

# Svenska politikers syn på kommunalt självstyre, likvärdighet och decentralisering av service

David Karlsson

Det svenska folkstyret förverkligas genom representativ demokrati och kommunalt självstyre, och i allmänna val utses politiska representanter på lokal, regional och nationell nivå. Dessa folkvalda politiker har ansvaret för att bestämma inriktningen på det politiska arbetet och styr över hur förvaltningen på alla samhällsnivåer genomför sitt uppdrag. Det är även dessa politiker som har flernivåsystemets framtid i sin hand. Vad svenska politiker anser om det kommunala självstyret och den svenska flernivådemokratin är därför av högsta intresse (Karlsson & Gilljam, 2014a). I detta kapitel ska vi analysera vad folkvalda i riksdag, regioner och kommuner tycker i tre nära relaterade principiella frågor: att stärka det kommunala självstyret, att verka för likvärdig service i hela landet samt hur de prioriterar i avvägningen mellan centralisering och decentralisering av offentlig service. Vi kommer att se hur åsiktsutvecklingen i dessa frågor sett ut över tid, hur åsiktsmönster ser ut bland politiker på olika samhällsnivåer och vilka faktorer som kan bidra till att förklara åsiktsvariationen.

Ett särskilt fokus kommer att lägga på partitillhörighetens betydelse. I vår representativa demokrati förutsätts att politiska alternativ formeras inom partier, och att folkvalda partirepresentanter sedan företräder dessa alternativ på olika politiska nivåer. När partierna står för tydliga alternativ inom ett politikområde blir det möjligt för medborgarna att använda valet för att styra den politiska utvecklingen. Men om åsiktsskillnaderna är större *inom* partier än *mellan* dem är det svårt för medborgarna att påverka. Det är därför relevant att undersöka i vilken utsträckning det svenska partisystemet utgör ett användbart verktyg för att förklara hur politiker tar ställning i flernivåpolitikens inneboende konflikter, och om det går det att identifiera alternativa förklaringsfaktorer som ligger bakom politikernas åsikter.

Analysen bygger på resultat från enkätundersökningar riktade till samtliga folkvalda politiker i Sverige: Riksdagsundersökningarna (RDU) 2010, 2014 och 2019 samt Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningarna (KOLFU) 2008, 2012 och 2017 (Gilljam, Karlsson, & Sundell, 2010; Karlsson, 2017; Karlsson & Gilljam, 2014b; Karlsson & Lindstrand, 2018; Öhberg, Oscarsson, & Ahlbom 2022).

## Åsikter om självstyre och likvärdig service

I synen på självstyrets omfattning finns en central konflikt mellan två värden: Det första värdet handlar om decentralisering eller subsidiaritet, som utgår ifrån att det finns ett egenvärde i att politik bedrivs lokalt, så nära medborgarna som möjligt. Enligt detta synsätt blir politiken mer demokratisk om den kan anpassas till lokala förutsättningar och politiska opinioner (Erlingsson & Ödalen, 2017; Larsson, 2020). En förväntad (om än inte automatisk) effekt av decentraliserad politik är servicevariation, det vill säga att verksam-

heten bedrivs på olika sätt, i olika verksamhetsformer och med olika ambitionsnivåer i självstyrande kommuner och regioner. Denna effekt riskerar att hamna i konflikt med ett annat politiskt värde som är starkt omhuldat i politiken: nationell jämlikhet – det vill säga att samtliga medborgare i landet bör behandlas lika och få likvärdig service från det offentliga (Fransson & Wennemo, 2004; Karlsson, 2015; Larsson, 2022; Molander, 2005).

I Anders Lidströms kapitel i denna volym presenteras resultat som tyder på att det finns ett starkt folkligt stöd för att upprätthålla likvärdighet i serviceproduktionen (Lidström, 2022). Problemet är därför att i ett system byggt på självstyre med påtaglig och ökande servicevariation mellan kommuner och regioner riskerar den nationella jämlikheten att få stå tillbaka och medborgare kan uppleva att de diskrimineras på grund av sin bostadsort. Det finns förvisso många integrerande krafter som på olika sätt bidrar till att skapa likvärdiga förhållanden även i ett decentraliserat system byggt på självstyrande kommuner som det svenska (se Stig Montins kapitel i denna volym (Montin, 2022)). Men kritiker av servicevariation hyser inte sällan åsikten om att förstärkt statlig styrning av kommunerna kan vara ett sätt att motverka självstyrets differentierande effekter.

I en rad enkätundersökningar sedan 2008 har frågor om förstärkt självstyre respektive likvärdighet ställts till svenska politiker. Enkätfrågorna har formulerats i form av politiska förslag, och förslaget om självstyre löd: ”Minska statens inflytande över kommunernas verksamhet”. Politikerna har svarat på en femgradig skala från ”mycket bra” till ”mycket dåligt förslag”. Svaren kan alltså tolkas som ett ställningstagande till ett förstärkt självstyre. Resultaten från denna fråga redovisas i tabell 1.

**Tabell 1:** Politikers åsikter om förslaget "Minska statens inflytande över kommunernas verksamhet" (procent, balansmått och medelvärde 0-10)

	Mycket bra förslag	Ganska bra förslag	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt förslag	Mycket dåligt förslag	S:a
Riksdagen 2010	8	26	36	25	6	100
Riksdagen 2014	5	24	38	29	3	100
Riksdagen 2019	8	22	39	28	3	100
Regionfullmäktige 2008	19	40	28	10	3	100
Regionfullmäktige 2012	14	39	28	15	4	100
Regionfullmäktige 2017	15	34	31	17	3	100
Kommunfullmäktige 2008	19	40	27	11	3	100
Kommunfullmäktige 2012	13	38	28	18	3	100
Kommunfullmäktige 2017	16	33	30	18	3	100

	Balans bra-dåligt	Medel (0-10)	N
Riksdagen 2010	+3	5,1	308
Riksdagen 2014	-3	5,0	286
Riksdagen 2019	-1	5,1	272
Regionfullmäktige 2008	+46	6,6	1172
Regionfullmäktige 2012	+34	6,1	1238
Regionfullmäktige 2017	+29	6,1	1066
Kommunfullmäktige 2008	+45	6,5	9101
Kommunfullmäktige 2012	+30	6,0	9416
Kommunfullmäktige 2017	+28	6,0	7382

**Kommentar:** Frågeformuleringen återges i rubriken och svarsalternativen i kolumnrubrikerna. Den femgradiga svarsskalan har för att öka jämförbarheten för medelvärde omkodats till 0 mycket bra till 10 mycket dåligt förslag. Under Regionfullmäktige ingår även dåvarande landstingsfullmäktige. Källor: RDU 2010, 2014, 2019; KOLFU 2008, 2012, 2017.

Åsiktspridningen i frågan om självstyret är relativt stor. Det finns både starka förespråkare och starka motståndare till förstärkt självstyre bland svenska politiker, även om de allra flesta har en mer nyanserad position. Ett huvudresultat i tabell 1 är dock att den svenska politikerkårens åsikter om självstyret skiljer sig åt på ett påtagligt sätt mellan de politiska nivåerna. I riksdagen är det med knapp marginal något fler som tycker förslaget att minska statens inflytande över kommunerna är dåligt än som tycker det är bra, medan andelen positiva bland kommun- och regionpolitiker kraftigt överväger (balansmått +28–46).

