



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

KOMMUNALT SJÄLVSTYRE VS STATSBUNDENHET

En studie om svenska riksdagspartiers syn på kommuner och regioners roll i flernivåsystemet

Patrik Renberg

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT2019
Handledare:	Louise Skoog/David Karlsson
Examinator:	Iwona Sobis

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp
Titel (svensk):	Kommunalt självstyre vs statsbundenhet
Titel (engelsk):	Local Autonomy vs State Compliance
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT2019
Handledare:	Louise Skoog/David Karlsson
Examinator:	Iwona Sobis
Nyckelord:	Decentralisering, flernivåsystem, kommunideologi, kommunalt självstyre, statsbundenhet

Syfte: Syftet med denna uppsats är att undersöka svenska politiska partiers positioner gällande dimensionen självstyre kontra statsbundenhet. Studien fokuserar på hurvida partierna föredrar att se kommuner som autonoma eller statsbundna enheter och vilka anledningar de har för dessa positioner för att på så sätt bättre förstå kommunernas roll i flernivåsystemet och förhållandet mellan kommun, region och stat. Ett delsyfte är att undersöka om det har skett någon förändring i partiernas syn på kommuner över tid.

Teori: Studien utgår från teorier om kommunideologi och decentralisering. Detta leder till analysmodellen *relation till statsmakten* som används för att placera partierna på en dimension mellan självstyre och statsbundenhet. Utöver analysmodellen kompletteras diskussionen med argument för och emot de två motpolerna.

Metod: Uppsatsen använder sig av idéanalys för att undersöka riksdagspartiernas syn och positioner rörande kommunernas roll i flernivåsystemet. Analysen utgår från uttalanden från totalt 24 partiprogram skrivna efter millennieskiftet för att visa vilka värden partierna prioriterar samt hur de rättfärdigar dessa värden.

Resultat: Studien resulterar i en kategorisering av riksdagspartierna som antingen kortsynta eller långsynta partier. De kortsynta partierna; Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna, Moderaterna och Kristdemokraterna har ett nedifrån upp-perspektiv och ser positivt på värden som självstyre, mångfald och konkurrens. De långsynta partierna; Vänsterpartiet, Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna ser däremot mer positivt på en stark stat som kan säkerställa jämlikhet och enhetlighet. Det har inte skett någon större förändring i partiernas syn på kommuner jämfört med andra halvan av 1900-talet.

Innehåll

1. HUR SYNEN PÅ KOMMUNER FORMAR SAMHÄLLET: EN INTRODUKTION.....	1
1.1 SYFTE & FORSKNINGSFRÅGOR.....	5
1.2 DISPOSITION	6
2. TIDIGARE FORSKNING.....	7
2.1 VÄLFÄRDSSTATSMODELLER	7
2.2 KOMMUNERNA I DEN SOCIALDEMOKRATISKA VÄLFÄRDSSTATEN	7
2.3 KOMMUNER I EN INTERNATIONELL KONTEXT	9
2.4 KOMMUNIDEOLOGI OCH POLITIKERS SYN PÅ KOMMUNER	10
3. SJÄLVSTYRE KONTRA STATSBUNDENHET.....	12
3.1 RELATION TILL STATSMAKTEN	13
3.1.1 <i>Analysmodell</i>	19
4. FORSKNINGSDESIGN OCH METODOLOGISKA ÖVERVÄGANDEN.....	21
4.1 EMPIRISK IDÉANALYS	21
4.2 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	22
5. PARTIERNAS SYN PÅ KOMMUNER OCH REGIONER.....	26
5.1 VÄNSTERPARTIET	26
5.1.1 <i>En kort tillbakablick</i>	26
5.1.2 <i>Synen efter millennieskiftet</i>	26
5.2 SOCIALDEMOKRATERNA	31
5.2.1 <i>En kort tillbakablick</i>	31
5.2.2 <i>Synen efter millennieskiftet</i>	31
5.3 MILJÖPARTIET	36
5.3.1 <i>En kort tillbakablick</i>	36
5.3.2 <i>Synen efter millennieskiftet</i>	37
5.4 CENTERPARTIET	42
5.4.1 <i>En kort tillbakablick</i>	42
5.4.2 <i>Synen efter millennieskiftet</i>	42
5.5 FOLKPARTIET/LIBERALERNA	47
5.5.1 <i>En kort tillbakablick</i>	47
5.5.2 <i>Synen efter millennieskiftet</i>	47
5.6 MODERATERNA	52
5.6.1 <i>En kort tillbakablick</i>	52
5.6.2 <i>Synen efter millennieskiftet</i>	52
5.7 KRISTDEMOKRATERNA	57
5.7.1 <i>En kort tillbakablick</i>	57
5.7.2 <i>Synen efter millennieskiftet</i>	57
5.8 SVERIGEDEMOKRATERNA	61
5.8.1 <i>Synen efter millennieskiftet</i>	61
5.9 SAMMANFATTNING.....	64
6. PARTIERNAS POSITIONERING: ETT VIKTIGT DEMOKRATISKT VÄRDE.....	66
REFERENSER.....	71

1. Hur synen på kommuner formar samhället: en introduktion

Relationen mellan de olika nivåerna i det svenska flernivåsystemet är inte utan spänningar och konflikter. När riksdagsledamoten och partistyrrelsemedlemmen Pia Nilsson (S) fick möjligheten att kommentera kritiken från kommunala representanter om att partiet borde vara mer lyhörd gentemot den lokala nivån och värna om det kommunala självstyret svarade hon: ”Jag tycker att de måste skärpa till sig” (Jakobsson 2019). Två dagar tidigare hade finanslandstingsrådet i Stockholms län, Irene Svenonius (M) skrivit på Twitter att riksdagen övergivit Stockholm och dess invånare när ett beslut om utjämningsystem mellan regioner och kommuner hade röstats igenom (ISvenonius 2019). Även Jan Björklund kritiserade 2014 kommunernas kompetens gällande hanteringen av den svenska skolan och kallade kommunpolitikerna för amatörer (Svensson & Westin 2014).

Hur förhållandet mellan den statliga nivån i ett land och de underliggande nivåerna bör se ut och organiseras har diskuterats länge. Nästan alla världens länder har på något sätt delat in ansvar och arbetsuppgifter mellan den högsta nivån och den lägsta, lokala nivån med skiftande former av autonomi med Sverige som ett av de länder där decentraliseringen utvecklats mest (Molander 2005; Karlsson & Gilljam 2014). I Regeringsformens portalparagraf (SFS 1974:152) nämns kommunernas självstyre i syfte att betona deras autonomi och att det är från den autonomin som en stor del av den svenska samhällsutvecklingen utgår. Samtidigt är självstyret tilldelat kommunen från staten och dess relativt svaga konstitutiva skydd möjliggör för den politiska majoriteten i riksdagen att själva avgöra hur relevant den är beroende på situation och eget tycke, något som gett principen om självstyre beteckningen *Gummibandprincip* (Erlingsson & Ödalen 2009:119).

Synen som partierna har på kommuner och regioner har därmed en stor betydelse för utformningen av självstyret och dess roll i flernivåsystemet. Strandberg (1998) har tidigare studerat partiernas syn på kommuner och regioner under den andra halvan av 1900-talet och har på så sätt visat på vilka behov och sakförhållanden som florerade på den tiden och som flernivåsystemet rättade sig efter (Strandberg 1998; se även Strandberg 2005). Men hur kommer denna syn till uttryck i dagens samhälle? Med Sverigedemokraternas intåg i den parlamentariska arenan har ett nytt politiskt landskap formats. Har det skett någon förändring bland partierna? Denna studie ämnar studera och öka kunskapen om politiska partiers uppfattningar om lokalt självstyre samt relationen mellan stat, regioner och kommuner och hur de har förändrats över tid.

Partierna är betydelsefulla och centrala aktörer inom den svenska politiken. I och med att det är genom partierna politiker mobiliserar sig och har sin ideologiska grund finns det ett demokratiskt värde för medborgarna att veta vilken politik de röstar på och vilken samhällssyn politikerna och partierna faktiskt har. Med utgångspunkt i sina partiprogram formar partierna den politiska agendan och belyser de frågor de anser är viktiga för utvecklingen och organiseringen av samhället.

Synen som den högsta nivån har gentemot de lägre och hur förhållandet formas dem emellan kan resultera i betydande konsekvenser. En av anledningarna till den franska revolutionens utbrott var hur det gamla samhällssystemet i landet, *ancien regime*, orsakade ett inkonsekvent och ojämnt administrativt system på den lokala nivån. Många lokala traditioner och rättigheter som utgjorde kommunernas autonomi avskaffades och introduktionen av ett finansiellt system som upphävde kommunernas beskattningsrätt gjorde att staten sågs som orsaken till den ökande ojämlikheten mellan kommunerna. Revolutionen utgick från en stark uppmaning om att demokratisera kommunerna och tillåta invånarna på den lokala nivån att ha samma politiska makt som på statlig nivå med det ansvarsutkrävande det medförde (Schmidt 1990).

Förhållandet mellan kommun, region och stat är därmed inte enbart något som berör teorin utan påverkar det vardagliga, verkliga livet. Det har med andra ord: "...betydelse för både vart skatterna sänds och åt vilket håll kanonerna riktas" (Villstrand 2008:15). Även om giljotinen inte har präglat den svenska samhällsutvecklingen som den franska, har likväl relationen mellan de olika nivåerna stundtals varit skarpa även i Sverige. Den svenska staten har historiskt arbetat hårt för att ge bilden av att Sverige alltid varit en homogen enhetsstat och medvetet försökt sätta åt sidan andra aktörer som kommuner och regioner för att förflytta den autonomi som fanns till den statliga nivån. Detta gjordes genom exempelvis utformandet av regionala militära regementen för att undvika uppror (Aronsson 2008). Begreppet *kommunalt självstyre* ansåg staten för betydelsefullt för att förkasta men ville samtidigt inte att den kommunala autonomi skulle överglänsa statens viktiga roll. Detta medförde att staten aktivt arbetade för att modifiera betydelsen av principen från att belysa det lokala självständighet till att istället fokusera på den utsträckning kommunerna var kapabla att hantera decentraliseringen av nationella välfärdspolicys som skulle säkerställa jämlikhet och universalism (von Essen 2002).

I 1817s förordning om sockenstämmor fick socknarna en uttrycklig roll att hjälpa till att arbeta med den nationella policyn på lokal nivå i form av ansvar i frågor som hälso- och fattigvård samt skola. Men det var först i de tre förordningarna från 1862 som kommunerna

som vi känner igen dem idag tog sina första riktiga steg. Det är i dessa förordningar som förhållandet mellan det kommunala självstyret och staten uttrycktes i regler och särskiljningen mellan det civila och religiösa förtydligades (Strandberg 2005; Nilsson 2002). Kommunal kompetens, begreppet självstyre och möjligheten att ta beskattning för kommunens utgifter var några av de viktigaste komponenterna i förordningarna. Samtidigt var det tydligt att kommunerna var en viktig del av nationella intressen och de sågs av de politiska partierna som viktiga verktyg för staten (Strandberg 2005). Den politiska debatten som ägde rum innan och under implementeringen av förordningarna var tydlig. De svenska liberalernas rättfärdigande av kommunernas självstyre bestod av huvudsakligen frihets-, demokrati och individargument. De prioriterade valfriheten bland invånare och kommuner samt såg fria kommuner som högst nödvändiga för att invånarna skulle ha möjlighet att vara sig själva. Liberalerna motsatte sig allt som berörde någon form av överstatlighet och såg kommuner (likt individer) som aktörer där staten inte bör störa deras självständighet och att kommunerna besitter ett *egenvärde*. Även de konservativa ansåg att det kommunala självstyret borde formaliseras och utvecklas, men de menade istället att kommunen saknade egenvärde. De rättfärdigade kommunerna med argumenten att de skulle kunna arbeta mer för landet som helhet (Strandberg 2005).

I takt med den socialdemokratiska välfärdsstatens utveckling under mitten av 1900-talet uppmärksammades kommunernas potential som verkställare av välfärdspolitik. Detta var den huvudsakliga anledningen till att de två kommunsammanslagningssyftande reformerna *Storkommunreformen* och *Kommunblocksreformen* genomfördes. Reformerna sågs som svaret på ett utökat lokalt ansvar och har präglat relationen mellan kommun kontra stat (Strandberg 2005; Nilsson 2002; von Essen 2002). Under åren mellan 1952–1974 reducerades antalet kommuner i landet från 2498 till 278 (Erlingsson, Wångmar och Ödalen 2011). Även om kommunerna till viss del var tveksamma till dessa reformer, var majoriteten av politikerna på nationell nivå positiva till idén om att slå ihop kommuner vid denna tid, även om det fanns en viss kritik från de borgerliga partierna som under tiden för Storkommunreformen oroade sig för att viktiga traditioner och identiteter skulle försvinna. Dock lyste demokratiargumenten med sin frånvaro (Wångmar 2002; von Essen 2002).

Tanken var att Kommunblocksreformen skulle vara av fri vilja från kommunernas sida, men i och med kommunernas långsamma ageranden blev reformen obligatorisk (Strandberg 1995, Nilsson 2002). Denna händelse visade enligt Strandberg hur kommunerna inte längre sågs som aktörer med egenvärde, utan något som arbetar med välfärdstjänster åt staten som: ”fungerande kuggar i det nationella politiska systemet” (Strandberg 1995:30).

När Socialdemokraterna manade på att göra sammanslagningarna obligatoriska på grund av kommunernas ovilja att slås samman skrev de borgerliga partierna gemensamt en reservation i utskottet för reformen. Partierna kritiserade Socialdemokraterna och ville värna om de mindre kommunernas självstyre och ansåg att för stora kommuner skulle göra att invånarna inte kände en demokratisk koppling till de styrande. Socialdemokraterna argumenterade å andra sidan för att det kommunala självstyret ändå var förbiset i och med att de var så pass avhängiga ekonomiskt bidrag från staten. Enligt Socialdemokraterna var invånarnas anspråk på välfärdstjänster viktigare än demokratin på lokal nivå (Strandberg 1995; Erlingsson, Wångmar & Ödalen 2011).

Under tiden för Kommunblocksreformen förelåg det således en kommunideologisk dikotomi mellan Socialdemokraterna och de borgerliga partierna gällande bilden av kommuner i flernivåsystemet, deras roll och styrning. Socialdemokraterna såg det kommunala självstyret som sekundärt från det gemensamma bästa, och att den politiska distinktionen mellan det statliga och lokala därmed borde suddas ut. Kommuner är en del av samhället i sin helhet och i syftet att uppnå jämlikhet ett verktyg för staten att använda för den nationella politiken, en inställning Strandberg kallar för "välfärdsstatlig integrationism" (Strandberg 1995:120). Kommunernas arbetsuppgifter/ansvar skulle inte enligt Socialdemokraterna utgå från en ideologisk basis utan från en mer ändamålsenlig vinkel. Förhållandet kommun kontra stat borde basera sig på en grund av homogenitet och statsbundenhet. De borgerliga representanterna menade istället att det fanns en naturlig polemik mellan de två aktörerna. Kommunen varken är eller borde vara osjälvständig kontra staten. Ibland möter inte de kommunala målen de nationella, vilket var en grundförutsättning de borgerliga politikerna ansåg att den socialdemokratiska regeringen undvek. Förhållandet mellan nivåerna var därmed enligt de borgerliga partierna baserad mer på konflikter och mångfald. Medan högerpartierna betonade vikten av kommunernas handlingsfrihet och det demokratiska värdet ett starkt lokalt självstyre medförde med makt fördelat närmare sina invånare, hade Socialdemokraterna en mer negativ syn på kommunernas handlingsutrymme och förespråkade en mer "centralistisk" demokratisyn där demokratin förkroppsligades bäst genom regering/riksdag. Kommuner fungerade mer som representanter för välfärdsstaten (Strandberg 1995).

Kommunsammanslagningarna innebar en decentralisering i och med kommunernas utökade arbetsuppgifter och ansvar, men det resulterade också i en försvagad autonomi då kommunerna sågs mer som verkställare av den nationella välfärdspolitik. Den

decentraliserade implementeringen av välfärdstjänster kontrollerades av den nationella nivån för att försäkra sig om jämlikheten (von Essen 2002; Kjellberg 1988).

Detta inledande avsnitt har visat hur stora organisatoriska förändringar i det svenska flernivåsystemet har förklarats genom partiernas syn på kommuner och deras självstyre. Förändringarna har vilat på en grund av argument som betonar kommuners betydelse för produktionen av välfärdstjänster. Partierna har under 1900-talet haft olika syner på självstyret och vilken betydelse den har i flernivåsystemet. Eftersom det sätt flernivåsystemet är konstruerat påverkar de konflikter som finns (Skoog 2019), finns det också en stark koppling mellan konstruktionen av flernivåsystemet och den politik som de folkvalda i partierna vill implementera. Ett land som styrs av strävan av jämlikhet och universalism kommer inte att prioritera decentralisering i samma omfattning som de som hellre ser att produktionen av välfärdstjänster är justerade efter de lokala invånarna som då gärna förespråkar ett starkt kommunalt självstyre (Pierre 2010). Hur systemet är strukturerat spelar stor roll i vilken politik som kan genomföras, hur den tas i uttryck samt hur effektiv implementeringen av olika policys blir och hur benägna människor är att delta i politiska processer (Sellers & Lidström 2007). Sammanslagingsreformerna är en reflektion av välfärdsstatens utveckling och den ideologiska synen på kommuner och regioner. Det finns ett starkt samband mellan typen av reformer, utvecklingen av välfärdssamhället och rådande ideologier (Kjellberg 1988).

Historien har därmed visat att ideologiska skiftningar förklarar politikens inriktning och vilka reformer som genomförts. För att på ett bättre sätt förstå vart Sverige är på väg är det därför viktigt att analysera vilka positioner partierna har idag, deras förhållningssätt till kommuner och regioner samt hur partierna rättfärdigar dem.

1.1 Syfte & forskningsfrågor

Syftet med denna uppsats är att undersöka svenska politiska partiers positioner gällande dimensionen självstyre kontra statsbundenhet. Studien fokuserar på huruvida partierna föredrar att se kommuner som autonoma eller statsbundna enheter och vilka anledningar de har för dessa positioner för att på så sätt bättre förstå kommunernas roll i flernivåsystemet och förhållandet mellan kommun, region och stat. Ett delsyfte är att undersöka om det har skett någon förändring i partiernas syn på kommuner, vilket medför en jämförelse om vad partierna tidigare har ansett om kommunernas roll. Studien utgår från dessa frågor:

- I. Vilka partier prioriterar vilka värden relaterade till kommuner och regioners självstyre och relation till staten?
- II. Hur rättfärdigar partierna dessa värden?

1.2 Disposition

I nästkommande kapitel presenteras den forskning som tidigare utförts på områden relevanta för denna studie. Exempelvis presenteras forskning som förklarar Sverige som en socialdemokratisk välfärdsstat och kommunernas betydelse för denna typ av välfärdsstat. Även tidigare forskning om partiers syn på kommuner presenteras. I kapitel 3 introduceras ett mer teoretiskt resonemang kring decentralisering, självstyre och statsbundenhet. Det är i detta kapitel som dimensionen *relation till statsmakten* utvecklas.

Därefter förs metodologiska resonemang om empiriska idéanalyser samt hur partiernas uttalanden från partiprogrammen kan kopplas till dimensionen. I kapitel 5 presenteras studiens resultat och de uttalanden som ligger som underlag för partiernas placering på dimensionen. Studien avslutas i kapitel 6 med en avslutande diskussion och slutsatser.

2. Tidigare forskning

Mycket forskning har gjorts om välfärdsstaten och vilka värden som existerar i länder med olika ingångar i konstruktionen och utformningen av välfärdsproduktion. Det som särskiljer välfärdsstaterna är exempelvis synen på marknadslösningar, det offentliga och familjens roll i samhället. Trots välfärdsforskningens större roll menar kritiker att den varit allt för fokuserad på den centrala, statliga nivån och inte inkluderat betydelsen av de subnationella aspekterna som det kommunala självstyret och kombinationen av välfärdsstat och kommuner.

2.1 Välfärdsstatsmodeller

I och med att många länder utvecklade sig under mitten av 1900-talet till att bli välfärdsstater har även forskningen kring ämnet blivit allt vanligare. Esping-Andersens (1990) typologi är kanske den mest refererade inom välfärdsforskningen. Hans kategorisering och jämförelse av 18 länder resulterar i att Sverige beskrivs som ett land där värden som universalism och jämlikhet har spridits som mest och kategoriseras därmed som en socialdemokratisk välfärdsstat. Istället för en strävan efter jämlikhet av minimala behov, har en socialdemokratisk välfärdsstat ambitionen att uppnå en jämlikhet av höga standarder. I en socialdemokratisk välfärdsstat, där samtliga har samma sociala rättigheter under samma försäkringssystem, är behovet och beroendet av marknaden och familjen mindre än i andra typer av välfärdsstater (Esping-Andersen 1990).

2.2 Kommunerna i den socialdemokratiska välfärdsstaten

Samtidigt som det har förts mycket forskning om välfärdsstaten har majoriteten av studierna fokuserat på den nationella nivån. Välfärdsstater (och särskilt socialdemokratiska) relateras ofta i termer av tydlig hierarki och centralisering eftersom det ses som gynnsamt om värden centrala för denna typ av välfärdsstat, jämlikhet och universalism, finansieras från ett håll. Tanken är att detta bidrar till att servicen är lika för alla oavsett bostadsort. Det är därför inte orimligt att resonera att den stora delen av arbetet som utförs i socialdemokratiska välfärdsstater bör skötas på ett nationellt plan (Sellers & Lidström 2007).

Trots detta menar Sellers och Lidström att välfärdsstater som fokuserar mer på jämlikhet och universalism är om något, *än mer* beroende av det lokala än välfärdsstater som inte betonar dessa värden i samma omfattning. Med en stark lokal nivå formas trovärdiga resurser och medel för att producera välfärdstjänster. Kommuner kan effektivisera och vara mer lyhörda till den lokala kontexten och därmed motverka segregation mellan invånare. Den

starka lokala nivån skapar också ett folkligt stöd för finansiering av den mer omfattande produktionen (och kostnaden) av välfärdstjänster som återfinns i socialdemokratiska välfärdsstater. Det är tack vare det starka kommunala självstyret med egen beskattning och förvaltning som möjliggör den svenska välfärdsstaten och är orsaken till att den fortfarande är relevant och varaktig. *Welfare Municipalities* är ett begrepp som utformats för att betona vikten av den lokala nivån för välfärdsstaten (Sellers & Lidström 2007; Trydegård & Thorslund 2010; Kröger 1997). Det lokala självstyret existerade vid utvecklingen av välfärdsstaten och var en nödvändig förutsättning för den socialdemokratiska välfärdsstaten. En stor del av utgifterna från produktionen av välfärdstjänster kom från kommunerna vilket innebar att själva uppbyggnaden av välfärdsstaten med mål som jämlikhet och inkluderandet av samtliga medborgare (universalism) lutade sig mot kommunerna och deras skatteintäkter. Sellers och Lidströms index av decentralisering i 21 länder beskriver förhållandet mellan decentralisering och olika typer av välfärdsstater, hur socialdemokratiska välfärdsstater har en stark koppling till en mellanstatlig struktur vilket gör dem till något av de mest decentraliserade länderna i världen (Sellers & Lidström 2007).

Sellers och Lidström introducerar vad de kallar för en ”nationaliserad infrastruktur” av lokal styrning som möjliggör för implementeringen av policys och fungerar som verktyg som ser till att det lokala eftersträvar jämlikheten i landet. Denna infrastruktur innefattar kommunalt självbestämmande i frågor som skatt och administration, men inkluderar också att det nationella har möjligheten att övervaka och erbjuda incitament för att försäkra sig om att det blir en nationell jämlikhet. I socialdemokratiska välfärdsstater är den lokala *kapaciteten* starkare än i andra OECD-länder med exempelvis beskattningsrätt, höga kostnader, administrativa rättigheter etc. Även övervakningen över det lokala från det nationella är relativt stark i socialdemokratiska välfärdsstater (Sellers & Lidström 2007).

Det var Socialdemokraternas politiska och parlamentariska övertag som möjliggjorde för den snabba reformprocessen gällande kommunsammanslagningarna, det starka lokala självstyret och den socialdemokratiska välfärdsstaten. Under åren 1959–1974 var Socialdemokraterna ensamt i regeringsställning, och kommunreformerna började med en motion från socialdemokratiska politiker. Erlingsson, Wångmar och Ödalen skriver:

Här är det uppenbart att Socialdemokraterna tog tillfället i akt att maximera utfallet av egen majoritet i båda kamrarna 1969–1970, för att säkra att kommunnivån organiserades på exakt det sätt som Socialdemokraterna menade var optimalt för realiserandet av välfärdsstaten (Erlingsson, Wångmar & Ödalen 2011:23).

