

# HÄR, DÄR ELLER ÖVERALLT? MEDBORGARES ÅSIKTER OM LOKALISERING AV OFFENTLIG SERVICE

JENNY DE FINE LICHT, DAVID KARLSSON  
OCH LOUISE SKOOG

## Sammanfattning

Det här kapitlet handlar om svenska folkets åsikter om lokalisering av offentlig service. Vi analyserar uppfattningar relaterade till bevarande av skolor och stöd till livsmedelsbutiker i glesbygd, samt centralisering av universitet och sjukvård, och undersöker i vilken grad ideologiska och avståndsbaseade faktorer bidrar till att förklara åsiktsvariationen. Dramatiken i lokaliseringspolitiken beskrivs ofta som en konflikt mellan stad och land, eller centrum och periferi, men resultaten visar att bostadsort och avstånd till service inte alls är så avgörande som man skulle kunna tro. Det är svårt att koppla människors åsikter om lokalisering till var de bor. Däremot har ideologiska faktorer en viss betydelse. Våra resultat väcker därmed nya spännande frågor om vad som egentligen förklarar den stora åsiktspridning och de starka känslor som kommer till uttryck när politiker och medborgare hanterar dessa frågor.

Frågan om var offentlig service ska ligga engagerar människor. Få politiska förslag genererar så mycket protester som ett hot om nedläggning eller centralisering av lokal service som till exempel en skola, ett bibliotek eller en busstation (exempelvis de Fine Licht & Esaiasson, 2023; Larsson Taghizadeh, 2016; Lundgren & von Schantz Lundgren, 2016; Wänström, 2013). Det offentligas närvaro omgärdas av både praktiska och symboliska värden och intressen. I vissa fall kan en byskolas överlevnad handla om ortens hela framtid. För en skola är inte bara viktig för barnens utbildning, den kan dessutom både vara en av få arbetsgivare för högutbildad personal på orten och en viktig samlingslokal för det lokala föreningslivet. Därtill har tillgängligheten till service i gles- och landsbygdsområden generellt sett försämrats över tid (Tillväxtverket, 2021). Centralisering av service motiveras ofta med att man från politiskt håll vill främja kvalitet genom att samla kompetens för att främja effektiviteten (Karlsson, 2022a). Alltför många små enheter är dyra i drift, och de har svårt att attrahera kvalificerad personal eller upprätthålla de krav på faciliteterna som lagen kräver.

Var i geografien som offentlig service är lokaliserad är alltså inte enbart en fråga om tillgänglighet och bekvämlighet, utan i vidare mening en fråga om var människor har möjlighet att leva och bo (Pollitt, 2012). Det gör också att begränsningar i

utbudet av service och välfärd är en av de svåraste frågorna som lokala politiker har att hantera (de Fine Licht & Esaiasson, 2023; Karlsson, 2022b). Tillgänglighet och förutsättningar för att tillhandahålla service varierar stort mellan platser, delvis beroende på hur pass urbana och rurala de är (Syssner, 2020; Berg & Ihlström, 2019). I takt med en ökad urbanisering – det vill säga att människor flyttar från glesbygd till större tätorter och städer – har frågor om tillgång till offentlig service blivit alltmer aktuella. På glesbefolkade platser har utvecklingen ofta satt tydliga avtryck. När yngre personer flyttar därifrån får befolkningen som stannar en skev åldersstruktur. Många orter har fått uppleva att service läggs ned och centraliseras till ett lokalt eller regionalt centrum som har till uppdrag att serva större geografiska områden. Samtidigt är lokaliseringsfrågan inte begränsad till glesbygd. I storstäder medverkar ökande barnkullar och en tillströmning av medborgare i alla åldrar till att öka trycket på det offentliga att skala upp service som barnomsorg och bostäder (Mörk m.fl., 2019). Därför är det i många fall mer fruktbart att prata om tillgång till service som en fråga om en intressekonflikt mellan centrum och periferi, där periferi kan referera såväl till ytterområden i ett land eller i en kommun (ofta uttryckt som en stad-landkonflikt) men också inom en stad (mellan centrum och förort) eller på landsbygden (mellan tätort och glesbygd) (jfr. Erlingsson m.fl., 2021; Karlsson & Skoog, 2023).

I detta kapitel undersöker vi vad människor i Sverige anser om hur offentlig service bör lokaliseras och vad som kan förklara deras uppfattningar. Är det främst en fråga om egenintresse som handlar om hur långt man själv upplever sig ha till service eller handlar det om principer och ideologi? Vi utgår från nya frågor om lokalisering av service som för första gången ställdes i den nationella SOM-undersökningen 2022. Vi har också ställt nya frågor när det gäller människors upplevda närhet till service och deras principiella inställning till om människor som bosätter sig på landsbygd bör förvänta sig sämre tillgång till service.

