



Titel

Svenskens sviktande kärlek till kommunnivån

Författare

Gissur Ó Erlingsson, biträdande professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet. Hans forskning är främst inriktad på politiska partier, offentlig korruption, kommunpolitik och lokal självstyrelse.

Förhandspublicering

Publiceringsdatum online: 2017-05-24

Tillgänglig via: www.som.gu.se/publicerat/bocker/70larmar

Kapitlet ingår i SOM-institutets sjuttionde forskarantologi *Larmar och gör sig till* (red. Andersson, Ohlsson, Oscarsson och Oskarsson).

Boken publiceras i sin helhet den 28 juni 2017

*En skugga blott, som går och går, är livet,
en stackars skådespelare, som larmar
och gör sig till, en timmes tid på scenen
och sedan ej hörs av.
Det är en saga
berättad av en däre.
Låter stort,
betyder intet.*

Macbeth (akt 5:5)



SVENSKENS SVIKTANDE KÄRLEK TILL KOMMUNNIVÅN

GISSUR Ó ERLINGSSON

Sammanfattning

Det finns teoretiska skäl att tro att medborgarna ska gilla kommunnivån mer än riksnivån: att vi t.ex. ska ha större förtroende för kommunpolitiker, mer tillit till kommunens institutioner och vara nöjdare med den lokala demokratin. En sådan hypotes får gott stöd i andra länder. I detta kapitel öppnar vi upp det svenska fallet och riktar strålkastarljuset mot hur mönstret sett ut sedan 1999 i dessa avseenden. Vi finner att Sverige avviker mot vad man finner i andra länder, och därmed också sviker teoretiska förväntningar. De senaste åren misstros kommunpolitiker mer än rikspolitiker; kommunstyrelser åtnjuter systematiskt lägre förtroende än riksdag och regering; och vi är nöjdare med demokratin i riket än i kommunerna. Till detta ska också läggas att svensken anser att korruption är vanligare förekommande lokalt än på riksnivån. Resultatet är gåtfullt och kräver förklaring. Framställningen avslutas därför med att ett argument skisseras som säger att det vi ser skulle kunna vara ett utslag av det omfattande uppdrag kommunerna givits, bl.a. att implementera flera av välfärdsstatens kärnuppgifter, uppgifter som också är mycket viktiga för väljarna.

Som nyantagen och kommunintresserad doktorand slukade jag med intresse två böcker som kom vid millennieskiftet. Den ena var Henry Bäckes (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*, den andra Tommy Möllers (2000) *Politikens meningslöshet*. Bäck (2000: 12) beskrev att medborgarna hade *extremt* lågt förtroende för kommunpolitiker år 1992. Av tolv mätta yrkes- och uppdragskategorier i de västsvenska SOM-undersökningarna hamnade kommunpolitikerna på näst sista plats, endast med bankdirektörerna bakom sig. Detta, menade Bäck, var anmärkningsvärt. Den studien gjordes i bankkrisens efterdyningar, då bankdirektörer – med hans ord – framstod ”som i det närmaste kriminella element”; varför kommunpolitiker nog sågs som ”småtjuvar”. Liknande påståenden om sakförhållandet, att svensk kommunpolitik åtnjöt ett svagt förtroende, återfanns hos Möller (2000: 37–39). Möller uppmärksammade att kommunstyrelserna år 1996 rankades *allra sämst* av de 15 samhällsinstitutioner som betygssattes, och vidare att detta:

avviker från det dominerade mönstret i internationell forskning. Förtroendet är nämligen i allmänhet högre för lokala politiker och institutioner än för nationella. Det avlägsna och abstrakta ses med större misstänksamhet än det närliggande och välkända.

Bäcks (2000) och Möllers (2000) iakttagelser, vars data nu har över 20 år på nacken, är långt ifrån triviala. Vid närmare eftertanke är de direkt ögonbrynshöjande. För det borde vara som Möller antyder, att vi har goda skäl att förvänta oss att allmänheten *har större förtroende* för sina kommunpolitiker än för riksdagspolitiker samt *litar mer* på den lokala nivåns institutioner än på riksnivåns.

