

Kommunal ekonomi och politiskt samarbete

Sven Siverbo
Tobias Johansson

KFi-rapport nr 77

ISBN 91-975799-4-7

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2005

KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg

tfn 031-773 5900
fax 031-773 5909

E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

1. SAMARBETSDEMOKRATI, MAJORITETSDEMOKRATI OCH EKONOMISK UTVECKLING	1
Problemformulering	1
Forskningsfråga, studiens avsikt och disposition	3
2. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMARBETE OCH DESS BETYDELSE FÖR EKONOMIN	5
Effekter	6
Diskussion	7
3. FÖRDJUPAD ANALYS I TRE KOMMUNGRUPPER	8
Effektivt antal partier	8
Konfliktmarkeringar i kommunstyrelserna	9
Uppfattningar om samarbetet	11
Avslutning och nystart	12
4. EN BERÄTTELSE OM VARJE KOMMUN	13
Borås	13
Haninge	13
Kristianstad	14
Upplands Väsby	14
Kommunerna med god ekonomi - summering	15
Lindesberg	16
Lysekil	16
Ockelbo	17
Sundsvall	17
Vännäs	18
Kommunerna med svag ekonomi - summering	18
Askersund	19
Köping	19
Malung	19
Mjölby	20
Surahammar	20
Vändarkommunerna - summering	21
5. SLUTSATSER	23
När politiskt samarbete är av underordnad betydelse	23
När politiskt samarbete är av betydelse för ekonomin	23
När politiskt samarbete är ett problem	24
Åter till hypoteserna och ett resonemang om handlingskraft	24
6. REFERENSER	26

1. SAMARBETSDEMOKRATI, MAJORITETSDEMOKRATI OCH EKONOMISK UTVECKLING

Det är bra med samarbete! Det är ett budord som har mejslats in i sten de senaste decennierna. Samhällen och organisationer som kännetecknas av samarbete går det bra för. Denna tro på samarbete har manifesterats i ett ökat intresse för att undersöka hur samarbete kan underlättas. Det gäller både politiskt samarbete, samarbete på marknader och samarbete mellan människor i allmänhet. Betydelsefulla forskare inom de samhällsvetenskapliga disciplinerna har försökt förklara under vilka betingelser samarbete uppstår.

Till exempel visar ekonomhistorikern och nobelpristagaren Douglass North i boken *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* att ekonomisk utveckling är tätt sammankopplat med välutvecklat samarbete. North finner att samarbete utvecklas om det finns tydliga och trovärdiga formella och informella spelregler för samarbete (North 1990). Besläktade slutsatser drar statsvetaren Robert Putnam i boken *Making Democracy Work* där han redovisar att ekonomiska skillnader kan förklaras av att tilltron till samarbete är större i vissa regioner än i andra eftersom ett förtroende (socialt kapital) har etablerats (Putnam 1993). Liknande slutsatser om samarbetets betydelse för att åstadkomma ett bra gemensamt resultat dras av statsvetarna Robert Axelrod (1984) i boken *The Evolution of Cooperation* och Elinor Ostrom (1990) i den moderna klassikern *Governing the Commons*. Axelrod visar understödd av spelteoretiska experiment kring det så kallade fångarnas dilemma att aktörer som samarbetar, når bäst resultat i längden. Ostrom visar att en etablerad samsarbetsanda hos en grupp aktörer, under vissa betingelser, förhindrar överutnyttjande av gemensamma tillgångar.

De ovan refererade forskarna betonar kopplingen mellan positiv utveckling (i flera fall avses någon form av ekonomisk utveckling) och samarbete. Vad som enkelt uttryckt förenar dem är observationen att samarbete förutsätter tydliga formella och/eller informella spelregler. Om man får tro North, Putnam, Axelrod och Ostrom når man längst med samarbete. Därför bör samarbete befästas och vidareutvecklas och sammanhanget verkar inte spela någon större roll.

Till denna kör av samarbetets lovsjungare säljar sig vissa, men långt ifrån alla, debattörer och forskare som har intresserat sig för politiska or-

ganisationer. De utsträcker samsarbetsidealet till att omfatta demokratins utövande och menar att samarbete mellan de politiska partierna medför att en större del av medborgarnas åsikter och intressen avspeglas i beslut och handlingar, vilket inte minst innebär att minoriteter ges inflytande. Statsvetaren Arend Lijphart har i uppmärksam forskning kommit fram till att samsarbetsdemokratier når bättre resultat avseende vissa demokratirelaterade aktiviteter och att de hanterar ekonomiska angelägenheter på ett bättre sätt än konfliktorienterade politiska system – i vart fall inte sämre (Lijphart, 1999).

Mot den uppfattningen har andra debattörer och forskare rest invändningar och istället förespråkat majoritetsdemokrati, det vill säga konfliktorienterade politiska system. En av dem är Leif Lewin (2002) som pekar på att det är långt ifrån tillräckligt att demokratiska institutioner ger ekonomisk och verksamhetsmässig effektivitet, om de nu gör det. Enligt Lewin måste det vara möjligt för väljarna att utkräva politiskt ansvar. Demokratins grundvärde är inte att skapa effektivitet utan att skapa politisk jämlikhet. Legitimiteten hos politiska organisationer ligger i tydligt redovisade åsiktsskillnader och politisk kamp. Politiska organisationer kan inte enbart legitimera sig med vad de åstadkommer utan måste även väga in vad som sker (eller inte sker) i den demokratiska processen.

Problemformulering

I den svenska politiken finns en oskariansk tradition av samsarbetsdemokrati (Lewin 2002). Innebörden är att de politiska partierna gärna söker brett förankrade lösningar, i synnerhet när det gäller viktiga långsiktiga frågor och i krissituationer. Men även i vardagspolitiken finns det en vida spridd föreställning om att samförstånds lösningar är det bästa och att det är olyckligt när det "går politik" i ärenden. Ett tydligt exempel på den svenska samsarbetsdemokratin är den kommunala politiken. Det manifesteras både i kommunsektorns formella och informella institutioner. Kommunallagen stadgar att kommunernas regeringar, det vill säga kommunstyrelserna, tillsätts proportionellt mot sammansättningen i kommunfullmäktige, vilket populärt uttryckt medför att kommunerna får permanenta sam-

lingsregeringar. Vidare talas det i många kommuner om speciella andor (exempelvis Göteborgsandan) vars innebörd är att kommunpolitikerna lägger partiideologierna åt sidan och samarbetar för deras kommunmedborgares bästa. Det finns också en allmänt spridd uppfattning om att en klar merpart av de frågor som hanteras av kommuner är opolitiska (Karlsson 2003).

Vissa forskare hävdar dessutom att en del av de (frivilliga) reformer som genomförts inom kommunsektorn under slutet av 1980-talet och 1990-talet och som går under samlingsbeteckningen New Public Management (NPM) har förstärkt den samarbetsorienterade inställningen i kommunerna eftersom de nya reformerna inte tycks vara förenliga med ”intressekamp, konfliktlösning och konflikthantering” (Bäck 2000, sidan 197). Kommuner som varit innovativa under 1990-talet och försökt förnya de demokratiska arbetsformerna har velat tona ner partikonkurrensen, partikonflikterna och politikernas roll som partiföreträdare.

Mot denna bild av samarbetsdemokrati i kommunsektorn står åtminstone tre observationer. Den ena är en ökad framväxt av partipolitisering av kommunerna (Bäck 2000). Långsamt men bestämt har de politiska institutionerna inom kommunsektorn förändrats sedan början av 1900-talet. Under 1900-talets första hälft fick allt fler kommuner fullmäktigeförsamlingar, vilket var en förutsättning för partipolitik i dagens mening. Det stora genombrottet kom i samband med de båda kommunsammanslagningensreformerna, varav den senare var genomförd några år in på 1970-talet. Fullmäktigeförsamlingarna i kombination med större kommuner utgjorde grogrund för fler inslag av partipolitik. Alla de tecken som visar sig i form av ökad partipolitisering behöver emellertid inte tolkas som att den kommunala samarbetsdemokratin är under upplösning. En del av den ökande partipolitiseringsen består av att de enskilda politikerna är mer styrda av partilinjen i olika frågor (Bäck 2000), vilket i sig inte begränsar partiernas möjligheter att samarbeta.