Vi inleder kapitlet med en kort diskussion om lokalisering av service som en politisk och samhällsfråga. Därefter presenterar vi hur medborgarna ställer sig när det gäller fyra konkreta politiska förslag om lokalisering av service och sätter deras uppfattningar i relation till dels hur de ställer sig principiellt till centralisering, dels hur långt de upplever avståndet till olika typer av service. Vi avslutar med en regressionsanalys där vi försöker förklara hur medborgarnas uppfattningar om lokalisering av service kan förstås i en samlad analys, där avstånd och principiella uppfattningar ingår som potentiella förklaringsfaktorer. Som underlag för kapitlet finns en e-publicerad tabellbilaga som innehåller mer utförliga uppgifter om de frågor och analyser som kapitlet bygger på (de Fine Licht, Karlsson & Skoog, 2023).<sup>1</sup>

## **Lokalisering av service – en fråga om centrum och periferi**

Under 1800- och 1900-talen formerades samhällsliga klyvningsstrukturer som lade grunden för Västeuropas partisystem. Den mest klassiska är konflikten mellan

samhällsklasserna som uppstod i och med framväxten av arbetarklassen och en mer tongivande borgarklass. En annan klyvningstruktur är relationen mellan centrum och periferi som uppkom i och med industrialiseringen och den då begynnande urbaniseringen som skapade nya maktdynamiker mellan stad och land (Lipset & Rokkan, 1967). Än idag finns det en relation mellan var människor bor och stöd för olika politiska partier (Jacobs & Munis, 2022; Johnston & Pattie, 2006). Den politiska problematiken kring lokalisering av offentlig service kan relateras till denna konfliktlinje mellan stad och land – eller centrum och periferi. Lokalisering av service är här föremål för en territoriell intressekamp om resurser och makt, där motsättningarna får näring av periferins rädsla för att centralisering ska medföra ett utarmande (Karlsson & Skoog, 2023). Periferins inflytande och tillgång till service kan gå förlorade om centrumets intressen prioriteras (jfr. Auerbach m.fl., 2022). Maktrelationen kan variera beroende på var människor bor. När en stor del av befolkningen bor i centrum blir periferin svagare och har svårt att till exempel påverka utgången i politiska val (Karlsson, 2012). I situationer där centralorten och övriga delar av en kommun däremot är mer jämnstarka, kan maktkampen och konfliktnivån intensifieras (Skoog & Karlsson, 2018; Skoog, 2019). Men städer, tätorter och byar är mer än bara geografiska punkter på en karta. De är de fysiska platser där människors sociala relationer och interaktioner sker. Människor har också emotionella band till platser som bidrar till att forma deras politiska identitet (Agnew, 1987, 2002). Serviceställen som skolor och vårdinrättningar kan därför även vara ett uttryck för gemenskap och en territoriell identitet.

Sammantaget innebär perspektivet att människors intressen när det gäller var offentlig service ska lokaliseras kopplat till var de bor. Decentralisering av service till många mindre enheter på fler platser ligger ur ett tillgänglighetsperspektiv i linje med landsbygdens intressen, medan centralisering, att koncentrera service till få men stora enheter, främst gynnar de som bor i städer. Vägs däremot decentraliseringens kostnader in blir intressemotsättningarna mer komplexa. I en vidare mening handlar lokalisering av service därför om svåra värdekonflikter och ideologiska prioriteringar om hur samhället bör organiseras, särskilt avvägningar mellan att uppmuntra centralisering för att främja effektivitet och kvalitet *eller* att främja decentralisering till fördel för närhet och tillgänglighet. Centrala frågor i lokaliseringspolitikerna handlar också om vad som är samhällets ansvar och därmed vilka rättmätiga krav som människor kan och bör ställa på det offentliga och i vilken mån individer som bor på avlägsna platser bör ta ett större eget ansvar för att säkra att deras behov av service som till exempel vård, skola och omsorg tillgodoses.

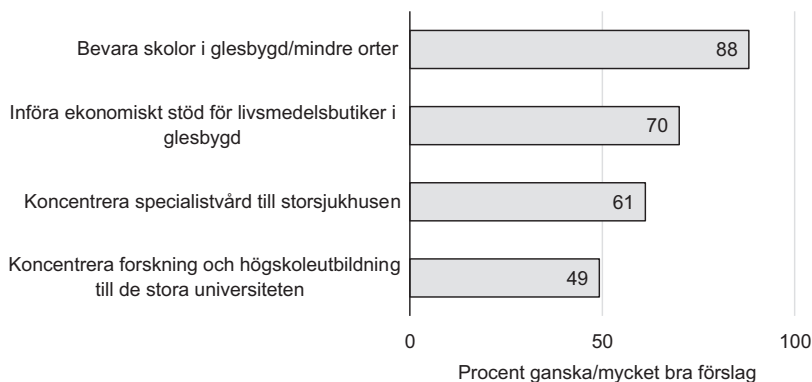
## **Fyra förslag om lokalisering av service**

I den nationella SOM-undersökningen 2022 lät vi de svarande ta ställning till fyra förslag om lokalisering av service som alla varit uppe i den politiska debatten: att ”bevara grundskolor i glesbygd/mindre orter”; att ”införa ekonomiskt stöd till

livsmedelsbutiker i glesbygd”; att ”koncentrera specialistvård till storsjukhusen” och att ”koncentrera forskning och högskoleutbildning till de stora universiteten”. Två av förslagen går alltså i decentralistisk riktning (bevara skolor och ge stöd till livsmedelsbutiker) medan två går i centralistisk riktning (koncentrera specialistvård och högre utbildning). Förslaget att ge ekonomiskt stöd till livsmedelsbutiker i glesbygd sticker här ut eftersom livsmedelshandel traditionellt inte ansetts vara en offentlig angelägenhet. Samtidigt är det en fråga som i mångt och mycket avgör var människor har möjlighet att bo och därför har det uppkommit vissa möjligheter att från offentligt håll ge ekonomiskt stöd till butiker i glesbygd. De andra frågorna som rör skola, vård och högre utbildning är mer klassiska offentliga angelägenheter, även om det finns en debatt om hur mycket marknadskrafterna ska tillåtas påverka var servicen finns och vilken decentraliseringsgrad som krävs för att hela landet ska kunna leva.

