

Minoritetsstyren i kommuner, regioner och landsting

BÄTTRE BESLUT ELLER SÄMRE DEMOKRATI?

Förord

Att styra och leda i minoritet

– ledande politikers och tjänstemäns erfarenheter och lärdomar

Vi har ett nytt politiskt landskap efter valet 2014. Under mandatperioden ska 92 kommuner och 7 landstingen styras i minoritet. Både minoritetsstyren och blocköverskridande styren har fördubblats sen förra valet. Efter valet i höstas bedömde vi att vi behövde lära mer om hur det är att styra och leda under minoritetsbetingelser.

- Är det svårare att fatta långsiktiga eller svåra beslut?
- Inom vilka områden är det svårast att komma överens?
- Ställer det andra krav på det politiska ledarskapet för att skapa genomslag och resultat av politiken?
- Ställer det speciella krav på partierna?
- Vilka är framgångsfaktorerna och strategierna som fungerar bättre än andra för att få till stånd ett fungerande styre och ett bra ledarskap?
- Hur påverkas demokratin?

Studien bygger på erfarenheter både från toppolitiker och chefstjänstemän som verkat i kommuner, regioner och landsting med minoritetsstyre under förra mandatperioden. Sammantaget har intervjuer genomfört med kommun-, region- och landstingsstyrelseordföranden, oppositionsråd och med kommun-, region- och landstingsdirektören i åtta kommuner, en region och ett landsting.

Vi vill tacka de som har medverkat i studien och delat med sig av sina erfarenheter och reflektioner; Borlänge kommun, Norbergs kommun, Umeå kommun, Burlövs kommun, Landskrona stad, Osby kommun, Essunga kommun, Sundbybergs stad, Västra Götalandsregionen och Östergötlands landsting.

Vi vill också tacka Johan Wänström Fil. Dr. på Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) Linköpings universitet, som har genomfört alla intervjuer och skrivit rapporten.¹

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

Vår förhoppning är att rapporten och slutsatserna kan vara ett stöd till dig som ledande politiker eller ledande tjänsteman under mandatperioden.

Lennart Hansson

Sektionen för demokrati och styrning

¹ Robert Jonsson på CKS har också deltagit i arbetet med rapporten.

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 5 |
| Inledning: Minoritetsstyren blir allt vanligare | 6 |
| Rapportens övergripande struktur..... | 7 |
| Studiens empiriska material och minoritetsstyrets olika ansikten..... | 8 |
| Intervjuer med 30 företrädare för 10 kommuner, regioner och landsting..... | 8 |
| Intervjufrågor på fyra olika teman..... | 10 |
| Fem exempel på minoritetsstyren | 10 |
| Inget minoritetsstyre är det andra lik | 12 |
| Politisk styrning och beslutsfattande i minoritetsstyren..... | 13 |
| Med minoritetsstyren följer inte fler eller större styrproblem | 13 |
| En kommunikativ idealbild av politiska beslutsprocesser | 15 |
| En acceptans från oppositionen | 17 |
| Egenskaper som understödjer ett gott samarbetsklimat..... | 19 |
| Mandat att diskutera fram gemensamma lösningar | 20 |
| Samarbete som en etablerad norm..... | 21 |
| Konkreta faktorer som påverkar samarbetet..... | 24 |
| Frågor som det var svårare att samarbeta om..... | 26 |
| Demokratiska utmaningar med minoritetsstyren | 29 |
| Oppositionens dubbla uppdrag | 29 |
| Medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande | 31 |
| Behovet av politiska skiljelinjer..... | 37 |
| Referenser..... | 39 |

Sammanfattning

Trots att minoritetsstyren har varit väldigt vanliga på nationell nivå har de varit relativt ovanliga inom kommuner, regioner och landsting. Andelen kommuner, regioner och landsting där de styrande partierna inte har förfogat över en egen majoritet i fullmäktige har historiskt sett varit relativt liten. I samband med valet 2006 började dock antalet minoritetsstyren öka markant för att efter valet 2014 utgöra en tredjedel. I den här studien har det genomförts intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i tio kommuner, regioner och landsting som under mandatperioden 2011-2014 hade ett minoritetsstyre. Studien syftade till att studera de utmaningar men också möjligheter som är specifika för minoritetsstyren samt olika strategier för att hantera utmaningarna.

Studiens första övergripande resultat är att minoritetsstyren kan se väldigt olika ut med olika förutsättningar för det politiska beslutsfattandet och den politiska styrningen. Om minoritetssituationen endast är begränsad till fullmäktige och således inte avspeglas i styrelser och nämnder skapar det t.ex. specifika förutsättningar – förekomsten av tydliga stödpartier likaså.

Studiens huvudsakliga slutsats är att de viktigaste faktorerna för ett väl fungerande minoritetsstyre är förutsättningarna för och traditionerna av ett brett politiskt samarbete. I flertalet av de studerade kommunerna fanns det en väl etablerad samförståndsanda där de politiska ledarna förväntades och var vana vid att samarbeta oavsett om kommunen formellt hade ett minoritets- eller majoritetsstyre. I det sammanhanget lyfte många av de intervjuade ledarna fram betydelsen av att kontinuerligt arbeta med att understödja ett gott samarbetsklimat.

I flera och framförallt de mindre kommunerna upplevde man dessutom att utrymmet för politiska konflikter var begränsat – att det kommunala politiska beslutsfattandet till stora delar handlade om att hitta pragmatiska lösningar på olika problem. Flera av de intervjuade upplevde att minoritetsstyren kunde utgöra en god grund för ett kreativt diskussionsklimat eftersom de styrande partierna då är beroende av oppositionen och därmed inte kan avfärda oppositionens infallsvinklar och idéer.

Oppositionens och framförallt oppositionsledarens agerande är således extra viktigt i ett minoritetsstyre. De ledare som var mer skeptiska till minoritetsstyren, vilka främst fanns i regionerna, landstingen samt i en förortskommun, menade att demokratin långsiktigt inte mår bra av de breda politiska samarbeten som minoritetsstyren många gånger bygger på. De framhävde istället behovet av tydliga politiska alternativ och därmed tydliga politiska konfliktlinjer, vilket de såg som oppositionens viktigaste uppgift att leverera.

Inledning: Minoritetsstyren blir allt vanligare

Minoritetsstyre – ett parti eller en koalition av partier styr utan att förfoga över en majoritet av mandaten i det högsta beslutande politiska organet.² Det har varit mer regel än undantag på nationell politisk nivå i Sverige. Sedan enkammarriksdagens infördes 1971 har Sverige styrts av minoritetsregeringar under 36 av de 44 åren.

En kraftig ökning av minoritetsstyren fr.o.m. 2006 års val

Minoritetsstyren i kommuner, regioner och landsting har däremot varit betydligt ovanligare under samma tid. Under många mandatperioder var andelen minoritetsstyren mindre än fem procent. Under de senaste tre mandatperioderna har dock antalet minoritetsstyren ökat markant och efter valet 2014 bildades det ett minoritetsstyre i en tredjedel av alla kommuner. Samtidigt har det också skett en betydande ökning av antalet blocköverskridande styren. En viktig anledning till den utvecklingen är att antalet kommuner där inget av de två traditionella blocken har en egen majoritet ökade från 86 i valet 2010 till 162 i valet 2014 – en nästan fördubbling som i sin tur till stora delar kan förklaras med Sverigedemokraternas framgångar.³ Utvecklingen inom landstigen och regionerna har gått i samma riktning.

Förväntade politiska styrproblem

Flera av de intervjuade kommun-, region och landstingsföreträdarna i den här studien tror att minoritetsstyrena är här för att stanna – eller att vi åtminstone måste vänja oss vid att traditionella blockbaserade majoritetsstyren alltmer tillhör det förflutna.⁴ Samtidigt beskrivs inte sällan minoritetsstyren i den allmänna samhällsdebatten som en nödlösning som man gärna undviker. Ett kommunalråd som under en längre tid lett en majoritetskoalition mellan kommunens två största partier uttalade efter valet 2014 offentligt sin starka misstro mot minoritetsstyrets förutsättningar:

*”Att styra i minoritet tycker jag är direkt korkat. Man måste palla en frostnatt. Ibland är man tvungen att våga fatta tuffa beslut”.*⁵

Uttalandet avspeglar antagandet att det med minoritetsstyren medföljer problem med den politiska styrningen. Bristen på handlingskraft, att man inte förmår att fatta svåra beslut, är ett exempel på ett sådant problem som inte sällan tillskrivs minoritetsstyren.

² Definitionen av ett minoritetsstyre kommer att utvecklas ytterligare på sidan 7

³ Solevid 2014.

⁴ Giljam & Karlsson (2012) i sin analys av vågmästarpartier pekar på att blockbundna styren generellt sett har varit normen i svenska kommuner och att blocköverskridande styren främst har bildats i svårösta parlamentariska situationer.

⁵ Dagens samhälle 2014.

Det kommuniceras också ofta farhågor om att politisk handlingsförlamning och andra politiska styrproblem genererar sämre budgetkontroll och i slutändan därmed också ekonomiska problem.⁶ Det finns också forskning som indikerar att det blir mer konflikt i kommunfullmäktigen med minoritetsstyren.⁷

Den här studien har för avsikt att identifiera den sortens politiska styrproblem i samband med minoritetsstyren, men också eventuella möjligheter med samma styrform. Studiens syfte är således att *studera minoritetsstyrets möjligheter och utmaningar samt strategierna för att hantera minoritetsstyrets utmaningar*.

Rapportens övergripande struktur

I kapitel 2 presenteras vilka företrädare för vilka kommuner, regioner och länslänningar som ingått i studien samt en överblick över vilka frågor som använts under intervjuerna. Därefter redogörs för olika definitioner och bilder av vad ett minoritetsstyre är och innebär. I kapitel 3 ligger fokus på förutsättningarna för politisk styrning och beslutsfattande i ett minoritetsstyre. Här presenteras hur de intervjuade ledarna upplevde att minoritetsstyret fungerade samt den teoretiska modell för samarbete som var vanligast. I det avslutande fjärde kapitlet vänds fokus mot de långsiktiga demokratiska aspekterna av ett minoritetsstyre och då framförallt minoritetsstyren som bygger på omfattande brett politiskt samarbete.

⁶ Brorström & Siverbo 2008.

⁷ Karlsson & Skoog 2014.

Studiens empiriska material och minoritetsstyrets olika ansikten

KAPITEL

2

Intervjuer med 30 företrädare för 10 kommuner, regioner och landsting

SKL har en förteckning över alla politiska styren i Sveriges kommuner, regioner och landsting där det bl.a. framgår vilka som har styrts av en minoritet. Från den förteckningen har åtta kommuner, en region och ett landsting valts ut, vilka alla hade ett minoritetsstyre under mandatperioden 2011-2014. Urvalet av kommuner, regioner och landsting baserades på följande sex kriterier:

1. Att minoritetsstyret varade under en betydande del av mandatperioden
2. Att det var en god spridning mellan små, medelstora och stora kommuner
3. Att det var en god geografisk spridning på de studerade kommunerna, regionerna och landstingen
4. Att det var en god spridning på socialdemokratiska och borgerliga partier som innehade styrelseordförandeposterna
5. Att det var såväl minoritetsstyren som var nära att ha en egen majoritet som styren med betydligt mindre underlag i fullmäktige
6. Att det var kommuner som styrdes av ett parti i minoritet såväl som av en minoritetskoalition bestående av många partier

Tabell 1: Studerade kommuner och landsting

| Kommun | Län | Invånare | Ledande styrande parti | Övriga partier i styret | Antal mandat i för styret/totalt antal kf-mandat | SD-röster i kf-valet 2010 |
|--------------------------|-----------------|-----------|------------------------|-------------------------|--|---------------------------|
| Essunga | Västra Götaland | 6 000 | M | FP, KD | 13/31 (42%) | 3,08 % |
| Norberg | Västmanland | 6 000 | S | MP | 15/31 (48%) | 2,54 % |
| Osby | Skåne | 13 000 | C | M, FP, KD, MP, GP* | 18/41 (44%) | 12,90 % |
| Burlöv | Skåne | 17 000 | S | - | 14/41 (34%) | 17,32 % |
| Landskrona | Skåne | 44 000 | FP | M, MP | 22/51 (43%) | 15,82 % |
| Sundbyberg | Stockholm | 44 000 | S | MP, C, KD | 25/51 (49%) | 3,34 % |
| Borlänge | Dalarna | 51 000 | S | MP | 26/61 (43%) | 10,87% |
| Umeå | Västerbotten | 120 000 | S | V | 32/65 (49%) | 1,47 % |
| Östergötlands landsting | Östergötland | 442 000 | M | FP, C, KD, VL** | 50/101 (49%) | 3,48 % |
| Västra Götalandsregionen | Västra Götaland | 1 632 000 | S | MP, V | 73/149 (49%) | 5,81 % (omval 2011) |

*Göingepartiet – ett lokalt till stora delar borgerligt parti

**Vrinnevilistan – ett parti som kom in i landstingsfullmäktige 2006 främst för att värna om verksamheten vid Vrinnevisjukhuset i Norrköping

Som konstaterats tidigare är förmodligen Sverigedemokraternas (SD) framgångar en viktig anledning till ökningen i antalet minoritetsstyren. I tabell 1 framgår det emellertid att det var stora variationer i partiets stöd i valet 2010. I ett fall var SD inte ens representerat i fullmäktige, varvid partiet inte utgjorde en anledning till att det blev ett minoritetsstyre. I fyra av fallen var stödet högre än tio procent.⁸

I de studerade kommunerna, regionerna och landstingen (tabell 1) har intervjuer genomförts med styrelsens ordförande, oppositionsledaren samt kommundirektören eller motsvarande. Därutöver har det i några enstaka fall genomförts intervjuer med andra ledare som bedömts som viktiga för hur styrning och beslutsfattandet har fungerat i det enskilda fallet och då specifikt företrädare för Sverigedemokraterna. Intervjuerna har i de flesta fallen genomförts på plats i respektive kommun-, region och landstingshus.⁹ Sammanlagt har det genomförts intervjuer med 30 personer.¹⁰

⁸ SD valframgångar har i flera fall visat sig större än vad partiet har lyckats hantera. Till exempel förlorade partiet var fjärde av sina mandat i kommunfullmäktige under den förra mandatperioden till följd av obesatta stolar eller politiska vildar (Dagens samhälle 2014).