Den andra observationen som kan utgöra en motbild till bilden av samarbetsdemokrati inom kommunsektorn är genomslaget för kvasiparlamentarismen (Bäck 2000). De politiska strömningarna under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet i kombination med partiernas starka ställning förde med sig krav på att kommunernas

modell med samlingsregeringar skulle avvecklas till förmån för ett parlamentariskt system där majoriteten bildade kommunstyrelse (se även Røiseland 2003). Kraven medförde inga formella förändringar men en ny praxis bredde ut sig i kommunerna som innebar att majoriteten tillsatte ordförande i samtliga nämnder och styrelser, vilket inte var fallet tidigare. Det är denna praxis med majoritetens politiker i de ledande politiska befattningarna som Bäck benämner kvasiparlamentarism.

Den tredje observationen är att NPM – tvärt emot vad som hävdades ovan – har haft en inverkan på kommunalpolitiken som ökat inslagen av majoritetsdemokrati (Lantto 2004). Anledningen är bland annat de ökade inslagen av målstyrning vilket drivit fram tydligare åsiktsskillnader mellan partierna. Lantto finner det emellertid för troligt att det även finns andra omgivningsbetingelser som driver fram majoritetsdemokratiska arbetssätt i kommunalpolitiken. En sådan betingelse som han lyfter fram är ekonomisk stress. Liknande slutsatser drar Wörlund (1999) som menar att ekonomiska problem kan utgöra grogrund för lokala partier, vilket i sin tur kan minska samarbetsorienteringen inom politiken.

En minst lika intressant fråga som om ekonomiska förhållanden kan påverka de politiska arbetsformerna, är frågan om de politiska arbetsformernas inverkan på ekonomin. Inte minst eftersom den kommunala sektorns ekonomiska situation är bekymmersam och – med några få år av återhämtning – egentligen har varit så ända sedan början av 1990-talet. Även om det primära målet för demokratins utövande i kommuner knappast är ekonomisk balans är det intressant att klargöra vilken betydelse politiskt samarbete har för den ekonomiska utvecklingen.

Forskningsfronten när det gäller sambandet mellan politiskt samarbete och ekonomisk utveckling är inte särskilt långt framme men några genomförda fall- och enkätstudier av kommuner ger vissa indikationer. I en studie där kommuner med ekonomiska problem (fattiga) jämfördes med ekonomiskt stabila kommuner (rika) framkom att det politiska samarbetet oftare var mer välutvecklat i de ekonomiskt stabila kommunerna (Brorström och Siverbo 2002a). Det föreföll gälla såväl inom fullmäktige, styrelse och nämnder som mellan styrelse och nämnder. Vad stu-

dien inte gav svar på var i vilken riktning kausalförhållandet gick. Det kunde inte klarläggas om det var politisk samarbetsanda som var orsaken till god ekonomi eller om det var god ekonomi som var orsaken till gott samarbete. Av andra studier har framgått att ett större politiskt samarbete medverkade till att vissa kommuner lyckades vända en bekymmersam ekonomisk utveckling (Brorström och Siverbo 2002b, Siverbo 2004b). Den förklaring som lanserades var att politiska majoriteter kan tveka inför att ta hela ansvaret för kontroversiella och impopulära beslut som syftar till att åstadkomma besparingar. Under sådana betingelser kan det vara nödvändigt att oppositionen ställer sig bakom besluten för att skapa handlingskraft. Därigenom slipper majoriteten att ensam ta de politiska konsekvenserna av de impopulära besluten. Baserat på de ovan refererade studierna kan en hypotes om att det finns en koppling mellan politiskt samarbete och en gynnsam ekonomisk situation ställas upp.

Andra studier, som emellertid inte är empiriska, pekar dock i motsatt riktning, det vill säga att samarbetsdemokrati kan försvåra ekonomiskt ansvarstagande medan majoritetsdemokrati kan underlätta. Denna hypotes baseras på Nils Brunssons (1989) resonemang om skillnader mellan handlingsorganisationer och avspeglade organisationer. Lägre grad av samarbetsdemokrati kan tolkas som att kommunerna i praktiken i mindre utsträckning blir en avspeglad organisation och större utsträckning blir en handlingsorganisation (se Brunsson 1989). Handlingsorganisationer är effektiva när det gäller beslut och genomförande men de blir gärna insiktströga, vilket gör att de har svårt att anpassa sig till förändrade omständigheter. En handlingsorganisation med fokus inställt på att förbättra den ekonomiska situationen är förmodligen effektiv i att bekämpa ekonomiska problem. När majoriteten i styrelsen inte längre tar hänsyn till minoritetens synpunkter blir det enklare att vidta åtgärder. Men om majoriteten inriktar sig på någonting annat än besparingar kan det ur ekonomisk synvinkel vara bekymmersamt. Slutledningen blir att mindre samarbete i styrelsen är gynnsamt ur ekonomisk synvinkel om den styrande majoriteten är inriktad på att hålla ordning på ekonomin och oppositionen inte är det. Den hypotes som reservationerna till trots ändå kan ställas

upp är att det finns en koppling mellan politisk konflikt (majoritetsdemokrati) och en gynnsam ekonomisk utveckling.

Det finns dock mängder av andra faktorer som påverkar ekonomisk utveckling inom kommunala organisationer och det är inte utrett hur stor betydelse politiskt samarbete har i förhållande till andra faktorer (Siverbo 2004a). Det kan till och med vara på det viset att politiskt samarbete är helt betydelselöst för kommuners ekonomiska utveckling. Det är ytterligare en hypotes som är värd att pröva.

Det finns alltså inte några tydliga svar när det gäller de politiska arbetsättens inverkan på den ekonomiska utvecklingen. Det finns observationer att politiskt samarbete är vanligt i ”rika” kommuner och att det är en förutsättning för att vända en ekonomisk kris men teoretiska resonemang ger vid handen att sådana slutsatser kan vara förhastade. Det behövs alltså mer forskning om sambandet.

Forskningsfråga, studiens avsikt och disposition

I den här studien anläggs ett ekonomiskt perspektiv på arbetsformerna i de politiska församlingarna. Forskningsfrågan är vilken betydelse politiskt samarbete har för den ekonomiska utvecklingen. Frågan ställs med vetskap om att god ekonomisk utveckling inte är det slutgiltiga målet för offentliga organisationer utan snarare utgör en av flera viktiga restriktioner. Implicit i frågan ligger ambitionen att undersöka vilken betydelse politiskt samarbete har för möjligheterna att skapa och vidmakthålla ekonomi i balans. Frågan motiveras av att utvecklingen i svenska kommuner till synes har gått i majoritetsdemokratisk riktning. Om samarbetsdemokratier är mer framgångsrika på att hantera ekonomin kan en sådan utveckling vara bekymmersam. Därmed inte sagt att studiens ambition är att utmynna i ett normativt ställningstagande för varken samarbets- eller konflikt demokrati. Ett sådant avgörande måste fällas med beaktande av fler aspekter än de ekonomiska – men när ett sådant avgörande ska fällas bör de ekonomiska aspekterna vägas in. Av den anledningen är det viktigt att utveckla kunskaperna om samarbets-

eller konfliktdemokratiernas ekonomiska inverkan.

I nästa avsnitt undersöks om den ekonomiska utvecklingen skiljer sig åt mellan kommunala samarbetsdemokratier och majoritetsdemokratier. I undersökningen – som omfattar alla Sveriges kommuner – används måttet Effektivt antal partier (EAP) som samarbetsmått. I avsnittet därefter undersöks det politiska samarbetet i tre kommungrupper vars ekonomiska utveckling skiljer sig åt. De mått som används är EAP, konfliktmarkeringar i kommunstyrelsen och kommunstyrelseordförandes bedömningar om samarbetet i kommunstyrelsen. EAP-måttet kompletteras således med andra mått. Anledningen är att det är viktigt att skilja mellan formella förutsättningar för samarbete och verkligt samarbete (Lantto 2004). Visserligen kan de formella förutsättningarna framma politiskt samarbete men det kan också vara resultatet av informella regler i form av organisationskultur (Lijphard 1998). I det näst sista avsnittet fördjupas beskrivningarna av kommunerna som ingår i de tre grupperna. Anledningen är att redovisa de stora skillnader som finns i politiskt samarbete bland kommuner som har likartad ekonomisk utveckling. I det sista avsnittet dras slutsatser om politiskt samarbets betydelse för den ekonomiska utvecklingen i kommuner.

2. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMARBETE OCH DESS BETYDELSE FÖR EKONOMIN

$$EAP = \frac{1}{\sum s_i^2}$$

I detta avsnitt analyseras huruvida en formell ram för politiskt beteende påverkar kommunernas möjlighet att nå en balanserad ekonomi. Det mått som används är det effektiva antalet partier i fullmäktige. Måttets innebörd och relevans för studien beskrivs nedan.