Det var således inte de mindre kommunerna som såg reformerna som lösningen på de problem de hade, utan det var från det nationella planet som idén påbörjades. Frånvaron av kritik från kommuninvånarna gör att Erlingsson, Wångmar och Ödalen tolkar det som att kommuninvånarna prioriterade utvecklingen av välfärdsstaten framför demokrati och självstyrevärden. Vill man ha en socialdemokratisk välfärdsstat och de värderingar som medföljer med ansvar för exempelvis skola och vård, behövs ett mindre antal, större och mer statsbundna kommuner istället för fler, mindre och autonoma kommuner som går i linje med mer liberala värderingar. Sammanslagningar av kommuner är ett verktyg för staten för att uppnå välfärds mål och samtidigt kunna kontrollera den lokala nivån med kommuner som har ett begränsat invånarantal (och därmed begränsat skatteunderlag). Det är enligt författarna inte möjligt att ha många och mindre kommuner och samtidigt ha ambitioner likt den socialdemokratiska välfärdsstaten. Skulle ett flernivåsystem istället vara uppbyggt på fler och mindre kommuner med ett utökat eget ansvar för sin ekonomi, kommer kommunerna att konkurrera mer med varandra för att optimera skatteunderlag och utgifter. Detta system kan enligt författarna riskera att ojämlikheterna mellan kommunerna ökar i och med de enbart söker efter lösningar som gynnar dem och inte arbetar för det gemensamma eller för de som har det sämre ställt. Sammanslagningar av kommuner kan således ses som ett sätt att stärka jämlikheten (Erlingsson, Wångmar & Ödalen 2011).

Kjellberg (1988) ställer sig också frågan vilka aspekter av välfärdsstaten och tryck från staten som tillsammans med ideologiska föreställningar orsakade de lokala förändringarna som kommunsammanslagningarna innebar. Han separerar utvecklingen av välfärdsstaten i tre faser, där den första fasen är fokuseringen på sociala tjänster för medborgarna för att jämna ut olikheter i landet vilket krävde effektiva kommuner. Med den andra fasen kom bland annat fler formulerade och konkreta lokala och regionala arbetsmarknadsprogram vilket ledde till ett större samarbete mellan de olika nivåerna, medan den tredje och sista aspekten var välfärdsstatens och den offentliga sektorns allt större roll och som därmed behövde en mer medveten och verksam ekonomisk styrning (Kjellberg 1988).

2.3 Kommuner i en internationell kontext

Det har även genomförts internationella studier om den vertikala relationen mellan nivåer i länder och typologier om den lokala nivån. Trots skillnader bland typologierna är de nordiska länderna konsekvent sammankopplade. Dessa länder ses ofta bestå av lokala enheter som innehar den högsta nivån av både finansiell och funktionell autonomi. Exempelvis har det norra och södra Europa särskilts där den kommunala, lokala nivån i länder söderut

kategoriseras som enheter utan stark kommunal kompetens och få arbetsuppgifter medan det norrut decentraliserats mer med kommuner som innehar ett större ansvar (Heinelt, Hlepas, Kuhlmann & Swianiewicz 2017).

2.4 Kommunideologi och politikers syn på kommuner

Kommunideologi kallas den specifika synen partier har över kommuner och deras roll. von Essen (2002) studerade den normativa diskursen kring kommunernas utformning och funktioner som fördes på 40-talet och fram till Storkommunreformen. Det var enligt von Essen inom socialdemokratin som kommunideologin först utvecklades på 40-talet och genom 1944:s kommunprogram gav partiet bilden av deras syn om hur den eftersträvade kommunen såg ut. Detta fick sedan de andra partierna att själva utveckla sina egna kommunideologier. Socialdemokraterna ville använda sig av kommunerna och utnyttja den starka politiska ställning de hade både nationellt och lokalt. Den ideala kommunen bestod enligt Socialdemokraterna av två aspekter: etik och rationalitet. En kommun arbetar för justhet, för samtliga samt jämlikhet och den gör detta genom ett effektivt och ändamålsenligt agerande. Det var ur denna syn på kommuner som tanken om kommunsammanslagningar började växa, det var helt enkelt inte möjligt att vissa mindre kommuner som var mer rädda för höga utgifter och därmed inte erbjöd samma service och relatera det till den ideala kommunen som arbetar för jämlikhet. Denna kommunideologi delades till stora delar av övriga partier, med något avsteg för högern. Kommunerna skulle agera effektivt och kunna fullgöra de uppgifter som ålades dem (von Essen 2002).

I Strandbergs (1998) avhandling är syftet att studera hur partierna ser på olika delar av det kommunala självstyret, om de har olika idéer om dess design och användning. Debatten om självstyret har varit närvarande bland partierna från 60-talet fram till 90-talet. Strandbergs forskning resulterar i tre olika syner på kommuner som skildrats under tiden mellan 1960 och 1990-talet; *servicedemokrati*, *medborgardemokrati* och *gemenskapsdemokrati*. Synsättet kopplat till service kan relateras till Socialdemokraternas tankegång att kommuner är tänkta att huvudsakligen producera värden som service och fungera som ett verktyg för välfärdsstaten. I och med att jämlikhet är av största vikt ses det kommunala självstyret som något sammanbindande, som kan bidra med att implementera den nationella nivåns beslut. Medborgarperspektivet fokuserar istället på självstyret som något som är ett resultat av individers samarbete och istället för att se på självstyret som något enhetligt är kommunernas autonomi och deras potential att själva styra beslutsfattandet grundläggande. Gemenskapsdemokratin är på samma sätt som medborgardemokratin positiva till att utveckla

kommunernas autonomi, men särskiljer sig på det sättet att denna syn är mer traditionsbunden. Det är enligt denna syn viktigt att ta historia, identitet och gemenskap som formas naturligt i beaktning.

Det har också förts tidigare politikerstudier om politikernas syn och åsikter i olika frågor som relationen mellan de olika nivåerna. Exempelvis har det genom Riksdagsundersökningen 2012 och KOLFU¹ 2012 fastslagits att folkvalda på de lägre nivåerna anser att statliga insatser på deras nivåer bör reduceras i omfattning och att politiker i Riksdagen inte är lika engagerade i frågan om kommunalt självstyre som kommun- och regionpolitiker. (Karlsson & Gilljam 2014). David Karlsson (2018) har studerat huruvida det finns folkvalda i Sveriges riksdag som aktivt förespråkar och arbetar för kommuners och regioners vilja på det nationella planet, och bilda vad som har kommit att kallas för *kommunparti*. Det skulle i sådana fall bestå av en partiöverskridande grupp politiker som arbetar utifrån värden och värderingar som ligger i linje med kommuner och regioner i frågor som att stärka det kommunala självstyret, ansvar i olika frågor och själva förhållandet mellan de olika nivåerna i allmänhet. Studien visar att det är politiker från Centerpartiet och Moderaterna som är mest gynnsamt inställda till en förstärkning av kommunernas självstyre medan politiker från Vänsterpartiet och Liberalerna är mest nekande. Samtidigt i frågan om jämlikhet i produktion av tjänster är hela 82 procent av politikerna jakande av idén om att arbeta för jämlikhet, Vänsterpartister är de mest entusiastiska och Moderaterna minst. Rörande frågan om ifall den regionala nivån bör försvinna helt och hållet var det en knapp majoritet på 51 procent som ansåg att det var en dålig idé medan 30 procent ansåg det vara en god idé. Moderater och Kristdemokrater var mest instämmande till idén medan Centerpartister och Socialdemokrater mest kritiska. I frågor tydligt relaterade till partikonflikter är det svårt att fastslå att det finns ett kommunparti, men i mer principiella frågor som kommunalt självstyre och jämlikhet mellan kommuner har politikernas egna upplevelser av arbete i subnationella nivåerna ett inflytande (Karlsson 2018).

¹ Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen

3. Självstyre kontra statsbundenhet

Det lokala självstyret är en princip grundad i en syn på decentralisering (Stjernquist & Magnusson 1988). Decentralisering brukar beskrivas som en ompositionering av makt, inflytande och styre (politiskt och förvaltningsmässigt) med ursprung från den högsta nivån i ett flernivåsystem till något/några av de lägre (regionala, kommunala) nivåerna (Pierre 2010: Lundin & Thelander 2012; Pollitt 2005). Bilden av decentralisering skildras ofta som något positivt. Det är svårt att tacka nej till idéer som att låta människor på lokal nivå själva bestämma och att minska avståndet mellan medborgare och de folkvalda utan intrång från statligt håll (Pierre 2010; Pollitt 2005), vilket förmodligen är en förklaring till varför decentralisering varit en process nästan omöjlig att undvika och något som berört alla världens länder (Pollitt 2005). I diskussionen om kontrasten mellan decentralisering och dess motsats centralisering (koncentrering av politisk/administrativ styre), argumenteras det vanligtvis att det inte är möjligt att uppnå en lokalt justerad välfärdsproduktion (decentralisering) och samtidigt ha en stark jämlikhet/homogenitet i landet eftersom det kräver en styrning från den centrala/nationella nivån för att nå ut till samtliga landets delar. Det blir lite av en byteshandel och avvägning mellan fler bestämmande aktörer, närmare demokratisk koppling och anpassning för den lokala kontexten kontra transparens, jämlikhet och ansvarsutkrävande. Decentralisering fokuserar mer på konstruktionen av policyprocessen (vem/var i flernivåsystemet politiken fattas), medan centralisering istället fokuserar på substansen och innebörden av policys (Pierre 2010). Guy Peters förklarar att omfattningen av centralisering/decentralisering avgörs av hur mycket ”politisk kontroll” myndigheter på lägre nivåer alternativt myndigheter som inte är lokaliserade i ”det centrala” ska få. En naturlig konsekvens av decentralisering blir därför avvikelser mellan de olika, underliggande nivåerna och jämlikheten i landet är inte lika säkert garanterad (Peters 2005). Decentralisering behöver inte nödvändigtvis innefatta pluralism och små organisationer, men gör ofta det ändå (Pollitt 2005).

I sammanhanget decentralisering och kommunalt självstyre förs det också argument för behovet att särskilja mellan lokalt självstyre och ”lokal självförvaltning” (kan också kallas dekoncentrering, se Peters 2005; Pierre 2010). Om policybeslut är fattade på statlig nivå för att sedan implementeras på den lokala (med de fördelar som det för med sig), bör det istället ses som lokal självförvaltning, medan ett lokalt självstyre innefattar något större, något som ger kommuner kompetens och rättigheter att ensamt bestämma om sina egna frågor utan krav på godkännandet från den statliga nivån (Peterson 2005). Begreppet dekoncentrering används

vanligtvis också vid händelser av utpositionering av statliga myndigheter i andra delar av landet. Eftersom varken styrningen, ansvaret eller finansieringen förändras av utpositioneringen är det inte decentralisering utan istället dekoncentrering (Pierre 2010). Jacobsson skiljer mellan en ”decentraliserad förvaltning” som innebär att förvaltningen regleras från det centrala, och ”a-centraliserad förvaltning”, som istället är en förvaltning som reglerar och bestämmer över sig själv (Jacobsson 2005).

3.1 Relation till statsmakten

”Kommunideologi” är som tidigare nämnt det begrepp som innefattar politikernas syn på kommuner/regioner i flernivåsystemet, vem som tycker vad och varför. Det är politikernas och partiernas kommunideologi som formar kommunernas och regionernas roll. Kommunernas roll, storlek och förhållandet mellan det lokala, regionala och statliga är inte ett neutralt faktum. Kommunsammanslagningarna visar på att de är ”förhandlingsbara” (Erlingsson & Ödalen 2009:116). I och med att kommunernas roll inte är objektiv innebär det att finns oenigheter om deras varande och form.

Vad den tidigare forskningen visar är att det har förts studier på området om kommunideologi och politikernas/partiernas syn på kommuners och regioners roll i flernivåsystemet, men mycket av forskningen har varit empirisk och Strandberg (1998) har tidigare menat att det saknats en teoretisk utgångspunkt. Detta har resulterat i att Strandberg formulerat ett analysramverk som fokuserar på vad en kommun är och bör vara, på vilket sätt kommuner regleras/styrs, hur de bör regleras/styras samt hur kommuners arbetsuppgifter och deras relation ser ut till andra nivåer i flernivåsystemet. Dessa frågor reducerar han ned till tre analysaspekter; kommuners grundkaraktär, styrning och förvaltning. Grundkaraktären omfattar själva existensen av kommuner/regioner, vad deras syfte är, hur de ser ut och bör se ut och vad de bör göra i relation till övriga nivåer.

I och med att denna studie ämnar undersöka synen och idéerna som partierna har gentemot kommuner, deras självstyre och förhållandet dem emellan kommer fokus vara på aspekten grundkaraktär och framför allt en dimension av grundkaraktären som Strandberg benämner *relation till statsmakten* (Strandberg 1998, se figur 1). I och med att kommunalt självstyre är ett ”relativt begrepp” (Stjernquist & Magnusson 1988:42), kan denna dimension användas för att redovisa för vilka bedömningar och prioriteringar som görs gällande självstyre och andra värden som statsbundenhet.

Dimensionen kan förklaras som att en kommun antingen ska vara en *autonom* enhet (ett subjekt) med ett utpräglat självstyre *eller* en enhet som är mer avhängig den statliga nivån

(objekt), *statsbundenhet*. Att se på kommuner som statsbundna innebär att arbeta för att motverka ett spänt förhållande och konflikter mellan nivåerna (Strandberg 1998). Det statsbundna har en mer funktionalistisk syn på kommuner. Kommunerna har de uppgifter, ansvar och funktioner som staten ger dem (Hansen 2004). Denna dimension mellan självstyrelse och statsbundenhet söker även Kjellberg (1988) förklara när han särskiljer de två konkurrerande synsätten och kallar dem för det *självständiga* och *integrationistiska* synsättet. Det självständiga synsättet är grundad ur liberalismen och ser kommunen och staten som två separerade enheter och vänder sig mot statligt intrång och tillåter enbart övervakning från statens sida. Det integrationistiska synsättet växte fram samtidigt med välfärdsstaten och integrerar enheterna med varandra och tar mer hänsyn till varandras förutsättningar och förhållanden för att underlätta samarbete. Under genomförandet av Kommunblocksreformen såg Socialdemokraterna kommuner mer som kuggar i systemet och är därmed ett exempel på den integrationistiska kommunsynen, medan de borgerliga partiernas kritik och åsikter om polariteten mellan kommun och stat exemplifierar den självständiga kommunsynen (Kjellberg 1988).

I ett försök att beskriva och operationalisera självstyrelse och statsbundenhet särskiljer Hansen (2004) begreppen handlingsutrymme, handlingsmöjligheter och förmåga att agera. Handlingsutrymme är vad kommunerna principiellt kan/bör utföra, medan handlingsmöjligheter är vad staten genom lagstiftning reglerar vad kommunen får eller inte får göra, (mer praktiskt). Förmågan att agera är istället beroende av aspekter som politiska, ekonomiska, administrativa eller tekniska.

På liknande sätt använder sig Pierre (2010) av kategorierna reglering, huvudmannaskap och finansiering. Reglering svarar på frågan om hur mycket det regionala/lokala har att själva bestämma i olika ärenden. Styrningsaspekten spelar därmed en stor roll i decentraliseringen av ett flernivåsystem och kan exemplifieras med att staten stiftar mer av ramlagar eller låter det lokala bestämma helt själva. Att det nu är kommunerna som hanterar skolan är ett exempel på att kommunerna är ansvariga aktörer inom det området, att de besitter huvudmannaskap. Finansieringsaspekten svarar på frågan vem det är som är ansvarig för att ha tillräckligt med medel för att producera välfärdstjänsterna. Även Molander (2005) kategoriserar decentralisering på ett liknande sätt, även om han kallar det för finansiella, funktionella och konstitutiva aspekter och kopplar det till lokalt självstyrelse. Beskattningsrätt, intäkter och utjämningsystem innefattar det finansiella aspekten medan den funktionella är istället varje nivåns makt. Den konstitutiva aspekten är hur mycket av nivåernas rättigheter är

skyddade i lag, hur enkelt eller svårt är det med kommun- och regionsammanslagningar (Molander 2005).

Med denna dimension av förhållande mellan kommun och statsmakt som utgångspunkt är det möjligt att studera svenska partiers programtexter för att se huruvida partierna ser och föredrar kommuner som subjekt med egenvärde och starkt självstyre eller mer som objekt och en mer integrerad del av statsmakten. Syftet med Strandbergs analysverktyg är att det ska vara någorlunda generell för att fånga in de värden som existerar i partierna. Det är dock möjligt att utöver att studera de empiriska värden som existerar, komplettera och utveckla diskussionen om kommunernas roll i mer förklarande värderingar om varför självstyre och statsbundenhet anses vara bra eller dåligt samt vilka konsekvenser de två motpolerna medför.

Inom den statsbundna/integrationistiska synen är *enhetlighet* ett ledord. Skillnader och avvikelser mellan kommuner ses som något negativt. Kommunerna ska lika effektivt kunna erbjuda samma kvalité på välfärdstjänster oavsett i vilken kommun invånarna är bosatta. Jämlikhet var ett av de dominerande slagorden under den franska revolutionen och är det likväl i den socialdemokratiska välfärdsstaten. En viktig del av välfärdsstaten är att servicen av välfärdstjänster ska erbjudas alla medborgare, oavhängigt var de bor i landet. Dessa tjänster ska också grundas i lagstiftningen och vara skattefinansierad (Molander 2005; Trydegård & Thorslund 2010). Det finns inom socialismen en tydlig vilja att jämna ut skillnader, och med det socialistiska synsättet är det möjligt att uppnå jämlikhet i ett samhälle med hjälp av en stor och inflytelserik stat som med sitt omfång kan motarbeta marknadens otillräcklighet (Larsson 2014). Det är samtidigt svårt att definiera jämlikhet och konceptet brukas i många olika sammanhang. Ett sätt att se jämlikhet är att dela upp det i två delar; resurs- och resultatjämlighet, där den tidigare betyder att samtliga invånare har samma fördelar och förpliktelser medan resultatjämlighet innefattar att resultatet av den offentliga förvaltningen formar lika levnadsnivåer. Det är den senare jämlikhetssynen som välfärdsstaten lutar sig mot (Stjernquist och Magnusson 1988). Att förflytta medel för att stötta de mindre starka delarna i landet är således ett tillvägagångssätt för att åstadkomma jämlikhet (Stjernquist & Magnusson 1988). Samtidigt kan jämlikhet beskrivas som ”en utopi” (Stjernquist & Magnusson 1988:15). Invånare i kommuner, regioner och länder är olika och har olika förutsättningar och anspråk, vilket resulterar i att olika prioriteringar görs inom dessa nivåer i flernivåsystemet. Med detta synsätt som premisser kan därmed en allomfattande jämlikhet ses som något negativt eftersom det skulle trycka ner olikheter och minoriteter och inte vara förenligt med en demokratisk stat (Stjernquist och Magnusson 1988).

Även Erlingsson och Ödalen ställer sig frågan om strävan efter enhetlighet och total utjämning mellan olika kommuner är något eftersträvansvärt. En ökad mångfald bland kommunerna skulle kunna främja demokratin och det politiska beslutsfattandet i kommunerna i och med att det skulle spela en större roll vem det är som styr kommunen. Detta är en förutsättning i ett flernivåsystem, att de olika nivåerna har en betydelse för hur samhället ser ut (Erlingsson & Ödalen 2009).

Samtidigt är det inte orimligt att tänka sig att en ökad autonomi bland kommunerna skulle leda till en pluralism och mångfald av många olika kommuner, något som skulle kunna leda till ”välfärdsvinster” enligt den så kallade Tiebout-modellen (Tiebout 1956) som menar att mångfalden kommuner är lösningen på onödiga offentliga utgifter. Modellen utgår från decentraliseringsargument som att de offentliga kostnaderna reflekterar befolkningens önskemål på ett bättre sätt om de har sin utgångspunkt på lokal nivå än på en nationell. Idén är att det offentliga alltid försöker fastställa vilka välfärdsbehov medborgarna har för att sedan begära den skatt som motsvarar dessa behov och sedan erbjuda ”välfärdspaket”. Kommunerna konkurrerar med varandra och invånarna gör aktiva val när de bestämmer sig för vilken kommun de vill bosätta sig i. Exempelvis kommer föräldrar att leta efter kommuner som satsar på skola och utbildning. I och med att invånare vänder sig till de kommuner som tillfredsställer deras behov bäst, är det bäst om det finns så många, varierande (olika) kommuner som möjligt eftersom det gör det mer troligt att invånarna hittar en kommun som kan bemöta deras olika krav så bra som möjligt (Tiebout 1956). Detta ligger i linje med svenskt forskningsresultat om att svenskar ställer allt fler krav på att erbjudas välfärdsservice justerad efter enskilda behov (Blomqvist & Rothstein 2000). Modellen förutsätter att invånarna har kunskapen om vad kommunerna spenderar sina intäkter på och att invånarna har möjlighet att flytta och röra på sig samt att det finns många kommuner att välja mellan (Tiebout 1956).

Eftersom invånarna är rörliga och flyttar till kommuner som speglar deras intressen är det möjligt att se det som att kommunerna har intäkter och utgifter som speglar deras invånares önsknings. Policyförslag som främjar rörlighet och kunskap om kommunernas intäkter och utgifter kommer därmed att utveckla och förbättra fördelningen av de offentliga utgifterna (Tiebout 1956). Forskning visar också hur olikheter mellan kommuner i produktionen av olika välfärdstjänster och skatt har ett inflytande och påverkar människors bosättningsavgörande (Aronsson & Wikström 2005). Dessa idéer om mångfald och pluralism av enheter kan kritiseras av exempelvis socialister som menar att de undergräver jämlikheten, men det kan också kritiseras från ett nationalistiskt synsätt som istället menar att det är den

nationella identiteten som är avgörande, inte mångfald, och med en stor stat är det möjligt att vidmakthålla en nationell gemenskap (Larsson 2014).

Det är också möjligt att argumentera för ett starkt lokalt självstyre i relation till produktionen av välfärdstjänster som att det skulle bidra till en produktion som är justerat efter de förutsättningar och intressen som finns i det lokala, och därmed göra det mer effektivt och praktiskt (Molander 2005; Stjernquist & Magnusson 1988). Detta gäller inte enbart i syftet av att effektivisera intäkter och utgifter, utan också att det möjliggör för anpassning efter sociala/kulturella olikheter, något som kan skydda minoriteter och främja mångfald (Peters 2005; Stjernquist & Magnusson 1988). Samtidigt går det administrativa arbetet snabbare att genomföra och implementera de politiska beslut som fattas (Dahl & Tufte 1973). Att ha flera olika beslutande enheter reducerar också risken för stora och allvarliga försummelser inom den offentliga sektorn som påverkar många samtidigt. Fattas besluten på lokal nivå underlättar det för kommuner att snegla på varandra för att se vilka beslut som fungerar bra och vilka de ska undvika. Kommuner är på så sätt testkaniner för andra kommuner (Erlingsson & Ödalen 2009). Kopplat till effektivitet och anpassning efter de lokala förutsättningarna är det möjligt att se på decentralisering från ett mer ekologiskt synsätt. Att utgå från natur och klimat och sträva efter en "ekologisk balans" är nationen eller staten underordnade de mer organiska komponenterna av samhället, exempelvis det lokala som genererar lugn och ro och därmed är mer harmoniska med miljön (Larsson 2014). Här skulle en förespråkare för statsbundenhet påstå att det vore dumt att negligera det faktum att kommuner faktiskt är en del av ett land som har nationell lagstiftning, nationella krav för kostnadseffektivitet och är en del av den nationella ekonomin överlag (Strandberg 1998).

