

Att bryta mönster - vägar mot
blocköverskridande samarbeten
I kommuner, regioner och landsting

Förord

Det här är en forskningsstudie som bygger på toppolitikers och chefstjänstemäns erfarenheter och lärdomar av att styra över blockgränserna, både i minoritet och majoritet. Vi har ett nytt politiskt landskap efter valet 2014, i drygt 55 % av alla kommuner, regioner och landsting har inget av blocken egen majoritet. Vilka krav ställer det nya landskapet på förtroendevaldas sätt att styra och leda tillsammans? Vilka är utmaningar för demokratin, för uppdraget som politisk ledare och för styrning och ledning idag och för att möta framtiden?

Studien bygger på intervjuer med 50 ledande politiker och tjänstemän i elva kommuner och tre regioner under 2015 och 2016. Det är en fördjupad studie som bygger vidare på forskningsstudien ”Minoritetsstyren i kommuner, regioner och landsting – bättre beslut eller sämre demokrati?”.

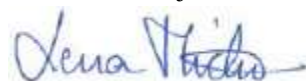
SKL vill tacka de som har medverkat och delat med sig av sina erfarenheter och lärdomar; Alingsås kommun, Borlänge kommun, Burlövs kommun, Eslövs kommun, Essunga kommun, Landskrona stad, Norbergs kommun, Osby kommun, Region Kronoberg, Region Östergötland, Sundbybergs stad, Umeå kommun, Upplands-Bro kommun och Västra Götalandsregionen.

Vi vill också tacka Johan Wänström Fil. Dr. på Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) Linköpings universitet, som har genomfört alla intervjuer och skrivit den här rapporten. Han har även skrivit den tidigare rapporten om minoritetsstyren.

Vill du veta mer kan du kontakta Lena.lindgren@skl.se eller besöka vår hemsida; www.skl.se/politisktledarskap

Vår förhoppning är att rapporten kan vara ett stöd till dig som är toppolitiker och toppledare.

Stockholm maj 2016



Lena Micko, ordförande

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Sammanfattning	5
Ett nytt politiskt landskap genererar nya behov	7
50 intervjuer i elva kommuner och tre regioner	11
Gamla handlingsmönster utmynnar i ett låst politiskt läge	13
Vägar till och från blocköverskridande samarbeten	17
Åtta vägval som påverkar möjligheterna till blocköverskridande samarbeten ...	18
1. Fokus på tävlingen mot den traditionella huvudfienden eller på partiets egen politik?	18
2. Traditionella eller lokalt anpassade ideologiska skiljelinjer?	20
3. En ny partiledare innan valet?	22
4. Stabila eller instabila samarbetspartier?	24
5. Idealism eller pragmatism i ett minoritetsstyre?	27
6. Kompromisser eller utveckling som grund för ett samarbete?	28
7. Regera vidare efter en förlorad budgetomröstning?	28
8. En kommunal eller regional organisation anpassad till ett nytt politiskt landskap?	30
Vägval på många olika områden	32
Diskussion: konfliktmönster i ett nytt politiskt landskap	33
Referenser	36
Intervjuer	38

Sammanfattning

Efter valet 2014 blev det tydligt att Sverige hade fått ett nytt politiskt landskap. Andelen där inget av de två traditionella blocken hade en egen majoritet hade fördubblats i kommunerna och fyrdubblats i regionerna och landstingen. I en del, framförallt mindre kommuner utanför storstadsregionerna, fanns det en lång tradition av breda samarbeten varvid den här utvecklingen nödvändigtvis inte behövde medföra stora förändringar i det dagliga politiska arbetet.

I många kommuner, regioner och landsting fanns det emellertid en tradition av att två block konkurrerade om makten och där det politiska arbetet var inriktat på att tydliggöra konfliktlinjerna mellan vänster- och högerblocken. Att då plötsligt slå om från ett läge där man förväntades vara oense till att identifiera samarbeten över blockgränserna var inte enkelt – den kultur och de förväntningar som utgjorde grunden för blockpolitiken levde kvar även när det parlamentariska läget inte längre understödde en traditionell blockpolitik.

I den här rapporten beskrivs utmaningarna med att slå om och anpassa det politiska handlingsmönstret till det nya parlamentariska läge som nu råder i många kommuner, regioner och landsting. 50 intervjuer med ledande politiker och tjänstemän har genomförts i elva kommuner och tre regioner under 2015 och 2016. I studien framkommer hur de politiska partierna och dess företrädare på olika sätt vid olika tillfällen kan välja att hålla fast vid ett handlingsmönster som understödjer en blockbaserad konfliktpolitik, eller välja att slå in på en väg som skapar bättre förutsättningar för olika former av blocköverskridande samarbeten.

För att lyckas navigera i det nya parlamentariska landskapet kan det till exempel vara bra att under valrörelsen fokusera på sin egen politik snarare än att slå ner på de traditionella motståndarna. Det kan också vara en fördel att ha en lokal eller regional partiledare som har en stark ställning men också mod och nyfikenhet att söka nya samarbetskonstellationer. För att lyckas med blocköverskridande samarbeten är det också viktigt att välja tillförlitliga samarbetspartier och etablera förtroendefulla relationer med politiska ledare på båda sidorna av den traditionella blockgränsen.

En annan nyckelfaktor är partiernas och ledarnas förmåga att identifiera de reella konfliktlinjerna i de frågor som är viktiga i just den lokala eller regionala kontexten, vilket inte behöver vara samma konfliktlinjer som existerar i riksdagen eller på andra politiska nivåer. Utgår man ifrån att konfliktlinjerna i de för kommunen, regionen eller landstinget stora och viktiga frågorna alltid skär mellan snarare än inom de politiska traditionella blocken blir det svårare att anpassa sig till det nya parlamentariska landskapet.

Utmaningen med att styra kommuner, regioner och landsting när inget av blocken har en egen majoritet ligger därför främst inte i att identifiera specifika kompromisslösningar i enskilda frågor. Den stora utmaningen ligger istället i att skapa en acceptans hos såväl politiska ledare, partimedlemmar och väljare för

de nya utmaningar, behov och perspektiv som uppstår till följd av ständiga samhällsförändringar och med dem nya konfliktlinjer i den lokala och regionala politiken.

Ett nytt politiskt landskap genererar nya behov

Blockpolitik har varit vanligt förekommande i det svenska politiska systemet under en längre tid, inte minst på nationell och regional nivå. Blockpolitik kännetecknas av att två fasta koalitioner av partier konkurrerar om makten. Historiskt sett har Socialdemokraterna understödja av Vänsterpartiet utgjort basen i det ena blocket medan Moderaterna, Liberalerna och Centerpartiet har utgjort basen i det andra. Det senaste nationella blocköverskridande styret bestod av Socialdemokraterna och Centerpartiet (dåvarande Bondeförbundet) på 1950-talet.

Nya partier kan utgöra ett hot mot blockpolitiken

Nya partiers intåg på den politiska arenan kan utgöra ett hot mot blockpolitiken. Kristdemokraternas genomslag i politiken på 1990-talet utgjorde dock inget sådant hot eftersom partiet tydligt profilerade sig samt också accepterades som en del av det borgerliga blocket. Miljöpartiets genomslag på 1980- och 90-talen utgjorde däremot ett större hot mot blockpolitiken då partiet varken ville placera sig själv i något av blocken och att det dessutom initialt fanns en viss misstro mot partiet bland de övriga partierna. Det dittills största hotet mot blockpolitiken stod emellertid Ny demokrati för 1991 då partiet varken var intresserat av placera i sig i de traditionella blocken och framförallt inte var välkomna in i dessa. Ny demokratis snabba sorti från den politiska kartan tillsammans med Miljöpartiets allt närmare samarbete med Socialdemokraterna innebar att blockpolitiken kunde befästas under de efterföljande 20 åren – åtminstone på nationell nivå.

Blockpolitiken har dock inte varit lika tydlig i alla Sveriges kommuner. En anledning till det är att det på många håll, inte minst i mindre kommuner utanför

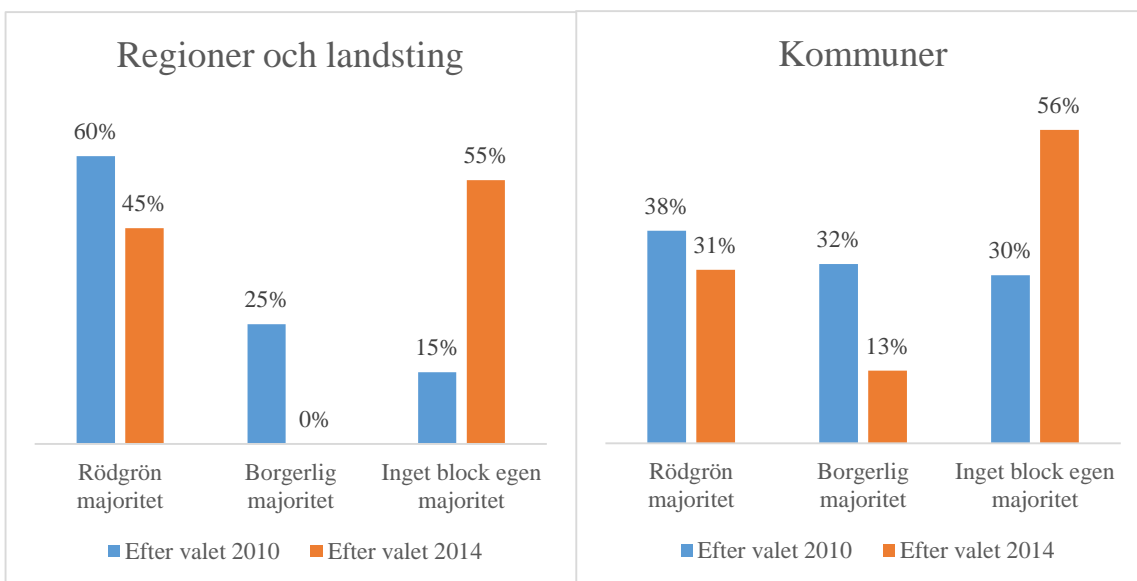
storstadsregionerna, finns en tradition av att samarbeta och hitta samförstånds-lösningar i den lokala politiken.¹ En annan anledning kan ha varit att lokala par-tier, oftast relativt kortvarigt, har tagit plats i kommunernas fullmäktigeförsam-lingar² och därmed gjort det svårare att identifiera majoritetskoalitioner utan att gå utanför de traditionella blockgränserna.

Andelen blockbaserade majoritetsstyren har minskat kraftigt

Efter valet 2014 blev det emellertid tydligt att Sverige hade fått ett nytt parla-mentariskt landskap inte bara i riksdagen utan också i våra regioner, landsting och kommuner. Det nya parlamentariska läget utvecklades inte över en natt utan växte succesivt fram med främst Sverigedemokraternas intåg i landets fullmäk-tigeförsamlingar efter valen 2006, 2010 och 2014.³ Till skillnad mot Ny demo-krati har partiet lyckats långsiktigt etablera sig på alla politiska nivåer. På samma sätt som Ny demokrati har dock partiet inte grupperats in i något av de traditionella blocken och de övriga partierna har tydligt markerat att man inte har för avsikt att samarbeta med partiet.

Avståndstagandet från Sverigedemokraterna har resulterat i att de övriga parti-erna istället ofta har tvingats hitta nya sätt att styra kommunerna, regionerna och landstingen. I figur 1 framgår det att andelen regioner, landsting och kommuner där borgerliga partierna förfogade över en egen majoritet minskade kraftigt i samband med valen 2010 och 2014. I det traditionella politiska landskapet skulle den sortens minskning ha resulterat i en ökning av andelen rödgröna majoriteter, men så blev inte fallet. Istället blev det en kraftig ökning av andelen kommuner, regioner och landsting där inget av de traditionella blocken förfogade över en egen majoritet – i kommunerna nästan fördubblades och i region-erna/landstingen nästan fyrdubblades den andelen.