Arend Lijphart diskuterar i sin *Patterns of Democracy* i termer av samarbetsdemokratier och majoritetsdemokratier som två institutionella ytteligheter. Han använder sig av ett tiotal faktorer för att definiera huruvida länder vetter åt det ena eller andra hållet. En av de mest basala faktorerna har att göra med skillnaden mellan två- och flerpartisystem. Tydliga tvåpartisystem är typiska för majoritetsdemokratier medan flerpartisystem är typiska för samarbetsdemokratier. I fall där det finns ett eller två stora partier som konkurrerar om makten kan man anta att det politiska spelet blir mer konfliktfyllt och polariserat. I båda fallen kommer det att finnas ett tydligt styrande alternativ och en tydlig opposition. Om situationen istället karaktäriseras av ett flertal partier som är jämbördiga i inflytande skapas en situation som kräver samarbete, kanske även över de traditionella blockgränserna, för att få till stånd en styrande majoritet. Eventuellt bildas minoritetsregimer eller regimer med sårbar majoritet. Situationen tvingar fram samarbetslösningar och samarbete. Antalet partier och dess styrkerelationer påverkar således hur det politiska arbetet kommer att te sig.

Problemet utgörs av att fastställa hur många partier det finns i det lokala parlamentet – kommunfullmäktige. Att enbart räkna antalet partier säger inget om hur mandat och maktfördelningen ser ut. Hypotetiskt kan man tänka sig att det finns sju partier i en fullmäktigeförsamling, men att det är ett parti som ensamt har 52 procent av mandatet, vilket innebär att vi har att göra med ett tydligt majoritetsdemokratiskt förhållande. Ett vedertaget mått för att fastställa antalet partier i relation till mandatfördelningen är att använda sig av det så kallade effektiva antalet partier (EAP)(effective number of parties, ENP) (Lijphart, 1999). Det är det inverterade Herfindale-indexet över mandatfördelningen i fullmäktige.¹

Om partierna har exakt samma andel av mandatet kommer EAP bli lika med antalet faktiska partier. Råder det däremot asymmetrier (partierna är olika stora) kommer EAP att skilja sig från antalet faktiska partier, vilket är vitsen med måttet.² Måttet ger en bild av hur mandatkoncentrationen ser ut. Ett EAP på 2 indikerar ett tvåpartiarangemang, ett EAP på 3,64 indikerar att det rör sig om ett flerpartiarangemang med ett dominant parti och ett EAP om 4,66 indikerar att det rör sig om ett flerpartiarangemang utan något dominant parti (se not 2 nedan). Detta mått har visat sig ha stark korrelation med kabinettsdikotomin majoritet–samarbete (Lijphart, 1999; Taagepera, 2002). I denna studie kommer EAP att användas som ett mått på det partipolitiska arrangemanget. Hur mandatfördelningen ser ut anses utgöra en rambetingelse som påverkar det politiska arbetssättet. Högre EAP, fler antal effektiva partier, leder till ett partipolitiskt arrangemang där partipolitiskt samarbete blir en viktig och nödvändig del av det politiska beteendet.

Som ett mått på kommunernas förmåga att hantera ekonomin används det finansiella resultatet före extraordinära poster. Tidshorisonten som undersöks är perioden 1999 till 2002 samt 2003 till 2004, detta beroende på den förklarande variabeln EAP. EAP för mandatperioden 1998-2002 och 2002-2006 har beräknats för samtliga kommuner. Det är rimligt att anta att valutgången först får effekt på det ekonomiska beteendet under nästföljande hela år och inte under de få månader som återstår efter valet på hösten, därav tidsförskjutningen.

Som kontrollvariabler används skattesats och strukturkostnad. Detta för att söka isolatorer på såväl intäkts- som kostnadssidan. Skattesatsen utgörs av den kommunala skattesatsen, det vill säga exklusive landstingsskatten. Strukturkostnaden är summan av de standardkostnader som räknas fram för olika verksamheter inom varje kommun och som ligger till grund för den kommunala kostnadsutjämnningen. Strukturkostnaden kan ses som vad kommunens kostnad skall bli av den givna struktur som omger den (befolkningsstruktur, socioekonomiska förhållanden, klimat och geografi med mera).

	Medel	Min	Max	N
EAP 98	4,19	1,97	6,03	288
EAP 02	4,08	2,07	5,70	288

Tabell 1. Förklarande variabler. (Tabellen visar medel-, min- och maxvärden för det effektiva antalet partier samt hur många kommuner (N) som det finns data för.)

	Medel	Min	Max	N
Medelresultat 99-02 kr/inv	-29,05	-3174,00	1553,00	285
Medelresultat 03-04 kr/inv	126,45	-3922,00	2659,50	283

Tabell 2. Beroende variabler. (Tabellen visar medel-, min- och maxvärden för de beroende variablerna samt hur många kommuner (N) som det finns data för.)

Effekter

Om EAP-variabelns effekt på det ekonomiska resultatet analyseras tonar en ganska splittrad bild upp. Bivariat likväl som kontrollerat för de två variablerna strukturkostnad och skattesats existerar det en korrelation som säger att ju högre EAP-måttet är desto bättre (det vill säga mindre negativt eftersom medlet för kommunsektorn var negativt under 99-02) resultat uppvisar kommunen. Detta ligger i linje med de förningar som finns kring detta måttets betydelse för den ekonomiska ställningen och utvecklingen. Kommuner där det effektiva antalet partier är lågt hanterar inte den ekonomiska balansen lika väl som kommuner med ett högre antal effektiva partier gör. Detta gällande för perioden 99-02. Vid samma analyser, men för perioden 03-04, existerar det fortfarande en bivariat korrelation som styrker detta samband. Korrelationen är dock inte signifikant på tioprocentsnivån. Vid en kontroll för de övriga variablerna, för perioden 03-04, byter samban-

det riktning. Även om korrelationen inte är signifikant och mer modest än för den tidigare perioden så talar analyserna för de två tidsperioderna emot varandra. Det är således svårt att fastställa huruvida det effektiva antalet partier har någon betydelse för kommunernas förmåga att balansera ekonomin samt i vilken riktning detta samband går. Möjligtvis gör den kortare tidshorisonten som används under den senare perioden inte analysen rättvis då ett medel över fyra år slätar ut variationer mer än vad ett medel över två tidsenheter gör. Alternativt kan det ha att göra med den allmänna uppgång som var i den kommunala sektorn (ett positivt finansiellt resultat i medel för sektorn som helhet) under perioden 03-04 vilket gör variationen i resultatet till en funktion av överordnade faktorer. Den låga förklaringskraften i modellerna som helhet talar för denna tolkning. Kanske är det under perioder av fiskal stress som agnarna skiljs från vetet och det är därför EAP-variabeln enbart slår igenom under 99-02.

	Res. 99-02		Res. 99-02		Res. 03-04		Res. 03-04	
	Ostd	Beta	Ostd	Beta	Ostd	Beta	Ostd	Beta
EAP	110,878**	0,123**	92,735*	0,103*	20,912	0,019	-31,859	-0,028
Strukturkostnad	-	-	-0,020	-0,077	-	-	-0,036**	-0,130**
Skattesats	-	-	-65,046**	-0,142**	-	-	-61,365	-0,100
Konstant	-493,594		1425,360**		40,969		2546,585***	
R ² :just	0,012		0,040		-0,003		0,025	

Tabell 3. Regressionsmodell: Resultat och det effektiva antalet partier

*p.<0,10; ** p.<0,05; *** p.<0,01

Diskussion

Det effektiva antalet partier är en rambetingelse för den kommunala politiken som kan påverka det ekonomiska beteendet. Ett högt antal effektiva partier gör att politiken blir beroende av samarbetslösningar. Det ges ett visst – men mycket begränsat – stöd för denna hypotes i de ovan gjorda analyserna. För perioden 99-02 existerar det en signifikant positiv korrelation mellan det effektiva antalet partier i kommunfullmäktige och det finansiella resultatet. Kommuner med högre EAP uppvisar bättre resultat. Därmed inte sagt att det är kommuner med välutvecklad politisk samarbetsanda som uppvisar bättre finansiellt resultat, men ramen vilken tvingar fram bredare partipolitisk uppslutning för att driva politik har effekten att verka gynnsam för balanserandet av ekonomin. Samtidigt som analysen för perioden 99-02 talar för detta samband talar samma analys för perioden 03-04 emot densamma. Huruvida detta beror på olika tidshorisonter i data, ändrade kommunal-ekonomiska förutsättningar eller om det inte finns någon generalitet över tid gör att det är svårt att ge ett resolut svar på sambandets vara eller icke vara. Samtidigt är det viktigt att påminna om att förklaringskraften i regressionsmodellerna är låg. En förklarad varians om två till fyra procent tyder på att det inte är de variabler som ingått i föreliggande analys som förklarar lejonparten av variationen i kommunernas resultat före extraordinära poster. Kan det istället i kommunernas praktiska styrelsearbete och den rådande samarbetskulturen som svaren går att finna? Detta är i vart fall vad som skall studeras härnäst i rapporten.

