

Umeå Universitet

Statsvetenskapliga institutionen

DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN

En kvalitativ idéanalys om riksdagspartiers syn på skolan och kommuners mottagande av nyanlända

Uppsats för C-seminariet i Statsvetenskap

Vårterminen 2016

Terese Ahlin

Sammanfattning

En kvalitativ idéanalys som undersöker tre riksdagspartiers syn på kommunala självstyrelsen och huruvida deras synsätt skiljer sig inom olika policyområden. De tre riksdagspartierna som studeras är Centerpartiet, Folkpartiet och Vänsterpartiet och de två policyområdena är den kommunalstyrda skolan och kommuners mottagande av nyanlända. Studiens teoretiska utgångspunkt utgår ifrån Urban Strandbergs teoretiska begreppsapparat, som bygger på idéer om kommuners grundkaraktär, styrelse och förvaltning. Materialet är hämtat från riksdagspartiernas politiska skrifter i form av partiprogram, valmanifest, idéprogram som behandlar skolpolitik och kommuners mottagande av nyanlända samt partimotioner. Samtligt material är hämtat från år 2013 – 2014. Studiens resultat visar på att vissa idéer dominerar mer än andra och att det går att urskilja en del skillnader i riksdagspartiernas synsätt på kommunala självstyrelsen inom olika policyområden.

Innehållsförteckning

Figurförteckning	3
Inledning	4
Syfte och frågeställningar	5
Avgränsningar	5
Disposition.....	6
Teoretisk utgångspunkt	6
Tidigare forskning	6
Idéer om kommunal självstyrelse	8
Idéer om kommuners grundkaraktär	9
Idéer om kommuners styrelse	10
Idéer om kommuners förvaltning.....	11
Tre kommunideologier	12
Operationalisering	14
Metod och material	15
Kvalitativ idéanalys	15
Val av fall	16
Empiriskt material	17
Validitet och reliabilitet	19
Bakgrund	20
Den kommunala självstyrelsen i Regeringsformen	20
Den kommunalstyrda skolan	21
Kommuners mottagande av nyanlända.....	22
Empirisk analys	23
Centerpartiet	23
Den kommunalstyrda skolan.....	23
Kommuners mottagande av nyanlända	25
Folkpartiet.....	27
Den kommunalstyrda skolan.....	27
Kommuners mottagande av nyanlända	29
Vänsterpartiet.....	30
Den kommunalstyrda skolan.....	30
Kommuners mottagande av nyanlända	31
Avslutning	33
Slutsatser.....	33

Avslutande diskussion	35
Källförteckning	37

Figurförteckning

Figur 1	10
Figur 2	11
Figur 3	12

Inledning

Efter grundlagsreformen år 1974 utgör den kommunala självstyrelsen en av grundpelarna för det svenska styrelseskicket och är en konstitutionell angelägenhet som ska tillämpas i rättslig mening.¹ Den kommunala självstyrelsen är utformat som en politisk fråga som ska stadgas av riksdagsmajoritet. Syftet med att lämna den kommunala självstyrelsen som en öppen fråga syftar till att det bör skifta i takt med samhällsutvecklingen.² Det kan därmed uppstå otydligheter om i vilken utsträckning den kommunala självstyrelsen ska få verka, vilket innebär att det är en pågående dragkamp mellan stat och kommun. Det finns dessutom varierande synsätt mellan politiska partier och ideologier, vilket gör att självstyrelsens utformning ständigt är en omdebatterad fråga inom politiken.³

På senare år har politiska frågor om den kommunala självstyrelsen diskuterats. År 2011 tillsatte regeringen en utredning om kommunaliseringen av skolan som genomfördes på 1990-talet. Utredningen kom fram till att staten inte kan frångå sin plikt att styra skolan, även om verksamheten ska ses som en kommunal angelägenhet.⁴ Detta är ett av flera exempel där en konflikt mellan kommunala och nationella intressen har identifierats i svensk politik. Enligt Sveriges kommuner och landsting (SKL) ligger det till statens intresse att kommuner förverkligar politiska beslut i form av nationella värden, vilket bland annat bygger på demokrati och likvärdighet.⁵

Den kommunala självstyrelsen har fortsatt vara en omdebatterad fråga inom flera policyområden. Inför valet 2014 uttryckte bland annat Folkpartiet⁶ och Vänsterpartiet att skolan bör förstatligas, vilket är ett av flera exempel där riksdagspartierna förespråkar en statlig agenda.⁷ Med de moderna kommuner som finns idag utgör den kommunala självstyrelsen en demokratisk princip, vilket syftar till att medborgarna har inflytande över politiska beslut.⁸ Jon Pierre menar på att den kommunala självstyrelsen på sätt och vis kan ses som ett idealiserat

¹ Gustafsson, Agne. *Kommunal självstyrelse*. 7 uppl. Stockholm: SNS Förlag. (1996). s. 75 - 76

² Strandberg, Urban. *Kommunala självstyrelsen*. Ur Mattson, Ingvar, Petersson, Olof (red.). *Svensk författningsspolitik*. 3 uppl. Stockholm: SNS Förlag. (2011). s. 199

³ Pierre, Jon. *Regeringen styr riket? Governance-problematikens huvuddrag*. Ur Rothstein, Bo (red.). *Politik som organisation*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur. (2014). s. 248 - 250

⁴ SOU 2014/5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. s. 365 - 366

⁵ Sveriges kommuner och landsting. *Positionsdokument om statens styrning av kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. (2006). s. 7

⁶ Folkpartiet bytte namn till Liberalerna under hösten 2015, men på grund av att studien kommer att undersöka riksdagspartiet under tidsperioden 2013 – 2014 när de fortfarande hette Folkpartiet så kommer partiet att benämnas som Folkpartiet i studien.

⁷ Rosén, Hans. *Det vill partierna med skolan*. Dagens Nyheter. (2013-12-04).

<http://www.dn.se/nyheter/sverige/det-vill-partierna-med-skolan/> (Hämtad 2015-05-24)

⁸ Gustafsson, Agne. (1996). s. 11

styrelseskick och att det är svårt att hitta motståndare till att medborgare ska ha inflytande i politiken.⁹ Riksdagspartiers syn på den kommunala självstyrelsen kan utmynnas i förtroendet de har för staten och till individen, men även hur de ser på kommunal marknadsorientering som ett verktyg för att fördela offentliga resurser.¹⁰

I samma anda som Folkpartiet driver frågan om att förstatliga skolan, liksom Vänsterpartiet, så skiljer sig riksdagspartierna åt i frågan om kommuners mottagande av nyanlända. I sin avhandling undersöker Urban Strandberg riksdagspartiers idéer om den kommunala självstyrelsen i sin helhet och visar på att riksdagspartiers syn på kommunal självstyrelse förändrats över tid beroende på samhällsutvecklingen.¹¹ Vad som väcker intresse för denna studie är hur riksdagspartier ser på den kommunala självstyrelsen när politiken sker i praktisk mening, det vill säga om riksdagspartierna har ett konsekvent synsätt eller om politiken har en mer pragmatisk grund där synen på kommunala självstyrelsen skiljer sig inom olika policyområden.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att kartlägga tre riksdagspartiers syn på den kommunala självstyrelsen, med avsikt att undersöka om deras syn skiljer sig mellan olika policyområden.

- 1. Vilka idéer lyfter riksdagspartierna fram om den kommunala självstyrelsen inom respektive policyområde?*
- 2. Hur, om något, skiljer sig riksdagspartiernas syn på den kommunala självstyrelsen mellan olika policyområden?*

Avgränsningar

I denna studie kommer inte alla riksdagspartier att studeras, utan enbart Centerpartiet, Folkpartiet och Vänsterpartiet. Denna avgränsning har varit nödvändig för studiens omfattning. Dessutom kommer endast två policyområden att studeras, den kommunalstyrda skolan och kommuners mottagande av nyanlända, vilket är en avgränsning som också är nödvändig för

⁹ Pierre, Jon. (2014). s. 248

¹⁰ Ibid. s. 248 - 249

¹¹ Strandberg, Urban. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962 – 1994*. Diss. Göteborgs Universitet. Hedemora: Gidlunds Förlag. (1998). s. 8

studiens omfattning. Studiens tidsperiod har avgränsats till år 2013 – 2014, en avgränsning som baseras på när riksdagspartiernas partistämmor har ägt rum samt när valda policyområden har diskuterats i motioner i Riksdagen. Det har varit nödvändigt att göra denna avgränsning eftersom det politiska läget i frågan om kommuners mottagande av nyanlända flyktingar har skiftat drastiskt hos flera av riksdagspartierna under den senaste tiden, däribland Folkpartiet under hösten 2015.¹²

Disposition

Uppsatsen består av sex delar. Första delen består av en inledning som presenterar ämnet i form av en problemformulering, syfte, frågeställningar och avgränsningar. Den andra delen består av den teoretiska utgångspunkten där tidigare forskning presenteras till följd av Urban Strandbergs begreppsapparat. Den tredje delen består av metod och material, där val av metod och material redogörs och kritiserar. Den fjärde delen består av en bakgrund till det empiriska materialet. Den femte delen redogör den empiriska analysen. Slutligen den sjätte delen är en avslutning som besvarar frågeställningar, diskuterar resultat samt förslag för fortsatt forskning.

Teoretisk utgångspunkt

Detta avsnitt inleds med en redogörelse av tidigare forskning om debatten om kommunala självstyrelsen. Därefter presenteras Urban Strandbergs teoretiska ingång på idédebatten om den kommunala självstyrelsen som består av tre centrala delar. Detta följs upp med en redogörelse av Strandbergs slutsatser samt en operationaliseringen som beskriver hur det teoretiska ramverket kommer att tillämpas i studien.

Tidigare forskning

Enligt Urban Strandberg har teorier om ideologiska skiljelinjer gällande den kommunala självstyrelsen varit relativt bristfällig och enbart ett fåtal studier har gjorts.¹³ Hans G. Andersson har problematiserat forskning om debatten om den kommunala självstyrelsen och hävdar att en ideologisk ingång på området riskerar att overrideologisera debatten.¹⁴ Även om en del

¹² Folkpartiet. *Alla kommuner måste ta ansvar för flyktingar*. (2015-09-10) <http://www.folkpartiet.se/jans-nyhetsbrev/alla-kommuner-maste-ta-ansvar-for-flyktingar-2/> (Hämtad 2016-05-24)

¹³ Strandberg, Urban. (1998). s. 5

¹⁴ Andersson, G. Hans. *Kommunideologin*. Ur Wallin, Gunnar, Andersson, G. Hans, Andréén, Nils (red.). *Kommunerna i förvandling*. 3 uppl. Stockholm: Almqvist & Wiksell. (1973). s. 217 - 218

skiljelinjer som tas upp i debatten kan förklaras genom ideologi, handlar det snarare om oklarheter av begreppet kommunala självstyrelsen. Andersson hävdar att skiljelinjerna främst handlar om interna och externa demokrativärden, där interna demokrativärden syftar till huruvida kommunerna styrs i demokratisk mening. Externa demokrativärden ser kommunerna som en del i det politiska systemet och huruvida det är möjligt med kommunal självstyrelse utan att likvärdigheten går förlorad.¹⁵

Per Molander menar på att argument för kommunal självstyrelse främst handlar om frihet, gemenskap och demokratiska värderingar.¹⁶ Kommunal frihet kan förvisso betraktas som mindre frihetsinskränkande än att vara inordnad i en stat, men det finns även exempel på att mindre kommunenheter kan anses vara mer frihetskränkande än större kommuner. Ett andra argument för kommunal självstyrelse är gemenskap och närhet, varav många argumenterar för att kommunal självständighet är en viktig faktor för politisk gemenskap. Ett tredje argument som lyfts fram är den demokratiska infrastrukturen, vilket avser att makt som sprids ut öppnar upp möjligheten för fler att engagera sig i politiken. Det innebär att medborgarna ska ges möjlighet att delta, vilket inte kan tas för givet.¹⁷