Figur 1: Andelen regioner, landsting och kommuner med rödgrön eller borgerlig majoritet samt där inget av blocken hade en egen majoritet efter valet 2010 och valet 2014



¹ Åberg 1998

² Se till exempel Erlingsson 2005

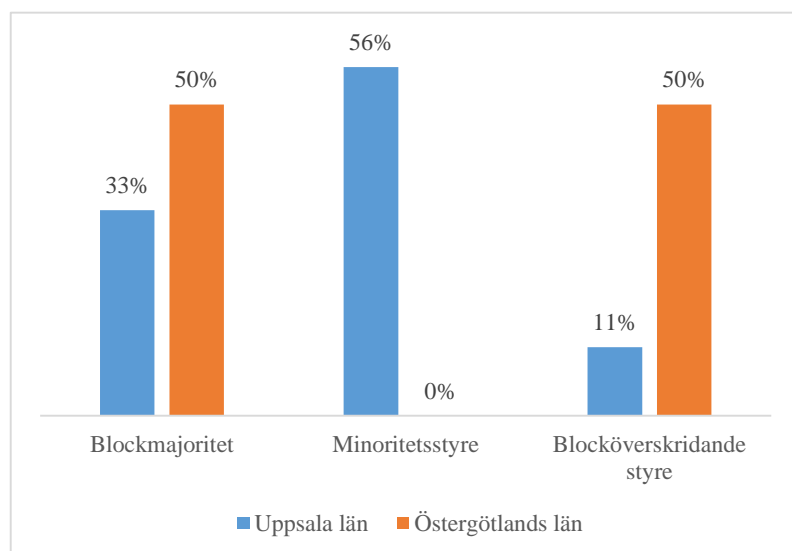
³ Jämför Solevid 2014

Ett annat exempel på det nya politiska landskapet är ökningen av andelen minoritetsstyren. Till och med valet 2006 fanns det endast några enstaka minoritetsstyren⁴ i kommunerna, regionerna och landstingen. Därefter har antalet minoritetsstyren succesivt ökat till att efter valet 2014 utgöra en tredjedel. Minoritetsstyren är ofta ett resultat av att inget av de traditionella vänster- och högerblocken förfogar över en egen majoritet i fullmäktige. En tidigare studie på minoritetsstyren pekar emellertid på att minoritetsstyren kan fungera bra med rätt personer och kultur i kommunen, regionen eller landstinget.⁵

Blockbaserade samarbeten i olika former

Kulturens och traditionernas inverkan på förutsättningarna för blocköverskridande⁶ samarbeten är förmodligen en anledning till de stora regionala skillnaderna i andelen minoritetsstyren i Sverige. I Östergötlands och Västernorrlands län bildades det inga minoritetsstyren efter valet 2014 medan det i Skåne, Kronobergs och Uppsala län bildades minoritetsstyren i en majoritet av kommunerna. Läger man samman kommunerna och regionen i Östergötland styrdes 50 procent av dem och av traditionella blockbaserade majoriteter medan de övriga 50 procenten av blocköverskridande styren efter valet 2014. I tre av kommunerna var det dessutom blocköverskridande majoriteter som inkluderade både Socialdemokraterna och Moderaterna.

Figur 2: Skillnader mellan olika typer av styren i Uppsala och Östergötlands län



⁴ Med minoritetsstyre åsyftas ett ensamt eller en konstellation av styrande partier som inte förfogar över en majoritet av platserna i fullmäktigeförsamlingen.

⁵ SKL 2015 (Rapporten författad av J. Wänström).

⁶ Definitionen för och statistiken över blocköverskridande samarbete är hämtad från SKL. Med blocköverskridande åsyftas då ett samarbete som involverar ett eller flera partier inom båda traditionella blocken. I högerblocket ingår Moderaterna, Liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna. I vänsterblocket ingår Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Miljöpartiet räknas således inte in i något av blocken då det har varit och är vanligt att de förekommer i såväl vänster- som högerstyren. Lokala partier behandlas på samma sätt – att ett lokalt parti ansluter sig till ett annars blockhomogent styre gör således inte att styret blir blocköverskridande.

Uppsala län med åtta kommuner och ett landsting står i det sammanhanget i kontrast till Östergötlands län. Där bildades det endast ett blocköverskridande styre efter valet 2014, vilket bestod av Socialdemokraterna och Centerpartiet. Andelen traditionella blockbaserade majoriteter var en tredjedel medan andelen minoritetsstyren var så hög som 56 procent. Den låga andelen blocköverskridande styren i Uppsala län behöver dock inte nödvändigtvis vara ett uttryck för en samarbetsfientlig kultur. Den låga andelen blocköverskridande styren skulle istället kunna vara ett uttryck för att man har lätt för att samarbeta över blockgränserna i enskilda frågor och därmed inte ser ett behov av att formellt binda upp sig i blocköverskridande styren.

Studiens syfte och rapportens upplägg

Blocköverskridande samarbeten kan således ha olika former. Oavsett om de tar formen av formella blocköverskridande styren eller om de istället yttrar sig i samarbeten i enskilda frågor är det tydligt att blocköverskridande samarbetet har blivit en viktig del i arbetet med att hantera det nya parlamentariska läget i många kommuner, regioner och landsting. Syftet med den här studien är *att identifiera de utmaningar, svårigheter men också framgångsfaktorer som existerar i arbetet med att skapa blocköverskridande samarbeten.*

I nästa kapitel beskrivs studiens empiriska material. Därefter följer en beskrivning av den problematik som kan omgärda försöken till att skapa blocköverskridande samarbeten. Den specifika beskrivningen är inte hämtad från en och samma kommun, region eller landsting utan utgör ett fiktivt fall som syftar till att ge en samlad bild av de utmaningar och problem som har framkommit i flera av de studerade fallen. Därefter följer en analys av de specifika utmaningar som har framkommit i intervjuerna – faktorer som är viktiga i försöken med att skapa någon form av blocköverskridande samarbeten. Rapporten avslutas med en sammanfattande diskussion om hur konfliktlinjerna påverkas av det nya förändrade politiska landskapet i Sveriges 310 kommuner, regioner och landsting.

50 intervjuer i elva kommuner och tre regioner

Studiens empiriska material utgörs av intervjuer med sammanlagt 50 ledande politiker och tjänstemän i elva kommuner och tre regioner. Samtliga intervjuer har genomförts på plats i den studerade kommunen, regionen eller landstinget – i de allra flesta fallen i kommunhuset eller motsvarande. De som har intervjuats är främst kommun- eller regionstyrelsens ordförande, oppositionsledaren, andra viktiga politiker, kommun- eller regiondirektören och i något fall även ekonomichefen. Det är således främst politiker från styrelsens arbetsutskott som har intervjuats, vilket innebär att fokus främst har legat på beslutsfattandet i styrelsen snarare än i nämnderna.

Intervjuerna har genomförts under två olika perioder med delvis olika primära fokus. Under vintern 2015-16 intervjuades 20 personer i tre kommuner och en region. De fallen var utvalda mot bakgrund av en nuvarande eller tidigare komplicerad parlamentarisk situation där åtminstone något av de ledande partierna efterfrågade någon form av blocköverskridande samarbete.

Tabell 1: Studerade kommuner, regioner och landsting

Tidpunkt	Kommun, region, landsting	Län	Invånare	Antal intervjuade
Feb 2016	Upplands Bro kommun	Stockholm	26 000	5
Feb 2016	Alingsås kommun	Västra Götaland	40 000	5
Jan 2016	Eslövs kommun	Skåne	32 000	6
Dec 2015	Region Kronoberg	Kronoberg	191 000	4
Mar 2015	Region Östergötland ⁷	Östergötland	442 000	3
Mar 2015	Sundbybergs kommun	Stockholm	44 000	3
Feb 2015	Västra Götalandsregionen	Västra Götaland	1 632 000	3
Feb 2015	Essunga kommun	Västra Götaland	6 000	3
Feb 2015	Osby kommun	Skåne	17 000	3
Feb 2015	Landskrona kommun	Skåne	44 000	3
Feb 2015	Burlövs kommun	Skåne	17 000	4
Jan 2015	Umeå kommun	Västerbotten	120 000	3
Jan 2015	Norbergs kommun	Västmanland	6 000	2
Jan 2015	Borlänge kommun	Dalarna	51 000	3

De övriga 30 intervjuerna genomfördes under vintern 2014-15 i åtta kommuner och två regioner. De här intervjuerna genomfördes i en studie av erfarenheterna av minoritetsstyren under den förra mandatperioden (2011-2014). Under de intervjuerna diskuterades ofta olika behov och försök till blocköverskridande samarbeten såväl innan, under och efter den specifika mandatperioden. Att styra utifrån en minoritetsposition innebär i praktiken ofta att man behöver identifiera någon form blocköverskridande samarbeten i enskilda frågor.

För att man ska få en bra bild av de problem och utmaningar som kringgärdar försök till blocköverskridande samarbeten krävs det redogörelser och analyser av enskilda situationer där enskilda individer kan tala fritt om situationer som kan vara politiskt känsliga. Syftet med den här studien är emellertid inte att skildra exakt vad som hände i de här specifika kommunerna, regionerna eller landstingen. Det är istället de blocköverskridande samarbetena och dess generella utmaningar och möjligheter som står i centrum för studien. Hädanefter nämns därför varken kommunerna, regionerna eller dess företrädare vid sina namn i syfte att skydda deras identitet.⁸

⁷ Landstinget i Östergötland övergick i Region Östergötland den 1 januari 2015, innan det att intervjuerna genomfördes. I intervjuerna i Östergötland låg fokus huvudsakligen på de förhållanden som existerade under den tidigare mandatperioden (2011-2014).

⁸ I slutet av rapportens referenslista finns en lista över alla de personer som har intervjuats i studien.

Gamla handlingsmönster utmynnar i ett låst politiskt läge

Nedan är en fiktiv berättelse som illustrerar hur behovet av blocköverskridande samarbete kan utvecklas och de utmaningar som kan uppstå när man försöker att möta det behovet. Exemplet nedan, ”Svehärad”, är således inte en beskrivning av en enda enskild kommun, region eller landsting. Exemplet bygger istället på de beskrivningar som har återberättats i såväl några av de fyra kommuner och regioner som studerades under vintern 2015-2016 som i flera av de kommuner som studerades under vintern 2014-2015. Alla detaljer i nedanstående berättelse återfinns således inte något enskilt studerat fall – däremot är den övergripande bilden representativ för flera av de 14 kommuner, regioner och landsting som har studerats under de senaste två åren.

Blockpolitikens vardag i Svehärad

Samarbetsklimatet har varierat över tid i Svehärad. Under flera år på 1990- och i början på 2000-talet hade man ett blocköverskridande styre bestående av Socialdemokraterna och Folkpartiet, men Socialdemokraterna och Moderaterna hade alltid setts som varandras motpoler i politiken. Det här förstärktes under mandatperioderna 2006-2014 när de fyra borgerliga allianspartierna styrde tillsammans i majoritet med en tydlig förändringsagenda. Socialdemokraterna som tidigare var vana vid att styra var således förpassade till en oppositionsposition med begränsade möjligheter att påverka de politiska besluten. Därmed var det också i stort sett omöjligt för Socialdemokraterna att stoppa de mer eller mindre ideologiskt formade reformer som Alliansen genomförde och som Socialdemokraterna motsatte sig. Hos Socialdemokraterna fanns det därför en stor längtan efter att komma tillbaka till makten och tillsammans med de två andra rödgröna partierna återställa eller på andra sätt förändra delar av den politik som Alliansen hade genomfört.