Det lokala självstyret kan också argumenteras med demokrati- och frihetsargument. Att mindre enheter har demokratiska fördelar har argumenterats historiskt från antika Grekland med Platon till franska revolutionen med Rousseau och Montesquieu med idén om att enheterna måste vara så små så att samtliga kan komma till den politiska församlingen och lyssna, diskutera och rösta på olika förslag. Det gör det helt enkelt lättare för främjandet av deltagande och styrning av enheten. Grundtanken är således att ju fler invånare, desto mindre effektivt handlingsutrymme får varje individ *inom* enheten, mindre jämlikhet, styrning och deltagande (Dahl & Tufte 1973). Här kan dock integrationistförespråkare argumentera för att kommunerna inte är kapabla att infria demokrati och att det inte är deras syfte. Utifrån detta perspektiv realiserar demokrati bäst på den nationella arenan eftersom det är på den nivån som samtliga medborgare företräds (Strandberg 1998). Det är också möjligt att ställa sig frågan vad de deltar i. Mindre enheter kommer ha svårt att utforma ett system som har

kapaciteten att hantera alla frågor som påverkar invånarna. En större enhet har det enklare för att styra fler dimensioner av det liv invånarna lever (Dahl & Tufte 1973).

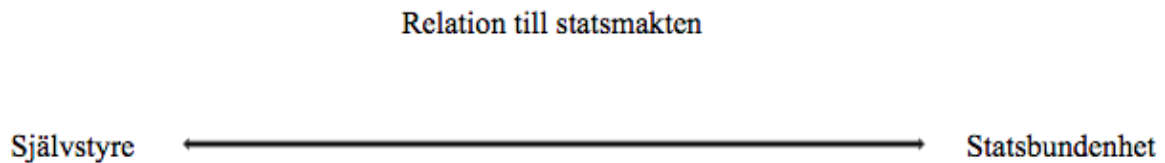
Molander påvisar att ett starkt lokalt självstyre kan utveckla vad han kallar för ”den demokratiska infrastrukturen”. I och med maktspridningen i flernivåsystemet inkluderas och involveras fler människor i det demokratiska arbetssättet (Molander 2005:13). Det möjliggör för invånarna i kommuner att på ett mer överskådligt och begripbart sätt kunna bestämma mer över sig själva och därmed ansvara för förvaltningen (Stjernquist & Magnusson 1988). För invånare i mindre kommuner är det enklare att förstå vilka politiska problem som finns och för att få tillgång till den kunskap som krävs för att lösa problemen (Dahl & Tufte 1973). Fler och mindre kommuner minskar risken för ett demokratiproblem kallad *permanenta minoriteter*. Vid sammanslagningar av kommuner som därmed både blir större yttligt och invånarmässigt kommer människor i minoritet aldrig att få sin vilja igenom, något som inte är lika stort problem om det finns många små kommuner där minoriteter lättare kan ”rösta med fötterna” (Erlingsson & Ödalen 2009).

Nära kopplat till de demokratiargument som förts är hur mindre, autonoma, enheter är mer frihetliga. I ekot av den franska revolutionen förde liberalismen med sig värden som politisk frihet, individuell handlings-, rörelse samt valfrihet och med det rätten till skydd gentemot tvång och bundenhet. Det finns således en syn på aktiva individer som kompetenta att besitta kapaciteten att fatta de beslut som skulle passa dem bäst. En stark stat som styr denna individualitet med gemensamma lösningar skulle enligt liberaler störa friheten. (Larsson 2014). Att anpassa sig efter ett mindre samhälle (exempelvis kommun) kan uppfattas som mindre restriktivt mot människors frihet jämfört med en större stat (Molander 2005; Hayek 1960), det kan underlätta för invånarna att relatera till sina medinvånare och det gemensamma goda och därmed främjar frivilliga handlingar och gör tvång inaktuellt (Dahl & Tufte 1973). Även om nationen har en större betydelse för konservativa, betonas även denna konflikt mellan frihet kontra stat. Skillnaden är istället att individen ses som mer bristfällig och det fokuseras mer på familjens oberoende visavi staten och dess konstitutiva skydd (Larsson 2014).

I detta sammanhang är det dock viktigt att påpeka att på samma sätt som att jämlikhet kan ses som en utopi, gäller samma sak för självstyre. Ty om självstyret vore absolut, är det inte längre kommuner vi pratar om utan självständiga stater. Det är således oundvikligt att det finns en relation och fördelning av ansvar mellan kommun och stat för att det ska vara av betydelse att diskutera självstyre kontra jämlikhet (Stjernquist & Magnusson 1988).

3.1.1 Analysmodell

Sammanfattningsvis kan dimensionen ”*relation till statsmakten*” se ut på detta vis:



Figur 1: *Relation till statsmakten* (Strandberg 1998)

Från resonemanget ovan är det möjligt att identifiera en rad komponenter och indikatorer som visar på hur partierna förhåller sig gällande kommuner och regioners relation till statsmakten och deras självstyre kontra statsbundenhet. Det är dessa indikatorer som möjliggör placandet av partierna på dimensionen och därmed jämförelser mellan partierna.

En komponent är *maktfördelning*. Vad Hansens, Pierres och Molanders kategoriseringar har gemensamt är att de utgår från vilken förmåga och inflytande de subnationella nivåerna besitter, hur mycket makt som borde decentraliseras alternativt koncentreras. Indikatorer på självstyre på denna komponent är således främjandet av decentralisering av ansvar och beslutsfattande, kommunalt huvudmannaskap samt avreglering. Indikatorer på statsbundenhet är istället förespråkandet av centralisering av ansvar, ytterligare regleringar och nationella policyförslag. Med detta ingår även avvägningen mellan vikten av var politiken bör fattas och det politiska innehållet. Argument för dessa ståndpunkter kan grundas i argument kopplade till effektivitet, frihet och demokrati eller jämlikhet och enhetlighet

Med maktfördelningen kommer principen om det *kommunala självstyret* som också kan relateras till vilket värde principen och kommunerna tilldelas. Det kan vara att självstyret ses som något naturligt och grundläggande för kommunernas frihet eller ett sätt att främja likvärdigheten inom landet. Indikatorer som visar på hur det kommunala självstyret bör utformas kan därmed vara argument för att kommunerna besitter ett principiellt egenvärde grundade i synen att de är enheter separerade från staten eller att de besitter ett mer instrumentellt värde nära sammankopplade staten. Med utgångspunkten att det föreligger ett principiellt värde i ett starkt självstyre och autonomi prioriteras självstyret framför statsbundenheten, medan motsatsen gäller i utgångspunkten att kommuner är mer av objekt och instrument för staten.

Även *kommunala och regionala skillnader* är en komponent som visar på hur partierna förhåller sig på dimensionen relation till statsmakten. Indikatorer på denna komponent är bejakandet och försvarandet av skillnader alternativt problematiserandet och motverkandet av

dessa skillnader. Detta kan relateras till de värdekonflikter som uppstår, exempelvis i frågan om lokal autonomi och nationell jämlikhet. Ytterligare indikatorer skulle därmed vara de prioriteringar som partierna gör. Prioriteras pluralism och konkurrens mellan kommunerna likt Tieboutmodellen, eller prioriteras jämlikhet med likartade kommuner som är mer bundna staten.

Hur dessa komponenter med respektive indikatorer relateras till partiernas partiprogram samt tillvägagångssättet av studien presenteras i nästkommande kapitel.

4. Forskningsdesign och metodologiska överväganden

Denna uppsats kommer likt Strandberg att studera uttalanden från partierna gällande kommuner och regioner för att på så sätt analysera deras bild av de olika nivåerna och förhållandet mellan kommun och stat. Strandberg utgår från programföreskrifter, som olika partiprogram och partiets broschyrer för åren mellan 1962 till 1994. Denna studie utgår istället från tiden från millennieskiftet till nutid för att öka kunskapen om hur riksdagspartiernas syn på relationen mellan stat, regioner och kommuner ser ut nu.

4.1 Empirisk idéanalys

Att använda sig av en empirisk idéanalys är ett sätt att visa på hur politiska aktörer är bärare av värden och det visar på deras uppfattning av samhället och deras syn på de olika nivåerna. (Bergström & Boréus 2012). Dimensionen *relation till statsmakten* och komponenterna redovisade ovan är därmed en utmärkt modell för att beskriva och analysera värderingarna som figurerar i partiprogrammen. Att använda sig av modellen förenklar också jämförelser mellan de olika uttalandena som partierna uttrycker. Samtidigt är det viktigt att jämförelserna som sker och kategoriseringen av partiernas syn på kommuner och regioner inte är intvingade i modellen utan tanken är att placeringen av partierna i analysmodellen kommer att ske med ett tydligt underlag varför de passar in i just den modellen och slutsatserna som presenteras måste motiveras.

Utöver den beskrivande aspekten av idéanalys om vilka värden politiska aktörer bär på är det även intressant att analysera på vilka sätt aktörerna rättfärdigar dessa värden och synen på de olika nivåerna. Som tidigare nämnts är inte kommuner och regioner och deras roll i flernivåsystemet något neutralt, konfliktlöst fenomen utan tvärtom enheter baserade på politiska viljor och ideologier. Denna studie ämnar därmed att i partiprogrammen också tydliggöra rättfärdigandet. Partiernas och de folkvaldas uttalanden i partiprogrammen är (förhoppningsvis) grundade i idéer om vad det goda samhället är och bör vara. Detta gäller inte minst hur flernivåsystemet bör konstrueras, hur kommunernas/regionernas roll bör se ut, vilka uppgifter och ansvar det bör ha i relation till den statliga makten. När politiker påstår att det bästa för det kommunala självstyret eller jämlikheten i landet är ett särskilt förslag grundas det i värden. Samtidigt är inte värdena i ett vakuum, utan de är alltid i relation till andra värden och därmed finns det en hierarki av värden och konflikter mellan värden kan uppstå. Det är därför intressant och betydelsefullt att analysera hur partierna rättfärdigar vissa värden före andra.

Inom den empiriska idéanalysen är det viktigt att resonera och vara medveten om själva ”precisionen” och hur det är möjligt att ringa in idéerna. Samtidigt är det viktigt att klargöra vem det är som är bärare på idéerna. Denna uppsats utgår från programskrifter, men andra studieobjekt skulle kunna vara tillämpbara. Exempelvis är intervjuer av politiker, utspel i riksdag eller media andra alternativ. Tidigare skildrades hur kommunala politiker och riksdagspolitiker i enkätstudier tyckte olika i frågan om kommunsammanslagningar, varpå det skulle vara intressant att göra en komparativ studie om vad politiker på de olika nivåernas tycker i frågan. Men i och med att kommunernas självstyre är beroende riksdagen, fokuserar istället studien på officiella partidokument. Studiens syfte är att studera *partiernas* syn på kommuners självstyre och relation till staten. Därför skulle det vara problematiskt att intervjua enskilda politiker som kanske just i den frågan inte instämmer med partiet. Sedan är det mycket möjligt att den faktiska, reella, politiken som förs inte exakt överensstämmer med partiprogrammen. Politik påverkas av kompromisser och andra partier. Det vore därmed dumdrigt att tänka att partiprogrammen fångar hela politiken som ett parti står för. Det finns en risk att relevant information om partiernas syn på kommuner och regioner återfinns i andra dokument. Men att studera partiprogrammen ger ändå en betydelsefull inblick och förståelse för den samhällssyn samt världsbild som partierna har och den politik partierna vill föra. Att utgå från en distinkt avgränsning med att enbart studera partiprogram förenklar även diskussionen om vilken empiri som studien utgår från. Olika typer av material har olika ställningar relaterat till varandra vilket försvårar tolkningen av innehållet dem emellan, exempelvis om ett parti skriver en sak i ett partiprogram och något annat på sin hemsida.

4.2 Tillvägagångssätt

Totalt har 24 partiprogram skrivna efter millennieskiftet studerats. De flesta partierna har under dessa 20 år skrivit omkring 3 partiprogram vardera vilket gör materialet relativt balanserat. Liberalerna särskiljer sig något med sina 6 partiprogram, men detta är inte något större problem eftersom samtliga partiers program är till stor del snarlika de tidigare skrivna. De flesta partierna har mest gjort revideringar av partiprogrammen, och synen på kommuner samt regioner har inte förändrats nämnvärt. I de fall de nyare programmen skiljer sig från de äldre nämns det i texten. I och med att studien utgår från riksdagspartier studeras Sverigedemokraternas partiprogram från och med 2010, året de röstades in i riksdagen.

Gällande empiriska idéanalyser är det som tidigare nämnts viktigt att kunna precisera idéerna. Strandberg är inte i sin avhandling tydlig i hur hans tankesätt och metod ser ut när

han placerar partierna i sina presenterade idealtyper. Vad denna studie utgår från är att genom idéanalysen söka centrala begrepp/värden och resonemang i partiernas partiprogram som reflekterar partiernas syn och värderingar gällande dimensionen *relationen till statsmakten* och de ovan nämnda indikatorerna samt komponenterna: maktfördelning, det kommunala självstyret samt kommunala och regionala skillnader. Det kan exempelvis vara att ett parti i partiprogrammen skriver att det är kommunen eller regionen som borde vara den beslutande aktören med ett stort ansvar och utökat huvudmannaskap, att det kommunala självstyret är nödvändigt för demokratins legitimitet och att mångfald och kommunala skillnader borde främjas som gör att partiet ses som att förespråka autonoma kommuner och därmed placeras på självstyresidan av dimensionen. Formuleringar om att kommuner istället borde arbeta för att implementera nationell policy, att enhetlighet borde premieras eller att kommuner, regioner och stat borde samverka i en större grad ses mer som ett integrationistiskt förhållningssätt, och placeras därför på den statsbundna sidan av dimensionen. Detta innebär att partierna kommer att i jämförelsen emellan placeras på dimensionen och skattas vilket parti som är mer för lokal autonomi och vilket parti som förespråkar statsbundenhet.

Denna typ av uppskattning av graden av autonomi kontra statsbundenhet och hur partierna relateras till varandra har inneboende utmaningar. Hur är det möjligt att skatta ett visst parti som mer integrationistiskt än ett annat? Denna utmaning kan bland annat bemötas med tydliga indikatorer, baserade i teorier relaterade till decentralisering, lokal autonomi och statsbundenhet som kan relateras till samtliga partiers partiprogram och därmed fungera som begripliga utgångspunkter för de slutsatser som görs. Dimensionen är också främst till för att demonstrera partiernas förhållande till varandra, vilket inte nödvändigtvis betyder att ett parti som placeras längst ut på statsbundenhetssidan av dimensionen enbart har uttryckt åsikter som stämmer in på den sidan, utan att partiet är jämfört med övriga partier mer statsbunden i sitt synsätt. Här bör det därför tilläggas att det är den *sammanvägda* bilden av partiernas uttalanden från millennieskiftet till nutid som är underlaget för placeringen av partiet på dimensionen. Exempelvis har Liberalerna i partiprogrammen fram till och med 2009 starka argument för självstyre och decentralisering för att sedan i sina senare partiprogram föreslå en större statlig styrning inom äldreården. Om ett parti enbart och konsekvent hade skrivit om det positiva som decentralisering och självstyret medför skulle partiet placeras mer på självstyresidan av dimensionen än om partiet också inkluderat uttalanden som indikerar på statsbundenhet. Det görs därmed en tolkande bedömning om hur mycket och hur ofta ett parti i sina partiprogram betonar de ovan nämnda värdena och indikatorerna.

Partierna skriver inte alltid explicit i sina program om vilket värde kommunerna har eller vilka värdekonflikter som uppstår. De relaterar heller inte sina idéer och argument till Tieboutmodellen eller den demokratiska infrastrukturen. Men ur partiprogrammen är det möjligt att utläsa och tolka uttalanden som kan relateras till de ovan nämnda komponenterna, indikatorerna och de förklarande värdena som visar på partiernas syn på kommuner och regioner och deras relation till statsmakten. Samtliga partiprogram inkluderar resonemang angående *maktfördelning*, det *kommunala självstyret* samt *kommunala och regionala skillnader*. Exempelvis är det vanligt att riksdagspartierna skriver om de risker som maktkoncentration medför och att subnationella enheter bör få ytterligare ansvar. Partierna skriver i nästan samtliga partiprogram explicit om det kommunala självstyret och det finns ofta en tydlig del som är designerad principen om kommunernas autonomi. Även kommunala och regionala skillnader både förespråkas och problematiseras, vilket gör att underlaget för partiernas positioner på dimensionen *relation till statsmakten* utgår från dessa komponenter i nästkommande kapitel.

Utöver dessa komponenter är det också möjligt att i partiprogrammen analysera konkreta *politiska förslag* som visar på deras syn på relationen mellan stat, regioner och kommun. Dessa förslag kopplar ofta till maktfördelningen i exempelvis i bostads-, vård och utbildningsfrågor, om skolor bör vara statliga eller kommunala åligganden eller om strukturreformer som kommun- och regionsammanslagningar är en statlig angelägenhet eller inte, således vilket huvudmannaskap som gäller. Detta gäller också om kommunerna själva ska bestämma över frågor som exempelvis socialbidrag. Även förslag om bevarande eller utvecklande av kommunernas/regionernas beskattningsrätt och utjämningsystem visar på vad partierna anser om kommunernas handlingsfrihet och vilket värde de besitter samt vad de prioriterar och rättfärdigar. Det kan vara så att partier antingen förespråkar ett utjämningsystem för att garantera kommunernas autonomi eller för att garantera enhetlighet. Det är också möjligt att partierna förespråkar en dekoncentrering av myndigheter för att på så sätt jämna ut olikheter mellan kommuner. Om ett parti föreslår att det borde införas separata valdagar till kommun, region och riksdag visar även det på att de ser kommunerna mer som separerade, självstyrande politiska enheter som besitter ett demokratiskt och intrinsiskt värde.

Presentationen av resultatet från partiprogrammen delas således in i *maktfördelning*, det *kommunala självstyret*, *kommunala och regionala skillnader* samt *politiska förslag* för att sedan under rubriken *relation till statsmakten* sammanvägas och göra att partiet placeras på dimensionen med samma namn. Det är därmed under denna rubrik som uttalandena som

gjorts explicit relateras till dimensionen och de teoretiska utgångspunkterna från Strandberg/Kjellberg/Hansen.

Efter placeringen av partiet på dimensionen görs en analys av varför partiet har den syn det har och hur de rättfärdigar synen på kommuner och regioner. Det är i detta avsnitt som uttalandena relateras till de mer förklarande resonemangen som tidigare förts, exempelvis angående ideologier, jämlikhet, Tieboutmodellen och vilka värden partierna prioriterar i frågan om relationen mellan kommun, region och stat.

För att fånga in de eventuella förändringar som skett av partiernas syn på kommuner och regioner, inleds varje partiavsnitt med en kort tillbakablick över deras tidigare syn med hjälp av en jämförelse av Strandbergs tidigare forskning. Partiavsnitten avslutas därmed med en jämförelse mellan hållningar och värden som varit viktiga för partierna under andra halvan av 1900-talet och hållningar som dominerat 2000-talet. Eftersom Sverigedemokraterna kom att bli ett riksdagsparti efter millennieskiftet, inkluderas inte partiet i denna förändringsdiskussion.

5. Partiernas syn på kommuner och regioner

I detta avsnitt presenteras synen partierna har på kommuner och regioner. För att kunna säga om det har skett någon förändring av partiernas syn över tid, inleds varje partis avsnitt med en kort tillbakablick över vad tidigare forskning har att säga om partiernas uttalanden innan millennieskiftet. Efter den korta tillbakablick presenteras denna studies huvudsakliga arbete, nämligen partiernas kommun- och regionssyn efter 2000-talet, uppdelat i maktfördelning, det kommunala självstyret, kommunala och regionala skillnader, politiska förslag, relation till statsmakten, rättfärdigandet av partiernas syn och huruvida det skett någon förändring. Avsnittets avslutas med en sammanfattande analys som jämför och motiverar partiernas positionering och relation till varandra på dimensionen *relation till statsmakten*.

5.1 Vänsterpartiet

5.1.1 En kort tillbakablick

Gällande Vänsterpartiets syn på relationen mellan kommun och stat under 70- och 80-talet skriver Strandberg hur "...Vänsterpartiet ger uttryck för en kluvenhet i synen på kommunal självständighet" (Strandberg 1998:191). Trots detta menar Strandberg att partiet såg mycket uppskattande på idén av ett starkt självstyre. Partiet var utöver detta skeptiska till centralisering som enligt partiet orsakat en ökad byråkrati och förmynderi. Vänsterpartiet menade att det fanns ett värde i att flytta beslutsfattande närmare invånarna beslutet gällde. Denna uppmuntrande syn på decentralisering fortsatte in på 90-talet med partiets syn på kommuner som enheter med egenvärde och med olika mål samt prioriteringar. Kommunerna sågs därmed inte som den statliga nivåns verktyg, och Strandberg placerade partiet på självstyresidan av dimensionen *relation till statsmakten* (Strandberg 1998).

5.1.2 Synen efter millennieskiftet

Maktfördelning

Genomgående har Vänsterpartiet i samtliga partiprogram en centralistisk syn på maktfördelningen mellan stat, region och kommun. Det är genom staten och statliga åtgärder som den, enligt partiet, nuvarande skeva organiseringen av samhället kan åtgärdas. Kommunerna och regionerna har inte lika mycket betydelse i den frågan. Det är först i partiprogrammet från 2016 där kommuner och regioner istället får en mer strategisk roll gällande mobilisering av sympatisörer och reformer:

Denna syn på strategi innebär även att förändringar kan drivas fram på olika nivåer och arenor. Många viktiga beslut fattas i riksdagen, men politiska beslut i kommuner, landsting och regioner kan vara väl så viktiga i strategiskt hänseende (Vänsterpartiet 2016).

Även i partiprogrammen nämns konflikten mellan kommunal autonomi och nationell jämlikhet samt fördelningen av ansvar mellan de olika nivåerna. Det ses som ett statligt åliggande att värna om, och möjliggöra för, invånarnas rättigheter. Den kommunala autonomi ses som otillräcklig och det är nödvändigt att tillägga statlig styrning genom lagar för att försäkra sig om att invånarnas rättigheter försvaras (Vänsterpartiet 2000, 2012, 2016).

Det kommunala självstyret

Gällande det kommunala självstyret skriver partiet att: ”Vi värnar om den kommunala självstyrelsen, där den kommunala beskattningsrätten ger kommunerna en ekonomisk självständighet gentemot statsmakten” (Vänsterpartiet 2000:2). I partiprogrammet från 2012 beskrivs hur kommunernas och regionernas självstyre är beroende av ett omfattande handlingsutrymme och rätt att ta ut skatt. Enligt partiets samtliga program förstärks det kommunala självstyret och välfärdsstaten genom ett utjämningsystem mellan kommunerna och att utgifter samt intäkter allokeras bland kommunerna.

Intressant är att gummibandsaspekten av det kommunala självstyret ses som lösningen på konflikten mellan autonomi och jämlikhet: ”Hur den konflikten ska lösas går inte att på förhand slå fast en gång för alla. En levande debatt och en öppen demokratisk process är förutsättningar för att besluten ska kunna fattas på rätt nivå” (Vänsterpartiet 2000:2). Det är situationen och de förutsättningar som råder som avgör hur mycket självstyre kommunerna bör besitta. I partiprogrammet från 2012 utvecklas resonemanget:

Det ligger ett värde i att beslut fattas så nära medborgarna som möjligt, men en allt för långtgående decentralisering av den politiska makten undergräver möjligheterna att föra en sammanhållen politik för rättvisa och jämlikhet (Vänsterpartiet 2012:12).

I partiprogrammet från 2000 argumenteras det inte för kommunalt självstyre ur ett demokratiperspektiv, men från 2012 är den aspekten tydligare. Trots att partiet skriver att demokratin bedrivs i parlamentet betonas självstyrets betydelse: ”Den kommunala självstyrelsen, lokalt och regionalt, är en viktig del i den svenska demokratin” (Vänsterpartiet 2012:12). Med detta sagt relateras demokratin mestadels till den nationella nivån: ”Folkets

politiska makt ska utövas av riksdagen, tillsatt genom allmänna, fria och rättvisa val” (Vänsterpartiet 2016).

Kommunala och regionala skillnader

För att välfärdsstaten ska vara allomfattande krävs det att kommuner och regioner har liknande villkor. Staten ska samtidigt kunna erbjuda ekonomiskt stöd utöver utjämningsystemet till kommuner och regioner som är i särskilt stort behov (Vänsterpartiet 2016). I partiprogrammet från 2012 skriver partiet att: ”Utjämningsfaktorn i det kommunala utjämningsystemet skall stärkas” (Vänsterpartiet 2012:32) och partiet kopplar detta med utbyggnaden av välfärdsstaten och reduceringen av klyftor. Kopplat till detta menar partiet att politiken som förs på regional nivå måste ge ”likvärdiga” förutsättningar oavsett bostadsort. En del av klyftorna och skillnaderna som återfinns i kommuner och regioner har varit konsekvenser av avregleringar (Vänsterpartiet 2016).