Molander diskuterar även vikten av likvärdig offentlig service som en grundläggande värdering för välfärdsstaten.¹⁸ Eftersom kommuner har olika förutsättningar finns det olika tekniker för att uppnå likvärdighet. Det svenska systemet avser att jämna ut finansiella variationer då kommuner uppvisar skillnader i skatteunderlag samt demografiska faktorer, exempelvis hur stor efterfrågan av offentliga tjänster är i respektive kommun.¹⁹ Samspelet mellan kommunal självstyrelse och likvärdig service hamnar många gånger i konflikt, där kommunal självstyrelse ofta används som argument för att inte inskränka på den personliga friheten. I konflikt mot den personliga friheten ställs likvärdigheten, som i vissa argument kan komma att inskränka på den kommunala självstyrelsen.²⁰

Sedan grundlagsreformen år 1974 ska kommunala självstyrelsen ses som en konstitutionell angelägenhet.²¹ David Feltenius diskuterar huruvida kommunala självstyrelsen i författningsspolitiken enbart är en angelägenhet för riksdagspartier eller om subnationella

¹⁵ Andersson, G. Hans. (1973). s. 217 - 218

¹⁶ Molander, Per. *Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet*. I Molander, Per, Stigmark, Kerstin. *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond. (2005) s. 11 - 13

¹⁷ Ibid. s. 13

¹⁸ Ibid. s. 14

¹⁹ Ibid. s. 14 - 15

²⁰ Ibid. s. 18

²¹ Gustafsson, Agne. (1996). s. 75 - 76

aktörer kan ha ett inflytande i beslutsprocessen.²² Med tanke på hur samhället har förändrats de senaste decennierna, bland annat Sveriges medlemskap i EU år 1995, så har statens maktförhållanden förändrats, där makten har skiftat både upp till EU, men även nedåt till subnationella nivåer. Denna maktförskjutning kallas flernivåstyre. Feltenius avser att undersöka hur SKL haft inflytande i grundlagsutredningen 2011.²³

De slutsatser som dras är att mycket tyder på att SKL har haft inflytande över beslutsprocessen, vilket innebär att synen på att författningspolitiken enbart skulle vara en angelägenhet för riksdagspartier kan behöva ses över. Att SKL således är sammansatt av partier diskuteras ytterligare då undersökningen även visar på att partiets åsikter snarare framförs av SKL än representanterna i utredningen. Feltenius menar att om det finns splittringar inom partierna mellan olika nivåer så kan det skapa konflikter mellan nivåerna, vilket på lång sikt kan leda till att det kommunala sambandet kan behövas ses över ytterligare.²⁴

Idéer om kommunal självstyrelse

Urban Strandberg menar på att det finns en idépolitisk debatt, men att studier om partiets idéer om kommuners funktion och utformning är ganska bristfällig. Det är viktigt att ha i åtanke att riksdagspartiers idévärldar inte utgör en fullständig bild av politiken och det finns inget heller som garanterar att riksdagspartierna kommer att agera utifrån sina idévärldar. Däremot kan idéer förklara varför riksdagspartier agerar som de gör, vilket utgör en väsentlig del för att förstå den politiska processen.²⁵ Den kommunala självstyrelsen har varit en politisk angelägenhet sedan mitten på 1800-talet, varav debatten skruvades upp efter grundlagsreformen år 1974.²⁶ Eftersom den kommunala självstyrelsen snarare utgörs av flexibilitet än kontroll så är det väsentligt att undersöka riksdagspartiers syn på den kommunala självstyrelsen, samt se om riksdagspartiernas syn skiljer sig inom olika policyområden.

I sin avhandling utarbetar Urban Strandberg en teoretisk ingång på den kommunala självstyrelsen genom tre olika delar, kommuners grundkaraktär, styrelse och förvaltning.²⁷ Resultaten visar på att riksdagspartier har haft skilda uppfattningar om den kommunala

²² Feltenius, David. *En ren partiangelägenhet? Om regionala och lokala intressen i författningspolitiken*. Statsvetenskaplig tidsskrift. Vol 113. Nr 3. (2011): 291 – 312. s. 292

²³ Ibid. s. 292 - 293

²⁴ Ibid. s. 308 - 309

²⁵ Strandberg, Urban. (1998). s. 4

²⁶ Ibid. s. 199

²⁷ Ibid. s. 46 - 47

självstyrelsen som politisk basorganisation under tidsperioden 1962 – 1994, samt att riksdagspartiernas syn på kommunal självstyrelse har förändrats över tid.²⁸ I sin avhandling har Strandberg delat upp den studerade tidsperioden i tre delar eftersom olika decennier präglas av olika reformer och därmed har vissa idéer dominerat mer än andra, vilket påverkar riksdagspartiernas syn på den kommunala självstyrelsen.²⁹

Idéer om kommuners grundkaraktär

Idéer om kommuners grundkaraktär syftar till hur riksdagspartier anser att den kommunala självstyrelsen ska vara utformat, vilket Strandberg bryter ner till två dimensioner, *samhällssyn* och *kommunens relation till statsmakten*.³⁰ Samhällssyn syftar till hur man ser på kommuner, vilket antingen kan ses som en organisk sammanslutning som är given av naturen alternativt en socialt konstruerad sammansättning. Relation till statsmakten syftar till om kommuner ska vara självständiga eller om de ska vara bundna till statsmakten.³¹ Idéer om kommuners grundkaraktär kan förstås utifrån två dimensioner, organisk eller mekanisk samhällssyn och självständighet eller statsbundenhet i synen på relationen till staten.³²

För att kartlägga detta har Strandberg identifierat fyra kommunideologier som kan placeras i denna tvådimensionella begreppsapparat. *Idéer om gemenskapskommunen* bygger på att kommuner är organiskt sammansatta. Denna sammansättning är naturlig där människor har gått samman i en social gemenskap och är självständiga från staten.³³ *Idéer om kontraktskommunen* är en mekanisk och rationell sammansättning som bygger på en politisk självständighet från staten med sina grundidéer hämtade från den självständiga individen.³⁴ *Idéer om statsorganismkommunen* har en organisk grundkaraktär som bygger på en ordnad hierarki, där kommunen är statsbunden och har som uppgift att förverkliga de politiska beslut som tas av statsmakten.³⁵ *Idéer om förvaltningskommunen* påminner om statsorganismkommunen, men har en mekanisk samhällssyn i form av mer demokratiska värderingar. Förvaltningskommunen anser att samhället är mekaniskt och rationellt konstruerat och

²⁸ Strandberg, Urban. (1998). s. 366 - 367

²⁹ Ibid. s. 8 - 9

³⁰ Ibid. s. 11

³¹ Ibid. s. 11

³² Ibid. s. 25

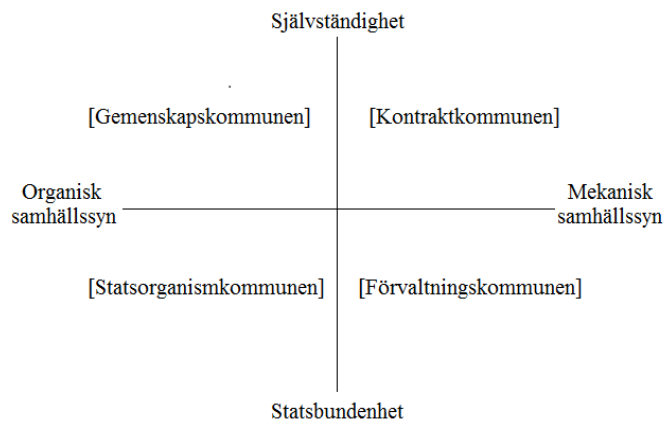
³³ Ibid. s. 11 - 12

³⁴ Ibid. s. 13 - 14

³⁵ Ibid. s. 20 - 21

förespråkar demokrati på en statlig nivå för att undvika att kommunala variationer förekommer.³⁶

Figur 1



37

Idéer om kommuners styrelse

Idéer om styrelse grundar sig i hur den politiska styrelsen ska vara utformad och vad de har för uppgifter. Strandberg diskuterar kommuners styrelse genom två dimensioner, *kommunmedborgarens roll i styrelsen* och *styrelsens spelplan*. Kommunmedborgarnas roll i styrelsen syftar till huruvida medborgarna ska vara direkt deltagande i styrelsen eller om den bör vara indirekt i form av representation. Styrelsens spelplan omfattar vad kommunens styrelse ska fatta beslut om, det vill säga om spelplanen ska vara begränsad eller omfattande.³⁸

Medborgarnas direkta deltagande innefattar att medborgarnas kunskaper ökar och garanterar demokratiska värderingar i samhället. Det syftar till ett individuellt förverkligande för medborgarna där de får ha inflytande över politiken.³⁹ *Den representativa styrelsen* avser att de folkvalda konkurrerar om medborgarnas stöd för att i praktisk mening kunna förverkliga demokratiska värderingar. Pluralismen i en demokratisk styrelse skulle fungera som en garanti mot populism.⁴⁰ *Den begränsade spelplanen* innefattar de som förespråkar en stor offentlig sektor och menar på att politisering är en åtgärd för att värna om demokratiska värderingar. De som däremot förespråkar *den omfattande spelplanen* har en mer individualistisk demokratisyn

³⁶ Strandberg, Urban. (1998). s. 22

³⁷ Ibid. s. 26

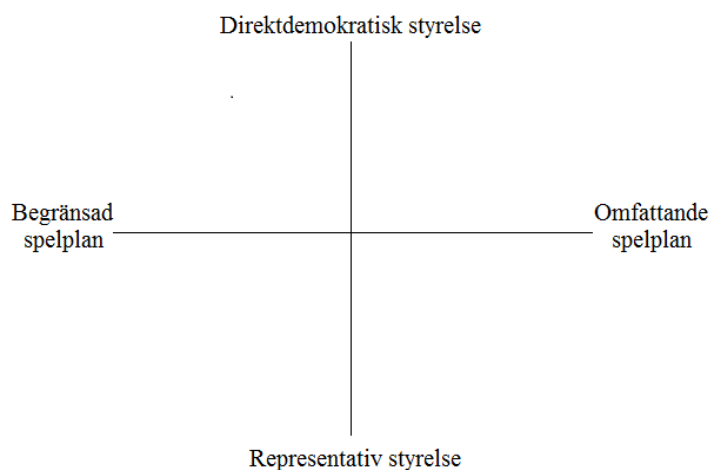
³⁸ Ibid. s. 27 - 28

³⁹ Ibid. s. 31 - 33

⁴⁰ Ibid. s. 33 - 34

och anser att förstatligande av policyområden kan leda till att den verkliga demokratin förringas.⁴¹

Figur 2



42

Idéer om kommuners förvaltning

Kommuners förvaltning avser att undersöka hur förvaltningen på kommunal nivå ska skötas, vilket har identifierats i två dimensioner. Den första dimensionen avser att studera *förvaltningens kompetensmässiga grund*, det vill säga om den ska utgå från en professionell eller lekmannamässig kompetens. Den andra dimensionen avser *förvaltningens relation till innehållet i politiska beslut* och huruvida förvaltningen ska grunda sig på en positionsbaserad och formell relation alternativt en kännedomsbaserad och substantiell relation. Formell relation innefattar att politiska beslut förvaltas opartiskt och neutralt och substantiell relation innefattar att politiska beslut förvaltas med tjänstemännens kännedom av området, det vill säga att de ges frihet att tillämpa sina egna kunskaper i förvaltningen.⁴³ Fem olika idéer om förvaltningen kommer härmed att redogöras.