Förslaget om synen på likvärdighet formulerades ”Verka för att skapa likvärdig service i hela landet”. Svarskalan var den samma som i förslaget om självstyret. Vad svenska politiker tycker om detta förslag presenteras i tabell 2.

**Tabell 2:** Politikers åsikter om förslaget ”verka för att skapa likvärdig service i hela landet” (procent, balansmått och medelvärde 0–10)

	Mycket bra förslag	Ganska bra förslag	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt förslag	Mycket dåligt förslag	S:a
Riksdagen 2010	23	44	21	10	2	100
Riksdagen 2014	26	56	10	7	1	100
Riksdagen 2019	20	39	26	12	3	100
Regionfullmäktige 2008	33	44	16	6	1	100
Regionfullmäktige 2012	42	42	10	5,5	0,5	100
Regionfullmäktige 2017	23	43	21	10	3	100
Kommunfullmäktige 2008	41	40	13	5	1	100
Kommunfullmäktige 2012	46	38	11	4	1	100
Kommunfullmäktige 2017	16	33	30	18	3	100

**Tabell 2 fortsättning:** Politikers åsikter om förslaget ”verka för att skapa likvärdig service i hela landet” (procent, balansmått och medelvärde 0–10)

	Balans bra-dåligt	Medel (0-10)	N
Riksdagen 2010	+55	6,9	307
Riksdagen 2014	+74	7,5	287
Riksdagen 2019	+44	6,5	1192
Regionfullmäktige 2008	+70	7,6	1239
Regionfullmäktige 2012	+78	8,0	1065
Regionfullmäktige 2017	+53	6,8	8,768
Kommunfullmäktige 2008	+75	7,9	8937
Kommunfullmäktige 2012	+79	8,1	7385
Kommunfullmäktige 2017	+28	6,0	7382

**Kommentar:** Frågeformeringen återges i rubriken och svarsalternativen i kolumnrubrikerna. Den femgradiga svarsskalan har för att öka jämförbarheten för medelvärde omkodats till 0 mycket bra till 10 mycket dåligt förslag. Under Regionfullmäktige ingår även dåvarande landstingsfullmäktige. Källor: RDU 2010, 2014; KOLFU 2008, 2012, 2017. Frågan ingick inte i RDU 2019.

Resultaten i tabell 2 visar att förslaget om att verka för likvärdig service har ett överväldigande stöd på samtliga politiska nivåer, men även här finns en skillnad: kommun- och regionpolitiker är mer positiva till förslaget än riksdagspolitiker, i synnerhet under senare år. Andelen som tycker det är ett dåligt förslag att verka för likvärdighet ligger på endast 8–13 procent i riksdagen och 5–15 procent i kommuner och regioner.

Som nämndes ovan finns skäl att se förstärkt självstyre och ökad jämlikhet som motsatta mål, och mycket riktigt finns det ett negativt samband mellan hur politiker tar ställning i dessa frågor. Men samtidigt är det viktigt att understryka att stöd för självstyre och

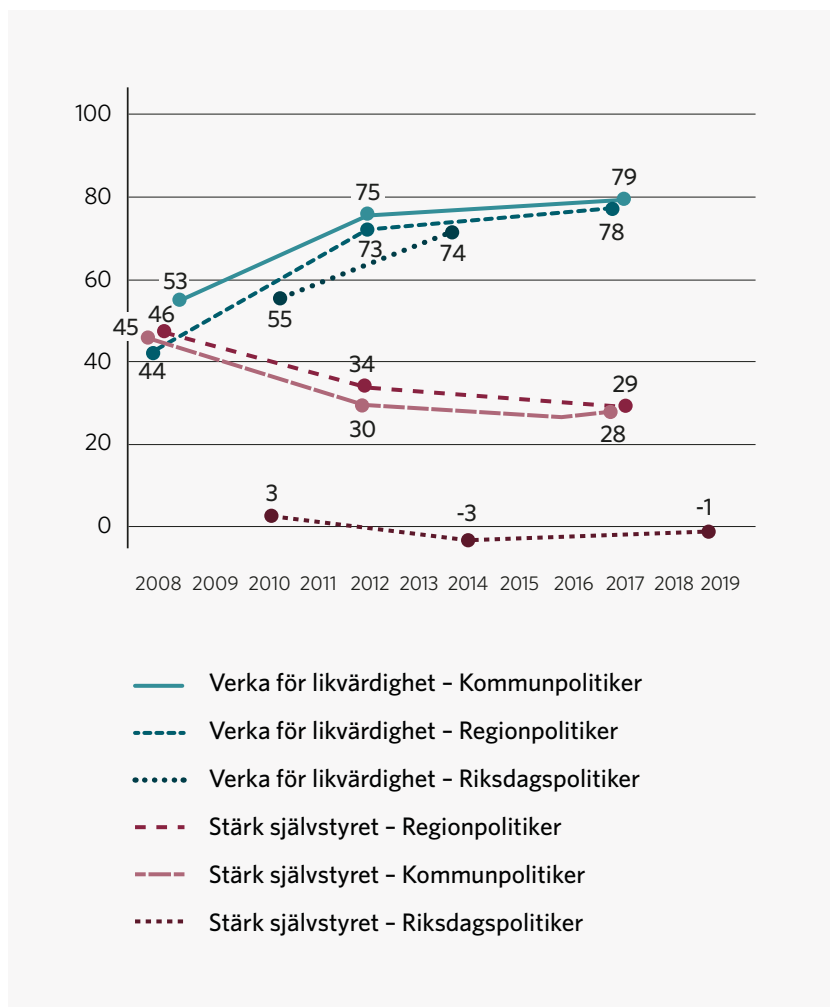
likvärdighet på intet sätt är åsikter som utesluter varandra. Bland kommun- och regionpolitiker 2017 var det hela 37 procent som ansåg att *båda* förslagen var ganska eller mycket bra.

Tack vare att dessa frågor ställts upprepade gånger är det möjligt att följa hur politikernas hållningar har skiftat över tid. I figur 1 nedan presenteras utvecklingen baserad på balansmått i politikernas svar, där andelen politiker som är negativa till förslagen subtraheras från de positiva. Ett balansmått som är 0 står här för att andelen positiva och negativa är lika stora, medan positiva värden betyder att de som uppskattar förslagen är fler än de som ogillar det. I figuren är resultaten uppdelade efter politisk nivå.

I figur 1 framgår att stödet för förslaget om att minska statens inflytande över kommunerna har minskat bland kommunpolitiker över tid. Under 2008 var balansmålet hela +44 bland kommunpolitikerna (dvs. det var 59 procent i denna grupp som tyckte förslaget att minska statens inflytande var bra medan endast 15 ansåg att det var dåligt:  $59-15 = +44$ ), år 2017 var motsvarande balansmått endast  $49-21 = +28$ . Utvecklingen var densamma bland regionpolitiker, även om dessa vid varje tillfälle var något mer positiva till stärkt självstyre jämfört med kommunpolitiker. Bland riksdagsledamöterna ses ingen tydlig förändringsriktning mellan 2010–2019, utan balansmått har legat nära 0 vid samtliga undersökningar.