Enhetlighet formar programmen och skillnader mellan regioner och ”boendemiljön” ses som destruktivt och ogynnsamt: ”En jämn regional utveckling är ett gemensamt intresse och ansvar” (Vänsterpartiet 2000:3). Utmaningar som urbanisering och demografiska förändringar, något som faktiskt gör områdena olika, motverkar idén om att välfärden ska kunna implementeras i hela landet och att alla kan ha tillgång till produktionen av välfärdstjänster utan hänsyn till bostadsort. Olikhet orsakar skiktningar/ojämlikhet inom arbetarklassen och gör det också svårare för arbetarna att gruppera sig och arbeta för Vänsterpartiets politik. För att försöka hindra denna utveckling och jämna ut de regionala skillnaderna ser partiet statligt ingripande i form av ekonomisk- och näringspolitik som nödvändigt (Vänsterpartiet 2000). Vänsterpartiet anser att dessa skillnader mellan regionerna har format konflikter mellan landsbygd och storstäder samt mellan regioner i norr och regioner söderut. Utöver statligt ingripande ser partiet ett utökat samarbete mellan kommunerna som en viktig pusselbit i frågan om att uppnå jämlikhet (Vänsterpartiet 2012 & 2016).

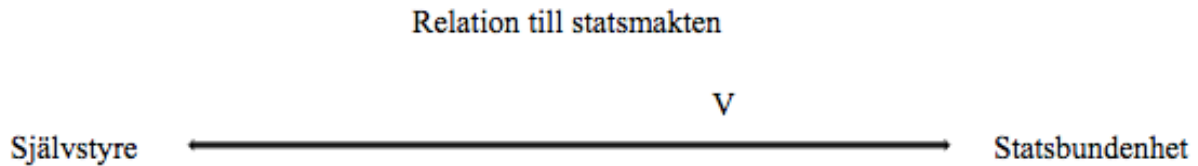
Politiska förslag

Något som kan ses som ett mer praktiskt exempel av Vänsterpartiets syn på det kommunala självstyret är utbildningssystemet. Vänsterpartiet anser att utbildningen i landet bör vara ”likvärdig” oberoende av i vilken kommun eleverna studerar (2000). I programmet från 2016 nyanseras partiets bild av utbildningssystemet där decentraliseringen av skolan med kommuner som ansvariga aktörer ses som ”ogenomtänkt”. Att utbildningen är sig lik oavsett

bostadsort är av stort demokratiskt värde, varpå skolan enligt partiet bör förstatligas (Vänsterpartiet 2016). Dekoncentrering av högskolor och kurser föreslås för att förenkla tillgången till utbildning och samtidigt behålla statlig kontroll. Även i miljöfrågan ställer Vänsterpartiet avvägningen mellan den kommunala autonomi och nationella insatser. Den nationella regleringen gällande miljöfrågor ses som nödvändig, och miljön värderas högre än det lokala handlingsmöjligheterna (Vänsterpartiet 2012 & 2016). Som tidigare nämnt vill även partiet att utjämningsystemets utjämningsaspekt borde förstärkas samt att kommunerna ska ha rätt att ta ut skatt.

Relation till statsmakten

Trots att det kommunala självstyret får sina egna avsnitt i partiprogrammen där självstyrets betydelse betonas, är det återkommande att det centrala, statliga ses som lösningen på många problem. Kommunerna besitter ett visst värde i och med att de kan fungera som strategiskt betydelsefulla arenor för mobilisering samt att självstyret finns för att skapa en självständighet kontra staten. Men detta egenvärdet ses som otillräckligt och i programmen är det tydligt att staten ska kunna inkluderas och vara delaktig i många frågor för att säkerställa jämlikheten. Inte minst i utbildningsfrågan där huvudmannaskapet borde tilldelas staten samt i miljöfrågan där den nationella regleringen är överordnad den kommunala autonomi. Det behövs tydliga regleringar för att försäkra sig om likvärdighet, vilket tyder på att kommunerna har mer av en funktionell betydelse och arbetar från de uppgifter de blir tilldelade. Deras handlingsmöjligheter är därmed tydligt beroende av staten som styr. Förhållandet mellan kommun, region och stat ska grundas i idéer om samverkan och samarbete, och idén om statliga stöd till kommuner och regioner kan ses som ett sätt att främja samarbetet mellan nivåerna. Skillnader, konkurrens och konflikter mellan och inom de olika nivåerna ses som något negativt. Det är statsbundenheten av kommuner och regioner som gör det möjligt att utveckla jämlikheten och likvärdigheten. Det faktum att demokrati så tydligt sammankopplas med jämlikhet ger bilden av att demokratin utförs bäst på det nationella planet som också är nivån där jämställdheten nås bäst. Detta gör att Vänsterpartiet placeras mer på den högra sidan av dimensionen *relation till statsmakten*. Det bör dock tilläggas att det i programmen efter millennieskiftet kan anas en viss ambivalens i hur partiet faktiskt ser på självstyre och decentralisering. Det faktum att de i citatet ovan både förespråkar och kritiserar decentralisering visar på hur partiet inte nödvändigtvis själva har en klar bild över sin syn på kommuner och regioner.



Figur 2: Vänsterpartiets positionering

Hur rättfärdigar Vänsterpartiet sin syn på kommuner och regioner?

I Vänsterpartiets samtliga partiprogram under 2000-talet skildras hur partiet är socialistiskt och arbetar för att samtliga ska ha samma möjligheter och alternativ. Jämlikhet och solidaritet är de dominerande värdena och i programmen argumenteras det för att det i den nuvarande organiseringen av samhället formas skillnader och missförhållanden. Skillnader ses generellt som något negativt och likvärdighet fungerar som ledstjärna. Partiet har som uttrycklig avsikt att värna om välfärdsstaten. Enligt partiprogrammen ligger den stora konflikten mellan socialism och kapitalism, arbetarklass och överklass samt kapital och arbete. För att arbeta för jämlikhet krävs det att "samhällets resurser" allokeras jämnt, något som kan relateras till den tidigare diskussionen om resultatjämlighet. Enligt Vänsterpartiets partiprogram finns det ett starkt samband mellan demokrati och jämlikhet. Utan människors kapacitet att medverka i samhällsbygget och deras lika värde går det inte att prata om ett demokratiskt system. Därför prioriterar inte Vänsterpartiet mindre autonoma enheter från ett demokratiperspektiv där människor kommer närmare beslutsfattandet i samma utsträckning som andra partier eftersom den mångfald av kommuner skulle leda till olikhet, vilket underminerar demokratin enligt partiet. För att uppnå demokrati krävs det först jämlikhet. Partiets avsikt om att skydda välfärdsstaten berättigar mer statsbundna kommuner och regioner för att det då enligt partiet motverkar skillnader och främjar likvärdighet, värden nära kopplade till den socialdemokratiska välfärdsstaten. Utjämning är ett centralt värde för partiet. Vänsterpartiet är därför ett intressant parti att studera givet Tieboutmodellen, i synnerhet kopplat till regionalpolitiken när partiet skriver hur regionala skillnader och olikheter är något negativt och att skillnader ska utjämnas. Men givet Tiebout är det ju positivt med olikheter. Med varierande och konkurrerande enheter får invånarna själva bestämma utsträckningen av välfärdstjänster. Men konkurrensen mellan kommuner och regioner, eller med partiets egna ord: "kamp dem emellan" (Vänsterpartiet 2012:24f), ses inte som lösningen utan det är istället samverkan mellan enheterna och nivåerna, en tydlig integrationistisk tankegång. Klyftor är alltid dåliga enligt Vänsterpartiet eftersom de i ett samhälle alltid orsakar fiendskap. Men med

utgångspunkt i Tiebout-modellen skulle man kunna argumentera för att skillnader, olika kommuner (och därmed klyftor i viss mån) skulle kunna vara eftersträvansvärt.

Har det skett någon förändring?

Vissa aspekter av Vänsterpartiets syn på kommuner och regioner har förändrats, medan det i andra delar ser mycket likadant ut. Partiet verkar fortfarande visa på en viss ambivalens och tveksamhet i frågan om den kommunala autonomi. Hur partiet faktiskt ska ställa sig och agera verkar vara något av ett dilemma. Samtidigt som partiet tydligt har en del av sitt partiprogram tillägnad det kommunala självstyret, finns det i partiprogrammen efter millennieskiftet en större betoning på att staten måste finnas för att autonomi är ofullkomlig. Därmed blir tolkningen att partiet förflyttat sig mer åt statsbundenhet i dimensionen relation till statsmakten.

5.2 Socialdemokraterna

5.2.1 En kort tillbakablick

Socialdemokraterna underströk på 60-talet det faktum att självstyre är en utopi. Kommunernas ekonomiska avhängighet av staten samt deras bristande kapacitet att implementera policys visade enligt partiet på att självstyre inte var möjligt i praktiken. Kommunalt självstyre leder till ojämlikhet. Kommunerna var statens verktyg och existerade för att sammankoppla de olika nivåerna. Aktiva kommuninvånare var inte enligt partiet särskilt viktigt, vilket också innebar att demokratin utfördes och uppnåddes som bäst på det nationella planet. Att den kommunala nivån var underordnad den nationella blev än mer tydligt under 70- och 80-talen när partiet skrev hur kommuner inte ens skulle kunna besluta över den politik som fördes av den orsaken att allt viktigt behövde statliga reflektioner och samtycke. Under 90-talet valde dock partiet att inte vara lika stringenta utan föreslog avregleringar gentemot kommuner samt var mer accepterande av en mångfald av kommuner. Strandberg placerade Socialdemokraterna närmare statsbundenhet på dimensionen *relation till statsmakten* (Strandberg 1998).

5.2.2 Synen efter millennieskiftet

Maktfördelning

I sitt partiprogram från 2001 argumenterar partiet tydligt för maktfördelning med demokratiargument:

Demokrati bygger samtidigt på maktspridning. Koncentration av makt hotar alltid demokratin, oavsett sammansättningen av den grupp som har makten. Demokrati måste kunna utövas på många vägar, på flera plan och på många arenor, oberoende av varandra. Demokrati kräver att människor kan påverka både samhällsförändringarna i stort och samhällets funktioner sådana de möter i vardagen, i skola och vård, i boendet, i trafiken och den omgivande miljön (Socialdemokraterna 2001:14).

Samtidigt som att maktfördelning premieras, råder det ingen tvekan om att enhetlighet är okränkbar. Gällande relationen mellan de olika nivåerna skriver partiet: ”De beslut om gemensamma angelägenheter som tas på nationell nivå och i kommuner och landsting måste inordnas i ett helhetsperspektiv” (Socialdemokraterna 2001:14).

Ännu tydligare blir partiet när nationella målsättningar och strategier kan hamna i konflikt med lokala intressen. Partiet accepterar att ge kommuner och regioner en viss handlingsfrihet i produktionen av välfärdstjänster för att anpassa sig efter den lokala kontexten och därmed skapa ekonomiska och effektivitetsvinster men:

”...nationella mål för verksamheterna får aldrig åsidosättas av lokala beslut. Rättigheter för enskilda individer, som bestäms i direkta beslut av riksdag och regering eller som är inbyggda i de nationella målen för verksamheter som skola, vård och omsorg, får inte urholkas av lokala beslut” (Socialdemokraterna 2001:21).

Med detta sagt anser partiet genom 2013s partiprogram att kommunerna och regionerna ska ha handlingsutrymmet att själva bestämma tillvägagångssättet som målen uppnås genom, exempelvis tillåta andra aktörer att vara verksamma på det offentliga området: ”För all verksamhet som drivs på uppdrag av det offentliga och finansieras med skattemedel ska det finnas nationellt fastställda regelverk” (Socialdemokraterna 2013:38).

Beroendet av varandra, det gemensamma och samarbete är av betydande vikt och upprepas ofta i programmen:

Frihet och jämlikhet handlar både om individuella rättigheter och kollektiva lösningar för att skapa det gemensamma bästa, som utgör grunden för den enskildes liv och möjligheter. [...] och mycket av det som är viktigt för den enskildes välfärd kan bara skapas i gemenskap med andra. [...] Solidaritet är den sammanhållning som kommer ur insikten att vi alla är ömsesidigt beroende av varandra, och att det samhälle är bäst, som byggs i samverkan i ömsesidig hänsyn och respekt (Socialdemokraterna 2001:1).

Det är det kollektiva som formar makten och samhället, konkurrens i samhället och mellan människor kan enligt partiet inte vara svaret i konstruktionen av samhället: ”Trygghet och gemenskap kan endast födas ur tillit, aldrig ur strid och konkurrens” (Socialdemokraterna

2001), eller med andra ord: ”Marknadens och konkurrensens principer ska inte prägla den offentliga verksamheten” (Socialdemokraterna 2001:20).

Det kommunala självstyret

Trots att principen om kommunalt självstyre sällan benämns, skrivs det hur arbetarrörelsen och de grundläggande socialdemokratiska tankegångarna är enligt partiet hämtade från det historiskt lokala självstyret: ”Dessa idéer som uttrycker en gemenskapsbetonad syn på samhället, byggd på medborgarskap och demokratisk samverkan har spelat en stor roll för socialdemokratisk politik” (Socialdemokraterna 2001:8). Utöver att självstyret har påverkat socialdemokratin har den lokala policyn med sin platsbundenhet också enligt partiet påverkat och utvecklat demokratin i sin helhet.

Kommunala och regionala skillnader

Genomgående i partiprogrammen benämns bekämpandet av klyftor, och dessa klyftor relateras också till regionala skillnader:

Klyftorna växer också mellan olika delar av landet. En ojämnt fördelad ekonomisk tillväxt hotar att leda till stora regionala skillnader i både människors utvecklingsmöjligheter och i den sociala välfärden. Sådana skillnader är omöjliga att förena med jämlikhets- och solidaritetskraven och med kravet att människor ska ha valfrihet mellan olika boende- och livsmiljöer (Socialdemokraterna 2001:13).

Det är genom, och tack vare välfärdsstaten, som invånarnas autonomi främjas. Den ojämna regionala utvecklingen i landet ses som något oroväckande och att samtliga landets medborgare tjänar på att utvecklingen är mer jämn och därmed enligt partiet bidrar bättre till välfärdsstaten. Med detta sagt är det enligt partiet också viktigt att bejaka regionernas olikheter i form av olika naturresurser, handlingsmöjligheter och kapaciteter som kan användas för en smartare specialisering och därmed på sina egna sätt bidra till välfärdsstaten. Det är enligt partiet ett ”nationellt ansvar” att se till att den regionala utvecklingen främjas i form av exempelvis förbättrad infrastruktur och dekoncentrering av kunskapsverksamheter (Socialdemokraterna 2001 & 2013).

Politiska förslag

Skatteutjämningsystemet bland kommuner anses betydelsefullt för att kunna säkerställa jämlikheten i landet och för att alla ska möjligheten att nyttja produktionen av välfärdstjänster som skola och omsorg oavsett bostadsort: ”...annars leder olika skattekraft och skillnader i

befolkningens sammansättning till skillnader i välfärd mellan medborgare i olika kommuner” (Socialdemokraterna 2001:20f, 2013:36). Men i samma diskussion visar partiet en förståelse för att det blir skillnader mellan större stadskommuner och kommuner ute i landet. Det förs argument för att invånarna ska kunna ha en viss valfrihet eftersom de har olika anspråk och det borde därmed finnas olika typer av välfärdstjänster ”...under förutsättning att det finns underlag för flera alternativ” (Socialdemokraterna 2001:21). Detta kan ses som en svår uppgift att balansera mellan valfrihet och likvärdighet, men Socialdemokraterna gör det tydligt när de skriver hur likvärdigheten ska vara överordnad:

Skattepengar är en begränsad resurs, som aldrig räcker till att uppfylla alla de önskemål som ställs på dem. Det är alltid nödvändigt att väga olika krav mot varandra, med hänsyn till de överordnade kraven på rättvisa och lika hög kvalitet för alla (Socialdemokraterna 2001:21).

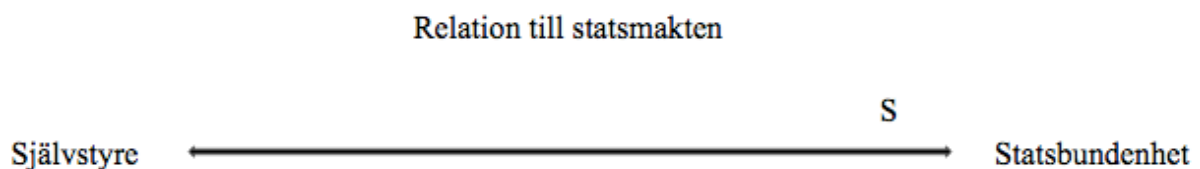
I partiprogrammet från 2013 betonas återigen människors olika anspråk och strävan och hur detta kräver att invånarna har olika alternativ att välja mellan gällande frågor som utbildning, vård och omsorg. En lösning på detta är enligt partiet att tillåta regionerna och kommunerna att erbjuda icke offentliga aktörer möjligheten att etablera sig i kommunerna (Socialdemokraterna 2013).

Gällande utbildningssystemet kritiseras det fria skolvalet på så sätt att det delvis resulterar i klyftor, vilket kan motarbetas genom allokering av medel. I denna fråga betonas kommunernas handlingskraft: ”Kommunerna ska ha ett avgörande inflytande över nya skoletableringar” (Socialdemokraterna 2013:33).

Relation till statsmakten

Socialdemokraterna skriver liksom Vänsterpartiet att det offentliga är överordnad marknaden, vilket påminner om Esping-Andersens typologi om Sverige som en socialdemokratisk välfärdsstat. Det är staten som har ansvaret. Generellt ses klyftor och ojämlikhet i välfärden och makt som problematiskt, det relateras till att det hämmar människors utvecklingspotential. Socialdemokraterna har en tydlig integrationistisk syn på kommuner och regioner. Att de regionala skillnaderna hämmar enhetligheten i landet, att utjämnningssystemet är till för att stärka den kommunala enhetligheten och att de beslut som fattas i kommuner bör ses i ett helhetsperspektiv visar på att kommunerna har ett mer statsbundet och funktionellt värde att implementera de nationella målen än ett eget egenvärde, trots sitt inflytande gällande skolan. Konflikter mellan kommuner och stat är inte något positivt, utan kommunernas värde är att de ska vara en del av hela statsapparaten. Detta är tydligt när det i partiprogrammet fastslås att de

nationella målen ska prioriteras framför det lokala och att det lokala handlingsutrymme inte får urholka det nationella. Samarbete och samverkan ses som överordnade konkurrens och att det är i det gemensamma, gemenskapen som är grundläggande tyder på att enheterna är beroende av varandra. Detta gör att Socialdemokraterna placeras på den integrationistiska/statsbundna sidan på dimensionen relation till statsmakten.



Figur 3: Socialdemokraternas positionering

Hur rättfärdigar Socialdemokraterna sin syn på kommuner och regioner?

Även i Socialdemokraternas partiprogram förklaras värdena solidaritet och jämlikhet som eftersträvansvärda inom den socialistiska idésynen. Jämlikhet beskrivs som något som möjliggör för människor med olika villkor att få samma tillfällen och chanser att uttrycka sina åsikter och levnadssätt: ”Jämlikhet förutsätter olikhet, men är oförenlig med klyftor” (Socialdemokraterna 2001:7). Jämlikheten kräver enligt partiet en resursfördelning för att uppnå en resultatjämlikhet. Socialdemokraterna rättfärdigar all politik med att den utvecklar välfärdsstaten och jämlikheten. I partiprogrammen kopplas frihet och mångfald till jämlikhet och att jämlikhet är nödvändigt för att kunna uppnå någon sorts frihetligt samhälle där invånarna har en stark autonomi. Detta visar tydligt på en värdehierarki där jämlikhet är grunden för att kunna uppnå frihet. Hierarkin skildras också i uttalandet från 2001 om att ”hög kvalitet för alla” är överordnat. Enligt partiprogrammen är friheten i sig ofullständig och skillnader mellan människor gör att friheten blir ojämnt fördelad. Friheten handlar därmed inte om hur mycket individerna behöver anpassa sig för ett samhälle, utan för att invånare i ett land ska kunna vara fria krävs det att de lever i samhällen lika varandra med samma förutsättningar.

Det är intressant hur partiet försvarar maktfördelning med synen att koncentration av makt skadar demokratin samtidigt som partiet förespråkar starka, tydliga nationella mål som överordnade andra prioriteringar från subnationella nivåer. Partiet skriver till och med att maktfördelningen stärker vad Molander kallar för den demokratiska infrastrukturen, men trots detta är enhetligheten starkare och är likt fallet, jämlikhet – frihet, nödvändigt och prioriterat framför de demokratiska argumenten.

Det finns stöd för Tieboutmodellen när Socialdemokraterna skriver hur viktigt det är med regioner som specialiserar sig på sina egna förutsättningar för på så sätt bidra till samhällsutvecklingen, vilket även kan relateras till effektivitetsargumenten att anpassa sig till den lokala/regionala kontexten. Även tydliggöranden om människors olika anspråk relaterat till utbildning och vård och privata alternativ speglar till vis del Tieboutmodellen. Ett sätt att tolka Socialdemokraternas mångtydiga budskap i frågan om balansen mellan valfrihet och likvärdighet kan vara att partiet hellre ser en konkurrens *inom* kommunerna än mellan kommunerna. Men med det sagt har inte partiet och Tiebout mycket annat gemensamt. Partiets uttalanden om konkurrens och om att avvikelser av välfärd mellan invånare i kommuner inte har något i den socialdemokratiska välfärdsstaten att göra går starkt emot Tieboutmodellen. De regionala skillnaderna ses enbart i ett negativt ljus och framförallt att skatteutjämningsystemets rättfärdigas med att undvika skillnader mellan invånare och kommuner, något som Tiebout-modellen istället menar är själva poängen för att åstadkomma välfärdsvinster.

Har det skett någon förändring?

Efter att ha studerat Socialdemokraternas partiprogram är det möjligt att uttala sig om att det inte skett en särskilt stor skillnad i synen på kommuner och regioner jämfört med den historiska tillbakablicken. Kommuner ses fortfarande som verktyg för staten och allt för egensinnade enheter riskerar att orsaka ojämlikhet och underminera den nationella demokratin. Den lokala nivåns underordnade roll i relation till staten kvarstår för partiet. Därmed har inte partiet förflyttat sig något nämnvärt på dimensionen relation till statsmakten.

5.3 Miljöpartiet

5.3.1 En kort tillbakablick

Under 80-talet menade Miljöpartiet att den lokala nivån borde bestå av autonoma kommuner med en tydlig transparens och engagerade invånare. Det var det lokala som premierades. Strandberg menar att det är svårare att tolka Miljöpartiets programskrifter från de senare åren av 80- och 90-talet. Han påvisar hur partiet fortsatte att uppmuntra det lilla och förringa centralism. Men i och med att ett större ansvar togs över av olika kooperativ istället för kommuner ansåg partiet att självstyret föreföll redundant. Strandberg placerade partiet närmare självstyret på dimensionen *relation till statsmakten* (Strandberg 1998).

5.3.2 Synen efter millennieskiftet

Maktfördelning

Decentralisering är av yttersta vikt enligt Miljöpartiets samtliga partiprogram. Redan under första kapitelrubriken från partiprogrammet 2001 skriver Miljöpartiet om sin ideologi som decentralistisk:

Vår ideologi är decentralistisk. Den bygger på uppfattningen att koncentration av makt och ägande fjärrar oss människor från vår naturliga miljö och begränsar vårt direkta deltagande och vår ansvarskänsla genom att sätta upp hinder för fantasi, kommunikation, kritiskt sinne och skapande förmåga (Miljöpartiet 2001:5).

I partiprogrammet finns även ett kapitel ägnat åt decentralisering:

Vi anser att beslut ska fattas så nära människorna som möjligt. Målet är direktdemokrati. [...] Den representativa demokratin kan också decentraliseras. Det är nödvändigt att reformera valsystemet så att de lokala frågorna får större tyngd. Skilda valår för riksdagsval och kommunalval är ett led i den processen (Miljöpartiet 2001:8).

I partiet skildras en organisk syn på samhället vilket har en koppling till synen på decentralisering. Partiet fokuserar gärna på det lokala i sammanhang som produktion av varor, tjänster och miljön generellt. Att tänka lokalt innebär att tänka miljövänligt. Decentraliseringen och förtroendet för det lokalas kapacitet ses också som ett verktyg för främjandet av ett mångkulturellt samhälle och reducering av klyftor (Miljöpartiet 2001, 2005).