Byråkratiförvaltningen syftar till en professionell förvaltning i form av att tjänstemännen opartiskt och neutralt förvaltar politiska beslut. Den hierarkiska ordningen är viktig i samhällets struktur och medborgarnas inflytande är mycket liten.⁴⁴ *Idéer om professionsförvaltningen* bygger på rationalitet och tjänstemännens yrkesmässiga kompetens att implementera styrelsens beslut. Med tanke på tjänstemännens kompetens kan både styrelsen och medborgarna känna ett

⁴¹ Strandberg, Urban. (1998). s. 28 - 29

⁴² Ibid. s. 36

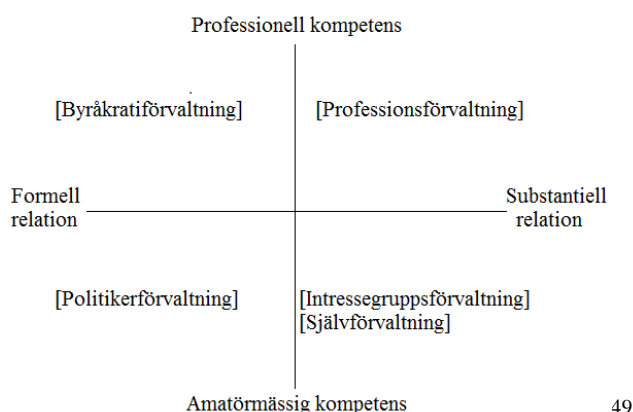
⁴³ Ibid. s. 37

⁴⁴ Ibid. s. 38

starkt förtroende för förvaltningen, det vill säga en lättstyrd förvaltning, där medborgarna inte har inflytande.⁴⁵ *Idéer om intressegruppsförvaltning* innefattar att tjänstemän fattar beslut i styrelsens position, där intressegrupper och medborgare har inflytande i förvaltningsprocessen. Tjänstemännen innehar både en lekmans övertygelse och professionell kompetens.⁴⁶

Idéer om politikerförvaltningen är hämtad från idéer om den representativa styrelsen och syftar till att politiker har befogenhet att både fatta beslut och implementera besluten. Medborgarnas möjlighet att direkt påverka förvaltningen är liten, men anses vara större än både byråkrati-, professions- och intressegruppsförvaltningen då politikerna är direkt valda av medborgarna.⁴⁷ Slutligen finns *idéer om självförvaltningen* vars idéer är hämtade från den direktdemokratiska styrelsen, där medborgarna som berörs av ett beslut är delaktiga i förvaltningen. Medborgarnas deltagande förverkligas genom att göra de delaktiga i den politiska verkligheten.⁴⁸

Figur 3



49

Tre kommunideologier

I sina slutsatser har Strandberg lyckats identifiera tre kommunideologier som baserar sig på riksdagspartiernas syn på kommunala självstyrelsen och är sammankopplat till de tre studerade delarna, det vill säga kommuners grundkaraktär, styrelse och förvaltning. Dessa tre kommunideologier ska inte blandas samman med de kommunideologier som redogjordes under avsnittet om idéer om kommuners grundkaraktär. Den första kommunideologin, och den som har varit mest dominerande under tidsperioden 1962 – 1994, är *servicedemokratin*. Under 1960-

⁴⁵ Strandberg, Urban. (1998). s. 38 - 39

⁴⁶ Ibid. s. 39 - 40

⁴⁷ Ibid. s. 40 - 41

⁴⁸ Ibid. s. 41 - 43

⁴⁹ Ibid. s. 45

talet genomfördes en kommunblocksreform av den socialdemokratiska regeringen, som avsåg att kommuners främsta uppgift var att tillgodose servicevärden för medborgarna. Detta gör kommuner till en viktig del i välfärdsstaten, där servicen ska vara likvärdig i hela landet. Ur medborgarnas perspektiv så har kommunerna ingen politisk funktion, utan dess uppgift är att verkställa beslut som tas på nationell nivå.⁵⁰

I kontrast till servicedemokratien finns det två andra kommunideologier. Den ena är *medborgardemokratien* som avser att kommuner ska ha en politisk funktion, varav kommuner är frivilliga sammanslutningar av fria individer. Kommunmedborgarna är först och främst politiska personer. Medborgarvärden ligger i fokus för medborgardemokratien och att kommuners självständiga beslut är en del av samhällsutvecklingen. Kritiken som man riktar mot servicedemokratien är att dessa idéer har en tendens att tömma kommuner på sin politiska, men framför allt demokratiska funktion.⁵¹

Enligt Strandberg har bland annat Folkpartiet grundat sina argument för den kommunala självstyrelsen utifrån den fria individen, vilket kan kopplas till medborgardemokratien. Dessa argument stämmer överens med kontraktskommunen som fokuserar på individens förverkligande.⁵² De resultat Strandberg presenterar tyder dock på att Folkpartiet har förändrat synsätt över tid inom främst kommuners grundkaraktär och styrelse, men även haft olika inriktningar i sin politik under den studerade tidsperioden.⁵³ Även Vänsterpartiet uttrycker stöd för medborgardemokratiska värderingar under den studerade tidsperioden, vilket är, enligt Strandberg, det riksdagsparti som förvånar mest. Man hade snarare kunnat förvänta sig att de skulle sympatisera med Socialdemokraternas argument om servicevärden.⁵⁴

Likt medborgardemokratien motsätter sig även *gemenskapsdemokratien* fokus på servicevärden. Båda dessa kommunideologier är starka förespråkare av kommunal självständighet. Vad som skiljer kommunideologierna från varandra är gemenskapsdemokratins traditionella synsätt kontra medborgardemokratins moderna synsätt på kommunala självstyrelsen. I gemenskapsdemokratien ses kommuner som sammanslutningar som byggs upp utifrån samhällets karaktär, där gemenskapen är det mest centrala.⁵⁵ Centerpartiet har till en början denna traditionella syn på kommunala självstyrelsen, men under den studerade tidsperioden

⁵⁰ Strandberg, Urban. (1998). s. 370 - 371

⁵¹ Ibid. s. 371 - 372

⁵² Ibid. s. 371 - 373

⁵³ Ibid. s. 368 - 371

⁵⁴ Ibid. s. 373 - 374

⁵⁵ Ibid. s. 372 - 373

lämnar partiet idéer om att kommuner skulle vara en organiskt framvuxen gemenskap och riktar in sig på medborgarvärden istället. Den kommunala självstyrelsen bygger därmed på aktiv medborgare som deltar i den politiska processen.⁵⁶

Operationalisering

För att uppfylla studiens syfte, som är att kartlägga tre riksdagspartiers syn på den kommunala självstyrelsen, med avsikt att undersöka om deras syn skiljer sig mellan olika policyområden så måste Urban Strandbergs begreppsapparat operationaliseras. Begreppsapparaten består av tre centrala delar, kommuners grundkaraktär, styrelse och förvaltning. Varje del har två förgreningar som ställs upp i dimensioner. För att tillämpa dimensionerna på det empiriska materialet ska begrepp preciseras.⁵⁷ Det empiriska materialet ska i deskriptiv mening klassificeras, vilket innebär att ställningstaganden tolkas och systematiseras utifrån Strandbergs teoretiska utgångspunkt för att kartlägga riksdagspartiernas syn på kommunala självstyrelsen mellan olika policyområden.⁵⁸

Eftersom studien inte bygger på att söka efter specifika ord, exempelvis mäta antalet gånger ordet kommunala självstyrelsen nämns, utan snarare söker begreppens innebörd, är det viktigt att definiera begreppen. Det är även väsentligt att undersöka begreppets betydelse och vilken tyngd begreppet har i textsammanhanget.⁵⁹ Exempelvis förespråkar alla tre riksdagspartier likvärdighet inom skolpolitiken, vilket i sin mening har samma definition om att elever ska få samma förutsättningar för en bra utbildning, även om riksdagspartierna vill uppnå det med olika medel. När det handlar om gemensamma begrepp är det viktigt att begreppet förstås utifrån hela textens sammanhang.⁶⁰ När exempelvis Centerpartiet förespråkar likvärdighet finns det en individualistisk syn på att skolan ska se till elevernas behov och förutsättningar för att kunna skapa likvärdighet, vilket bäst verkställs genom en kommunalt styrd skola.⁶¹ I kontrast till Centerpartiet har Vänsterpartiet en kollektivistisk syn på begreppet likvärdighet, vilket

⁵⁶ Strandberg, Urban. (1998). s. 372 - 374

⁵⁷ Beckman, Ludvig. *Grundbok i idéanalys: Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus. (2005). s. 31 - 32

⁵⁸ Esaiasson, Peter. Gilljam, Mikael. Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena. (red.), *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Uppl. 4. Stockholm: Norstedts juridik. (2012). s. 211

⁵⁹ Beckman, Ludvig. (2005). s. 31 - 33

⁶⁰ Esaiasson, Peter. et al. (2012). s. 223

⁶¹ Centerpartiet. Skola. (2014). <https://www.centerpartiet.se/vilka-ar-centerpartiet/skola/> (Hämtad 2016-05-24)

innefattar att skolan ska ha ett statligt huvudmannaskap som garanterar att alla elever får gå i en bra skola.⁶²

Metod och material

I detta avsnitt görs en redogörelse av den kvalitativa idéanalysen och hur frågeställningarna ska besvaras. Detta följs upp av en motivering av de valda fallen. Därefter presenteras det empiriska materialet och en källkritisk diskussion av materialet. Slutligen förs en diskussion om studiens validitet och reliabilitet.

Kvalitativ idéanalys

Enligt Beckman förstås politiska idéer utifrån en större kontext, vilket innebär att budskap måste sättas i ett större sammanhang.⁶³ Det syftar inte enbart till att förstå samhällsutvecklingen för när en text är skriven, utan även vem avsändaren av texten är, vilket kan tas med i större eller mindre utsträckning. Studien avser att studera riksdagspartiers syn på den kommunala självstyrelsen, vilket gör att ett aktörscentrerat angreppssätt är bäst lämpad för studien. Till skillnad från en idécentrerad studie som syftar till att lyfta vilka idéer som tas upp i debatten är en aktörscentrerad studie mer intresserad av aktörerna bakom dessa idéer, vilket gör att studien har en aktörscentrerad utgångspunkt.⁶⁴ En kvalitativ idéanalys är den metod som i störst utsträckning kommer att kunna ta fram svar på mina frågeställningar eftersom den har möjlighet att identifiera riksdagspartiers syn på den kommunala självstyrelsen och förklara eventuella varierande synsätt inom olika policyområden.⁶⁵

Idéanalysen syftar till att klargöra argument och har olika karaktär beroende på vad studien avser att undersöka. Beckman gör en jämförelse mellan funktionella och innehållsliga idéanalysen, varav den förstnämnda avser att studera politiska budskapets relation till motiven i form av idéers ursprung och konsekvenserna de för med sig.⁶⁶ Den innehållsliga idéanalysen lägger fokus på budskapets argument i syfte att studera idéernas hållbarhet och kan även benämnas som idékritik. Den innehållsliga idéanalysen har ett mer beskrivande syfte och den

⁶² Motion 2014/15:138. *En skola att lita på*. s. 4 - 5

⁶³ Beckman, Ludvig. (2005). s. 16

⁶⁴ Ibid. s. 16 - 18

⁶⁵ Bergström, Göran. Boréus, Kristina (red.). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur. (2012). s. 146

⁶⁶ Beckman, Ludvig. (2005). s. 12 -14

funktionella idéanalysen har ett mer förklarande syfte.⁶⁷ Då syftet är att kartlägga tre riksdagspartiers syn på den kommunala självstyrelsen, med avsikt att undersöka om deras syn skiljer sig mellan olika policyområden är en innehållslig idéanalys mest lämplig för denna studie eftersom den syftar till att tydliggöra vad som faktiskt sägs i en debatt. Den innehållsliga idéanalysen har en förmåga att undersöka vilken betydelse idéerna får och om det förekommer motsägelser i olika resonemang.⁶⁸

Den idéanalytiska metoden har två analysverktyg, dimensioner och idealtyper. Idealtyper är en konstruktion av idéer som syftar till att fånga upp väsentliga ståndpunkter. Till skillnad från dimensioner som avser att särskilja delar av argumentationer syftar idealtyper att slå samman argument till en sammanhållen ståndpunkt.⁶⁹ Dimensioner är ett analysverktyg som har stöd i politisk ideologi, vilket öppnar upp möjligheten att identifiera riksdagspartiers syn på den kommunala självstyrelsen och kategorisera dem.⁷⁰ Vilka dimensioner som används är beroende av vad studien avser att analysera, däremot är det viktigt att dimensionerna som används i analysen är uttömmande i den mening att dimensionerna fångar upp all den information som ska analyseras. Dimensioner som inte är uttömmande riskerar att fånga upp samma ställningstaganden, vilket blir problematiskt för studiens resultat, men även förvirrande för läsaren.⁷¹ Dessutom kan riksdagspartiers syn på kommunala självstyrelsen innehålla mycket mer än vad dimensionerna mäter, vilket även det avses problematiskt för studiens resultat, eftersom de då inte fångar upp allt.⁷² Med koppling till Strandbergs teoretiska ståndpunkt kommer studiens analysverktyg utgöras av dimensioner, vilka är direkt hämtade från Strandbergs teoretiska begreppsapparat. Dimensionerna som avser att mäta riksdagspartiers syn på den kommunala självstyrelsen kommer att mätas utifrån idéer om kommuners grundkaraktär, styrelse och förvaltning, vilka redogjordes i teoriavsnittet.