Under samma period har dock stödet för förslaget att verka för likvärdighet vuxit påtagligt på samtliga politiska nivåer. Bland kommun- och regionpolitiker låg stödet för stärkt självstyre respektive att verka för likvärdighet på ungefär samma nivå 2008, men därefter har skillnaden ökat på ett remarkabelt sätt. I den mån stöd för självstyre respektive likvärdighet ses som motsatta värden har således stödet för det förra kantrat över till det andra.

**Figur 1:** Förändringar av svenska politikers åsikter om självstyre och likvärdighet 2008-2019 (balansmått)



**Kommentar:** I figuren redovisas balansmått, det vill säga andelen politiker som tycker att ett förslag är ganska eller mycket dåligt subtraherat från andelen som tycker förslaget är ganska eller mycket bra. Frågeformuleringarna och svarsalternativen citeras i tabell 1 och 2 ovan. Med kategorin regionpolitiker avses även dåvarande landstingspolitiker. Frågan om likvärdighet ställdes inte i RDU 2019. Källor: RDU 2010, 2014, 2019; KOLFU 2008, 2012, 2017.



## Decentralisering av offentlig service

En tredje principiell fråga – vid sidan av självstyre och likvärdighet – som berör flernivåsystemets fundament är synen på centralisering respektive decentralisering när det gäller lokalisering offentlig verksamhet. Med centralisering och decentralisering avses emellertid inte här ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun utan hur nära medborgarna service finns tillgänglig. Frågan om lokalisering av offentlig service är aktuell i alla sammanhang när medborgare bor utspridda över ett geografiskt område. I storstaden kan det handla om i vilka förorter som service ska finnas, medan det i glesbygden kan röra i vilka orter vid sidan av centralorten som service ska upprätthållas. Från ett nationellt perspektiv handlar frågan både om att bestämma var den statliga förvaltningen ska lokaliseras och att föra en politik som skapar likvärdiga förutsättningar i hela landet. Diskussionerna om centralisering och decentralisering mellan och inom samhällsnivåerna hör i grunden samman och i båda återfinns en avvägning mellan närhet och effektivitet (Pierre, 2001).

Det som gör frågan om lokalisering av offentlig service svår och kontroversiell är att den innehåller en avvägning mellan att, å ena sidan, bedriva verksamhet som är kostnadseffektiv och av hög kvalitet och, å andra sidan, säkra att servicen är tillgänglig för alla oavsett var de bor. Problemet är att effektivitet och kvalitet kan vara svåra att uppnå när verksamheten är decentraliserad till många små, utspridda serviceenheter. Jag har nyligen analyserat denna problematik i studien ”Lokalisering av offentlig service – ideologi och egenintresse” (Karlsson 2022). Resultaten i denna studie visade att politikernas åsikter i lokaliseringsfrågor till viss del formas både av ideologiska principer och av egenintresse kopplade till var de bor. Men det är också tydligt att unika faktorer kopplade till olika verksamhetssektorer påverkar bedömningarna i olika riktningar. Det innebär till exempel att åsikter om lokalisering av skolor inte nödvändigtvis bygger på samma utgångspunkter som lokalisering av sjukvård. Partisystemet förmår i viss mån fånga åsiktsskillnaderna

men inte i lika hög grad som för andra ideologiska dimensioner. Påfallande var emellertid att åsiktsmönstren bland politiker på samtliga politiska nivåer påminner starkt om varandra, både totalt sett och inom partierna.

För att fånga den principiella eller ideologisk dimensionen bakom politikernas åsikter om lokalisering av offentlig verksamhet ställdes i KOLFU 2017 och Riksdagsundersökningen 2019 en explicit fråga på detta tema. Eftersom frågan inte ställts vid fler tillfällen kan vi dessvärre inte här undersöka utvecklingen över tid. Politikerna uppmanades att placera in sig själva på en centraliserings-decentraliseringsskala (i fortsättning förkortad **c/d-skalan**). Frågeformulering och resultat från politiker i riksdag, region och kommun presenteras i tabell 3.

**Tabell 3:** Självplacering på centraliserings-decentraliseringsskala (c/d-skalan), procent och medelvärde efter politisk nivå.

	Klart för centralisering					Klart för decentralisering					S:A	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9		10
Riksdagen 2019	2	1	3	9	6	20	10	16	18	8	7	100
Regionfullmäktige 2017	1	2	4	6	7	25	12	15	14	6	8	100
Kommunfullmäktige 2017	1	1	4	6	6	24	9	16	15	7	11	100
	Medel 0-10					Balans-mått D-C						N
Riksdagen 2019	6,2					+38						265
Regionfullmäktige 2017	6,1					+35						1074
Kommunfullmäktige 2017	6,3					+40						7444

**Kommentar:** Frågan löd: När det gäller lokalisering av service talas ibland om en politisk dimension mellan 1) Dem som vill ha centraliserad offentlig verksamhet (för effektivitetens skull och kvalitetens skull), och 2) Dem som vill ha decentraliserad offentlig verksamhet (för att främja rättvis tillgång till service överallt). Var skulle du själv placera dig på en centraliseringsdecentraliseringsskala? Källor: RDU 2018, KOLFU 2017. I KOLFU ingick formuleringen "inom kommunen/landstinget" i alternativ 1 för att markera att frågan gällde deras eget ansvarsområde. I RDU var formuleringen enligt ovan. Från Karlsson (2022).

På samtliga nivåer lutar klart fler politiker åt det decentralistiska (55–59 procent) än det centralistiska hållet (18–21 procent), medan 20–25 procent positionerar sig på det neutrala mittenalternativet (balansmått +35 – +40). Riksdagsledamöter är aningen mer polariserade i frågan än kommun- och regionpolitiker, med en högre andel som tar ställning åt ena eller andra hållet. Men det är trots detta slående hur åsiktspridningen bland de folkvalda på de tre politiska nivåerna liknar varandra, medelvärdesskillnaderna mellan nivåerna är så små att de inte är statistiskt signifikanta.

Vi såg tidigare att politikernas åsikter om att stärka självstyret (stödet för förslaget att minska statens inflytande över kommunernas verksamhet) hade ett negativt samband med deras åsikter om att verka för likvärdig service i hela landet. Hur ser då sambandet ut mellan politikernas åsikter i dessa två frågor och åsikter om lokalisering av offentlig service mätt genom c/d-skalan? Svaret, som illustreras i figur 2, är att positionering på c/d-skalan (där högre värden står för en mer positiv hållning till decentralisering) har statistiskt säkerställda positiva samband både med åsikter om stärkt självstyre och ökad likvärdighet!