Ett tydligt oppositionsalternativ

Som ett led i ambitionen med att profilera partiet som ett tydligt oppositionsalternativ valde Socialdemokraterna en ny lokal ledare tidigt under valåret 2014. Det var en ledare med relativ begränsad erfarenhet av arbetet i Svehärads högsta politiska ledning. Den nya lokala partiledarens främsta tillgångar var istället en entusiasm, energi och inte minst en politisk tydlighet som inte var befläckad av tidigare politiska kompromisser – Socialdemokraterna skulle utgöra ett tydligt alternativ till det Alliansstyret som hade styrt Svehärad i åtta år.

Traditionellt sett hade vägen från opposition till makten också handlat om att bedriva en tydlig och konfrontativ oppositionspolitik och det var precis det Socialdemokraterna gjorde i valrörelsen 2014. Problemen med de styrande allianspartiernas politik kontrasterades med löften om tydliga förändringar på några tydliga politikområden. Den här sortens konfrontativa valretorik var dock inget nytt vare sig hos andra partier i Svehärad eller i andra kommuner, regioner eller landsting. Den syftade till att engagera och samla partiets gräsrotter i kampen mot en gemensam fiende, men var också ett sätt att försöka tydliggöra de politiska skiljelinjerna för väljarna.

Segers sötma skapar entusiasm och förväntningar

Efter månader av slit stora mängder ideellt arbete var därför glädjen stor på valnatten när ”ärkefienden” var besegrad. Moderaterna hade backat fem procentenheter samtidigt som de övriga borgerliga partierna också hade tappat eller låg kvar på samma valresultat. Att Socialdemokraterna själva bara hade ökat marginellt spelade inte så stor roll då man nu tillsammans med Västerpartiet och Miljöpartiet var betydligt större än de fyra borgerliga allianspartierna tillsammans.

Lätt segerrusiga påtalade man efter valet hur mycket bättre det skulle bli nu när man lyckats få bort de borgerliga partierna från makten och istället kunde genomföra sin politik. Det fanns visserligen ett litet orosmoment – Sverigedemokraterna hade mer än fördubblat sitt väljarstöd och utgjorde nu en potentiell vågmästare. De rödgröna partierna hade således ingen egen majoritet utan fick istället styra utifrån en minoritetsställning i fullmäktige.

Det här behövde dock inte nödvändigtvis vara ett stort problem. Sverigedemokraterna hade tidigare agerat relativt oorganiserat och oengagerat i Svehärads fullmäktige. När fullmäktige senare under hösten fattade beslut om 2015 års budget fick de rödgrönas budgetförslag flest röster eftersom Sverigedemokraterna valde att lägga ner sina röster. I det beslutade budgetförslaget rev de rödgröna som utlovat upp två stora beslut som det tidigare Alliansstyret hade fattat. Att Allianspartierna protesterade mot de besluten spelade inte så stor roll, åtminstone inte just då, det tillhörde ju de traditionella spelreglerna att man kunde köra över oppositionen.

Problemen börjar hopa sig

När arbetet med 2016 års budget påbörjades under våren 2015 fick emellertid det rödgröna styret i Svehärad tydliga indikationer på att Sverigedemokraterna inte tänkte släppa igenom ytterligare en budget utan förhandlingar. Därmed stod man plötsligt i ett helt nytt läge. Att förhandla med Sverigedemokraterna var otänkbart varvid man var tvungen att söka stöd hos de borgerliga partierna för att få igenom sin budget.

Det rödgröna styret tog då kontakt med Folkpartiet och Centerpartiet för att påbörja förhandlingar om budgeten. Gensvaret var emellertid ljummet och otydligt. Signalerna från Centerpartiet var väldigt avvaktande medan det från Folkpartiet kom lite olika signaler. Inom framförallt Folkpartiet fanns det vissa företrädare som såg en tydlig poäng med att bidra till att skapa stadga och handlingskraft i Svehärads politiska beslutsfattande, men de var inte tillräckligt många och starka för att partiet skulle sätta ner och förhandla med de rödgröna om budgeten. Det rödgröna minoritetsstyret valde då att avvakta och försöka bearbeta de båda borgerliga partierna informellt genom olika former av personliga kontakter, men inte heller det fungerade. Den uppenbara frågan började då infinna sig: vad gjorde man för fel? Borde man agera annorlunda på något sätt för att få ett eller flera borgerliga partier till förhandlingsbordet?

Förtroendet en nyckelfråga

En anledning till det bristande intresset för någon form av blocköverskridande samarbete var att det var många inom de borgerliga partierna som kände en stark lojalitet till det borgerliga allianssamarbetet och att man inte ville framstå som det parti som formellt spräckte det samarbetet. I de mer personliga kontakterna blev det emellertid tydligt att många företrädare för oppositionspartierna var klara över att det var ett helt nytt parlamentariskt läge där det inte ensidigt gick att klamra sig fast vid den traditionella blockpolitiken. De här företrädarna såg således en tydlig poäng med att bidra till mer stadga och handlingskraft i det politiska beslutsfattandet. Samtidigt fanns det emellertid andra och större argument hos företrädarna för de borgerliga partierna mot ett budgetsamarbete:

”Efter att vi under en längre tid, såväl innan som efter valet har fått höra hur dålig vår politik är, vilket också manifesterades i att de efter valet fattade beslut som vi kraftigt motsatte oss, är vi väldigt tveksamma till att samarbeta med Socialdemokraterna och dess stödpartier. Vi känner oss helt enkelt inte trygga i att gå in i ett samarbete med någon som under lång tid kommunicerat sitt missnöje med det mesta som vi gjort. Den ovissheten och tveksamheten blir dessutom inte mindre av att Socialdemokraterna har en ny ledare som vi ännu inte har etablerat en förtroendefull relation till.”

Till slut rann därför tiden ut för några förhandlingar – fullmäktige var tvungen att fatta beslut om en ny budget och de rödgröna kunde inte göra så mycket mer än att hoppas att deras budgetförslag på något sätt ändå

skulle vinna i fullmäktigeomröstningen. Sverigedemokraterna valde dock som förväntat att rösta för de borgerliga partiernas budgetförslag och därmed fattade Svehärads fullmäktige beslut om en borgerlig budget för 2016.

Omvända roller

Därmed var det flera borgerliga företrädares tur att jubla – nu hade de besegrat det parti som innan och efter valet 2014 hade motarbetat den politik som de borgerliga stod för. Frågan var bara vad som skulle hända nu? Traditionellt sett avgår ett styre som förlorat en budgetomröstning, men vem skulle i sådana fall ta över i Svehärad? De fyra borgerliga allianspartierna skulle vara i ett ännu sämre parlamentariskt läge – de skulle behöva Sverigedemokraternas aktiva stöd för att kunna driva sin politik i såväl kommunstyrelsen som i kommunfullmäktige.

De rödgröna upplevde därför att de hade bäst förutsättningar av de två blocken att regera vidare i minoritet och valde därför att sitta kvar. Att styra på en borgerlig budget var naturligtvis inte idealiskt men den borgerliga budgeten var snarlik den rödgröna på många områden. Så länge som man besatte ordförandeposterna i nämnderna och i styrelsen fanns det dessutom utrymme för att man skulle kunna påverka på många olika sätt även om man inte förfogade över en majoritet i fullmäktige.

Även om de borgerliga oppositionspartierna inte kunde presentera ett eget regeringsalternativ med ett starkare parlamentariskt underlag så reagerade man dock med såväl förvåning som förakt mot de rödgrönas beslut att sitta kvar: ”struntar de rödgröna i den oskrivna regeln om att man avgår när man förlorat en budgetomröstning?” Förtroendet mellan de politiska partierna med dess företrädare och därmed förutsättningarna för framtida blocköverskridande samarbeten kring till exempel budgeten hade fått sig ytterligare en törn. Utsikterna för blocköverskridande samarbete i Svehärad framstod därmed som sämre än på länge.

Vägar till och från blocköverskridande samarbeten

Ovanstående beskrivning av det fiktiva exemplet Svehärad bygger således på iakttagelser från flera av de kommuner, regioner och landsting där man vid ett eller annat tillfälle har haft svårt att skapa någon form av blocköverskridande samarbete. Inget av de studerade fallen har exakt samma händelseförlopp som i beskrivningen av Svehärad och det skulle lika gärna kunna ha varit ett borgerligt styre som inte fick stöd av de rödgröna partierna. Det finns dock även flera lyckade exempel på blocköverskridande samarbeten i studien, vilka också är viktiga i arbetet med att skapa en förståelse för de utmaningar men också möjligheter som existerar när man försöker skapa blocköverskridande samarbeten. En central fråga för studien är vad som skiljer de lyckade fallen från de som misslyckats. Det enkla svaret på den frågan är *att man i de lyckade fallen har lyckats bryta väl etablerade handlingsmönster och slagit in på en annan väg i den lokala och regionala politiken.*

En utmaning att hamna vid förhandlingsbordet

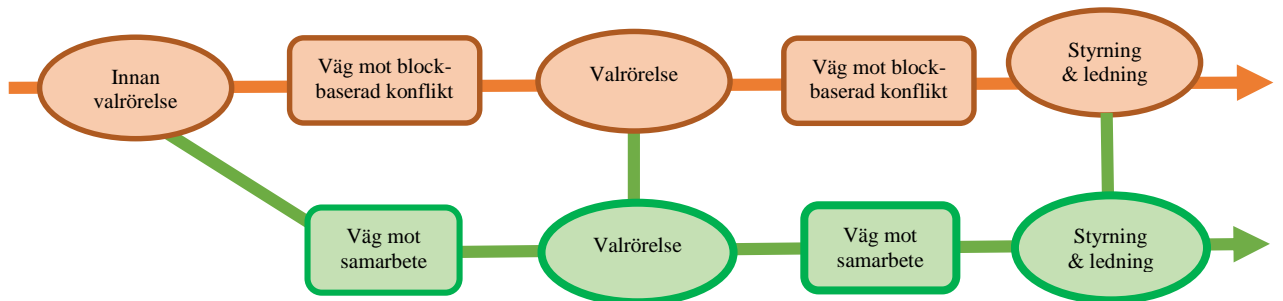
Under intervjuerna har det därför framkommit att det svåraste är att överhuvudtaget komma till en punkt där man börjar diskutera och förhandla. Den kritiska punkten har varit att överhuvudtaget komma till förhandlingsbordet och då har det visat sig att det spelar stor roll vad olika aktörer har gjort tidigare – vilken väg man har slagit in på genom sina tidigare politiska handlingar.

Inom samhällsvetenskapliga sammanhang används ofta begreppet *stigberoende* för att beskriva hur aktörer, till exempel en person, ett politiskt parti, en kommun eller region, fortsätter att agera på ett specifikt sätt trots att det verkar finnas bättre alternativ.⁹ I fallet Svehärad kunde olika parter agerat på ett annat sätt såväl innan, under och efter valrörelsen för att skapa en bättre beredskap och därmed bättre förutsättningar för någon form av framtida blocköverskridande

⁹ Se till exempel Pierson (2000) för en generell beskrivning av "path dependence" inom politiska sammanhang och Röllgårdh (2011) för en applicering av begreppet "stig beroende" inom kommunpolitiskt beslutsfattande.

samarbete. Istället valde man dock att på olika sätt agera utifrån det handlingsmönster som är kopplat till en blockbaserad konfrontationspolitik.