Varför? Jo, för det första finns ett antal studier som visat att människor upplever att de har störst möjlighet att påverka besluten på kommunal nivå (t.ex. Arkhede 2016; Johansson 2008). Nog kan man förvänta sig att möjlighet att påverka beslutsfattande på en arena samvarierar positivt med förtroendet för densamma? För det andra vet vi att betydligt fler människor uppger att de är personligt bekanta med kommunpolitiker än vad de säger att de är med riksdagspolitiker. Och nog är det rimligt att anta att bekantskaper med förtroendevalda på en viss nivå samvarierar positivt med förtroendet för den institution som den bekante är verksam inom (t.ex. Oscarsson 2003)? Teoretiskt är det sålunda fullt begripligt om vi har förhållandevis starkare tilltro till lokalnivån jämfört med riksnivån, för till det sagda ska fogas att accesspunkterna till beslutsfattandet – till politikerna, tjänstemännen och verksamheterna – är många, och beslutsfattarna kan i typfallet nås snabbt och enkelt. Omvänt är det inte orimligt att anta att rikspolitiken av många kan upplevas som avlägsen, abstrakt och något svårbegriplig; därigenom också förhållandevis svår att påverka.

Sammantaget har vi alltså starka skäl att förvänta oss starkt förtroende för, och nöjdhet med, det lokala relativt det centrala. Men samtidigt är det inte helt givet, då ett par empiriska iakttagelser på 1990-talet pekade på det motsatta. Var detta bara en tillfällighet som förklaras av att Bäck (2000) och Möller (2000) vilade sig mot en bestämd datapunkt, från ett unikt år där kommunpolitikerna var ovanligt skamfläckade?

Mot bakgrund av de motsägelsefulla iakttagelserna, är syftet med detta kapitel att se om hypotesen om starkare förtroende för lokalnivån visavi centralnivån får stöd av ett rikare datamaterial än det som refererades i de äldre studierna. Vi undersöker detta genom att rikta blicken tillbaka över den gångna 18-årsperioden och granska ett par indikatorer som ger oss information om huruvida svenskar 1) litar mer på sina lokalpolitiker än på sina rikspolitiker, 2) har starkare förtroende för lokala politiska institutioner än för nationella, 3) om medborgarna är nöjdare med demokratin i kommunen jämfört med riket, samt 4) om man tror att korruption är vanligare förekommande nationellt än lokalt. Den data som primärt används är de västsvenska SOM-undersökningarna, liksom de nationella SOM-undersökningarna 1999–2016. Kapitlet avslutas med att jag litet friare och mer tentativt utvecklar en idé, ett argument, som skulle kunna begripliggöra varför vi ser det vi ser i vårt material.

Nyare internationella studier

Ovan såg vi hur Möller hävdade att den internationella forskningen brukar finna stöd för tesen att de flesta människor, i de flesta länder, litat mer på det lokala än på det centrala. Innan vi öppnar det svenska fallet och gräver djupare i svenska interna förhållanden, finns all anledning att stanna upp och se vad den lite nyare internationella forskningen, som kommit sedan Möllers utsagor, funnit. Med ett i huvudsak västeuropeiskt urval¹ tycks man, kort och sammanfattningsvis, i allt väsentligt bekräfta den generella teoretiska förväntningen: att ju närmare den politiska nivån opererar medborgarna, desto nöjdare är de, och desto mer tillit till politikerna ser vi. Och omvänt, ju mer fjärrmat beslutsfattandet är från vår vardag, desto mer avtar tilltro och nöjdhet.

Låt oss först titta på en studie Bas Denters (2002) genomförd. Hans urval var aningen begränsat, då han endast undersökte Danmark, Holland, Norge och Storbritannien. Här nåddes hur som helst slutsatsen att ”trust in local officeholders is typically and often considerably higher than trust in national politicians” (Denters 2002: 793). Så, Denters fann alltså inte bara att förtroendet var högre för kommunpolitiker, utan att det var *betydligt* högre än för rikspolitikerna. Den teoretiska förväntningen bekräftades härmed, och det med råge.

En färskare studie, som dessutom nyttjade ett betydligt mer omfattande material, finner vi hos Jennifer Fitzgerald och Jennifer Wolak (2016). Också här finner man stöd för tesen att allmänheten litat mer på lokalnivån jämfört med riksnivån: ”In all ... countries in this western European sample [except Finland], local authorities are more trusted than national authorities” (Fitzgerald & Wolak 2016: 135). Intressant nog ingick Sverige i deras urval, och den tidpunkt för datainsamlingen som forskarna här hade – och den data man här använde – visade en annan bild än den som presenterades av Bäck (2000) och Möller (2000). I Fitzgeralds och Wolaks data föll Sverige in i det generella mönstret, och allmänheten hade starkare tillit till lokala institutioner än till nationella.

Hur klarar sig lokalnivån jämfört med den nationella nivån?