3. FÖRDJUPAD ANALYS I TRE KOMMUNGRUPPER

I avsnittet ovan undersöktes sambandet mellan EAP och ekonomisk utveckling. Underlaget för undersökningen var samtliga Sveriges kommuner och ekonomidata från perioden 1999–2004. I det här avsnittet koncentreras intresset till femton kommuner som valdes ut eftersom de i grupper om fem hade fundamentalt olika ekonomisk utveckling åren 1998–2003. De ekonomiska uppgifterna inhämtades från Sveriges Kommuner och Landstings databas WebOr och avser kommunernas ekonomiska utveckling (före extraordinära poster).

I grupp 1 placerades fem kommuner vars resultat var positivt samtliga år mellan 1998 och 2003. Denna grupp benämns fortsättningsvis kommuner med god ekonomi. De fem kommunerna valdes slumpmässigt bland de 31 kommuner i landet som alla hade överskottsår hela den berörda perioden. En restriktion för valet av de fem kommunerna var att deras intäkter inte hade ökat mer än genomsnittet för de 31 kommunerna. Detta i syfte att undvika kommuner vars goda ekonomi primärt förklarades av inkomstförstärkning.

I grupp 2 sattes fem kommuner med negativt resultat samtliga år mellan 1998 och 2003. Denna grupp benämns fortsättningsvis kommuner med svag ekonomi. De fem valdes ut slumpmässigt från en grupp om totalt tio kommuner med återkommande underskott under perioden.

I grupp 3 placerades fem kommuner som valdes ut ur en grupp om totalt 14 kommuner, vilka under perioden 1998–2000 hade negativt resultat men som under den andra delen av perioden, 2001–2003, hade positivt resultat. Denna grupp benämns i fortsättningen vändarkommuner. Urvalet var slumpmässigt men en restriktion för valet var att intäktsökningen efter år 2000 inte fick vara högre än genomsnittet för de 14 kommunerna. Anledningen var att undvika att vändningen primärt förklarades av intäktsförstärkning.

Den fortsatta framställningen bygger på jämförelser mellan kommunerna i dessa tre grupper. Först sker en kontroll av om EAP i kommuner med god ekonomi, kommuner med svag ekonomi och vändarkommuner uppvisar ett annat mönster än det som redovisades för riket i sin helhet. Därefter undersöks om de skiljer sig åt avseende konfliktmarkeringar i

styrelsen och när det gäller uppfattningar om samarbetet i kommunstyrelserna.

Effektivt antal partier

Som redogjordes för ovan brukar måttet EAP (effektivt antal partier) användas som ett mått på om den politiska församlingen är majoritets- eller samarbetsdemokratisk. Ett högt EAP innebär att det finns flera partier och att de är ganska jämstora. Ett lågt EAP innebär att ett fåtal partier dominerar. Vad mätetalet EAP egentligen säger kan diskuteras. En traditionell tolkning av ett högt EAP är att det ställer krav på partierna att samarbeta och därför ger ökade inslag av samarbete. Kommuner med högt EAP måste – allt annat lika – utveckla mer samarbete mellan de politiska partierna än kommuner med lågt. Det innebär emellertid inte att varje kommun med ett högt EAP i praktiken kännetecknas av samarbete och det är heller inte detsamma som att en kommun med ett lågt EAP kännetecknas av avsaknad av samarbete. Det kan mycket väl utvecklas lokal och kulturellt betingad praxis och till det återkommer vi i nästa avsnitt.

I diagram 1 redovisas de genomsnittliga EAP-värdena för de tre kommungrupperna mandatperioderna 1995–1998 och 1999–2002.

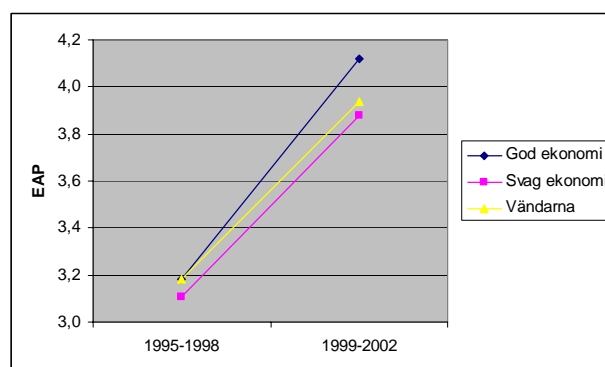


Diagram 1. Effektivt antal partier (EAP) i de tre kommungrupperna mandatperioderna 1995–1998 och 1999–2002.

Under mandatperioden 1995–1998 är det effektiva antalet partier i genomsnitt i stort sett lika i de tre kommungrupperna. Det är särskilt intressant att det i praktiken inte är någon skillnad mellan kommunerna med god och med svag ekonomi. Till den andra mandatperioden ökar det effektiva antalet partier i samtliga kommungrupper. Ökningen är i stort sett lika

stor hos de ekonomiskt svaga kommunerna och vändarna men något större hos kommunerna med god ekonomi. Med beaktande av standardavvikelsena (tabell 4) är det dock svårt att se att det skulle vara någon systematisk i skillnaden mellan kommunerna med god ekonomi och övriga.

Standardavvikelse	1995-1998	1999-2002
God ekonomi	0,5	0,7
Svag ekonomi	0,4	0,5
Vändarna	0,5	0,3

Tabell 4. Standardavvikelser avseende de tre kommungruppernas EAP 1995–1998 och 1999–2002.

Följaktligen bekräftar den här studien observationen i det tidigare avsnittet där det inte gick att finna något tydligt samband mellan EAP och ekonomisk utveckling. EAP förefaller därigenom inte kunna förklara skillnader mellan kommuner med god och kommuner med svag ekonomi och inte heller varför en ekonomisk vändning kommer till stånd. Därmed inte sagt att det inte kan ha betydelse under vissa omständigheter i vissa kommuner.

Konfliktmarkeringar i kommunstyrelserna

Ett annat sätt att mäta samarbete är att räkna konfliktmarkeringar i politiska sammanträdesprotokoll. I de tre kommungrupperna undersöktes därför hur vanligt det var med (formella) konfliktmarkeringar vid kommunstyrelsens sammanträden. Valet föll på kommunstyrelsen eftersom det i praktiken är kommunens ledningsorgan och alla viktiga ärenden passerar styrelsen. Kommunfullmäktige valdes bort eftersom färre ärenden tas upp där och fullmäktige i många kommuner mest har en symbolisk funktion (Hallström 2002). Anledningen till att protokoll studerades var att de innehåller uppgifter om olika former av konfliktmarkeringar som kan användas som approximation på om det politiska arbetet utmärks av samarbete eller konflikt. Ett rimligt antagande är att en hög konfliktnivå i styrelsearbetet manifesteras i ett högt antal reservationer och voteringar – ju fler reservationer och voteringar desto lägre grad av samarbete.

Detta sätt att mäta politiskt samarbete är givetvis inte invändningsfritt. Det är tänkbart

att reservationer och voteringar mer indikerar oenighet än avsaknad av samarbete. Genom konfliktmarkeringar visar oppositionen att de hellre hade sett ett annat beslut men det innebär inte att samarbetsandan i styrelsen måste vara dålig. I väntan på bättre alternativ kan ändå antalet voteringar och reservationer i styrelsen användas som indikation på lägre grad av politiskt samarbete.

Eftersom det är en förhållandevis tidskrävande aktivitet att samla in de kommunstyrelseprotokoll som är nödvändiga för att räkna reservationer och voteringar har avgränsningar varit nödvändiga. En begränsning fick ske till åren 1998, 2000 och 2002.