Val av fall

De tre riksdagspartierna som ska studeras är Centerpartiet, Folkpartiet och Vänsterpartiet, och utgör studiens fall. Studien avser att studera riksdagspartiers material för att kartlägga deras syn på den kommunala självstyrelsen. De två valda policyområdena studeras genom

⁶⁷ Beckman, Ludvig. (2005). s. 12 - 14

⁶⁸ Bergström, Göran, Boréus, Kristina. (2012). s. 146 - 147

⁶⁹ Beckman, Ludvig. (2005). s. 27

⁷⁰ Bergström, Göran, Boréus, Kristina. (2012). s. 156 - 157

⁷¹ Beckman, Ludvig. (2005). s. 26 - 27

⁷² Bergström, Göran, Boréus, Kristina. (2012). s. 167

riksdagspartiernas material för att undersöka om deras syn på kommunala självstyrelsen skiljer sig åt mellan olika policyområden. Valet av partier baseras på deras varierade syn på den kommunala självstyrelsen. Centerpartiet har länge varit förespråkare av decentralisering och den kommunala självstyrelsen, vilket lyfts fram i deras partiprogram och gör Centerpartiet till ett väsentligt val för denna studie.⁷³

Folkpartiet valdes på grunder om deras förespråkande om att förstatliga skolan, men de har även haft en restriktiv inställning till en tvingande lagstiftning för kommuner att ta emot nyanlända.⁷⁴ Vänsterpartiet förespråkar också ett förstatligande av skolan, vilket är det tredje riksdagspartiet som ska studeras.⁷⁵ Folkpartiet och Vänsterpartiet representerar väldigt varierade ideologiska synsätt generellt i politiken, vilket bidrar till en spridd och intressant variation för studien. Fördelen med att ha ett varierat urval, det vill säga olika riksdagspartier med varierande syn, är att man får en bredare bild av idéer än om man avgränsar sig till att enbart titta på ett riksdagsparti, alternativt riksdagspartier som har liknande syn på den kommunala självstyrelsen. Nackdelen med att behöva göra ett urval är att alla riksdagspartier inte kommer att studeras, vilket skulle kunna ge en ännu bredare bild av idéer och är en avgränsning som har varit nödvändig för uppsatsens begränsade omfattning.⁷⁶

Empiriskt material

Det empiriska materialet hämtas från riksdagspartiernas politiska skrifter i form av partiprogram, valmanifest och idéprogram som behandlar skolpolitik och kommuners mottagande av nyanlända. Dessutom har partimotioner använts i studien för respektive policyområde. Allt material är hämtat från 2013 – 2014, det vill säga denna tidsperiod som studien avser att studera. De partiprogram som används i denna studie är Centerpartiets partiprogram som antogs mars 2013, Folkpartiets partiprogram som antogs under november 2013 och Vänsterpartiets partiprogram som antogs i januari 2012. Dessa tre partiprogram är fortfarande aktuella för respektive riksdagspartis hemsida, vilket innebär att utgångspunkten är att dess innehåll är giltigt för den tidsperiod som ska studeras. Utöver partiprogram har valmanifest från 2014 från respektive riksdagsparti samlats in, vilket innefattar Centerpartiets

⁷³ Centerpartiet. *En hållbar framtid – våra idéer gör skillnad*. (2013). <https://www.centerpartiet.se/wp-content/uploads/2014/03/En-ha%CC%8Allbar-framtid-Centerpartiets-ide%CC%81program-mars-2013.pdf> (Hämtad 2016-05-24)

⁷⁴ Folkpartiet. *Frihet i globaliseringens tid*. (2013). http://www.folkpartiet.se/wp-content/uploads/2015/06/Partiprogram_FP.pdf (Hämtad 2016-05-25)

⁷⁵ Motion 2014/15:138. *En skola att lita på*. s. 4

⁷⁶ Esaiasson, Peter. et.al. (2012). s. 161 - 163

Sveriges behöver närodlat politik, Folkpartiets Rösta för skolan, samt Vänsterpartiets Vänsterpartiets valplattform för riksdagsvalet 2014.

Syftet med att använda partiprogram och valmanifest som empiriskt material är för att partiernas mål och önsknings är preciserade. En nackdel med framför allt partiprogram och valmanifest är att de kan vara alldeles för allmängiltiga i sina resonemang och riskerar att inte fånga upp specifika policyområden, utan istället är utformade för att skapa en enhetlig helhetsbild över sin politik. Därmed har det varit relevant att ta med motioner i materialet, vilket ökar möjligheten att besvara den andra frågeställningen om huruvida riksdagspartierna syn på den kommunala självstyrelsen varierar mellan olika policyområden.

Det finns flera skäl till varför riksdagsdebatter inte har använts som empiriskt material. Till en början så har specifika policyområden inte diskuterats i särskild stor utsträckning i riksdagen under den avgränsade tidsperioden denna uppsats avser att studera. Det kan delvis ses som problematiskt eftersom det begränsar det empiriska materialet. Däremot är det avsevärt att studera material som är relevant för studien och det kan vara desto svårare att finna ideologiska synsätt i riksdagsdebatter eftersom muntliga uttalanden i debatter präglas av en viss spontanitet i förhållande till genomarbetade skriftliga idéprogram. För att fånga upp riksdagspartiernas syn på den kommunala självstyrelsen har det varit viktigt att avgränsa sig till att enbart titta på material skrivet av riksdagspartierna, istället för material som är skrivet om riksdagspartierna. Anledningen till denna avgränsning är för att det finns risker med att utomstående uppfattar riksdagspartierna på ett annat sätt än hur riksdagspartierna uppfattar sig själva. Det har därmed varit irrelevant att ta med material som har skrivits av andra aktörer.

Vad som ska tas i akt gällande riksdagspartiers eget material i form av partiprogram och valmanifest är att de har en tendens att lyfta fram nyckelbegrepp som är ideologiskt laddade utan någon form av bakgrund till de politiska problemen. Riksdagspartiernas eget material ska betraktas som en partisk källa och det är därmed viktigt att alltid referera till textens avsändare.⁷⁷ Det är dessutom väsentligt att granska att materialet är skrivet av riksdagspartierna. Materialet är hämtat från riksdagen och riksdagspartiernas egna hemsidor, vilket gör att materialet bedöms vara skrivet av riksdagspartierna själva.⁷⁸

Det är viktigt att ta hänsyn till att riksdagspartierna diskuterar den kommunala självstyrelsen i olika mening. Centerpartiet, som har definierats som ett riksdagsparti som förespråkar

⁷⁷ Esaiasson, Peter. et al. (2012). s. 285 - 286

⁷⁸ Ibid. s. 282

decentralisering, diskuterar den kommunala självstyrelsen genomgående i sitt partiprogram och valmanifest. Detta har förenklat bearbetandet av det empiriska materialet från Centerpartiet eftersom den kommunala självstyrelsen diskuterar genomgående.⁷⁹ I materialet som är hämtat från Folkpartiet och Vänsterpartiet har den kommunala självstyrelsen inte diskuterats i samma utsträckning. Det har därmed varit hjälpsamt att använda sig av partimotioner för att fånga upp vilka idéer som diskuterar inom respektive policyområde.

Slutligen är det väsentligt att betona att Centerpartiet och Folkpartiet ingår i Alliansen och har drivit en gemensam politik inom flera policyområden, därifrån frågan om kommuners mottagande av nyanlända, vilket kan ses både i en jämförelse mellan deras idéprogram, men även för att de fyra Allianspartierna har lagt gemensamma motioner. Jag har valt att använda mig av motion 2014/15:3002 *Ett starkare Sverige*, som har lagts av Alliansen, eftersom det empiriska materialet har varit begränsat. Det ska inte ses som problematiskt då studien inte avser att jämföra riksdagspartierna med varandra, utan snarare studera riksdagspartiernas syn på den kommunala självstyrelsen mellan olika policyområden.

Validitet och reliabilitet

Validitet syftar till att observationer som görs i studien genomsyras av de teoretiska idéer och den metod som studien är ämnad att studera, vilket främst syftar till att studien mäter det som är avsett att mätas.⁸⁰ Det innebär att val av teori, metod och empiriskt material är sammanhängande och att metodvalen anser att mäta studiens syfte, vilket är att kartlägga tre riksdagspartiers syn på den kommunala självstyrelsen, för att undersöka om deras syn skiljer sig mellan olika policyområden.⁸¹ Detta kommer att genomföras med en kvalitativ idéanalys med analysdimensioner som är hämtade från Strandbergs teoretiska utgångspunkt. Den interna validiteten bygger på att tolkningen av det empiriska materialet stämmer överens med den teoretiska utgångspunkten som används i studien.⁸²

Reliabilitet syftar till studiens pålitlighet och att undersökningen ska kunna återupprepas, vilket kräver precision och noggrannhet i sina mätningar.⁸³ Överförbarheten av en tidigare undersökning har en viss problematik inom kvalitativa studier då den sociala miljön som

⁷⁹ Centerpartiet. *En hållbar framtid – våra idéer gör skillnad*. (2013)

⁸⁰ Bryman, Alan. *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2 uppl. Malmö: Liber. (2011). s. 352

⁸¹ Bergström, Göran, Boréus, Kristina (red.). (2012). s. 41

⁸² Bryman, Alan. (2011). s. 351 - 352

⁸³ Bergström, Göran, Boréus, Kristina (red.). (2012). s. 42

undersöks är en del av en föränderlig process.⁸⁴ Bergström och Boréus diskuterar intrasubjektivitet som en aspekt av reliabiliteten, vilket innefattar att när en studie genomförs av samma person och får samma resultat av samma analys så har studien god intrasubjektivitet. Reliabilitetsproblem uppstår om resultaten från samma undersökning varierar.⁸⁵ Vid en jämförelse av två policyområden som denna studie avser att studera är det viktigt att de två fallen bedöms på lika sätt för att ha god reliabilitet. Om två policyområden bedöms på olika sätt innebär det att resultaten inte nödvändigtvis förklarar att riksdagspartiernas syn varierar mellan olika policyområden, utan kan bygga på att de två policyområdena har bedömts på olika sätt vilket innebär att reliabiliteten är dålig.⁸⁶

Bakgrund

I detta avsnitt presenteras en bakgrund till den kommunala självstyrelsen till följd av en redogörelse av den kommunala skolverksamheten och därefter kommuners mottagande av nyanlända.