Så, vi sitter med en tydlig teoretisk förväntning och lite spretande empiriska iakttagelser. Detta gör det i hög grad motiverat att nu vända sig till den svenska empirin och det rika datamaterial som SOM-undersökningarna erbjuder oss. Här finns ett par olika indikatorer för tillit till, och nöjdhet med lokal nivå gentemot riksnivå. Detta erbjuder oss möjligheter att undersöka om samma mönster går igen i *olika sätt* att mäta saken. Förutom att kunna använda fyra olika indikatorer (förtroende för politiker, tillit till institutioner, nöjdhet med demokrati, var man tror korrup­tion förekommer), finns också möjlighet att för de tre första indikatorerna jobba med längre tidsserier, så att vi kan få en känsla för om mönster avseende tillit är stabila över tid eller inte; och därmed i vilken utsträckning data från Bäck (2000),

Möller (2000) å ena sidan, samt Fitzgeralds och Wolaks (2016) å den andra, drivs av att de råkat fånga en enda indikator vid ett enda år som avviker från det generella mönstret.

De indikatorer som här presenteras är:

1. Förtroende för politiker (kommunpolitiker vs rikspolitiker; här används data från de västsvenska SOM-undersökningarna).
2. Förtroende för institutioner (kommunstyrelser vs. riksdag respektive regering; här används data från de nationella SOM-undersökningarna).
3. Nöjdhet med demokratin (i kommunen vs. i riket som helhet; här används data från de nationella SOM-undersökningarna).
4. Var tror man att offentlig korruption är vanligast förekommande (på kommunal, eller på riksnivå)?

För de indikatorer där tidsserier finns – alltså 1–3 ovan – ser vi närmare på tidsperioden 1999 till och med 2016, det vill säga, de gångna 18 åren. Det medges att det faktum att startåret satts till 1999, kan uppfattas som lite godtyckligt. Men det finns också ett substantiellt skäl: flera undersökningar, bl.a. valundersökningarna, har visat att perioden runt 1998–1999 innebar ett slags *rock bottom* för det politiska förtroendet i Sverige (se t.ex. Oscarsson & Holmberg 2016: 334–337).

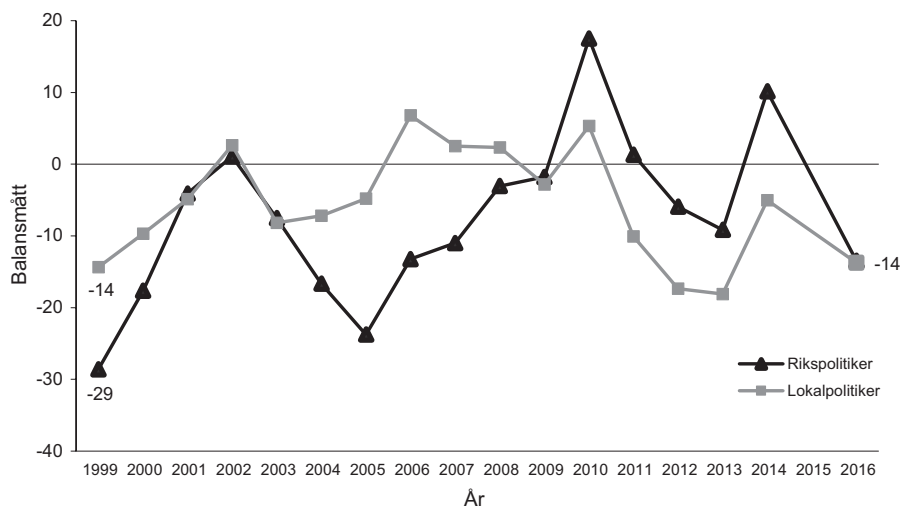
Förtroende för politiker

Låt oss börja med att se närmare på hur förtroendet för kommunpolitiker respektive rikspolitiker utvecklats från och med 1999. Som är tydligt av figur 1 nedan, ser vi inte riktigt några tydliga mönster, åtminstone vad avser grundhypotesen – att förtroendet ska vara större för kommunpolitiker.

Under periodens elva första mätpunkter (1999–2009) stämmer förväntningen fint. Förtroendet för kommunpolitiker är högre än för rikspolitiker vid sju av mät-tillfällena, och ungefär lika bra vid fyra. Därefter vänder det raskt. Vid de påföljande sex tillfällena är balansmättet för förtroende sämre för kommunpolitiker jämfört med rikspolitiker sämre fem gånger, och ungefär lika bra vid ett tillfälle. Vi kan härmed sluta oss till att vi, åtminstone med data från de kommuner som ingår i det här urvalet inte kan säga något entydigt om huruvida förtroendet generellt sett är bättre för kommunpolitiker jämfört med rikspolitiker. Det tycks kunna variera över tid, och de senaste åren har det varit lägre. Möjligen ska en brasklapp in här, rörande urvalet, alltså kommuner som ingår i de västsvenska SOM-undersökningarna: 2010 briserade en stor politisk skandal i Göteborgs stad, när Sveriges Televisions *Uppdrag Granskning* avslöjade en korruptionshärva. Vi ska inte utesluta möjligheten att växlingen i relativt förtroende år 2010 hänger samman med detta; och att effekten av skandalerna på förtroende för kommunpolitiker primärt drabbar