⁹ Ett oppositionsråd intervjuades på ett hotell i kommunen medan de politiska företrädarna för Landstinget i Östergötland intervjuades på Linköpings universitet.

¹⁰ Två oppositionsföreträdare samt en kommundirektör under den aktuella mandatperioden var inte tillgängliga för intervjuer. I två av de tre fallen eftersom de inte längre var verksamma i respektive kommun

Hädanefter nämns emellertid varken kommunerna, regionerna eller landstingen eller dess företrädare vid sina namn. Detta görs främst för att det skulle vara möjligt för de intervjuade kommunala företrädarna att prata fritt om hur de upplevde minoritetsstyret och då inte minst de eventuella konflikter och problem som kan ha uppstått. Syftet med den här studien är som det tidigare framgått inte att skildra exakt vad som hände i de här specifika kommunerna, regionerna eller landstingen – det är minoritetsförhållandet och dess generella utmaningar och möjligheter snarare som står i centrum för studien.

Intervjufrågor på fyra olika teman

I intervjuerna ställdes frågor som organiserades i fyra olika teman:

1. Var det ett minoritetsstyre såväl i teorin som i praktiken? Vilka partier ingick formellt och eventuellt informellt i underlaget till styret och vilka partier var tydligt i opposition? De här frågorna relaterar således till definitionen av ett minoritetsstyre. (Behandlas främst i kap 2)
2. Hade de intervjuade kommunföreträdarna några specifika förväntningar på hur det skulle fungera med ett minoritetsstyre, att det t.ex. skulle medföra några specifika problem? (Behandlas främst i kap 3)
3. Hur fungerade minoritetsstyret i praktiken? Vilka frågor var svårast att hantera? Vilka utmaningar var svårast och vilka strategier fungerade för att hantera de utmaningarna? (Behandlas främst i kap 3)
4. Vilka råd och rekommendationer har de intervjuade kommunföreträdarna i relation till minoritetsstyren? Avråder de generellt från minoritetsstyren och vilka råd vill de ge till andra ledare som ger sig in i ett minoritetsstyre för första gången? (Behandlas i både kap 3 och 4)

Fem exempel på minoritetsstyren

I intervjuerna i den här studien blev det tydligt att det inte fanns en enhetligt tillämpad definition på vad som utgör ett minoritetsstyre och vad det innebar i praktiken för den politiska styrningen. I några fall fanns det en tydlig bild av exakt vilka partier som tillhörde styret och vilka som var i opposition, vilket i sin tur hade konsekvenser för bl.a. besättandet av de politiska posterna samt den övergripande politiska plattform som låg till grund för de politiska besluten under mandatperioden. I de allra flesta studerade fallen var dock minoritetsförhållandet betydligt mer komplicerat än så. Vad som formellt betecknades som ett minoritetsstyre kunde i praktiken se ut på en rad olika sätt med olika konsekvenser för det reella beslutsfattandet. Nedan följer fem olika exempel på det.

Minoritet i fullmäktige men majoritet i styrelse och nämnder

Det faktum att SD i vissa fall inte haft en tillräcklig stark ställning för att ta plats i styrelser och nämnder påverkade hur minoritetsstyrena fungerade i några av de studerade fallen. I åtminstone ett fall finns det vittnesmål om att den styrande minoritetskoalitionen var extra restriktiv i bedömningen av vilka frågor som krävde ett fullmäktigebeslut. I ett annat fall var delegationsordningen så omfattande att fullmäktige i realiteten endast beslutade om budget, revision och enskilda motioner – alla övriga beslut fattades i styrelser och nämnder där SD således inte var representerat. Genom att behandla flertalet av de politiska frågorna i enbart styrelserna och nämnderna undveks således den ovisshet och de

potentiella nederlag som kunde uppstå i de fullmäktigeförsamlingar där styrena inte hade en egen majoritet. Framförallt innebar majoritetspositionerna i styrelserna och nämnderna att den dagliga politiska styrningen inte påverkades speciellt mycket av minoritetsförhållandena i fullmäktige.

En förtäckt majoritet

I åtminstone ett av de studerade fallen var det tydligt att de partier som formellt styrde utifrån en minoritetsposition kunde räkna med att ett annat parti (SD) inte fällde styret. Där hade den lokala SD-ledaren som uttalad strategi att göra partiet till ett ansvarstagande parti och därmed inte ställa till med oreda genom att emellanåt rösta med oppositionen. I och med att de styrande parterna var större än de renodlade oppositionspartierna kunde SD lägga ner sina röster i de få frågor där de inte gillade de styrande partiernas politik utan att för den delen riskera att fälla styret.

En minoritet utan opposition

I en av de mindre kommunerna i studien fanns det i praktiken ingen tydlig organiserad opposition. De två partier som utgjorde den tydligaste opinionen var SD och Vänsterpartiet (V). SD var dock relativt inaktiva och framförallt inte delaktiga i de dagliga politiska diskussionerna. V deltog något mer och kommunicerade emellanåt ett missnöje med de politiska besluten, men saknade i stort de resurser som krävdes för att kunna inta en tydlig och aktiv oppositionsroll. Moderaterna hade svårt att rekrytera lokala företrädare medan den mest aktiva borgerliga politikern valde att dra ner på sitt engagemang mitt under mandatperioden. Att kommunen formellt sett utgjorde ett minoritetsstyre är därför en sanning med modifikation då det inte fanns någon större opposition som presenterade några egna förslag.

En minoritet eller majoritet i relation till de borgerliga partierna

”Majoritetsstyre blir det när vi inte är större än Alliansen. Blir vi större än alliansen blir det minoritetsstyre.” Det var den definition av ett minoritetsstyre som en styrelseordförande i studien använde sig av. Så länge som den borgerliga alliansen inte var större än S räknade hen således kallt med att de borgerliga allianspartierna inte skulle göra gemensam sak med de mer radikala vänsterpartierna och då fanns det utrymme för vad hen kallade ”minoritetsstyre”.

Efter valet 2010, när de borgerliga allianspartierna tillsammans blev större än S, var det således centralt för styrelseordföranden att försäkra sig om Vänsterpartiets stöd för framförallt budgeten. Därmed blev det vad styrelseordföranden betecknade ett majoritetsstyre – dvs. att S och V utgjorde en majoritet i relation till de borgerliga partierna men inte i fullmäktige som helhet. I praktiken innebar det således att de borgerliga partiernas inflytande över politiken ökade när de tillsammans var mindre än S men minskade när de tillsammans var större än S.

En valteknisk minoritet utan större inverkan på det politiska beslutsfattandet

En annan mer udda definition på ett styre fanns i det en kommun där det formellt sett var fem partier som ingick i minoritetsstyret. Att få med fem partier

på samma linje som något av oppositionspartierna för att på så sätt få igenom olika förslag i fullmäktige framstår som en svår balansgång. Det visade sig dock att verkligheten var något enklare än så. Styrkeförhållandet i fullmäktige var nämligen främst relevant när det handlade om att tillsätta olika politiska poster – det var en valteknisk samverkan under processen med att rösta om vem som skulle ansvara för styrelser, nämnder och utskott.

I det praktiska arbetet med att styra kommunen under resten av mandatperioden var det istället ofta styrelseordföranden och oppositionsrådet, vilka hade arbetat väldigt bra ihop under många år, som diskuterade fram olika lösningar. När de två var överens gick de tillbaka till sina respektive partier för att förankra det man kommit fram till. Om styrelseordföranden sedan inte fick med sig alla de partier som formellt ingick i styret verkade det sällan vara någon stor katastrof. Det var dock tydligt att styrelseordföranden generellt var väldigt mån om att få med det näst största borgerliga partiet på de förslag som hen och oppositionsrådet hade diskuterat fram. Faktum kvarstod dock att om styrelseordföranden och oppositionsrådet hade med sig sina respektive partigrupper förfogade de tillsammans över en majoritet i kommunfullmäktige.

Här fanns det således ingen tradition bland de borgerliga partierna av att arbeta fram en plattform som skulle ligga till grund för det politiska beslutsfattandet under mandatperioden. Det framfördes önskemål om det emellanåt, men de borgerliga partierna hade aldrig lyckats enas om någon sådan vare sig i majoritet eller i minoritet. Att kommunen efter 2010 års val i formell mening gick från att ha varit ett majoritetsstyre till att bli ett minoritetsstyre hade således ingen avgörande praktisk betydelse. De två helt avgörande aspekterna var relationen mellan styrelseordföranden och oppositionsrådet samt deras förmåga att förankra sina gemensamma förslag i respektive partigrupper.

Inget minoritetsstyre är det andra lik

Ovanstående beskrivningar illustrerar skillnader i politisk kultur mellan olika kommuner, regioner och landsting. I vissa fall finns det långvariga traditioner av ett brett politiskt samarbete, i vissa fall är den formella sammansättningen av styret av underordnad betydelse för det reella politiska beslutsfattandet medan det i vissa fall är en relativt liten andel av de politiska besluten avgörs som i fullmäktige. Alla de här olikheterna påverkar naturligtvis förutsättningarna för att styra utifrån en minoritetsposition, vilket i sin tur gör det svårare att hitta ett grundrecept för hur man ska få ett minoritetsstyre att fungera. Sveriges 310 kommuner, regioner och landsting har visserligen ofta liknande formella strukturer, men de är alla unika organisationer där styrningen påverkas av de individer och den kultur som finns inom organisationerna. I intervjuerna har det emellertid framkommit några generella övergripande mönster kring hur man ser på minoritetsstyren, vilket redovisas tidigt i nästa kapitel. Därefter förflyttas fokus till olika framgångsfaktorer, vilka sammanfattas i fyra grundläggande frågor, som man som ledare kan förhålla sig till när man gör en bedömning av förutsättningarna för ett lyckat minoritetsstyre.

Politisk styrning och beslutsfattande i minoritetsstyren

I den här studien har de flesta ledarna påpekat att utmaningarna, eller om man så vill möjligheterna, att lyckas med det politiska beslutsfattandet och den politiska styrningen inte är kopplat till frågan om minoritets- eller majoritetsstyren. Det förekommer t.ex. dåliga kompromisser inom såväl majoritetsstyren som minoritetsstyren. På samma sätt kan lika gärna ett majoritets- som ett minoritetsstyre misslyckas med att komma till beslut i en svår och konfliktfylld fråga. Det är t.o.m. flera i den här studien som hävdar att det med minoritetsstyren kan skapas bättre förutsättningar för ett kreativt beslutsfattande.

... det har framkommit väldigt få belägg i den här studien för att det politiska beslutsfattandet och den politiska styrningen fungerar sämre i en kommun med minoritetsstyre.

Med minoritetsstyren följer inte fler eller större styrproblem

Låt oss därför redan här framhäva att det har framkommit väldigt få belägg i den här studien för att det politiska beslutsfattandet och den politiska styrningen fungerar sämre i en kommun med minoritetsstyre. Följande kommentar från en ledande tjänsteman var både talande och representativ för många av de som har intervjuats i studien:

”Minoritetsstyren ska absolut inte överdramatiseras. Även om det är ett minoritetsstyre måste det likt förbannat vara majoritetsbeslut och det har alltid fungerat här. Politikerna hittar lösningar”.

