

14. Politikerna och flernivåsystemet

DAVID KARLSSON & MIKAEL GILLJAM

Praktiskt taget alla demokratiska länder förverkligar folkstyret inom ramen för ett flernivåsystem med varierande grader av lokalt självstyre. I Sverige finns parlament på tre politiska nivåer till vilka politiker väljs i allmänna val: kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige och riksdagen. Därtill kommer EU-parlamentet där Sverige representeras av 20 ledamöter. Det går inte att ge en helhetsbild av den svenska demokratin utan att se den i ett flernivåperspektiv. Vad det innebär att vara svensk politiker bestäms till stor del av vilken nivå man är verksam på.

Förvisso finns det stora likheter mellan den politiska verksamheten på de tre nivåerna. I många andra länder är lokal politik mindre partipolitisk och präglas av praktiska administrativa frågor. I ett internationellt perspektiv utmärker sig därför Sverige och de andra Nordiska länderna genom sin höga grad av decentralisering av offentliga kärnverksamheter till den lokala och regionala nivån. Ingen annanstans innefattar det kommunala självstyret så många och så stora ansvarsområden som i Norden. Att vara politiker på lokal eller regional nivå i Sverige innebär därför att ta ansvar för välfärdsservice, utbildning, skatter, miljö och hälsoskydd, infrastruktur och kommunikation, kultur och fritid, näringslivspolitik och ekonomisk utveckling, med flera verksamheter. Därtill är politiken i svenska kommuner och landsting i hög grad partipolitiserad, och i fullmäktigeförsamlingarna återfinns samma partier som är verksamma på den nationella nivån. Partiorganisationerna bidrar till att politik lokalt, regionalt och nationellt samordnas. Vi har i tidigare kapitel sett att den ideologiska spännvidden mellan partierna i svensk lokalpolitik är minst lika stor som den är i riksdagen. Dessa faktorer tillsammans gör att rollerna som politiker nationellt, regionalt och lokalt i hög grad påminner

om varandra. En konsekvens av den relativa likheten mellan lokal och nationell politik i Sverige är att forskningsresultat från studier på den lokala nivån även har relevans för de andra politiska nivåerna.

Men uppdragen som kommun-, landstings- och riksdagspolitiker i Sverige skiljer sig också åt på en rad väsentliga punkter. Riksdagsledamöter är högavlönade heltidspolitiker medan de allra flesta ledamöter i kommun- och landstingsfullmäktige är fritidspolitiker. Riksdagen är konstitutionellt överordnad landsting och kommuner, vilket syns tydligast genom att riksdagen reglerar det kommunala självstyrets omfattning. Riksdagens omfattande handlingsfrihet i förhållande till vilka mål man sätter upp, vilka lagar den stiftar och hur stora ekonomiska resurser den tar i anspråk, gör att den politiska makten i riksdagen är långt större än fullmäktige på regional och lokal nivå. Men de flesta kommun- och landstingspolitiker har också en sorts makt som riksdagsledamöter saknar – de ingår i den politiska exekutiven i styrelser och nämnder. Det betyder att lokala och regionala politiker står mycket närmare de offentliga verksamheterna och att de är mycket mer delaktiga i genomförandefasen av politiken. Därtill har lokala politiker normalt en annan relation till de egna väljarna, det vill säga grannarna i det lokalsamhälle där man bor. Former för demokrati kan också se helt annorlunda ut lokalt i och med att förutsättningarna för deltagardemokratiska aktiviteter mellan valen är enklare att genomföra.

Det finns således både likheter och skillnader mellan politikernas villkor och ansvarsområden inom flernivåsystemet, men skillnaderna är ändå så stora att svenska politikernas åsikter och praktik delvis styrs av vilken nivå de är verksamma på. I flera av bokens kapitel lyfts flernivåperspektivet fram och vi gör jämförelser mellan politikernas åsikter och beteende på lokal, regional och nationell nivå. I kapitel 2, "Politiker till höger och vänster", kunde vi till exempel se att riksdagsledamöter anser sig stå närmare mitten än partivänner på lägre politiska nivåer. I kapitel 5, "Svenska politikernas demokratisyn" jämfördes hur politiker på olika nivåer ser på demokratins principer och aktuella demokratiska reformer. Även om det finns vissa skillnader var huvudresultatet här att politiker på olika nivåer har en samsyn när det gäller de grundläggande demokratiska principerna. I kapitel 8, "Den politiska betydelsen av kön", och i kapitel 9, "Politikerna och den sociala representationen" analyserades hur politiker på olika nivåer representerar sociala grupper i politiken. Här kunde vissa skillnader mellan nivåerna noteras som kan relateras till statens och kommunernas verksamhetsansvar och vilka målgrupper som står i centrum på respektive nivå.

I det här kapitlet sätter vi flernivåperspektivet i fokus genom att särskilt lyfta fram vilka åsikter svenska politiker har om flernivåsystemet

som sådant och vilket förtroende de har för flernivåsystemets demokrati-processer och aktörer. För enkelhetens skull kallar vi fortsättningsvis det politikområde som handlar om hur de politiska nivåerna förhåller sig till varandra för flernivåpolitik.

14.1 Flernivåpolitik

Men vad är då flernivåpolitik? Vilka är konfliktlinjerna i flernivåpolitiken och hur ska man förstå att olika grupper av politiker har olika åsikter om flernivåpolitikens frågor?

På ytan skulle flernivåpolitik kunna klassificeras som ren förvaltningspolitik, det vill säga politik som handlar om hur den offentliga förvaltningen ska organiseras snarare än om vilka mål man har för hur man vill förändra samhället. Inom förvaltningspolitiken finns förvisso också olika mål och värden, till exempel rättsäkerhet, ekonomisk effektivitet, servicekvalitet och delaktighet. Ibland hamnar dessa värden i konflikt med varandra och förvaltningspolitiken handlar därför ofta om vilka värden som ska prioriteras. Förvaltningspolitikens värden kan beskrivas som instrumentella i förhållande till förvaltningens huvuduppgift, det vill säga att verkställa de politiska beslut som demokratiskt valda beslutsfattare har tagit.

Men det vore fel att se förvaltningspolitikens organisatoriska värden som något helt åtskilt från andra politiska värden som berör individers rättigheter och skyldigheter, och där värdekonflikterna utgör intressekonflikter mellan olika sociala grupper. Hur den offentliga sektorn organiseras får omfattande konsekvenser för medborgare, företag och samhällsekonomin i stort. Det gäller inte minst flernivåpolitiken som avgör hur decentraliserat det politiska beslutsfattande är och hur omfattande graden av servicevariation i riket kan tillåtas vara. Flernivåsystemets utformning påverkar såväl medborgarnas möjlighet till insyn och delaktighet som deras valfrihet och tillgänglighet när det gäller offentlig service. Därutöver har flernivåpolitiken effekter som går längre än annan förvaltningspolitik i så måtto att rikets geografiska indelning i kommuner och landsting/regioner skapar självstyrande lokala och regionala medborgargemenskapers vars intressen mycket väl kan stå i konflikt med varandra.

Precis som inom många andra traditionella politikområden kan flernivåpolitiken därför också beskrivas i termer av konfliktlinjer kopplade till fördelningen av makt och ekonomiska intressen. Men till skillnad

från andra politikområden är de aktörer vars intressen står i konflikt inte sociala grupper utan geografiskt avgränsade samhällen.

Varje medborgare har sin plats i såväl en kommun, i ett landsting som i staten Sverige, och även om olika medborgare identifierar sig i olika grad med dessa politiska nivåer är det inte säkert att de observerar de motsättningar som potentiellt kan finnas mellan dem (Berg, 2007). Politiker är däremot mycket tydligare knutna till den nivå de är verksamma på och det är därför rimligt att förvänta sig att politiker därför i första hand värnar den nivå och det samhälle där man har sitt uppdrag.