just kommunerna som ingår i det här specifika urvalet av kommuner (jfr. t.ex. Johansson 2013; *Göteborgsposten* 2013-12-17). Hursomhelst, givet att vi ändå tar det vi ser här på allvar det i vart fall klart att det alls inte alls är givet att svensken litar mer på kommunpolitiker än på rikspolitiker.

Figur 1 Förtroende för kommunpolitiker respektive rikspolitiker i Västsverige², 1999–2016 (balansmätt)

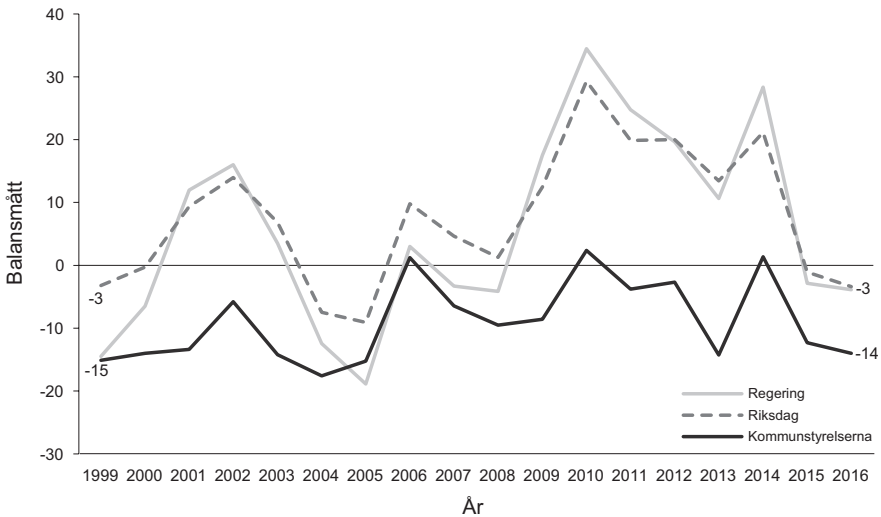


Kommentar: Frågan lyder: "Allmänt sett, hur stort förtroende har du för det sätt på vilket följande grupper sköter sitt arbete?" Balansmättet anger "andelen mycket + ganska stort förtroende" minus andelen "mycket + ganska litet" förtroende. Svarsalternativet "varken stort eller litet" utelämnas. Som flest svarade 5 958 personer (alternativet "Kommunen" 2012); som minst 1 506 personer (alternativet "Sverige" 2016).

Källa: De västsvenska SOM-undersökningarna 1999–2016 (observera att data för år 2015 saknas).

Förtroende för institutioner

Vi växlar nu över från de västsvenska SOM-undersökningarna, till de nationella SOM-undersökningarna. Här ställs bl.a. frågor om förtroende för samhällets institutioner. Den fråga som ställs är "Hur stort förtroende har du för det sätt på vilket följande institutioner och grupper sköter sitt arbete?", och de institutioner som är av särskilt intresse för vårt ärende här är hur kommunstyrelserna klarar sig jämfört med centrala institutioner på nationell nivå: regering och riksdag. Resultatet ser vi i figur 2 nedan.

Figur 2 Förtroende för institutioner i Sverige, 1999–2016 (balansmått)

Kommentar: Frågan lyder: "Hur stort förtroende har du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete?" Balansmättet anger "andelen mycket + ganska stort förtroende" minus andelen "mycket + ganska litet" förtroende. "Varken stort eller litet"-alternativet är uteslutet. Som flest svarade 8 208 personer (alternativet "regeringen" 2013); som minst 1 487 personer (alternativet "kommunen" 2015).

Källa: De nationella SOM-undersökningarna 1999–2016.

Om mönstret rörande politikerförtroende spretade en del, det vill säga att vi såg fluktuationer över tid, är bilden avseende institutioner desto tydligare. Under de 18 mätningar som gjorts sedan 1999, har kommunstyrelser genomgående fått sämre betyg än riksdag och regering i 15 av fallen: 2005 klarade sig regeringen något sämre än kommunstyrelserna, 1999 och 2006 fick kommunstyrelserna och regeringen ungefär samma utfall. Anmärkningsvärt är också att kommunstyrelserna endast vid tre av dessa 18 tillfällen noterar (ett knappt) positivt balansmått; alltså fler som ger tummen upp än som ger tummen ned. Resultaten stärker intrycket av att medborgarna ger den tunga kommunala beslutandeinstitutionen ganska mycket sämre betyg än motsvarande institutioner på nationell nivå. Här får hypotesen om att allmänheten bör ha starkare tilltro till det lokala jämfört med det centrala tillbakavisas.