Diagram 2 är baserat på protokollens uppgifter om kommunernas reservationer och voteringar. I den här studien har de gjorts om till procentsatser genom att det årliga antalet konfliktmarkeringar ställts i relation till det årliga antalet kommunstyrelseärenden varje aktuellt år. Summan av andelarna utgör det som redovisas som konfliktmarkeringar i diagrammet. Ju högre kurvan är, desto fler inslag av konfliktmarkeringar i kommunstyrelsen.

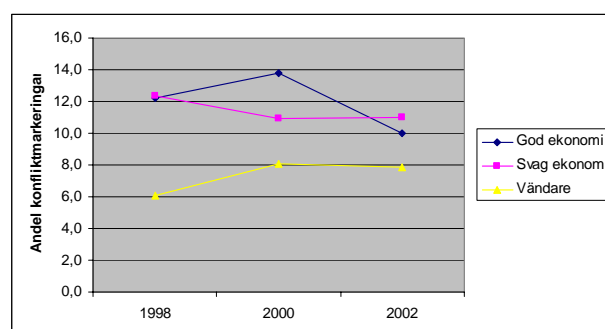


Diagram 2. Konfliktmarkeringar i de tre kommungrupperna.

Av diagrammet framgår att konfliktnivån år 1998 var lika hög i kommunerna med god ekonomi och i kommunerna med svag ekonomi. År 2000 ökade konfliktnivån i kommunerna med god ekonomi medan den sjönk i kommunerna med svag ekonomi. Två år senare var förhållandet det omvända. Vändarna hade vid samtliga mättillfällen färre konfliktmarkeringar än de båda andra kommungrupperna. Under år 2000 – som var det sista året med ekonomiskt underskott för vändarna – ökade konfliktmarkeringarna. År 2002 var nivån en aning lägre.

Det utkristalliseras knappast några självklara slutsatser utifrån diagrammet. I de ekono-

miskt välmående kommunerna varierade andelen konfliktmarkeringar tydligt mellan åren. Trots stabil ekonomi förelåg alltså ingen stabilitet i andelen konfliktmarkeringar. I kommunerna med ekonomiska problem hade konfliktmarkeringarna en minskande tendens. Möjligen hade man förväntat sig större skillnader mellan de starka och de svaga kommunerna och det är inte lätt att finna någon koppling mellan andelen konfliktmarkeringar och den ekonomiska situationen.

Hos vändarna skedde en uppgång i konfliktnivån mellan år 1998 och år 2000 och därefter inföll en viss men begränsad nedgång. Ökningen av konfliktmarkeringar kom tidsmässigt året före den ekonomiska vändningen (som inföll år 2001), vilket kan vara en indikation på att konfliktnivån i det politiska arbetet

ökar när man måste få till en balanserad budget. Det skulle kunna vara ett tecken på att ett eller ett fåtal partier i syfte att öka handlingskraften koncentrerat makten till sig själva genom att minska minoritetens inflytande, vilket har följts av hårdare opposition. Samtidigt är det viktigt att inte glömma bort att det politiska samarbetet under hela den studerade perioden till synes var lägre i vändarkommunerna än i de båda andra kommungrupperna. Kanske krävs det ett långvarigt politiskt samarbete för att man till slut ska lyckas vända ekonomin.

Frågan är hur dessa genomsnittliga tendenser i de tre grupperna stämmer med den individuella utvecklingen i de enskilda kommunerna i grupperna. Underlag för en sådan analys återfinns i tabell 5.

Andel konfliktmarkeringar (%)	1998	2000	2002	Förändring 1998-2000	Förändring 2000-2002	Förändring 1998-2002
God ekonomi						
Borås	11,4	19,1	11,2	7,7	-7,9	-0,2
Haninge	17	14,5	14,6	-2,5	0,1	-2,4
Kristianstad	17,8	13,1	6,8	-4,7	-6,3	-11,0
Trelleborg	3,4	11,5	4,8	8,1	-6,7	1,4
Upplands Väsby	11,5	10,7	12,7	-0,8	2	1,2
Svag ekonomi						
Lindesberg	9,7	14,6	13,2	4,9	-1,4	3,5
Lysekil	16,7	6	17,1	-10,7	11,1	0,4
Ockelbo	8,2	7,5	11,8	-0,7	4,3	3,6
Sundsvall	15,2	18,9	9,7	3,7	-9,2	-5,5
Vännäs	11,9	7,5	3,1	-4,4	-4,4	-8,8
Vändarna						
Askersund	2,3	3	6,3	0,7	3,3	4,0
Köping	3,1	2,6	2,2	-0,5	-0,4	-0,9
Malung	3,5	2,7	8,4	-0,8	5,7	4,9
Mjölby	16	19,8	17,1	3,8	-2,7	1,1
Surahammar	5,5	12,3	5,3	6,8	-7	-0,2

Tabell 5. Konfliktmarkeringar i kommunerna med god ekonomi, svag ekonomi samt i vändarkommunerna.

I kommunerna med god ekonomi var den genomsnittliga trenden att antalet konfliktmarkeringar först gick upp och därefter ner. Det var emellertid enbart två kommuner som stämde in på det mönstret, nämligen Borås och Trelleborg. Sett över hela perioden fanns det både kommuner vars konfliktmarkeringar ökade och kommuner vars konfliktmarkeringar minskade.

I kommunerna med svag ekonomi var den genomsnittliga trenden att antalet konfliktmarkeringar först gick ner och därefter ökade svagt. Ingen av de enskilda kommunerna med svag ekonomi följde den trenden. Lysekil låg ganska nära men ökningen av konfliktmarkeringarna mellan 2000 och 2002 var väsentligen mer kraftfull i Lysekil än i gruppen generellt.

I kommunerna som vände utvecklingen var den generella trenden att konfliktmarkeringarna först ökade kraftigt och att de därefter minskade något. Av de fem kommunerna i gruppen stämde Mjölby och Surahammar in bäst på denna generella trend. Malung var längst ifrån. I två av vändarkommunerna var konfliktnivån högre i slutet av perioden än i början vilket skiljde sig tydligt åt från den generella utvecklingen.

Sammanfattningsvis noterades oväntat små skillnader mellan kommuner med god och kommuner med svag ekonomi. Tendensen i båda grupperna var att antalet konfliktmarkeringar minskade. Hos vändarna ökade antalet konfliktmarkeringar före vändningen, vilket indikerar att det kan uppstå oenighet när ekonomin ska hanteras. Denna trend gällde dock enbart på sammantagen nivå och inte för de enskilda vändarkommunerna.

Uppfattningar om samarbetet

För att få ytterligare uppgifter om samarbetet i de femton kommunerna intervjuades kommunstyrelsens ordförande i respektive kommun. Fjorton av femton ordförande gick att få tag på för intervju. Frågor ställdes om hur vederbörande hade uppfattat samarbetet inom kommunstyrelsen. Ordförandena fick både berätta fritt och svara på en fråga med fasta svarsalternativ. Avsikten med frågan med fasta svarsalternativ var att skapa möjlighet till tydliga jämförelser mellan de tre kommungrupperna. I det här avsnittet är det svaret på den frågan som behandlas. I nästa avsnitt återkommer vi till svaren på de öppna frågorna.

Fördelen med att intervjua kommunstyrelsens ordförande är att de som regel har varit verksamma i sina kommuner länge och därigenom har kunskap om hur kommunens inre arbete har fungerat. Samtliga ordförande kunde uttala sig om hela den senaste tioårsperioden. De fick ta ställning till hur välutvecklat samarbetet hade varit i kommunstyrelsen de tre senaste mandatperioderna (1995–1998, 1999–2002 och 2003–2006). Eftersom syftet med den här studien är att undersöka samarbetets betydelse för den ekonomiska utvecklingen 1998–2003 var emellertid samarbetet under den senaste (innevarande) mandatperioden av underordnat intresse.

I tabell 6 redovisas ordförandenas bedömningar av hur samarbetet hade fungerat i deras kommuner.

Samarbete i kommunstyrelsen	95-98	99-02
God ekonomi	75% (3/4)	75% (3/4)
Svag ekonomi	20% (1/5)	80% (4/5)
Vändarna	100% (5/5)	100% (5/5)

Tabell 6. Bedömningar av samarbetet i kommunerna med god ekonomi och svag ekonomi samt i vändarkommunerna.