Flernivåpolitiken handlar dels om vertikala nivåkonflikter mellan stat, landsting och kommuner, dels om horisontella konflikter mellan kommuner respektive mellan landsting. De vertikala konflikterna handlar i första hand om maktfördelning, närmare bestämt om självstyrets omfattning och innehåll. Här står kommuner och landsting i motsatsställning till staten, som bestämmer självstyrets omfattning och därför slutligen avgör hur det politiska ansvaret ska fördelas mellan nivåerna. I konflikten ligger också ekonomiska aspekter eftersom kommunernas och landstingens ekonomi sätter gränser för deras handlingsfrihet. Svenska kommuner och landsting har en i internationell jämförelse exceptionellt stor möjlighet att beskatta sina medborgare, men de är samtidigt i hög grad beroende av bidrag från staten.

Den horisontella konflikten handlar i första hand om fördelning av ekonomiska medel mellan kommuner och mellan landsting, inte minst hur statsbidragen ska fördelas på ett rättvist sätt i relationer till kommunernas och landstingens behov. Mellan kommuner och landsting finns också en konkurrens om att dra till sig nya medborgare och företag. I vår KOLFU-enkät 2012 ställdes en fråga om hur kommunpolitikerna ställer sig till förslaget att aktivt stötta företag som vill etablera sig i kommunen. Resultaten visar att 91 procent av Sveriges kommunpolitiker tycker det är ett mycket eller ganska bra förslag och skillnaderna mellan partierna är minimala. Kampen om företagsetableringar är inte nödvändigtvis ett nollsummespel, men politikernas åsikter speglar ändå en verklighet där kommunerna upplever sig som konkurrenter om företagens gunst. En politik som gynnar den egna kommunen är dock inte alltid en politik som är den bästa för regionen eller landet. När det gäller flyktningmottagande kan vi till exempel se i resultat från KOLFU 2012 att kommunpolitiker är något mer positiva till att ta emot fler flyktingar i Sverige än de är till att ta emot fler flyktingar i den egna kommunen.

Konfliktlinjerna i flernivåpolitiken handlar också om partipolitik och politisk makt. Hur medborgare och politiker bedömer demokratin och

offentliga aktörer i flernivåsystemet påverkas därför också av vilket parti de sympatiserar med eller företräder. Partiet kan exempelvis befinna sig i regeringsställning nationellt, men i opposition i kommunen och landstinget. Sådana förhållanden kan förväntas skapa en hög grad av komplexitet i hur politiker på olika nivåer ser på flernivåsystemet och dess framtid.

14.2 Flernivåpolitikens konflikter: makt, servicevariation och nationell jämlikhet

Ett flernivåsystem kan tyckas vara en administrativ konstruktion, en praktisk organisatorisk lösning som underlättar förvaltningens uppgift att producera servicetjänster till en stor och geografiskt utspridd befolkning. Men när man skapar ett flernivåsystem uppstår också genast ett antal generiska politiska konflikter som handlar om fördelning av makt och av resurser mellan och inom politiska nivåer. I många fall står stora ekonomiska och politiska intressen på spel och de svåra besluten som lägger fast hur flernivåsystemet ska utformas kommer alltid att ifrågasättas av missgynnade intressen. För att nå legitimitet måste flernivåpolitikens beslut, precis som beslut inom andra politikområden, fattas på demokratisk grund.

I vår representativa demokrati förutsätts att politiska alternativ formeras inom partier, och att folkvalda partirepresentanter sedan företräder dessa politiska alternativ på olika politiska nivåer. Men i vilken uträkning är det svenska partisystemet ett gott sorteringsverktyg för hur politiker tar ställning i flernivåpolitikens inneboende konflikter? Är det kanske till och med viktigare vilken nivå man är verksam på än vilket parti man tillhör?

I de nordiska länderna i allmänhet, och i Sverige i synnerhet, är ansvaret för offentlig serviceverksamhet i hög grad decentraliserad till den lokala och regionala nivån. Man kan säga att Sverige har bland de mest omfattande och mest decentraliserade välfärdsstaterna i världen (Sellers & Lidström, 2007; Loughlin, Hendriks & Lidström, 2010; Montin & Granberg, 2013). Det parti som har det största ansvaret för den höga graden av decentralisering inom den svenska förvaltningsmodellen är Socialdemokraterna (Ekström von Essen, 2003). Inom ramen för den socialdemokratiska välfärdsstat som byggdes upp från 1930-talet och framåt fick kommuner och landsting ett mycket stort ansvar för offentliga verksamheter. Historiskt har också självstyret och den lokala demokratins värden lyfts fram som argument för den decentraliserade

modellen. Men trots att socialdemokratiska regeringar skapade en av de mest decentraliserade välfärdsstaterna i världen kritiserades partiet av oppositionspartierna till höger för att styra kommunerna för hårt. Kommunerna i den socialdemokratiska flernivåpolitiken beskrevs här snarast som en förlängning av staten än som reellt självstyrande enheter (Strandberg, 1998). Decentraliseringen av offentlig verksamhet till kommuner och regioner har fortsatt in på 2000-talet, men det är slående att de ideologiska argumenten för decentraliseringen som relaterar till självstyrets värden numera lyser med sin frånvaro. Intrycket av den politiska debatten och av utredningar och propositioner under senare år är snarare att verksamheter decentraliseras till kommunerna för att dessa utgör en någorlunda effektiv och geografiskt heltäckande förvaltningsorganisation (Bengtsson & Karlsson, 2012).

Hur ser då svenska politiker på relationen mellan stat och kommun idag? Anser de att statens inflytande i förhållande till det lokala självstyret bör minska eller öka? I KOLFU 2012 och Riksdagsundersökningen 2010 fick samtliga Sveriges folkvalda politiker ta ställning till förslaget att "Minska statens inflytande över kommunerna". Svaren har kodats om till en skala från 0 "mycket dåligt" till 100 "mycket bra" och politikernas svar redovisas i tabell 1 som medelvärden på denna skala, uppdelat efter parti och politisk nivå. I tabellen redovisas också hur stora skillnaderna är mellan riksdagspolitiker och kommunpolitiker och hur stor andel av variationen i svaren som kan förklaras med politikernas partitillhörighet.

Resultaten i tabell 1 visar att politiker i kommuner och landsting i högre grad än riksdagspolitiker tycker att statens inflytande över kommunernas verksamhet bör minska. I riksdagen är andelen ledamöter som är positiva respektive negativa till ökat självstyre ungefär lika stora, medan en klar majoritet av kommun- och landstingspolitikerna är positiva. Resultatet är knappast förvånande eftersom frågan handlar om den egna politiska makten. Möjligen är det förvånande att skillnaderna mellan riksdagspolitikerna och politikerna på kommun- och landstingsnivå inte är större (10–11 skalsteg på skalan från 0 till 100).

Skillnaderna mellan de partier i kommuner och landsting som är mest positiva (Centerpartiet) och mest negativa (Vänsterpartiet) är 26–31 skalsteg. I riksdagen är det Folkpartiet som är det mest negativa partiet och skillnaderna mellan de två allianspartierna Folkpartiet och Centerpartiet, som i så många andra frågor står varandra nära, är hela 38 skalsteg.