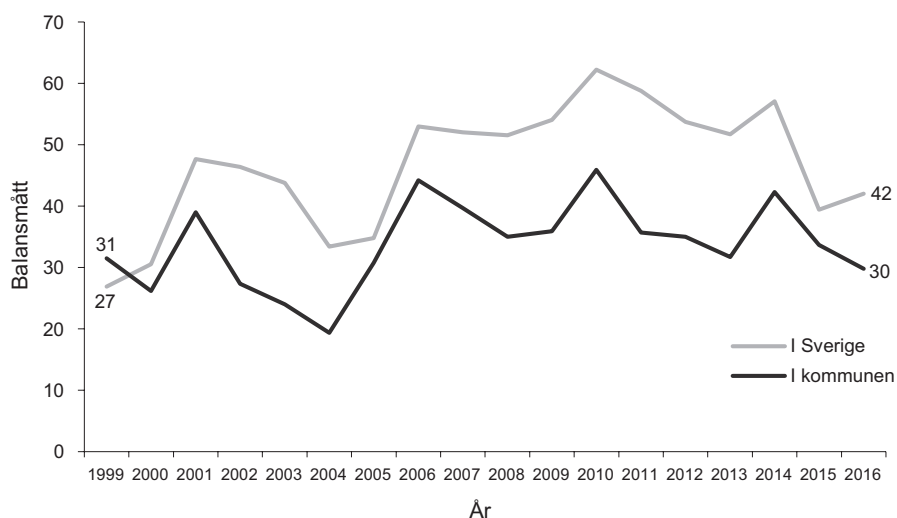
Nöjdhet med demokratin

Som nämnts, säger alltså teorin att förtroende, tillit och nöjdhet bör vara större ju närmare medborgarna den politiska nivån opererar; och vi såg mycket riktigt hur förväntningen fått stöd i internationell komparativ forskning. Men när vi öppnat

upp och granskat det svenska fallet närmare, har teorin fått ta emot en del stryk. Mönstret är *inte* sådant att vi generellt litat mer på kommunpolitiker jämfört med rikspolitiker, och dessutom får kommunstyrelser regelmässigt betydligt sämre betyg än regering och riksdag.

Låt oss därför se om teorin kan räddas en aning om vi ser på hur man upplever att demokratin fungerar. I SOM-undersökningen får respondenterna nämligen möjlighet att ange hur nöjda de är med hur demokratin fungerar på olika nivåer. Resultatet presenteras i figur 3.

Figur 3 Nöjdhet med demokratin, 1999–2016 (balansmätt)



Kommentar: Frågan lyder: "På det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i?". Balansmättet anger "andelen mycket + ganska nöjd" minus andelen "inte särskilt + inte alls nöjd". Som flest besvarade 5 938 personer frågan (alternativet "kommunen", 2012); som minst 1 506 (alternativet "Sverige" 2016).

Källa: De nationella SOM-undersökningarna 1999–2016.

Som framgår av diagrammet, räddas tesen överhuvudtaget inte när vi frågar om hur nöjda medborgarna är med demokratin. Endast vid ett enda tillfälle (1999) är nöjdheten med demokratin större i kommunen än i Sverige som helhet. Därefter är mönstret entydigt: medborgarnas nöjdhet med demokratin i kommunerna understiger nöjdheten med demokratin i riket.

Så, när vi gått igenom samtliga våra tre första indikatorer – politikerförtroende, institutionsförtroende och nöjdhet med demokrati – framstår tvärtom förtroendet och tilliten för, liksom nöjdheten med, de svenska kommunerna i ganska dålig dager. Våra data infriar *inte* de teoretiska förväntningarna, och av allt att döma

skiljer sig Sverige från det generella mönstret som återfinns i komparativa studier av västdemokratier. Detta får anses som gåtfullt och i behov av förklaring.

Var tror man korruption förekommer?