Den kommunala självstyrelsen i Regeringsformen

I början av 1970-talet började man diskutera den kommunala demokratin och hur kommunalpolitiken skulle ha en starkare anknytning till rikspolitiken. I samband med att Riksdagen bytte till enkammersystem diskuterades även att kommunala val skulle äga rum samma dag som riksdagsval, vilket kom att gälla från och med 1970 års val.⁸⁷ I propositionen om grundlagsändringen 1973 förespråkades det att den nya författningen skulle betona folksuveräniteten och att den kommunala självstyrelsen skulle betraktas som en av statskicketts grunder.⁸⁸

År 1974 genomfördes grundlagsreformen där den kommunala självstyrelsen reglerades i Regeringsformen, vilket fick stor betydelse för den svenska demokratin och den medborgerliga representationen. Diskussionen om den kommunala självstyrelsen var då aktuellt och drevs framför allt av Centerpartiet som var stora förespråkare av denna reform.⁸⁹

⁸⁴ Bryman, Alan. (2011). s. 351 - 352

⁸⁵ Bergström, Göran, Boréus, Kristina (red.). (2012). s. 42 - 43

⁸⁶ Ibid. s. 42 - 43

⁸⁷ Gustafsson, Agne. (1996). s. 75 - 76

⁸⁸ Proposition 1973:90. s. 87, 94

⁸⁹ Gustafsson, Agne. (1996). s. 75 - 76

Grundlagsberedningen såg då inte att det skulle finnas några gränser mellan statliga och kommunala angelägenheter. I vilken utsträckning den kommunala självstyrelsen skulle verka stadgades inte i lagtext. Dessa principiella osäkerheter hade utretts av Länsdemokratiutredningen som kom fram till att Regeringsformen inte bör reglera i vilken utsträckning den kommunala självstyrelsen ska verka, utan att det ska vara föränderligt beroende på samhällsutvecklingen.⁹⁰

Enligt SKL bidrar den kommunala självstyrelsen till ett demokratiskt förverkligande av medborgerligt deltagande och möjligheten för medborgare att ha inflytande över politiken.⁹¹ Statens intresse är att kommuner förverkligar politiska beslut utifrån nationella värden som bland annat bygger på demokrati, ekonomisk stabilitet och likvärdighet. Ofta stämmer dessa intressen överens med varandra, men ibland uppstår en konflikt varav staten börjar diskutera i vilken utsträckning den kommunala självstyrelsen ska verka.⁹² År 2011 genomfördes en grundlagsändring i Regeringsformen där den kommunala självstyrelsen preciserades genom att reglera kommunala bestämmelser i ett eget kapitel samt tillämpa en proportionalitetsprincip som syftar till att självstyrelseintresset ska prövas när eventuella inskränkningar övervägs.⁹³

Den kommunalstyrda skolan

Kommunaliseringen av skolan genomfördes i början av 1990-talet, med syfte att flytta verksamheten närmare medborgarna och individualisera verksamheten utifrån elevers behov.⁹⁴ Den tidigare detaljstyrningen övergick till en mer målinriktad styrning i form av läroplaner och kursplaner. Kommuner som därigenom erhöll huvudmannaskapet skulle tilldela skolan ekonomiska resurser utifrån behov för att uppnå de statliga målen som uttrycks i skollag och förordningar.⁹⁵ I samband med individualiseringen av skolan efterfrågades även en större valfrihet som skulle se till medborgarnas behov. Efter regeringsskifte år 1991 kom decentraliseringslinjen att präglas av marknadsorientering, där skolan som institution skulle ha en konkurrenskraftig funktion med principer hämtade från New Public Management.⁹⁶

⁹⁰ Proposition 1973:90. s. 91, 103, 126 - 127

⁹¹ Sveriges kommuner och landsting. *Propositionsdokument om statens styrning av kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. (2006). s. 6

⁹² Ibid. s. 6 - 7

⁹³ Feltenius, David. (2011). s. 291 - 292

⁹⁴ SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. s. 37 - 38

⁹⁵ Skolverket. *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken: en kvalitativ studie*. Stockholm: Skolverket. (2011). http://skolverket.se/polopoly_fs/1.166857!Menu/article/attachment/Kommunalt%20huvudmannaskap_slutsatser.pdf (Hämtad 2016-05-25). s. 13 - 15

⁹⁶ SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. s. 64

Den borgerliga regeringen införde friskolor tillsammans med det fria skolvalet år 1992, i syfte att få bort det offentliga skolmonopolet och skaffa större förutsättningar för elever och föräldrar att välja skola samt forma skolverksamheten.⁹⁷ Kommunaliseringen av skolan har varit en omdebatterad fråga om kommuners förmåga att upprätthålla likvärdigheten inom verksamheten. En rapport av Skolverket från 2011 visade på många oklarheter gällande det kommunala huvudmannaskapet och att de statliga målen som kommunerna förväntades uppfylla i flera sammanhang snarare förstods som långsiktiga visioner än faktiska mål att uppfylla.⁹⁸

År 2012 tillsatte regeringen en utredning om kommunaliseringen av skolan som genomfördes på 1990-talet.⁹⁹ Utredningen behandlar bland annat skolans likvärdighet och vad ett statligt huvudmannaskap skulle betyda för skolverksamheten och de slutsatser som drogs var att kommunaliseringen har försämrat studieresultaten och likvärdigheten. I frågan om ett förstatligande av skolan menar Leif Lewin att kommunaliseringens brister framför allt byggde på implementeringsproblem och att processen blev mer långtgående än vad som var tänkt från början.¹⁰⁰

Kommuners mottagande av nyanlända

Konflikter i världen har inneburit att allt fler söker asyl i Sverige. Det kräver ett större kommunmottagande så att asylsökande och nyanlända kan bosätta sig. Huvudsakligen ordnar de nyanlända som har fått uppehållstillstånd sitt eget boende när de kommer till Sverige. Majoriteten av de asylsökande gör detta redan under asyltiden, varav en stor andel flyttar in hos anhöriga. Under tidsperioden 2010 – 2014 bosatte sig i cirka 70 % av de nyanlända på egen hand och år 2014 hade i genomsnitt 80 % av de nyanlända bosatt sig på egen hand.¹⁰¹ Ansvaret av nyanlända delas av Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna. Migrationsverket tar fram prognoser om antal människor som beräknas bevilja uppehållstillstånd, varav Arbetsförmedlingen tillsammans med Migrationsverket och länsstyrelserna bestämmer fördelningen av mottagningen. Till följd av detta kommer länsstyrelserna och kommunerna överens om bosättningen av nyanlända.¹⁰²

⁹⁷ Proposition 1992/93:230 Valfrihet i skolan. s. 26 - 27

⁹⁸ Skolverket. *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken: en kvalitativ studie*. (2011). s. 13 - 15

⁹⁹ SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. s. 2

¹⁰⁰ Ibid. s. 376

¹⁰¹ Departementsserie 2015:33. *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*. s. 33 - 35

¹⁰² Ibid. s. 11

Mottagandet av nyanlända bygger på frivilliga överenskommelser mellan länsstyrelserna och kommunerna, varav många kommuner har överenskommelser om antalet platser. Kommuner har rätt till statlig ersättning i form av grundersättning och schablonersättning utifrån antalet nyanlända som tas emot. Kommuner som tar emot fler nyanlända i förhållande till sin folkmängd kan även begära en prestationsbaserad ersättning, med krav om att kommunerna ha tecknat en överenskommelse om mottagande. Kommuners ansvar av nyanlända har en central betydelse för etableringen.¹⁰³

År 2010 drev Alliansregeringen igenom en lag om etableringsinsatser, som syftar till att skynda på etableringen för nyanlända att komma i arbete och in i samhället och erbjuda de möjlighet för egenförsörjning.¹⁰⁴ Etableringsinsatserna anordnas av Arbetsförmedlingen och kommunerna ansvarar för att erbjuda nyanlända utbildning, integration i samhället och samhällsorientering, vilket ska utformas tillsammans med företag och organisationer. Etableringsinsatserna gäller de personer som har beviljats uppehållstillstånd.¹⁰⁵

Empirisk analys

I detta avsnitt kommer de tre riksdagspartiernas syn på den kommunala självstyrelsen att redogöras inom respektive policyområde. Riksdagspartierna kommer att redogöras separat eftersom en jämförelse mellan riksdagspartierna inte är aktuellt för studiens syfte, utan snarare jämförelse mellan policyområdena. Det empiriska materialet är riksdagspartiernas egna skrifter, vilket kommer att kopplas samman med teorin. Det innebär att materialet kommer att knytas an till Strandbergs begreppsapparat om idéer om kommunala självstyrelsen, vilket kommer att redogöras i en omfattande analys.

Centerpartiet

Den kommunalstyrda skolan

I sitt partiprogram skriver Centerpartiet i samband med den kommunalstyrda skolan, att lagstiftning från statlig nivå inte får vara för hårt reglerat, utan att den lokala nivån har bäst

¹⁰³ Departementsserie 2015:33. *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*. s. 13, 19 - 25

¹⁰⁴ Proposition 2009/10:60. s. 1

¹⁰⁵ Departementsserie 2015:33. *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*. s. 9

förmåga att lösa problem som uppstår.¹⁰⁶ ”*Alla barn har rätt till en bra utbildning oavsett var de bor. Lagstiftning och regelverk måste erbjuda stor frihet att lokalt lösa denna uppgift*”.¹⁰⁷

Centerpartiet betonar vikten av den fria individen och den kommunala självständigheten, vilket innebär lagstiftning ska ge utrymme för kommuner att lösa problem själva. Resonemanget om den lokala nivåns potential till stort ansvarstagande kan kopplas till kontraktskommunen som förespråkar självständighet och vars idéer om kommuner bygger på en rationell sammansättning. Det kan även kopplas samman med den omfattande spelplanen, baserat på Centerpartiets strävan för att kommuner ska lösa problem som uppstår. Det kan kopplas till att Centerpartiet vill se att kommuner ska ha en omfattande spelplan och ha större kontroll över skolan.

Centerpartiet förespråkar ett kommunalt huvudmannaskap av skolan eftersom föräldrar och elever ska få ett ökat inflytande i skolverksamheten och att skolan ska utgå från varje elevs behov och förutsättningar.¹⁰⁸ I sitt partiprogram skriver Centerpartiet: ”*Föräldrarnas och barnens rätt att välja skola är central, samtidigt som föräldrarna och eleverna bör få ett ökat ansvar och inflytande i skolan*”.¹⁰⁹

I detta resonemang betonar Centerpartiet den aktiva medborgaren vilket gynnar både demokratiska värderingar och effektiviteten där den enskilda individen är bäst lämpad att avgöra hur skolan ska utformas. Centerpartiet förespråkar här en direktdemokratisk styrelse där medborgarna får ett ökat inflytande över politiken. Detta resonemang tyder även på att Centerpartiet har en individuell samhällssyn, vilket tar sina idéer från kontraktskommunen där kommuner kännetecknas av en mekanisk samhällssyn.

I sitt valmanifest skriver Centerpartiet att utsatta skolor i framför allt förorts- och ytterstadsområden ska få ett ökat anslag för att stärka skolan överlag.¹¹⁰ Likväl i sitt skolpolitiska program hävdar Centerpartiet att alla har rätt till kunskap oavsett bakgrund eller vart man bor, vilket innefattar att skolor behöver genomsyras av likvärdighet som garanterar att alla elever får gå i en bra skola.¹¹¹ ”*Det offentliga ska garantera att utbildningen lever upp till*

¹⁰⁶ Centerpartiet. *En hållbar framtid – våra idéer gör skillnad*. (2013).

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Centerpartiet. *Sverige behöver närodlat politik – Centerpartiets valmanifest för mandatperioden 2014 – 2018*. (2014). <https://www.centerpartiet.se/wp-content/uploads/2014/08/Valmanifest-2014.pdf> (Hämtad 2016-05-25)

¹¹¹ Centerpartiet. *Skola*. (2014)

höga krav på kvalitet och ge alla elever rätt till det stöd och den tid som krävs för att kunna lämna skolan med fullgoda kunskaper och uppnådda mål".¹¹²

Här förespråkar Centerpartiet kommunal självständighet i den mån det är möjligt, vilket innebär att likvärdighet ska upprättas av både staten och kommunerna. Staten har ett ansvar för att det inte uppkommer alltför stora olikheter mellan olika kommuner. Detta kan kopplas till den mer omfattande spelplanen, det vill säga att kommuner ska ha ansvar för skolverksamheten i den mån det är möjligt för att upprätthålla demokratiska värderingar.