Centerpartiet är alltså det parti som på samtliga nivåer är mest positivt till att stärka det lokala självstyret, och Centerpartiet är också det enda parti vars riksdagsledamöter är mer positiva till förslaget än dess kom-

Tabell 1. Svenska politikernas åsikter om förslaget att minska statens inflytande över kommunerna, efter parti och politisk nivå (medelvärde 0–100)

	Riksdags- politiker	Landstings- politiker	Kommun- politiker	Differens mellan riksdags- och kommunpolitiker
Vänsterpartiet	38	46	44	–6
Socialdemokraterna	41	55	54	–13
Miljöpartiet	53	59	53	+/-0
Centerpartiet	76	77	70	+6
Kristdemokraterna	59	69	68	–9
Folkpartiet	37	61	58	–21
Moderaterna	60	70	70	–10
Sverigedemokraterna	55	61	64	–9
Övriga partier		55	58	
Samtliga partier	51	61	60	–11
Max-min	38	31	26	
Eta ²	0,20	0,11	0,10	
Antal svarande	308	1 237	8 906	

Kommentar: Källorna är Riksdagsundersökningen 2010 och KOLFU 2012.

munpolitiker. I övriga partierna är förhållandet det motsatta och skillnaden är som störst i Folkpartiet. Det parti efter Folkpartiet i riksdagen som är mest positivt till statlig styrning är Vänsterpartiet, och i kommuner och landsting är Vänsterpartiet det enda parti där ett flertal av ledamöterna är negativa till att minska statens inflytande över kommunerna. Om vi undantar det decentraliseringsvänliga Centerpartiet så följer partierna annars vänster–högerskalan i det att partierna till vänster är mer positiva till ökad statlig styrning och partierna till höger mer negativa. Men åsikts-spridningen inom partierna är relativt hög och endast 10–11 procent av variationen i kommun- och landstingspolitikernas åsikter om självstyrets omfattning kan förklaras av deras partitillhörighet, medan förklaringskraften är något högre i riksdagen (20 procent)

Relationen mellan staten å den ena sidan och kommuner och landsting å den andra har alltså stor betydelse för politikernas makt på respektive nivå. Men bortsett från politikernas egenintresse, spelar det egentligen någon roll hur stort inflytande staten har över kommunerna? I synen på självstyrets omfattning finns en central konflikt mellan två värden: Det första värdet handlar om *autonomi* eller *subsidiaritet* – det vill säga synen 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 behov och opinioner. En förväntad effekt av decentraliserad politik är servicevariation, det vill säga att verksamheten bedrivs på olika sätt, i olika verksamhetsformer och med olika ambitionsnivåer i olika självstyrande kommuner och landsting. Det andra värdet som är starkt omhuldat i politiken är *nationell jämlikhet* – det vill säga att samtliga medborgare i ett land bör behandlas lika och få likvärdig service från det offentliga. I ett system med servicevariation mellan kommuner och landsting riskerar den nationella jämlikheten att få stå tillbaka och medborgare kan uppleva att de diskrimineras på grund av sin bostadsort. En starkare statlig styrning kan därför vara ett sätt att motverka självstyrets differentierande effekter.

I KOLFU 2012 och Riksdagsundersökningen 2010 fick Sveriges politiker ta ställning till ett politiskt förslag som direkt berörde det andra värdet: ”Verka för att skapa likvärdig service mellan kommuner i hela landet.” Hur politikerna ställde sig till denna fråga redovisas i tabell 2.

Tabell 2. Svenska politikers åsikter om förslaget att verka för att skapa likvärdig service mellan kommuner i hela landet, efter parti och politisk nivå (medelvärde 0–100)

	Riksdags- politiker	Landstings- politiker	Kommun- politiker	Differens mellan riksdags- och kommunpolitiker
Vänsterpartiet	91	86	92	+1
Socialdemokraterna	84	82	78	-6
Miljöpartiet	81	75	63	-18
Centerpartiet	80	80	76	-4
Kristdemokraterna	75	68	63	-12
Folkpartiet	75	70	73	-2
Moderaterna	67	66	54	-13
Sverigedemokraterna	77	76	70	-7
Övriga partier	79	74		
Samtliga partier	79	76	69	-10
Max-min	24	20	38	
Eta ²	0,11	0,10	0,23	
Antal svarande	8 937	1 239	307	

Kommentar: Källorna är Riksdagsundersökningen 2010 och KOLFU 2012.

Tabell 2 visar att ambitionen att skapa likvärdig service i hela landet är mycket utbredd bland svenska politiker. En klar majoritet av politikerna i samtliga partier på de tre politiska nivåerna är positiva till förslaget. Men

hur positiva politikerna är varierar något och även i denna fråga finns ett vänster-högermonter i så måtto att partierna till vänster är mer positiva än de till höger. Men precis som i frågan om statens styrning över kommunernas verksamhet är partitillhörighet inte en avgörande faktor för att förklara variationen i politikernas åsikter. Partitillhörighet förklarar 10–11 procent av variationen i politikernas åsikter i kommuner och landsting och 23 procent i riksdagen.

På samtliga nivåer är Moderaterna det parti som är minst positivt till förslaget att verka för likvärdig service i hela landet medan Vänsterpartiet är mest positivt. Skillnaderna mellan dessa partier är 24 skalsteg i kommunerna, 20 i landstingen och 38 i riksdagen. Skillnaderna mellan partierna i kommuner och landsting är ungefär dubbelt så stor som skillnaden mellan riksdagsledamöter å ena sidan och kommun- och landstingsfullmäktigeledamöter å den andra. Skillnaderna mellan partierna i riksdagen är nästan fyra gånger så stor.

En korrelationsanalys visar att det finns ett negativt samband mellan hur politikerna ställer sig till förslaget att minska statens inflytande över kommunernas verksamheter och förslaget att verka för att skapa likvärdig service mellan kommuner i hela landet ($r = -0,14$ bland kommunpolitiker, $-0,16$ bland landstingspolitiker och $-0,26$ bland riksdagspolitiker). Sambandet är förväntat om man gör analysen att statlig styrning av kommunerna är ett instrument för att skapa likvärdighet, och ökad statlig styrning behövs om likvärdigheten ska stärkas. Samtidigt kan sambanden sägas vara oväntat svaga. Det är uppenbart att många politiker inte ser kopplingen mellan de två förslagen.

Resultaten pekar här också på en paradox: Kommun- och landstingspolitiker är samtidigt mer positiva till stärkt självstyre och mer positiva till nationell jämlikhet jämfört med riksdagsledamöter. Vän av ordning frågar sig då hur man ska åstadkomma en större likvärdighet i hela landet med försvagad statlig styrning?

Ett svar på den frågan är att lösningen inte ligger i hårdare styrning från statens sida utan snarare i att kommunerna ges de resurser de behöver för att fullfölja sina uppgifter. Ett system som syftar till att säkerställa just detta är den kommunala skatteutjämningen, även kallad Robin Hood-skatten (Berggren & Hermansson, 2008). I detta system omfördelas resurser mellan resursstarka och resurssvaga kommuner inom ramen för de statliga bidragen till kommunerna. Målet är att kommuner och landsting ska kompenseras för inkomstskillnader mellan skattebetalarna och för särskilda kostnader som det är svårt att påverka. En utjämning av detta slag är helt nödvändig för att resurssvaga kommuner ska kunna

fullfölja sina uppdrag. Samtidigt har omfattningen av utjämningen varit omdebatterad och främst resursstarka kommuner, som i vissa fall är nettoinbetalare i systemet, har varit mycket kritiska. Ett argument i debatten har varit att om utjämningen blir för omfattande så minskar kommunernas incitament att stärka sin situation eftersom ekonomiska försämringar alltid kompenseras av utjämningssystemet (Karlsson, 1997).

Hur ser då svenska politiker på utjämningssystemets omfattning? I KOLFU 2012 fick politikerna ta ställning till förslaget "Minska den nuvarande omfördelningen från rika till fattiga kommuner". I tabell 3 redovisas svaren på frågan efter parti och politisk nivå. Frågan ingick inte i Riksdagsundersökningen och vi kan därför inte göra jämförelser med den nationella nivån. I tabellen redovisas också hur kommunpolitikernas åsikter till förslaget ser ut beroende på hur den egna kommunen gynnas eller missgynnas av systemet.