Resultatet – att svensken hyser förhållandevis stor skepsis till kommunerna – är inte bara gåtfullt, utan måste också betraktas som en smula uppseendeväckande. I sammanhanget är det värt att uppmärksamma att den relativa misstron som svensken hyser mot kommuner och kommunala beslutsfattare också går igen i andra sorters undersökningar, som ställt lite andra typer av frågor. När Staffan Andersson och Tigran Babajan (2014) undersökte korruptionsuppfattningar bland svenskar från den riksrepresentativa enkätundersökningen Survey 2012 (Hagevi 2014), fann de att korruptionen ansågs vanligast i kommunerna och EU, något lägre i landstingen, men betydligt lägre på statlig nivå (där Migrationsverket och Polisen representerar statsförvaltningen):

Nästan två tredjedelar av respondenterna anser att korruption är ganska eller mycket vanlig i svenska kommuner respektive EU (62%) medan motsvarande siffror för landstinget är 52 procent och Polisen och Migrationsverket 38 procent. **Övergripande kan vi [sålunda] konstatera att respondenterna uppfattar korruption som vanligare på kommunal nivå jämfört med statlig (min fetstil).**

Men, Andersson och Babajans data gäller ju bara Sverige. På det sättet kanske det ser ut i alla länder, att medborgarna uppfattar att korruption är vanligt förekommande lokalt, men mindre centralt? Men, nej. Det visar sig att Sverige också sticker ut negativt när det gäller korruptionsperceptioner när vi jämför oss med andra länder. Kommunernas rykte verkar vara något mer befleckt i Sverige jämfört med framför allt i våra nordiska grannländer.

Detta framkommer i Eurobarometern (2012), som ställt liknande frågor, fast till allmänheten i hela 28 länder. I undersökningen fick respondenterna ta ställning till påståendet ”Det finns korruption hos lokala institutioner i [mitt hemland]”. Svartalternativen var ”håller med fullständigt”, ”tenderar att hålla med”, ”tenderar att inte hålla med”, ”håller inte alls med”. Slår man ihop de två första alternativen (alltså de som i någon mån håller med om påståendet), får vi följande resultat hos de nordiska länder som ingick i studien: Danmark 22 procent, Finland 43 procent och Sverige hela 66 procent. Det är alltså ordentligt många fler svenskar som instämmer i påståendet att korruption finns hos lokala institutioner i hemlandet, än vad finländare och framför allt danskar gör. I samma undersökning sticker Sverige också ut på det viset att vi är ett av bara fyra länder (tillsammans med Polen, Luxemburg och Holland) av de 28 ingående, där medborgarna bedömer att korruption är vanligare i kommunerna jämfört med den nationella nivån. Så, igen ser vi datapunkter som pekar mot att den svenska lokalnivån klarar sig relativt sämre förtroendemässigt än vad den gör i andra länder.

Det ligger inte inom ramen för ambitionsnivån i detta kapitel att reda ut huruvida synen på kommuner som en mer korrupt nivå och arena jämfört med riksnivån är den oberoende variabeln (alltså det som förklarar det relativt mindre politiker- och institutionsförtroendet, liksom nöjdhet med demokratin). Klart är i vart fall att hur vi än vrider och vänder på det, vilken indikator vi än tittar på, så tycks kommunnivån klara sig sämre än riksnivån när det kommer till dessa saker.

Kanske inte så gåtfullt, trots allt?

Men, kanske ska vi inte överraskas allt för mycket av utfallet vi ser här – att svensken är relativt sett mer missnöjd med och skeptisk till det lokala? En hypotes som kan utvecklas, är att det sämre omdömet för kommunerna *skulle* kunna förstås i ljuset av hur vi har valt att organisera den svenska välfärdsstaten. Statsmakten har nämligen historiskt sett valt att lasta på kommunerna uppgift på uppgift, så att de i första hand ska betraktas som ”verkställare av statlig reformpolitik” (Dahlkvist & Strandberg 1999), alternativt ”välfärdsstatens förlängda arm” (Montin 2004); i motsats till genuint självstyrande politiska enheter (jfr. Erlingsson & Ödalen 2013).

För, se här. I dag finns 290 stycken kommuner. Noterbart är att kommunernas verksamhet är betydligt större än såväl statens som landstingens verksamhet – *tillsammans*. Av de omkring 1,3 miljoner som var anställda i offentlig sektor i Sverige 2014 var drygt 60 procent (eller uppemot 800 000) anställda i kommunerna. Det arbetar nästan tre gånger så många i kommunal jämfört med statlig verksamhet, men också tre gånger så många i kommunerna som i landstingen. Med andra ord, det finns alltså på kommunal nivå väldigt många individer som potentiellt kan missköta sitt uppdrag, och därmed ge upphov till såväl missnöje som misstro hos medborgaren. Det är inte orimligt att anta att ett missnöje med kommunala tjänstemän och kommunal verksamhet skulle kunna spilla över och mer generellt sänka förtroendet för både kommunpolitiker och kommunstyrelser, liksom menligt inverka på nöjdheten för den lokala demokratin.