På den direkta frågan om de intervjuade kommunföreträdarna tycker att det finns anledning att försöka undvika minoritetsstyren svarade den stora majoriteten av de intervjuade *nej*. I tabell 2 framgår det att det var 8 av 30 intervjuade (27 procent) som kommunicerade någon form av tveksamhet till eller i två fall t.o.m. direkt avrådde från att etablera minoritetsstyren.

Av de 8 politikerna var flertalet verksamma i regionen och landstingen varav några trodde att det var svårare att få till ett bra fungerande minoritetsstyre i ett landsting/region än i en kommun. Några av dem påtalade i sin tur samtidigt att minoritetsstyren kunde fungera bra så länge som de styrande partierna hade en egen majoritet i styrelser och nämnder. En oppositionspolitiker tyckte visserligen att man borde försöka att undvika minoritetsstyren men såg å andra sidan inte blocköverskridande styren som ett bättre alternativ.

Därutöver fanns det således två personer, en oppositionsföreträdare samt en kommundirektör som rakt av, baserat på sina erfarenheter, hävdade att man bör

försöka att undvika minoritetsstyren. I båda de fallen brottades organisationerna med interna personliga konflikter under den aktuella mandatperioden. Det finns inget i de två fallen som pekar på att minoritetsförhållandet bidrog till att de personliga konflikterna uppstod. Däremot verkar det som om det, åtminstone i ett av fallen, tog längre tid att agera och hantera konflikterna än vad det hade gjort om man inte hade behövt förankra ett beslut brett mellan de stora politiska partierna.

Tabell 2: Intervjuade ledare som avråder från minoritetsstyren

| Kommun, region och Landsting ¹¹ | Omfattande samarbete där bl.a. de två största partierna har deltagit | Rekommenderar andra kommuner, regioner och landsting att <i>undvika</i> minoritetsstyren | | | Minoritetsstyre även efter valet 2014 |
|--|--|--|-------------------------|-----------------|---------------------------------------|
| | | Styrelse-ordföranden | Oppositions-företrädare | Kommun-direktör | |
| A | Ja | Nej | Nej | Nej | Ja |
| B | Ja | Nej | Nej/Nej* | X | Nej |
| C | Ja | Nej | X | Nej | Ja |
| D | Nej | Ja-Nej*** | Nej | Ja | Nej |
| E | Nej | Nej | X/Nej* | Nej | Ja |
| F | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej |
| G | Ja | Nej | Nej | Ja | Ja |
| H | Ja | Nej | Ja | Nej | Nej |
| I | Nej | Nej | Ja-Nej**** | Nej | Ja |
| J | Nej | Ja-Nej** | Ja-Nej**** | Ja | Nej |

X Ingen intervju har genomförts

*Det senare svaret representerar företrädarna för Sverigedemokraterna, det tidigare oppositionsrådet.

**Beroende på om det är ett landsting/region eller en kommun.

***Beroende på om man har egen majoritet i styrelsen

**** Såg inte blocköverskridande majoritetsstyre som ett bättre alternativ än ett minoritetsstyre

Det finns också tecken på att minoritetsstyren är känsligare för interna personkonflikter – att de negativa konsekvenserna av personkonflikter riskerar att bli större i minoritetsstyren. Det här ligger också i linje med en av studiens övergripande slutsatser: *att minoritetsstyren kan fungera riktigt bra under förutsättning att det inte finns några samarbetssvårigheter mellan kommunens ledande politiker.*

Förutsättningar för att styra och leda i minoritet

Variationen i de personliga egenskaperna, personkemin och den lokala politiska kulturen kan således få extra stort genomslag i minoritetsstyren. Med ”fel” politisk kultur och med politiska företrädare som har ”fel” personliga egenskaper som dessutom fungerar dåligt tillsammans kan ett minoritetsstyre utvecklas till ett riskprojekt. Med ”rätt” kultur och ”rätt” personliga egenskaper kan emellertid ett minoritetsstyre vara helt rätt form om man eftersöker ett mer kreativt och konstruktivt politiskt beslutsfattande.

¹¹ Ordningen på kommunerna, regionerna och landstingen i den här tabellen har medvetet förändras från ordningen i tabell 1 för att det ska vara svårare att identifiera vem som har sagt vad.

De råd och synpunkter som de intervjuade ledarna i studien gav uttryck för utgör olika framgångsfaktorer för väl fungerande minoritetsstyren, vilka kan sammanfattas i fyra övergripande frågor:

1. *Är alla ledande politiker överens om eller åtminstone accepterar att ett minoritetsstyre lett av ett specifikt parti är den bästa lösningen under det rådande parlamentariska läget?*
2. *Har ledarna för de stora politiska partierna lätt att samarbeta med varandra?*
3. *Har ledarna för de stora politiska partierna ett starkt mandat/förtroende från sina partigrupper?*
4. *Finns det en tradition och kultur av samarbete över parti- och blockgränserna i kommunen?*

Om alla svaren på de frågorna är *ja* finns det förmodligen goda förutsättningar för att den politiska styrningen och det politiska beslutsfattandet kommer att fungera riktigt väl. Ju fler tydliga nej det blir på samma frågor desto större utmaningar har man förmodligen framför sig med ett minoritetsstyre.

Innan vi utvecklar och problematiserar de fyra frågorna görs härnäst en beskrivning av den teoretiska idealbild av politiskt beslutsfattande i minoritetsstyren som har framkommit i många av intervjuerna. Det är dock viktigt att redan nu vara tydlig med att alla intervjuade inte delade den här idealbilden av politiska beslutsprocesser, vilket vi kommer att återvända till i rapportens fjärde kapitel.

En kommunikativ idealbild av politiska beslutsprocesser

Under intervjuerna var det således många som upplevde att minoritetsstyret skapade goda förutsättningar för kontinuerliga breda konstruktiva diskussioner kring olika frågor. Det faktum att de styrande partierna var tvungna att finna stöd från ytterligare partier utanför det formella styret gjorde att fler partier blev delaktiga i diskussionerna innan besluten fattades. Det var därför diskussioner som när de fungerade som bäst utmynnade i bra men också väl förankrade beslutsförslag.

De här diskussionerna pågick generellt inte i formella beslutsforum såsom styrelserna eller dess arbetsutskott. Istället pågick den här sortens diskussioner i mer informella sammanhang på politikernas kontor eller i gemensamma utrymmen däromkring.¹² Inte sällan bidrog de högre tjänstemännen med sina expertkunskaper i de diskussioner som syftade till att identifiera de bästa besluten.

De intervjuade kommunala företrädarna använde aldrig själva begreppet, men de processer som de beskrev skulle kunna benämnas deliberativa beslutsprocesser – ett begrepp som är kopplat till vad som i vetenskapliga kretsar går under beteckningen den deliberativa demokratiska teoribildningen. I den deliberativa demokratin ligger fokus på att genom samtal/diskussioner identifiera det beslut som alla tycker är det kvalitativt bästa beslutet. Samtalens och diskussionernas centrala roll i den deliberativa demokratin avspeglas i att det

¹² Jämför Erlingsson 2008. Sjöstrand & Tyrstrup (1999) beskriver på ett liknande sätt betydelsen av att småprat och informella arenor i beslutsfattandet i privata företag.

också ofta går under beteckningen samtalsdemokrati eller diskursiv demokrati. Enligt den deliberativa demokratiska teoribildningen ska diskussionerna:

- fokusera på det gemensamma bästa snarare än vad som är bäst för en enskild individ/grupp
- vägledas av logik snarare än traditioner
- vara befriade från maktstrukturer och prestige
- initialt inkludera så många olika perspektiv som möjligt men resultera i att konsensus nås kring en lösning

Det är således diskussioner där deltagarna inte försöker att nå en förutbestämd strategisk slutpunkt utan istället låter idéer och argument stötta och blöta till dess att en gemensam slutsats har utkristalliserats.¹³ Överfört på den politiska beslutsprocessen: det är primärt inte enskilda partiintressen och styrkeförhållanden som bör ligga till grund för besluten utan resultaten av prestigelösa diskussioner partiföreträdarna emellan.

Fler partier = fler perspektiv = bättre beslut?

Många i studien har påtalat att verksamheterna är så starkt reglerade av staten att handlingsutrymmet på många områden är ytterst begränsat. I flera av de studerade kommunerna verkade man heller inte se skattesatsen som ett reellt förändringsverktyg – skattesatsen med påföljande inkomster var vad den var.¹⁴ Politiken handlade för dem istället om att identifiera så kreativa lösningar som möjligt på de krav som staten ställde på verksamheten med de ekonomiska medel som skattesatsen och de statliga bidragen angav. Ideologin blev nästan en lyxvara som fick komma i andra hand när man lyckats få balans mellan åtaganden och inkomster.¹⁵

I det sammanhanget påpekade flera av de intervjuade att kreativiteten i det politiska beslutsfattandet tenderade att öka ju fler olika infallsvinklar och perspektiv som kom till tals i diskussionerna. Socialdemokraterna kan t.ex. ha ett specifikt perspektiv på en fråga, Moderaterna ett annat, Miljöpartiet ett tredje, Kristdemokraterna ett fjärde etc. En central grundtanke i den deliberativa demokratiteorin är att just mångfalden av perspektiv skapar förutsättningar för nya kreativa idéer att födas. Att det är när olika perspektiv och idéer möts, stöts, blöts och befruktas som det skapas utrymme för nya perspektiv, idéer och kreativa lösningar.

Blockpolitiken begränsar?

Utifrån ett deliberativt teoretiskt perspektiv riskerar således majoritetsstyren med bara ett parti eller blockbundna majoritetsstyren att sätta begränsningar på hur många som kan delta i de diskussioner som leder fram till ett beslut. Det blir

¹³ Se t.ex. Habermas 1996, Wiklund 2002 samt Premfors & Roth 2004.

¹⁴ Brorström och Siverbo (2004) beskriver hur flera kommuner inte ser några alternativ till skattehöjningar för att få en ekonomi i balans. Många av kommunerna i den här studien har dock, i linje med Brorströms och Siverbos rekommendationer, proaktivt utgått ifrån att ständiga skattehöjningar inte är ett effektivt sätt att få kontroll över kommunens verksamhet och ekonomi.

¹⁵ Då börjar man mer och mer avvika från vad Brunsson (2002) benämner en politisk organisation till en förening där intressegemenskapen snarare än de politiska och ideologiska konflikterna vägleder beslutsfattandet.

därmed färre och med det en mindre spridning på de olika perspektiv och idéer som möts i diskussionerna. Det kan också finnas en risk med att partierna i majoritetsstyren, vilka ofta är kopplade till blockpolitiken, lägger all kraft på att komma överens inom den styrande koalitionen för att på så sätt kunna regera vidare tillsammans. Perspektiven och idéerna från övriga partier får således aldrig möjlighet att bli en del av de diskussioner som leder fram till det slutliga beslutsförslaget.

Flera av politikerna i studien har också framhåvt att de omfattande diskussionerna har tagit längre tid än vad som vanligen är fallet i majoritetsstyren, men att det ändå varit värt det eftersom besluten har blivit bättre, haft ett bredare politiskt stöd och att det därmed också funnits förutsättningar för att besluten skulle ligga kvar längre över tid.

En potential som förutsätter tid till samarbete

Den här kommunikativa idealbilden är naturligtvis bara en teoretisk normativ konstruktion som sällan fungerar exakt så i praktiken. Det verkar t.ex. vara svårt att få alla partier i fullmäktige att diskutera med varandra på samma sätt i alla frågor. I de här tio studerade fallen har det framförallt varit Sverigedemokraterna men i några fall även Vänsterpartiet som inte har släppts in fullt ut i de breda politiska diskussionerna.

Flera av politikerna i studien har också framhåvt att de omfattande diskussionerna har tagit längre tid än vad som vanligen är fallet i majoritetsstyren, men att det ändå varit värt det eftersom besluten har blivit bättre, haft ett bredare politiskt stöd och att det därmed också funnits förutsättningar för att besluten skulle ligga kvar längre över tid.¹⁶

Detta kan i sin tur vara en viktig anledning till att flera av kommundirektörerna i studien var väldigt positiva till minoritetsstyren – dock under förutsättning att samarbetet mellan politikerna fungerade väl. De intervjuade ledarna vittnar således om att minoritetsstyren som ger utrymme för breda inkluderande diskussioner kan fungera väldigt väl. Det förutsätter dock ett brett politiskt samarbete, vilket tar oss tillbaka till de framgångsfaktorer som tidigare sammanfattades i fyra frågor.

En acceptans från oppositionen

Den första frågan som presenterades tidigare i det här kapitlet var: *är alla överens om eller åtminstone accepterar att ett minoritetsstyre lett av ett specifikt parti är den bästa lösningen under det rådande parlamentariska läget?*

¹⁶ Jacobsen (2013) beskriver vikten av bred medverkan och att många synpunkter lyssnas för att få tillstånd effektiva förändringsprocesser med väl förankrade beslut.