Figur 3: Välgval mot blockbaserad konflikt eller bredare samarbete



Figur 3 beskriver hur en aktör (till exempel ett politiskt parti) vid olika tillfällen kan välja att frågå det traditionella blockbaserade konfliktmönstret och istället kan välja att förbereda eller åtminstone skapa en beredskap för att någon form av framtida blocköverskridande samarbete. I praktiken förekommer de vägvalen hela tiden och inte som i figuren endast vid tre olika tidpunkter. Resultatet från den här studien pekar emellertid på att ju tidigare man bryter stigberoendet och slår in på den nedre gröna vägen i figuren desto bättre blir förutsättningar för blocköverskridande samarbeten längre fram.

Den kritiska punkten har varit att överhuvudtaget komma till förhandlingsbordet och då har det visat sig att det spelar stor roll vad olika aktörer har gjort tidigare

Åtta vägval som påverkar möjligheterna till blocköverskridande samarbeten

Ett samarbete skapas således väldigt sällan i en isolerad situation – det påverkas av många olika omständigheter som inte går att påverka i den direkta samarbetssituationen. Nedan beskrivs åtta frågor som utgör olika vägval på vägen till, från eller under blocköverskridande samarbeten. Det är således frågor som en specifik aktör, till exempel ett politiskt parti, kan beakta om man vill förbereda sig och skapa en beredskap för att medverka eller på annat sätt bidra till någon form av blocköverskridande samarbeten nu eller i framtiden. Vi börjar med de frågor som kan upplevas som kärnan i det politiska arbetet och som tidigt påverkar den grundläggande spelplanen: den traditionella blockpolitiken med dess ideologiska förtecken.

1. Fokus på tävlingen mot den traditionella huvudfienden eller på partiets egen politik?

Många politiker i studien har vittnat om att det finns en väldigt stark emotionell laddning i den konfrontationsinriktade blockpolitiken hos vissa av partiets gräsrotter. Det gäller inte minst äldre partimedlemmar som under många år har sett

det som naturligt att betrakta det andra stora partiet som en fiende som ska besegras. Här återfinns också medlemmar som tydligt deklarerar att man hellre går ur partiet än accepterar ett samarbete med den traditionella ärkefienden. Den främsta drivkraften hos de här personerna har lite tillspetsat varit att Socialdemokraterna eller Moderaterna representerar allt ont i världen och att den huvudsakliga politiska gärningen därför är att motarbeta det partiet. En intervjuad politiker uttryckte det så här:

”I Sverige tror vi ganska krampaktigt på blockpolitiken. ... Hela systemet är inrättad för två stora partier som antingen vinner eller förlorar makten i valen. Det måste man börja se över, men det är svårt då den ordningen fortfarande är djupt emotionellt rotad hos många partimedlemmar.”

Flera vittnar om att det är väldigt svårt, för att inte säga omöjligt, att logiskt försöka förklara alla fördelar som finns med att samarbeta med den traditionella ärkefienden. Det emotionella engagemanget och inte minst prestige i tävlingsmomentet blockerar då lätt alla rationella sakpolitiska argument för ett samarbete. Det spelar således ingen roll om Socialdemokraternas och Moderaternas politik i kommunen, regionen eller landstinget är snarlik på många områden – ett samarbete är ändå uteslutet eftersom de båda partierna samt eventuella traditionella stödpartier ska konkurrera snarare än samarbeta med varandra.¹⁰

Är gårdagens motståndare även morgondagens motståndare?

I det parlamentariska läge som nu uppstått i många kommuner har det emellertid tillkommit ytterligare ett parti som de flesta partierna är ovilliga att samarbeta med. Det här påverkar ofta möjligheterna att hålla fast vid den traditionella fiendskapen med det andra stora partiet och samtidigt förvänta sig att man ska kunna delta i ett majoritetsstyre. För till exempel Moderaterna har det i det nuvarande parlamentariska läget blivit betydligt svårare att vara med och styra ifrån en majoritetsposition om man varken kan tänka sig att samarbeta med Socialdemokraterna eller Sverigedemokraterna.

I många partier finns det därför ett behov av en diskussion kring hur man lokalt och regionalt förhåller sig till det nya övergripande parlamentariska läget. Att diskutera de frågorna innan valet är ett sätt att undvika tunga konflikter och potentiella svekdebatter efter valet utifall det nya parlamentariska läget genererar större behov av nya samsarbetskonstellationer. Att samla partiets gräsrotter runt motståndet mot en huvudfiende är samtidigt ett vanligt sätt att generera engagemang och energi i en valrörelse. Att lite raljerande beskriva motståndaren i negativa termer kan vara ett sätt att skapa energi och engagemang i valrörelsen. I valretoriken kring enskilda sakfrågor framhävs gärna och kanske till och med förstärks lätt baksidorna av motståndarsidans reformer och förslag.

¹⁰ Den s.k. Michiganskolan (Campbell m.fl. 1960) beskriver det här i vetenskapliga termer av *partiidentifikation* där väljarna identifierar sig med ett parti till exempel på socioekonomiska grunder och sedan använder den partiidentifikationen för att orientera sig i politiken. De väljare som har en stark partiidentifikation röstar oftare än de som har en svag partiidentifikation och framförallt har de också en starkare blockidentifikation. Med en stark partiidentifikation följer därmed ofta en motvilja mot att partier samarbetar över blockgränserna (Hagevi 2011).

Kaxiga vinnare och dåliga förlorare i en valrörelse

Baksidan av den sortens konflikt- och känsloladdade valretorik är emellertid att det lätt genererar dåliga förlorare – att motparten känner sig orättfärdigt behandlad. Det här var generellt sett inget större problem i det tidigare politiska landskapet när ett av blocken alltid vann valet och därefter kunde styra med en egen majoritet. Då hade det förlorande blocket fyra år på sig att komma över och glömma alla upplevde oförrätter som motståndarna var skyldiga till, för att sedan komma tillbaka med ny frisk energi till nästa val.

Rutinerade politiker förstår naturligtvis hur politiker kan spela olika roller i olika situationer – att till exempel konfliktorienterad retorik i en valrörelse eller i en fullmäktigedebatt inte nödvändigtvis innebär att ett samarbete är omöjligt i ett annat sammanhang. Utmaningen ligger snarare främst i att få alla andra partimedlemmar samt inte minst väljarna att förstå den skillnaden och därmed stödja ett samarbete med ett parti som nyligen framställts som den stora fienden. Att innan ett val tydligt markera emot olika former av blocköverskridande samarbeten för att efter samma val delta i detsamma stärker knappast förtroendet hos vare sig partimedlemmar och väljare. Vill man vara på den säkra sidan framhäver man därför det positiva med sin egen politik i till exempel en valrörelse. Samtidigt kan det vara svårt att helt undvika att belysa baksidorna hos andra partiers politik – utan skillnader blir politiken lätt slätstruken och otydlig för väljarna. Här gäller det således att hitta en bra balans i valretoriken.

2. Traditionella eller lokalt anpassade ideologiska skiljelinjer?

Forskning pekar på att kommun- och landstingspolitiker har en större spridning på den traditionella ideologiska höger-vänsterskalan än såväl väljarna som riksdagsledamöterna.¹¹ Samtidigt beskrivs inte minst kommunpolitiken ofta som mer pragmatisk och samförståndsorienterad än den nationella politiken.¹² Det finns inget i den här studien som utmanar den senare tesen – snarare tvärtom. Det finns gott om exempel i studien på hur röda, gröna och blå partier med olika ideologisk bas har satt sig ner och jämfört sina lokala agendor och vallöften och upptäckt att det var väldigt lite som skiljde partiernas agendor åt. De stora ideologiska konfliktfrågorna avgörs dessutom generellt sett på nationell nivå, vilket gör det ännu lättare för politikerna på lokal nivå att komma överens i olika saksfrågor.

Ett exempel på det är en kommun där Kristdemokraterna och Socialdemokraterna i sina koalitionsförhandlingar hade olika uppfattningar om det kommunala vårdnadsbidraget. Eftersom Socialdemokraterna räknade med att de nationella beslutsfattarna skulle ta bort kommunernas möjligheter att betala ut vårdnadsbidrag var det relativt enkelt för Socialdemokraterna lokalt att ge efter för Kristdemokraternas krav på att kommunens egna politiska beslutsfattare inte skulle fatta beslut om att avskaffa detsamma.

¹¹ Karlsson & Giljam 2014

¹² Åberg 1998, Sanne 2001; Karlsson 2003

Politiskt laddade skiljelinjer måste likväl hanteras

I flera av de studerade kommunerna, regionerna och landstingen utgjorde frågor såsom kommunens allmännyttan samt privata utförare vård, skola och omsorg de stora konfliktfrågorna. I de fallen framstod det som troligt att den huvudsakliga skiljelinjen i politiken även fortsättningsvis kommer att vara mellan de traditionella politiska blocken. De frågorna kunde också utgöra påtagliga hinder mot blocköverskridande samarbeten

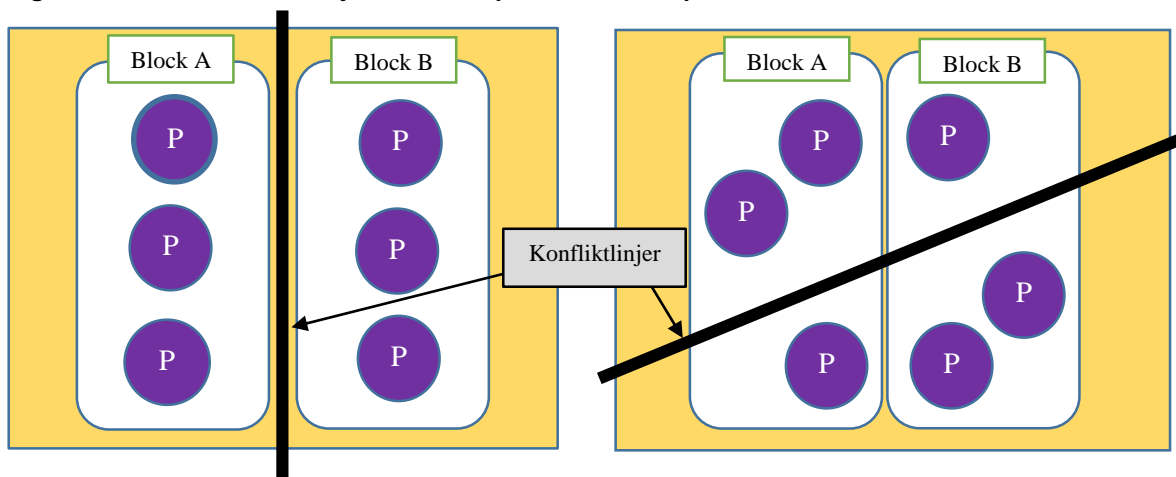
Om man inte är överens i den sortens ideologiskt laddade frågor är det också svårt att ta något stort steg på väg mot en förändring genom ett blocköverskridande samarbete – stora förändringar kräver generellt sett starka majoriteter. Den generella utgångspunkten i de här fallen blev istället att man i grunden lät saker vara som de var. Dels kunde man komma överens om att ha som utgångspunkt att överhuvudtaget inte göra något i den specifika frågan under mandatperioden. Ett annat alternativ var att komma överens om mindre reformer som på försök eller i mindre omfattning utgjorde ett fränsteg från den existerande ordningen. I ett avgränsat sammanhang kan det här upplevas som otillräckligt för ett parti som har en tydlig hållning i frågan. Då bör partiet fråga sig om frågan är så viktig att den slår ut möjligheterna att genom samarbetet aktivt påverka på alla andra sakområden.