Att kommunerna sysselsätter så många individer är en konsekvens av att de ansvarar för flera kärnområden inom den svenska välfärdsstaten som väljarna tycker är viktiga och som alla medborgare, förr eller senare, kommer i kontakt med. Det är kommunerna som ser till att barn får förskoleplatser och garanterar att de så småningom får en grundskole- och gymnasieutbildning. För dem som någon gång i livet skulle få ekonomiska bekymmer ansvarar just kommunerna för den socialtjänst man då kan vända sig till. Kommunerna ser också till att våra äldre tas om hand genom att garantera att det finns en äldreomsorg. Dessa omfattande uppgifter gör att kommunerna förvaltar enorma summor – deras kommuners utgifter brukar sammanlagt utgöra omkring 25 procent av svensk BNP. Igen: blir medborgarna missnöjda med policyutfall inom tunga områden där kommunen är huvudman (brister i t.ex. förskola, skola, socialtjänst, äldreomsorg), är det inte

orimligt att anta att missnöjet skulle kunna slå igenom på förtroendet för t.ex. kommunpolitiker och kommunstyrelser.

Utöver dessa tunga välfärdsområden ombesörjer kommunerna också vissa något mer vardagliga, men ack så centrala uppgifter som de flesta nog sällan ägnar allt för mycket eftertanke, utan antagligen bara utgår från att det ska fungera smidigt: att det är rent på gator och torg, att soptunnorna slutligen töms, att rent vatten rinner ur våra kranar och att avloppshanteringen fungerar som den ska. Dessutom ombesörjer kommunerna olika typer av tillståndsgivning och inspektion som kan vara väldigt viktigt för privatpersoner och företagare: bevilja (eller dra in) alkoholtillstånd, bevilja (eller avslå) bygglovsansökningar, miljö- och hälsoskyddsinspektion, med mera. Till detta kommer att kommunerna upphandlar lejonparten av de cirka 630 miljarder som upphandlas årligen av offentliga Sverige (Konkurrensverket 2016); och just offentliga upphandlingar är en alldeles särskild riskzon för t.ex. korruption. En indikator på detta är att svenska börsbolag känner mycket svagt förtroende för offentliga upphandlingar: 73 procent av bolagens marknads- och försäljningschefer instämmer helt eller delvis i att upphandlingar riggas för att passa en enskild leverantör (*Dagens Samhälle* 2017).

Sammanfattningsvis har vi alltså ett stort antal kommuner, med väldigt många anställda, som implementerar lejonparten av svensk offentlig verksamhet; och det är tillika en bred palett av ansvarsområden som kommunerna tar hand om och som medborgarna i många fall är mycket engagerade i. Det finns sålunda potentiellt mycket att vara missnöjd med, eftersom det kan gå fel på många håll, dessutom på områden medborgarna har starka synpunkter på. Till detta kommer att kommuner i många fall ansvarar för uppgifter som anses särskilt riskutsatta för korruption och andra oegentligheter. Så, kanske ska vi inte förvånas allt för mycket över att vi ser ett missnöje med svenska kommuner relativt riksnivån? Kanske är det en följd av hur vi valt att organisera vårt politiska system på, och den roll vi givit kommunerna i detsamma? Här väntar helt klart ett forskningsprojekt bakom knuten, som systematiskt analyserar hur det sätt politiska system organiserar uppgiftsfördelningen mellan politiska nivåer påverkar tillit till, förtroende för, och nöjdhet med t.ex. kommunal, regional och central nivå.

Ett anmärkningsvärt (relativt) missnöje med kommuner

Vid millennieskiftet upprepade två statsvetarprofessorer budskapet att svenskarnas förtroende för det lokala föreföll vara sämre än för det nationella. Iakttagelsen är kontraintuitiv då den går stick i stäv med teoretiska förväntningar. Den rimliga hypotesen är att vi litar mer på det som är nära, välbekant och överblickbart. Det är också en hypotes som fått stöd i internationell komparativ forskning.

I syfte att få litet bättre träffsäkerhet i svaret på frågan om Sverige avviker från teorins förutsägelser och det internationella mönstret, var syftet här att ge en något mer fördjupade insikter frågan. Vi har inte nöjt oss med att se på en indikator

för förtroende, utan fyra: 1) politikerförtroende, 2) förtroende för institutioner med beslutsmyndighet, 3) nöjdhet med demokratin och 4) var man tror korruption är vanligast förekommande. Vi har sålunda inte nöjt oss med att se på *en* indikator för *ett* givet år, utan anlagt ett 18-årsperspektiv, för att se hur kommunerna klarar sig jämfört med riksnivån avseende indikatorerna 1–3 under perioden 1999–2016.