Kommentar: Procentsatsen anger hur många som höll med om att samarbetet hade fungerat mycket bra eller ganska bra. (God ekonomi: n=4, svag ekonomi: n=5, Vändarna: n=5)

Av tabellen framgår att samarbetet i kommunstyrelsen enligt kommunstyrelseordförandena oftast hade fungerat bra. I kommunerna med god ekonomi gällde det för tre av fyra kommuner (75%) båda mandatperioderna. I kommunerna med svag ekonomi var det flera ordförande som menade att samarbetet var bättre under den andra mandatperioden än den första. Under den tidigare mandatperioden tyckte en av fem (20%) att samarbetet hade fungerat bra medan fyra av fem var av den åsikten under den senare mandatperioden. Vändarnas ordförande menade i samtliga fall att samarbetet hade fungerat bra under båda mandatperioderna.

Det är svårt att finna kopplingar mellan politiskt samarbete och ekonomisk utveckling i tabellen. Det finns ingen varaktig skillnad mellan kommuner med god ekonomi och kommuner med svag ekonomi och det är svårt att hitta en förklaring till varför ett outvecklat samarbete hos kommunerna med svag ekonomi under mandatperioden 1995 till 1998 skulle påverka ekonomin även under den efterföljande mandatperioden. Det är också svårt att se varför politiskt samarbete skulle vara en viktig faktor för att förklara den ekonomiska utvecklingen i vändarkommunerna när samarbetet till synes har fungerat utmärkt under hela perioden. Det är dock intressant att konstatera att ordförandenas bedömningar om samarbete stämmer väl överens med noteringarna om konfliktmarkeringar.

Avslutning och nystart

Sammanfattningsvis kunde följande noteras i studierna av de tre kommungrupperna:

- Mycket begränsade skillnader med avseende på EAP kunde konstateras.
- Konfliktmarkeringarna tenderade att stiga i vändarkommunerna året före den ekonomiska vändningen ägde rum men den generella utvecklingen återfanns inte i någon av de individuella kommunerna som var och en hade en annorlunda utveckling.
- Det politiska samarbetet tycks vara mest utvecklat i vändarkommunerna men inte i samband med vändningen utan under hela perioden.

Ännu så länge har alltså ganska knapphändiga resultat uppnåtts med avseende på skillnader i samarbete mellan fattiga och rika kommuner och över tid i vändarkommunerna. Vissa problem med att analysera kommunerna i grupp har också noterats. I nästa avsnitt analyseras därför kommunerna var för sig.

4. EN BERÄTTELSE OM VARJE KOMMUN

Som påtalades ovan kan det vara vilseledande att i alltför stor utsträckning analysera den generella utvecklingen i de tre kommungrupperna. Anledningen är att den generella utvecklingen faktiskt inte återfinns i någon enskild kommun utan enbart utgör ett medelvärde av egentligen helt väsensskilda situationer. Av den anledningen analyseras här de femton kommunerna kortfattat var för sig. Underlaget för analysen är framför allt de frågor med öppna svarsalternativ som ställdes vid intervjuerna med kommunstyrelsens ordförande i respektive kommun. Uppgifterna om konfliktmarkeringar i respektive kommun (se tabell 5 tidigare) kompletterar beskrivningarna. Först beskrivs de rika kommunerna.

Borås

Kommunstyrelsens ordförande i Borås tillträdde år 2003 men hade varit verksam några år dessförinnan i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Hans bedömning var att han kunde uttala sig om förhållandena inom kommunen de senaste sju åren. Av ordförandens beskrivning framgick att Borås kommun efter valet år 1998 fick en besvärlig parlamentarisk situation. Konsekvenserna av det vittnade kommunstyrelsens ordförande om vid intervjun då han berättade att kommunen kom att styras av en koalition bestående av sex partier. Koalitionen var nära att spricka i mitten av mandatperioden på grund av oenighet om hur ett bostadsbolag skulle skötas. Sannolikt var det en viktig förklaring till att konfliktmarkeringarna ökade under år 2000 (se tabell 5). Koalitionen räddas emellertid genom ”extraordinära insatser”. Genom att nya samverkansformer utvecklades mellan partierna kunde de fortsätta med koalitionen efter valet år 2002. Tidigare hade den politiska ledningen skiftats efter varje val. Ordföranden menade att hans ambition var att söka konsensusbeslut i kommunstyrelsen men att det var svårt på grund av ett betydande åsiktsavstånd mellan majoriteten och vänsteroppositionen i vissa frågor. Han upplevde dock att konflikterna hade varit fler och större under den förra mandatperioden än under den nuvarande. En viktig förklaring, menade han, var att personkemin inom styrelsen hade stämt sämre vid den tidpunkten.

På frågan vilka de tre viktigaste förklaringarna var till kommunens goda ekonomi svarade ordföranden att det framför allt förklarades av ökade skatter och statsbidrag. Möjligen var han något blygsam eftersom intäkterna inte hade ökat mer än genomsnittet i de 31 kommuner som haft positiva resultat mellan åren 1998 och 2003 och faktiskt inte heller mer än genomsnittet i kommunerna med svag ekonomi. Andra förklaringar som han lyfte fram var ett gott politiskt ledarskap (vilket indikerade att blygsamheten hade gränser) och att ordning och reda på ekonomin var viktigt i den del av landet där Borås ligger.

Haninge

Den intervjuade ordföranden i kommunstyrelsen i Haninge hade varit heltidspolitiker i kommunen sedan år 1992 och kommunalråd sedan år 1998. Som kommunstyrelsens ordförande hade han varit verksam sedan år 2003. Av intervjun framgick att socialdemokraterna (vilket var den intervjuades parti), folkpartiet och moderaterna ingick ett samarbete under 1990-talets första hälft i syfte att hantera den svåra ekonomiska kris som drabbade kommunen. Detta otraditionella samarbete tillmätte ordföranden stor betydelse för att krisen kunde hanteras. Efter valet år 1994 lämnade moderaterna samarbetet men socialdemokraterna och folkpartiet fortsatte samarbetet. Sedan dess hade socialdemokraterna blivit allt starkare och Haninge var det starkaste socialdemokratiska fästet i Stockholmsregionen. Inom kommunstyrelsen var den överordnade prioriteringen under flera år på 1990-talet och en bit in på 2000-talet att amortera ner den stora låneskulden. Enligt ordföranden var det en prioritering alla var överens om. I takt med att ekonomin hade blivit bättre hade oppositionen börjat ”ta ut svängarna lite” men vanligen var styrelsen ganska överens, upplevde han. Ändå hade samarbetet nog varit ytterligare lite bättre fram till mandatperioden som inleddes år 1999. Enligt ordföranden försöker majoriteten lyssna på oppositionen men i vissa frågor hade det varit svårt att komma överens. En sådan fråga var vilken skattesats kommunen skulle ha. Ordförandens uppfattning stöds delvis av dokumentstudierna. Antalet konfliktmarkeringar i kommunstyrelsen var relativt högt (se tabell 5).

De viktigaste förklaringarna som kommunstyrelsens ordförande lyfte fram till varför Haninge på senare tid hade haft ordning på sin ekonomi var för det första att kommunen ledes av en stark majoritet som håller ihop. Den politiska ledningen är inte beroende av något mindre parti med särskilda intresseområden. Det ger trygghet och stabilitet i förvaltningen och gör att man kan jobba långsiktigt. Det andra som lyftes fram var att den kommunala organisationen är bemannad med kompetenta tjänstemän som har medborgarnas bästa för ögonen och inte sin egen enhet. Den tredje och avslutande förklaringen som respondenten lanserade var tur. Han klargjorde att vissa omgivningsbetingelser hade varit gynnsamma för kommunen och utan det flytet hade kommunens ekonomiska situation sett annorlunda ut.

Kristianstad

Kommunstyrelsens ordförande i Kristianstad hade innehaft sin position sedan år 2002. Dessförinnan hade hon varit skolkommunalråd. Enligt den intervjuade påverkades arbetssättet i kommunstyrelsen av att Kristianstad var en ”jämviktskommun” med nära mellan de politiska blocken. Den sittande majoriteten har aldrig kunnat vara säker på att få sitta kvar efter nästföljande val. I och för sig har socialdemokraterna haft makten sedan 1994 men vissa mandatperioder har de tvingats förhandla med flera andra partier. Under mandatperioden 1995 till 1998 var det dock inte särskilt många förhandlingar eftersom socialdemokraterna hade egen majoritet. Deras lägre benägenhet att lyssna på oppositionen medförde många konfliktmarkeringar. Under mandatperioden 1999 till 2002 var det däremot många förhandlingar eftersom socialdemokraterna hade svårt att få till stånd ett stabilt samarbete med miljöpartiet som var vågmästare. Nedgången i antalet konfliktmarkeringar under mandatperioden (se tabell 5) stöder bedömningen att det etablerades ett bredare politiskt samarbete, vilket reducerade behovet av att markera oenighet vid styrelsesammanträdena. Resultatet av den politiska situationen var alltså att de politiska partierna utvecklade ett välfungerande samarbete. Under innevarande mandatperiod menade de intervjuade att det politiska klimatet hade blivit lite tuffare. Det berodde på att en otraditionell koalition hade bildats. Det hade medfört att ett

par borgerliga partier upplevt att de andra borgerliga partierna hade svikit. Vid tiden för intervjun samarbetade tre partier i ett slags koalition. Tidigare hade ordföranden under ett halvår lett en minoritetsregim och det blev dyrt för kommunen, menade hon, eftersom inget parti ville ta ansvar utan bara få igenom sina hjärtefrågor. Trots att klimatet hårdnat något de senaste åren och att det hade varit många konfliktmarkeringar i kommunstyrelsen under tidigare mandatperioder menade respondenten att partierna i kommunen vinnlagt sig om att vara eniga i beslut om stora investeringar och strategiska frågor.