**Figur 2:** Åsiktssamband mellan syn på självstyre, likvärdighet och lokalisering av service



Det är ett oväntat och ovanligt mönster att finna när åsikter i en fråga (här c/d-skalan) har positiva samband med åsikter i två frågor som sinsemellan har ett negativt samband. Det normala hade varit ett negativt samband med den ena frågan och ett positivt med den andra, och resultatet visar på problematikens komplexitet. En kontrollanalys visar dessutom att mönstret är detsamma inom samtliga partier även om sambandens styrka varierar. En möjlig tolkning är att i synen på decentralisering av service ligger ett jämlikhetsvärde som harmonierar väl med synen på förstärkt likvärdighet i landet, samtidigt som stödet för decentralisering av service rimmar väl med en starkare ställning för kommunerna. Men samtliga dessa samband är relativt svaga, och slutsatsen är ändå att det i huvudsak är faktorer som är unika för respektive fråga som förklarar åsikterna.

## Partiskillnader

I nästa led av analysen övergår vi till att undersöka hur politiker från olika partier ställer sig i dessa tre frågor. Det parti som historiskt haft det största ansvaret för den svenska decentraliserade förvaltningsmodellen är Socialdemokraterna (Ekström von Essen, 2003). Inom ramen för den välfärdsstat som byggdes upp från 1930-talet och framåt fick kommuner och landsting ett mycket stort ansvar för offentliga verksamheter. De starka kommunerna har beskrivits som en förutsättning för den socialdemokratiska välfärdsmodellen, inte bara i Sverige (Sellers & Lidström, 2007). Men trots att socialdemokratiska regeringar under 1900-talet i praktiken skapade en av de mest decentraliserade välfärdsstaterna i världen kritiserades de av oppositionspartierna till höger för att styra kommunerna för hårt. Urban Strandberg har analyserat partiernas hållning till relationen mellan stat och kommun under 1900-talet. Han beskriver den underliggande synen på kommunerna i den socialdemokratiska flernivåpolitiken mer som

en förlängning av staten än som reellt självstyrande enheter, ett förhållningssätt som han kallar för ”välfärdstatlig integrationism” (Strandberg, 1998). Strandberg resonerar vidare om hur partierna kan placeras på en skala från statsbundenhet till (stöd för) självstyre. En uppföljning av Strandberg studie, som byggde på en genomgång av synen på självstyre i partiprogram på 2010-talet visade att högst grad av statsbundenhet fortsatt återfinns hos Socialdemokraterna, och att även Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet betonar dessa värden i hög grad, medan Centerpartiet och Miljöpartiet är de minst statsbundna, följda av Moderaterna och Kristdemokraterna. Liberalerna hamnar i denna studie i mitten på denna relativa skala (Renberg, 2020).

Frågorna om lokalisering av service geografiskt (snarare än mellan samhällsnivåer) hänger nära samman med den klassiska politiska konflikten mellan stad och land, eller kanske snarare mellan centrum och periferi. Lipset och Rokkan lyfte i sitt klassiska verk *Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments* fram just denna konflikt som en av de centrala klyvningsstrukturer som formade Västeuropas partisystem under 1800-talet och det tidiga 1900-talet. Industrialiseringen och urbaniseringen förändrade maktförhållandena i samhället och skapade nya eliter, och en maktkamp mellan nationella och lokala intressen uppstod (Lipset & Rokkan, 1967). I Sverige är Centerpartiet (tidigare Bondeförbundet) det tydligaste uttrycket för ett parti som formades utifrån denna skiljelinje.

Hur olikheter i partiets politik tar sig ut i partiprogram och historiska analyser sammanfaller dock inte nödvändigtvis med vilka åsikter partiernas valda företrädare har idag. Vi ska nu undersöka hur politiker i olika partier svarade på de tre frågorna under perioden 2008–2019, resultatet baserade på medelvärden 0–10 redovisas i tabellerna 4–6. I figurerna markeras med hjälp av skuggade ruter de partier som är mest och minst positiva till

de politiska förslagen respektive mest för centralisering och mest för decentralisering. Partierna är sorterade efter svaren bland kommunpolitikerna 2017. Partiernas positionering i relation till varandra illustreras sedan i figurerna 3–5 som bygger på svar från kommunpolitiker 2017.

**Tabell 4:** Svenska politikers åsikter om förslaget att "minska statens inflytande över kommunernas verksamhet" efter politisk nivå och parti (medelvärde 0 mycket dåligt - 10 mycket bra förslag)

	V	MP	S	L	Övr	KD	SD	M	C	Tot	N	Eta <sup>2</sup>
Riksdagen 2010	3,8	5,3	4,1	3,7	-	5,9	5,5	6,0	7,6	5,1	308	,20
Riksdagen 2014	3,8	4,9	4,3	3,4	-	4,4	5,7	6,0	7,5	5,0	286	,20
Riksdagen 2019	4,1	6,2	4,1	3,4	-	5,3	5,7	6,2	7,3	5,1	272	,22
Regioner 2008	4,6	5,9	5,5	6,1	5,5	6,9	6,1	7,0	7,7	6,1	1238	,11
Regioner 2012	5,4	6,3	5,9	6,9	6,3	7,1	5,9	7,3	7,9	6,6	1172	,09
Regioner 2017	4,3	5,9	5,2	6,0	5,7	6,9	6,9	7,3	7,8	6,1	1066	,18
Kommuner 2008	5,0	5,7	5,8	6,6	6,6	7,1	7,2	7,5	7,4	6,5	8758	,10
Kommuner 2012	4,4	5,3	5,4	5,8	5,8	6,8	6,4	7,0	7,0	6,0	8907	,10
Kommuner 2017	4,2	4,9	5,0	5,8	6,1	6,5	6,9	7,5	7,5	6,0	7382	,20

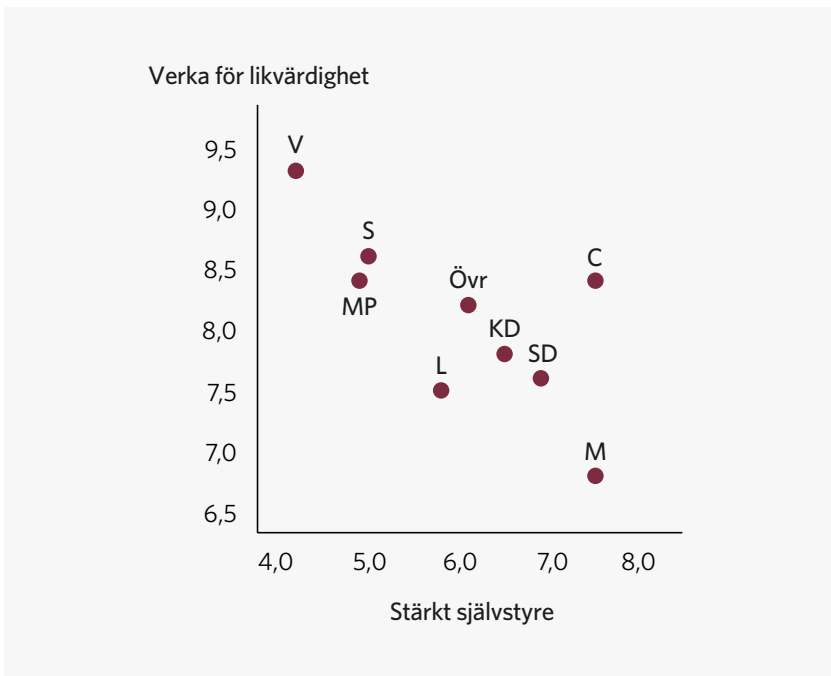
**Tabell 5:** Svenska politikers åsikter om förslaget att "verka för att skapa likvärdig service i hela landet" efter politisk nivå och parti (medelvärde 0 mycket dåligt - 10 mycket bra förslag)