Vissa ideologiska frågor skär inom snarare än mellan de traditionella blocken

I studien framkom det emellertid en rad andra frågor där det visserligen fanns tydliga ideologiska skiljelinjer men där de skiljelinjerna huvudsakligen låg *inom* snarare än *mellan* de traditionella politiska blocken. Ett vanligt exempel på en sådan fråga var synen på ekonomisk och befolkningsmässig tillväxt. Det här är generellt sett en oerhört central fråga i många kommuner, regioner och landsting där till exempel frågor om vart man ska bygga bostäder kan skära rakt igenom de traditionella blocken. I den sortens tillväxtfrågor är det inte helt ovanligt att såväl Miljöpartiet, Vänsterpartiet som något av de borgerliga partierna lokalt eller regionalt intar en mer kritisk hållning än till exempel Socialdemokraterna och Moderaterna. I en del andra fall var det frågor av mindre tydlig ideologisk karaktär som utvecklades till tydliga symbolfrågor där konfliktlinjerna även där till största delen fanns *inom* snarare än *mellan* de politiska blocken. Forskning pekar dessutom på att konfliktnivåerna i fullmäktige är starkast i kommuner med styren som bryter blockgränserna och allra starkast är de i kommuner där Socialdemokraterna och Moderaterna samregerar.¹³

¹³ Giljam, Karlsson & Sundell 2010

Figur 4: Partiernas konfliktlinjer mellan respektive inom de politiska blocken



Den traditionella synen på hur den ideologiska kartan ser ut med påföljande blockbaserade konfliktmönster kan således stå i vägen för blocköverskridande samarbeten men också stå i vägen för att reella konflikter synliggörs i den lokala eller regionala politiska debatten. I vissa fall har den traditionella bilden av blockpolitik fortfarande en stark förankring i de reella politiska meningsskiljaktigheterna medan det i andra fall inte har funnits fog för att behålla samma konfliktmönster baserat på partiernas ställningstagande i centrala frågor i kommunen, regionen eller landstinget.

Samtidigt finns det anledning att vara uppmärksam på att det inte bildas nya permanenta block. Till exempel har antalet kommuner där Socialdemokraterna och Moderaterna samregerar ökat stadigt de senaste 10 åren och en anledning till det är att många av dem har bestått över ett eller flera val. Det är inte orimligt att anta att båda partierna har varit nöjda med styrena och därför har varit benägna vid att hålla fast vid samma konstellation. På lång sikt riskerar emellertid ett antagande att samma två partier alltid ska hålla ihop att generera liknande problem som de problem som existerade i den tidigare traditionella blockstrukturen.

3. En ny partiledare innan valet?

Många i studien har således vittnat om att den kritiska punkten på vägen mot någon form av blocköverskridande samarbete är att överhuvudtaget komma till förhandlingsbordet. Möjligheten att komma till förhandlingsbordet är bland annat beroende av relationen mellan de som ska diskutera och förhandla. Forskning pekar på att ju högre upp i den kommunala politiska hierarkin man kommer desto mer benägna är ledamöterna att beskriva det politiska arbetet som samförståndsorienterat.¹⁴ Flera av framförallt de kommunala politikerna i den här studien vittnar i de sammanhangen om att man som ledande styrande politiker är beroende av bra relationer med 3-4 andra ledande politiker inklusive någon eller några ledande företrädare för oppositionen – att handlingskraften i det

¹⁴ Giljam, Karlsson & Sundell 2010

politiska beslutsfattandet är beroende av hur väl de personerna fungerar tillsammans. Alla de personerna behöver inte nödvändigtvis landa i samma politiska ställningstagande i exakt alla frågor – det centrala är att man har byggt upp en tillräckligt stark relation så att man vet var man har varandra och inte minst kan lita på varandra.

Relationen mellan ledande politiker spelar stor roll

Betydelsen av relationerna mellan de högsta politiska företrädarna kan naturligtvis ses som en maktkoncentration med negativa demokratiska följder och ligger därmed i linje med tidigare studier som problematiserar fullmäktiges svaga roll i den lokala och regionala demokratin.¹⁵ De ledande politikerna i den här studien motiverar den maktkoncentrationen med att det är ungefär den mängden politiker som har möjlighet att vara ordentligt insatta i alla viktigare frågor och som därmed kan ta sig an olika frågor utifrån ett helhetsperspektiv. Oavsett om den sortens maktkoncentration är bra eller dåligt ur ett demokratiskt perspektiv så verkar relationen mellan de ledande politikerna vara en viktig faktor i skapandet av blocköverskridande samarbeten. Ju starkare relationer mellan de ledande politiska företrädarna, desto lättare är det att skapa blocköverskridande samarbeten.

Det har framkommit beskrivningar av hur företrädare för olika partier har träffats på olika ställen för att initiera någon form av blocköverskridande samarbete. Bland politiker som redan känner varandra riktigt väl och har en stor vana av att samarbeta med varandra är det vanligt att den sortens diskussioner sker inom kommun- eller regionhusets väggar. De så kallade transaktionskostnaderna för den sortens samarbete är då ofta relativt låga eftersom ledarna redan har bra vetskap om var man har varandra.¹⁶ Om däremot ambitionen att skapa blocköverskridande samarbeten är något som tydligt bryter mönstret i den lokala eller regionala politiken blir den sortens samtal känsligare. I en kommun i studien träffades man därför första gången i ett hus ute i skogen där det (oavsiktligt) blev strömavbrott och man därför fick börja diskussionerna i ljuset av stearinljus. Andra exempel på platser för de initiala förhandlingarna har varit hemma hos någon av de deltagande personerna eller i en partilokal. I realiteten verkar emellertid inte de tidiga mötena bara syfta till att identifiera konkreta förhandlingsresultat. Minst lika viktigt verkar det vara att man lär känna varandra och får ett intryck av om alla verkligen är genuint intresserade av att samarbeta.

Förtroende är en nyckelfaktor i många avseenden

Förtroendet verkar således vara oerhört viktigt i den här sortens förhandlings-situation. Om man inte har etablerat ett förtroende sedan tidigare måste man börja med att etablera ett sådant innan man kan förvänta sig att man ska kunna göra stora framsteg i diskussionerna om specifika samarbetsformer och sakfrågor. Att politik är en förtroendebransch är en väl använd klyscha med hänvisning till relationen mellan de politiska företrädarna och väljarna som de representerar. I den här studien har det emellertid blivit tydligt att förtroendet

¹⁵ Jämför SKL 2011

¹⁶ Jämför Bäck 2003

mellan olika politiska företrädare också är oerhört viktigt när man till exempel ska försöka att skapa blocköverskridande samarbeten.

Ju starkare relationer mellan de ledande politiska företrädarna, desto lättare är det generellt sett att skapa blocköverskridande samarbeten.

En annan oerhört viktig förtroenderelation är den mellan ledaren och medlemmarna i den lokala partiorganisationen. Att bryta väl etablerade mönster och söka nya samarbetspartners är oftast svårare än att gå på i de gamla beprövade fotspåren. Då krävs det att man har en god kännedom om vad partiet kan gå med på men också att ledaren har en stark ställning som ger utrymme för ett visst risktagande – att man vågar ta ut svängarna. En ny lokal partiledare har sällan hunnit skapa sig en stark intern ställning inom partiet och har därför ofta sämre förutsättningar att leda partiet bort från den väl beprövade blockbaserade konfrontationspolitiken till någon form av blocköverskridande samarbete.¹⁷

En ny lokal partiledare kan samtidigt vara ett verktyg i arbetet med att förnya partiets politik och generera ny energi i det lokala politiska arbetet, inte minst i en valrörelse. Det kan till exempel vara lättare att profilera partiet som ett tydligt oppositionsalternativ med en ny ledare som inte är befläckad av tidigare kompromisser och samförstånd. Ser man emellertid isolerat till förutsättningar för att skapa blocköverskridande samarbeten är det generellt sett en fördel med att ha varit med under en längre tid. Därmed kan det finnas en poäng med att vänta med partiledarskiftet till dess att ett nytt mönster som understödjer blocköverskridande samarbeten har etablerats. Det skulle till exempel kunna innebära att man väntar med att byta ledare till efter ett val, när man vet om det nya parlamentariska läget ställer högre krav på blocköverskridande samarbeten.

4. Stabila eller instabila samarbetspartier?

Många i studien har vittnat om samarbetssvårigheter i det nuvarande eller i tidigare styren. Inte sällan har detta förklarats med en bristande personkemi mellan företrädarna för partierna. Tittar man närmare på några av de fallen verkade det emellertid vara skillnader i synen på formerna och rutinerna för det politiska hantverket som låg bakom mycket av det som slentrianmässigt betecknades som dålig personkemi. Att de olika företrädarna hade svårt att komma överens kan således ha bottnat i att de har olika syn på hur politik ska bedrivas, hur politiker ska förhålla sig till varandra samt hur beslut ska fattas.

Tidigare forskning pekar på att ett partis interna kultur och arbetsformer påverkar möjligheterna att delta i styrande koalitioner. Det finns till exempel ett negativt statistiskt samband mellan partier med en stark lokal interndemokrati och

¹⁷ Betydelsen av att ha ett vanligt civilt arbete att falla tillbaka på har också framhävts i flera intervjuer i studien. Är man ekonomiskt beroende av en arvoderad politisk position skulle det kunna hämma riskbenägenheten och därmed viljan att bryta mönster och söka nya samarbetskonstellationer.

sannolikheten att man medverkar i ett kommunalt styre. Ju mer partimedlemmarna har möjlighet att påverka olika former av förhandlingar desto ovanligare blir det att partiet återfinns i en styrande koalition. Det finns också ett negativt samband mellan partier på lokal nivå som har mycket fraktionsstrider och sannolikheten att man medverkar i ett kommunalt styre.¹⁸ Det finns gott om exempel ifrån den här studien som bekräftar den forskningen.

Olika partier instabila på olika håll

I det stora flertalet av de studerade 14 fallen påtalade såväl företrädare för de styrande partierna som för oppositionspartierna att Sverigedemokraterna lokalt var oberäknliga. Även om man bortsåg ifrån partiets värderingar (vilka många var överens om inte var lika framträdande lokalt) så skulle det ändå vara svårt att samarbeta med dem eftersom det inte gick att lita på hur de skulle rösta och agera i olika sammanhang. Sverigedemokraterna lokalt upplevdes helt enkelt som instabila och regeringsodugliga då man varken kunde lita på eller få tydliga besked från partiet.

Det fanns emellertid fler partier som många upplevde som svåra att ha göra med – där det var svårt att få tydliga besked, där beskedet inte gick att lita på och där partiet som helhet inte ställde sig bakom de överenskommelser som ledaren hade gjort med de andra partierna. Paradoxalt nog stod inte sällan de här partierna mitt i centrum för försöken till att få till blocköverskridande samarbeten. Här fanns det naturligtvis skillnader mellan olika kommuner/regioner där ett parti kunde vara väldigt stabilt och tillförlitligt i en kommun, region eller landsting och betydligt mindre stabilt i ett annat.

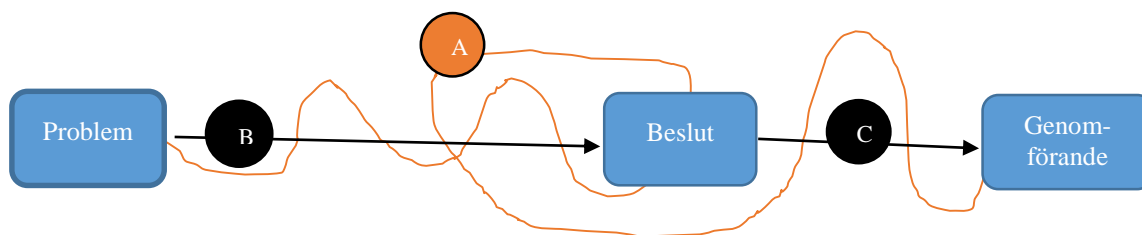
Att bryta mönster kan understödja partiinterna konflikter

Försöken med att skapa blocköverskridande lösningar kan i sig vara en anledning till att den sortens problem uppstår i ett parti. När man går ifrån ett läge där alla partier har sin stabila plats inom beständiga blockgränser till ett läge där det skapas förväntningar på att ett specifikt parti ska vara med och bryta upp samma blockgränser skapas det lätt interna spänningar inom det partiet. Den ovisshet och inte minst det bredare handlingsutrymme som uppstår när blockpolitiken bryts upp kan således vara svårt att hantera och kan mycket väl förstärka redan existerande meningsskiljaktigheter och personkonflikter inom ett parti.