Förespråkandet för decentralisering kan också ses i ljuset av partiets kritik mot centralisering, representativ demokrati och dess negativa konsekvenser: ”Utvecklingen kännetecknas i dag av elitism och centralism. Vi kan inte acceptera att demokratin urholkas [...] Besluten, och makten att genomföra dem, ska föras närmare människorna” (Miljöpartiet 2001:7). Även om det inte i partiprogrammet från 2001 förklaras på vilket sätt detta uppnås, förklaras att det är genom stärkandet av invånarnas delaktighet, intresse och makt inom systemet. Ett citat som tydligt sammanfattar partiets vurmande för decentralisering är följande: ”Det viktigaste är därför inte alltid vilka beslut som fattas, utan hur de fattas” (Miljöpartiet 2005:9).

En grundförutsättning för det miljöpartistiska synsättet är deltagande. Demokrati utförs och uppnås som bäst genom invånarnas deltagande: ”Vi tror på en direktdemokrati där besluten fattas av dem som berörs” (Miljöpartiet 2005:6). I denna typen av demokrati är det enligt Miljöpartiet viktigt att invånarna är aktiva aktörer med ett stort intresse för samhället: ”Demokratin måste därför utvecklas genom ett myndigförklarande av medborgarna”

(Miljöpartiet 2005:8). För att den deltagande demokratin ska kunna implementeras är det enligt partiet nödvändigt att det finns en ”rättvis fördelning” som möjliggör för invånarnas frihet (Miljöpartiet 2001). Men det är också viktigt att decentraliseringen förstärker invånarnas makt i relation till välfärden (Miljöpartiet 2013:4). Samtidigt litar partiet återigen på invånarna själva och deras kunskap samt förmåga att flytta:

Vi sätter stort hopp till de människor som har insett att frihet och välbefinnande är långt viktigare än kortsiktigt ekonomiskt tänkande. I stället för att flytta dit lönearbete och pengar finns frågor sig många hur de kan förändra tillvaron och bo kvar och arbeta i sin hembygd. I takt med att denna skara blir allt större, ökar också möjligheterna att avfolkningstrakter ska få liv på nytt (Miljöpartiet 2001:48).

Partiet skriver också:

”Men vi menar också att människor kan och ska ta ansvar för sitt boende och sin närmiljö [...] Kraven på boendet ser olika ut i olika skeden av livet och därför är det viktigt med ett varierat bostadsutbud. För många kan det vara viktigare med låga kostnader än med stora ytor och hög standard på utrustningen” (Miljöpartiet 2001:35).

Det kommunala självstyret

Det kommunala självstyret har en explicit roll i partiprogrammen från 2001 och 2005.

Principen ska enligt partiet förstärkas och utvecklas:

Sveriges regioner bör ges ökat självstyre, både när det gäller politik och organisation [...] De kommunala frågornas tyngd bör bli tydligare genom att valen till kommun och riksdag genomförs under olika år. Vi arbetar för självstyrande kommundelar, i kommuner där detta är lämpligt [...] Lagar som inskränker det kommunala självstyret ska i huvudsak syfta till att garantera medborgarens rättigheter, demokratiska såväl som sociala, gentemot kommunen (Miljöpartiet 2005:6).

Trots detta belyses också det nationella åliggandet i produktionen av välfärdstjänster. Det finns ett statligt ansvar att invånare får tillgång till välfärdstjänster med ”likvärdiga kostnader”. Detta genomförs bäst enligt partiet med ett utjämningsystem av skatter mellan kommuner samt att staten för tillbaka medel och pengar tillbaka till regioner och kommuner i en större grad än vad som gjordes vid millennieskiftet (Miljöpartiet 2001).

Kommunala och regionala skillnader

Miljöpartiet beskriver i sitt partiprogram från 2013 jämlikhet som något som ger samtliga chansen att leva sina liv trots deras varierande villkor och omständigheter. Det är inte själva *likheten* som är det viktiga, utan partiet har genomgående i sina program förespråkade mångfald

och pluralism. Partiet visar delvis en positiv syn på variation mellan regioner när de i partiprogrammet från 2001 skriver hur regioner med en större kapacitet bör vara oberoende andra gällande exempelvis produktionen av livsmedel. Samtidigt öppnar partiet upp för möjligheten att stärka jordbruket i norra delen av Sverige för att skapa en mer ”regional balans” (Miljöpartiet 2001:28).

Genom decentraliseringssynen urskiljer partiet det principiella begreppet självtillit. Med självtillit menas utgångspunkten att det lokala och mindre kan och bör främjas framför centraliseringsåtgärder. Det är de lokala alternativen som produktionen bör vända sig mot för att på så sätt stärka pluralismen och variationerna i samhället och därmed inte vara lika avhängiga av ett särskilt ”maktcentra” (Miljöpartiet 2001, 2005).

Politiska förslag

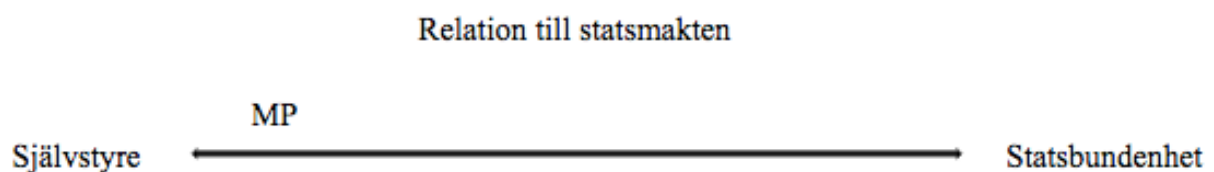
När det kommer till den praktiska politiken ses kommunerna ha ett stort ansvar, inte minst gällande miljöfrågor. Det är exempelvis enligt partiet kommunernas ansvar att se till att skogen vårdas på rätt sätt. För att motverka segregation förespråkar partiet en dekoncentrering av myndigheter samt opponerar sig mot en koncentrering av domstolar. Kommunerna bör ha handlingsutrymme att avgöra skatt och lokala avgifter. Partiet menar till och med att rätten att ta ut skatt borde bli allt mer omfattande i fall med företag och föreningar. Kommunerna bör dessutom inneha vetorätt relaterat till genomgripande utnyttjande av kommunala resurser (Miljöpartiet 2001). Fler banker lokalt och regionalt. Det borde finnas både en lokal räddningstjänst och lokala poliser som har en bättre förståelse för den kommunala kontexten. Staten ska erbjuda bidrag till kommuner för att energiexperter på lokal nivå och är ansvarig för att goda kommunikationer finns över hela landet. Samtidigt anser partiet att bidragen till kommuner och regioner bör minska med tiden och istället låta de vinster som skapas i kommunerna och regionerna stanna där. Miljöpartiet ser gärna mindre, autonoma skolor och förespråkar den kommunala skolan med att det resulterar i en ytterligare decentralisering och mångfald av olika utbildningsstilar. Med detta sagt vill partiet också att det ska finnas en uppsikt från nationellt håll: ”för att garantera hög utbildningskvalitet i alla skolor” (Miljöpartiet 2001:41). Gällande äldreomsorg skriver partiet: ”Självklart ska alla garanteras fullvärdig service, vård och omsorg, oavsett var man bor” (Miljöpartiet 2001:44). Även sjukvården anses ha ett betydande värde i att det är åtkomligt för samtliga oavsett bostadsort. Det kommunala och regionala ansvaret kopplat till sjukvården är också tydligt: ”Miljöpartiet vill att kommunerna får ett uttalat ansvar för kommuninvånarnas hälsa [...] Landstingen och regionerna ska lägga större vikt vid sitt folkhälsoansvar” (Miljöpartiet 2001:46, 2005:47).

Samtliga delar av landet bör enligt partiet utvecklas och detta görs genom ett tydligt samarbete mellan stads- och landsbygdskommuner, samt mellan de olika nivåerna i flernivåsystemet. I programmet från 2005 betonas kommunernas roll ytterligare i form av vad partiet kallar för ”kommunal utrikespolitik” (Miljöpartiet 2005:33). Kommunerna har enligt partiet en stor del i att motarbeta globaliseringens sämre egenskaper genom att exempelvis samverka mer med internationella kommuner i form av vänortssystem och andra internationella insatser.

Som tidigare nämnt förespråkar Miljöpartiet särskilda valdagar till kommun/region och riksdag: ”...så att de lokala frågorna får större tyngd” (Miljöpartiet 2001:8) och att kommunerna ska kunna uppdelas sig själva om de så önskar.

Relation till statsmakten

Trots att Miljöpartiet inte skriver särskilt mycket om kommuner och regioner i sitt partiprogram från 2013, är partiet i de tidigare programmen tydligt för ett starkt självstyre. Tilltron till det lokala kapacitet, handlingsutrymme och möjligheter återspeglas i finansieringsaspekten att kommunerna bör ha en utökad beskattningsrätt. För Miljöpartiet har kommuner och regioner ett uttryckligt egenvärde kopplat bland annat till miljö, något som återspeglas i hur decentraliseringen bör utökas, maktfördelning främjas och att själva beslutsprocessen premieras framför det politiska innehållet. Eftersom partiet förespråkar skilda valdagar för kommun/region och riksdag visar deras syn att kommuner, regioner och riksdag borde ses som separerade enheter med ett intrinsiskt och demokratiskt värde. I och med att kommuner borde inneha vetorätt mot statliga utnyttjanden av kommunala resurser indikeras dessutom att partiet ser att det finns en naturlig konflikt mellan dessa separerade enheterna. Att kommuner och regioner borde ha sin egen valdag visar på hur dessa nivåer har en viktig betydelse även för utförandet av demokrati. Det faktum att skolan bör förbli ett kommunalt ansvar (huvudmannaskap) och att partiet relaterar kommuner till utrikespolitik, något som vanligtvis endast relateras till stater, visar på hur kommuner är subjekt snarare än objekt och har en viktig roll inte enbart *inom* länder men även *mellan* länder.



Figur 4: Miljöpartiets positionering

Hur rättfärdigar Miljöpartiet sin syn på kommuner och regioner?

I partiet skildras en tydlig organisk syn på samhället vilket har en uttrycklig koppling till synen på decentralisering. Partiet fokuserar gärna på det lokala i sammanhang som produktion av varor och tjänster. Det är med syftet att vårda om miljön och främja klimatet som det kommunala självstyret bör förstås. Med små företag, små byskolor och små beslutsfattande enheter minskar avståndet, både bokstavligt, vilket är klimatomfattigt fördelaktigt, och bildligt med att invånarna kommer närmare beslutsfattarna. Det stora är dåligt: ”Storskaliga strukturer inom privat och offentlig verksamhet kan lätt bli alltför centralstyrda.” (Miljöpartiet 2013:31). Att främja kommunernas ansvar i utrikespolitiken är även ett sätt för partiet att både arbeta för det lila, det lokala och sätta det i den internationella kontexten som miljö- och klimatfrågor faktiskt berör. Denna tveksamhet till maktkoncentration och en allt för omfattande statlig styrning påverkar också demokratin:

”För att göra verklighet av principen om att beslut ska fattas av dem som är mest berörda krävs en långtgående decentralisering av makten. Många beslut som i dag fattas av staten bör decentraliseras till regioner, kommuner, kommundelar eller helt lämnas till individen” (Miljöpartiet 2005:6).

Miljöpartiet förespråkar därmed deltagande demokrati och har en tydlig tillit till den enskilde. Det är därför inte konstigt att decentraliseringen ses som en viktig aspekt i och med att det enligt partiet blir enklare för individerna att delta om de beslutsfattande enheterna är mindre och frågorna som det beslutas om är lokala med bättre insatta invånare, den demokratiska infrastrukturen blir därmed starkare.

Att Miljöpartiet har en stark tillit till invånarna och menar att det krävs aktiva och intresserade medborgare kan kopplas till Tiebout-modellen. Den deltagande demokratin och decentraliseringen som Miljöpartiet förespråkar är ett sätt för invånarna att rösta med fötterna och att själva bestämma över sin boendesituation och i vilken kommun de väljer att bosätta sig baserade på sina olika anspråk. Detta kräver ju båda intresserade och insatta invånare med en mångfald och variation av olika kommuner, samt en jämlikhetssyn som inte trycker undan dessa olikheter.

Synen att koncentring av makt och en styrning från det statliga undanröjer vår ansvarskänsla är också ett sätt att argumentera för decentralisering och autonoma kommuner/regioner från ett frihetsperspektiv. Med mindre enheter är det enklare för invånarna att känna ansvar för sitt område och relatera till sina medinvånare och därmed undvika tvång. Att koncentringen av inflytande också hämmar vår ”skapande förmåga”

samt främjandet av vad partiet kallar för självtillit kan också ses i ljuset av effektivitet, hur invånarnas kapacitet att agera dämpas när beslutsfattandet sker för långt borta och att lita på den lokala förmågan att producera välfärdstjänster faktiskt fungerar, exempelvis med lokala poliser som förstår det lokala sammanhanget.

Har det skett någon förändring?

Miljöpartiet har en liknande syn nu som då. Om Strandberg tyckte att det var svårt att tolka partiets partiskrifter, är det enklare nu. Självstyrande kommuner föredras och att det är det lokala som är det eftersträvansvärda. Det lilla samt lokala är väldigt viktigt för partiet. Detta ses även i hur synen på invånarna består med sin tillit till att invånarna är engagerade och intresserade i frågor som berör dem. Därmed har inte Miljöpartiets placering på dimensionen relation till statsmakten ändrats något nämnvärt.

5.4 Centerpartiet

5.4.1 En kort tillbakablick

På 60-talet förespråkade Centerpartiet mindre, aktiva kommuner som skulle vara autonoma. Detta innebar att partiet enligt Strandberg också förutsatte att invånarna var intresserade och insatta i verksamheten för demokratins och effektivitetens skull. Även under 70- och 80-talet framhövs kommunernas autonomi samt hur viktigt det var för demokratins legitimitet. Det var enligt partiet de driftiga, engagerade invånarna på lokal nivå som utgjorde grunden för demokratin i landet. En lokal nivå med eget handlingsutrymme formade enligt partiet sammanhållning inom kommunerna. Därför placerade Strandberg Centerpartiet på självstyresidan av dimensionen *relation till statsmakten* (Strandberg 1998).

5.4.2 Synen efter millennieskiftet

Maktfördelning

För Centerpartiet är decentralisering ett tillvägagångssätt och verktyg för att uppnå och främja de värden partiet anser är grundläggande i ett samhälle. Makt-, medel- och ansvarsfördelning till mindre enheter och till individer i samhället gör att värden som autonomi, lika möjligheter och kvalité av livet har bäst chanser att utvecklas: ”Centerpartiet framhåller, som inget annat parti, kravet på likvärdiga livsvillkor i hela landet. Detta krav tillgodoses bäst i ett decentraliserat samhälle, präglad av närhet och småskalighet” (Centerpartiet 2001:4).

Även Centerpartiet sätter stor tilltro till invånarnas kapacitet att själva vara aktiva i samhällsutvecklingen, och detta är en av anledningarna till att decentralisering och

maktfördelning ses som fördelaktigt: ”Vi tror på människans förmåga att ta ansvar för sig själv och för andra. Centerpartiet kommer konsekvent, inom alla områden och på alla nivåer, att verka för decentralisering av beslut så att människor kan öka makten över sina liv” (Centerpartiet 2013:6).

Invånarna känner ett större och starkare ansvarstagande för det lokala och det som är nära. Individernas autonomi är av yttersta vikt och en nödvändighet för frihet. Därmed ses koncentration av makt och kontroll som ett hot.

Demokrati och makt bör enligt partiet ha ursprung från det lokala. Den lokala samt regionala demokratin får ett stort utrymme i partiprogrammen:

Kommunen är den nivå i den representativa demokratin som ligger närmast medborgarna. Där finns bäst förutsättningar att knyta samman de gemensamma besluten med medborgansvar. Makten kan bli begriplig och påverkbar. Därför måste kommunen få starkare makt gentemot centralmakten, och medborgarna får större möjligheter till inflytande och delaktighet (Centerpartiet 2001:13).

Det är den lokala arenan som samhällsutvecklingen utgår från, och partiet menar att det borde vara genom och från den kommunala församlingen som staten blir tilldelade uppgifter. Utan demokrati på den lokala nivån får inte andra demokratiska institutioner på nationell eller global nivå någon legitimitet. Staten kan enbart agera om det lokala på förhand har gett sitt godkännande. Detta med syftet att föra arbetet närmare invånarna som påverkas. Staten bör enbart agera i fall där det inte är möjligt för kommuner att själva hantera. Därför anser Centerpartiet att fler uppgifter och åligganden borde fördelas till det lokala och regionala. (Centerpartiet 2001, 2013). Partiet skriver till och med i partiprogrammet från 2001 att regioner och kommuner ska ha kapaciteten att stoppa ageranden från staten som påverkar självstyret.

Det kommunala självstyret

Partiets syn på autonomi kopplas utöver till individer också till det allmänna och det lokala självstyret:

Principen om att stärka självbestämmandet bör tillämpas också när man fattar gemensamma beslut. I små grupper och sammanhang är det lättare för människor att vara delaktiga och ha inflytande. Makten är svårare att påverka ju längre bort den finns. Den blir också mer anonym. Därför ska beslut fattas så nära de människor som berörs av besluten som möjligt. Människors egna frivilliga nätverk ska så långt det är möjligt hantera sina egna problem. När inte det räcker vill Centerpartiet i första hand använda den lokala demokratin. Det lokala demokratiska självbestämmandet ska stärkas i förhållande till högre beslutsnivåer (Centerpartiet 2001:6, se även 2013:6).

Med Centerpartiets synsätt skapar och utvecklar autonomi bland individer och mindre enheter medverkan och förtroendet i samhället, som i sin tur utvecklar "helhetslösningar" på samtliga instanser i flernivåsystemet (Centerpartiet 2001). Det kommunala självstyret och decentralisering ses även ha ett demokratiskt värde: "För att stärka personligt självbestämmande och lokalt självstyre måste besluten fattas så nära människan som möjligt. Decentralisering blir därmed ett viktigt demokratiskt instrument" (Centerpartiet 2001:8). Samtidigt nämner partiet att det även finns större utmaningar som det lokala inte kan bemöta allena, utan är i behov av styrning antingen på en nationell eller internationell nivå (Centerpartiet 2001).

Kommunala och regionala skillnader

Det kanske mest intressanta är partiets koppling mellan decentralisering och mångfald/pluralism. Enligt partiprogrammet från 2001 existerar det ingen universallösning på hur nivåer kan bemöta de utmaningar som finns. Det är istället viktigt att nivåerna själva har friheten att med hänsyn till sina egna villkor och möjligheter hantera de situationer som uppkommer, vilket gör att olikhet och variation mellan enheterna inte är något negativt. Tvärtom ses variation som en positiv konsekvens av enheternas handlingsfrihet och är viktigt för att kunna bemöta individers olika värden/värderingar:

Därför tycker Centerpartiet att det är bra om det finns stor lokal variation i hur man löser problem. Orter, regioner och länder kommer att utvecklas olika. Så länge detta förenas med höga krav på rättvisa och lika möjligheter så leder det till större dynamik och en mångfald som gynnar både enskilda individer och samhället som helhet (Centerpartiet 2001:8).

Det är de regionala variationerna som gör att människor kan tänkas bosätta sig och arbeta i områden som nu har övergetts. Att stärka regionernas autonomi och låta dem ta ett större ansvar betyder att samtliga regioner kommer att utvecklas. Även konkurrens mellan kommuner är viktigt: "Kultur och "mjuka värden" är viktiga för att forma lokala miljöer med konkurrenskraft och livskvalitet (Centerpartiet 2001:18). I partiprogrammet från 2013 skriver partiet hur viktigt det är att det i hela landet finns jämbördiga villkor för förbättring och regionala framsteg, något som förutsätter styrmedel som gör regionerna mer verksamma, exempelvis ett utjämningsystem av skatter.

Ett synsätt som utgår från koncentration och centralism förstår inte enligt partiet de utmaningar och andra synvinklar som finns ute i landet. Enhetlighet är inte något eftersträvansvärt: "Strävan efter likformighet och enhetliga lösningar måste vändas till att

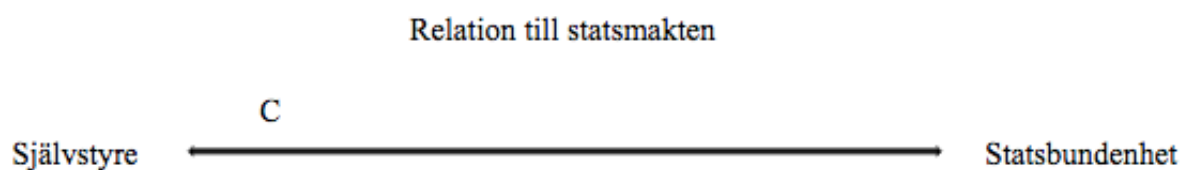
bejaka olikhet och mångfald. Rättvisa är inte likformighet, utan lika möjligheter att vara olika” (Centerpartiet 2001:12) och ”Rättvisa handlar om jämlikhet, men inte likformighet. Att vi vill ha likvärdiga möjligheter för alla innebär inte att det måste få samma utfall. Samma problem kan lösas på olika sätt” (Centerpartiet 2013:5).

Politiska förslag

Partiet inråder kommunuppdelningar och att kommuner borde vara ”överblickbara” (Centerpartiet 2001:13) visar att Centerpartiet gärna ser mindre kommuner. I partiprogrammen ses det även positivt på idén om inflytelserika regioner som ska ha rätt att ta ut skatt. Staten ska inte bestämma regionindelning utan det är en fråga för regionerna och deras invånare själva. Samtidigt uppmuntrar partiet skapandet av fler regioner som därmed skulle stärka demokratin och decentralisera ytterligare. Ett utjämningsystem av skatter mellan kommuner och regioner borde existera för att främja självstyret.

Relation till statsmakten

Centerpartiet placeras tydligt på självstyresidan av dimensionen relation till statsmakten. Det stora bör enligt partiet istället bli det många, det små och det autonoma. Kommuner och regioner har ett utpräglat egenvärde och Centerpartiets citat om att kommuner borde få en förstärkt makt visavi staten visar hur de är separerade enheter. Att det är kommunerna som ska säga till när statliga ingripanden är nödvändiga visar också på en syn att de subnationella nivåerna är mer subjekt än objekt. Samtidigt gör kommunernas och regionernas handlingsmöjligheter att stoppa statliga förfaranden att den naturliga polemiken mellan stat och kommun/region accepteras. Det finns i partiprogrammen en stark principiell syn på att den kommunala makten bör stärkas, vilket naturligt utvecklar de subnationellas handlingsutrymme med allt fler arbetsuppgifter. Utjämningsystemet ses som ett sätt att stärka självstyret och därmed kommunernas förmåga att agera, och en pluralism av kommuner/regioner samt konkurrensen dem emellan ses som eftersträvansvärt.



Figur 5: Centerpartiets positionering

Hur rättfärdigar Centerpartiet sin syn på kommuner och regioner?

Att Centerpartiet värnar så pass mycket om individen påverkar tydligt hur partiet ser på decentralisering. Centerpartiet har en stark tillit till individen och ser decentralisering som den bästa metoden för att främja individens utvecklingspotential. Detta går tydligt i linje med liberalismens grundsyn på aktiva, engagerade invånare vars handlingsrörelse- och valfrihet är av största vikt. Decentraliseringen ses också som ett sätt att förstärka demokratin. Det finns en explicit koppling i partiprogrammen till den demokratiska infrastrukturen. Att decentralisering leder till att makten blir lättillgänglig och att kommuner ska vara överblickbara är precis poängen med den demokratiska infrastrukturen. Den lokala demokratin har en så pass stark roll att demokrati som finns på andra nivåer ses som underordnade. Att beslutsfattandet närmar sig invånarna förenklar deltagandet och påverkan av de insatta och engagerade invånarna. Centerpartiets tankegångar är snarlika Tiebout. Även partiets positiva syn på individernas kapacitet att vara aktiva medborgare som har en påverkan på samhällsutvecklingen gör att Tiebout-modellen har en stark koppling till partiets syn på decentralisering och att invånarna har makten att bestämma över sina liv och därmed har makten att styra kommunernas utformning. Variation och mångfald av kommuner och konkurrens emellan är bra eftersom det ger en bättre handlingsfrihet och möjliggör för en anpassning efter invånarnas olika behov. Mångfald och variation är överordnade enhetlighet. Större enheter ska bli mindre och fler till antalet. Jämlikhet uppnås inte genom likadant agerande, utan genom olikhet och förmågan att utnyttja de kommunala och regionala omständigheterna och styrkor. Partiet ser en total jämlikhet som en utopi som undantränger mångfald och den dynamiska uppsättningen av individers prioriteringar och värden. Decentralisering är istället enligt partiet lösningen på jämlikhet. Det är genom decentralisering och regionalt samt lokalt självstyre som jämlikhet uppnås. Det förs därmed även effektivitetsargument för subnationellt självstyre. Svaren på de utmaningar kommuner och regioner möter uppstår naturligt genom autonomi och det utökade inflytandet. Det är genom decentralisering och stärkt självstyre som kommuner och regioner utvecklas som bäst och det skyddar dessutom den mångfald av invånare som existerar. Till sist är det särskilt intressant att se de frihetsargument som partiet redovisar för decentralisering. Det har tidigare förklarats att en mindre enhet kan öka medkänslan mellan invånare och göra statliga insatser överflödiga. Detta kan tydligt relateras till vad Centerpartiet menar när det skriver hur kommunen är den bästa arenan för att utveckla ”medborgaransvar”. Genom decentralisering och självstyre känner invånarna ett större förtroende med sina medinvånare och de känner

samtidigt att de har mer inflytande i processen. Autonomi är enligt partiet frihet. Att värna om självstyret är att värna om invånarnas och individernas frihet.