I Figur 1 kan vi se att de populäraste av de fyra förslagen är av decentralistisk karaktär, där 88 procent är positiva till att ”bevara skolor i glesbygd/mindre orter” och 70 procent instämmer i att ”införa ekonomiskt stöd till livsmedelsbutiker i glesbygd” är ett bra förslag. Endast 2 respektive 8 procent ansåg dessa vara dåliga förslag. Men även de centralistiska förslagen får stöd: 61 procent är positiva till att ”koncentrera specialistvård till storsjukhusen” och 49 procent anser att ”koncentrera forskning och högskoleutbildning till de stora universiteten” är ett bra förslag (17 respektive 19 procent var negativa).

**Figur 1** Åsikter om lokaliseringsförslag, 2022 (procent)



**Kommentar:** Frågan lyder 'Vad är din åsikt om följande förslag' och svaren anges för varje förslag som citeras i figuren på en femgradig skala från 'Mycket bra förslag' till 'Mycket dåligt förslag'. I figuren visas andelen som svarat mycket och ganska bra förslag. Antal svar är 1 707–1 738.

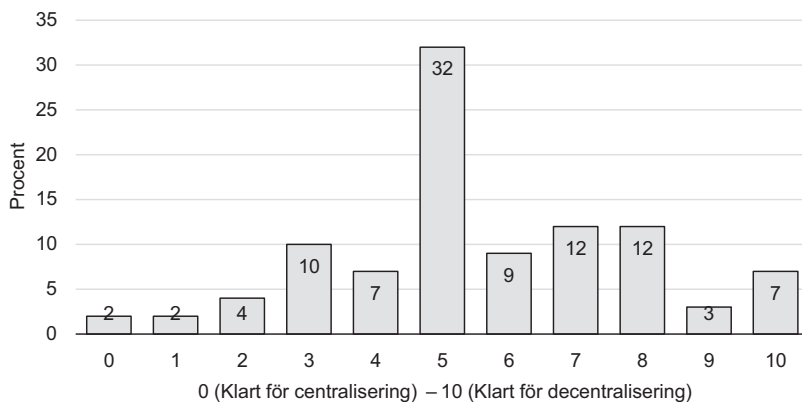
**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2022.

En parvis korrelationsanalys visar att åsikter om de två glesbygdsrelevanta decentraliseringsförslagen har ett relativt starkt samband med varandra ( $r = 0,36$ ), det vill säga ju mer man är positiv till att bevara skolor på mindre orter, desto mer positiv är man till att ekonomiskt stötta livsmedelsbutiker i glesbygd. Även åsikter om de två centraliseringsförslagen (rörande sjukhus och universitet) har ett starkt samband ( $r = 0,39$ ). Däremot finns oväntat inga negativa samband mellan åsikter om centraliserings- och decentraliseringsförslagen. Det finns till och med ett svagt positivt samband mellan att vara positiv till stöd till livsmedelsbutiker i glesbygd och till centralisering av sjukhus och universitet. Detta skulle man inte ha förväntat sig om människor var mer entydigt centralistiska eller decentralistiska. Betyder det att människor saknar principiella utgångspunkter för sina åsikter om lokalisering?

### En fråga om principer?

När det kommer till lokalisering av service handlar den mest grundläggande principiella och ideologiska aspekten om huruvida service ska centraliseras för att stärka effektiviteten eller om den ska decentraliseras för ökad närhet och tillgänglighet för brukarna. Vi ställde därför en fråga där människor fick placera in sig själva på en skala mellan centralisering-decentralisering (fortsättningsvis benämnd c/d-skalan, jfr. Karlsson, 2022b).

**Figur 2** *Principiell syn på lokalisering: självplacering på skalan centralisering-decentralisering – c/d-skalan, 2022 (procent)*



**Kommentar:** Frågan lyder 'När det gäller lokalisering av service talas det ibland om en politisk dimension mellan: 1) De som vill ha centraliserad offentlig verksamhet (för effektivitetens och kvalitetens skull), 2) De som vill ha decentraliserad offentlig verksamhet (för att främja rättvis tillgång till service överallt). Var skulle du placera dig själv på följande skala?' och svaren anges på en skala från 0 'Klart för centralisering' till 10 'Klart för decentralisering'. Antal svar är 1 674.