I sitt partiprogram skriver även Centerpartiet att elevers möjlighet att välja utbildning ska vara så stor som möjlig och hur fria universitet och högskolor har en tendens att ha en positiv effekt på forskning och tillväxt.¹¹³ *"För att säkra kvaliteten och möjligheterna till högre utbildning behövs det en mångfald av lärosäten i hela landet, med frihet att själva utforma utbildningen, som en del av ett samhälleligt ansvar. Lokala, regionala och privata initiativ bidrar till att stärka dessa möjligheter"*.¹¹⁴

Här uttrycks tydligt att privata aktörer har en viktig roll inom skolverksamheten samt dess betydelse för tillväxten, konkurrensen och skolans kvalitet. Det är dessutom viktigt att skolorna får möjlighet att själva utforma utbildningen. Centerpartiets synsätt stämmer överens med intressegruppsförvaltningen och självförvaltningen som båda innefattar en amatörmässig kompetens och en substantiell relation till politiska beslut. Man anser att den privata sektorn upprätthåller konkurrenskraften vilket har en god effekt på skolans kvalitet.

Kommuners mottagande av nyanlända

Centerpartiet skriver i sitt partiprogram att kommuner måste ges möjligheter för att kunna ta ett större ansvar för att ta emot nyanlända.¹¹⁵ Kommunerna utgör utgångspunkten för att integrationen ska lyckas och ett jämnare mottagande mellan kommuner uppnås genom ekonomiska incitament från staten. Centerpartiet anser därmed att kommunerna ges ekonomisk kompensation för antalet nyanlända som tas emot och ge de ett större inflytande över

¹¹² Centerpartiet. *En hållbar framtid – våra idéer gör skillnad*. (2013).

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Centerpartiet. *En hållbar framtid – våra idéer gör skillnad*. (2013).

mottagandet.¹¹⁶ Tillsammans med de tre andra Allianspartierna vill Centerpartiet säkerställa att staten tar ett ekonomiskt ansvar för nyanlända.¹¹⁷

Centerpartiet lyfter inte fram några argument om att kommuner skulle behöva tvingas ta emot nyanlända, utan anser att finansiella medel från staten ska bidra till att jämna ut mottagandet mellan kommuner. Tolkningen av Centerpartiets resonemang är att kommuner ska vara självständiga från staten och själva ta beslut om mottagande av nyanlända. Statens inblandning ska ske i den mån till vad kommuner inte gör frivilligt. Centerpartiets argument kan förstås som att kommuner är kapabla att agera på eget initiativ om de får möjlighet att göra det. Det kan tolkas som att Centerpartiet förespråkar självständighet från staten, även om kommuner kan erbjudas incitament för att uppfylla de krav som kommer från statsmakten. Tolkningen av Centerpartiets resonemang stämmer överens med kontraktskommunen, vars innebörd är att kommuner är självständiga från staten, vilket är en rationell sammansättning.

Centerpartiet menar på att föreningar och organisationer har kompetens för att hjälpa nyanlända flyktingar när de kommer till Sverige och vill se att den ideella sektorn får ett större ansvar över flyktingmottagandet, vilket ska förverkligas med att de finansieras med statliga medel.¹¹⁸ De har en positiv syn på privata entreprenörer som driver asylboenden och anser att mottagandet skulle fungera sämre utan dem, men det krävs större tillsyn och högre krav på kvalitet för att systemet med privata aktörer ska vara hållbart.¹¹⁹ Centerpartiet ser att nyanlända som kommer till Sverige effektivast integreras genom att snabbt komma i arbete, vilket etableringsersättningar bidrar till.¹²⁰

Gällande idéer om kommuners styrelse så tolkas Centerpartiets synsätt som att de förespråkar medborgarnas direkta deltagande, det vill säga någon form av direktdemokratisk styrelse, i den mån som är möjlig. Detta resonemang byggs på det faktum att Centerpartiet har en positiv syn på den ideella sektorn. Centerpartiet ser även att den ideella sektorn får ett ökat ansvar över mottagandet, vilket kan tolkas som att de förespråkar en omfattande spelplan, men att det krävs incitament och tillsyn för att systemet ska upprätthålla god kvalitet.

¹¹⁶ Centerpartiet. *Migration och Integration*. (2014). <https://www.centerpartiet.se/var-politik/allafragor/migration-och-integration/> (Hämtad 2016-05-25)

¹¹⁷ Motion 2014/15:3002. *Ett starkare Sverige*. s. 62

¹¹⁸ Centerpartiet. *Flykting och asyl*. (2014). <https://www.centerpartiet.se/var-politik/alla-fragor/migration-och-integration/flykting-och-asyl/> (Hämtad 2016-05-25)

¹¹⁹ Centerpartiet. *Flykting och asyl*. (2014)

¹²⁰ Ibid.

Centerpartiet visar även stark tilltro till privata och ideella sektorn och anser att dessa får ett större ansvar över mottagandet, varav ökad tillsyn tillkommer för att garantera god kvalitet inom systemet. Detta kan kopplas till intressegruppsförvaltningen som avser en förvaltning som har en amatörmässig kompetens och en substantiell relation till politiska beslut. Intressegruppsförvaltningen avser att medborgare och intressegrupper har inflytande i förvaltningsprocessen. Centerpartiet diskuterar inte i större utsträckning vilken kompetens privata och ideella sektorn besitter som gör de bäst lämpade som tjänstemän i förvaltningen, däremot ger Centerpartiet en uppfattning om att de anser att det här är det mest effektiva systemet för att etablera nyanlända.

Folkpartiet

Den kommunalstyrda skolan

*”Varje elev har rätt till likvärdiga förutsättningar, oavsett var eleven bor. Huvudmannaskapet för den offentliga grund- och gymnasieskolan ska därför vara statligt”.*¹²¹ Folkpartiet anser förvisso att föräldrar och elever har ett ansvar, men staten kan inte utgå från att alla föräldrar har lika mycket tid att disponera på sina barns studier.¹²² Folkpartiet hävdar också att om skolan är en statlig angelägenhet så garanterar det i större utsträckning rättigheten för alla elever att få gå i en likvärdig skola och ser att staten ökar tillsynen över skolorna.¹²³

Folkpartiet målar upp en tydlig bild av kritik mot det nuvarande kommunala huvudmannaskapet och dess brist på att upprätta likvärdighet mellan kommuner. Folkpartiets synsätt kan förstås som att staten har ett ansvar att elever får samma förutsättningar inom utbildning och att kommuner på egen hand inte har möjlighet att upprätta likvärdighet. Folkpartiets synsätt kan kopplas till förvaltningskommunen som avser att upprätthålla demokratiska värderingar i form av att kommuner ska vara statsbundna. De förespråkar demokrati på en statlig nivå för att upprätthålla likvärdighet och undvika att kommunala variationer förekommer.

Det finns incitament i Folkpartiets synsätt för att elever och föräldrar ska ha inflytande över verksamheten, men förutsättningen att föräldrar ska kunna disponera tid för sina barns studier är varierande och ingen som staten kan förvänta sig. Till viss del tolkas Folkpartiets resonemang som att de förespråkar en representativ styrelse med argument att upprätthålla likvärdighet och

¹²¹ Folkpartiet. *Frihet i globaliseringens tid*. (2013).

¹²² Folkpartiet. *Rösta för skolan*. (2014). <http://www.folkpartiet.se/wp-content/uploads/2015/06/24371R%C3%B6sta-f%C3%B6r-skolan-valmanifest-2014.pdf> (Hämtat 2016-05-25)

¹²³ Motion 2014/15:1830. *Förstatligande av skolan*. s. 2 - 3

garantera att staten tar ansvar. Dessutom visar Folkpartiet tydligt på att de önskar ett statligt huvudmannaskap av skolan, vilket i sig kan tolkas som att de eftersträvar en mer begränsad spelplan för att värna om likvärdigheten.

I en partimotion skriver Folkpartiet att kommuners prioriteringar är avgörande för hur mycket kommuner satsar på skolverksamheten, när denna prioritering istället bör ligga på elevers behov.¹²⁴ Folkpartiet motsätter sig även Socialdemokraternas förslag om att kommunerna ska få lägga in veto mot friskolor och anser att det är Skolinspektionens uppgift att neka tillstånd till att öppna en friskola.¹²⁵

Folkpartiets antydande kan förstås som en stark misstro för den kommunala självständigheten och för kommunpolitiker, vilket påvisar en stark skepticism mot att staten överlåter allt för mycket ansvar på kommunerna. Detta resonemang går också att koppla till att Folkpartiet förespråkar en mer begränsad spelplan.

”Vinstdrivande företag ska kunna driva skolor om kvalitetskraven uppfylls och de tar ett långsiktigt ägaransvar”.¹²⁶ Folkpartiet anser att friskolor ska finnas kvar, men de ska ha samma regelverk som kommunala skolor.¹²⁷ De anser att fördelen med friskolor är att de skapar konkurrens mellan elever, vilket leder till att de bästa skolorna överlever.¹²⁸ Utbildningens kvalitet stärks av de professionella lärarna, där Folkpartiet menar på att lärare och skolledning själva kan tolka de nationella reglerna och styrdokumenterna för att upprätthålla god kvalitet i skolverksamheten.¹²⁹

Folkpartiet argumenterar för valfrihet och att konkurrensen är ett marknadsincitament för att förbättra skolverksamheten. Detta kan kopplas till intressegruppsförvaltningen, som avser en amatörmässig kompetens med en substantiell relation till politiska beslut. Folkpartiet visar även på ett starkt förtroende för de professionella lärarna, vilket mer stämmer överens med professionsförvaltningen som bygger på att tjänstemännen har en yrkesmässig kompetens som gör de lämpliga att förvalta politiska beslut. Som tidigare redogjorts visar Folkpartiet på ett lägre förtroende för kommunalpolitiker, utan anser istället att lärare som tjänstemän är kapabla

¹²⁴ Motion 2014/15:1830. *Förstatligande av skolan*. s. 2

¹²⁵ Folkpartiet. *Friskolor*. (2014). <http://www.folkpartiet.se/politik/friskolor/> (Hämtad 2016-05-25)

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Folkpartiet. *Frihet i globaliseringens tid*. (2013)

¹²⁹ Motion 2014/15:1830. *Förstatligande av skolan*. s. 2

att tolka nationella regleringar och använda sig av sin professionella kompetens för att förvalta politiska beslut, vilket avser att de förespråkar en substantiell relation till politiska beslut.

Kommuners mottagande av nyanlända

I en motion tillsammans med de andra tre Allianspartierna skriver Folkpartiet: ”*Alliansen vill säkerställa att staten tar sitt ekonomiska ansvar för det ökade flyktningmottagandet. Berörda myndigheter måste tillföras resurser*”.¹³⁰ I motionen hävdar de att fler kommuner måste ta sitt ansvar, vilket ska uppnås genom att pröva nya åtgärder och att systemet för statlig ersättning till kommunerna måste effektiviseras och bli mer transparent.¹³¹ Kommuner som tar emot fler nyanlända i förhållande till sina folkmängd ska få en högre ersättning, i form av den prestationsbaserade ersättningen.¹³²

Folkpartiet diskuterar inte någon form av bindande lagstiftning som ska tvinga kommuner att ta emot nyanlända, men förespråkar att staten kompenserar kommuner och uppmuntrar de genom ekonomiska incitament. Brist på kommunplacering diskuteras inte som något problematiskt utan kan ses som ytterligare ett argument för att Folkpartiet inte förespråkar att staten ska tvinga kommuner att ta emot nyanlända, utan att det är upp till kommunerna själva att besluta om. Folkpartiets resonemang tyder på att kommuner ska vara självständiga från statsmakten och om kommunerna ges möjlighet, i form av ekonomiska medel, så kommer fler kommuner att ta emot nyanlända. Detta kan kopplas till kontraktskommunen som bygger på en mekanisk samhällssyn med en politisk självständighet från staten.

