOU 2001:65.
- Johansson, Folke (2003) "Viljan att (för-)bli politiker", i Lennart Nilsson (red) *Perspektiv på Västsverige*. SOM-rapport nr. 31. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Johansson, Folke (2004) "Röstning i regionvalet", i Lennart Nilsson (red) *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborgs universitet: Cefos.
- Johansson, Folke, Lennart Nilsson och Lars Strömberg (2001) *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber.
- Karlsson, David (2001) "Ny som förtroendevald i kommuner och landsting", i *Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén SOU 2001:48.
- Karlsson, David (2003) *En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Karlsson, David (2006) *Den svenske Borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin*. Förvaltningshögskolans rapportserie nr 36, Göteborg 2006.
- King, Desmond och Gerry Stoker (1996) *Rethinking local democracy*. Basingstoke: Macmillan in association with the ESRC local programme.
- Kjær, Ulrik och Poul Erik Mouritzen (red) (2003) *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Kymlicka, Will (1995) *Modern politisk filosofi - en introduktion*. Nora: Nya Doxa.
- Larsson, Larsåke (1997) *Kommunjournalistik*. Göteborgs universitet: JMG.
- Levinson, Klaus (2003a) "Interessen for kommunalpolitik", i Ulrik Kjær och Poul Erik Mouritzen (red) (2003) *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Levinson, Klaus (2003b) "Kommunalpolitisk tillid", i Ulrik Kjær och Poul Erik Mouritzen (red) (2003) *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Lidström, Anders (2006) "Pendling och medborgardeltagande i Göteborgs-regionen". I Lennart Nilsson (red.) *Nya Gränser. Västsverige*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

- Lindensjö, Bo (1999) "Demokrati och medborgarskap", i Erik Amnå (red) *Demokrati och medborgarskap*, Forskarvolym II, SOU 1999:77.
- Linderoth, Sven (1981) *Från konkurrens till monopol. En studie av lokal politisk och ekonomisk journalistik*. Malmö: Dialog.
- Lolle, Henrik (2003) "Kommunalpolitisk selvtillid", i Ulrik Kjær och Poul Erik Mouritzen (red) (2003) *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Mabileau, Albert, George Moyser, Geraint Parry och Patrick Quantin (1989) *Local Politics and Participation in Britain and France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mauss, Marcel (1972) *Gåvan*. Uppsala: Argos Förlag AB.
- Miller, Gary J. (1996) *Hierarkins ekonomi: att styra effektiva organisationer*. Stockholm: SNS.
- Mouritzen, Poul Erik (1999) *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda?* København: AKF Forlaget.
- Newton, K. (1982) "Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government.", i *Political Studies*, 30(2), 190-206.
- Nielsen, Peder (2003) *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala Universitetsbibliotek.
- Nilsson, Lennart (1996) "Medborgarna och den lokala välfärdsstaten" i Lennart Nilsson (red) *Västsvenska perspektiv*. SOM-rapport nr. 17. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Nilsson, Åsa och Ronny Severinsson, med Ingela Wadbring och Lennart Weibull (2001) *Trender och traditioner i svensk morgonpress 1987-1999*. Göteborgs universitet: JMG.
- Nord, Lars (1995) "Sundsvalls politiska dagordning", i *Mitt i opinionen*. Mitthögskolan i Sundsvall: KVC-serien 2.
- Nord, Lars (2001) *Vår tids ledare. En studie av den svenska dagspressens politiska opinionsbildning*. Stockholm: Carlssons.
- Nord, Lars och Gunnar Nygren (2002) *Medieskugga*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.
- Norén Bretzer, Ylva (2005) *Att förklara politiskt förtroende: Betydelsen av socialt kapital och proceduriell rättvisa*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen. Diss.
- Norris, Pippa (1999) *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press.
- North, D. C. (1990). "Institutions and a transaction-cost theory of exchange.", i J. E. Alt & K. A. Shepsle (red), *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nygren, Gunnar (2005) *Skilda medievärldar. Lokal offentlighet och lokala medier i Stockholm*. Stockholm: Symposion.
- Offe, C. (1999) "How can we trust our fellow citizens?", i Mark E. Warren (red) *Democracy & Trust* (sid. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- Oscarsson, Henrik (red) (2001) *Skilda valdagar och vårval? Forskarantologi från 1999 års författningsutredning*, SOU 2001:65.
- Page, E. C., och Midwinter, A. F. (1979) "Remote Bureaucracy and Administrative Efficiency: Scotland's New Local Government System.", i *Studies in Public Policy*, 38.
- Palme, Sven Ulric och Ernst-Folke Lindberg (1962) "De första stadsfullmäktigevalen", i Sven Ulric Palme (red) *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962*, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet Stockholm.
- Palmgreen, Philip och Peter Clarke (1977) "Agenda-Setting with Local and National Issues", i *Communication Research*, Vol 435-452.
- Parry, Geraint, George Moyser och Neil Day (1992) *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pharr, Susan och Robert D. Putnam (red) (2000) *Disaffected Democracies - What's troubling the trilateral countries?* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Premfors, Rune (red) (2004) *Deliberativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antônio Cheibub och Fernando Limongi (1996) "What Makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy*, 1 January, sid. 39-55.
- Putnam, Robert. D. (1993) *Making Democracy Work* (Femte upplagan). Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, London, Toronto, Sydney, Singapore: Simon & Schuster.
- Reimer, Bo (1994) *The Most Common of Practices. On Mass Media Use in Late Modernity*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Reimer, Bo (2006) "Rationalitet, känslor och objektivitet. Valrörelser och det journalistiska uppdraget", i Hanna Bäck och Mikael Gilljam (red) *Valets mekanismer*. Stockholm: Liber.
- Rombach, Björn (2000, 6 April). "Ifrågasätt politikerföraktet!" *KommunAktuellt*.
- Roppen, Johann (1992) *Journalistikk og ålmen samtale, eit perspektiv på norske bygdeblad*. Universitetet i Bergen.