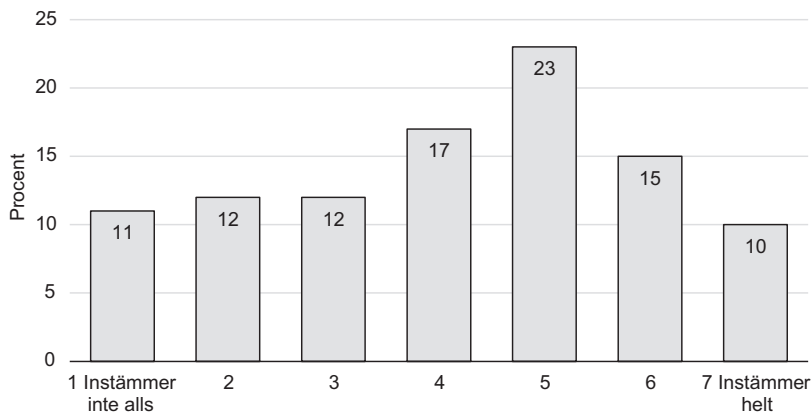
**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2022.

I figur 2 ser vi att det finns en stor spridning i frågan. Det finns både extrema centralister och decentralister, även om de flesta placerar sig närmare mitten av skalan. Det är något fler som lutar åt det decentralistiska hållet (43 procent) än åt det centralistiska hållet (25 procent), medan 32 procent placerar sig på mittenalternativet. Medelvärde är 5,6.

Även om opinionen lutar åt det decentralistiska hållet tycks ändå de allra flesta acceptera en viss grad av centralisering. Och vid varje steg mot centralisering uppstår ett principiellt dilemma i relation till människors rätt till likvärdig service oavsett var de bor. Vi ställde därför även en helt ny fråga om huruvida människor anser att medborgare i glesbygd/mindre orter behöver finna sig i att ha sämre tillgång till service.

Som vi ser i figur 3 finns det i ännu högre grad än för c/d-skalan en stor spridning i åsikter där en högre andel svarande placerar sig i skalans extrempositioner. Den generella trenden är dock att nästan hälften (48 procent) instämmer i att människor i glesbygd får vara beredda på sämre service medan 35 procent inte instämmer. 17 procent väljer det neutrala mittenalternativet.

**Figur 3** De som väljer att bo i glesbygd/mindre orter får vara beredda på sämre tillgång till service, 2022 (procent)



**Kommentar:** Frågan lyder 'I vilken utsträckning instämmer du i att de som väljer att bo i glesbygd/mindre orter får vara beredda på sämre tillgång till service' och svaren anges på en skala från 1 'Instämmer inte alls' till 7 'Instämmer helt'. Antal svar är 1 734.

**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2022.

Korrelationen mellan svaren på de två principfrågorna om lokalisering, c/d-skalan och frågan om sämre service i glesbygd, är signifikant men anmärkningsvärt svagt ( $r = -0,14$ ), vilket innebär att människor som är principiellt mer för decentralisering instämmer i lägre grad i att människor i glesbygd får finna sig i sämre service. Men

det är endast personer med extrema positioner på c/d-skalan som skiljer ut sig och skapar detta resultat: bland dem som positionerar sig närmare mitten av skalan finns inget åsiktssamband. Intressant nog verkar det alltså som att människor inte nödvändigtvis uppfattar decentralisering som liktydigt med att alla ska få samma tillgång till service oavsett var de bor.

### **En fråga om upplevt avstånd?**

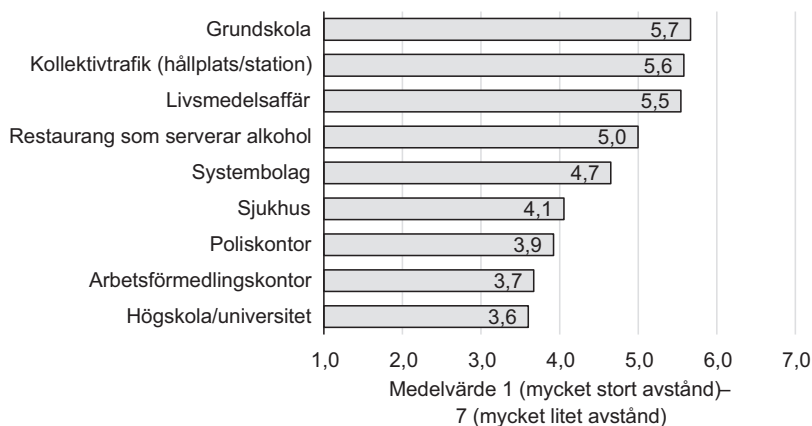
I samhällsdebatten blir ofta avståndet till offentlig service till en fråga där tätorter och storstäder ställs mot gles- och landsbygd, där de som bor centralt i större städer har all nödvändig service inom nära räckhåll. I staden har majoriteten bredband i hemmet, skolor och förskolor runt hörnet, bibliotek och vårdcentraler ett stenkast bort och närhet till såväl BB som akutsjukvård. I mindre städer finns det god tillgänglighet och närhet till grundläggande service, men den är inte lika omfattande som i storstäder. Men det finns trots allt ett par skolor och vårdcentraler att välja mellan. När vi rör oss bort från tätorterna ökar avstånden snabbt. De få skolor och vårdcentraler som finns i landsbygdskommuner är vanligtvis belägna i centrala delar av kommunen och har ansvar att erbjuda service till stora områden. För dem som bor i utkanten av landsbygdskommunerna är avstånden även till grundläggande service ofta betydande och har en påtaglig inverkan på vardagen (t.ex. Kullberg m.fl., 2018).