Resultaten i tabell 3 visar att en majoritet av politikerna är negativa till att minska den nuvarande omfördelningen från rika till fattiga kommuner och landsting, och det finns även ett tydligt samband mellan hur stora bidrag kommunerna får i utjämningssystemet och huruvida politikerna vill minska omfördelningens omfattning. Skillnaden mellan politikerna i den grupp kommunerna som får mest (20 000–25 000 kronor per invånare) och de kommuner som förlorar mest på systemet (nettoinbetalare) är 32 skalsteg på 0–100-skalan. Fördjupande korrelationsanalyser visar att det negativa sambandet mellan utjämningsbidragets storlek och politikernas åsikter återfinns i samtliga partier utom i Vänsterpartiet, men det är totalt sett ganska svagt ($r = -0,15$). Men i Kristdemokraterna ($-0,20$), Folkpartiet ($-0,22$) och – framförallt – Moderaterna ($-0,31$) är sambanden något starkare, det vill säga att politikerna i dessa partier tar relativt större intryck av kommunens ekonomiska intressen. Skillnaden mellan moderata politiker i den grupp kommuner som får mest respektive minst bidrag från systemet är hela 47 skalsteg. Detta leder också till att partiskillnaderna är som mest accentuerade i de kommuner som är minst gynnade av systemet.

Resultaten i tabell 3 visar att politiker i Vänsterpartiet och Miljöpartiet är mest negativa till att minska omfördelningen medan Moderaterna och (i kommunerna) Sverigedemokraterna är svagt positiva till att minska omfördelningen. Det finns alltså ett vänster-högermonster även i denna fråga, men här är partitillhörighet en ännu svagare förklaringsfaktor jämfört med de två frågor som tidigare redovisats ($\text{Eta}^2 = 0,06$ i kommunerna och $0,10$ i landstingen).

Vi har hittills sett att det finns ett samband mellan politikernas vänster-högerposition och deras inställning till de tre flenvågpolitiska principfrå-

Tabell 3. *Politikers åsikter om förslaget att ”minska den nuvarande omfördelningen från rika till fattiga kommuner”, efter parti och politisk nivå och efter kommunens bidrag från utjämnningssystemet (medelvärde 0–100)*

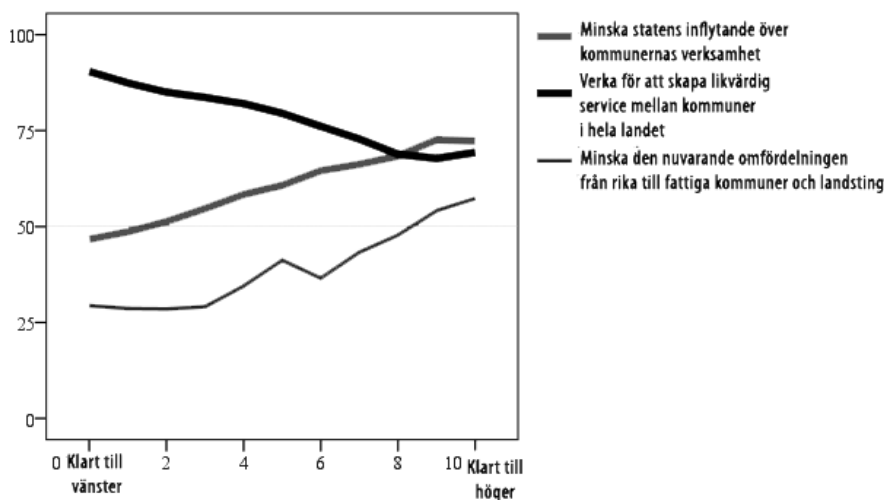
	Landstings- politiker	Kommun- politiker	Kommunpolitiker efter kommunens bidrag från utjämnningssystemet (kr/inv)					
			Netto- betalare	0–5 000	5 000– 10 000	10 000– 15 000	15 000– 20 000	20 000– 25 000
Vänsterpartiet	24	27	*	24	27	25	41	31
Socialdemo- kraterna	30	32	35	32	32	31	27	27
Miljöpartiet	22	27	33	31	26	23	18	*
Centerpartiet	26	33	64	38	32	31	29	29
Kristdemokra- terna	46	42	64	50	43	37	35	11
Folkpartiet	44	42	58	47	43	34	22	21
Moderaterna	52	52	76	59	49	42	36	29
Sverigedemo- kraterna	43	52	*	54	53	45	35	*
Övriga partier	41	44	43	51	48	37	38	40
Samtliga partier	37	38	61	43	38	33	30	29
Max-min	28	25	43	35	27	22	23	29
Eta ²	0,10	0,06	0,28	0,14	0,06	0,02	0,02	0,02
Antal svarande	1240	8914	220	1836	4345	1987	304	221

Kommentar: Uppgifter om kommunernas bidrag från utjämnningssystemet avser 2012. Källorna är KOLFU 2012 och SCB. * = resultat redovisas ej på grund av för få svar.

gor som undersökts i detta avsnitt. Sambanden illustreras visuellt i figur 1.

Figur 1 illustrerar det negativa sambandet mellan vänster–högerposition och inställning till nationell jämlikhet – det vill säga att politiker till höger är mindre positiva till att verka för att skapa likvärdig service mellan kommuner i hela landet och det positiva sambandet med inställning till ökat självstyre och minskad Robin Hood-skatt. Figuren visar också att politiker till vänster tycks se klara motsättningar mellan förslagen, det vill säga att vänsterpolitiker är klart negativa till att minska Robin Hood-skatten och mer negativa än positiva till att stärka den lokala självstyrelsen, men klart positiva till stärkt nationell jämlikhet. Politikerna till höger är däremot positiva till samtliga förslag.

Tidigare förslög vi den rimliga tolkningen av det faktum att många politiker både önskar stärkt självstyre och ökad nationell jämlikhet kan vara ett starkt utjämnningssystem tillåter kommunerna att äta kakan och ha den kvar – det vill säga möjliggöra minskad statlig styrning och



Figur 1. Samband mellan kommunpolitikens vänster–högerposition och inställning till flernivåpolitikens principfrågor (medelvärde 0–100)

samtidigt möjliggöra hög servicekvalitet även i resurssvaga kommuner. Men den avvägningen tycks inte politikerna göra eftersom det finns ett positivt samband mellan att vilja ha stärkt självstyre och minskad Robin Hood-skatt. Högerpolitikerna vill ha både och medan vänsterpolitikerna vill ha varken eller.

14.3 Nöjdhet med och förtroende för flernivåsystemets aktörer

Från tidigare studier vet vi att såväl politiker som medborgare överlag är nöjda med demokratin i Sverige. Politiker är lite mer nöjda än medborgarna, vilket kanske inte är så konstigt med tanke på att politikerna i hög grad är ansvariga för hur de demokratiska processerna fortlöper. Dessutom har det demokratiska systemet per definition "gynnat" politikerna eftersom det är tack vare detta som de erhållit sina förtroendeuppdrag. Det är också överlag samma faktorer som förklarar hur politiker och medborgare bedömer hur demokratin fungerar, även om politiker i högre grad väger in faktorer som har att göra med majoritetsförhållanden och det politiska spelet (Esaïasson, Gilljam & Karlsson, 2013).

Eftersom demokratiska processer bedrivs på flera nivåer är det viktigt att särskilja hur demokratin bedöms på respektive nivå, och i ett politiker-

perspektiv är det särskilt intressant att ta reda på om politiker bedömer den nivå där man själv är verksam på ett annat sätt än man bedömer andra nivåer. I tabell 4 redovisas hur nöjda svenska politiker är med demokratin på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. I tabellen redovisas även hur medborgarna svarar på samma fråga med hjälp av data från SOM-undersökningen 2010 (Holmberg, Weibull & Oscarsson, 2011).