	V	MP	S	L	Övr	KD	SD	M	C	Tot	N	Eta <sup>2</sup>
Riksdagen 2010	9,1	7,8	6,3	7,6	-	6,3	7,0	7,2	5,4	6,9	307	.23
Riksdagen 2014	8,8	8,0	7,6	7,5	-	7,9	7,5	7,6	6,0	7,4	287	.15
Riksdagen 2019	7,6	7,2	7,0	6,2	7,0	6,2	6,4	6,1	5,3	6,5	1173	.10
Regioner 2008	8,6	8,2	7,5	8,0	7,4	6,8	7,6	7,0	6,6	7,6	1239	.10
Regioner 2012	9,1	8,6	7,8	8,3	9,0	7,8	7,5	7,3	6,6	8,0	1064	.15
Regioner 2017	8,1	7,5	7,1	6,6	7,2	6,7	7,3	6,4	5,5	6,8	8768	.10
Kommuner 2008	9,1	8,5	8,1	8,0	7,9	7,5	7,7	7,5	6,7	7,9	8937	.11
Kommuner 2012	9,3	8,6	8,4	8,4	8,2	7,8	7,6	7,5	6,8	8,1	7385	.12
Kommuner 2017	4,2	4,9	5,0	5,8	6,1	6,5	6,9	7,5	7,5	6,0	7382	.20

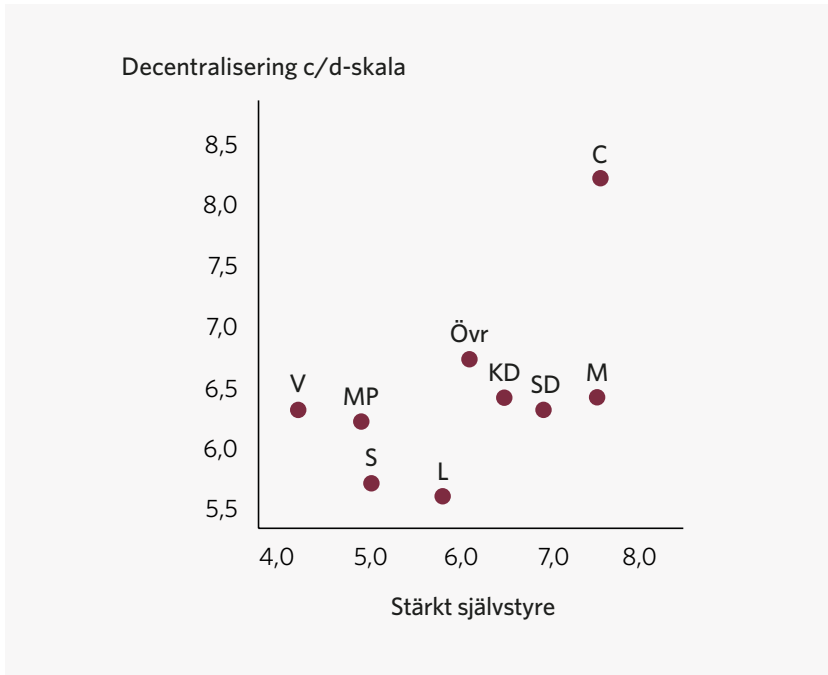
**Tabell 6:** Svenska politikers åsikter om decentralisering och decentralisering av offentlig service efter politisk nivå och parti (medelvärde 0 klart för centralisering – 10 klart för decentralisering)

	V	MP	S	L	Övr	KD	SD	M	C	Tot	N	Eta <sup>2</sup>
Riksdagen 2019	3,8	6,9	4,6	6,3	6,3	6,6	5,8	-	8,4	6,2	265	,27
Regioner 2017	5,4	5,5	5,8	6,2	6,1	6,3	6,7	8,2	8,6	6,1	1074	,17
Kommuner 2017	5,6	5,7	6,1	6,2	6,3	6,3	6,4	6,7	8,2	6,3	7444	,11

**Figur 3:** Syn på självstyre och likvärdighet bland kommunpolitiker 2017 (medelvärde 0-10)



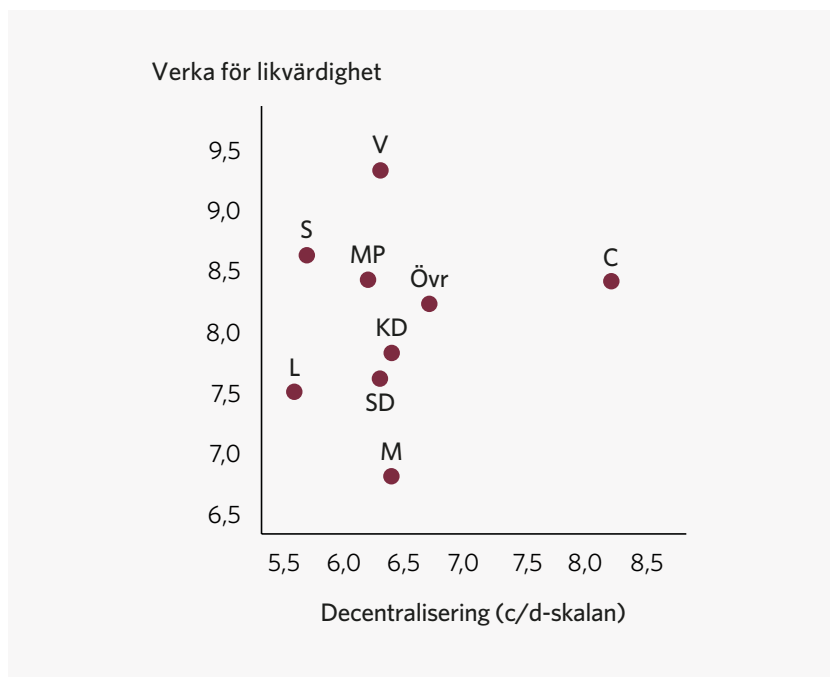
**Figur 4:** Syn på självstyre och decentralisering bland kommunpolitiker 2017 (medelvärde 0-10)



**Kommentar för tabell 4-6 och figurerna 3-5:** De fullständiga frågeformuleringarna citeras ovan i tabellerna 1-3. Partiernas ordningsföljd i de tre tabellerna är sorterade efter resultaten i kommunerna 2017. Sambandsvärdet  $\eta^2$  kan tolkas som hur stor del av åsiktsvariationen bland politikerna på respektive nivå och år som kan förklaras av deras partitillhörighet. I figur 3-5 redovisas grafiskt parvisa åsiktskombinationer byggda på partiernas medelvärden bland kommunpolitiker 2017 i tabellerna 3-5. Källor: RDU 2010, 2014 2018; KOLFU 2008, 2012, 2017.