Eftersom oppositionen formellt sett är större än de styrande partierna är oppositionens sammansättning och agerande centralt för ett fungerande minoritetsstyre. Hur man formerar ett minoritetsstyre påverkar således också hur oppositionen kommer att se ut och framförallt sannolikheten att oppositionen gör gemensam sak och motarbetar styret.

En grundläggande strategi i några av de studerade fallen har därför varit att ha oppositionspartier både till höger och vänster om sig på den traditionella politiska vänster- och högerskalan. Då behöver man inte nödvändigtvis identifiera en majoritet bakom ett specifikt beslutsförslag, det kan istället räcka med att det inte bildas en samlad majoritet mot ett specifikt förslag. Eftersom SD generellt sett röstar mer som de borgerliga partierna kan det möjligtvis vara enklare för en borgerlig styrelseordförande att skapa ett fungerande borgerligt minoritetsstyre. Att däremot skapa ett minoritetsstyre med S och V framstår som en betydligt svårare uppgift så till vida att det inte finns fler partier på vänsterkanten som inte finns med i styret.

Oppositionens agerande

I många av de studerade fallen har dock formerandet av en opposition inte haft någon större direkt praktisk betydelse eftersom processerna med att identifiera specifika beslutsförslag har präglats av ett pragmatiskt konstruktivt samarbetsklimat. Lite översiktligt finns tre olika roller som oppositionen kan spela under en mandatperiod med ett minoritetsstyre:

- Försöka att avsätta styret för att själva komma till makten under mandatperioden. I den här studien har oppositionsföreträdaren tydligt intagit den hållningen i endast ett fall.
- Acceptera att det nuvarande styret är den rimligaste lösningen och således inte försöka att avsätta styret. Istället fokuserar man då på att bedriva en tydlig oppositionspolitik utan att gå så långt att man riskerar att få styret i egna händer under mandatperioden. Den här strategin har valts av oppositionen i tre av fallen.
- Aktivt delta i arbetet/diskussionerna med att identifiera olika beslutsförslag som en majoritet i fullmäktige står bakom. Det behöver inte betyda att man förbinder sig till att hitta en gemensam lösning i alla frågor utan snarare att man generellt sett har för avsikt att försöka att bidra när så är möjligt och rimligt. Som det framgår i tabell 2 har den här strategin intagits av oppositionen i sex av de tio studerade fallen. Det har också varit den hållning som i stort sett alla kommundirektörer förespråkade.

En av de intervjuade oppositionsföreträdarnas råd till politiker som formellt går in i en oppositionsställning vid sidan av ett minoritetsstyre var att ”bestämma sig för, mentalt acceptera och ställa in sig på vilken roll man ska spela under mandatperioden.” Det kan därefter även vara bra att kommunicera den avsikten – att alla berörda parter och då framförallt styrelseordföranden vet vad man har att förhålla sig till.

Det kanske enklaste, mest förtroendefulla och i studien vanligaste sättet att kommunicera sin hållning är att diskutera den direkt med styrelseordföranden.

Ett annat sätt är att indirekt deklarerar sin strategi genom sina handlingar. De borgerliga oppositionspartierna i den studerade regionen lade t.ex. aldrig fram något gemensamt budgetförslag, vilket säkerställde att man inte oavsiktligt skulle komma till makten under samma mandatperiod. Det kommunicerade emellertid också att man inte var intresserad av att aktivt försöka avsätta det existerande minoritetsstyret.

”Minoritetsstyre eller inte – det är inte det som är avgörande för om det politiska beslutsfattandet och den politiska styrningen fungerar bra eller inte. Det är snarare de personliga egenskaperna hos de politiska ledarna och deras personkemi som är avgörande för hur bra det fungerar”.

Egenskaper som understödjer ett gott samarbetsklimat

Den andra framgångsfaktorn för ett väl fungerande minoritetsstyre relaterar till frågan om *ledarna för de stora politiska partierna har lätt att samarbeta med varandra?* Under intervjuerna blev jag ständigt påmind om vad ledarna tyckte var i viktiga i den här studien: Minoritetsstyre eller inte – det är inte det som är avgörande för om det politiska beslutsfattandet och den politiska styrningen fungerar bra eller inte. Det är snarare de personliga egenskaperna hos de politiska ledarna och deras personkemi som är avgörande för hur bra det fungerar. Har ledarna för de större politiska partierna svårt att diskutera och framförallt att samarbeta med varandra så påverkas beslutsfattandet och styrningen oavsett om det är ett majoritetsstyre eller ett minoritetsstyre.

I det sammanhanget är det framförallt styrelseordföranden som har en nyckelroll – hens förmåga att lyssna in, visa hänsyn och agera respektfullt och prestigelöst i relation till ledarna för de andra partierna blir väldigt avgörande för samarbetsklimatet. Kommundirektörerna tyckte i stort sett alltid att en eventuell dålig personkemi med påföljande begränsade samarbete var något negativt – de flesta politikerna likaså. En del politiker ansåg dock att politik bör handla om konflikter och konkurrens snarare än om samarbete. (Vi återkommer till det i kapitel 4.)

God självkänedom viktigt

Det är inte alltid som personerna med de bästa personliga samarbetsegenskaperna som hamnar i politiska ledarskapspositioner – i vissa fall kan det snarare vara de som är bäst på att konkurrera snarare än att samarbeta som når maktpositionerna. Med tanke på hur viktiga de personliga samarbets- och diskussionsegenskaperna är för ett fungerande minoritetsstyre bör man dock fundera på hur det ser ut på det området i den egna kommunen, regionen eller landstingen samt vad det innebär för möjligheterna att samarbeta.

Politikerna själva verkar ofta vara medvetna om sina egna samarbetsegenskaper. I två av de kommuner utan omfattande brett politiskt samarbete var såväl styrelseordföranden som oppositionsledarna väldigt uppriktiga med att de

hade svårt att komma överens. Det beskrevs nästan som att ha två tuppar i samma hönsgård – båda vill bestämma och ingen ge efter för den andra. Här fanns det således en brist på den prestigelöshet som behövs för att skapa ett gott kommunikativt diskussionsklimat. Kommundirektörerna försökte på olika sätt att få dem att samarbeta. Väl medvetna om sina egna tillkortakommanden på det området valde politikerna emellertid istället andra lösningar för att hantera minoritetssituationen. I den ena kommunen innebar det ett informellt samarbete med det tredje blocket (SD). I det andra fallet lyckades styrelseordföranden splittra det borgerliga blocket men också samtidigt splittra sitt eget rödgröna block, varvid kommunen befann sig i ett relativt instabilt politiskt läge.

Mandat att diskutera fram gemensamma lösningar

Den tredje frågan kopplad till framgångsfaktorerna för minoritetsstyren fokuserar på ledarnas ställning inom sina partier: *har ledarna för de stora politiska partierna ett starkt mandat/förtroende från sina partigrupper?* Eftersöker man den sortens breda kommunikativa beslutsprocesser som många ledare har vittnat om räcker det således inte med att ledarna för de politiska partierna har lätt för att samarbeta med varandra. För att det framdiskuterade beslutsförslaget ska kunna bli verklighet måste också de framdiskuterade förslagen få stöd från respektive ledares partigrupper i fullmäktige.

Ks-möten på 15 minuter eller 10 timmar?

Låt oss illustrera det här med hjälp av två exempel. I en av de större kommunerna hade ledarna för de större partierna sina kontor samlade i samma korridor i kommunhuset. Politikerna sprang således ständigt på varandra, fikade tillsammans och diskuterade olika aktuella frågor. Om inte en fråga i praktiken var färdigbehandlad redan innan styrelsens arbetsutskott så blev den det när arbetsutskottet var färdigt. Det betydde inte nödvändigtvis att alla stöttade samma beslutsförslag, men i de informella diskussionerna mellan ledarna identifierades det ett beslutsförslag som tillräckligt många och stora partier stod bakom för att det kunde passera fullmäktige.

Därav fanns det också en praxis att begränsa kommunstyrelsemötena till max 15 minuter. Man hade redan haft utförliga diskussioner och alla visste ju redan var alla stod i olika frågor. Därmed kunde de formella besluten i kommunstyrelsen formellt klubbas relativt snabbt utan några ytterligare diskussioner. Fullmäktigemötena tog däremot längre tid eftersom det då var viktigt att enskilda partier och ledamöter kunde motivera och debattera sina ställningstaganden i offentlighetens ljus. Det här systemet är dock helt beroende av att ledarna har en bra kännedom om vad respektive partigrupp är beredd att stödja och framförallt att ledarna har ett starkt mandat att tillsammans med ledare för andra partier diskutera fram olika beslutsförslag.

Betydelsen av tydliga mandat från partigrupperna var påtagligt i en mindre kommun där styrelsemötena inte sällan pågick i en hel dag. Här fanns det bara en heltidsarvoderad politiker varvid det inte fanns samma rumsliga och tidsmässiga möjligheter att informellt prata sig samman innan frågorna formellt hamnade i arbetsutskottet eller i styrelsen. Ledarna försökte visserligen med

detta flera gånger, men när styrelseordföranden gång på gång inte fick med sig sin egen partigrupp på de beslutsförslag som diskussionerna utmynnade i upplevdes den sortens diskussioner till slut som meningslösa. Frågorna fick istället diskuteras i styrelsen, i vilken fler företrädare för det ledande styrande partiet var representerade. Då hade de aktuella frågorna många gånger redan börjat låsa sig och den formalitet som omgärdar ett styrelsesammanträde är generellt sett inte rätt miljö för att hitta tillbaka till ett prestigelöst och kreativt diskussionsklimat.

Ledarskiften kan komma i vägen

Det idealiska är därför att ha rutinerade lokala ledare för de politiska partierna som har god kännedom, stort förtroende och framförallt starka mandat från sina partigrupper.¹⁷ Ibland finns det emellertid ett behov av att förnya det lokala politiska ledarskapet i ett parti, vilket kan påverka förutsättningarna för att lyckas med ett minoritetsstyre. I en av de fem kommuner, regioner och landsting i studien där man inte fortsatte med ett minoritetsstyre efter valet 2014 var just den frågan en anledning till varför man gick över till ett majoritetsstyre. Ledaren för det största oppositionspartiet skulle sluta och efterträdas av en betydligt yngre och mindre rutinerad ledare. Den nya ledaren behövde då tid på sig att bli trygg i sin roll innan hen spelade en alltför aktiv roll i de kommunikativa beslutsprocesser som man tidigare hade använt sig av för att skapa tydliga majoriteter i enskilda frågor i fullmäktige.

Vårda mandatet och förtroendet

Det är många av de intervjuade politikerna som har varnat för att det är lätt att dras med i de diskussioner som förväntas utmynna i gemensamma beslutsförslag – att processen med att stöta och blöta olika perspektiv kan vara så kreativ och stimulerande att man riskerar att ”glömma bort” delar av den politik och ideologi som man förväntas företräda. Flera av politikerna har därför framhållt vikten av att man som politisk ledare tydligt definierar för sig själv vad man vill uppnå och vad man inte bör ställa sig bakom i diskussionerna.

En tydlig sådan inventering/plan för vad man vill uppnå och inte bör ställa sig bakom minskar inte bara risken för att man utlovar ett stöd för något som partiet senare inte vill ställa sig bakom. Det gör det också möjligt att inventera hur mycket av sin politik som man får genomslag för. En oppositionspolitiker i studien utvärderade regelbundet hur stor andel av partiets politiska program som man lyckades få genomslag för genom det breda samarbetet. Generellt sett var det en relativt hög andel, vilket gjorde det lättare att få ett mandat för ett fortsatt brett politiskt samarbete.

Samarbete som en etablerad norm

Den fjärde och avslutande frågan kopplad till väl fungerande minoritetsstyren kopplar an till hur det politiska beslutsfattandet har fungerat tidigare: *finns det en tradition och kultur av att samarbeta över parti- och blockgränserna?* I de sex kommuner där man hanterade minoritetssituationen med ett brett samarbete

¹⁷ Jämför Jonsson 2003.

mellan alla större partier fanns det redan innan den aktuella mandatperioden en relativt väl utvecklad samarbetstradition – en sorts samförståndsanda. I många svenska kommuner, framförallt i mindre kommuner utanför storstadsregionerna, finns det långa traditioner av att söka samförståndslösningar.¹⁸

En nyare gemensam fiende som också befrämjade samarbetet mellan de traditionella stora politiska partierna var det nya uppstickarpartiet: Sverigedemokraterna (SD). Med ett undantag har SD framställts som ett parti som man ville hålla borta från makten, vilket i sin tur underlättade samarbetet mellan de två stora partier som tidigare utgjorde varandras huvudfiender.