De förklaringar som ordföranden gav till att kommunen under så pass lång tid hade haft god ekonomi var för det första det långsiktiga politiska samförståndet som innebär att svåra frågor diskuteras till politisk enighet nås. Den andra var att kommunen har en duktig ekonomidirektör som varit verksam i kommunen under en lång period. Den tredje och avslutande förklaringen var att det finns en ekonomikultur i kommunen som innebär att ekonomin tas på allvar.

Upplands Väsby

Den intervjuade kommunstyrelseordföranden har varit aktiv inom politiken sedan år 1966 och heltidspolitiker i kommunen sedan år 1985. Kommunstyrelsens ordförande har hon varit sedan valet år 1994. Ordföranden menade att det var svårt att ge en bestämd bild av hur samarbetet hade fungerat inom kommunstyrelsen. Hon uppfattade att styrelsen nådde enighet i de flesta frågor och att det mycket sällan eller aldrig förekom häftiga diskussioner. I mitten av 1990-talet befann sig kommunen i en svår ekonomisk kris och ett ”ekonomiskt undantagstillstånd” utlystes. Flera av nämnderna avvecklades och kommunstyrelsen tog över verksamhetsansvaret. Enligt den intervjuade skedde allt detta i politisk enighet. Efter valet år 1998 blev centerpartiet vågmästare, vilket innebär att socialdemokraterna måste komma överens med dem liksom med de gamla samarbetspartierna vänsterpartiet och miljöpartiet. Mandatperioden kännetecknades enligt ordföranden av stort förhandlingsbehov men samarbetet fungerade ganska bra även om det blev en del konfliktmarkeringar (se tabell 5). På senare tid hade dock ordföranden irriterats över

att styrelseledamöter från oppositionen hade avstått från att delta i kommunstyrelsens beslut och istället avvaktade till dess att ärendet behandlas i kommunfullmäktige.

Ordförandens förklaring till att Upplands Väsby under flera år haft en balanserad ekonomi var att det hade etablerats en helhetssyn på kommunens verksamhet. Situationen hade också gynnats av att politiker och tjänstemän vågade vara prestigelösa, vilket skapade utrymme för förutsättningslösa diskussioner om förändringsförslag. Slutligen uppmärksammade hon betydelsen av politiskt samarbete, eller åtminstone betydelsen av att inte vara alltför oense. I vissa frågor är det viktigt att kunna gå åt samma håll, avslutade hon

Kommunerna med god ekonomi – summering

Vad utmärkte då kommunerna med god ekonomi?

- Borås kommun är ett exempel på hur en god ekonomisk utveckling kan sammanfalla med en svärbemästrad parlamentarisk situation, en bräcklig flerpartikoalition, en frekvent förekomst av konfliktmarkeringar och en tradition av byte av politisk ledning efter varje val. Många skulle hävda att det är förutsättningar som inte är gynnsamma för en långsiktigt god ekonomi. Med sådana förutsättningar vore snarare populistiska utspel från de olika – och förhållandevis jämstora – partierna i syfte att värva nya väljare att vänta. Förklaringen till den goda ekonomin står sannolikt att finna i samhällskulturen, vilket kommunstyrelsens ordförande lyfte fram. Det är inte lätt att få nya väljare i Borås kommun om man inte visar att man tar ansvar för ekonomin.
- Den positiva ekonomiska utvecklingen i Haninge kommun skedde under ledning av en stabil politisk majoritet dominerad av ett parti. Under sådana betingelser behöver inte den politiska ledningen bry sig särskilt mycket om att samordna sin politik med oppositionens, vilket i Haninges fall visade sig i en jämförelsevis stor mängd konflikt-

markeringar från oppositionen. En stabil politisk ledning är emellertid ingen garant för en god ekonomisk hushållning. Det beror på vad ledningen väljer att prioritera. Den fördelaktiga ekonomiska utvecklingen i Haninge kan förmodligen åtminstone delvis förklaras av den större ekonomiska kris som kommunen befann sig i under 1990-talets första hälft och som skapade en medvetenhet om vad det innebär att inte hålla ordning på ekonomin. Förklaringen till Haninges godartade ekonomiska utveckling står i så fall att finna i att det är en majoritetsdemokrati (handlingsorganisation) med fokus på ekonomisk balans.

- Kristianstads goda ekonomi bibehölls i övergången från enpartidominans till en situation med mer politiskt samarbete. Övergången åtföljdes av att konfliktmarkeringarna i kommunstyrelsen minskade. Vad som förefaller vara mindre föränderligt över tid är kommunstyrelsepolitikernas benägenhet att diskutera sig fram till enighet i stora frågor. Detta sätt att söka samförstånd tillmättes stor betydelse för kommunens ekonomiska utveckling. I praxis förefaller alltså det politiska arbetssättet i Kristianstad – åtminstone i huvudfrågorna – vara samarbetsdemokratiskt.
- I Upplands Väsby hade det största partiet under de senaste mandatperioderna ingått samverkan med minst två andra partier för att samla majoritet kring de viktiga frågorna. Övriga partier i styrelsen gjorde utspel när de kunde och utgjorde en förhållandevis aktiv opposition. Följaktligen hade den parlamentariska situationen medfört både samarbetsdemokratiska och majoritetsdemokratiska uttryck. Likt i Haninge förefaller den dominerande orsaken till den positiva ekonomiska utvecklingen i Upplands Väsby under senare år vara den tidigare ekonomiska krisen men även att partierna har kunnat samarbeta kring viktiga frågor.
- Beskrivningarna indikerar att kommunerna med god ekonomi är ganska he-

terogena, både avseende förutsättningarna för samarbete och hur det hade utvecklats sig i praktiken. Följaktligen går det att behålla en god ekonomisk utveckling både i samarbetsdemokratier och i majoritetsdemokratier och när en övergång sker från det ena till det andra. Det gäller oavsett om det handlar om rambetingelser eller hur det fungerar i praktiken. En hypotes som kan ställas i detta skede är att kommunstyrelser kan fungera på många olika sätt och ändå vidmakthålla god ekonomi. En annan hypotes är att det inte spelar någon roll för ekonomin hur samarbetet fungerar.

En viktig observation från studierna av Hanninge och Upplands Väsby är att de båda kommunerna tidigare under 1990-talet var kriskommuner och att politiskt samarbete i båda fallen ansågs ha bidragit till att kriserna kunde hanteras.

I de följande avsnitten beskrivs fem kommuner som i tydlig kontrast till de fyra ovan har haft långvariga ekonomiska problem.

Lindesberg

Kommunstyrelsens ordförande i Lindesberg hade varit verksam på den posten sedan år 2001. Dessförinnan hade han varit ersättare i kommunstyrelsen och ordförande i socialnämnden. Ordföranden upplevde att samarbetet i kommunstyrelsen var mycket gott och hade varit så under de senaste mandatperioderna. Han menade att styrelsen till och med hade fått kritik för att det hade varit för mycket samarbete. Socialdemokraterna hade varit det dominerande partiet i kommunen sedan 1995 men hade fått söka stöd hos vänsterpartiet. Under den senaste mandatperioden hade de även fått stöd av ett lokalt parti. Den intervjuade förklarade att samarbetet skedde till priset av att, enligt hans mening, alla nödvändiga förändringar inte gick att genomföra. Exempelvis hade det inte gått att få majoritet för vissa nedläggningar. Men oftast, förtydligade han, spelade det ingen roll att den politiska ledningen i styrelsen var en förhållandevis svag koalition. Det hade egentligen enbart betydelse när budgeten skulle tas. I övriga frågor hade det inte varit särskilt svårt att komma överens, upplev-

de han. Antalet konfliktmarkeringar var emellertid över den genomsnittliga nivån åren 2000 och 2002, vilket är en indikation på det motsatta (se tabell 5).