**Figur 5:** Syn på decentralisering och likvärdighet bland kommunpolitiker 2017 (medelvärde 0-10)



Majoriteten i samtliga partier är överens om det positiva i att verka för likvärdig service i hela landet (tabell 5), men det finns en spridning mellan partierna som i mycket speglar deras position på vänster-högerskalan. Vänsterpartiet följt av Socialdemokraterna är mest positiva och Moderaterna följda av Liberalerna minst positiva till likvärdighet. Även självstyrelsefrågan speglar delvis partiernas vänster-högerposition (tabell 4), men i figur 3 illustreras den tydligaste avvikelser från detta mönster nämligen att Centerpartiet är mer positiva och Liberalerna mer negativa än vad deras position på vänster-högerskalan skulle indikera. I riksdagen är Centerpartiet och Liberalerna ytterkantpartier i självstyrelsefrågan, medan Liberalerna ligger närmare mitten i självstyrelsefrågan i regioner och kommuner, där det istället är Vänsterpartiet som är minst positivt till starkt självstyre. Ett slående resultat när det gäller

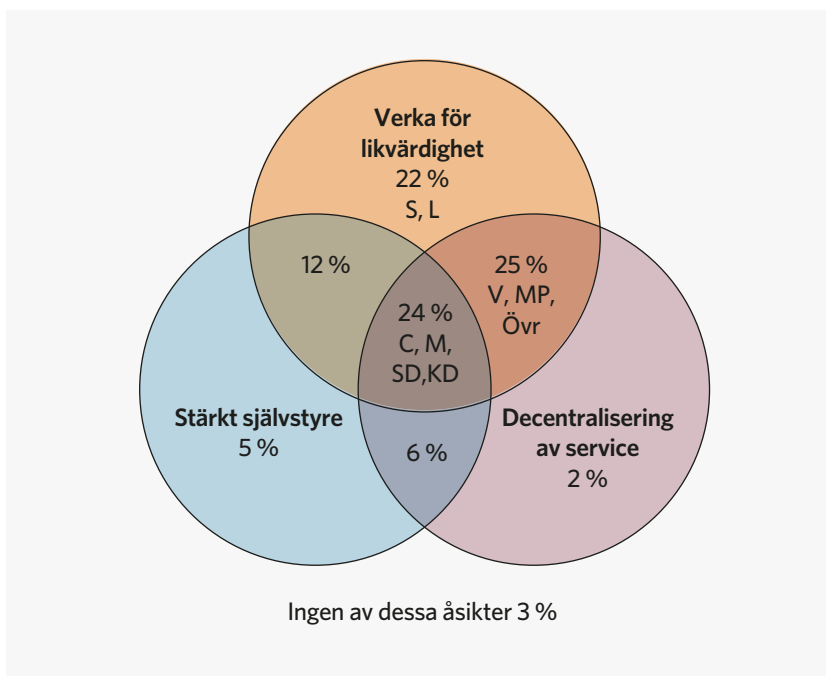
synen på lokalisering av offentlig service i tabell 6 är att två partier – Liberalerna och Centerpartiet – som i många politiska frågor står varandra mycket nära, är ytterkantspartier på samtliga politiska nivåer i denna fråga, där Liberalerna är de mest centralistiska och Centerpartiet det mest decentralistiska.

Om man jämför utvecklingen bland kommunpolitiker över tid är ett mönster att moderater och centerpartister står fast vid sin relativt positiva syn på stärkt självstyre medan politiker från övriga partier i denna fråga rört sig i mer statsintegrativ riktning, om än i varierande grad. När det gäller att verka för likvärdig service har däremot samtliga partier förändrat sig över tid och rört sig i mer positiv riktning, och här är förändringen som störst bland moderater och centerpartister.

Överlag är förklaringskraften av politikernas partitillhörighet relativt svag i frågorna om självstyre, likvärdighet och decentralisering jämfört med frågor som berör andra typer av politiska områden. Huvudintrycket är att det finns större åsiktsspridning inom partierna än mellan dem, i synnerhet inom de partier som ligger i mitten i respektive fråga. Sambandet mellan parti och åsikter är starkare i riksdagen än i kommuner och regioner, även om partipolitiseringsen stärkts i självstyrelsefrågan bland kommun- och regionpolitiker i den senaste mätningen.

Ett alternativt sätt att illustrera åsiktsspridningen som tar hänsyn till att många politiker kombinerar hållningar är att som i Figur 6 använda ett s.k. venndiagram som utgår ifrån tre möjliga positioner: att vara positiv till stärkt självstyre, samt att vara positiv till att verka för likvärdighet och prioritera decentralisering av offentlig service framför centralisering. I figuren anges hur stora andelar av kommun- och regionpolitiker 2017 som återfinns i de åtta möjliga åsiktskombinationerna och vilka av dessa kombinationer som är de vanligaste inom de olika partierna.

**Figur 6:** Kombinationer av åsikter: Kommun- och regionpolitiker 2017 positiva till förslag om självstyre och likvärdighet samt positiva till decentralisering (procent samt vanligaste kombination för respektive parti)



**Kommentar Figurer 3-6:** De fullständiga frågeformuleringarna citeras ovan i Tabell 1-3. I figur 6 har kommun och regionpolitiker 2017 grupperats efter andelen som ansåg förslagen om stärkt självstyre och verka för likvärdighet som ganska eller mycket bra respektive svarade 5-7 på c/d-skalan (tabell 3). Alternativet "ingen av dessa åsikter" samlar således politiker som kombinerat de tre åsikterna att det är ett ganska eller mycket dåligt förslag - eller varken dåligt eller bra förslag - att minska statens inflytande över kommunerna och verka för likvärdig service samt prioriterar centralisering över decentralisering på c/d-skalan. Källa: KOLFU 2017.

Hela 97 procent av kommun- och regionpolitikerna 2017 står bakom en, två eller alla tre av dessa positioner, och endast 3 procent hamnar utanför (det vill säga de är positiva eller neutrala) till centralisering av service, och negativa eller neutrala till stärkt självstyre och att verka för likvärdighet). Tre av de åtta möjliga åsiktskombinationerna fångar hela 71 procent av politikerna:

1. Den vanligaste positionen som 25 procent av politikerna har är att vara positiv till att stärka självstyret, verka för likvärdig service och att vara positiv till decentralisering av offentlig service. Hela 62 procent av centerpartisterna återfinns i denna grupp, och den är också den vanligaste positionen inom Kristdemokraterna (35), Sverigedemokraterna och Moderaterna (28).
2. 24 procent av politikerna är decentralister och positiva till likvärdighet men negativa till stärkt självstyre. Detta är den vanligaste positionen i Vänsterpartiet (47 procent), Miljöpartiet (36) och övriga lokala partier (29).
3. 22 procent är positiva till likvärdighet men är centralister i lokaliseringsfrågan och mot stärkt självstyre. Detta är den vanligaste positionen i Socialdemokraterna (34 procent) och Liberalerna (24).

Det är alltså således bara i ett parti (C) som en majoritet av företrädarna befinner sig i en position. Det finns företrädare från samtliga partier i var och en av de åtta åsiktskombinationerna. Mest spridda mellan åsiktskombinationerna är liberala politiker.