Närhet till service är ett värde som både handlar om bekvämlighet och ekonomi. Avstånd påverkar därmed hur mycket tid och pengar som människor behöver lägga på att ta del av servicen, något som många har ont om. Och ibland kan avstånd vara en fråga om liv eller död, om till exempel människor inte kan få vård i tid. Det fysiska avståndet till servicestället har därför en direkt koppling till människors egenintresse i lokaliseringsfrågor. En rimlig förväntan är att ju längre avstånd människor har till service, desto mer borde de förespråka decentralisering, medan intresset hos människor som bor nära service borde vara att avstå från decentralisering, som potentiellt fördyrar verksamhetens kostnader utan att förbättra situationen för dem.

Att mäta avstånd är på ett sätt väldigt enkelt, men hur människor upplever vad som är ett kort eller långt avstånd är inte lika självklart. Några kilometer till en viss lokal kan upplevas kort för den som bor naturskönt isolerat och har egen bil medan det kan upplevas långt för den som bor i en förort och har dålig tillgång till kollektivtrafik. På samma sätt kan man ha större tolerans för att behöva resa till något som man använder sällan än till en service som man behöver dagligdags.

I den nationella SOM-undersökningen 2022 bad vi människor uppge vilken närhet de upplever att de har till olika sorters service såsom kollektivtrafik, livsmedelsaffär, grundskolor, sjukhus, poliskontor med mera. I figur 4 (nedan) finns en topplista över medborgares upplevda närhet till nio sorters service (medelvärden).

**Figur 4** Upplevd närhet till service – topplista, 2022 (medelvärde 1–7)



**Kommentar:** Frågan lyder 'Runt om i landet varierar tillgången till service. Om du tänker på den plats där du bor, hur upplever du avståndet till följande?' och svaren anges på en skala från 1 'Mycket stort avstånd' till 7 'Mycket litet avstånd'. Antal svar är 1 674–1 748.

**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2022.

Resultaten i figur 4 visar att människors upplevda närhet till service varierar beroende på servicens art. De flesta upplever att de har närmast till grundskola, kollektivtrafik och livsmedelsaffär. Därefter kommer restaurang som serverar alkohol, systembolag och sjukhus. Störst avstånd upplever medborgare att de har till poliskontor, arbetsförmedlingskontor samt högskola/universitet. Fördelningen i upplevd närhet till de olika servicetyperna har en sådan fördelning som man kunde förvänta sig. Det finns också ett förväntat samband mellan dessa svar och var människor bor. Avstånden upplevs generellt som kortare i storstad och längre i glesbygd. En kontrollanalys visar att de svarandes bostadsområde förklarar hela 38 procent av variationen i svaren när vi utgår från ett närhetsindex av de nio delfrågorna (de Fine Licht, Karlsson & Skoog, 2023). Samtidigt finns en påtaglig oförklarad variation som indikerar att frågan om närhet har ett betydande mått av subjektivitet i sig. Det finns till exempel människor som bor i universitetsstäder som tycker de har mycket långt till närmaste högskola/universitet. Vad en person uppfattar vara ett litet eller långt avstånd, bygger således på *både* en objektiv lägesbild *och* på en subjektiv upplevelse eller känsla av avstånd.

### **Ideologi eller avstånd – vad förklarar åsikter om lokalisering?**

Vi övergår nu till frågan om vad som förklarar människors åsikter i lokaliseringsfrågor och i vilken grad åsikterna påverkas av principiella hållningar och var människor bor.



Inbyggt i de flesta frågor om lokalisering av service finns det en principiell spänning mellan centralisering och decentralisering och vi har i tidigare avsnitt redovisat resultaten hur människor ställer sig till två frågor av ideologisk/principiell karaktär: c/d-skalan samt frågan om de som bor glesbygd borde förvänta sig sämre tillgång till service.

Vi har också konstaterat att var service fysiskt lokaliseras går att tolka i termer av positiva eller negativa effekter för närhet och tillgänglighet för olika platser. Om individers egenintresse påverkar deras uppfattning gällande de politiska förslagen innebär det att deras åsikter borde vara kopplade till deras avstånd till service. De som bor perifert, det vill säga i gles-/landsbygd, skulle gynnas av decentralistiska politiska förslag, medan de som bor i centrum skulle gynnas – eller i vart fall inte missgynnas – av centralisering.

Vi analyserar dessa effekter genom multipel OLS-regression. I tabell 1 redovisar vi resultaten i sex modeller med var sin beroende variabel: de två principiella frågorna och sedan de fyra sakfrågorna. För de fyra sakfrågorna ingår de principiella frågorna bland de oberoende variablerna som indikatorer på de svarandes ideologiska position. I modellerna ingår även frågor om närhet till service bland de oberoende variablerna – dels i form av ett närhetsindex till nio sorters service för de två principiella frågorna, dels specifika frågor om upplevd närhet för de fyra typerna av service som sakfrågorna avser (skola, livsmedelsbutik, sjukhus och högskola). Vi har även inkluderat ett antal kontrollvariabler i modellerna om människors sociala bakgrund, bostadsort och vänster-högerideologi. Mer utförligare analyser och fler modeller finns redovisade i kapitlets e-publicerade tabellbilaga (de Fine Licht, Karlsson & Skoog, 2023).