Tabell 4. Svenska politikers och medborgares nöjdhet med demokratin på olika politiska nivåer (medelvärde 0–100)

	Kommunen	Landstinget/ Regionen	Sverige	EU	N
Riksdagspolitiker 2010	70	65	73	43	309
Landstingspolitiker 2012	64	66	69	40	1 215
Kommunpolitiker 2012	65	56	68	39	9 186
Medborgare 2010	59	57	65	50	4 767

Kommentar: Frågan som ställdes i samtliga undersökningar var: På det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i 1) Den kommun där du bor, 2) Lands-tinget/Regionen där du bor, 3) Sverige och 4) EU. Svaren har kodats på en skala från 0 ”Inte alls nöjd” till 100 ”Mycket nöjd” och resultaten redovisas som medelvärden på skalan för respektive grupp. Resultaten bygger på tre undersökningar: Riksdagsundersökningen 2010, KOLFU 2012 och medborgarundersökningen Riks-SOM 2010.

Tabell 4 bekräftar att svenska politiker är något mer nöjda med demokratin än vad medborgarna är, men skillnaderna är inte så stora. Resultaten visar att det är demokratin på den nationella nivån som såväl politiker som medborgare är mest nöjda med. Näst mest nöjd är man med demokratin på den kommunala nivån följt av den regionala nivån (med undantag av landstingspolitiker som är något mer nöjda med den regionala än med den lokala demokratin). Minst nöjda är både politiker och medborgare med demokratin i EU. När det gäller demokratin i EU skiljer sig mönstret dessutom från demokratin på de tre politiska nivåerna inom Sverige i så måtto att svenska politiker är mer missnöjda än medborgarna.

Överlag finns ett mönster som visar att de politiker som är verksamma på en viss nivå är de som är mest nöjda med demokratin på just denna nivå. Ett resultat som står ut är att kommunpolitiker är klart mindre nöjda med den regionala demokratin än vad regionala och nationella politiker är. Kommunpolitiker är till och med mindre nöjda med den regionala demokratin än medborgarna. Någon motsvarande effekt från landstingspolitikernas sida i förhållande till den kommunala demokratin finns däremot inte. Hur skillnaden i nöjdhet med den regionala demokratin ser ut i varje landsting/region redovisas i tabell 5. I tabellen redovisas också de

landsting och de kommuner är där politikerna var mest respektive minst nöjda med demokratin 2012.

Tabell 5. Svenska politikers nöjdhet med demokratin i kommuner och landsting (medelvärde 0–100)

Landsting/region	Landstings- politiker	Kommun- politiker	Differens	Tio <i>mest</i> nöjda kommuner	
Halland	75	64	-11	Bollebygd	86
Kalmar	71	58	-13	Trosa	82
Jönköping	71	61	-10	Gnosjö	81
Örebro	70	62	-8	Härbyda	79
Östergötland	70	60	-10	Tibro	79
Västerbotten	70	51	-19	Avesta	78
Kronoberg	69	59	-10	Sollentuna	78
Skåne	67	55	-12	Kungsbacka	77
Västra Götaland	67	57	-10	Hjo	77
Västmanland	67	61	-6	Lomma	77
Uppsala	66	62	-4	Tio <i>minst</i> nöjda kommuner	
Stockholm	64	59	-5	Lysekil	44
Södermanland	62	52	-10	Arjeplog	46
Blekinge	62	54	-8	Orust	47
Värmland	62	54	-8	Vaxholm	48
Dalarna	61	48	-13	Åsele	48
Västernorrland	60	51	-9	Båstad	49
Gävleborg	58	51	-7	Hofors	49
Norrbottn	58	51	-7	Valdemarsvik	50
Jämtland	53	52	-1	Övertorneå	50
Totalt	66	56	-10	Ljusdal	51

Kommentar: Källa är KOLFU 2012.

Tabell 5 visar att skillnaden mellan landstingspolitikerna och kommunpolitikerna nöjdhet med den regionala demokratin är ungefär lika stor i samtliga län. Skillnaden är som störst i Västerbotten, där en hård politisk debatt om bland annat tillgängligheten till ambulanser i inlandet rasade när undersökningen genomfördes. Tabellen visar också att skillnaden mellan de landsting och de kommuner där politikerna är mest respektive minst nöjda med demokratin är påtaglig. Det landsting/region där landstingspolitikerna är mest nöjd med demokratin är Halland (medelvärde 75

på skalan 0–100) och det där man är minst nöjd är Jämtland (53). De kommuner där politikerna är mest respektive minst nöjda ligger båda i Västra Götaland: Bollebygd (86) och Lysekil (44). Överlag är det ekonomiskt välmående mindre kommuner i södra Sverige som ligger på topplistan över mest nöjda kommuner medan kommuner som utmärkt av politiska strider och komplicerade parlamentariska situationer återfinns bland de minst nöjda.

Här är det dock viktigt att påpeka att även om det finns stora variationer mellan kommunerna finns den största delen av variationen i politikernas svar på den individuella nivån. En viktig omständighet i sammanhanget är att det finns ganska starka samband mellan hur demokratin bedöms på de tre politiska nivåerna i Sverige. Det betyder att bland både politiker och medborgare finns många som inte håller isär demokratin på de olika nivåerna när det gör sina bedömningar. Man kan istället tala om en generaliserad demokratinöjdhet som sannolikt bygger på en sammanfattande bedömning.

En möjlig tolkning är att det är bristande kunskaper som gör att man har svårt att urskilja kvalitetsskillnader mellan demokratiska processer på olika politiska nivåer. Det som talar emot en sådan tolkning är att det inte finns någon skillnad när det gäller grad av generaliserad demokratinöjdhet mellan politiker och medborgare, då politiker rimligen har mer ingående kunskaper om hur de demokratiska processerna skiljer sig åt på olika politiska nivåer. En rimligare tolkning är därför att såväl medborgare som politiker har uppfattningen att demokratin i Sverige delvis är något som är integrerat på samtliga nivåer, delvis är något nivåspecifikt.

En annan aspekt som politiker och medborgare tycks anse höra samman med bedömningen av demokratin är den hur den offentliga servicen fungerar. Bland kommunpolitiker är sambandet mellan hur man bedömer kvaliteten på demokratin och servicen i den egna kommunen 0,54 (Pearsons r) och bland medborgare 0,25 (Riks-SOM 2010). Analytiskt är det lätt att hålla isär dessa frågor: Den ena frågan (nöjdhet med demokratin) handlar på ytan om politikens processer – i synnerhet de som leder fram till politiska beslut; den andra frågan (nöjdhet med service) handlar om politikens resultat, ett resultat som rimligen beror på många fler faktorer än hur besluten fattas. Men det är heller inte ologiskt att de två frågorna kopplas samman. I en välfungerande demokrati producerar de offentliga organisationerna vad medborgarna önskar, det vill säga service av god kvalitet. Något överraskande är möjligen att sambandet mellan dessa båda bedömningar är så mycket starkare bland politiker än bland medborgare eftersom politiker som aktiva deltagare i de politiska beslu-

ten skulle kunna förväntas göra större åtskillnad mellan processvärden och resultatvärden. Tillsammans förklarar generaliserad demokratinöjdhet (mätt som nöjdhet med demokratin i Sverige) och servicenöjdhet (hur bra servicen fungerat de senaste 12 månaderna) 38 procent av variationen i kommunpolitikernas svar när det gäller nöjdhet med demokratin i den egna kommunen. Bland medborgarna är motsvarande förklaringskraft 30 procent.

Finns det då några partipolitiska skillnader mellan hur man bedömer demokratins kvalitet på de tre nivåerna, och är politiker som företräder den styrande majoriteten mer nöjda än oppositionspolitikerna? Svar på dessa frågor redovisas i tabell 6.