## **Faktorer och egenskaper som formar politikernas åsikter**

Med stöd i multipla flernivåregressioner är det möjligt att identifiera vilka egenskaper hos politikerna som bidrar till att forma deras åsikter i de undersökta frågorna och likaså att särskilja effekter som relaterar till de kommuner där de bor från faktorer

på individnivå. Analysen bygger på svarande i KOLFU 2017 och resultaten från redovisas visas i tabell 7.

Av särskilt intresse för att förstå de övergripande åsiktsmönstren i de tre frågorna är faktorer som har statistiskt signifikanta effekter på samtliga frågor. Det finns emellertid endast två faktorer för vilka detta gäller, och båda rör ekonomi: politiker som personligen har en god inkomst och som bor i kommuner med en hög inkomstnivå är mer positiva till stärkt självstyre men mer negativa till att verka för likvärdighet och decentralisering av service (jfr. Karlsson 2015). Rörande individuella faktorer utöver ekonomi kan vi konstatera att män och lågutbildade är mer positiva till stärkt självstyre medan kvinnor och yngre är mer positiva till att verka för likvärdighet. Politiker med starkare ställning i sin kommun – som tillhör partier i det politiska styret eller har en hög position i den kommunala hierarkin är mer positiva till stärkt självstyre. Regionpolitiker är något mer positiva än kommunpolitiker. Jämförelser med resultat från Riksdagsundersökningen visar att även under kontroll för relevanta faktorer är riksdagsledamöter klart mindre positiva till stärkt självstyre än kommun- och regionpolitiker.

De mönster som vi sett tidigare om att partiernas positionering på vänster–högerskalan relaterar till åsikter om självstyre och likvärdighet vidimeras här: politiker som står till höger (även under kontroll för parti) är mer positiva till stärkt självstyre och mindre positiva till att verka för likvärdighet. Politiker som definierar sig som mer gröna och mer åt GAL-hållet på GAL-TAN-skalan (Grön, Alternativ, Libertär – Traditionell, Auktoritär, Nationalistisk) är mer positiva till decentralisering av offentlig service på c/d-skalan, och politiker som lutar åt GAL är därtill mer positiva till att verka för likvärdighet. De ideologiska sambanden är dock relativt svaga. I KOLFU-undersökningen fick politikerna svara på i vilken grad de identifierade sig med olika platser och områden. Svaren visar att politiker som identifierar sig mer med sin kommun är positiva till förstärkt självstyre, politiker som identifierar sig mer med

Sverige och Världen (men inte Europa) är mer positiva till likvärdighet. Flest samband har identifikationsfrågan med synen på decentralisering av service, där politiker som identifierar sig mer med hemorten och sitt landskap är mer positiv till decentralisering medan de som identifierar sig med kommunen och Europa är mer positiva till centralisering.

**Tabell 7:** Förklaringar till kommun- och regionpolitikens åsikter om flernivåfrågor 2017

	Minska statens inflytande över kommunernas verksamhet	Verka för att skapa likvärdig service i hela landet	Lokalisering: Positiv till decentralisering av service (c/d-skala)
<b>Individegenskaper</b>			
Kön (kvinna)	-	+	
Ålder		-	
Född i utlandet			
Utbildning (hög)	-		
Disponibel inkomst	+	-	-
<b>Politiska uppdrag*</b>			
Parlamentarisk position (majoritet =1)	+		-
Kommunalt rangindex	+		
Ledamot regionfullmäktige	+		
<b>Ideologi och identitet</b>			
Ideologi: Höger	+	-	
Ideologi: Grön			+
Ideologi: GAL		+	+
Identitet: hemorten			+
Identitet: kommunen	+		-

	Minska statens inflytande över kommunernas verksamhet	Verka för att skapa likvärdig service i hela landet	Lokalisering: Positiv till decentralisering av service (c/d-skala)
Identitet: landskapet			+
Identitet: länet/regionen			
Identitet: Sverige		+	
Identitet: Europa		-	-
Identitet: Världen		+	
<b>Bostadsort/hemkommun</b>			
Bor i landsbygdskommun			+
Bor i centralortens utkant			+
Bor i annan tätort		-	+
Bor utanför tätort			+
Bor i centralortens centrum (kontroll)			-
Folkmängd (log) 2017		-	
Skattekraft 2017	+	-	-
Befolkningsförändring 2007-17	+	-	
Kommunarea km2		+	+
Befolkningstäthet	-		

**Kommentar:** Analysen bygger på multipla flernivåregressioner där de frågor som listas i kolumnerna är beroende variabler. Symbolerna indikerar statistiskt säkerställda ( $p < .05$ ) positiva (+) och negativa (-) effekter av faktorerna till höger på politikernas åsikter. Partitillhörighet ingick också i modellerna, och åsikter för de två andra variablerna ingick som kontrollvariabler i respektive modell, men dessa resultat särredovisas inte här eftersom de överensstämmer med resultaten i figur 2 och tabell 4-6 ovan. \*RDU ingår inte dessa modeller men vi vet att riksdagsledamöter är mindre positiva till att stärka självstyret. Källa: KOLFU 2017.

Ett övergripande resultat är att skillnaderna mellan kommunerna är relativt små och att den allra största delen av åsiktsvariationen ligger på individnivå, inom kommuner. Men det finns ändå vissa kontexteffekter, särskilt för lokaliseringsfrågan, där politiker som bor i ytstora landsbygdskommuner och politiker som inte bor i centrum av sin kommuns centralort är mer decentralistiskt orienterade. Stödet för likvärdighet är också större i ytstora kommuner men också i kommuner med en mindre och minskande – befolkning. Politiker i kommuner som växer befolkningsmässigt är mer positiva till stärkt självstyre medan (något motsägelsefullt) politiker i befolkningstäta kommuner är mer negativa.

## **Självstyre och likvärdighet - att äta kakan och ha den kvar?**

Frågan om vilka åsikter svenska politiker har om självstyre, likvärdighet och decentralisering av service är inte av den sort att resultaten går att sammanfatta i några entydiga slutsatser. Bilden är komplex eftersom frågorna är komplexa.

Det var knappast förvånande att finna att den genomsnittlige kommun- och regionpolitikern vill minska statens inflytande över kommunerna medan den genomsnittlige riksdagspolitikern är mer ambivalent. Politiker vill normalt ha mer inflytande och inte mindre. Resultaten visar visserligen att det fortfarande är fler kommun- och regionpolitiker som tycker att förstärkt självstyre är ett bra förslag än som tycker det är dåligt. Men samtidigt har stödet för självstyret i denna grupp försvagats under 2010-talet. Utvecklingen av politikernas åsikter tycks därmed också sammanfalla med hur utvecklingen har sett ut under perioden, där ökad statlig styrning och mer indirekta former av statsintegrering påverkat kommunernas förutsättningar (Edström Fors, 2020; Montin, 2016, 2022). I en motsatt rörelse har stödet för att verka för likvärdighet ökat i samtliga partier och på samtliga politiska



nivåer. Att vara positiv till likvärdig service är nu närmast att betrakta som en hegemonisk position i svensk politik, även om det förstås finns gradskillnader i hur starkt stödet är.