Har det skett någon förändring?

Centerpartiets syn på kommuner och regioner har inte förändrats något avsevärt jämfört med tidigare årtionden. Det är fortfarande från det lokala som demokratins legitimitet grundas med engagerade invånare, och partiet ser detta som ett utmärkt verktyg för att stärka kommuners och regioners autonomi. Även det äldre argumentet att autonomi formar sammanhållningen återfinns i de mer nutida programmen där det argumenteras för att regioners autonomi utvecklar samtliga regioner. Därmed förändras inte Centerpartiets placering på dimensionen relation till statsmakten.

5.5 Folkpartiet/Liberalerna

5.5.1 En kort tillbakablick

I början av 60-talet menade Folkpartiet att kommunerna hade mer av ett funktionalistiskt, instrumentellt värde. De var verktyg för att försäkra att den nationella policyn implementerades i kommunerna. Parallellt med detta framhöll partiet att kommunerna ändå skulle inneha autonomi. I slutet av 60-talet övergavs den instrumentella synen till att istället utgå från att kommunerna hade ett större värde eftersom de var enheter närmare invånarna. För partiet var aktiva invånare viktigt. Under 60-talets gång blev även partiet mer välvilligt till landstingen och deras allt fler arbetsuppgifter. Under 70- och 80-talet fortsatte synsättet att kommunernas autonomi var viktig, men under den senare delen av 80-talet och in på 90-talet sågs kommunerna hota valfriheten och därmed tolkar Strandberg det som att de såg mer positivt på statsbundna kommuner än tidigare. Denna syn på att autonomi fortfarande var viktig gjorde att Strandberg placerade dem i mittensektionen av dimensionen relation till statsmakten, om än något mer placerade på vänsterkanten närmare självstyre (Strandberg 1998).

5.5.2 Synen efter millennieskiftet

Maktfördelning

Partiets synsätt utgår från individen och individens frihet. Individerna måste vara engagerade, intresserade och ansvarstagande i samhällsutvecklingen. Ett sätt att främja detta är att förflytta arbete och frågor från det koncentrerade och centrala till det lokala och nära. Individens intressen måste prioriteras framför nationella eller andra gruppers agendor:

Den enskilda människan har det yttersta ansvaret för att skapa och ta tillvara utvecklingsmöjligheter för sig själv och sin omgivning. Politiken kan aktivt bidra till att människors makt över sin tillvaro ökar och att möjligheterna ständigt förnyas (Folkpartiet 2001:4, 2003:7, 2007:9, 2007:4, 2009:25).

Partiet menar att maktfördelning och centralism har en negativ påverkan och förtrycker de enskilda invånarna i landet/region/kommun. Partiet relaterar detta till konkurrens som verktyg för att motverka förtrycket:

Varje koncentration av makt - till stat, företag eller organisationer - kan leda till att individens rättigheter och integritet förtrampas. Dessutom hindras nya idéer, nya produkter och nya lösningar på gamla problem. Fri konkurrens mellan idéer, information, varor och tjänster är grunden för den västerländska vetenskapen, kulturen, demokratin och marknadsekonomin. Den är ett kraftfullt redskap för att bekämpa maktkoncentration och stimulera utveckling (Folkpartiet 2001:2, 2003:5, 2007:6, 2009:17f, se även 2013:4 och 2017:2).

Kommunerna med sitt beslutsfattande nära invånarna är därmed demokratiskt betydelsefulla. Det möjliggör för invånarna att enklare ha ett inflytande samt själva vara politiska representanter. Fler ärenden och politikområden som är belägna på antingen internationell eller nationell nivå bör fördelas till subnationella enheter. Genom förflyttandet av ansvar och uppdrag från statliga länsstyrelsen till demokratiskt valda regionfullmäktige främjas demokratin och transparensen (Folkpartiet 2001, 2003, 2007, 2009).

Det kommunala självstyret

Det kommunala självstyret försvaras med att partiet anser att det förenklar och utvecklar individens inflytande och därmed är demokratiskt nödvändigt. Men självstyret innebär också en effektivisering, det underlättar för justeringar efter de kommunala/regionala omständigheterna och: ”Det ger också möjligheter att pröva många olika lösningar, vilket stimulerar nytänkande” (Folkpartiet 2001:22, 2003:25, 2007:38, 2009:92). Det kommunala självstyret nämns inte i partiprogrammen från 2013 och 2017.

Kommunala och regionala skillnader

Det är genom friheten för individerna att välja, exempelvis välfärdstjänster, som främjar det lokala och gör att det utvecklas. Enligt partiet har individerna i samhället ett allt starkare anspråk på påverkan samt att deras enskilda behov bemöts. Jämlikhet är inte enligt partiet likhet utan: ”Kraven på jämlikhet betyder inte att alla skall leva likadant, utan att alla skall ha

möjligheter att utvecklas som självständiga människor” (Folkpartiet 2001:1, 2003:4, 2009:13f). Jämlikheten i ett land och välfärdsstat förklaras på detta vis:

I ett liberalt välfärdssamhälle bidrar stat, kommuner och frivilliga gemenskaper till alla människors trygghet och förankringar. Välfärdspolitikens viktigaste uppgifter är att bidra till människors rätt till självbestämmande, till att deras grundläggande behov tillgodoses och till att nya möjligheter ges till dem som annars skulle ha få livschanser (Folkpartiet 2001:1, 2003:4, 2007:5, 2009:15)

Det är upp till regionerna och politiken som förs regionalt att se till att samtliga delar av Sverige utvecklas. I partiprogrammen från 2007 och 2009 betonar dock partiet vikten av samarbete mellan statens regionala verksamhet och regionerna. I partiprogrammen skildras åsikten om att målet inte borde vara att försöka hitta en lösning för alla, utan istället är det variationer och olika lösningar beroende på kontext som är det viktiga:

De nya utmaningarna kan bara bemästras genom att människor får större möjligheter och motivation att, enskilt eller tillsammans, lösa problemen. Vi måste överge mycket av de storskaliga och standardiserade lösningarna till förmån för de småskaliga och varierade (Folkpartiet 2001:3, 2003:6, 2007:8, 2009:23).

Partiet skriver genomgående i partiprogrammen före 2013 hur arbetet i den offentliga sektorn måste gå ifrån värden som enhetlighet och istället uppmuntra pluralism samt att gå från idén om att hitta en lösning som passar alla och istället försöka finna individuellt anpassade svar på de utmaningar som samhället möter (Folkpartiet 2001, 2003, 2007, 2009).

Samtidigt skriver partiet i sitt senaste partiprogram från 2017 hur: ”Skillnaderna i äldreomsorgens kvalitet är alltför stora mellan kommunerna [...] Den nationella styrningen av äldreomsorgens kvalitet behöver stärkas” (Liberalerna 2017:25).

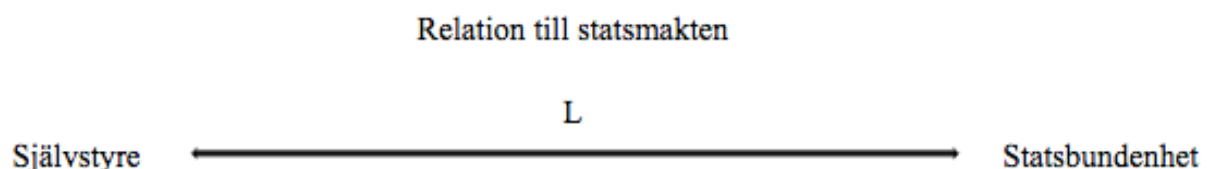
Politiska förslag

Liberalerna föreslår i partiprogrammen fram till och med 2009 fler kommuner och politiker som gör att det blir en tydligare koppling mellan invånare och beslutsfattandet samt förstärker deltagandet. Regionerna bör enligt partiet ha rätt att ta ut skatt, men partiet betonar att de inte borde uppfattas inneha en högre status än kommuner. Utformningen och indelningen av regioner bör inte bestämmas av den centrala, statliga nivån utan av kommunerna inom regionerna. Socialbidrag ska enligt Folkpartiet bekostas av både stat och kommun tillsammans, och bidragen ska även ha en miniminivå som staten beslutar. I samtliga partiprogram önskar partiet att separera valdagarna till riksdag och kommun/region. Gällande utbildning och huruvida kommunerna eller staten bör vara ansvariga för skolverksamheten

skriver partiet i partiprogrammet från 2007 att frågan borde diskuteras. Men två år senare skriver partiet: "Folkpartiet liberalerna vill se ett modernt statligt huvudmannaskap för det svenska skolväsendet" (Folkpartiet 2009:27)". I partiprogrammen från 2013 och 2017 argumenteras det för hur förstatligandet av skolan möjliggör för en mer likvärdig utbildning som inte påverkas av elevernas bostadsort. I dessa program skrivs det också hur utjämningsystemet mellan kommuner existerar för att ge samtliga invånare en likvärdig tillgång till produktionen av välfärdstjänster. Partiet föreslår även en allt mer omfattande nationell styrning gällande struktureringen av sjukvården eftersom: "Det stärker likvärdigheten och valfriheten" (Liberalerna 2017:24, 2013:21).

Relation till statsmakten

Liberalerna är ett intressant parti att studera eftersom det har i partiprogrammen en tydlig relation till individer och frihet. Detta kopplas till idén om att koncentration av makt är något förtryckande, vilket tydliggör deras syn om att även andra enheter än staten bör besitta egenmakt och därmed ha ett egenvärde särkopplat staten. Detta återspeglas också när det kommer till de särskilda valdagarna. Den "fria konkurrensen" som motarbetar centralisering är också ett tydligt tecken på att det finns en naturlig meningsstrid mellan olika enheter som tidvis har olika mål och prioriteringar, även om samverkan mellan enheterna också ses som något positivt i Liberalernas partiprogram. Samtidigt finns det skillnader mellan partiprogrammen fram till 2009 och partiprogrammen från 2013 och 2017. I de två senare skrifterna är inte partiet lika tydlig i frågor gällande decentralisering och nämner knappt kommuner och regioner för att istället inkludera förslag om nationell styrning. Partiet förespråkar också ett förstatligande av skolan, vilket på så vis skulle reducera kommunernas handlingsutrymme och huvudmannaskap. Därför placeras partiet närmare mitten av dimensionen relation till statsmakten.



Figur 6: Liberalernas positionering

Hur rättfärdigar Liberalerna sin syn på kommuner och regioner?

Individen och frihet är tydligt överordnade värden i partiets partiprogram: ”Den enskilda människan är liberalismens utgångspunkt. Målet är hennes frihet och livschanser” (Folkpartiet 2001:1). Med detta kommer valfrihet som ett värde som används mycket i relation till möjligheten för individerna (som partiet har stor tilltro för), att kunna leva fullt och utvecklas. Precis enligt ideologin med samma namn befarar Liberalerna maktkoncentration leder till förtryck av de enskildas integritet, något som går väl samman med Hayeks syn om att det är enklare att anpassa sig efter mindre enheter där förtryckets utsträckning inte är lika omfattande.

Synen på individer som partiet visar och hur invånarna ställer allt större krav på inflytande och att deras behov möts kan ses i ljuset av att de därmed har potentialen att rösta med fötterna samt att invånare som individer har makt över sitt leverne och därmed makt över sin boendesituation och kommuns utbud av välfärdstjänster. Att konkurrens mellan kommuner och regioner är ett verktyg för innovativa idéer och svar på utmaningar är precis vad Tiebout menar med välfärdsvinster. Det är politikens ansvar att visa på de möjligheter som råder samt individernas inflytande i de val av välfärdstjänster de gör. Detta uppmuntras också av partiet genom uttalanden om att det bör finnas olika lösningar på problemen som florerar, anpassade efter individerna.

Detta leder till de effektivitetsargument som partiet brukar till fördel för decentralisering. Liberalerna anser att självstyret leder till en bättre anpassning efter den lokala kontexten, men intressant är hur partiet argumenterar för att mindre beslutsfattande enheter kan fungera som testkaniner för varandra, när de skriver att självstyre uppmuntrar nya varierande lösningar som kan inspirera enheterna (se Erlingssons och Ödalens resonemang ovan).

Frihet är mestadels överordnat jämlikheten i partiprogrammen på så sätt att det enligt partiet är nödvändigt för att samhället ska utvecklas. Det är de *enskildas* självständighet som för samhällsutvecklingen framåt och vad som gör att det lokala och regionala utvecklas inte jämlikheten eller enhetligheten. Kritiken av maktkoncentration som något som förtrycker den enskildes integritet kan ses som en kritik av synen om att total jämlikhet är något eftersträvanvärt och att partiet menar att det är en utopi.

Sist men inte minst har decentralisering och självstyret enligt partiet ett tydligt demokratiskt värde. Skilda valdagar visar på en syn av de subnationella enheterna som viktiga demokratiska arenor, speciellt eftersom partiet dessutom argumenterar för självstyre i sammanhanget att de skulle bidra till fler politiker och göra steget för invånarna till den

politiska arenan mycket mindre. Kort sagt blir styrningen och deltagandet enklare för invånarna. Argumentet att transparensen också förbättras har också sin härkomst i idén om den demokratiska infrastrukturen och gör det politiska och administrativa arbetet mer begripligt.

Har det skett någon förändring?

Fortfarande skriver partiet om vikten av valfrihet och individuella rättigheter, något som genomgående för partiet krävt intresserade och engagerade invånare. Fortfarande anser partiet att det finns en viktig närhetsprincip kopplat till det kommunala och regionala självstyret, även om det samtidigt finns aspekter som kan tolkas som att Liberalerna ser positivt på statsbundenhet, exempelvis huvudmannaskapet gällande skolan. Därmed placeras Liberalerna alltjämt i mitten av dimensionen relation till statsmakten. Partiet har förflyttats något mer åt det statsbundna hållet eftersom en nationell styrning av exempelvis äldreomsorg och sjukvård förespråkas i en större omfattning i de två senaste partiprogrammen.

5.6 Moderaterna

5.6.1 En kort tillbakablick

På 60-talet ansåg partiet att statliga regleringar skulle hållas nere och att politiken i det lokala borde vara oberoende från det statliga. Samtidigt menade Moderaterna att kommunernas handlingsutrymme i förhållande till individen borde reduceras. Under 70- och 80-talet fortsatte kritiken mot politiken, men under denna tid valde partiet att sammankoppla den kommunala nivån med den statliga och utgick från att båda var offentliga instanser som trängde in för mycket på individernas utvecklingspotential. Denna syn fortsätter under senare halvan av 80-talet, och under början på 90-talet förespråkade partiet en viss statsbundenhet bland kommunerna för att på så vis garantera individernas valfrihet. Därmed placerar Strandberg Moderaterna på självstyredelen av dimensionen *relation till statsmakten*, även om de förflyttas något mot mitten under andra halvan av 1900-talet (Strandberg 1998).

5.6.2 Synen efter millennieskiftet

Maktfördelning

I diskussionen om förhållandet mellan det mindre, lokala, familjära och det stora, offentliga och politiska, skriver partiet: ”Det behövs större ambitioner än vad dagens välfärdsstat förmår att leva upp till. Den lilla världen behöver stärkas. En förskjutning från det stora till det lilla ger hela samhället en bättre kvalitet” (Moderaterna 2001:14).

Relaterat till demokrati, avgränsningen av makt och ökandet av decentralisering skriver partiet i sitt partiprogram från 2001: ”Sverige behöver mer maktindelning, mellan centralt och lokalt, politiskt och juridiskt” (Moderaterna 2001:16). Denna maktfördelning är en grundläggande premiss för att kunna försvara friheten som för partiet är det slutgiltiga målet. Det lokala är det ideala. Om det inte är möjligt för individer att själva fastställa besluten som berör dem, bör de politiska, gemensamma besluten fastställas på den nivå där friheten skyddas som bäst, alltså närlägen individerna:

Oftast är det emellertid lokalt som det är enklast att komma till tals, påverka och reagera tillbaka till de politiska företrädarna. Ett angeläget och vitalt samhälleligt växelspel utvecklas bäst i de mindre och nära sammanhangen. Staten måste respektera lokala beslut. Sker inte detta skadas hela demokratin. Om staten tar ifrån det lokala beslutsmakten, flyttas inflytandet längre bort från dem som är berörda (Moderaterna 2001:18).

Det förs således demokratiargument för lokalt beslutsfattande och utökat inflytande för invånarna, och Moderaterna menar att demokratin på den kommunala nivån måste försvaras ytterligare genom ett förstärkt konstitutionellt stöd. Detta stöd i grundlagen ska göra det svårare för den statliga nivån att bli för maktthungriga och reglera/kontrollera för mycket i frågor som berör de andra nivåerna. Samtidigt menar partiet att besluten som fattas inom kommunerna bör vara allmängiltiga för att skapa enhetlighet (Moderaterna 2001).

Det kommunala självstyret

Det kommunala självstyret är betydelsefullt och bör enligt partiet förstärkas. Det är inte enbart *individens* frihet kontra stat som är viktigt i partiprogrammen utan även *kommunernas* frihet kontra stat. Det är inte statlig reglering eller statliga bidrag som utvecklar samhället utan det är istället kommunernas handlingsmöjligheter: ”Ett av skälen till att det kommunala självstyret ska värnas är vikten av att decentralisera beslutsfattandet. Besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt” (Moderaterna 2007:39, 2013b:38). Det kommunala självstyret leder till en ökad mångfald, något som enligt partiet är positivt:

Respekt för varje människas rätt till sin livsstil och idén om det lokala självstyret ger tillsammans Sverige en berikande mångfald. Som det stora och glesbefolkade land vi är har vi kunnat skapa gemenskap och sammanhållning genom att se olikheter som en tillgång och styrka. Så länge människor har lika rättigheter och likvärdiga chanser är det berikande med olika lokala lösningar (Moderaterna 2011:11, Moderaterna 2013a:23f).

Kommunala och regionala skillnader

Frihet resulterar i olikhet och detta uppmuntras av partiet, men partiet betonar också vikten av att skillnader och olikheter måste vara föränderliga, varierande och flytande, inte något som cementerar människors livsöden: ”Det rättvisa samhället eftersträvar inte att utjämna alla skillnader eller olikheter mellan människor, det bejakar istället att alla får likvärdiga chanser att lyckas” (Moderaterna 2011:6, 2013a:13). Valfrihet och konkurrens jämnar ut avvikelser invånare emellan. Enligt partiet ska de arbeta för att främja och stimulera flexibilitet och rörlighet för att på så sätt utveckla samhället och dess invånare: ”Det centrala är möjligheten att få välja fritt, och att man är beredd att ta konsekvenserna av de val man gör” (Moderaterna 2001:17).

I sitt partiprogram från 2007 reflekterar partiet över hur Sverige är en enhetsstat men att det emellertid inte bör motarbeta kommuner och regioners olika mål och ansatser. Därmed menar partiet att de åtaganden regionerna och kommunerna tilldelas inte bör vara samma för varje enskild kommun/region. Detta resonemang utvecklas i partiprogrammet från 2013:

Alla Sveriges kommuner och landsting och regioner bör ge möjlighet till egenmakt inom välfärden. Detta bör först och främst ske genom egna kommunala processer då det lägger grunden för en översyn av kvalitetsarbetet och resursutnyttjandet inom välfärden. Det viktiga är inte att en viss typ av modell införs i alla kommuner utan att varje kommun värnar sina invånares möjlighet att påverka och välja (Moderaterna 2013b:15)

Samtidigt menar partiet att det finns vissa krav om likvärdighet: ”God kvalitet och hög tillgänglighet ska känneteckna välfärden i hela landet” (Moderaterna 2011:4, 2013a:7). I handlingsprogrammet från 2007 understryker Moderaterna regionernas funktion som betydelsefull för att säkerställa att samtliga delar av landet utvecklas.

Politiska förslag

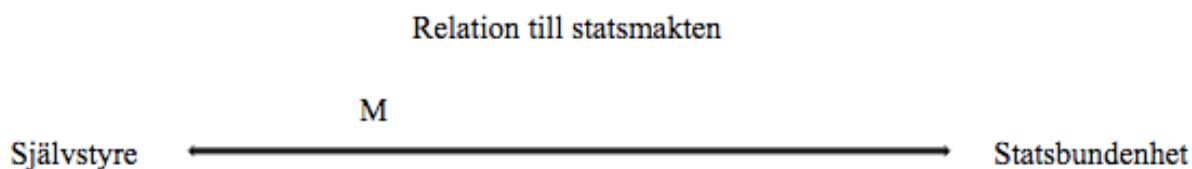
Det kommunala försörjningsstödet bör enligt partiet variera i sin omfattning avhängigt de olika kommunernas villkor och möjligheter, något som resulterar i en mångfald inom landet.

Valen till riksdag, region och kommun bör inte enligt handlingsprogrammet från 2007 ske på samma dag, utan det är bättre från ett demokratiskt perspektiv att särskilja valdagarna och därmed stärka relationerna mellan invånarna och de olika nivåerna. Moderaterna anser dessutom att antalet folkvalda i främst riksdagen, men möjligtvis även i de subnationella fullmäktigen ska reduceras. Reformerna som påverkar organiseringen av samhället, exempelvis sammanslagningar av kommuner, ska vara idéer som drivs av en vilja som kommer nedifrån och det nära, inte staten. Regionreformerna som tidigare skett med utökat regionalt ansvar och

mindre statligt ansvar genom länsstyrelserna tolereras från moderat håll om det finns en vilja från regionernas invånare. Det är inte för partiet viktigt om det är kommuner eller staten som är huvudman för skolan: ”Det finns inget egenvärde i att skolorna drivs av stat eller kommun” (Moderaterna 2001:21).

Relation till statsmakten

Med frihet som grogrund menar Moderaterna att samhället byggs från det lokala som även är det ideala, det lokala har ett egenvärde. Det faktum att partiet skriver att ”staten måste respektera det lokals beslut” visar på hur partiet ser på kommuner som autonoma enheter med egen vilja, prioriteringar och egenmakt. De är separerade enheter. Självstyret ska enligt partiet förstärkas och få ett starkare konstitutivt skydd, något som främjar kommunernas och regionernas handlingsutrymme och möjligheter. Kommunerna har ett tydligt demokratiskt värde i och med att besluten fattas närmare sina invånare som berörs av frågorna och besluten. Staten bör vara mer försiktig och reserverade i sina insatser samtidigt som pluralism och variationer ses som något positivt. Detta gör att partiet placeras till närmare självstyresidan på dimensionen relation till statsmakten:



Figur 7: Moderaternas positionering

Hur rättfärdigar Moderaterna sin syn på kommuner och regioner?

Frihet och individ är ord och värden vanligt förekommande i Moderaternas princip- och partiprogram. Moderaterna skriver i sitt idéprogram från 2001 hur det aldrig är nödvändigt att berättiga frihet, utan det är istället insatser som begränsar friheten som ska motiveras. Partiet sätter detta i relation till välfärdsstaten och menar att andra värden fått lika stor, om inte större värde än frihet vilket resulterat i ett förtryck av individerna. Välfärdsstaten lovar mer än vad den kan leverera.