Gemensamma fiender

Samförståndskulturen i framförallt de mindre kommunerna var väldigt påtaglig i budgetprocesserna – det fanns nämligen ofta bara ett gemensamt budgetförslag. En bidragande anledning till det var att oppositionen sällan förfogade över de kompetens- och tidsmässiga resurser som krävdes för att ta fram ett helt eget förslag till budget. En annan anledning var att det var väldigt få saker i budgeten som man inte var överens om. ”80 procent bestäms av statliga regleringar, 15 procent är sunt förnuft som det i stort sett är omöjligt att inte vara överens om. Bland de resterande 5 procenten kan det möjligtvis vara någon enstaka procent som vi möjligtvis skulle kunna skapa en konflikt kring” var en vanlig beskrivning.

En annan anledning till att det ofta bara fanns ett enda budgetförslag var att såväl de styrande partierna som oppositionspartierna inte såg de andra politiska partierna som den huvudsakliga fienden. ”Vi kämpar ständigt för att hålla oss över vattenytan, vilket inte ger oss något utrymme för att träta om ekonomin” hävdade en styrelseordförande. För mindre kommuner med en minskande och framförallt allt äldre befolkning sågs det som naturligt att sluta leden och samarbeta för att hantera en gemensam ”fiende”: den besvärliga ekonomiska och demografiska situationen.

En nyare gemensam fiende som också befrämjade samarbetet mellan de traditionella stora politiska partierna var det nya uppstickarpartiet: Sverigedemokraterna (SD). Med ett undantag har SD framställts som ett parti som man ville hålla borta från makten, vilket i sin tur underlättade samarbetet mellan de två stora partier som tidigare utgjorde varandras huvudfiender.¹⁹

¹⁸ Åberg 1998, Sanne 2001 samt Karlsson 2014.

¹⁹ Enligt Giljam & Karlsson (2012) har SD aldrig varit en del av en styrande koalition och att det har varit lika vanligt att partiet teoretiskt sett kunnat utgöra ett regeringsunderlag till såväl vänster- som i borgerliga styren. I de flesta av de fallen har dock de övriga partierna löst den situationen genom att något parti har gått över blockgränsen för att begränsa SD:s potentiella inflytande.

Influenser från den konfliktorienterade nationella politiska arenan

Samarbetskulturen i de här kommunerna står i det avseendet i kontrast till den nationella politikens utpräglade blockbaserade konflikter – nationella influenser som genom såväl personliga politiska erfarenheter som genom sin geografiska närhet hade smittat av sig på några av de studerade fallen. I båda de kommuner som präglades av konflikt fanns det ledande politiker med erfarenhet från den nationella politiken – en styrelseordförande som hade varit riksdagsledamot och en oppositionsledare som hade arbetat för den nationella regeringen. I den konfliktkommun som geografiskt sett låg närmast Stockholm var konflikten mellan de två stora partierna i kommunen till synes helt cementerad. Den kommunen hade också varit med i en tidigare studie av fyra förortskommuner till Stockholm, i vilket det konstaterades att kommunpolitiken hade blivit alltmer konfliktbetonad.²⁰ I den här studien av minoritetsstyren framstår det snarare som om skillnaderna mellan politiken i Stockholmsregionen och resten av landet blir allt tydligare – samförståndskulturen är fortfarande stark på många håll i landet men utmanas bl.a. av influenser från den nationella politiken.

Mindre förväntningar på samarbete i regionen och landstinget

Samarbetskulturen verkade också vara betydligt svagare i regionerna och landstingen där det också fanns influenser från den nationella politiska kulturen, bl.a. i form av ett oppositionsråd som tidigare varit partisekreterare för ett av de stora politiska partierna. Framförallt verkade dock kulturen och med dem förväntningarna på samarbete vara lägre här. I stort sett alla kommundirektörer i studien efterfrågade mer informella samarbetsdiskussioner – de ville generellt sett ha mer politiskt samförstånd. Samma starka förväntan på samarbete fanns dock inte hos de båda region- och landstingsdirektörerna. Där verkade man istället se det som naturligt att styret och oppositionen konkurrerade snarare än samarbetade med varandra och att behovet av informella diskussioner därför inte var lika stort. De intervjuade politiska ledarna för regionerna och landstingen var också mer skeptiska till minoritetsstyren i allmänhet. De upplevde generellt sett att minoritetssituationerna var hanterbara så länge som de styrande partierna hade en egen majoritet i styrelserna och nämnderna. Efter valet 2014, när SD blev så stora att det inte längre gick att hålla ute SD ifrån styrelserna och nämnderna, eftersökte och bildade man dock blocköverskridande majoritetsstyren i både regionen och landstinget.

Det är naturligtvis svårt att utifrån den här studien fastslå varför man i regionerna och landstingen höll hårdare på de formella spelreglerna och förde mindre informella diskussioner i syfte att samarbeta. Det är dock svårt att bortse ifrån att regionerna och landstingen är betydligt större organisationer, vilket i sig skulle kunna medföra ett större behov av formella beslutsstrukturer. Därutöver är det inte ovanligt, om än inte självklart, att de ledande politikerna i regionerna och landstingen har varit politiskt aktiva och skolade i olika kommuner med olika politiska beslutsstrukturer. En eventuell avsaknad av en egen gemensam politisk beslutskultur inom en region eller ett landsting skulle således kunna öka behovet av att hålla fast vid de formella beslutsstrukturerna.

²⁰ Lantto 2005.

Konkreta faktorer som påverkar samarbetet

Traditioner av samarbete och samförstånd i det politiska beslutsfattandet förenklar således generellt styrningen från en minoritetsposition. Många av de intervjuade ledarna förväntade sig t.ex. inte några speciella problem när de gick in i minoritetsstyret. I några fall hade man redan haft ett minoritetsstyre under den gångna mandatperioden, men framförallt var tilltron till samförståndskulturen stark. Det spelade ingen större roll om man formellt hade ett majoritets- eller minoritetsstyre – man var ändå van vid att samarbeta och diskutera fram breda samförståndslösningar.

Samtidigt är det viktigt att poängtera att det går att förändra samarbetsklimatet. Ett av de effektivaste sätten att försäkra ett gott samarbetsklimat är att ljuga, lura eller gå bakom ryggen på någon – det blir väldigt mycket svårare att samarbeta med någon som om man upplever att man inte kan lita på och har respekt för. I studien har det emellertid framförallt framkommit en rad råd och strategier på hur man kan förbättra samarbetsklimatet och på så sätt också skapa bättre förutsättningar för väl fungerande minoritetsstyren.

Skapa en lagkänsla

En styrelseordförande i en av de kommuner där samarbetskulturen var som starkast framhävde vikten av att skapa en god lagkänsla bland de politiska ledarna. ”Det är lika viktigt för ledaren på en politisk arbetsplats att arbeta med lagkänslan som det är för ledaren på en byggarbetsplats.” Enligt samma styrelseordförande innefattade det bl.a. att lägga tid och kraft på att alla känner sig inkluderade – att visa att man bryr sig om vad andra tycker och tänker. Dessutom måste styrelseordföranden naturligtvis föregå med gott exempel och själv agera respekt- och ansvarsfullt.

Hela den fysiska miljön i det kommunhuset uppmuntrade således till informella diskussioner och ett långsiktigt bra politiskt samarbetsklimat.

En fysisk arbetsmiljö som stimulerar samarbete

På många håll sitter styrelseordföranden och kommundirektören närmast varandra för att underlätta samarbetet dem emellan. Det finns emellertid flera exempel där man på ett liknande sätt har placerat styrelseordföranden och oppositionsrådet nära varandra. I en av de större kommunerna i studien hade man t.o.m. placerat alla kommunalråd vägg-i-vägg i samma korridor i kommunhuset. Det gjorde det inte bara enklare att informellt diskutera olika frågor som dyker upp. Det gjorde det också mycket svårare att gå bakom ryggen eller på annat sätt behandla någon annan ledande politiker illa – ”man stöter ju på dem hela dagarna och då blir det väldigt jobbigt om man har anledning att ha dåligt samvete” påtalade en politiker. I en annan korridor i samma kommunhus satt de olika politiska sekreterare vägg-i-vägg. Hela den fysiska miljön i det

kommunhuset uppmuntrade således till informella diskussioner och ett långsiktigt bra politiskt samarbetsklimat.²¹

Inkludera oppositionen i det dagliga arbetet

Ovanstående exempel är naturligtvis avhängt kommunens storlek och därmed förekomsten av arvoderade oppositionsråd. Ett oppositionsråd som är delaktigt i det dagliga ledningsarbetet, vare sig det handlar om extern representation eller interna planeringsmöten, blir sannolikt också mer villig att samarbeta och ta ansvar för det politiska beslutsfattandet. För att formellt markera betydelsen av oppositions delaktighet och betydelse hade man i ett fall som norm att besätta första vice-posterna i styrelsen och nämnderna av företrädare för oppositionen.

Tydliga regler och tidsplaner för beslutsfattandet

Med ett minoritetsstyre är det extra viktigt att man har tydliga regler och en tydlig tidsplan för beslutsprocesserna.²² Ledarna för alla partier måste veta när och hur formella beslut ska fattas. Om vissa politiker upplever att de inte har fått tillräckligt med information i tillräckligt god tid är risken stor för att det blir betydligt svårare att identifiera det gemensamma beslutsförslag som minoritetsstyret är beroende av. Transparensen i ledningsarbetet är också av stor vikt för att oppositionspolitikerna ska uppleva en trygghet i och aktivt delta i beslutsprocesserna. I arbetet med att ta fram tydliga tidsplaner samt skapa transparens i ledningsarbetet är de ledande tjänstemännens agerande av särskild stor vikt.

Förståelse och respekt

Ledamöterna i ett parti som har en egen stabil majoritet i fullmäktige behöver i praktiken inte bry sig om vad oppositionen tycker i olika frågor – det spelar ingen roll för utslaget i fullmäktigeomröstningarna. För att komma överens med någon del av eller hela oppositionen måste emellertid partierna i ett minoritetsstyre först tillstå att olika åsiktsskillnader och ingångsvärden existerar. Vad som initialt uppfattas som en konflikt utgör således i realiteten en grundförutsättning för att det ska vara möjligt att samarbeta.

Därutöver framhövdes i studien betydelsen av att offentligt kommunicera en respekt och förståelse för den andra sidans perspektiv – att tydligt påvisa att den andra sidans ställningstagande inte är ett resultat av en illvilja utan snarare representerar ett annat perspektiv och en annan lösning på samma problem. I det sammanhanget verkade problemen med att överbrygga åsiktsskillnader och konflikter vara mer påtagliga inom partigrupperna än bland partiernas ledare. Direkta och ensidiga avfärdanden av den andra sidans position i media riskerar således att förstora och elda på en konflikt som egentligen inte är speciellt stor bland de ledande politikerna, men som det kan finnas grogrund för bland de övriga fullmäktigeledamöterna.

²¹ Brusman & Jonsson (2014) analyserar skillnaderna i hur kommunledningsarbetet är organiserat i 14 kommuner, bl.a. i relation till förutsättningarna för samarbete mellan styrande politiker och oppositionspolitik. Wänström (2013a) beskriver betydelsen av bra kommunikationsklimat i kommunledningsarbetet i relation till behovet av kreativitet och nytänkande – av att samförstånd kontinuerligt skapas kring nya snarare än gamla idéer och på sätt genererar utveckling i kommunen.

²² Jämför Åberg 1998.

Frågor som det var svårare att samarbeta om

Det finns inga vittnesmål om omfattande kostsam kohandel i t.ex. tillsättandet av nyckelpositioner i styrelser och nämnder i de studerade minoritetsstyrena. Det har snarare framkommit vittnesmål om att antalet nämnder, och med dem antalet nämndordförandeposter, plötsligt ökade när de ledande politikerna lyckades sy ihop ett majoritetsstyre efter valet 2014. Bildandet av majoritetsstyre förutsatte att fler partier ”belönades” med ordförandeposter i nämnder, vilket gjorde att man behövde öka antalet nämnder.²³

Nu behöver dock kostanden för ytterligare en nämnd i sig inte vara speciellt stor. Det är snarare när politikerna förhandlar fram dåliga kompromisser i specifika frågor som det riskerar att kosta stora pengar, t.ex. att man inte fattar beslut om att lägga ner en för liten skola. Det finns dock inga konkreta exempel i den här studien som pekar på att den sortens beslut inte har kommit till stånd till följd av minoritetsförhållandet. Några av de intervjuade har snarare pekat på att det är lättare att begrava den sortens besvärliga frågor när man i en styrande majoritet har större kontroll över den politiska dagordningen.

Det finns dessutom forskning som pekar på att de partipolitiska konfliktnivåerna ökar när ett parti innehar en ensam vågmästarposition. Det här har fått forskare att spekulera i om konfliktnivåerna skulle kunna bli mindre i en del majoritetsstyren om man istället övergick till att bli minoritetsstyren.²⁴ Då skulle inte de övriga styrande partierna vara beroende av ett och samma parti för att få igenom sina förslag. Istället kan man vända sig till andra partier som inte kräver något eller lika mycket i ”utbyte” för att stödja ett specifikt beslut.