Tabell 6 visar att det finns vissa systematiska skillnaderna mellan politiker från olika partier när det gäller demokratinöjdhet. Mest nöjda är politiker från de två största partierna, Socialdemokraterna och Moderaterna, medan företrädare för etablissemangskritiska partier som Sverigedemokraterna och lokala partier är minst nöjda. Betydande nöjdhetsskillnader hittar vi också inom partierna – mellan majoritets- och oppositionspolitikerna i samma parti. Skillnaderna är som störst bland kommunpolitikerna, där majoritetspolitiker i genomsnitt är 20 skalsteg

Tabell 6. Svenska politikers nöjdhet med demokratin i kommuner, landsting och riksdag, efter parti och parlamentarisk position (Opp = tillhör oppositionen, Maj = tillhör den styrande majoriteten) (medelvärde 0–100)

	Kommunpolitikernas nöjdhet med den kommunala demokratin				Landstingspolitikernas nöjdhet med demokratin i landstinget/regionen				Riksdagspolitikernas nöjdhet med demokratin i Sverige			
	Samtliga	Opp	Maj	Diff	Samtliga	Opp	Maj	Diff	Samtliga	Opp	Maj	Diff
V	62	54	70	-16	51	50	53	-3	56	56		
S	69	59	76	-17	67	67	67	-1	71	71		
MP	54	48	63	-14	65	63	67	-3	64	64		
C	66	55	73	-18	66	62	70	-9	72		72	
KD	66	56	72	-16	65	63	67	-4	76		76	
FP	64	54	71	-17	59	58	60	-2	83		83	
M	70	59	78	-19	69	56	79	-22	81		81	
SD	42	42			47	47			51	51		
Övr	42	37	64	-27	48	50	33	+17				
Samtliga	65	54	75	-20	64	58	70	-13	72,6	66	79	-13

Kommentar: Källorna är Riksdagsundersökningen 2010 och KOLFU 2012. Se även Esaiasson, Gilljam & Karlsson, (2013).

nöjdare än oppositionspolitiker på 0–100-skalan. I landsting och i riksdagen är motsvarande genomsnittliga differens 13 skalsteg. I kommunerna är skillnaden som beror på parlamentarisk position ungefär lika stor i samtliga rikspartier men något större bland politiker som representerar lokala partier. Bland landstingspolitikerna är det främst bland moderata politiker som parlamentarisk position spelar stor roll för bedömningen – i övriga partier är skillnaden mindre.

Utöver att det politiska systemet i Sverige är uppbyggt kring tre politiska nivåer finns på varje nivå tre typer av politiska institutioner: ett folkvalt parlament, en politisk exekutiv och en förvaltning. Institutionerna har olika roller i det politiska systemet och det är fullt rimligt att göra skillnad mellan hur man tycker att respektive institution sköter sina uppgifter. I KOLFU 2012 har kommun- och landstingspolitikerna fått uppge vilket förtroende de har för hur de tre aktörerna på respektive politisk nivå sköter sitt arbete. I tabell 7 redovisas politikernas svar i form av medelvärden på en skala från 0 ”mycket litet” till 100 ”mycket stort” förtroende.

Tabell 7. Kommun- och landstingspolitikernas förtroende för politiska institutioner på nationell, regional och lokal nivå (medelvärden 0–100)

	Förtroende för exekutiven	Förtroende för parlamentet	Förtroende för förvaltningen
	Regeringen	Riksdagen	Statsförvaltningen
Kommunpolitiker	57	63	60
Landstingspolitiker	59	65	62
Differens	–2	–2	–3
	Landstingsstyrelsen	Landstings- fullmäktige	Landstings- förvaltningen
Kommunpolitiker	52	53	54
Landstingspolitiker	62	65	64
Differens	–10	–12	–10
	Kommunstyrelsen	Kommunfullmäktige	Kommun- förvaltningen
Kommunpolitiker	62	65	64
Landstingspolitiker	61	62	62
Differens	+1	+2	+2

Kommentar: Källorna är Riksdagsundersökningen 2010 och KOLFU 2012.

Resultaten visar att rangordningen mellan förtroendet för de tre typerna av institutioner är densamma på de tre politiska nivåerna: högst förtroende åtnjuter parlamentet och lägst den politiska exekutiven, medan

förvaltningen placerar sig däremellan. Skillnaderna i grad av förtroende är dock små. Resultaten visar också att både kommun- och landstingspolitiker hyser större förtroende för hur de tre typerna av institutioner arbetar på den egna politiska nivån än på de två övriga nivåerna. Precis som när det gäller demokratinöjdhet finns i detta avseende en påtaglig differens mellan kommunpolitikerna och landstingspolitikerna bedömningen av landstingens institutioner, där kommunpolitikerna förtroende är klart lägre.

I tabell 8 redovisas hur stor förtroendeskilnaden för de politiska institutionerna är beroende på om politikerna tillhör ett parti som på den aktuella politiska nivån ingår i den styrande majoriteten eller i oppositionen. Eftersom frågan rör tre politiska nivåer kan en kommunpolitiker exempelvis tillhöra oppositionen i den egna kommunen och samtidigt ett majoritetsparti i landstinget eller riksdagen.

Tabell 8. Svenska kommun- och landstingspolitikerna förtroende för politiska institutioner på nationell, regional och lokal nivå: differens mellan majoritets- (Maj) och oppositionsföreträdare (Opp) (medelvärden 0–100)

	Förtroende för exekutiven			Förtroende för parlamentet			Förtroende för förvaltningen		
	Regeringen			Riksdagen			Statsförvaltningen		
	Opp	Maj	Diff	Opp	Maj	Diff	Opp	Maj	Diff
Kommunpolitiker	35	84	-49	53	75	-22	53	68	-14
Landstingspolitiker	36	87	-51	55	77	-22	56	70	-14
	Landstingsstyrelsen			Landstingsfullmäktige			Landstingsförvaltningen		
	Opp	Maj	Diff	Opp	Maj	Diff	Opp	Maj	Diff
Kommunpolitiker	42	62	-20	44	62	-18	48	59	-11
Landstingspolitiker	44	79	-35	50	78	-28	56	71	-15
	Kommunstyrelsen			Kommunfullmäktige			Kommunförvaltningen		
	Opp	Maj	Diff	Opp	Maj	Diff	Opp	Maj	Diff
Kommunpolitiker	44	79	-35	50	78	-28	56	71	-15

Kommentar: Källa är KOLFU 2012.

Tabell 8 visar att politikerna parlamentariska position spelar stor roll för deras förtroende för politiska institutioner. Politiker som företräder ett parti i den styrande majoriteten har klart större förtroende för institutionerna än politiker som företräder oppositionspartier. Mer detaljerade

analyser, där de förtroendeskillnader som presenteras i tabell 8 bryts ned på partinivå, avslöjar att effekten av att tillhöra majoritet eller opposition är ungefär lika stor i samtliga etablerade partier.

Den största skillnaden mellan majoritets- och oppositionspolitiker återfinns i förtroendet för regeringen, där kommun- och landstingspolitiker som tillhör regeringspartierna (vid undersökningstillfället 2012 Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna) i genomsnitt har 49–51 skalsteg högre förtroende för regeringen än företrädare för andra partier. Även på regional och kommunal nivå återfinns de största skillnaderna mellan majoritets- och oppositionspolitiker i förhållande till den politiska exekutiven (35 skalsteg för både landstingspolitikens bedömning av landstingsstyrelsen och för kommunpolitikens bedömning av kommunstyrelsen, och 20 skalsteg för kommunpolitikens bedömning av landstingsstyrelsen). Effekterna av parlamentarisk position för bedömningen av institutioner på regional och lokal nivå är dock något mindre än på den nationella nivån. En möjlig delförklaring är att landstingsstyrelsen och kommunstyrelsen, till skillnad från regeringen, är institutioner där oppositionen är representerad, om än i minoritet. När det gäller förtroende för parlamenten är dock effekten av parlamentarisk position större för kommun- och landstingsfullmäktige än för riksdagen.