Om konflikten för Vänsterpartiet och Socialdemokraterna står mellan det offentliga och marknaden, står istället konflikten enligt Moderaterna mellan frihet, individen och det politiska, offentliga: ”En tumregel bör vara att om något behöver göras och det kan göras lika bra eller bättre av någon annan än det offentliga, då ska det heller inte göras av stat och kommun” (Moderaterna 2001). Det finns därför en tydlig liberal tveksamhet till koncentring

av makt och politiska/statliga ingripanden: ”Politiken har utvecklats till att bli mer av ett eget maktinstrument, ett system för sig självt vid sidan av vanliga människors liv och önskemål. Politiken skapar numera sina egna problem” (Moderaterna 2001:9). Att avgränsa makten och politiken är till för att främja friheten.

Frihet har ett tydligt intrinsiskt värde när Moderaterna i sitt idéprogram från 2001 skriver hur det aldrig är nödvändigt att berättiga frihet. Det är genom decentralisering som frihet uppnås: ”Därför är frihet vårt viktigaste värde” (Moderaterna 2011:2, 2013a:2). Det kan också ses i relation till hur staten annars kan bli för makthungrig vilket skulle underminera individernas valfrihet och egna förmåga att bestämma över sin livsstil, samt att det är i kommunerna som invånarna har som störst inflytande. Att denna frihet också relateras till kommuner och regioner ger också decentralisering effektivitetsargument. Partiet skriver att det är ”berikande med lokala lösningar”. Att gå från det stora till det lilla leder till kvalitetsförbättring och att det är enklare i kommuner att få en översyn över arbetet och fördelningen av resurser visar på hur partiet anser att decentralisering leder till en effektivisering.

Det är intressant hur relativt negativa Moderaterna är gällande politik/det offentliga och samtidigt förespråkar den representativa demokratin mer än andra partier. Exempelvis vill inte Moderaterna se att det är möjligt för kommuninvånare att forcera fram folkomröstningar i kommunen enligt principprogrammen, något som de flesta andra mer deltagardemokratiska partier förespråkar. Annars förs det mycket demokratiargument för decentralisering. Till exempel förslaget om att valdagen för kommun och region bör skiljas från nationella valet visar på hur de subnationella nivåerna besitter ett demokratiskt värde, beslutsfattandet bör fattas så nära dem det berör som möjligt vilket ger individerna ett större inflytande.

Även om enhetlighet nämns som något eftersträvansvärt bland kommunernas beslut och att välfärden ska finnas i samtliga delar av landet, finns det ett starkt förespråkande för mångfald och variation av lösningar bland olika kommuner. Kommunerna och regionerna har olika mål och anspråk vilket innebär att deras tillvägagångssätt att tillfredsställa sina invånare kommer att se olika ut. Konkurrens och valfrihet för invånare ses som positivt och till och med ett sätt att jämna ut ojämlikhet. Att invånarnas val orsakar konsekvenser visar hur partiet ser på hur även invånarna har en makt att välja och rösta med fötterna, i kommunerna ska invånarna kunna besitta en starkare makt. Människosynen är mestadels positiv och partiet sätter stor tilltro till individens förmåga att utveckla både samhället och sina egna framtidsbilder. Individerna bör prioriteras framför det kollektiva.

Har det skett någon förändring?

Moderaterna visar nu som tidigare en kritisk syn på det offentliga och politiken i allmänhet, och detta påverkar även synen på kommunen och regionen. Likaledes argumenteras det från ett individ- och frihetsperspektiv och att individens valfrihet riskeras om centraliseringen går för långt. Men partiet verkar vara något mer positiv till de subnationella enheterna efter millennieskiftet än tidigare. Kommunerna kopplas inte ihop med staten på samma sätt, utan de är snarare separata enheter och decentraliseringen kan därmed ”försvara friheten”. Därmed är det möjligt att säga att partiet har förflyttats mer mot självstyresidan på dimensionen relation till statsmakten.

5.7 Kristdemokraterna

5.7.1 En kort tillbakablick

Kristdemokraterna har konsekvent under andra halvan av 1900-talet förespråkat vikten av att främja den lokala autonomin. Utan detta var det enligt partiet inte möjligt att uppnå och utföra demokrati. Maktkoncentration har setts som något oroväckande. Tidigt under 60- och 70-talet var partiet orolig över att kommunerna skulle bli för stora och att det inte skulle vara möjligt för invånarna att få en god inblick i verksamheten eller känna med sina medinvånare. Strandberg placerade därmed Kristdemokraterna på den vänstra delen av dimensionen relation till statsmakten (Strandberg 1998).

5.7.2 Synen efter millennieskiftet

Maktfördelning

Kristdemokraterna menar att ett samhälle ska byggas nedifrån-upp, och partiets syn på människan påverkar deras syn på fördelning av makt och demokrati. I och med att människan enligt Kristdemokraterna naturligen har brister, försummar och begår felaktigheter behövs samråd och partnerskap mellan invånare: ”Människans ofullkomlighet innebär att för mycket makt inte får läggas i en enskild människas, grups eller partis händer. Det krävs alltid någon form av balansskapande maktdelning” (Kristdemokraterna 2001:6, se även 2015:11).

För Kristdemokraterna har subsidiaritetsprincip en betydande roll. Varje enhet ”över” andra bör enligt partiet ha en utfyllnadsfunktion. Om saker och ting löses bäst på de lägre nivåerna bör frågan fördelas dit. Detta innebär inte nödvändigtvis att partiet främjar och uppmuntrar till decentralisering utan allt är avhängigt det åliggande som råder: ”Rätt makt på rätt plats, det är den kristdemokratiska subsidiaritetsprincipens innebörd” (Kristdemokraterna

2001:6, 2015:25) och: ”Varje nivå är således i första hand kompletterande till de lägre och ska inte ersätta eller beröva dem vare sig dess uppgifter eller frihet” (Kristdemokraterna 2015:9).

Det kommunala självstyret

När det gäller det kommunala självstyret skriver Kristdemokraterna:

Kommunal demokrati förutsätter kommunal självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen ska vara stark och tydligt reglerad i grundlagen. Genom engagemang och deltagande i det lokala arbetet har medborgarna möjlighet att både få kunskap om och tillföra erfarenheter i större sammanhang. De regionala och kommunala nivåerna ska ha egen beskattningsrätt (Kristdemokraterna 2001:8, se även 2015:30).

Självstyret, med sitt deltagande och kunskapsökande funktion besitter således ett demokratiskt värde. Samtidigt ses det lokala deltagandet som ett sätt att utveckla helhetsbilden. Intressant är hur partiet från 2001 ser på självstyret ur ett konstitutionellt perspektiv och kritiserar de omständigheter som gett självstyret benämningen *Gummibandsprincip* och kopplar det till sin syn på subsidiaritetsprincipen:

Regeringsformens portalparagraf pekar ut den kommunala självstyrelsen som ett medel att förverkliga demokratin. En reell kommunal självstyrelse är ett centralt demokratiskt instrument och det förutsätter en kraftfull rättslig kompetens för kommunerna att utöva den. I grundlagen behövs därför bestämmelser om hur den kommunala beslutskompetensen ska utövas. För att sådana skrivningar ska ha rättsliga verkningar för förhållandet mellan stat och kommun krävs en tydlig lagprövningsrätt, som medger att kommunerna kan hävda utövandet av sitt av grundlagen fastlagda kompetensområde gentemot regering och riksdag. På detta sätt blir den kommunala självstyrelsen ett uttryck för subsidiaritetsprincipen. Denna princip bör skrivas in i svensk grundlag som riktlinje för den vertikala maktindelningen (Kristdemokraterna 2001:9, 2015:34).

Kommunala och regionala skillnader

I båda partiprogrammen skriver partiet hur viktigt det är med en engagerad regionalpolitik för att på så sätt effektivt kunna utnyttja den lokala och regionala potential som existerar. Regionalpolitiken ska finnas för att säkerställa att samtliga invånare i landet får tillgång till välfärdstjänster. Med detta sagt menar partiet också i sitt partiprogram från 2015 att värdena som existerar i varje ”gemenskap” inte nödvändigtvis är samma och likalydande, utan friheten att de mindre gemenskaperna själva ska kunna bestämma och prioritera är grundläggande. I regionerna bör politikerna i regionfullmäktige allena vara ansvariga och ha handlingsutrymme att själva prioritera åtgärder som passar den regionala kontexten. Detta eftersom åtgärderna därmed blir mer effektiva och demokratiskt underbyggda (Kristdemokraterna 2001, 2015).

Politiska förslag

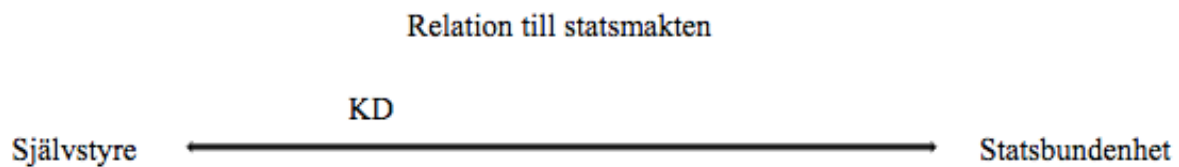
Partiet menar att val till kommun, region och stat bör infalla på samma dag. Om kommuner önskar dela på sig borde de få göra det om det inte råder andra särskilda anledningar. Samtidigt bör kommuner och regioner vara funktionella och praktiska, och även regioner ska ha rätten att ta ut skatt. Dekoncentrering av myndigheter är ett förslag med syftet att fördela både jobb och kunskap. Utjämningsystem mellan kommuner bör vara ett statligt åtagande och fungera på ett sätt som jämnar ut demografiska- geografiska- och sociala skillnader.

I frågor rörande social- och bostadspolitik inkluderas den kommunala autonomi och de olika villkoren och omständigheterna kommunerna har. Kristdemokraterna skriver i sitt partiprogram från 2001 hur socialbidragssystemet bör vara utformat likadant i hela Sverige, men: ”Varje kommun ska dock ha rätt att fastställa bidragsnivåerna utifrån principen om kommunalt självstyre eftersom de lokala förhållandena varierar” (Kristdemokraterna 2001:29). Även utformningen och konstruktionen av samhället bör utgå från de mindre samhörigheterna, och kommunerna relaterat till sitt självstyre ska få handlingsfriheten att själva bestämma över upprättandet av byggnader nära strand. Det sätt kommuner ska tillhandahålla bostäder till sina invånare är upp till enskild kommun utefter deras förutsättningar: ”Samhällsplaneringen ska präglas av en målmedveten strävan mot ett decentraliserat samhälle” (Kristdemokraterna 2001:35, 2015:117).

Relation till statsmakten

Även om Kristdemokraternas något intetsägande motto ”rätt makt på rätt plats” och att den engagerade regionalpolitiken försvaras med argument som enhetlighet ser Kristdemokraterna ett tydligt värde av det lokala samhället och gemenskapen som existerar i det lilla, det nära. Subsidiaritetsprincipen och det faktum att en aktiv regionalpolitik möjliggör för produktion av välfärdstjänster i landet ger de subnationella enheterna ett värde i sig. Det är regioners ansvar att samtliga får tillgången till produktionen av välfärdstjänster, men det är samtidigt baserat på den regionala kontexten och att de därmed är något separerade från staten. Detta exemplifieras även i citatet om gummibandsprincipen och hur självstyret är ett sätt för kommuner att försvara sitt agerande visavi staten och parlamentet. Synen skildras också i det lokala och det kommunala ansvaret (huvudmannaskapet) gällande social- och bostadspolitik. Att självstyret ska få ett starkare konstitutivt skydd visar även på maktfördelningen och att kommunerna borde få ytterligare handlingsmöjligheter. Den konstitutiva aspekten relateras till hur det är regionerna själva som ska bestämma över

eventuella sammanslagningar/uppdelningar. Kristdemokraterna placeras därmed på dimensionens vänsterkant.



Figur 8: Kristdemokraternas positionering

Hur rättfärdigar Kristdemokraterna sin syn på kommuner och regioner?

Både individ- och socialistperspektivet kritiseras i Kristdemokraternas båda partiprogram. Ingen människa är en ensam ö, utan är beroende av den ”nära och naturliga gemenskapen”. Samtidigt är kollektivistiskt tänkande hämmande eftersom det trycker ner familjen och den frihet människor är i behov av. Partiet menar att samhällsbygget utgår från ett nerifrån-upp-perspektiv. Men detta innebär inte nödvändigtvis nedifrån som från det lokala till det statliga, utan det är framförallt ur familjen som gemenskapen utgår. Kristdemokraterna rättfärdigar därmed sin syn från ett konservativt synsätt. Konflikten är inte mellan stat och marknad eller mellan socialism och kapitalism utan mellan stat och familjen: ”För till exempel en familj innebär ”frihet” att kommunen eller staten inte ska gå in och bestämma i familjens ställe” (Kristdemokraterna 2001:2). Familjen är det centrala i utvecklingen av samhället och människan: ”Fungerar inte familjen som en bas fungerar inte heller samhället” (Kristdemokraterna 2001:27) och ”De utgör stommen i samhället och kompletteras med lokala och regionala gemenskaper till den statliga nivån” (Kristdemokraterna 2015:8). Denna konservativa ingång ses även i partiets fokus på det kommunala självstyrets konstitutiva skydd, och hur det ska vara tydligt inskriven i Sveriges grundlag.

Kristdemokraterna menar att det enbart är möjligt att bygga och utveckla ett samhälle om invånarna har ”samma värden”. Staten är inte, och bör inte vara neutral utan istället vara en institution som främjar viktiga värden som demokrati. Även om partiet gärna behåller valdagssystemet som det är, besitter det lokala och regionala ett demokratiskt värde eftersom en decentralisering till dessa nivåer förenklar invånarnas deltagande och tillgång till kunskap. Självstyrelsen är, om kommunerna har möjlighet att tillämpa den, ett demokratiskt verktyg för att säkerställa att demokratin utförs så nära invånarna som möjligt. Självstyret kopplas därmed till en av förutsättningarna av Tiebout-modellen, nämligen att självstyre gör det enklare för invånarna att få kunskap om kommunens arbete. Det finns enligt partiet ett värde av olikhet och att de mindre gemenskaperna inte alla behöver vara likformade. Denna olikhet gör att

enheterna själva bör ha utrymmet att råda över beslut som berör den kontext de befinner sig i, vilket även det kan relateras till Tieboutmodellen och hur välfärdsvinster skapas när beslutsfattandet förflyttas till mindre enheter som därmed kan anpassa sig efter sina egna behov och förutsättningar. I och med att decentralisering resulterar i ett ökat deltagande har det lokala även ett värde i och med att det enligt partiet stärker helhetsbilden och därmed jämlikheten. Subsidiaritetsprincipen försvaras med frihetsargument om att de lägre nivåerna själva ska ha möjligheten att bestämma och detta leder även in till den syn att lokalt och regionalt beslutsfattande även blir mer effektivt i och med att det anpassas till den lokala/regionala kontexten samt att de har en ”egen” potential, vilket återigen visar på deras egenvärde.

Har det skett någon förändring?

Nej, det har inte skett någon större förändring i Kristdemokraternas syn på kommun och region under dessa år. Partierna värnar fortfarande tydligt om självstyret och autonoma kommuner och regioner. Maktfördelning ses fortfarande som något nödvändigt för att uppnå demokrati, och kommunuppdelningar ska få utföras i de fall kommunerna anser att det är bäst. Partiets placering på dimensionen relation till statsmakten har därmed inte förflyttats någon nämnvärt.

5.8 Sverigedemokraterna

5.8.1 Synen efter millennieskiftet

I och med att studien utgår från riksdagspartier analyseras enbart Sverigedemokraternas partiprogram skrivna efter 2010, året de röstades in i riksdagen.

Maktfördelning

Enligt Sverigedemokraterna är det nationen och nationalstaten som är den dominerande aktören i samhället. I partiprogrammen proklameras det att demokratin som vi känner är tätt kopplad till nationalstaten. När partiet söker särskilja sig från andra konservativa krafter skriver partiet: ”Som en konsekvens av sitt sociala ansvarstagande har man ofta också haft en mer positiv syn på statens roll i samhället än andra konservativa” (Sverigedemokraterna 2011/2014:11f). Det är staten som är det neutrala verktyget för att förvalta arbetet inom landet (nationen) på ett verksamt och produktivt sätt: ”...den egna nationens intressen skall sättas i främsta rummet” (Sverigedemokraterna 2011/2014:13).

I frågan om arbetsfördelningen och vilka uppgifter de olika nivåerna bör ansvara för, visar partiet på en något motstridig bild:

Det viktigaste för oss är i de flesta fall inte vem som utför en specifik uppgift utan att uppgiften utförs på ett sätt som renderar medborgarna största möjliga nytta till lägsta möjliga kostnad. Huruvida det är stat eller kommun som bör handha en viss uppgift [...] eftersträvar vi att avgöra ifrån fall till fall med hjälp av tidigare erfarenheter, forskningsresultat och sunt förnuft. En central utgångspunkt är dock att beslut bör fattas på lägsta ändamålsenliga nivå (Sverigedemokraterna 2011/2014:17).

Partiet menar att flernivåsystemet liksom idag bör vara konstruerat i primär och sekundärkommuner samt stat.

Det kommunala självstyret

Det kommunala självstyret benämns som något viktigt och att det "är naturligt" för kommuner att själva vilja bestämma över lokala förutsättningar och gynna faktorer de anser är viktiga för att bemöta de lokala utmaningarna. Trots detta betonar partiet att denna vilja av autonomi: "... ständigt måste balanseras mot principen om att alla svenska medborgare skall ha rätt till en likvärdig välfärd och samhällsservice" (Sverigedemokraterna 2011/2014:28).

Kommunala och regionala skillnader

I nationalstaten är det viktigt med enhetlighet, både geografisk som kulturell för att kunna uppnå och realisera demokrati på bästa sätt. I och med att demokrati reducerar antalet friktioner och osämjor bland invånare förstärks därmed det kollektiva. Det är nationen som möjliggör främjandet av kopplingen och relationen mellan, samt inom de olika nivåerna i landet. Det är med andra ord nationen som fogar samman delarna och formar ett välfungerande samhälle: "...nationalismen och stärkandet av samhörigheten på den nationella identitetens och den gemensamma kulturens och historiens grund är det kanske viktigaste medlet..." (Sverigedemokraterna 2011/2014:11). Regional asymmetri i produktionen av välfärdstjänster ses som något negativt.

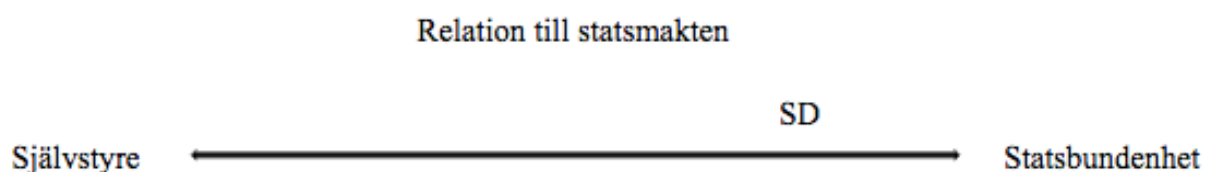
Politiska förslag

Partiet skriver i sitt partiprogram hur de gärna ser en starkare direktdemokrati och därmed uppmuntrar folkomröstningar i samtliga nivåer av flernivåsystemet. En intressant punkt i partiets partiprogram är frågan om kommun- och regionalindelning. Sverigedemokraterna menar att det är viktigt att visa på en viss varsamhet i frågan om uppdelning av kommuner och

regioner, inte främst för att det skulle påverka enheternas autonomi och självstyre utan för att det finns tydliga identitetsaspekter som skulle påverkas. Det är för partiet viktigt att dessa identiteter som invånarna har kopplade till sina kommuner och regioner inte försvinner. Detta skulle göra omfattande reformer problematiska. Kommuner och regioner ska ha rätt att ta ut skatt. Sverigedemokraterna föredrar ett återförstatligande av skolan med argument att det skapar en mer likvärdig utbildning (Sverigedemokraterna 2011/2014).

Relation till statsmakten

Sverigedemokraterna nämner knappt kommuner och regioner i sitt partiprogram vilket kan tänkas göra det något problematiskt att placera partiet i dimensionen relation till statsmakten. Men det faktum att staten och nationen, den nationella identiteten är så pass dominerande i texten visar på synsättet att det är helheten, inte de små enheterna, som är det viktiga. Kommunernas autonomi är inte viktigare än ”den likvärdiga välfärden” och eftersom det finns en i partiprogrammet tydlig koppling mellan välfärdsstaten och den nationella identiteten, prioriteras det nationella framför det lokala och regionala. Kommuner och regioner har ett visst egenvärde i den aspekten att det formar en identitet bland invånare, men det gör också nationen. Enligt partiet är den nationella identiteten överordnad. Partiet skriver, likt subsidiaritetsprincipen, att bestämmandet av frågor bör skötas ”på den lägsta ändamålsenliga nivå”, men det är samtidigt staten som är den ansvariga aktören för att sköta det offentliga arbetet och samhällsutvecklingen. Uttalanden om att det är nationen som binder samman de olika enheterna visar också på synen att partiet föredrar en starkare koppling mellan enheterna, inte en naturlig polemik. Statsbundenhet är nödvändigt enligt partiet. Huvudmannaskapet gällande skolan bör återgå till staten. Sverigedemokraterna placeras därmed mer på den högra sidan av dimensionen.



Figur 9: Sverigedemokraternas positionering

Hur rättfärdigar Sverigedemokraterna sin syn på kommuner och regioner?

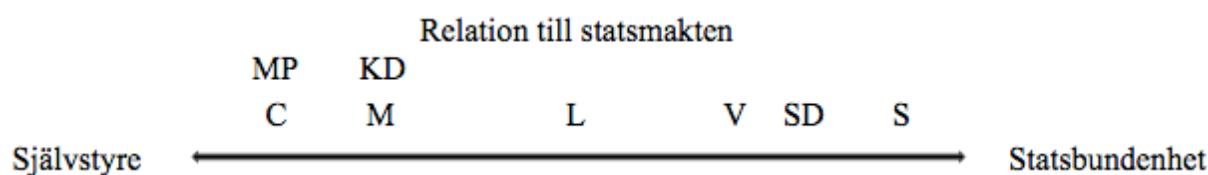
När Sverigedemokraterna förklarar varför partiet uppstod förklarar de också vad det var som enligt dem byggde upp den svenska välfärdsstaten: ”... politisk rörelse som skulle slå vakt om den gemensamma nationella identitet som utgjort grunden för framväxten av välfärdsstaten”

(Sverigedemokraterna 2011/2014:3). För Sverigedemokraterna var det inte det kommunala självstyret som konstruerade välfärdsstaten utan det var istället den nationella identiteten. Det är den nationella identiteten som är det överordnade och mest betydelsefulla värdet och partiet utgår från att skydda den. Det finns således en tydlig nationalistisk prägel på Sverigedemokraternas syn på decentralisering. Att fördela arbetsuppgifterna mellan de olika nivåerna efter ”ändamålsenliga nivå” och för att minimera kostnaderna skulle kunna ses som ett sätt att effektivisera arbetet i och med att kommunerna har en bättre kunskap om den lokala kontexten. Men detta får inte hota den likvärdiga välfärden, något som återigen kan kopplas till partiets önskan att skydda den nationella identiteten. För Sverigedemokraterna är kopplingen mellan välfärdsstaten och nationella identiteten så pass stark att det kommunala självstyret riskerar att dela på identiteten och sammanhållningen. Detta kan därmed tolkas som att i ett försök att skydda den nationella identiteten, väljer partiet att undvika att nämna kommuner eller regioner utan det är istället statens uppgift att främja samhällsutvecklingen.

Mångfald och variation är en fara och hotar identiteten, och det är således även ett hot mot välfärdsstaten. Det finns en väldigt tydlig koppling mellan den nationella identiteten, gemenskapen och välfärdsstaten: ”För att långsiktigt kunna slå vakt om folkhemstanken och välfärdsstaten måste man också slå vakt om den nationella sammanhållningen” (Sverigedemokraterna 2011/2014:34). Därmed är även enhetlighet ett viktigt värde för partiet. Enhetlighet är nödvändigt för att uppnå demokrati, vilket tydliggör värdehierarkin. Konkurrens och andra värden viktiga för Tieboutmodellen är förödande för Sverigedemokraterna eftersom det riskerar att hota sammanhållningen och därmed den nationella identiteten. Förutom uttalandet om att det är naturligt för kommuner att vilja bestämma över sig själva, går det inte att utläsa många andra argument för att decentralisering/centralisering skulle bidra till en större frihet, vilket kan tolkas som att det för partiet finns viktigare värden i sammanhanget.