Till skillnad från Centerpartiet diskuterar Folkpartiet inte idéer om styrelse och förvaltning i särskilt stor utsträckning. Centerpartiet förespråkar privata och ideella sektorn och ser hur dessa ska få ett ökat ansvar för mottagande av nyanlända, vilket inte diskuteras alls av Folkpartiet. Folkpartiet lägger istället betoning på lagen om etableringsinsatser, vilket de var med och röstade igenom som regeringsparti.¹³³ Mottagning av nyanlända har en stark anknytning till etablering i samhället och på arbetsmarknad.¹³⁴ Folkpartiet betonar även förhållningen mellan mottagande och etablering i samhället och att nyanlända ska förväntas bidra med något istället för att ingå i ett bidragssystem.¹³⁵

¹³⁰ Motion 2014/15:3002. *Ett starkare Sverige*. s. 62

¹³¹ Ibid. s. 64

¹³² Folkpartiet. *Integration*. (2014). <http://www.folkpartiet.se/politik/integration/> (Hämtad 2016-05-25)

¹³³ Folkpartiet. *Integration*. (2014)

¹³⁴ Motion 2014/15:3002. *Ett starkare Sverige*. s. 62

¹³⁵ Folkpartiet. *Integration*. (2014)

Vänsterpartiet

Den kommunalstyrda skolan

Vänsterpartiet hävdar att elever inte ges samma förutsättningar att nå målen och att likvärdigheten mellan kommuner har försämrats, vilket delvis går att se hur olika skolors betygsresultat har ökat kraftigt samt hur elever från rika familjer har bättre skolresultat än andra elever.¹³⁶ Vänsterpartiet ser att man tillsätter en utredning för att ta fram förslag för hur staten ska överta huvudmannaskapet och på så vis garantera att skolan är likvärdig med samma ekonomiska förutsättningar.¹³⁷

Vänsterpartiet är kritiska till det nuvarande kommunala huvudmannaskapet då det har försämrat likvärdigheten inom skolan, där alla elever inte ges samma förutsättningar. I sitt resonemang betonar Vänsterpartiet hur viktig statens roll är för att kunna garantera likvärdighet och kan därmed kopplas till statsbundenhet. Vänsterpartiet har en kollektivistisk syn gällande elever, där man ser att staten ska ta ansvar för att ge alla elever samma förutsättningar. Detta kan kopplas till förvaltningskommunen som bygger på en mekanisk samhällssyn som avser att undvika kommunala variationer.

Vänsterpartiet riktar stark kritik mot fria skolvalet eftersom det bidrar till ökad segregering och konkurrens inom skolverksamheten bidrar till en ojämlig skola.¹³⁸ Detta beskrivs tydligt i en partimotion lagd av Vänsterpartiet under 2014: ”Skolans mål ska vara att ge eleverna den bästa kunskapen – inte att generera vinst till privata bolag”.¹³⁹ Vänsterpartiet motsätter sig privata aktörer i förvaltningen och anser att vinstintressen är en av flera anledningar till att skolan förlorar sin likvärdighet, eftersom de vinstdrivande skolorna söker efter de mest lönsamma eleverna.¹⁴⁰ Vänsterpartiet vill ersätta det fria skolvalet med att eleven ska börja i skolan som är närmast hemmet, vilket ska gälla både kommunala skolor och fristående skolor.¹⁴¹

Till skillnad från Centerpartiet och Folkpartiet så är Vänsterpartiet kritiska till friskolor och anser att ekonomisk vinning prioriteras framför elevernas behov. För att upprätthålla likvärdighet mellan olika kommuner ska det fria skolvalet slopas. Vänsterpartiet diskuterar inte medborgarnas roll i särskilt stor utsträckning, men anser att det fria skolvalet avskaffas, vilket

¹³⁶ Motion 2014/15:138. *En skola att lita på*. s. 3

¹³⁷ Ibid. s. 3

¹³⁸ Ibid. s. 4

¹³⁹ Ibid. s. 2

¹⁴⁰ Motion 2014/15:138. *En skola att lita på*. s. 2

¹⁴¹ Vänsterpartiet. *Vänsterpartiets valplattform för riksdagsvalet 2014*.

<http://www.vansterpartiet.se/vansterpartiets-valplattform-for-riksdagsvalet-2014> (Hämtad 2016-05-25)

skulle kunna tolkas som att medborgarnas roll i verksamheten minskar. Deras argument om att staten ska överta huvudmannaskapet kan kopplas till den representativa styrelsen, varav de argumenterar för att likvärdighet uppnås på central nivå. Detta argument kan även kopplas till den begränsade spelplanen, vilket avser politisering som en åtgärd för att värna om demokratiska värderingar.

I samma partimotion skriver Vänsterpartiet: ”*Vinstintresse, kommunalisering och skolvalet har skapat en ojämlig skola till stora delar styrd av marknaden. För att försöka hantera detta har den politiska detaljstyrningen ökat, något som går ut över lärarnas roll och inte heller är bra för skolan*”.¹⁴² Vänsterpartiet skriver även att det är viktigt att låta lärare och skolledare få ett större ansvar för att elever uppfyller målen, vilket i så fall kräver en tydlig statlig reglering.¹⁴³

Vänsterpartiet förespråkar en tydlig statlig reglering vilket ger lärare förutsättningar att se till att skolans mål uppfylls. Detta resonemang kan kopplas till professionsförvaltningen som bygger på en stark tilltro till tjänstemännens yrkesmässiga kompetens att implementera styrelsens beslut, under förutsättning att det finns tydliga regleringar att följa. Professionsförvaltningen innefattar en professionell kompetens med en substantiell relation till politiska beslut.

Kommuners mottagande av nyanlända

Vänsterpartiet vill se en bindande lagstiftning på att kommuner ska dela på ansvaret av mottagandet av nyanlända.¹⁴⁴ På grund av den ojämliga fördelningen av flyktingar mellan Sveriges kommuner vill Vänsterpartiet ha en bindande lagstiftning som kräver att alla kommuner förbereder mottagande av nyanlända, varav antal för varje kommun fastställs av Migrationsverket, beroende av kommuners storlek och befolkningsmängd.¹⁴⁵ Vänsterpartiet vill höja ambitionsnivån på mottagandet i Sveriges kommuner, varav de föreslår en höjning på schablonersättningen samt se över utformandet av ersättningen.¹⁴⁶

Vänsterpartiet föreslår här en bindande lagstiftning där staten tvingar kommuner att ta emot nyanlända med argument att det inte är möjligt att överlåta allt för mycket ansvar för kommunerna och förvänta sig att kommunerna frivilligt kommer att vilja finansiera

¹⁴² Motion 2014/15:138. *En skola att lita på*. s. 4

¹⁴³ Ibid. s. 2

¹⁴⁴ Vänsterpartiet. *Flyktingpolitik*. (2014). <http://www.vansterpartiet.se/politik/flyktingpolitik> (Hämtad 2016-05-25)

¹⁴⁵ Motion 2013/14:A333. *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet*.

¹⁴⁶ Ibid.

mottagandet. Till skillnad från Centerpartiet och Folkpartiet har Vänsterpartiet en mer skeptisk inställning till kommunernas benägenhet att ta emot nyanlända. Vänsterpartiets resonemang kan kopplas till förvaltningskommunen, vilket avser att demokrati förverkligas på en statlig nivå för att undvika kommunala variationer. Vänsterpartiet anser i och med detta att en bindande lagstiftning också kräver att ersättningen till kommunerna höjs.

Vänsterpartiet redogör också stark kritik till privata aktörer som driver asylboenden eftersom det i många fall handlar om oseriösa aktörer.¹⁴⁷ Vänsterpartiet menar på att människor som söker asyl i Sverige ska få den hjälp de behöver och inte utnyttjas av privata intressen, vilket ska motverkas genom att bygga upp ett statligt fastighetsbolag som upprätthåller hög kvalitet och slår ut de stora riskkapitalägda koncernerna.¹⁴⁸ Vänsterpartiet kritiserar även att introduktionen av nyanlända präglas av marknadsorienterade lösningar eftersom etablering i samhället och på arbetsmarknaden inte ska präglas av vinstintressen.¹⁴⁹ Etableringsformen som Alliansregeringen drev igenom år 2010 har ett arbetsmarknadsperspektiv som innefattar privata aktörer, vilket Vänsterpartiet anser vara ett bristfälligt system.¹⁵⁰

Vänsterpartiet riktar kritik mot både privata vinstintressen och etableringsformen och ser hellre hur staten ska tillhandahålla boende för nyanlända. Detta kan tolkas som att Vänsterpartiet förespråkar en begränsad spelplan, där de snarare ser att en offentlig sektor har ansvar. Vänsterpartiet diskuterar inte idéer om kommuners styrelse i särskilt stor utsträckning, vilket i sig är problematiskt. Gällande förvaltning är Vänsterpartiet mycket kritiska till all privat inblandning i verksamheten, utan avser ett statligt ansvar, där Migrationsverket tillsammans med kommunerna ska samarbeta. Vänsterpartiets resonemang om en tvingande lagstiftning kan till viss del kopplas till byråkratiförvaltningen vilket avser en professionell förvaltning som agerar opartiskt och neutralt. Byråkratiförvaltningen bygger på en professionell kompetens med en formell relation till politiska beslut.

¹⁴⁷ Vänsterpartiet. *Ingen vinstjakt i flyktningmottagandet*. (2014) <http://www.vansterpartiet.se/ingen-vinstjakt-i-flyktningmottagandet> (Hämtat 2016-05-25)

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Motion 2013/14:A333. *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet*.

¹⁵⁰ Ibid.

Avslutning

Detta avsnitt inleds med studiens slutsatser där de två frågeställningarna besvaras till följd av en slutdiskussion med reflektioner av studien samt förslag till fortsatt forskning inom området.

Slutsatser

Studiens syfte har varit att kartlägga tre riksdagspartiers syn på den kommunala självstyrelsen, med avsikt att undersöka om deras syn skiljer sig mellan olika policyområden, vilket har konkretiserats genom två frågeställningar, och kommer att besvaras under detta avsnitt.

Vilka idéer lyfter riksdagspartierna fram om den kommunala självstyrelsen inom respektive policyområde?

Inom skolpolitiken ser Centerpartiet att kommuner ska vara självständiga och att staten endast ska blanda sig i för vad som anses nödvändigt. Kontraktskommunen stämmer väl överens med Centerpartiets syn, med en omfattande spelplan och en mer direktdemokratisk styrelse då partiet betonar medborgarnas roll i stor utsträckning. Centerpartiet lägger stor betoning på idéer om kommuners styrelse i denna fråga. Deras syn på förvaltningen kan kopplas till både intressegruppsförvaltningen och självförvaltningen, som båda bygger på amatörmässig kompetens och en substantiell relation till politiska beslut.

Folkpartiet driver en tydlig politik om att återinföra ett statligt huvudmannaskap över skolan för att ge elever samma möjligheter till utbildning, vilket kan kopplas till förvaltningskommunen. Trots detta lägger Folkpartiet stor vikt vid medborgarnas deltagande, bland annat elevers och föräldrars inflytande i verksamheten samt dess fria val att få välja skola. Trots detta lutar deras synsätt mot en mer representativ styrelse med en begränsad spelplan. Folkpartiet lägger även tung vikt vid friskolorna och det fria skolvalet, vilket kan kopplas till en mer amatörmässig kompetens, samtidigt som de betonar lärarnas roll, vilket kan kopplas till professionsförvaltningen likväl, där en professionell kompetens är viktig.

Vänsterpartiets syn på skolpolitik fokuserar främst på idéer om kommuners grundkaraktär och styrelse. Med fokus på hur staten ska återta huvudmannaskapet så faller Vänsterpartiet in på idéer om förvaltningskommunen, där kommuner ska vara statsbundna för att undvika att variationer uppkommer. Mycket tyder på att de förespråkar en mer begränsad spelplan med en representativ styrelse. Förvaltningen ska bygga på lärarnas professionella kompetens, i form av professionsförvaltningen.