Intressant att notera är också att den parlamentariska positionen även tycks påverka förtroendet för förvaltningen på respektive politisk nivå, trots att förvaltningen saknar partipolitiska kopplingar. Politiker har 11–15 skalsteg lägre förtroende för förvaltningen på politiska nivåer där det egna partiet befinner sig i opposition.

14.4 Regionfrågan

Den fråga om det svenska flernivåsystemets organisering som diskuterats mest under senare år är regionfrågan (Lidström, 2009; 2012). Landstingens roll har av och till varit omdebatterad, och ibland har röster höjts för att mellannivån i det svenska systemet helt enkelt borde avskaffas. Bland annat Moderaterna har drivit den linjen.

Om man ser till utvecklingen i våra nordiska grannländer så har den regionala nivån försvagats under 2000-talet. De nya danska regionerna är mycket mer kringskurna än de gamla amten, och Norges fylken har fått se viktiga politiska ansvarsområden förstatligas. Finland har aldrig haft någon självstyrande regional nivå (Sandberg, 2009). I Sverige har dock diskussionen under 2000-talet gått i riktning mot en förstärkt

regional nivå. Under slutet av 1990-talet genomfördes en partiell läns-sammanslagningsreform då de nyskapade Västra Götaland och Skåne fick status som regioner med större befogenheter inom främst den regionala utvecklingspolitiken (Nilsson, 2010). Sedan dess har många röster höjts för att resten av Sveriges landsting borde reformeras enligt samma modell, och detta var också förslaget från den parlamentariska Ansvarskommittén (SOU, 2007:10). I centrum för diskussionen står förhoppningar om ekonomiska stordriftsfördelar, men konsekvenser för demokratin och regionpolitikerna har också undersökts (Gustafsson & Karlsson, 2010; Karlsson, 2010). Men några nya storregioner har inte bildats, och flera processer som initierades för att förändra den regionala indelningen har inte slutförts. Däremot har några landsting – och Gotlands kommun – fått status som regioner inom nuvarande gränser.

I KOLFU 2012 ställdes två frågor som gör det möjligt att klassificera politikerna i tre kategorier med avseende på deras syn den regionala nivåns framtid: 1) Regionförespråkare, det vill säga politiker som tycker att en regionreform är ett ganska eller mycket bra förslag; 2) Landstingskritiker, det vill säga politiker som inte är positiva till en regionreform och som samtidigt tycker det är ett ganska eller mycket bra förslag avskaffa landstingen/regionen. Denna grupp vill alltså avskaffa den politiska mellannivån i Sverige; samt 3) Landstingsbevarare, det vill säga politiker som inte ställt sig positiva till något av förändringsförslagen och således vill bevara landstingen enligt dagens modell. I tabell 9 redovisas andelen kommun- och landstings politiker som tillhör respektive kategori i Sveriges olika län.

Tabell 9 visar att en majoritet av landstingspolitikerna kan klassificeras som regionförespråkare. Landstingspolitikerna är därmed också klart mer positiva än kommunpolitiker till att stärka den politiska mellannivån genom en regionreform (52 procent jämfört med 40).

I landstingen är regionvännerna den klart största kategorin, men landstingsbevararna utgör också en ansenlig skara, 34 procent. Bland kommunpolitikerna är andelen landstingsbevarare (42 procent), det vill säga ett par procentenheter fler än regionförespråkarna. Andelen som vill avskaffa landstingen är också något högre bland kommunpolitiker (18 procent) jämfört med landstingspolitiker (13 procent).

Det finns en samstämmighet i hur landstings- och kommunpolitiker i samma län ser på frågan om den regionala nivåns framtid. I båda grupperna är politikerna i Halland de klart mest negativa till en regionreform och mest positiva till att bevara nuvarande landsting. Politikerna i Dalarna och Skåne är också mycket negativa. I Jämtland är landstingspolitikerna klart positiva till en regionreform medan kommunpolitikerna är de som

Tabell 9. Politikers åsikter om den regionala nivåns framtid, efter politisk nivå och län (procent)

	Landstingspolitiker			Kommunpolitiker		
	Regionförespråkare	Landstingskritiker	Lands-tings-bevarare	Regionförespråkare	Landstingskritiker	Lands-tings-bevarare
Västerbotten	73	7	20	52	17	31
Östergötland	71	8	21	54	17	29
Västernorrland	68	8	24	61	16	23
Västra Götaland	65	11	24	36	19	45
Örebro	63	4	33	46	10	44
Kalmar	61	6	33	47	15	38
Södermanland	59	9	32	56	16	28
Norrbottnen	59	23	19	41	22	37
Jämtland	58	14	28	22	22	56
Västmanland	54	14	32	54	13	33
Gävleborg	54	20	26	45	25	30
Stockholm	53	24	24	45	18	37
Kronoberg	49	16	35	34	15	51
Värmland	48	21	31	32	31	37
Jönköping	45	8	47	42	13	45
Uppsala	44	22	34	43	23	35
Blekinge	44	8	48	47	14	39
Skåne	40	14	47	30	18	51
Dalarna	28	13	59	27	23	51
Halland	10	7	83	16	11	73
Gotland				31	9	61
Hela Sverige	52	13	34	40	18	42

Kommentar: I KOLFU 2012 ställdes två frågor i form av politiska förslag: A) "Avskaffa landstingen" och B) "Genomföra en regionreform och skapa storregioner i hela landet". Politikerna tog ställning till förslagen på en femgradig skala från "mycket bra" till "mycket dåligt" förslag. Politiker som svarat att B är ett mycket eller ganska bra förslag har klassificerats som regionförespråkare. Politiker som inte är regionförespråkare och som svarat att förslag A är ett ganska eller mycket bra förslag har klassificerats som landstingskritiker. Politiker som svarat att båda förslagen är ganska eller mycket dåliga, eller varken bra eller dåliga, har klassificerats som landstingsbevarare.

näst efter kommunpolitikerna Halland är de mest negativa. Västerbotten, Östergötland och Västernorrland är de län där både kommun- och landstingspolitiker är mest positiva till en regionreform.

En av orsakerna till att det varit så svårt att komma framåt i frågan om regionreformen är partipolitisk oenighet. Moderaterna på den natio-

nella nivån har efter att Ansvarskommittén lämnade sitt betänkande tagit ställning mot en storregionreform. Även om partiet numera inte driver frågan har Moderaterna också en tradition av att vara motståndare till den regionala politiska nivån generellt. I tabell 10 redovisas de partipolitiska skillnaderna bland landstings- och kommunpolitiker när det gäller den regionala nivåns framtid.

Tabell 10. Svenska politikers åsikter om den regionala nivåns framtid, efter parti och politisk nivå (procent)

	Landstingspolitiker			Kommunpolitiker		
	Regionförespråkare	Landstingskritiker	Landstingsbevarare	Regionförespråkare	Landstingskritiker	Landstingsbevarare
Folkpartiet	77	10	14	56	18	26
Centerpartiet	63	3	33	44	15	41
Kristdemokraterna	62	5	33	53	14	33
Socialdemokraterna	62	2	36	40	9	51
Vänsterpartiet	47	1	52	29	13	59
Miljöpartiet	46	5	49	31	13	56
Moderaterna	36	35	29	39	34	26
Övriga partier	31	25	44	32	37	31
Sverigedemokraterna	13	44	44	14	32	54
Samtliga partier	52	13	34	40	18	42

Kommentar: Se tabell 9 för frågeformuleringar och klassificeringar. Källa är KOLFU 2012.