- Rose, Lawrence E. (2005) "Normer og stemmegivning. Både inre plikt og ytre press?", i Saglie, Jo och Tor Bjørklund (red) (2005) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, Oslo: Gyldendahl akademisk.
- Rosenblom, A. (2006) *Kommunalt politiskt förtroende och möjligheten att påverka - en analys av ett samband*. Göteborg university: Statsvetenskapliga institutionen.
- Rothstein, Bo (1996) "Political Institutions: An overview.", i Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (red), *A New handbook of Political Science* (sid. 133-166): Oxford University Press.
- Rotter, J. B. (1967) "A new scale for the measurement of interpersonal trust.", i *Journal of Personality*, 35, 651-665.
- Rotter, J. B. (1971) "Generalized expectancies for interpersonal trust.", i *American Psychologist*, 26, 443-452.
- Sanne, Marika (2001) *Att se till helheten. Svenska kommunalpolitiker och det demokratiska uppdraget*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Saglie, Jo och Tor Bjørklund (red) (2005) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, Oslo: Gyldendahl akademisk.
- Schrift, Alan D. (red) (1997) *The logic of the gift*. New York, London: Routledge.
- Severinsson, Ronny (1994) *Tidningar i konkurrens. Dagstidningarnas agerande på lokala läsarmarknader i Västergötland 1950-1985*. Göteborgs universitet: JMG.
- Sjölin, Mats (1985) *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner*. Lund: Dialogos.
- SKL/Finansdepartementet. (2006-02-01 (Arbetsmaterial)). *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*. Stockholm.
- SOU 1975:78 *Svensk Press. Pressens funktioner i samhället. En forskningsrapport från 1972 års pressutredning*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- SOU 1975:79 *Svensk Press. Statlig presspolitik*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- SOU 1994:94 *Dagspressen i 1990-talets medielandskap. En expertrapport från Pressutredningen -94*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet: Demokratiutredningens betänkande*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- Stanyer, J. (1979) "Are Two Tiers the Best Buy for the Big Cities?" *Municipal Review*, 506, 128.

- Strømbæk Pedersen, Carsten (2003) "Viden om kommunalpolitik", i Ulrik Kjær och Poul Erik Mouritzen (red) (2003) *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Strömberg Lars (1979) "Kommunala frågor i dagspressen inför valen 1958-1970 och 1976", i *Den gemensamma valdagen i mandatperiodens längd. Kommunaldemokratiska synpunkter*. Stockholm: DsKn 1979:15.
- Strömbäck, Jesper (2004) *Den medialiserade demokratin. Om journalistikens ideal, verklighet och makt*. Stockholm: SNS.
- Svendsen, Erik Nordahl (1979) *Avisen i lokalsamfundet. Lokalmonopolundersøgelsen 2*. Århus: Institut for Presseforskning.
- Sztompka, Piotr (1998) "Trust, Distrust and Two Paradoxes of Democracy.", i *European Journal of Social Theory*, 1(1), 19-32.
- Theodorsson, Annika (2003) *Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Uslaner, E. M. (1999) "Democracy and social capital.", i Mark E. Warren (red), *Democracy & Trust* (sid. 121-150). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wadbring, Ingela (2002) "Användning och värdering av medier i Västra Götaland", i Lennart Nilsson (red) *Flernivådemokrati i förändring*. SOM-rapport nr. 27. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Wallin, Gunnar, Henry Bäck och Merrick Tabor (1981) *Kommunalpolitikerna. Rekrytering - Arbetsförhållanden - Funktioner*. DsKn 1981:17-18.
- Weibull, Lennart (1983) *Tidningsläsning i Sverige*. Stockholm: Publica.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie och Jae-on Kim (1978) *Participation and political equality. A seven-nation comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Westerståhl, Jörgen och Folke Johansson (1981) *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. DsKn 1981:12.
- Westerståhl, Jörgen och Lars Strömberg (1983) *De nya kommunerna: en sammanfattning av Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber Förlag.
- Wide, Jessika (2006) *Kvinnors politiska representation i ett jämförande perspektiv - nationell och lokal nivå*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet.
- Wohlgemuth, Daniel (2006a) *Den responsiva demokratin? Effekter av medborgarnas delaktighet i den lokala demokratin*. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Wohlgemuth, Daniel (2006b) "Leder social representativitet till åsiktsrepresentativitet?", i Hanna Bäck och Mikael Gilljam (red) *Valets mekanismer*, Malmö: Liber.









# Kommunstorlek och demokrati

**Rapporten Kommunstorlek och demokrati** har tagits fram av forskare vid CEFOS vid Göteborgs universitet. Den innehåller aktuell och systematisk kunskap om den betydelse kommunstorleken har för hur den kommunala demokratin i Sverige fungerar.

Trycksaker från Sveriges Kommuner och Landsting beställs på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) eller på tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40.

ISBN 978-91-7164-284-4



118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20  
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50  
[info@skl.se](mailto:info@skl.se), [www.skl.se](http://www.skl.se)