Ett huvudresultat i analysen är att frågorna om upplevd närhet till service nästan helt saknar betydelse för att förklara åsikter om lokalisering. Ett undantag är en svag effekt som indikerar att människor som har närmare till service i högre grad instämmer i att människor som väljer att bo i glesbygd får finna sig i sämre service-tillgång. Vi ser också en svag effekt av närhet till universitet som går på tvärs mot förväntningarna: det är människor som bor nära en högskola som är mer negativa till att centralisera högre utbildning och forskning. En kontrollanalys indikerar dock att det främst är de som bor nära små högskolor som riskerar att centraliseras som har denna åsikt, och under kontroll för det försvinner effekten. Vi kan också notera två svaga effekter av bostadsort: människor som bor på landsbygden är något mer decentralistiska på c/d-skalan, och något mer positiva till att stötta livsmedelsbutiker i glesbygd ekonomiskt. Men sammantaget måste slutsatsen bli att frågorna om avstånd och bostadsort har anmärkningsvärt låg förklaringskraft i sammanhanget. Den enskilda faktor som på förhand framstod som en självskriven indikator för egenintresse i lokaliseringsfrågor har nästan ingen effekt alls.<sup>2</sup>

**Tabell 1 Förklaringar till åsikter i lokaliseringsfrågor, 2022 (OLS-regression, omkodade b-värden)**

Beroende variabler:	C/d-skalan	Sämre service i glesbygd	Bevara glesbygds-skolor	Stöd till livsmedels-butiker	Stor-sjukhus	Stor-universitet.
<b>Bakgrundsvariabler</b>						
Ålder: -30	e.s.	+8**	e.s.	e.s.	-5*	-7**
Ålder: 65+	e.s.	e.s.	e.s.	+4*	+5**	+9***
Kön: Kvinna	e.s.	-10***	+2*	+4***	e.s.	e.s.
Inkomst: Låg	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.
Inkomst: Hög	e.s.	+5**	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.
Utbildning: Hög	e.s.	+4*	-3**	-5***	e.s.	e.s.
Ursprung: Uppväxt i utlandet	e.s.	e.s.	-5**	e.s.	e.s.	e.s.
Religiositet: Bönfrekvens	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.
Politiskt intresse	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.	+6*	e.s.
Litar på andra	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.
<b>Bostadsort</b>						
Bostad: Landsbygd	+3*	e.s.	e.s.	+3*	e.s.	e.s.
Bostad: Storstad	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.	e.s.
Närhetsupplevelse						
Närhetsindex (9 typer)	e.s.	+8*	–	–	–	–
Närhet: grundskola	–	–	e.s.	–	–	–
Närhet: livsmedelsaffär	–	–	–	e.s.	–	–
Närhet: Sjukhus	–	–	–	–	e.s.	–
Närhet: Högskola	–	–	–	–	–	-5*
<b>Ideologi</b>						
Vänster-höger	e.s.	e.s.	e.s.	-6*	e.s.	+11**
C/d-skalan	–	-18***	+5*	e.s.	-12***	-9**
Sämre tillgänglighet i glesbygd	–	–	-12***	-18***	+15***	e.s.
Konstant	59***	53***	91***	87***	53***	54***
Just R <sup>2</sup>	0,02	0,08	0,08	0,13	0,07	0,08

**Kommentar:** Tabellen visar sex OLS-regressionsmodeller där de sex frågor som listas i kolumnrubrikerna är beroende variabler: C/d-skalan avser en skala från 0 "klart för centralisering" till 100 "klart för decentralisering [av offentlig service]"; "Sämre service i glesbygd" avser en skala från 0 "instämmer inte alls" till 100 "instämmer helt [i att de som väljer att bo i glesbygd/mindre orter får vara beredda på sämre tillgång till service]"; de fyra följande frågorna avser en skala från 0 "mycket dåligt" till 100 "mycket bra förslag" att: "bevara skolor i glesbygd/mindre orter", "införa ekonomiskt stöd för livsmedelsbutiker i glesbygd", "koncentrera specialistvård till storsjukhusen" samt "koncentrera forskning och högskoleutbildningen till de stora universiteten". Följande oberoende variabler är dummyvariabler: ålder (kontrollgrupp: 31–64 år), kön (kontrollgrupp: man), inkomst låg/hög (kontrollgrupp: medelhög hushållsinkomst 300 000–800 000 kr), utbildning (kontrollgrupp: ej examen från högskola), ursprung (kontrollgrupp: uppvuxen i Sverige), bostad landsbygd/storstad (kontrollgrupp: större tätort/stad). Följande är kontinuerliga: religiositet

(böfnfrekvens per år), ideologi (femgradig skala, vänster 0–höger 1), närhet till de fyra sorternas (sju gradig skala från 0 ”mycket stort avstånd” till 1 ”mycket litet avstånd”) och där närhetsindexet bygger på medelvärdet av svaret för nio sorters service (se figur 3). I modellerna kontrollerades även för de svarandes partisympati, men eftersom det hade liten till ingen betydelse för modellernas förklaringskraft har partieffekter här utelämnats. Fullständiga modeller finns i tabellbilagan. I modellerna har samtliga beroende variabler kodats om till en skala 0 (min) till 100 (max) och de oberoende kontinuerliga variabelerna till 0 (min) till 1 (max), i modell 2–6 är svaren på de två principfrågorna också omkodade till 0–1. P-värden: \*\*\* <0,001, \*\* <0,01, \* <0,05. Ej signifikanta resultat (e.s.) redovisas ej. Ett talstreck (–) markerar att den oberoende variabeln inte ingått i den aktuella modellen. Antal svar är 1 352–1 389.