Mindre samarbete kring budgeten i regioner och landsting

Som det tidigare framgått finns det väldigt få belegg för att det har varit svårare att hantera budgetprocesserna och framförallt budgetbesluten till följd av minoritetssituationerna. I kommunerna var det vanligt att man förde breda diskussioner om budgeten och att det därför i många fall endast fanns ett budgetförslag att ta ställning till i fullmäktige. I regionerna och landstingen verkade det dock inte föras några sådana diskussioner. Det närmaste man där kom ett ”samarbete” om budgeten var i den region där de borgerliga oppositionspartierna lade fram enskilda budgetförslag för att på så sätt försäkra sig om att SD inte skulle ges möjligheten att fälla minoritetsstyrets budgetförslag.

I det studerade landstinget upplevde oppositionen att det var viktigt att man markerade att man utgjorde ett starkt och samspelt oppositionsalternativ varvid man alltid lade fram ett gemensamt budgetförslag. När landstingsfullmäktige skulle besluta om mandatperiodens första budget var det därför stor ovisshet kring vilket budgetförslag som skulle vinna. Därefter instruerade fullmäktiges

²³ Ett sätt att begränsa ett enkelt partis möjligheter att dra stor nytta av sin vågmästarposition är att skapa överstora majoriteter, dvs. styrande majoriteter som innehåller fler partier än vad som behövs för att nå majoritetsställningen (Karlsson, 2014). I ungefär vart femte kommun finns det ett parti som är i vad som brukar kallas ”tungan-på-vågen” position (Giljam & Karlsson, 2012).

²⁴ Giljam & Karlsson 2012.

ordförande SD:s fullmäktige-grupp om att praxis var att man lade fram och röstade på sina egna budgetförslag, varvid de nästkommande årens budgetomröstningar blev odramatiska.

Samarbetsproblemen i frågor kopplade till samhällsplanering och driftformer

Utöver personkonflikter har det framförallt varit samhällsbyggnadsfrågor och driftformer som man har haft svårast att komma överens om. I ett fall utgjorde en motorvägsutbyggnad en svårhanterad fråga – där låg emellertid de stora konfliktlinjerna mellan partierna inom styret snarare än mellan styret och oppositionen. Utbyggnaden och renoveringen av ett badhus skapade stor politisk oreda i ett annat fall och resulterade i en folkomröstning. Dessförinnan hade frågan om utförsäljningen av en skyttebana varit en viktig anledning till att det gamla majoritetsstyret sprack och att det istället blev ett minoritetsstyre. Det har således ofta varit investeringsbudgeterna snarare än driftsbudgetarna som det har varit svårast att komma överens om.²⁵

I flera av de studerade kommunerna hade man svårt att komma överens om bostadspolitiken – om man t.ex. skulle bygga nya bostäder samt om och i sådana fall hur det gamla kommunala bostadsbeståndet skulle renoveras. Skulle bostadspolitiken fokusera på att locka nya inkomststarka grupper till kommunen eller skulle bostadspolitiken framförallt fokusera på dem som redan bodde inom kommunens fastighetsbestånd? Frågan om att sälja ut delar av allmännyttan var en stor konfliktfråga där man inte sällan fick leta efter tydliga kompromisser. I de två kommuner där det inte fanns något utvecklat samarbete mellan de större partierna var bostadspolitiken en av de absolut största konfliktfrågorna.

Privata utförare inom vård, skola och omsorg, men också inom t.ex. städningen, var andra frågor där man inte sällan hade svårt att komma överens. Även här försökte man i en del fall att lösa frågan genom kompromisser samtidigt som det var svårt att helt gömma frågan – den hade en så stark ideologisk laddning. Precis som inom bostadspolitiken finns det ett relativt stort handlingsutrymme inom utförarfrågan, vilket i sin tur ger ett större utrymme för konflikter.²⁶

Mot ett annat fokus

I det här kapitlet har det framkommit att det inte finns något i studien som pekar på att det politiska beslutsfattandet och den politiska styrningen generellt sett fungerar sämre med ett minoritetsstyre än med ett majoritetsstyre. Flera av de intervjuade ledarna hävdar t.o.m. att det finns bättre förutsättningar för ett krea-

²⁵ Tidigare studier pekar också på att det ofta bildas mer konflikter kring investeringsbudgeten (Bengtsson 2013 samt Fjertorp 2010). Till skillnad mot vinstdrivande organisationer har kommuner ett flertal övergripande uppgifter att beakta, vilket medför mångdimensionella motiv till kommunala investeringar.

²⁶ I det sammanhanget är det intressant att konstatera att en tidigare studie på konfliktmönster i den kommunala politiken pekar på att konfliktnivåerna generellt sett är högre i kommuner med minoritetsstyren än i kommuner med stabila majoritetsstyren. Författarna till samma studie hävdar dock att stora åsiktsskillnader i sig inte behöver resultera i konflikter så länge som politikerna är medvetna om åsiktsskillnaderna och försöker att överbrygga de eventuella konflikter som uppstår. Här är det också viktigt att notera att den studien bygger på en enkätstudie som riktat sig till samtliga fullmäktigeledamöter i kommuner och landsting (Karlsson och Skoog 2014). Den här studien om minoritetsstyren bygger på intervjuer med bara de politiska ledarna, vilket kan förklara de devis olika resultaten när det gäller konfliktnivåerna.

tivt politiskt beslutsfattande inom minoritetsstyrets ramar. De vanligaste invändningarna mot minoritetsstyren har snarare varit kopplade till de långsiktiga demokratiska effekterna av breda politiska samarbeten, vilket står i fokus i nästa kapitel.

Demokratiska utmaningar med minoritetsstyren

KAPITEL

4

Flertalet av ledarna i den här studien såg således inte minoritetsstyren som ett problem. Många av dem upplevde snarare att minoritetsstyren skapade förutsättningar för bättre beslut som dessutom hade en bredare politisk förankring. I de fallen fanns det också ofta ett politiskt samarbetsklimat som understödde den sortens kommunikativa beslutsprocesser. Däremot har det framkommit farhågor om att det breda kommunikativa samarbete som ofta infinner i minoritetsstyren kan få långsiktiga negativa demokratiska konsekvenser.

Oppositionens dubbla uppdrag

Vid flera tillfällen i kapitel tre betonades oppositionsledarens betydelse för ett fungerande minoritetsstyre enligt den kommunikativa samarbetsmodell som många ledare framhävde i studien. När vi nu vänder på myntet och ser till de demokratiska utmaningar som kommer med samma kommunikativa samarbetsmodell får oppositionsledarrollen återigen en central roll, men nu även med ett ansvar för att det finns ett tydligt oppositionsalternativ. I grunden ligger här två olika övergripande bilder av hur den lokala och regionala demokratin bör fungera, vilket illustreras i följande två exempel på oppositionsledarnas roll i det politiska ledningsarbetet.

Ett deltagande oppositionsråd

Ett oppositionsråd i en av de studerade kommunerna hade tidigare suttit i kommunfullmäktige i en annan kommun. Den erfarenheten höll dock på att ta död på allt hens politiska engagemang. Hen representerade nämligen det största oppositionspartiet i en kommun där det andra stora partiet hade egen majoritet i kommunfullmäktige.

”De flesta som engagerar sig politiskt gör det för att man vill vara med och påverka och förändra saker till det bättre. Men det gick inte [där]. Det spelade ingen roll vad oppositionen sa – man hade ändå inte någon egen majoritet. Det ”stora partiet” hade egen majoritet och kunde genomföra det man ville utan att behöva lyssna på andra”.

Ett politiskt engagemang som var totalt bortkopplat från det reella politiska beslutsfattandet var för hen således i det närmaste meningslöst varvid sejouren i den specifika fullmäktigeförsamlingen blev kortvarig.

Några år senare hade hen flyttat till en annan kommun och återigen blivit aktiv i den lokala politiken. Även här var hens parti formellt i opposition men här fanns det en lång tradition av samarbete mellan partierna. När hen senare blev oppositionsråd hade hen sitt kontor närmast styrelseordföranden och det fanns gott om utrymme för informella diskussioner kring olika sakfrågor. Som oppositionsråd förväntades hen aktivt ta del i den politiska styrningen och inte minst vara med och representera kommunen i olika sammanhang. Här fanns det såle-

des en väl utvecklad samarbetskultur med de kommunikativa förtecken som beskrevs i det föregående kapitlet. I det sammanhanget karakteriseras demokratin således av *samarbete och delaktighet*.

Ett isolerat konkurrerande oppositionsråd

I mitt arbete med att sätta samman ett intervju-schema med ledarna i de studerade kommunerna, regionerna och landstingen var det väldigt tydligt att de här ledarna hade väldigt fulltecknade kalendrar. Men i en kommun kommunicerade oppositionsrådet att hen hade all tid i världen till att träffa mig – ”jag är ju oppositionsråd” påtalade hen. Hens kontor låg långt ifrån såväl styrelseordföranden som kommundirektören och det var tydligt att hen inte var delaktig i det dagliga ledningsarbetet.

Det verkade också finnas en stor brist på förtroende mellan flera av de ledande politikerna i kommunen – personkonflikterna och tjuvnypen verkade vara en del av vardagen. Oppositionsrådet var också öppet med att hens övergripande mål var att strategiskt underminera det existerande minoritetsstyret. Det här kunde bl.a. ske genom att hen hanterade frågor på ett sådant sätt att det förstärkte de sakpolitiska klyftorna mellan partierna i den styrande minoritetskoalitionen.

Oppositionsrådets strategi kan framstå som odemokratiskt, men i praktiken var det faktiskt det raka motsatta som motiverade hens konfliktorienterade strategi. Hen ansåg nämligen att det är viktigt för demokratin att medborgarna har tillgång till en tydlig och stark opposition. I det sammanhanget bedömde hen att det bara är de två största partierna som har de resurser och kunskaper som krävs för att mantla den för demokratin så viktiga oppositionsrollen.

Det här oppositionsrådet var visserligen inte främmande för att göra upp med det andra stora partiet i vissa enskilda frågor som låg i både kommunens och sitt eget partis intresse. Men eftersom demokratin har ett långsiktigt behov av att ett av partierna är i opposition är det, utifrån den här politikerns perspektiv, naturligt för båda partierna att ha som övergripande mål att förpassa det andra partiet till en oppositionsställning. För att få genomslag för sin egen politik bör man således själv försöka att komma till makten snarare än att samarbeta med det parti som formellt sitter vid makten. Den här versionen av demokrati karakteriseras således av *konkurrens och konflikt*.

Oppositionspolitikern i exemplet ovan var en av några få intervjuade ledarna som generellt avrådde från minoritetsstyren. Detta berodde i första hand inte på att hen trodde att de politiska besluten och den politiska styrningen blir sämre med minoritetsstyren. Hen ansåg istället att demokratin fungerar bättre när väljarna kan välja mellan och utkräva ansvar från tydliga politiska alternativ. Hen var därför heller ingen större anhängare av breda blocköverskridande majoritetsstyren eftersom även den sortens konstellationer tenderar att göra det svårare för medborgarna att välja mellan samt kräva ansvar från tydliga politiska alternativ.

Flertalet av de intervjuade politiska ledarna i de två studerade regionerna och landstingen var på ett liknande sätt skeptiska till minoritetsstyren. En av dem uttryckte det så här:

”För att demokratin ska fungera långsiktigt så måste det finnas ett val för väljarna. Vår affärsidé är därför att inte vara överens – det är inte vår uppgift att vara överens. Dessutom blir besluten på ett övergripande plan bättre av att det finns en opposition som ständigt ifrågasätter de beslutsförslag som de styrande politikerna lägger fram”.

Minoritetsstyren genererar ofta samarbete

Minoritetsstyren måste inte nödvändigtvis innebära bredare samarbete och delaktighet på bekostnad av konkurrens och tydliga politiska skiljelinjer. I det stora flertalet av de studerade fallen har dock det politiska beslutsfattandet och den politiska styrningen utvecklats i just den riktningen – man har valt att hantera minoritetsituationen med ett brett diskussionsbaserat samarbete över de traditionella blockgränserna. I några fall har man t.o.m. specifikt eftersträvat ett minoritetsstyre bl.a. för att man upplevde att den formen av politiskt beslutsfattande understödjer mer kommunikativa och kreativa beslutsprocesser. Som det har framgått ovan kan dock den sortens breda politiska samarbeten även få negativa demokratiska konsekvenser.

Medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande

Den representativa demokratin, vilken utgör grunden för det politiska beslutsfattandet i kommuner, regioner och landsting, avser att ge medborgarna möjligheter att påverka vilka som fattar de politiska besluten. I de allmänna valen gör medborgarna en bedömning av vilket parti och vilka personer som bäst representerar dem i det politiska beslutsfattandet.²⁷ Nedan följer en förenklad övergripande beskrivning av *hur* och framförallt *när* de politiska besluten fattas i relation till majoritets- eller minoritetsstyren samt vilka konsekvenser det får för medborgarnas möjligheter att i val påverka och utkräva ansvar. De beskrivningarna sammanfattas dessutom i figur 1.

Politiskt beslutsfattande med ett majoritetsparti

Ur ett teoretiskt perspektiv finns den tydligaste formen av medborgerlig påverkan och framförallt ansvarsutkrävande i kommuner, regioner och landsting som styrs av ett majoritetsparti. Väljarna röstar på det parti som de tycker bäst avspeglar sina egna politiska preferenser, bl.a. baserat på de utfästelser partierna gjort innan valet. I den här teoretiska modellen avgörs följaktligen mycket av politiken innan valen när partiet bestämmer sig för vilken politik man ska gå till val på. När partiet kommer till makten tas beslut på partiets interna möten om att genomföra det som partiet tidigare sagt att man ska göra – de faktiska fullmäktigebesluten blir således relativt förutsägbara.²⁸

Då är således varken de andra partierna eller de ledande tjänstemännen speciellt inblandade i de reella beslutsprocesserna. Det styrande partiet driver ofta igenom sina förslag i de formella beslutsförsamlingarna utan att ta intryck av det som kommuniceras från andra partier. Ledarna för de andra politiska partierna får istället nöja sig med att lägga fram andra förslag som i stort sett alltid röstras

²⁷ Se t.ex. Erlingsson 2008.

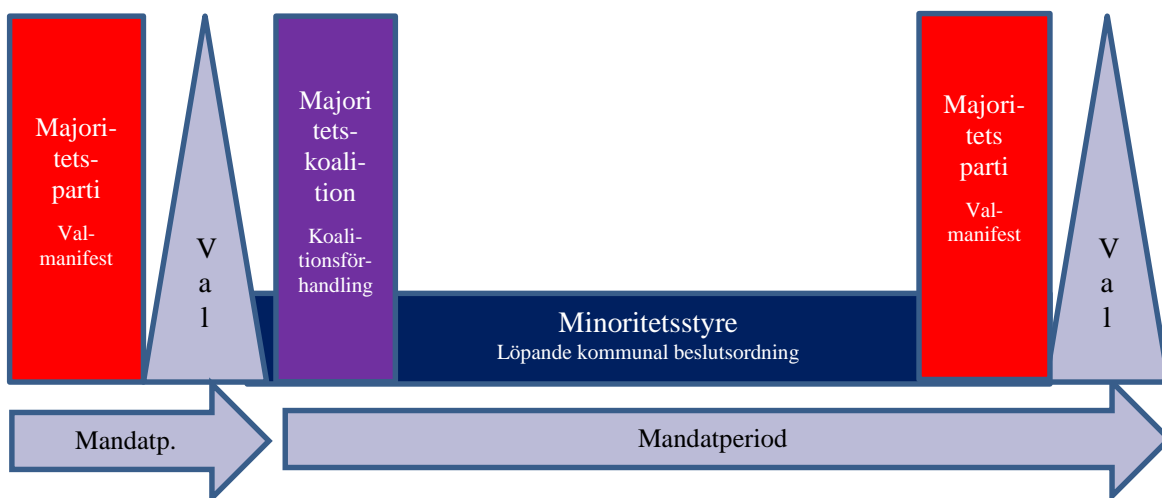
²⁸ Forskning pekar dessutom på att de svenska partierna ofta genomför sina vallöften (Naurin, 2009).

ner i de formella omröstningarna. Vid nästa val har väljarna möjlighet att rösta på samma eller ett annat parti baserat på vad det styrande partiet har gjort under den gångna mandatperioden och vad de olika partierna säger sig vilja göra under den kommande mandatperioden.

Politiskt beslutsfattande med en majoritetskoalition

En annan form av politisk styrning och beslutsfattande är när två eller fler partier styr i en koalition. Då börjar makten över de politiska besluten delvis att förflyttas från de enskilda lokala partiorganisationerna till några få ledare för de politiska partierna. I praktiken gör de politiska ledarna ofta upp om inriktningen på den politik som ska genomföras direkt efter valet. I processen med att bilda en styrande koalition med påföljande politiska plattform bestäms inriktningen på det politiska beslutsfattandet för hela mandatperioden. Alla ledande politiker får dock inte mer makt. Makten koncentreras istället till några få politiska ledare som förhandlar direkt efter valet. Efter valet är det nu svårare för medborgarna att veta vilket parti det är som är ansvarigt för den förda politiken.

Figur 1: Tidpunkt under mandatperiod när den övergripande politiken fastställs



Politiskt beslutsfattande med ett minoritetsstyre

I figur 1 framgår det att med minoritetsstyrena går man hela vägen från att politiken i realiteten bestäms av partierna i processer utanför den formella organisationen *innan eller direkt efter valen*, till att politiken bestäms i processer inom kommunernas, regionernas och landstingens ramar *kontinuerligt under hela mandatperioden*. Eftersom det eller de styrande partierna nu inte har egen majoritet kan de inte på egen hand styra vilka beslut som ska fattas. Istället blir beslutsagendan mer flytande bl.a. beroende på vad oppositionspartierna anser samt vad som händer i omvärlden. De styrande partierna har således inte samma kontroll över den politiska agendan – de faktiska besluten blir inte lika förutsägbara.

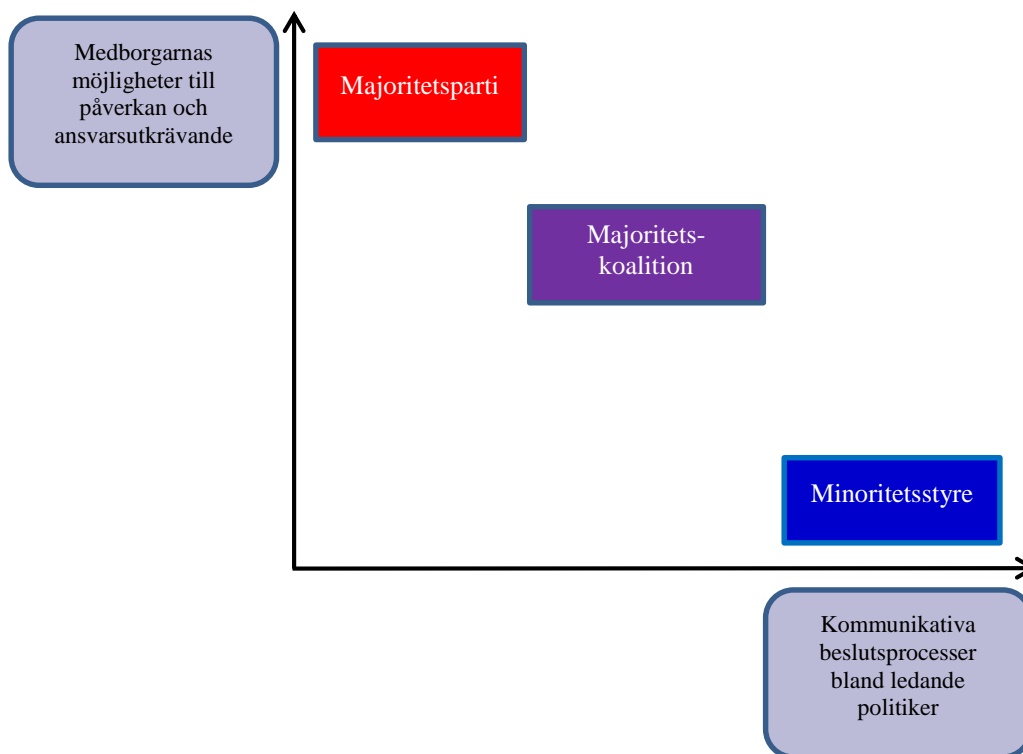
En sådan förändring innebär att fler personer och partier får möjlighet att delta och bidra med idéer och kunskap till de diskussioner som leder fram till enskilda beslut. Utöver ledarna för de politiska partierna som formellt står utanför minoritetsstyret kan processen med att identifiera brett förankrade beslutsförslag även ge ett större utrymme för t.ex. högre tjänstemän att tillföra sina kunskaper till det politiska beslutsfattandet. Med en sådan ordning blir det emellertid inte bara svårare för väljarna att påverka och framförallt utkräva ansvar – medlemmarna i partiorganisationerna kommer också ännu längre ifrån det politiska beslutsfattandet. Det politiska beslutsfattandet utgår således inte lika tydligt ifrån de vallöften som väljarna tog ställning till under valdagen – det är inte nödvändigtvis de populäraste färdigformulerade förslagen på valdagen som blir till politiska beslut. Istället identifieras beslutsförslagen alltmer genom kontinuerliga diskussioner mellan de politiska ledarna under hela mandatperioden.

Ju fler parter och framförallt politiska partier som är med och påverkar besluten, desto svårare blir det för medborgarna att i val påverka hur de framtida besluten ska se ut samt utkräva ansvar för de beslut som tidigare har fattats.

Inget självklart ideal

Ovanstående exempel på beslutsfattande under majoritets- och minoritetsstyren antyder att de kommunikativa beslutsprocesserna inte bara spelar roll för innehållet i besluten utan också när och hur besluten fattas. Det här påverkar i sin tur medborgarnas möjligheter att påverka och utkräva ansvar för de beslut som fattas. Styrelseordföranden i en av de studerade kommunerna framhävde visserligen att medborgarnas förväntningar på politisk handlingskraft ofta styr deras val i valbåset. ”Människor därute bryr sig inte om vem man röstar på, bara det händer något. Om det inte händer något vill de ha något annat.” Den här bilden kommunicerades av flera politiker i studien – att väljarna i första hand vill se att det händer något, sen spelar det inte någon större roll vilken politiskt beteckning det är på de som styr. Politikernas främsta uppgift i det sammanhanget är att visa kreativitet och handlingskraft, vilket minoritetsstyrena samarbetsinriktade beslutsprocesser inte sällan verkar ha bidragit till.

Figur 3: Kommunikativa beslutsprocesser och medborgerlig påverkan/ansvarsutkrävande i politiken



Oavsett vilken inriktning medborgarna vill ha på den lokala demokratin så är det ändå svårt att bortse ifrån att de kommunikativa beslutsprocesserna gör det svårare för väljarna att styra politiken i en specifik förutbestämd riktning – de har inte samma kontroll över slutresultaten i de politiska beslutsprocesserna. I figur 2 illustreras hur medborgarnas möjligheter att påverka politiken samt utkräva ansvar för specifika beslut är störst när ett parti har en egen majoritet och styr på egen hand. Teoretiskt sett är möjligheterna till påverkan och ansvarsutkrävande minst i ett minoritetsstyre eftersom det där är svårare att identifiera vilken person eller vilket parti som är ansvariga för de fattade besluten. Ju fler parter och framförallt politiska partier som är med och påverkar besluten, desto svårare blir det för medborgarna att i val påverka hur de framtida besluten ska se ut samt utkräva ansvar för de beslut som tidigare har fattats.

Minoritetsstyren som bygger på breda samförståndslösningar riskerar därför att förstärka de problem flera statsvetare associerar med s.k. kommunal kvasiparlamentarism.²⁹ Till skillnad från den nationella regeringen finns alla större partier, dvs. även oppositionspartier, representerade i kommunstyrelser och har där formellt sett ett kollektivt ansvar för de fattade besluten. Det här kan försvåra för väljarna att identifiera vem som har det politiska ansvaret. Enkätstudier på fullmäktigeledamöter visar dock att en stor majoritet av politikerna inte vill göra

²⁹ Se t.ex. Bergman 1999, Bäck 2003 samt Erlingsson och Wänström 2014

ansvarsfördelningen tydligare genom om att endast ha företrädare för de styrande partierna representerade i styrelserna.³⁰ Det resultatet ligger också i linje med den tilltro till och strävan efter breda samarbeten som många företrädare i den här studien gav uttryck för.

Problemet var nämligen inte att det var svårt att komma överens – problemet var snarare att det var för lätt att komma överens.

Lättare att samarbeta än att konkurrera?

Styrelseordföranden i en av de studerade kommunerna (kommun C) vittnade om hur konstruktivt, kreativt och därmed även roligt minoritetsstyret hade varit. Hen var samtidigt orolig för baksidan av samma diskussionsvänliga, produktiva och kreativa informella beslutsprocesser. Problemet var nämligen inte att det var svårt att komma överens – problemet var snarare att det var för lätt att komma överens.