Gällande kommuners mottagande av nyanlända fokuserar Centerpartiet på idéer om kommuners förvaltning. Centerpartiet är starka förespråkare av intressegruppsförvaltningen, bland annat hur de ser att den ideella sektorn får ett ökat ansvar. Centerpartiet ser även att kommuner har en omfattande spelplan med någon form av direktdemokratisk styrelse. Gällande kommuners grundkaraktär är Centerpartiets syn på den kommunala självständigheten lik idéer om kontraktskommunen. Folkpartiet lyfter främst idéer om grundkaraktär i frågan om kommuners mottagande av nyanlända, vilka stämmer överens med kontraktskommunen. De diskuterar inte idéer om styrelse och förvaltning i särskilt stor utsträckning, vilket kan anses vara problematiskt för att besvara den andra frågeställningen.

Vänsterpartiets fokus inom kommuners mottagande av nyanlända bygger på en tvingande lagstiftning där staten har befogenhet att tvinga kommuner att ta emot nyanlända. Dessa idéer kan framför allt kopplas till idéer om grundkaraktär, där Vänsterpartiets syn kan kopplas till förvaltningskommunen. De är även mycket kritiska till den privata sektorns inblandning på området, vilket delvis kan kopplas till byråkratiförvaltningen, som avser att kommuner är opartiska i implementeringen av statliga beslut. Vänsterpartiet diskuterar inte idéer om kommuners styrelse i särskilt stor utsträckning, vilket blir problematiskt för att besvara den andra frågeställningen. Mycket tyder dock på att fokus i Vänsterpartiets syn ligger på idéer om kommuners grundkaraktär och förvaltning i denna fråga.

Hur, om något, skiljer sig riksdagspartiernas syn på den kommunala självstyrelsen mellan de två policyområdena?

Det finns mycket som pekar på att Centerpartiet har en liknande syn på den kommunala självstyrelsen inom de två studerade policyområdena. Gällande kommuners grundkaraktär så faller Centerpartiet inom ramarna för kontraktskommunen, vilket även stämmer överens med resultaten från Urban Strandbergs avhandling. Staten ses som ett incitament som ska hjälpa kommuner vid behov utan att inskränka på kommuners självständighet. Centerpartiet betonar vikten av den aktiva medborgaren och den personliga friheten inom respektive policyområde, varav Centerpartiet ser att kommunmedborgarna ska få ökat inflytande. Likväl inom idéer av kommuners förvaltning förekommer inga skiljaktigheter inom Centerpartiets resonemang som är stora förespråkare av privata sektorn och den konkurrenskraft den för med sig.

Till skillnad från Centerpartiet visar Folkpartiet tendenser på en mer varierad syn på den kommunala självstyrelsen inom olika policyområden. Folkpartiet betonar förvisso den enskilda individen och dennes förmåga att besluta för sig själv, men även vilken problematik detta

medför. Idéer om kommuners grundkaraktär påvisar Folkpartiet störst skillnader i sin syn på den kommunala självstyrelsen. Strandbergs avhandling visar också på att Folkpartiet har haft varierande syn på den kommunala självstyrelsen samt att partiet har haft olika inriktningar i sin politik. Det faktum att Folkpartiet inte diskuterar idéer om styrelse och förvaltning i särskilt stor utsträckning gällande kommuners mottagande av nyanlända är problematiskt för studiens resultat och dess möjlighet att redovisa skillnader mellan de två policyområdena.

Vänsterpartiet påvisar stora likheter i sitt synsätt på den kommunala självstyrelsen inom respektive policyområde. Inom båda policyområdena är de kritiska till huruvida likvärdigheten kan upprättas genom kommunala självständighet och ser gärna att staten tar ett större ansvar. På samma vis riktar de stor kritik mot den privata sektorn inom respektive policyområde och förespråkar en statlig agenda, även om det förekommer skillnader i vilken relation som förvaltningen ska ha till de politiska besluten. Att idéer om kommuners styrelse inte fångas upp i frågan om kommuners mottagande av nyanlända är problematiskt när denna jämförelse redogörs.

Dessa resultat som framtagits skiljer sig från Strandbergs resultat där Vänsterpartiet värnar om den kommunala självstyrelsen. Detta förklarar förvisso Strandberg som förvånande och att man hade kunnat förvänta sig med att de skulle sympatisera med argument om servicevärden. De resultat som tas fram i denna studie stämmer mer överens med vad Strandberg hade förväntat sig. Varför Strandbergs resultat och denna studies resultat skiljer sig åt skulle kunna vara för att Strandberg studerar riksdagspartiers syn på kommunala självstyrelsen som helhet, varav denna studie har fokuserat på specifika policyområden. Det kan även bero på att de två studierna studerar två olika tidsperioder.

Avslutande diskussion

Det är tydligt i debatten om den kommunala självstyrelsen att likvärdigheten som staten har möjlighet att upprätthålla ställs mot kommuners förmåga att skapa frihet, lokal gemenskap och demokratiska värderingar. Både Centerpartiets och Vänsterpartiets syn på kommunala självstyrelsen ser ganska lika ut inom respektive policyområde, även om dess idéer sinsemellan skiljer sig åt. Folkpartiet tenderar att ha en varierad syn på kommunala självstyrelsen beroende på vilket policyområde som studeras. Strandbergs avhandling visar på att Folkpartiet har skiftat idéer om den kommunala självstyrelsen, och framför allt inom idéer om kommuners grundkaraktär och styrelse har de haft olika inriktningar inom partiet. Som tidigare redogjordes

i inledningen så har Folkpartiets syn på kommuners mottagande av nyanlända tagit sig ett nytt skifte under år 2015, där Folkpartiet anser att kommuner ska tvingas till att ta emot nyanlända.

Om studien hade genomförts på nytt hade jag sett över valet av policyområden. Det faktum att Centerpartiet och Folkpartiet ingår i Alliansen och att dessa har drivit en gemensam politik om kommuners mottagande av nyanlända är anmärkningsvärt och ett alternativ hade varit att välja ett annat policyområde, delvis på grund av det begränsade materialet, men även för att lyfta ett policyområde där Allianspartierna inte har bedrivit en gemensam politik. På grund av studiens omfattning var det enbart möjligt att använda sig av två policyområden, men för fortsatt forskning kan det vara lämpligt att studera fler policyområden för att kunna bekräfta att vissa riksdagspartier har ett mer principiellt synsätt på den kommunala självstyrelsen, varav andra riksdagspartiers syn kan variera mellan olika policyområden.

Källförteckning

Andersson, G. Hans. *Kommunideologin*. Ur Wallin, Gunnar, Andersson, G. Hans, André, Nils (red.). *Kommunerna i förvandling*. 3 uppl. Stockholm: Almqvist & Wiksell. (1973).

Beckman, Ludvig. *Grundbok i idéanalys: Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus. (2005)

Bergström, Göran. Boréus, Kristina (red.). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur. (2012)

Bryman, Alan. *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2 uppl. Malmö: Liber. (2011)

Centerpartiet. *En hållbar framtid – våra idéer gör skillnad*. (2013).

<https://www.centerpartiet.se/wp-content/uploads/2014/03/En-ha%CC%8Allbar-framtid-Centerpartiets-ide%CC%81program-mars-2013.pdf> (Hämtad 2016-05-24)

Centerpartiet. *Flykting och asyl*. (2014). <https://www.centerpartiet.se/var-politik/allafragor/migration-ochintegration/flykting-och-asyl/> (Hämtad 2016-05-25)

Centerpartiet. *Migration och Integration*. (2014). <https://www.centerpartiet.se/var-politik/allafragor/migration-och-integration/> (Hämtad 2016-05-25)

Centerpartiet. *Skola*. (2014). <https://www.centerpartiet.se/vilka-ar-centerpartiet/skola/> (Hämtad 2016-05-24)

Centerpartiet. *Sverige behöver näroddlad politik – Centerpartiets valmanifest för mandatperioden 2014 – 2018*. (2014). <https://www.centerpartiet.se/wp-content/uploads/2014/08/Valmanifest-2014.pdf> (Hämtad 2016-05-25)

Departementsserie 2015:33. *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

Esaiasson, Peter. Gilljam, Mikael. Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena. (red.), *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Uppl. 4. Stockholm: Norstedts juridik. (2012)

Feltenius, David. *En ren partiangelägenhet? Om regionala och lokala intressen i författningsspolitiken*. Statsvetenskaplig tidsskrift. Vol 113. Nr 3. (2011): 291 – 312.

Folkpartiet. *Alla kommuner måste ta ansvar för flyktingar*. (2015-09-10)

<http://www.folkpartiet.se/jans-nyhetsbrev/alla-kommuner-maste-ta-ansvar-for-flyktingar-2/> (Hämtad 2016-05-24)

Folkpartiet. *Frihet i globaliseringens tid*. (2013). http://www.folkpartiet.se/wp-content/uploads/2015/06/Partiprogram_FP.pdf (Hämtat 2016-05-25)

Folkpartiet. *Friskolor*. (2014). <http://www.folkpartiet.se/politik/friskolor/> (Hämtad 2016-05-25)

Folkpartiet. *Integration*. (2014). <http://www.folkpartiet.se/politik/integration/> (Hämtad 2016-05-25)

Folkpartiet. *Rösta för skolan*. (2014). <http://www.folkpartiet.se/wp-content/uploads/2015/06/24371R%C3%B6sta-f%C3%B6r-skolan-valmanifest-2014.pdf> (Hämtat 2016-05-25)

Gustafsson, Agne. *Kommunal självstyrelse*. 7 uppl. Stockholm: SNS Förlag. (1996)

Molander, Per. *Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet*. I Molander, Per, Stigmark, Kerstin. *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond. (2005)

Motion 2013/14:A333. *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet*.

Motion 2014/15:138. *En skola att lita på*.

Motion 2014/15:3002. *Ett starkare Sverige*.

Motion 2014/15:1830. *Förstatligande av skolan*.

Pierre, Jon. *Regeringen styr riket? Governance-problematikens huvuddrag*. Ur Rothstein, Bo (red.). *Politik som organisation*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur. (2014)

Proposition 1973:90.

Proposition 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*

Proposition 2009/10:60

Rosén, Hans. *Det vill partierna med skolan*. Dagens Nyheter. (2013-12-04).

<http://www.dn.se/nyheter/sverige/det-vill-partierna-med-skolan/> (Hämtad 2015-05-24)

Skolverket. *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken: en kvalitativ studie*. Stockholm:

Skolverket. (2011). http://skolverket.se/polopoly_fs/1.166857!Menu/article/attachment/Kommunalt%20huvudmannaskap_slutsatser.pdf (Hämtad 2016-05-25).

SOU 2014/5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*

Strandberg, Urban. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962 – 1994*. Diss. Göteborgs Universitet. Hedemora: Gidlunds Förlag. (1998).

Strandberg, Urban. *Kommunala självstyrelsen*. Ur Mattson, Ingvar, Petersson, Olof (red.). *Svensk författningsspolitik*. 3 uppl. Stockholm: SNS Förlag. (2011)

Sveriges kommuner och landsting. *Positionsdokument om statens styrning av kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. (2006)

Vänsterpartiet. *Flyktingpolitik*. (2014). <http://www.vansterpartiet.se/politik/flyktingpolitik> (Hämtad 2016-05-25)

Vänsterpartiet. *Ingen vinstjakt i flyktingmottagandet*. (2014) <http://www.vansterpartiet.se/ingen-vinstjakt-i-flyktingmottagandet> (Hämtad 2016-05-25)

Vänsterpartiet. *Vänsterpartiets valplattform för riksdagsvalet 2014*. <http://www.vansterpartiet.se/vansterpartiets-valplattform-for-riksdagsvalet-2014> (Hämtad 2016-05-25)