**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2022.

Vidare visar resultatet att de ideologiska/principiella hållningarna bidrar med förklaringskraft för åsikter om samtliga lokaliseringsförslag, om än i begränsad utsträckning. För den ideologiska frågan om generell inställning till sämre service i glesbygd, är sambandet starkast med åsikter om stöd till livsmedelsbutiker följt av bevarandet av skolor i glesbygd, två frågor som uttryckligen handlar om service i glesbygd. Men denna principiella hållning har även en signifikant effekt på åsikter om centralisering av specialistsjukvård. Position på c/d-skalan har som förväntat relativt starka negativa effekter på åsikter om centraliseringsförslagen om sjukhus och högskolor, och en positiv (men svag) effekt på decentraliseringsförslaget om skolan. För frågan om livsmedelsbutiker finns inga effekter av c/d-skalan. I sammanhanget ska också nämnas modesta ideologiska effekter av vänster–högerposition: människor som står till höger är mer positiva till centralisering av högskolor och mindre positiva till att stödja livsmedelsbutiker i glesbygd ekonomiskt. Sammantaget är dock en stor del av variationen i människors uppfattningar fortfarande oförklarad. Hur man ställer sig till förslag om lokalisering av service kan således inte på något enkelt sätt förklaras med vare sig egenintresse i form av upplevt avstånd till service, eller med ideologiska eller principiella hållningar.

### Principer snarare än egenintresse

Att ”hela landet ska leva” är en ambition som ofta uttrycks av aktörer från båda sidor av det politiska spektrumet. När offentlig service försvinner från människors lokalsamhälle, oavsett om detta är genuin glesbygd eller det lokala förortstorget, blir effekterna kännbara för de berörda. Inte sällan anordnas demonstrationer och namninsamlingar i protest. Samtidigt är det tydligt att det finns en uppfattning om att all service inte kan finnas överallt i samma utsträckning och att centralisering i vissa fall kan bidra till ökad kvalitet.

Vad som förklarar hur människor ställer sig i frågor som rör lokalisering av service har dock visat sig vara förvånansvärt svårt att svara på. Det är ingen tvekan om att detta är frågor som engagerar och där det finns variation i åsikterna, men varken det egna upplevda avståndet till service eller ideologiska positioner förklarar så mycket som man kanske hade kunnat tro. I jämförelsen mellan intresserelaterade

faktorer (baserat på bostadsort och upplevd närhet till service) och ideologiska sådana (baserat på position på vänster-högerskalan, c/d-skalan och åsikter om sämre service i glesbygd) är det ingen tvekan om att det är de ideologiska faktorerna som har större förklaringskraft. Tolkningen måste därmed bli att åsikter i lokaliseringsfrågor delvis är formade av principer, men endast i liten grad drivna av snävt egenintresse. Samtidigt är inte heller de ideologiska förklaringarna särskilt starka. Trots att det finns spridning i åsikterna har vi endast till en liten del lyckats förklara variationen. Det tycks alltså som att frågor som rör lokalisering av service följer delvis andra mönster än de vi skulle kunna förvänta oss. Komplexiteten understryker att lokaliseringsspolitiken är en av politikernas svåraste frågor att lösa.

Avsaknaden av förklaringskraft kan eventuellt bero på trubbiga formuleringar i frågeinstrumenten. En aspekt att bära i minnet är att närhet och avstånd som intresseindikator är komplex: vissa av dem som idag bor nära service är de som har mest att förlora på centralisering, medan de som har långt till service inte drabbas lika hårt om den flyttas ännu längre bort. Kanske skulle vi också behöva ställa mer specifika frågor om den lokala kontexten för att skapa indikatorer som bättre fångar människors intressen, eller så hade sakfrågorna kunnat vara tydligare i att de handlar om avvägningar mellan olika värden. Det är lätt att vara för något så länge inte kostnaden framgår. Men möjligen handlar det även om att lokaliseringsproblematiken är en genuin ”det beror på”-fråga, där så väl den personliga erfarenheten som identiteten måste vägas in för att förstå människors bevekelsegrunder. Den som själv har varit med om att service begränsats eller tagits bort kanske resonerar annorlunda än den som betraktar frågan som hypotetisk. De som av det ena eller andra skälet upplever sig som en tydlig del av samhället kanske uppfattar frågorna annorlunda än de som av någon anledning känner sig sviken av samhället. Oavsett är det tydligt är att det finns ett stort behov av vidare forskning på området.

Frågorna om var service ska finnas och i vilken form den ska erbjudas kommer sannolikt att öka ytterligare i aktualitet under de kommande åren. Ekonomiskt svårare tider är att vänta i den offentliga sektorn till följd av bland annat stigande priser på energi och livsmedel, ökade krav på klimatomställning, en åldrande befolkning och stora renoveringsbehov. Vi kommer sannolikt att behöva vänja oss vid diskussioner om ekonomiska prioriteringar och behov av nya lösningar, där argument om stordriftsfördelar i form av centralisering av service eller omställning till service baserad på AI och digitalisering lär finnas med. De omfattande framtidsutmaningarna kommer att framtvinga många svåra beslut, där stora samhällsgrupper kommer att få uppleva försämringar. För att dessa lösningar ska få demokratisk legitimitet krävs att vi förstår mer om de värdekonflikter om jämlikhet och servicekvalitet som finns inbyggda i lokaliseringsspolitiken och hur den allmänna opinionen i dessa frågor formas.