Men även om det går att se strävan efter ökad likvärdighet i landet respektive stärkt självstyre för kommunerna som motsatta mål är det inte en politisk tulipanaros att önska båda utvecklingarna. Tvärtom vill närmare 80 procent av de politiker som önskar stärka självstyret samtidigt verka för likvärdighet. Även bland medborgarna finns ett liknande åsiktsmönster (Lidström, 2022).

Men om svenska politiker önskar att samtidigt stärka självstyret och verka för likvärdighet gäller det att hitta lösningar som inte skadar det ena värdet på det andras bekostnad. Går det att äta kakan och ha den kvar? För vi kommer ändå inte ifrån ett dilemma: På bordet ligger två motstridiga förslag för att uppnå målet om att svenska medborgare bör få en likvärdig service av god kvalitet oavsett var de bor: genom ökad statlig kontroll och reglering för att minska servicevariationen eller genom att decentralisera beslut och serviceproduktion för att möjliggöra en anpassning av verksamheter till unika lokala förutsättningar och behov.

Som Anders Lidström påpekar i sitt kapitel i denna volym är det dock inte självklart att ökad statlig styrning kommer att skapa större likvärdighet eftersom faktorer som driver fram servicevariation kopplade till exempelvis kompetensförsörjning inte minskar om huvudmannen byts ut. Dessutom förstärks skillnaderna i kommunernas förutsättningar att bedriva verksamheter över tid. Lidström drar därför slutsatsen att ”om staten ska spela en mer aktiv roll bör detta i första hand gälla åtgärder som motverkar de krafter som driver fram skillnader mellan kommunerna” (Lidström, 2022).

Det är inte heller självklart att samma argument är giltiga i diskussionen om hur olika typer av serviceverksamhet bör styras och organiseras. Vad som är en rimlig balans mellan centralisering av till

exempel grundskola och sjukvård hänger på helt olika avvägningar rörande kapacitetsförsörjning, stordriftsvinster och vikten av närhet till brukarna (jfr. Karlsson, 2022). Och att återkommande syna argumenten om var ansvaret för olika verksamheter bör ligga är en viktig diskussion eftersom förutsättningarna förändras över tid.

Men det finns också en risk i att gasa eller bromsa den statliga styrningen inom olika verksamhetsområden utan att se till helheten. Sveriges kommuner och regioner står inför stora utmaningar som de förväntas bidra med att lösa: omstruktureringen av offentlig service på grund av demografiska förändringar och urbanisering; verka för integration och hållbarhet; hantera ökningen av organiserad brottslighet; upprätthålla krisberedskap för pandemier, klimatförändringar och säkerhetspolitiska hot, etcetera. De kommer att behöva fatta många svåra och inte alltid populära beslut. För att de ska lyckas med detta krävs inte bara att självstyret och den lokala demokratin långsiktigt upprätthåller sin legitimitet i befolkningens ögon, utan också att kommuner och regioner har tillräckliga ekonomiska resurser, fungerande politiska institutioner och en välfylld politisk verktygslåda till sitt förfogande (Erlingsson, Karlsson, Wide, & Öhrvall, 2022). Flertalet av framtidsutmaningarna löses inte inom enskilda verksamhetssektorer utan genom att hela den lokala och regionala samhällsorganisationen samverkar.

Kommunerna och regionernas utsikter att möta utmaningarna minskar dock om de berövas sin handlingsfrihet genom ett antal enskilda, och av varandra oberoende statliga regleringar. Även om regleringarna syftar till, och kanske till och med lyckas med, att uppnå förstärkt likvärdighet måste priset i försvagat självstyre synliggöras för att politikerna ska kunna fatta väl avvägda beslut. Och för att kunna verka för likvärdighet utan att försvaga självstyret krävs också att de värderingar och principer som står på spel lyfts fram i debatten.

## Referenser

- Edström Fors, Eva. (2020). Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse – utvecklingstendenser och framtidsfrågor. I Peter Ehn & Göran Sundström (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*. Stockholm: Statskontoret.
- Ekström von Essen, Ulla. (2003). *Folkhemmets kommun. Socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939–1952*. Stockholm: Atlas.
- Erlingsson, Gissur Ó, Karlsson, David, Wide, Jessika, & Öhrvall, Richard. (2022). *Den lokala demokratins vägval*. Stockholm: SNS.
- Erlingsson, Gissur Ó, & Ödalen, Jörgen. (2017). Den kommunala självstyrelsen. I Josefina Sysner, Sören Häggroth, & Ulf Ramberg (red.), *Att äga framtiden: Perspektiv på kommunal utveckling*. Linköping: Linköping University Press.
- Fransson, Anna, & Wennemo, Irene. (2004). *Var finns efterfrågan på kommunalt självstyre?* Stockholm: LO.
- Gilljam, Mikael, Karlsson, David, & Sundell, Anders. (2010). *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.
- Karlsson, David. (2015). Local Autonomy or National Equality? A Conflict of Values and Interests for Political Leaders. *Regional & Federal Studies*, 25(1), 19-44.
- Karlsson, David. (2017). *Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) 2017*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Karlsson, David, & Gilljam, Mikael. (2014a). Politikerna och flernivåsystemet. I David Karlsson & Mikael Gilljam (red.), *Svenska politiker. Om folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus.
- Karlsson, David, & Gilljam, Mikael (red.). (2014b). *Svenska politiker. Om folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus förlag.

- Karlsson, David, & Lindstrand, Lukas. (2018). Om Riksdagsundersökningen. I David Karlsson (red.), *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Larsson, Bo Per. (2020). *Självstyrelsens potential. Frihet och ansvar stärker samhällets kapacitet*. Stockholm: SKR.
- Larsson, Bo Per. (2022). *Nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse*. Stockholm: SKR.
- Lidström, Anders. (2022). *Den kommunala självstyrelsen – utmaningar och möjligheter*. I Bo Per Larsson (red.), *Självstyrelse – värd att värna?* Stockholm: SKR.
- Lipset, Seymour M, & Rokkan, Stein. (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. I Seymour M Lipset & Stein Rokkan (red.), *Party systems and voter alignments: Crossnational perspectives*. Toronto: The Free press.
- Molander, Per. (2005). Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet: ett spänningsfullt förhållande. I Per Molander & Kerstin Stigmark (red.), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Montin, Stig. (2016). *Statens styrning av kommunerna: en översikt över hur den har förändrats och diskuterats sedan 1940-talet*. Stockholm: Statskontoret.
- Montin, Stig. (2022). Under ytan: statsintegrering av kommuner och regioner. I Bo Per Larsson (red.), *Självstyrelse – värd att värna?* Stockholm: SKR.
- Pierre, Jon. (2001). Decentralisering, governance och institutionell förändring. I Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Renberg, Patrik. (2020). *Kommunal självstyre vs statsbundenhet. En studie om svenska riksdagspartiers syn på kommuner och regioners roll i flernivåsystemet*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

- Sellers, Jefferey M., & Lidström, Anders. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governancean International Journal of Policy and Administration*, 20(4), 609-632.
- Strandberg, Urban. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlunds.
- Öhberg, Patrik, Oscarsson, Henrik, & Ahlbom, Jakob (red.). *Folkviljans förverkligare*. Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.