Med en sådan förhållandevis stor rikedom avseende datamaterialet, får resultatet sägas vara entydiga: vi kan tryggt avvisa tesen att svenskar skulle ha *större* förtroende för lokalpolitiker, tillit till lokala institutioner eller mer nöjdhet med lokal demokrati jämfört med hur de utvärderar den nationella nivån. Vi ser också hur svenskar, i motsats till hur det generella internationella mönstret ser ut, tror att korruption är vanligast förekommande på lokal nivå jämfört med riksnivån. Om något mönster alls framträder, är det alltså ett omvänt sådant. I Sverige tycks vi – åtminstone sett till dessa indikatorer – lita mer på riksnivån än på den lokala. Detta går emot teorin och mot vad vi typiskt ser i internationell forskning. På papperet är detta gåtfullt.

I syfte att försöka göra resultatet mindre förbryllande, avslutades framställningen med att jag formulerade en idé om att vi kanske inte ska vara allt för överraskade av resultatet. Det sätt på vilket den svenska välfärdsstaten har organiserats, har gjort att kommunerna ansvarar för en mycket bred palett av uppgifter, varav flera är mycket viktiga för medborgarna, och åter andra särskilda riskzoner för korruption. Detta skulle möjligen kunna bidra till att begripliggöra varför vi ser det vi ser i det svenska fallet. Notera emellertid att detta bara är ett argument, ett embryo till en hypotes, för att göra det vi sett här mindre gåtfullt. För att undersöka om det ligger någon substans i argumentet krävs i framtiden systematiska studier som testar hypotesen att ju fler och tyngre uppgifter staten överlämnar till kommunerna, och ju större riskzoner för oegentligt beteende dessa uppgifter innebär, desto mindre ska vi förvänta oss att medborgarna gillar kommunnivån visavi riksnivån.

Noter

¹ Resultatet går igen i USA (jämför t.ex. Yougov 2013).

² Sedan 1998 omfattar de västsvenska SOM-undersökningarna hela Västra Götaland samt Kungsbacka kommun.

Referenser

- Andersson, Staffan & Tigran Babajan (2014). ”Korruption i det svenska folkstyret: Vad säger medborgarna”, *Surveyjournalen* 14(2), 103–121.
- Arkhede, Sofia (2016). ”Vilka känner att de kan påverka?”, i Annika Bergström & Niklas Haring (red) *Hållbarhetens horisont*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

- Bäck, Henry (2000). *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Dahlkvist, Mats & Urban Strandberg (1999). "Kommunal självstyrelse som makt-spridningsprojekt", i SOU 1999:76 *Maktindelning*. Stockholm: Fritzes.
- Dagens Samhälle* (2017). "Börsbolagen litat inte på upphandlingslagen: Oro för riggade upphandlingar", nr 14, s 24.
- Denters, Bas (2002). "Size and political trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 793–812.
- Erlingsson, Gissur Ó & Jörgen Ödalen (2013). "How Should Local Government Be Organized?", *Local Government Studies*, 39(1), 22–46.
- Eurobarometern (2012). *Corruption*. Special Eurobarometer 374. Bryssel: EU-kommissionen.
- Fitzgerald, Jennifer & Jennifer Wolak (2016). "The roots of trust in local government in western Europe", *International Political Science Review* 37(1), 130–146.
- Göteborgsposten* (2013-12-17). "Rekordligt förtroende för lokalpolitiker."
- Hagevi, Magnus (2014). "Survey 2012: Teknisk rapport", *Surveyjournalen* 1(1), 59–67.
- Johansson, Folke (2013). "Trängselskatt och förtroende för kommunpolitiker", i Annika Bergström & Johan Ohlsson (red) *En region för alla*. Göteborg: SOM-institutet.
- Johansson, Susanne (2008). "Tror alla på möjligheten att påverka?", i Lennart Nilsson & Rudolf Antoni (red.) *Medborgarna, regionen och flernivådemokratien*. Göteborg: SOM-institutet.
- Konkurrensverket (2016). *Statistik om offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Montin, Stig (2004). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Möller, Tommy (2000). *Politikens meningslöshet*. Malmö: Liber.
- Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg (2016). *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Oscarsson, Henrik (2003). "Demokrati i nätverkssamhället", i Henrik Oscarsson (red.) *Demokratitrender*. Göteborg: SOM-institutet.
- Yougov (2013). "State and local government trusted more than feds", <https://today.yougov.com/news/2013/12/02/state-local-governments-trusted/>