En annan faktor i de här sammanhangen kan emellertid vara den diskussions- och beslutskultur som finns i olika partier. Det finns partier och inte minst medlemmar i olika partier som anser att det är såväl naturligt som viktigt att frågor diskuteras mycket och länge i olika konstellationer och former. Vägen från det att ett problem identifieras, till att frågan diskuteras, till att ett beslut fattas och därefter implementeras tillåts då vara lång och krokig (A i figur 5 nedan). Det kan till och med vara så att man anser att det är rimligt att fortsätta att diskutera en fråga även efter det att ett formellt beslut är fattat.

¹⁸ Bäck 2003, 2008

Figur 5: Från problem till implementerad lösning i olika partier



I andra partier (de raka svarta pilarna), framförallt i de större partier som har större erfarenhet av att leda de kommunala politiska beslutsprocesserna, är kulturen, strukturen och förväntningarna ofta mer inriktade på snabbare och handlingskraftigare beslutsprocesser. Politikerna identifierar och beslutar då relativt snabbt en lösning på ett problem (B) som de sedan helt överlåter åt förvaltningen (C) att genomföra.

Det kan i det sammanhanget således framstå som lite paradoxalt att de partier som eftersträvar stabila och handlingskraftiga beslutsprocesser också eftersöker stöd från partier som det är svårt att få tydliga besked ifrån. Om man överhuvudtaget har svårt att komma till beslut blir det svårt för alla partier i den styrande koalitionen av få genomslag för sin politik. En politiker i studien uttryckte det så här: *”har man visat sig svår att samarbeta med under en mandatperiod är det stor risk att telefonen inte ringer efter nästa val.”*

Mindre utrymme för instabila partier om blockgränserna försvinner?

En annan intervjuad politiker som medverkade i ett blocköverskridande styre under en mandatperiod skulle gärna ha fortsatt i samma konstellation även efter det nästkommande valet. För den här företrädaren var samarbetsklimatet mellan de styrande partierna lika viktigt för möjligheterna att förverkliga partiets politik som den ideologiska närheten till de andra partierna i styret. Samtidigt var hen medveten om att det kunde vara svårt för väljarna att förstå hur partiet i praktiken kunde få ett minst lika stort genomslag för sin politik i ett styre som dominerades av partier på andra sidan av den traditionella blockgränsen:

”För oss är det viktigt att vi kan fortsätta att och påverka i en viss riktning utan stora konflikter. Men om Alliansen får egen majoritet efter nästa val skulle väljarna aldrig förlåta mig om jag inte samarbetade med Alliansen. Om inget block däremot får egen majoritet måste man dock hitta andra lösningar. Man kan i det läget inte låta bli att försöka få igenom sin politik och då är det sällan bättre att sätta sig i opposition.”

Utgår man ifrån att det alltid är samma sammansättning av partier som ska samarbeta så har ett enskilt parti väldigt lite att förlora på att vara en dålig samarbetspartner – det partiet vet att de andra partierna på samma sida blockgränsen är beroende av partiets mandat. Öppnar man däremot upp för blocköverskridande konstellationer skapas det större incitament för enskilda partier att göra sig attraktiva att samarbeta med – annars är det stor risk för att man hamnar utanför nästa gång det är dags för ett samarbete. I ett nytt politiskt landskap utan blockpolitikens begränsningar på sammansättningen av partier skulle det således

kunna bli enklare att undvika de instabila och svårhanterliga partierna och därmed skapa förutsättningar för handlingskraftiga styren.

5. Idealism eller pragmatism i ett minoritetsstyre?

Kommuner, regioner och landsting är komplexa organisationer – politikerna förväntas och kan generellt sett inte gå in och styra i enskilda fall och på så sätt möjliggöra snabba förändringar.¹⁹ Politikernas främsta möjligheter till påverkan ligger istället i att fatta beslut om övergripande riktlinjer samt allokering av resurser till olika verksamheter. En positiv aspekt av det systemet är avsaknaden av politiskt beslutsfattande sällan får stora kortsiktiga effekter på den kommunala verksamheten. ”Det funkar ändå – allt tuffar på som vanligt i de kommunala verksamheterna” påpekade en politiker i en kommun där det politiska beslutsfattandet hade låst sig. Så länge som förvaltningen inte får nya riktlinjer för verksamheten arbetar de generellt utifrån de riktlinjer som de har sedan tidigare. Sophämtningen, socialtjänsten, skolan etc. rullar därför ofta på som vanligt även om det är handlingsförslaget i det centrala politiska beslutsfattandet. (Ett långsiktigt politiskt dödläge är dock sällan bra för kommunens långsiktiga utveckling.)

De oppositionspartier som tidigare suttit vid makten har därför sällan något större intresse av att riva upp gamla beslut som de själva har fattat för att på så sätt bidra till några förändringar i verksamheten. Deras bedömning av vilken politisk inriktning med påföljande riktlinjer som är bäst har förmodligen inte förändrats bara för att de har hamnat i opposition och de är därför ofta nöjda med att de gamla riktlinjerna blir kvar ett tag till.

Ett fungerande minoritetsstyre förutsätter att man väljer sina strider noggrant

Samtidigt är det naturligt att ett parti, efter många år i opposition, försöker att genomföra de förändringar i verksamheten som man har utlovat innan valet. I det sammanhanget är det dock viktigt att ha i åtanke att en förändring kräver ett majoritetsbeslut i den beslutande församlingen, eller åtminstone att en majoritet inte aktivt motsätter sig förändringen. Finns det ingen majoritet, eller om en majoritet motsätter sig förändringen, blir det ingen förändring. Istället hamnar man då lätt i ett politiskt dödläge – ett dödläge som dock sällan är ett stort problem för oppositionen eller för den delen för de som bedriver verksamheten, åtminstone inte på kort sikt.

Sitter man i ett minoritetsstyre och ser ett behov av att på något sätt få stöd från oppositionen i olika frågor såsom till exempel en budget bör man därför göra en bedömning av vilka frågor man kan driva utan att riskera att reta upp oppositionen alltför mycket. Som styrande politiker i en minoritetsposition kan man naturligtvis välja att försöka att genomföra allt det man gick till val på, vilket inte sällan innebär att man förr eller senare åker i diket. Alternativet är att pragmatiskt försöka att lotsa igenom de beslut som det är lätt att få stöd för utan att försämrade möjligheterna till framtida samarbeten.

¹⁹ Erlingsson & Wänström 2014

6. Kompromisser eller utveckling som grund för ett samarbete?

Som det framgått flera gånger tidigare kan partimedlemmarna vara ett hinder mot blocköverskridande samarbeten, inte minst de partimedlemmar som betraktar politik som en maktkamp mellan olika partier och intressen. Samma tävlingsinriktade perspektiv yttrar sig inte sällan i diskussioner kring vilket parti som tar och ger mest i ett samarbete. Ett sådant perspektiv utgör dock sällan en ideal grund för ett konstruktivt och framgångsrikt samarbete.

Istället är det viktigt att utgå ifrån att ett parti som går in i ett samarbete också kommer att utvecklas och förändras i samarbetet, vilket gör det väldigt svårt att försöka att avgöra vem som har tagit och gett mest i samarbetet. På samma sätt som själva samarbetet bör bygga på en idé och vision av vad man vill åstadkomma tillsammans bör samarbetet också utvärderas utifrån vad man har lyckats åstadkomma tillsammans. Lyckas man genomföra det man har kommit överens om brukar det innebära att alla partier i samarbetet kan pricka av mycket av det man senast gick till val på. Ser man emellertid samarbetet som en tävling och prestigefullt utvärderar alla beslut utifrån vad som kan upplevas som en ”eftergift” eller ”vinst” är det emellertid stor risk för att samarbetet blir fruktlöst för alla inblandade parter samt inte minst för kommunen som helhet.

Vikten av en gemensam vision

I det sammanhanget har flera av de intervjuade i studien pekat på vikten av att blocköverskridande samarbeten bör bygga på en konkret ambition och framförallt vision av att utveckla snarare än att förvalta en kommun, region eller landsting. Om den övergripande ambitionen med ett blocköverskridande samarbete är begränsat till att undvika parlamentariskt kaos är det stor risk för att samarbetet främst upplevs som betungande, inte minst i de egna partileden där det mesta kan upplevas som jobbiga kompromisser. Ett blocköverskridande samarbete blir långsiktigt aldrig mer handlingskraftigt än vad de gemensamma idéerna, visionerna och framförallt ambitionerna tillåter. Den gemensamma visionen bör man dessutom också ta ett gemensamt kollektivt ansvar för, inte minst när det gäller kommunikationen utåt i media och i andra offentliga sammanhang. När något har gått bra eller dåligt är det inte ett enskilt parti och dess ledare som har lyckats eller misslyckats utan hela styret.

Ett blocköverskridande samarbete blir långsiktigt aldrig mer handlingskraftigt än vad de gemensamma idéerna, visionerna och framförallt ambitionerna tillåter.

7. Regera vidare efter en förlorad budgetomröstning?

Det här är en komplicerad och många gånger känslig fråga där det finns två tydliga huvudsakliga vägval där man har agerat olika i de studerade fallen: antingen styr man vidare på någon annans budget eller också väljer man att avgå.

Det finns en demokratiteoretisk aspekt av den här frågan där man kan fråga sig vad som krävs för att en majoritet i fullmäktige ska kunna avsätta ett styre. En grundläggande aspekt av demokratin är att det ska vara möjligt att avsätta ett

styre som inte längre har ett stöd i den högsta beslutande församlingen. På nationell nivå finns det möjlighet att genom en misstroendeförklaring avsätta en regering – den möjligheten saknas dock på kommunal och regional nivå. Under lång tid har istället budgeten utgjort den fråga där styrets stöd i fullmäktige har ställts på sin spets. Det framstod länge som i det närmaste självklart att ett styre skulle avgå om man fick en majoritet emot sig i en budgetomröstning.

Nu finns det tecken på att respekten för den principen håller på att urholkas, det är inte längre ovanligt att styren väljer att regera vidare trots att man har förlorat i en budgetomröstning. Det finns också tecken på att oppositionen inte tar samma princip på lika stort allvar när man lite lättvindigt de facto fäller de styrandes budgetförslag utan att visa någon reell vilja till att bidra till att en ny konstellation av styrande partier kan skapas som kan få igenom sin budget. Det går således att fråga sig om en urholkning av respekten för budgeten som så kallad kabinetsfråga är långsiktigt bra för demokratin?

Olika signaler

Om man istället belyser frågan från ett renodlat styrningsperspektiv är det en annan problematik som framkommer. För det första föder ett fortsatt regerande efter en förlorad budgetomröstning lätt en misstro som knappast underlättar framtida blocköverskridande samarbeten. De styrande sänder då en signal till oppositionen att vi struntar i vad ni bestämmer, vilket mycket väl kan resultera i att oppositionen blir än mer benägen att sätta käppar i hjulet för de styrande partierna.

En kris utgör emellertid också en möjlighet och i det här sammanhanget kan det utgöra en möjlighet att bryta upp ett låst politiskt läge.