”Vi har stått inför många utmaningar med att anpassa våra utgifter till de högst begränsade inkomsterna – i en liten krympande kommun så handlar politik mycket om att spara och effektivisera. Dels för att behålla en balans mellan intäkter och utgifter, dels för att överhuvudtaget någon gång ha möjlighet att satsa på något. Vi har dock aldrig haft några problem med att diskutera fram bra gemensamma lösningar på våra sparutmaningar.

När vi t.ex. skulle fatta beslut om att lägga ner en lite byskola var alla ledande politiker för de traditionella partierna överens om att det var det bästa beslutet. Det blev naturligtvis protester på den berörda orten och flera av de protesterande åkte till fullmäktigemötet med förhoppningar om att det skulle bli en debatt i frågan innan beslutet formellt fattades. Det blev emellertid ingen debatt. Efter våra tidigare diskussioner var ju alla ledande politiker överens och framförallt övertygade om att det var helt rätt att lägga ner skolan. Det fanns därför inget motförslag varvid frågan formellt avgjordes på några få minuter under fullmäktigemötet”

Många kommunpolitiker i Sverige skulle förmodligen vara väldigt nöjda med en så stark uppslutning i fullmäktige bakom ett skolnedläggningsbeslut,³¹ men styrelseordföranden i kommun C upplevde att det här inte var bra för demokratin på lång sikt. Vem stod på de upprörda orsbornas sida? Vem skulle de rösta på i nästa val om de eftersökte ett alternativ till de politiker som nu varit med och diskuterat, utformat och i enighet tagit beslut i en rad frågor?

³⁰ Karlsson & Giljam 2014. I den studien framgick det att år 2012 var det 12 procent av de tillfrågade politikerna som ville se ordning där endast företrädarna för de styrande partierna ingår i kommunstyrelsen. Den andelen hade minskat med 4 procentenheter sedan 2008.

³¹ Wänström (2013b samt 2015) beskriver den politiska hanteringen av flera skolnedläggningsprocesser där hela eller delar av oppositionen tydligt motsatte styrets beslut om att lägga ner en eller flera skolor.

Blir partiet som står utanför diskussionerna den tydligaste oppositionen?

Det fanns ett parti som inte fick vara med i de diskussioner där de ledande politikerna tillsammans identifierade och blev överens om de ”bästa” besluten. Styrelseordföranden i kommun C upplevde att det var väldigt svårt att ta med SD i diskussionsgemenskapen bl.a. till följd av flera plumpa utspel om invandrare som företrädarna för SD gjort i lokalmedia. Hen kände helt enkelt inget förtroende för dem som politiker. Utan förtroende blir det, som många i den här studien har redogjort för, svårt att föra konstruktiva diskussioner i syfte att identifiera gemensamma lösningar.

En tidigare svensk forskningsstudie baserad på en surveyundersökning pekar också på att efterfrågan på ytterkantpartier (specifikt SD) ökar när skillnaderna mellan de traditionella politiska partierna minskar.³² Som det framgår i tabell 3 finns det emellertid inget stöd för att de breda politiska samarbetena eller utslutande av SD från diskussionerna bidrog till fler SD-röster i valet 2014 i vare sig i kommun C eller i övriga fem kommuner med breda politiska samarbeten. SD gick visserligen fram betydligt mer i de sex samarbetskommunerna än i de två konfliktkommunerna samt genomsnittet för alla 290 kommuner. Hela den skillnaden försvinner dock om man kontrollerar för samma förändringar för SD i valet till riksdagen i respektive kommun.³³

Tabell 3: Förändring i SD väljarstöd i valen till kommunfullmäktige 2010 och 2014

| | Förändring i SD väljarstöd i val till kommunfullmäktige 2010-2014 (procentenheter) | Förändring i SD väljarstöd i val till riksdag 2010-2014 (procentenheter) i samma kommuner | Förändring i SD väljarstöd i val till kommunfullmäktige 2010-2014 (procentenheter) kontrollerat för val till riksdag i samma kommuner |
|---|--|---|---|
| Kommun C | +9,77 | +12,99 | -3,22 |
| Genomsnitt i sex kommuner med brett samarbete | +6,13 | +8,97 | -2,84 |
| Genomsnitt i två kommuner med konflikt | +3,28 | +6,82 | -3,54 |
| Genomsnitt i Sveriges alla 290 kommuner | +4,42 | +7,16 | -2,74 |

Förändringarna i SD:s väljarstöd i de studerade minoritetskommunerna i den här studien verkar således till allra största delen vara ett resultat av nationella tendenser snarare än t.ex. hur mycket de andra partierna samarbetade i kommunen. Det finns ändå anledning för politiker att reflektera över hur man vill att den lokala demokratin idealt bör fungera.

³² Loxbo 2014.

³³ De två landstingen i studien är inte med i den här statistiken.

Här är det också viktigt att ha i åtanke att de åtta kommunerna i studien inte behöver vara representativa för alla kommuner i Sverige. Framförallt finns det många andra faktorer som kan påverka förändringar i valresultat. När det gäller SD:s valresultat visar t.ex. en tidigare studie att aktiviteten i den lokala partiorganisationen är en viktig faktor (Erlingsson, Loxbo & Öhrvall 2012).

Behovet av politiska skiljelinjer

Det var således inte självklart hos alla intervjuade att ett minoritetsstyre bör fungera enligt den diskussionsvänliga kommunikativa modell som beskrevs i kapitel 3. Många ansåg att den modellen kunde ha positiva effekter på den politiska styrningen och beslutsfattandet, samtidigt som en del var bekymrade över de långsiktiga demokratiska effekterna av samma modell. Utöver de fyra frågor som presenterades i kapitel 3 tillkommer därmed en femte fråga att reflektera över:

1. *Är alla överens om eller åtminstone accepterar att ett minoritetsstyre lett av ett specifikt parti är den bästa lösningen under det rådande parlamentariska läget?*
2. *Har ledarna för de ledande politiska partierna lätt för att samarbeta med varandra?*
3. *Har ledarna för ledande politiska partierna ett starkt mandat/förtroende från sina partigrupper?*
4. *Finns det en tradition och kultur av samarbete över parti- och blockgränserna?*
5. ***Finns det ett generellt behov av svagare eller starkare politiska skiljelinjer?***

Svaret på den sista frågan är naturligtvis till stora delar avhängt varje individs enskilda normativa grundsyn på hur den lokala demokratin bör fungera? Skulle frågan ställas till de högsta tjänstemännen är det troligt att svaret i många fall skulle bli att det finns ett behov av mer samarbete och samförstånd för att skapa långsiktig stabilitet kring de beslut som fattas. Medborgarna själva är inte tillfrågade i den här studien men det finns exempel på nya lokala partier som bildats med hänvisning till att det är för mycket ”käbbel” i den lokala politiken och att politikerna inte samarbetar tillräckligt mycket för att uppnå det som beskrivs som ”kommunens bästa”. I valet 2014 fick t.ex. ett nystartat parti i Vadstena 26,18 procent av rösterna i valet till kommunfullmäktige. Partiet kallade sig ”Konsensus – För Vadstenas bästa” och ville ”bygga nya bryggor mellan partierna och skapa samförstånd.”

Behovet av politiskt samarbete kan variera över tid

Behovet av samarbete varierar sannolikt stort mellan men också över tid inom en och samma kommun, region eller landsting. Det finns t.ex. kommuner där politiska konflikter har resulterat i politisk handlingsförlamning med påföljande ekonomiska problem och där det därför funnits ett behov av bred politisk samling för att handlingskraftigt få kommunen på fötter igen.³⁴ Samtidigt finns det säkerligen kommuner där det finns ett behov av att tydliggöra de politiska skiljelinjerna för att på så sätt vitalisera den lokala demokratin. Hur behoven av mer eller mindre politiskt samarbete ser ut i en kommun, region eller landsting är således ytterligare en aspekt att ta hänsyn till när man står i valet eller kvalet om man ska forma ett minoritets- eller majoritetsstyre.

³⁴ Jonsson & Jonsson 2011 samt Brorström & Siverbo 2008.

Referenser

- Bengtsson, U. (2013) *Stora investeringar i mindre kommuner – Scope, Scale och Stage Construction som strategier*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Bergman, T. (1999) Varför införs inte kommunal parlamentarism? *Statsvetenskaplig tidskrift* 102(2), 182-199.
- Brorström, B. & Siverbo, S. (2004) Skattechöjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet. *Kommunal ekonomi och politik*, 8 (4): 25-37.
- Brorström, B. & Siverbo, S. (2008) Perspektiv på framgångsrika kommuner, Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik. Borås: Högskolan i Borås och Kommunforsknings i Västsverige.
- Brunsson, N. (2002) Politisering och företagisering. I Lind, R., Ivarsson, Westberg, A., (red) *Ledning av företag och förvaltningar – förutsättningar, former och förnyelse*. Stockholm: SNS förlag.
- 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.
- Dagens samhälle* (2014) Snabb ökning av politiska vildar, 2014-02-27 s. 2-3.
- Erlingsson, G. (2008) *Partier i kommunpolitiken – en kunskapsöversikt om partier, makt och legitimitet*. Stockholm: SKL.
- Erlingsson, G., Loxbo, K. & Öhrvall, R. (2012) "Anti-immigrant Parties, Local Presence and Electoral Success." *I Local Government Studies* 38(6), s. 817-839.
- Erlingsson, G. & Wänström, J. (2014) *Politik och förvaltning i svenska kommuner*, Lund: Studentlitteratur.
- Fjertorp, J. (2010) *Investeringar i kommunal infrastruktur: förutsättningar för en målfokuserad verksamhet*. Lund: Lunds universitet.
- 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.
- Habermas, J. (1996) *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- Jacobsen, D.-I. (2013) *Organisationsförändringar och förändringsledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Jonsson, L. (2003) *Kommunstyrelseordförande: kommunledare med politisk förankring*. Nora: Nya Doxa.
- Jonsson, L. & Jonsson, R. (2011) *Roterande kommunchefskap – idéer bakom en chefskonstruktion*. Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet, Rapport 3.
- Karlsson, David (2014) *Att forma politiska majoriteter – lärdomar från kommunerna*. Nedladdat i oktober 2014 från <http://debatt.rj.se/?p=291>

- 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: Santérus 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: Santérus Förlag.
- Lantto, J. (2005) *Konflikt eller samförstånd. Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Loxbo, K. (2014) "Voters' perception of Policy Convergence and the Short-term Opportunities of Anti-immigrant Parties: Examples from Sweden." I *Scandinavian Political Studies* 37(3), s. 239-262.
- Naurin, E. (2009) *Promising Democracy: Parties, Citizens and Election Promises*. Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Premfors, R. & Roth, K. (2004) En demokratisyn och ett forskningsfält. I R. Premfors & K. Roth, *Deliberativ demokrati*, Lund: Studentlitteratur.
- Sanne, M. (2001) *Att se till helheten. Svenska kommunpolitiker och det demokratiska uppdraget*. Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Sjöstrand, S.-E. & Tystrup, M. (1999) Synlig och osynlig företagsledning. I S.-E. Sjöstrand, J. Sandberg & M. Tyrstrup (red.) *Osynlig företagsledning*. Lund: Studentlitteratur, s. 9-38.
- Solevid, M. (2014) *Det lokala parlamentariska läget*. Nedladdat i november 2014 från : <http://politologerna.wordpress.com/2014/11/13/det-lokala-parlamentariska-laget/>
- Wiklund, H. (2002) *Arenas for Democratic Deliberation. Decision-Making in an Infrastructure Project in Sweden*. Jönköping: JIBS Dissertation Series.
- Wänström, J. (2013a) *Stabil utveckling. Samförstånd kring nya snarare än gamla idéer, Rapport 14*, Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet.
- Wänström, J. (2013b) *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 skolorganisationer*. Göteborg: Det Nationella kommunforskningsprogrammet Rapport 26.
- Åberg, M, 1998, *Samförståndets tid – Konflikt, samarbete och nätverk i svensk lokalpolitik*. Falun: Historiska media.

Minoritetsstyren i kommuner, regioner och landsting

Att styra och leda i minoritet– ledande politikernas och tjänstemäns erfarenheter och lärdomar

Vi har ett nytt politiskt landskap efter valet 2014. Under mandatperioden ska 92 kommuner och 7 landstingen styras i minoritet. Både minoritetsstyren och blocköverskridande styren har fördubblats sen förra valet. Efter valet i höstas bedömde vi att vi behövde lära mer om hur det är att styra och leda under minoritetsbetingelser.

Studien bygger på erfarenheter både från toppolitiker och chefstjänstemän som verkat i kommuner, regioner och landsting med minoritetsstyre under förra mandatperioden. Sammantaget har intervjuer genomförts med kommun-, region- och landstingsstyrelseordföranden, oppositionsråd och med kommun-, region- och landstingsdirektören i åtta kommuner, en region och ett landsting.

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

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015
ISBN 978-91-7585-259-1
Text: Johan Wänström, Fil. Dr CKS

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN 978-91-7585-259-1