I tabell 10 illustreras den partipolitiska låsningen kring regionfrågan tydligt. Det framgår att de tre borgerliga mittenpartierna med Folkpartiet i spetsen är de partier som är mest positiva till en regionreform – både i landstingen och i kommunerna, medan Moderaterna är klart mer skeptiska. Moderaterna är i både kommuner och landsting uppdelade i regionförespråkare, landstingskritiker och landstingsbevarare i tre nästan jämnstora grupper. Därmed är Moderaterna klart mer negativa till den regionala nivån som sådan än vad övriga allianspartier och de rödgröna partierna är. Men ännu mer kritiska till landstingen är politikerna i Sverigedemokraterna. Hela 44 procent av Sverigedemokraternas landstingspolitiker kan klassificeras som landstingskritiker. Det parti som har högst andel landstingsbevarare är Vänsterpartiet (52 procent bland landstingspolitikerna och 59 procent bland kommunpolitikerna).

14.5 Konfliktlinjerna i flernivåpolitiken – en summering

Vi inledde det här kapitlet med att skissera flernivåpolitikens vertikala och horisontella konfliktlinjer i termer av makt och ekonomiska intressen. Kapitlets resultat har på flera punkter illustrerat dessa konflikter.

Den vertikala konflikten mellan nivåerna är tydligast i frågan om självstyrets omfattning, där riksdagsledamöter föga förvånande är mindre positiva till stärkt självstyre än vad kommun- och landstingspolitiker är. På ett mer indirekt sätt återspeglas motsättningarna mellan nivåerna i politikernas mer kritiska syn på hur demokratin fungerar och hur institutioner arbetar på andra politiska nivåer. Den horisontella konflikten bygger på en rivalitet mellan kommuner och mellan landsting om resurser. Vi har till exempel sett stora skillnader mellan politiker i resurssvaga och resursstarka kommuner när det gäller synen på det kommunala utjämningsystemet – i resursstarka kommuner som missgynnas av systemet har utjämningen ett mycket svagare stöd.

Även den regionala nivåns framtid skulle kunna tolkas i termer av egenintresse och maktkonflikter. Förslaget om en regionreform skulle innebära att den regionala nivåns ansvarsområden och inflytande stärktes, och det är därför inte så underligt att landstingspolitiker är mer positiva till reformen än vad kommunpolitiker är. Vi ser här spåren av en vertikal maktkonflikt, där kommunpolitiker som i allmänhet har en kritisk syn på landstingsnivåns verksamhet och demokrati ser en reform som ytterligare ett sätt att stärka den regionala nivåns relativa inflytande. En kommuns relativa inflytande i en framtida sammanslagen region blir också definitionsmässigt mindre än i det nuvarande mindre landstinget. Dessutom kompliceras regionfrågan av horisontella konflikter där maktpositionerna hos politiker i de nuvarande landstingen hotas i en framtida storregion. För ett relativt stort och ekonomiskt starkt landsting som Östergötland är hotet mindre; östgötarna kommer även i en framtida storregion att ha en stark ställning. För det mindre Halland är situationen mer prekär och viljan att bevara Halland inom nuvarande gränser är mycket stark.

Konfliktlinjerna i flernivåpolitiken handlar också om partipolitik och politisk makt. Vi har sett tydliga exempel på att den parlamentariska demokratins huvudmotståndare, den regerande majoriteten respektive oppositionen, har mycket olika syn på hur demokratin fungerar på den egna politiska nivån. Dessutom har vi kunnat belägga att partipolitiska intressen spelar in i bedömningen av andra nivåer än den egna beroende på om det parti man representerar befinner sig i majoritets- eller oppositionsställning på andra nivåer. Om det egna partiet befinner sig i opposi-

tion på en viss politisk nivå tycks svenska politiker till och med ha lägre förtroende för den opolitiska förvaltningen på denna nivå.

I kapitel 2, "Politiker till höger och vänster", kunde vi dra slutsatsen att det svenska partisystemet fungerar mycket väl som sorteringsverktyg för politikernas placering på vänster-högerskalan. Men hur väl lyckas partisystemet fånga flernivåsystemets konfliktlinjer? Svaret på den frågan skulle kunna vara att frågan är fel ställd. Riksdagspartierna är representerade i de allra flesta av Sveriges kommuner och landsting, och eftersom de huvudsakliga konfliktlinjerna i flernivåpolitiken går mellan de politiska nivåerna, och mellan kommuner och mellan landsting, är partierna i dessa frågor inte varandras huvudmotståndare. Inte heller kan konfliktlinjen mellan majoritet och opposition kopplas samman med partisystemet, eftersom de etablerade partier ingår i majoriteter och oppositioner på olika håll.

Men kapitlet har tydligt visat att det även finns äkta partiskillnader i flernivåpolitiken, skillnader som kan förstås utifrån partiernas skilda ideologiska synsätt och principiella hållningar. En sådan partiskillnad är det klara sambandet mellan partiernas placering på vänster-högerskalan och deras företrädares åsikter om nationell jämlikhet och utjämningssystemet. Politiker till vänster är mer positiva till att verka för en likvärdig service i hela landet och att bevara det omfattande ekonomiska utjämningssystemet mellan rika och fattiga kommuner jämfört med politiker till höger. Uppenbarligen drar politikerna principiella paralleller mellan hur man ser på statens omfördelning av resurser mellan resursstarka och resurssvaga medborgare å den ena sidan och mellan resursstarka och resurssvaga kommuner å den andra.

Även i frågan om decentralisering och självstyre kontra statlig styrning finns uppenbara ideologiska skillnader mellan partierna. Generellt är politiker i partier till höger mer positiva till starkt självstyre och centerpartistiska politiker utmärker sig särskilt. Även i regionfrågan finns stora partiskillnader, men här återfinns de största motsättningarna inom den borgerliga alliansen.

I fråga efter fråga har vi sett att politikernas åsikter i flernivåpolitiken påverkas både av politikernas position i flernivåsystemet och av deras partipolitiska tillhörighet. Och generellt visar det sig att partiskillnaderna är större än nivåskillnaderna. Ur ett demokratiskt perspektiv är detta positiva nyheter eftersom tydliga partiskillnader som övertrumfar politikernas övriga intressen underlättar för medborgarna att genom val påverka flernivåsystemets framtida utveckling.

I det här kapitlet har vi för första gången någonsin haft möjligheten att systematiskt jämfört åsikter om flernivåpolitiken bland politiker verk-samma på olika politiska nivåer, och de maktkonflikter som avtecknar sig inom politikområdet är komplexa och ibland svårgenomträngliga. I slutändan kan man dessutom ifrågasätta varför det ingående studiet av kommun- och landstingspolitikens åsikter i dessa frågor är relevant. Den vertikala maktkonflikten i det svenska flernivåsystemet är på inget sätt jämlik – riksdagen är ensam lagstiftare och har en mycket stor handlingsfrihet när det gäller beslut om flernivåsystemets form och självstyrets omfattning.

Men det vore att gravt underskatta kommun- och landstingspolitikernas betydelse att endast fokusera på riksdagspolitikens åsikter. Politikerna på lokal och regional nivå utgör kärntrupperna i Sveriges politiska partier och det är mycket svårt för partiledningarna i Stockholm att ignorera deras åsikter. Det gäller i synnerhet när beslut fattas i frågor som handlar om kommunernas och landstingens grundläggande intressen i termer av politisk makt och ekonomi. Och eftersom partierna ställer upp i val på samtliga politiska nivåer ligger det i deras intresse att skapa rimliga villkor för att utöva politisk makt lokalt och regionalt såväl som nationellt.

Våra resultat understryker att partierna är det kitt som håller flernivåsystemet samman. I flernivåpolitiken är de ideologiska motsättningarna mellan politiker i olika partier betydligt starkare än motsättningarna mellan partivänner på olika politiska nivåer. Man kan bara spekulera i hur mycket skarpare flernivåpolitikens horisontella och vertikala konflikter skulle se ut om Sverige hade fler regionala partier och vårt partisystem var uppbyggt kring geografiska snarare än ideologiska motsättningar.