Därutöver kan man fråga sig om inte ett fortsatt styrande på någon annans budget sänder fel signaler till väljarna. Man ska nog inte överskatta den breda allmänhetens kunskaper om vilka som styr i en kommun, region eller landsting, vad en budget är och vem som vann den senaste budgetomröstningen. Det är dock inte helt orimligt att en väljare som försöker att sätta in sig i frågan tolkar det som om att de styrande partierna är mer intresserade av att klamra sig kvar vid makten än att på ett handlingskraftigt sätt styra kommunen, regionen eller landstinget – att partiets maktposition är viktigare än kommunens, regionens eller landstingets utveckling.

En långsiktigt bättre lösning?

Alternativet till att fortsätta regera på någon annans budget framstår visserligen sällan som speciellt lockande, åtminstone inte på kort sikt. Väljer man att avgå försätter man partiet och kommunen, regionen eller landstinget i ett ovisst läge där även enskilda mer eller mindre arvoderade politiska positioner riskeras. En kris utgör emellertid också en möjlighet och i det här sammanhanget kan det utgöra en möjlighet att bryta upp ett låst politiskt läge. Om krisen tillåts röra om

tillräckligt mycket och utmana förhärskande perspektiv och attityder kan det skapas förutsättningar för helt nya konstellationer som har betydligt bättre förutsättningar att handlingskraftigt styra kommunen, regionen eller landstinget. I ett av de studerade fallen vägrade det styrande partiet med en mycket rutinerad styrelseordförande i spetsen att styra på oppositionens budget, vilket utgjorde den brytpunkt som senare resulterade i en helt ny men också väl fungerade majoritetskonstellation av styrande partier.

Man kan således fråga sig om det inte är bättre för såväl kommunen som det egna partiet att ta tre veckor av kraftig konflikt och ovisshet snarare än tre år av ständig konflikt och ovisshet? Den kommunala verksamheten påverkas förmodligen ytterst marginellt av en tre veckor lång öppen konflikt och politiskt ledarlöst tillstånd. Kommunens långsiktiga utveckling påverkas förmodligen betydligt mer av att långsiktiga utvecklingsbeslut inte kommer till stånd till följd av den politiska handlingsförlamning som ofta blir en följd av bred misstro och djupgående konflikter.

8. En kommunal eller regional organisation anpassad till ett nytt politiskt landskap?

Flertalet ovan beskrivna vägval har en tydlig koppling till de politiska partierna och dess företrädare. Det finns emellertid även viktiga frågor som är kopplade till hur kommunerna, regionerna och landstingen är organiserade såväl rumsligt som resursmässigt i relation till oppositionsföreträdarens förutsättningar.

Oppositionsledaren vägg-i-vägg eller i andra änden av huset?

I mindre kommuner finns det ofta bara en heltidsarvoderad politiker och det kommunalrådet har då generellt sett sitt kontor nära kommunchefen. När kommunerna blir så stora att det även finns arvoderade oppositionspolitiker finns det två generella skolor för kommunalrådets placering. I en del kommunhus sitter styrelseordföranden och oppositionsrådet långt ifrån varandra, inte sällan på olika plan och/eller olika flyglar i kommunhuset. Det kanske inte alltid finns en tydlig tanke med varför de båda politikerna är placerade långt ifrån varandra, men det är tydligt att man inte aktivt har prioriterat att de två politikerna ska ha lätt att samarbeta med varandra.

I vissa kommunhus har emellertid alla arvoderade politiker sina kontor nära varandra, vilket skapar helt andra förutsättningar för samarbete över till exempel blockgränserna.²⁰ En fördel med att sitta nära varandra är att det är lättare att prata med varandra i stora och små frågor. Kommunikationen mellan styrelseordföranden och oppositionsledaren behöver inte förberedas och koncentreras till enskilda planerade tillfällen. Istället kan till exempel styrelseordföranden lätt gå över till kontoret bredvid eller diskutera samma fråga när hen möter oppositionsrådet i korridoren eller i fikarummet. De kommunikationskanaler som behövs för ett väl fungerande samarbete blir således mer tillgängliga om man också har kontoren nära varandra.

²⁰ För en djupare beskrivning och analys av kommunhusens utformning se Brusman & Jonsson 2014.

Tillit en nyckelfaktor

Det är emellertid inte bara informationsflödet mellan styrelseordföranden och oppositionsrådet som underlättas – för oppositionsrådet blir det också enklare att ta del av det informationsflöde som sker runt styrelseordföranden i interaktionen mellan olika ledande politiker och tjänstemän.²¹ Det här blir inte minst viktigt om oppositionsrådet en dag blir styrelseordförande och då redan har etablerat många av de centrala interna relationer som behövs i ledningsarbetet. Det kan visserligen vara enklare att upprätthålla en tydlig åtskillnad mellan styre och opposition om ledarna för desamma hålls rumsligt väl åtskilda. Som styrelseordförande skulle man också kunna känna att det är besvärande eller åtminstone stressande att ha oppositionsrådet nära inpå sig hela tiden. Med fel intentioner från båda sidorna kan en sådan rumslig placering utvecklas till ett irritationsmoment som försvårar samarbetet.

Behovet av tillit mellan styrelseordföranden och oppositionsledaren har dock ofta framhävts som en nyckel till ett bra samarbete där ett generöst utbyte av information och avsaknaden av dolda agendor är oerhört viktiga delar i uppbyggnaden av tillit. Det finns även en annan viktig aspekt av tilliten som påverkas av den rumsliga placeringen. Det är betydligt svårare och jobbigare att bryta ett löfte eller på annat sätt agera ohederligt mot en person om man ständigt stöter på den personen på kontoret. Vill man långsiktigt skapa förutsättningar för blocköverskridande samarbeten finns det således tydliga fördelar med att ha alla ledande politiker rumsligt nära varandra.

Det är betydligt svårare och jobbigare att bryta ett löfte eller på annat sätt agera ohederligt mot en person om man ständigt stöter på den personen på kontoret.

Oppositionsledarens ekonomiska förutsättningar

När fler kommuner, regioner och landsting nu gör avsteg ifrån de traditionella blockbaserade partikonstellationerna utmanas emellanåt även en annan aspekt av relationen mellan styrelseordföranden och oppositionsledaren: politikernas arvodering. Mest påtagligt blir det när de två de två största partierna i fullmäktige går samman och styr tillsammans, i praktiken handlar det ofta om en koalition mellan Socialdemokraterna och Moderaterna. I de sammanhangen framhävs inte sällan vikten av en jämlik relation – att inget av partierna upplever att man utgör ett stödparti till det andra partiet. En viktig förutsättning för att samarbetet ska kunna vara jämlikt är att båda ledarna har möjlighet att vara lika insatta i det praktiska ledningsarbetet – att de till exempel har lika mycket tid till att sätta in sig i alla frågor samt inte minst kan ta del av den interaktion som ständigt pågår i korridorerna. Det finns därför exempel på kommuner där båda partierna har lagt beslag på båda de arvoderade posterna trots att inget av partierna längre är i opposition.

²¹ Jämför Erlingsson 2008

Här hamnar två olika demokratiska behov i konflikt med varandra – behovet av ett harmoniskt och handlingskraftigt politiskt styre krockar med behovet av en stark opposition. I ett nytt politiskt landskap kan ett tidigare stödparti till ett annat större parti plötsligt få till huvuduppgift att kritiskt granska sin tidigare samarbetspartner. Ett annat parti som tidigare lutade sig mot det största oppositionspartiet kan plötsligt själva bli det största oppositionspartiet och därmed förväntas inta en ledarroll i oppositionsarbetet. Med ett förändrat politiskt landskap krävs det således diskussioner kring hur vi bäst främjar olika demokratiska behov i den kommunala och regionala politiken. Hur många och vilka positioner som ska arvoderas för att främja existensen av stabila och handlingskraftiga styren men också en aktiv och granskande opposition utgör därför en viktig demokratisk fråga.

Vägval på många olika områden

I det här kapitlet har det framkommit en rad olika faktorer som på ett eller annat sätt, långsiktigt eller kortsiktigt, påverkar möjligheterna att skapa blocköverskridande samarbeten när det behovet uppstår. De politiska partierna, dess företrädare men också de kommunala och regionala organisationerna som helhet kan vid olika tillfällen slå in på olika vägar – endera mot en fortsatt blockbaserad konfrontationspolitik eller på en väg som skapar bättre förutsättningar för blocköverskridande samarbeten. Blocköverskridande samarbeten skapas således sällan i ett tidsmässigt isolerat tillstånd utan påverkas av de vägval som olika aktörer har slagit in på genom tidigare beslut och handlingar. Nyckeln till ett lyckat blocköverskridande samarbete ligger därför ofta i att i tillräckligt god tid bryta tidigare konfliktbaserade mönster och istället skapa sig en beredskap för ett framtida bredare samarbete.

Diskussion: konfliktmönster i ett nytt politiskt landskap

Det är ett förändrat politiskt landskap i många av Sveriges kommuner, regioner och landsting och som en följd därav uppstår även behov av förändrade politiska beteenden. En sak som emellertid inte har förändrats är det demokratiska behovet av tydliga politiska alternativ och skiljelinjer i den lokala och regionala politiken.²² I ett samhälle under ständig förändring behöver emellertid även de politiska partierna förändra sin politik, vilket i sin tur betyder att placeringen av de politiska skiljelinjerna kan komma att förändras.

Geografi spelar roll

Ideologier är viktiga i politiken, men även ideologier behöver utvecklas och inte minst appliceringen av de ideologiska utgångspunkterna måste anpassas till hur samhället utvecklas. Samhällsförändringarna ser dessutom olika ut i Sveriges 310 kommuner, regioner och landsting. Det finns till exempel kommuner som är små till ytan men har att hantera en kraftig befolkningstillväxt samtidigt som det finns geografiskt stora kommuner som har att hantera ett minskande befolkningsunderlag. Den här sortens skillnader gör att ett politiskt parti nödvändigtvis inte behöver landa i samma svar på samma politiska frågor i alla kommuner, regioner och landsting.

I flera av de studerade fallen var det till exempel tydligt att frågan om privata utförare i vård, skola och omsorg var en viktig fråga och där konfliktlinjen ofta återfanns mellan de traditionella blocken. Samtidigt fanns det många kommuner, regioner och landsting där såväl Socialdemokraterna som Moderaterna var positiva till privata utförare i verksamheten. I vissa främst mindre kommuner hade samma två partier kommit till den motsatta slutsatsen – att privata utförare inte fungerar bra i just den kommunen. I avsaknaden av tydliga skiljelinjer kring traditionella blockorienterade konfliktfrågor såsom till exempel privata utförare, allmännyttan eller skattesatsen var det istället andra frågor där konfliktlinjerna

²² Se till exempel Åberg 1998; Karlsson & Skoog 2014.

blev tydligare. Byggande och investeringar i fastigheter och motorleder är exempel på frågor där de politiska skiljelinjerna ofta är tydliga och dessutom återfinns *inom* snarare än *mellan* de traditionella blocken. Utformningen av skol- och sjukvårdsorganisationer med påföljande potentiella nedläggningar är två andra exempel.

Samhällsförändringarna ser dessutom olika ut i Sveriges 310 kommuner, regioner och landsting, vilket betyder att ett politiskt parti inte nödvändigtvis bör landa i exakt samma slutsats i alla frågor i alla kommuner, regioner och landsting.

Politiska skiljelinjer som förstärker demokratin

I Sverige har vi under en lång tid utgått ifrån en politisk karta där Socialdemokraterna leder ett vänsterblock och Moderaterna ett högerblock. Det har då ofta tagits för givet att en uppdelning i de två blocken ger bäst utrymme för politiska konflikter oavsett hur samhället förändras på nationell, regional eller lokal nivå. I den här studien har det emellertid blivit tydligt att den uppdelningen många gånger varken är optimal för demokratin, men heller inte för styrningen och ledningen av kommunerna, regionerna och landstingen.