## Noter

- <sup>1</sup> Kapitlet är en rapport från projektet *Lokaliseringsutmaningen – jämlik offentlig service och demokratisk styrning i hela Sverige* som finansieras av FORMAS (dnr 2021-02229).
- <sup>2</sup> Frågorna om avstånd har formulerats i samarbete med projektet *Alkoholopinionen och de politiska styrmedlen* som finansieras av SRA. I ett kapitel i denna volym rapporteras resultat från detta projekt, där en liten men signifikant effekt av närhet till Systembolag påverkar åsikter om huruvida alkohol borde få säljas i livsmedelsbutiker (Karlsson, Holmberg & Weibull, 2023).

## Referenser

- Agnew, John A. (1987). *Place and politics. The geographical mediation of state and society*. London: Routledge.
- Agnew, John A. (2002). *Place and politics in modern Italy*. Chicago: University of Chicago press.
- Auerbach, Kiran, Dahl, Soran H., Eidheim, Mata R. & Anne Lise Fimreite (2022). Geografisk bevissthet hos velgere, lokalpolitikere og forvaltningsansatte. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (4): 158–177.
- Berg, Jessica & Jonas Ihlström (2019). The importance of public transport for mobility and everyday activities among rural residents. *Social Sciences*, 8(2): 58.
- de Fine Licht, Jenny & Peter Esaiasson (2023). Att hantera svåra beslut – ett nödvändigt ont i den representativa demokratin. I Bo Per Larsson (red), *Hot mot det demokratiska samhället*. Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.
- de Fine Licht, Jenny, Karlsson, David & Louise Skoog (2023). *Här, där eller överallt? – Tabellbilaga*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Erlingsson, Gissur Ó, Öhrvall, Richard, Wallman Lundåsen, Susanne & Arvid Zerne (2021). *Centrum mot periferi? Om missnöje och framtidstro i Sveriges olika landsdelar*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet.
- Jacobs, Nicholas, & B. Kal Munis (2022). Place-Based Resentment in Contemporary US Elections: The Individual Sources of America's Urban-Rural Divide. *Political Research Quarterly*, 10659129221124864.
- Johnston, Ron & Charles Pattie (2006). *Putting voters in their place: geography and elections in Great Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Karlsson, David (2012). Centrum och periferi i omvalet – regionpolitikens geografiska dimension. I Linda Berg & Henrik Oscarsson (red), *Omstritt omval*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Karlsson, David (2022a). Svenska politikernas syn på kommunalt självstyre, likvärdighet och decentralisering av service. I Bo Per Larsson (red), *Självstyrelse – värd att värna?* Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.

- Karlsson, David (2022b). Lokalisering av service – ideologi och egenintresse. I Patrik Öhberg, Henrik Oscarsson, & Jakob Ahlbom (red), *Folkviljans förverkligare*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Karlsson, David & Louise Skoog (2023). *Lokalisering av offentlig service som politikområde – partipolitiska åsiktskonflikter i svenska kommuner*. School of Public Administration Working Paper Series 36. Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Karlsson, David, Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2023). Svenska folket tycker om Systembolaget. I Ulrika Andersson, Patrik Öhberg, Anders Carlander, Johan Martinsson & Nora Theorin (red), *Ovisshetens tid*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Kullberg, Linn, Blomqvist, Paula & Ulrika Winblad (2018). Market-orienting reforms in rural health care in Sweden: how can equity in access be preserved? *International journal for equity in health*, 17: 123.
- Larsson Taghizadeh, Jonas (2016). *Power from Below? The Impact of Protests and Lobbying on School Closures in Sweden*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lipset, Seymour M. & Stein Rokkan (1967). Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction. I Seymour M. Lipset & Stein Rokkan (red), *Party systems and voter alignments* (s. 1–64). New York: Free Press.
- Lundgren, Mats, & Ina von Schantz Lundgren (2016). När byns skola lades ned – En fallstudie av en konfliktfylld nedläggningsprocess. *Nordic Studies in Education*, 36(4): 251–265.
- Mörk, Eva, Erlingsson, Gissur Ó. & Lovisa Persson (2019). *Kommunernas framtid*. Stockholm: SNS.
- Pollitt, Christopher (2012). *New perspectives on public services: place and technology*. Oxford: Oxford University Press.
- Skoog, Louise (2019). *Political conflict – Dissent and antagonism among political parties in local government*. Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Skoog, Louise & David Karlsson (2018). Causes of party conflicts in local politics. *Politics*, 38(2): 182–196.
- Syssner, Josefina (2020). *Pathways to demographic adaption. Perspectives on policy and planning in depopulating areas in Northern Europe*. Cham: Springer.
- Tillväxtverket (2021). *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2021*. Rapportnummer: 0369.
- Wänström, Johan (2013). *Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser. Förut-sättningar för medborgardialoger i en känsloladdad fråga*. NatKom Rapport 15: Göteborg.