5.9 Sammanfattning

Resultatet av partiernas placering på dimensionen relation till statsmakten kan sammanfattas på detta vis:



Figur 10: Partiernas positioneringar

Vänsterpartiet har liksom Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna en mer centralistisk syn på maktfördelning, men partiet har också tillägnat en del av partiprogrammen till att tydliggöra hur de värnar om det kommunala självstyret och att de ska ha ett handlingsutrymme vilket gör att partiet placeras mer åt mitten än Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna. Vänsterpartiet ser att kommuner och regioner besitter ett större egenvärde än de övriga två partierna till höger på dimensionen genom bland annat de subnationella enheternas kapacitet att mobilisera väljare. Det faktum att Socialdemokraterna knappt nämner det kommunala självstyret och att partiet menar att autonoma kommuner riskerar att urholka nationella beslut och därmed hota jämlikheten samt enhetligheten gör att partiet är det mest statsbundna av alla riksdagspartier. Även Sverigedemokraterna ser den nationella helheten som något viktigare än det lokala självstyret. Det är staten som är den huvudsakliga aktören i samhällsarbetet vilket gör att partiet också ses som mer statsbundet, även om kommuner och regioner besitter ett visst egenvärde.

Centerpartiet och Miljöpartiet är snarlika varandra när det gäller relationen till statsmakten. De är båda starka förespråkare till det lokala självstyret och ser tydligt att det lokala är separata det nationella. De har politiska förslag som relateras till den positiva synen på autonoma kommuner och regioner och föredrar en mångfald av varierande kommuner framför mer statsbundna. Även Kristdemokraterna och Moderaterna ser positivt på det kommunala självstyret och vill stärka det konstitutiva skyddet. Samtidigt är inte Kristdemokraterna lika explicita som Centerpartiet och Miljöpartiet i förespråkandet av mångfald och konkurrens mellan kommuner, och Moderaternas tvetydighet i frågan om huvudmannaskap gör att partierna placeras något mer till höger. Miljöpartiet och Centerpartiet är tidigt tydliga i sina partiprogram hur deras ideologi och grunduppfattning utgår från decentralisering och formar deras politik, vilket gör att en stor del av deras partiprogram formas av förespråkandet av förflyttningen av makt. Liberalerna är likaså generellt positiva till det kommunala självstyret, men i och med att Liberalerna har politiska förslag som att förstärka skolan och därmed minska det kommunala handlingsutrymmet, placeras Liberalerna mer till höger än övriga borgerliga partier.

6. Partiernas positionering: ett viktigt demokratiskt värde

Eftersom studien fokuserar på partiernas *syn* på kommuner, regioner och decentralisering är det inte ett alltför långt steg att kategorisera partierna efter optikertermerna *närsynthet* och *långsynthet*. Det som de närsynta partierna har gemensamt är att samhällsutvecklingen och formandet av samhället utgår från det nära och det lokala. Kommun- och regionsammanslagningar får enbart ske om det är på det lokalas eller det regionalas beväg. Närsynthet har med andra ord ett nedifrån-upp perspektiv. De närsynta partierna är därmed Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna, Moderaterna och Kristdemokraterna. Med detta synsätt ser partierna mer positivt på värden som olikhet och mångfald. Det finns också generellt en stor tilltro till individen och den enskildas makt att styra över sitt eget liv och valmöjligheter. Det individuella ansvaret är viktigt. Detta är inte särskilt förvånande eftersom engagerade invånare kan relateras till den deltagande demokratin som stärks med ett starkare kommunalt självstyre. Närsyntheten har i och med denna människosyn en stark koppling till Tieboutmodellen. För att modellen ska fungera krävs det att invånarna har möjligheten att ”rösta med fötterna” och därmed utöva inflytande över vilken kommun de bosätter sig i. För närsynta partier är det genom decentralisering som jämlikhet uppnås och för att maximera frihet krävs kommunal autonomi.

Partierna har dock olika anledningar till sin närsynthet. Miljöpartiet grundar sin närsynthet från ett mer organiskt, miljömässigt perspektiv där det lilla, lokala bidrar till ett mer hållbart samhälle. ”Small is beautiful” beskriver Miljöpartiets rättfärdigande av sin närsynthet på ett bra sätt. Det lokala med sina byskolor, närvård och det lokalproducerade skapar små och korta avstånd vilket gynnar miljön. Även Centerpartiet och Liberalerna föredrar det lokala och småskaligheten, men relaterar det mer till sitt ideologiska *individperspektiv*. För att de enskilda ska få så mycket att säga till om som möjligt, behövs självstyrande enheter som är nära dem. Moderaterna fokuserar på frihet som det överordnade värdet. Att decentralisera och föredra det lokala innebär att friheten främjas. Med ett större handlingsutrymme för kommuner istället för det nationella kommer det politiska beslutsfattandet närmare invånarna och är därför inte lika påtvingande. Kristdemokraterna fokuserar också på det nära, men betonar samtidigt vikten av familjen och ”små gemenskaper”. Från en mer konservativ tankegång ses staten som ett hot mot de små gemenskaperna som har en bättre inblick och därmed borde ha möjligheten att prioritera de frågor som de anser är viktiga.

Motsatt syn har långsynta partier som med mer av ett holistiskt, helhetsperspektiv förespråkar det stora, sammanhållna samt enhetliga. De långsynta partierna är Vänsterpartiet, Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna. En stor del av det offentliga huvudmannaskapet ska tilldelas staten för att på så sätt försäkra sig om enhetligheten och jämlikheten. För långsynta partier är en aktiv och engagerad stat den huvudsakliga aktören. Kommunerna kan inte ensamma säkerställa att enhetlighet och jämlikhet uppnås. Mångfald och konkurrens ses som hot mot dessa värden. I fokus ligger inte aktiva och engagerade individer utan istället det kollektiva som tillsammans samarbetar.

Men även inom långsyntheten återfinns skillnader i vad som rättfärdigar partiernas synsätt. Vänsterpartiet och Socialdemokraterna kopplar tydligt ihop värdena demokrati och frihet med jämlikhet, med jämlikhet som det nödvändiga och överordnade. Det kommunala utjämningsystemet förordas av Vänsterpartiet och Socialdemokraterna utifrån ett jämlikhetsperspektiv snarare än från ett autonomiperspektiv. Utjämningsystemet är främst till för att motverka skillnader mellan kommunerna, inte främja det kommunala självstyret. Vänsterpartiet och Socialdemokraterna utgår inte från decentralisering för att uppnå jämlikhet, utan det är istället jämlikheten som är startpositionen för dessa partier. Istället för autonomi som grund för frihet, är det jämlikheten som utvecklar frihet. Där Moderaterna menar att delar av välfärdsstaten gått för långt och inskränker människors frihet, menar Socialdemokraterna att frihet uppnås genom just välfärdsstaten.

Sverigedemokraterna som nytt riksdagsparti är en intressant del av denna studie. De andra partierna är äldre och har haft mer tid att formulera åsikter om relationen mellan de olika enheterna i flernivåsystemet. Sverigedemokraterna är som Vänsterpartiet och Socialdemokraterna mer långsynta i sin syn på kommuner och regioner. Även för Sverigedemokraterna är enhetlighet grunden för att kunna utveckla samhället. Men en viktig faktor som särskiljer Sverigedemokraterna från Vänsterpartiet och Socialdemokraterna är betoningen av nationalismen. Sverigedemokraternas långsynthet är baserade på ett nationellt identitetsperspektiv. Enhetligheten i landet stärker den nationella identiteten som enligt partiet är grundläggande för välfärdsstaten. Den nationella gemenskapen är nödvändig för samhällsutvecklingen. Detta kräver en omfattande statlig verksamhet som kan ena folket, inte varierande kommuner som konkurrerar.

Har det då skett några stora förändringar rörande partiernas syn på kommuner och regioner efter millennieskiftet jämfört med tidigare årtionden? Svaret måste bli ett nej på den frågan. Det skulle kunna argumenteras för att Moderaterna ser återigen mer positivt på kommunernas särskilda roll gentemot staten i verkställandet av individernas valfrihet, och att

Vänsterpartiet förflyttats något mer åt det statsbundna hållet för att försäkra sig om enhetlighet. Även Liberalerna visar på att partiet under åren efter millennieskiftet blivit något mer statsbunda i sitt synsätt. Historiskt har samtliga högerpartier (borgerliga partier) generellt visat på en skepsis gentemot statsbundenhet, främst under 60- och 70-talet (Strandberg 1998). Denna syn kvarstår om man ser på den sammanvägda bedömningen av partierna, även om det i Liberalernas partiprogram efter 2010 finns en större acceptans för statliga ingripanden. Annars försvarar Centerpartiet, Moderaterna och Kristdemokraterna tillsammans med Miljöpartiet fortfarande principen om det kommunala självstyret, medan Socialdemokraterna betonar vikten av mer statsbundna kommuner som kan ena landet.

Det är intressant hur det i den tidigare forskningen förklarats att den socialdemokratiska välfärdsstaten har varit, och är, beroende av den starka lokala nivån. Det är tack vare den starka lokala nivån som välfärdsstaten har utvecklats. Att Sverige är ett av de mest decentraliserade länderna i världen är en följd av Socialdemokraternas agerande. Socialdemokraterna formade under 50-, 60- och 70-talet kommunerna på det sätt de önskade för att utveckla den socialdemokratiska välfärdsstaten. Det vore därför inte orimligt att tänka sig att partiet i sina partiprogram skulle skriva mycket om just självstyret och kommunernas betydelse. Men så är inte fallet. Fokus ligger inte på kommunerna utan Socialdemokraterna är ett statsbundet parti.

Även om det finns skillnader i vad riksdagspartierna anser är viktigt i relationen mellan kommun, region och stat samt varför de tycker som de gör, finns det vissa aspekter som enar dem. Samtliga åtta partier skriver i sina partiprogram att ”hela Sverige ska leva”. De menar att beskattningsrätten bör bestå och därmed ska kommunerna ha vad Hansen kallar för ”förmåga att agera”. Det verkar vara så att den socialdemokratiska välfärdsstaten format partiernas tankegångar, även i de mer liberala och konservativa partierna. Även partier som förespråkar decentralisering, med en mångfald av kommuner som konkurrerar med varandra, är noga med att betona hur en lika tillgång till välfärdstjänster med höga standarder är grundläggande. En stor del av välfärdsstatens utveckling skedde under det socialdemokratiska styret, vilket även borde ha format övriga politiska partier.

Det är också möjligt att se partiprogrammen ur ett retorikperspektiv. Partierna kan känna att det är svårt att vinna väljare och val på att enbart fokusera på variationen inom och mellan kommuner, och därför måste uttala sig om att samtliga delar av Sverige ska leva. Gällande retoriken finns det stundtals i partiernas texter motsättningar mellan deras uttalanden om maktfördelning och deras faktiska politiska förslag. Partierna skriver gärna hur demokratiskt viktigt det är med en fördelning av makt. Partiprogrammen är till för att locka

till sig väljare och personer som tycker likadant, och som tidigare nämnt är det svårt att säga nej till decentralisering och förflyttning av makt närmare medborgarna. Men i samma partiprogram där partiet uttrycker en önskan om att motverka maktkoncentration, föreslås politiska beslut som skulle utöka den statliga verksamheten, exempelvis genom ett förstatligande av skolan. Denna typ av reform har stora konsekvenser på de olika nivåernas autonomi och handlingsutrymme. Det kan således finnas en diskrepans mellan uttalanden som görs i partiprogrammen och realpolitiken samt mer dagspolitiska utspel. När man exempelvis läser Liberalernas tidigare partiprogram och hur de beskriver maktkoncentration som förtryckande, är det svårt att tänka sig att deras partiledare senare kommer kalla kommunpolitiker för amatörer.

Detta betyder inte att partiprogrammen är irrelevanta. De är det mest auktoritativa dokumenten för vad ett parti står för. Samtidigt kan studien av partiprogrammen ge en annan bild av partiernas hållningar än tidigare forskning. Det redogjordes tidigare för hur moderata och kristdemokratiska politiker var mest positiva till idén om att avskaffa regionerna, något som inte skildras i partiprogrammen. Kristdemokraterna skriver istället hur regioner borde ha handlingsutrymme att själva kunna fatta beslut som anpassas efter den regionala kontexten, och Moderaterna skriver hur regionerna bör ha en egenmakt.

Att partierna skriver en sak och sedan gör något annat eller skriver hur viktigt decentralisering är, men att det inte får gå för långt, tyder på att det inom partierna är svårt att avgöra hur de ska uttrycka sig. Kanske är dessa formuleringar ett sätt för partierna att hantera den avvägning som krävs med tanke på att det varken är möjligt med ett absolut självstyre eller en absolut nationell jämlikhet. Kanske är det ett sätt för partierna att både äta kakan och ha den kvar. Men om det är något som vi har lärt oss från den franska historien om relationen mellan kommuner och stat är det att undvika uttalanden om sötsaker.

Det blir därmed ett demokratiskt dilemma. Det är viktigt att väljare vet vad partierna de röstar på tycker i viktiga frågor och vilken samhällssyn de har. Men det utgår ifrån att partierna innan har klara idéer på området och är tydliga i förmedlingen av sina budskap. Om partierna försöker kringgå tydliga ställningstaganden i syfte att få fler väljare eller göra samtliga av partiets politiker på alla nivåer nöjda, riskerar det att försvaga och underminera den grund väljarna står på när det gör sina val.

Med detta sagt har det ändå varit möjligt att placera partierna på dimensionen relation till statsmakten. Ur partiprogrammen går det att utläsa hur riksdagspartierna har olika ideologiska uppfattningar och syn på förhållandet mellan nivåerna i flernivåsystemet. Genom dimensionen relation till statsmakten kan vi se deras olika positioner. Det är därmed en

politiserad fråga. Partierna prioriterar olika värden och rättfärdigar dessa på olika sätt vilket är positivt från ett demokratiperspektiv eftersom det ger valmöjligheter för väljarna att vända sig till partier som reflekterar deras tankegångar bäst. Vi står inför stora framtida utmaningar med kommuner som ska hantera en ökande urbaniseringsgrad, demografiska förändringar och produktion av välfärdstjänster (se exempelvis Mörk, Erlingsson & Larsson 2019). I och med den utvecklade decentraliseringen i landet där kommuner och regioner har stora, betydande roller, är det viktigt att partierna erbjuder alternativ för väljare så att organiseringen av flernivåsystemet och samhället i stort reflekterar befolkningen. Möjligheten att placera partierna och att partierna har olika positioner på dimensionen relation till statsmakten har därmed ett viktigt demokratiskt värde.

Referenser

- Aronsson, P. (2008). Enhet och särart – Regionernas roll för kunskapsbildning och identitetsformering. I Engman, M. & Villstrand, N. E. (red.) *Maktens mosaik – Enhet, särart och självbild i det svenska riket*. Stockholm: Atlantis, ss. 39–58.
- Aronsson, T. & Wikström, M. (2005). Kommuner, heterogenitet och effektivitet. I Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, Likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag, ss. 97–120.
- Bergström, G. & Boréus, K. (2012). Idé- och ideologianalys. I Bergström, G. & Boréus, K. (red.) *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur, ss. 139–175.
- Blomqvist, P. & Rothstein, B. (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte – Demokrati och marknadsmodeller i den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Dahl, R. & Tufte, E. (1973). *Size and Democracy*. London: Oxford University Press.
- Erlingsson, Ó, G. & Ödalen, J. (2009). Den politiska basorganisationens framtid: Fyra realistiska vägval. *Statsvetenskaplig Tidskrift*. 111(2), ss. 115–133.
- Erlingsson, Ó, G., Wångmar, E. & Ödalen, J. (2011). Kommunsammanläggningarna 1952–1974. Hur blev de politiskt möjliga?, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14(3&4).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hansen, T. (2004). *Lokalpolitisk uavhängighet og statlig styrning*. Universitetet i Oslo: Institut for statsvitenskap.
- Hayek, F. (1960). *The Constitution of Liberty*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Heinelt, H., Hlepas, N., Kuhlmann, S. & Swianiewicz, P. (2017). Political Leaders and Changing Local Democracy. I *Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors*, ss. 19-78.
- ISvenonius (2019). S fick stöd av SD för att få igenom kritiserat förslag till utjämningsystem [twitterpost], 20 november. <https://twitter.com/ISvenonius/status/1197173430308786176?s=20> (Hämtad 27 november 2019).
- Jacobsson, B. (2005). Den optimala storleken finns inte. I Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, Likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag, ss. 161–167.
- Jacobsson, H. (2019). S-toppen om kritiken: ”Måste skärpa till sig”. *Dagens Nyheter*, 22 november. <https://www.dn.se/nyheter/politik/s-toppen-om-kommunernas-kritik-maste-skarpa-till-sig/> (Hämtad 27 november 2019).
- Karlsson, D. (2018). Finns det ett kommunparti i riksdagen? I Karlsson, D. (red.) *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Kompendiet.
- Karlsson, D. & Gilljam, M. (2014). Politikerna och flernivåsystemet. I Karlsson, D. & Gilljam, M. (red.) *Svenska politiker – Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santerus förlag.

- Kjellberg, F. (1988). Local Government and the Welfare State: Reorganisation of Scandinavia. I Dente, B. & Kjellberg, F. (red.) *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganisation in Western Democracies*. London: Sage Publications.
- Kröger, T. (1997). Local Government in Scandinavia: autonomous or integrated into the welfare state? I Sipilä, J. (red.) *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Aldershot: Avebury, ss. 95–108.
- Larsson, R. (2014). *Politiska ideologier i vår tid*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Lundin, M. & Thelander, J. (2012). *Ner och upp – Decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010* (Rapport 2012:1). Uppsala: IFAU.
<https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2012/r-12-01-ner-och-upp-decentralisering-och-centralisering-inom-svensk-arbetsmarknadspolitik-1995-2010.pdf>
- Molander, P. (2005). Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet – ett spänningsfyllt förhållande. I Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, Likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag, ss. 11–24.
- Mörk, E., Erlingsson, Ó. E., & Persson, L. (2019). *Kommunernas framtid*. (Rapport). Stockholm: SNS Förlag.
- Nilsson, L. (2002). Kommunernas plats – Indelningsreformer i historiskt perspektiv. I Aronsson, P., Nilsson, L. & Strömberg, T. *Storkommunreformen 1952 – Striden om folkhemmets geografi*. Stockholm: Elanders Novum AB, ss. 12–26.
- Peters, G. (2005). Många mål och ännu fler alternative: att utforma offentliga institutioner. I Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, Likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag, ss. 25–45.
- Peterson, O. (2005). Lokal självstyrelse: framtida forskningsperspektiv. I Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, Likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag, ss. 168–177.
- Pierre, J. (2010). Decentralisering, governance och institutionell förändring. I Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. (4:e uppl.). Stockholm: SNS Förlag, ss. 245–270.
- Pollitt, C. (2005). Decentralization – A Central Concept in Contemporary Public Management. I Ferlie, E., Lynn, L. E. & Pollitt, C. (red.) *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (1990). *Democratizing France – The political and administrative history of decentralization*. Cambridge University Press.
- Sellers, J. & Lidström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(4) ss. 609–632.
- SFS 1974:152. *Regeringsformen*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Skoog, L. (2019). *Political conflicts. Dissent and antagonism among political parties in local government*. Brandfactory: Göteborg.
- SOU 1961:9. *Principer för en ny kommunindelning*. Stockholm: Inrikesdepartementet.

- Stjernquist, N. & Magnusson, H. (1988). Kommunal självstyrelse och jämlika kommuner. Sammanfattning av rapporten (Ds 1988:36): *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Stockholm: Civildepartementet.
- Strandberg, U. (1995). *Självständighet eller statsbundenhet – Den kommunideologiska idédebatten 1962–1974*. Lic.-avh. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Strandberg, U. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Dok. -avh. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Strandberg, U. (2005). Nationell politik och kommunal självstyrelse – ett historiskt perspektiv. I Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, Likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag, ss. 48–69.
- Svensson, O & Westin, J. (2014). Jan Björklund: Kommunpolitiker är amatörer. *Aftonbladet*, 29 augusti. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/jPwK6n/jan-bjorklund-kommunpolitiker-ar-amatorer> (Hämtad 5 januari 2020).
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), ss. 416-424.
- Trydegård, Gun-Britt, & Thorslund, Mats. (2010). One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care. *Social Policy & Administration*, 44(4), ss. 495-511.
- Villstrand, N.E. (2008). Inledning, Makt och mångfald i en tidigmodern kontext. I Engman, M. & Villstrand, N. E. (red.) *Maktens mosaik – Enhet, särart och självbild i det svenska riket*. Stockholm: Atlantis, ss. 11–38.
- von Essen, U. (2002). Den socialdemokratiska ”mönsterkommunen” – Idéer och ideal bakom 1952 års reform. I Aronsson, P., Nilsson, L. & Strömberg, T. *Storkommunreformen 1952 – Striden om folkhemmets geografi*. Stockholm: Elanders Novum AB, 27–54.
- Wångmar, E. (2002). Storkommunens genomförande – nationellt och lokalt. I Aronsson, P., Nilsson, L. & Strömberg, T. *Storkommunreformen 1952 – Striden om folkhemmets geografi*. Stockholm: Elanders Novum AB.

Partiprogram

Vänsterpartiet

Vänsterpartiet (2000). *För en solidarisk värld*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/v/p/2000>

Vänsterpartiet (2012). *Partiprogram*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/v/p/2013>

Vänsterpartiet (2016). *Partiprogram*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/v/p/2017>

Socialdemokraterna

Socialdemokraterna (2001). *Partiprogram för Socialdemokraterna*.

<https://snd.gu.se/sv/vivill/party/s/p/2001>

Socialdemokraterna (2013). *Ett program för förändring*.

<https://snd.gu.se/sv/vivill/party/s/p/2013>

Miljöpartiet

Miljöpartiet (2001). *Partiprogram. Miljöpartiet de gröna*.

<https://snd.gu.se/sv/vivill/party/mp/p/2001>

Miljöpartiet (2005). *Grön ideologi – ett krav på handling*.

<https://snd.gu.se/sv/vivill/party/mp/p/2005>

Miljöpartiet (2013). *Partiprogram*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/mp/p/2013>

Centerpartiet

Centerpartiet (2001). *Där människor får växa*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/c/p/2001>

Centerpartiet (2013). *En hållbar framtid*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/c/i/2013>

Folkpartiet/Liberalerna

Folkpartiet (2001). *Frihet att växa*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/fp/p/2001>

Folkpartiet (2003). *Frihet att växa*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/fp/p/2003>

Folkpartiet (2007). *Frihet att växa*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/fp/p/2007>

Folkpartiet (2009). <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/fp/p/2009>

Folkpartiet (2013). *Frihet i globaliseringens tid*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/fp/p/2013>

Liberalerna (2017). *Frihet i globaliseringens tid*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/l/p/2017>

Moderaterna

Moderaterna (2001). *Ideprogram. På tröskeln till mänsklighetens bästa tid*.

<https://snd.gu.se/sv/vivill/party/m/i/2001>

Moderaterna (2007). *Handlingsprogram. Vår tids arbetsparti*.

<https://snd.gu.se/sv/vivill/party/m/h/2007>

Moderaterna (2011). *Ansvar för hela Sverige*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/m/i/2011>

Moderaterna (2013a). *Ansvar för hela Sverige*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/m/i/2013>

Moderaterna (2013b). *Ett modernt arbetarparti för hela Sverige*.

<https://snd.gu.se/sv/vivill/party/m/p/2013>

Kristdemokraterna

Kristdemokraterna (2001). *Principprogram*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/kd/p/2001>

Kristdemokraterna (2015). *Principprogram*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/kd/c/2015>

Sverigedemokraterna

Sverigedemokraterna (2011/2014). *Sverigedemokraternas principprogram 2011*.

<https://snd.gu.se/sv/vivill/party/sd/c/2011>

Figurförteckning

FIGUR 1: RELATION TILL STATSMAKTEN.....	19
FIGUR 2: VÄNSTERPARTIETS POSITIONERING.....	30
FIGUR 3: SOCIALDEMOKRATERNAS POSITIONERING	35
FIGUR 4: MILJÖPARTIETS POSITIONERING	40
FIGUR 5: CENTERPARTIETS POSITIONERING	45
FIGUR 6: LIBERALERNAS POSITIONERING	50
FIGUR 7: MODERATERNAS POSITIONERING	55
FIGUR 8: KRISTDEMOKRATERNAS POSITIONERING	60
FIGUR 9: SVERIGEDEMOKRATERNAS POSITIONERING	63
FIGUR 10: PARTIERNAS POSITIONERINGAR	64