Demokratin blir inte nödvändigtvis starkare av att partier placeras in i permanenta block som förväntas vara oense i många frågor. Demokratin fungerar snarare bäst när alla politiska partier har möjlighet att utveckla och kommunicera de åsikter som de själva tycker är bäst för en specifik kommun, region eller landsting utan att behöva ta hänsyn till om att andra partier tycker likadant. Att artificiellt försöka att skapa konfliktlinjer mellan partier är inget hållbart sätt att säkerställa existensen av tydliga politiskt alternativ på en lokal eller regional nivå. Om Socialdemokraterna och Moderaterna under en tid skulle hamna på samma planhalva i stora avgörande frågor betyder det inte nödvändigtvis att alla konfliktlinjer försvinner i den lokala och regionala politiken – då förstärks förmodligen konfliktlinjerna till andra partier istället. Tidigare forskning visar att de högsta konfliktnivåerna i den lokala politiken återfinns i just de kommuner där Socialdemokraterna och Moderaterna samregerar.²³

Samarbeten med en fungerande politisk styrning och ledning

Ur ett styrnings- och ledningsperspektiv är det heller inte självklart att den traditionella blockpolitiken avgör vilka partier som har lättast att styra och leda tillsammans. Historiska ideologiska skiljelinjer på nationell nivå utgör knappast en bra indikator på hur lätt samma partier har för att samarbeta i en specifik kommun, region eller landsting vid en viss tidpunkt. Det finns flera exempel i den här studien på hur företrädare för partier från samma block har olika bilder av hur beslut ska förberedas, diskuteras och genomföras. Ibland förklaras olika styr- och ledningsproblem med en dålig personkemi mellan de ledande politikerna. I realiteten handlar det dock inte sällan om att personerna har olika förväntningar på hur politik ska bedrivas och hur politiker ska förhålla sig till

²³ Giljam, Karlsson & Sundell 2010

varandra. Håller man fast vid blockbaserade styren trots att konfliktlinjerna i de centrala frågorna är större *inom* än *mellan* blocken riskerar man således inte bara att skymma reella och viktiga politiska skiljelinjer för väljarna – man riskerar också att skapa fler handlingsförklarade styren.

Samtidigt har det i den här studien framkommit att det inte är lätt att bryta de handlings- och konfliktmönster som är förknippade med den traditionella blockpolitiken. Det finns många olika aktörer, till exempel ledare och medlemmar inom de politiska partierna men också väljare, som på ett eller annat sätt förväntar sig att det gamla blockbaserade konfliktmönstret ska bestå och aldrig förändras.²⁴ Med ett stort mått av mod och nyfikenhet är det emellertid möjligt att göra olika vägval som skapar bättre förutsättningar för att styra och leda men också tydliggöra reella regionala och kommunala politiska skiljelinjer i ett nytt politiskt landskap.

²⁴ En tidigare studie pekar till exempel på att en stor majoritet av medborgarna uppskattar en tydlig uppdelning mellan de två traditionella politiska blocken (Hagevi 2010). Den studien fokuserade emellertid främst på den nationella politiken och genomfördes innan Sverigedemokraternas intåg i riksdagen och många fullmäktigeförsamlingar i samband med valen 2010 och 2014 – ett intåg som drastiskt förändrade förutsättningarna för klassisk blockpolitik.

Referenser

- Brusman, M. & Jonsson, L. (2014) *Kommunledningsrum. Om rummets betydelse för ledningsarbete i kommuner*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Bäck, H. (2003) *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalition Formation in Local Government*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Bäck, H. (2008) Intra-party politics and coalition formation. Evidence from Swedish local government. In *Party Politics 2008 14(1)*, s. 71-89.
- Campbell, A. m.fl. (1960) *The American Voter*. New York: John Wiley & Sons.
- Erlingsson, G. (2005) *Varför bildas nya partier? Om kollektivt handlande och partientreprenörer*. Lund: Lunds universitet.
- Erlingsson, G. (2008) *Partier i kommunpolitiken – en kunskapsöversikt om partier, makt och legitimitet*. Stockholm: SKL.
- Erlingsson, G. & Wänström, J. (2014) *Politik och förvaltning i svenska kommuner*, Lund: Studentlitteratur.
- Giljam, M., Karlsson D. & Sundell A. (2010) *Politik på hemmaplan: tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.
- Giljam, M. & Karlsson, D. (2012) Tungan på vågen-partier i Sveriges kommuner. I J. Björkman & B. Fjaestad (red) *Tungan på vågen. Vågmästare och balanspartier*. Göteborg: Makadam förlag.
- Hagevi, M. (2010) Blockpolitik ger mindre utrymme för ytterlighetspartier. *DN Debatt* 2010-05-27, s. 6.
- Hagevi, M. (2011) Parti och blockidentifikation. I M. Hagevi (red.) *Den svenska väljaren*. Umeå: Boréa.
- Karlsson, D. (2003) *En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Karlsson, D. & L. Skoog (2014) Politiska konflikter i svenska kommuner. I D. Karlsson & M. Giljam (red) *Svenska politiker. Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santéus förlag.
- Karlsson, D. & Giljam, M. (2014) Svenska politikernas demokratisyn. I David Karlsson & Mikael Giljam (red.) *Svenska politiker. Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santéus Förlag.
- Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. I *American Political Science Review*, 94(2), s. 251-267.
- Röllgårdh, M. (2011) *Bilder av lokal näringslivsutveckling: exemplet Värnamo*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Sanne, M. (2001) *Att se till helheten. Svenska kommunpolitiker och det demokratiska uppdraget*. Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- SKL (2011) *Utveckla fullmäktige – Javisst, men hur?* Stockholm: SKL.

SKL (2015) *Minoritetsstyren i kommuner, regioner och landsting. Bättre beslut eller sämre demokrati?* Stockholm: SKL. (Rapporten författad av J. Wänström)

Solevid, M. (2014) *Det lokala parlamentariska läget*. Nedladdat i november 2014 från : <http://politologerna.wordpress.com/2014/11/13/det-lokala-parlamentariska-laget/>

Wänström, J. (2013) *Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser. Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga*. Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet Rapport 15.

Wänström, J. (2015) *Åtta skolexempel på en fungerande demokrati? Folkomröstningar och politiskt ledarskap i arbetet med att reformera kommunala skol-organisationer*. Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet Rapport 26.

Åberg, M, 1998, *Samförståndets tid – Konflikt, samarbete och nätverk i svensk lokalpolitik*. Falun: Historiska media.

Intervjuer

Alingsås kommun

Filipsson, Daniel (oppositionsråd) 2016-02-04
Haggren, Magnus (kommundirektör) 2016-02-04
Järrebring, Joakim (kommunstyrelsens ordförande) 2016-02-03
Liljewall, Emma (1 vice kommunstyrelsens ordförande) 2016-02-03
Mattsson-Hill, Eva (oppositionsföreträdare) 2016-02-03

Borlänge kommun

Boman, Jan (kommunstyrelsens ordförande) 2015-01-15
Granath, Åsa (kommundirektör) 2015-01-15
Olsson, Ulla (f.d. oppositionsråd) 2015-01-15

Burlövs kommun

Larsson, Katja (kommunstyrelsens ordförande) 2015-02-09
Johnsson, Lars (oppositionsföreträdare) 2015-02-09
Espert, Lars-Anders (oppositionsföreträdare) 2015-02-09

Eslövs kommun

Andersson, Johan (kommunstyrelsens ordförande) 2016-01-20
Hallberg, Eva (kommundirektör) 2016-01-19
Linander, Anette (oppositionsföreträdare) 2016-01-19
Lind, Cecilia (f.d. kommunstyrelsens ordförande) 2016-01-20
Nilsson, Tomas (ekonomichef) 2016-01-19
Wöhlecke, Henrik (1 vice kommunstyrelsens ordförande) 2016-01-20

Essunga kommun

Karlsson, Kjell (kommunchef) 2015-02-16
Radevoj, Maria (oppositionsföreträdare) 2015-02-16
Viktorsson, Bengt (tidigare kommunstyrelsens ordförande) 2015-02-17

Landskrona stad

Johansson, Stefan (tf kommundirektör) 2010-02-10
Olsson, Stefan (oppositionsråd) 2010-02-10
Strandberg, Torkild (kommunstyrelsens ordförande) 2010-02-10

Norbergs kommun

Eriksson, Åsa (kommunstyrelsens ordförande) 2015-01-16
Mood, Staffan (Kommunchef) 2015-01-16

Osby kommun

Lindvall Bengtsson, Pia (tf. Kommunchef) 2010-02-11
Nilsson, Erland (f.d. oppositionsråd) 2010-02-11
Pettersson, Anders (f.d. kommunstyrelsens ordförande) 2010-02-11

Region Kronoberg

Frank, Suzanne (oppositionsråd) 2015-12-15
Fransson, Anna (regionstyrelsens ordförande) 2015-12-15
Myrskog, Martin (regiondirektör) 2015-12-14
Olesen, Robert (1 vice regionstyrelsens ordförande) 2015-12-15

Region Östergötland

Bernsköld, Christoffer (oppositionsråd) 2015-03-12
Morell, Marie (f.d. landstingsstyrelsens ordförande) 2015-03-12
Naroskyin, Barbro (regiondirektör) 2015-02-24

Sundbybergs stad

Eriksson, Helen (kommundirektör) 2015-03-10

Eriksson, Mikael (oppositionsråd) 2015-03-10

Nygren, Jonas (kommunstyrelsens ordförande) 2015-03-10

Umeå kommun

Holmlund, Lennart (f.d. kommunstyrelsens ordförande) 2015-01-29

Ågren, Anders (oppositionsråd) 2015-01-29

Öhlund, Mikael (tidigare kommundirektör) 2015-01-29

Upplands-Bro kommun

Bergenhill, Kaj (oppositionsföreträdare) 2016-02-18

Edwards, Lisa (företrädare för styrande koalition) 2016-02-19

Jansson, Camilla, (kommunstyrelsens ordförande) 2016-02-19

Johansson, Maria (kommundirektör) 2016-02-19

Ridderstedt, Sara (företrädare för styrande koalition) 2016-02-18

Stefanson, Jan (1 vice kommunstyrelsens ordförande) 2016-02-18

Västra Götalandsregionen

Andersson, Gert-Inge (tidigare regionstyrelsens ordförande) 2015-02-18

Magnusson, Johnny (regionstyrelsens ordförande) 2015-02-16

Lodin, Ann-Sofi (regiondirektör) 2015-02-18

Att bryta mönster – vägar mot blocköverskridande samarbeten.

I kommuner, regioner och landsting

Det här är en forskningsstudie som bygger på toppolitikernas och chefstjänstemäns erfarenheter och lärdomar av att styra över blockgränserna, både i minoritet och majoritet. Vi har ett nytt politiskt landskap efter valet 2014, i drygt 55 % av alla kommuner, regioner och landsting har inget av blocken egen majoritet. Vilka krav ställer det nya landskapet på förtroendevaldas sätt att styra och leda tillsammans? Vilka är utmaningar för demokratin, för uppdraget som politisk ledare och för styrning och ledning idag och för att möta framtiden?

Studien bygger på intervjuer med 50 ledande politiker och chefstjänstemän i elva kommuner och tre regioner under 2015 och 2016. Det är en fördjupad studie som bygger vidare på forskningsstudien ”Minoritetsstyren i kommuner, regioner och landsting – bättre beslut eller sämre demokrati?”.

Johan Wänström Fil. Dr. på Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) Linköpings universitet, har genomfört alla intervjuer och skrivit rapporten.

Upplysningar om innehållet
Lena, Lindgren, lena.lindgren@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2016
ISBN: 978-91-7585-332-1
Text: Johan Wänström Fil. Dr

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN: 978-91-7585-332-1