De överordnade förklaringarna till kommunens svaga ekonomiska utveckling under senare år kopplade respondenten samman med kommunens geografi och demografiska förändringar i samband med Bergslagens strukturomvandling under 1970- och 1980-talet. Över tusen arbetstillfällen försvann inom skogsbruk och järnindustrin under perioden. Kommunen är stor till ytan vilket bland annat tar sig uttryck i över tio tätorter, tretton vattenverk, tre högstadier och tre isbanor. Företrädarna för de olika tätorterna accepterade inte att omfattningen och kvaliteten på verksamheten försämrades på hemorten trots att antalet invånare minskade. Kommunen hade därför höga kostnader för att tillhandahålla service. En annan förklaring var att kommunen helt enkelt hade svårt att "ta det här med ekonomin". Den intervjuade menade att det hade varit enklare om hans parti hade haft egen majoritet eftersom det hade givit dem möjlighet att fatta nödvändiga beslut.

Lysekil

Den intervjuade ordföranden i Lysekils kommunstyrelse tillträdde på posten år 2004 men hade suttit med i styrelsen i många år dessförinnan. Han upplevde att samarbetet i styrelsen innevarande mandatperiod hade fungerat ganska bra och att det var en viss förbättring jämfört med de tidigare två perioderna. Styrelseordföranden gav inga signaler om att det hade varit någon större skillnad på mandatperioderna. I sammanhanget måste nämnas att socialdemokraterna hade egen majoritet under mandatperioderna 1995–1998 och 1999–2002. Innevarande mandatperiod krävdes samverkan med något annat parti. Ordförandens uppfattning var att det generellt sett hade fungerat bra inom styrelsen men att det hade funnits olika uppfattningar om hur ekonomin skulle skötas. Socialdemokraterna hade generellt sett prioriterat verksamhetsmålen, vilket oppositionen hade haft synpunkter på eftersom det hade givit upphov till en långvarigt obalanserad ekonomi. Den intervjuade förklarade att det hade varit färre konfliktmarkeringar i styrelsen de år då ekonomin nästan hade kunnat balan-

seras. Vissa år hade den politiska majoriteten också fått med oppositionen på en ”gemensam linje” och det hade märkts på konfliktmarkeringarna. Det var förklaringar till den dramatiska nedgången i antalet konfliktmarkeringar år 2000 (se tabell 5).

En av de överordnade förklaringarna till Lysekils kommuns bekymmersamma ekonomiska utveckling ansåg ordföranden var kommunens höga verksamhetsmål. Kommunen hade helt enkelt haft för höga ambitioner i förhållande till tillgängliga resurser. En annan förklaring som lyftes fram var att kommunen fick överta skulder från ett bolag. En tredje förklaring var att nämnderna hade haft för dålig budgetdisciplin vid vissa tillfällen.

Ockelbo

Den intervjuade kommunstyrelseordföranden företrädde socialdemokraterna och hade varit verksam i kommunpolitiken sedan mitten av 1980-talet. Han menade att samarbetet inom kommunstyrelsen generellt sett hade fungerat ganska bra de två senaste mandatperioderna och att det hade varit större oenighet tidigare. Fortfarande fanns det emellertid klara samarbetsvärigheter mellan socialdemokraterna och vänsterpartiet. Enligt respondenten var dessa båda partier ”som hund och katt” och han menade att det berodde på att företrädarna för partierna inte fungerade ihop. Därför hade socialdemokraterna sedan valet 1998 samarbetat med centerpartiet i ett ”gentlemen’s agreement”. Gissningsvis var valet dessförinnan ganska speciellt eftersom vänsterpartiet då fördubblade sina mandat, företrädesvis på socialdemokraternas bekostnad. Intressant nog medförde inte den ökade politiseringen och den ”oheliga alliansen” mellan s och c ökade konfliktmarkeringarna år 2000. Först år 2002 uppstod en viss uppgång, främst avseende reservationer (se tabell 5).

En förklaring till varför kommunen hade haft ekonomiska problem under flera år var enligt respondenten att en kommun aldrig går i konkurs. Det finns alltid skyddsnet i form av kommunakuter, skattehöjningar och, i värsta fall, tvångsförvaltning. En annan förklaring som lyftes fram var att demokrati kostar pengar. Ordföranden förklarade att det inte var möjligt att säga upp ett stort antal personer i kommunen eftersom det inte skulle gagna par-

tiet och, enligt hans övertygelse, det som inte gagnade partiet var heller inte bra för kommunen på lång sikt. Avslutningsvis lyfte han fram att kommunen var liten och att administration och verksamhet därigenom blev kostsam. Han menade att samverkan med andra kommuner borde tillämpas i större utsträckning.

Sundsvall

Ordföranden i Sundsvalls kommunstyrelse valdes till sin post år 1999 men hade varit heltidspolitiker sedan år 1995. Hon beskrev arbetet i kommunstyrelsen före sitt tillträde som i det närmaste fritt från diskussioner. Istället fördes diskussioner i styrelsens finansutskott där samarbetet enligt uppgift var gott. I styrelsen fördes inga resonemang över huvud taget, besluten klubbades igenom på tjugo minuter och sedan var sammanträdena över. En bidragande orsak kan ha varit att socialdemokraterna fram till dess hade egen majoritet i fullmäktige. Den dominerande ställningen försvagades i valet 1998. Det synnerligen utvecklade samarbetet i styrelsen under mandatperioden 1995–1998 efterföljdes av ett ganska gott samarbete en mandatperiod men sedan försämrades det igen. En bidragande orsak till det förändrade samarbetet, enligt respondenten, var att oppositionsledaren byttes ut. Ordförandens upplevelse av styrelsesamarbetet stöds delvis av de redovisade konfliktmarkeringarna i tabell 5. Det förefaller ha varit främst i slutet av mandatperioden 1999–2002 som enigheten ökade. För närvarande varierade samarbetet i kommunstyrelsen beroende på vilka frågor som behandlades. ”Ibland är det total valrörelse”, menade respondenten.

Till de tre viktigaste förklaringarna till den ekonomiska utvecklingen hörde för det första att kommunen hade valt att lägga sig på en hög kostnadsnivå som man hade velat behålla. För det andra hade det uppstått ökade behov inom verksamheterna som det hade saknats resurser till. För det tredje hade kommunledningen under underskottsåren ansett att kommunens ekonomi i grunden var stabil och att det därför inte hade funnits anledning till dramatiska besparingar.

Vännäs

Den intervjuade ordföranden i kommunstyrelsen hade varit verksam inom politiken sedan 1972 och som ordförande i kommunstyrelsen sedan år 1990. Han upplevde att samarbetet i styrelsen hade förbättrats väsentligt sedan början och mitten av 1990-talet. Då var det väsentligt mer konfliktbetingat i styrelsearbetet men det handlade inte i första hand om oenighet mellan partier utan om konflikter mellan centralt och lokalt, alltså mellan tätort och landsbygd. Ungefär sjuttio procent av invånarna bor i tätorter medan resten bor på landsbygden. Det skapade utrymme för bypolitik i styrelsen. Enligt ordföranden fanns det idag betydligt större förståelse för helheten i kommunen. Vändningen kom på allvar efter valet 1998, inte minst genom att nya personer kom in i politiken. Kommunen slapp därmed att leva med två inriktningar på politiken där ”den ena bestämdes i ladugården och den andra i lokstallet”. Ett tydligt uttryck för den successivt minskade konfliktnivån är det minskade antalet konfliktmarkeringar (se tabell 5).

Den viktigaste förklaringen till kommunens ekonomiska problem var beslut som fattades på nationell nivå om LSS (lag om stöd och service till vissa funktionshindrade), vilket ökade kommunens kostnader. En annan viktig förklaring var statens detaljstyrning av kommunerna som enligt respondenten verkligen inte hade hjälpt till. Vad han avsåg var de stimulanspengar som staten fördelade till de kommuner som upprätthöll lärartäthet och dylikt. Slutligen pekade ordföranden på att staten hade inriktat sig för mycket på att justera utjämningsystemet och för lite på att skapa ekonomisk stabilitet för kommunerna så att de kunde planera långsiktigt.

Kommunerna med svag ekonomi – summering

Kommunerna som hade haft ekonomiska problem under en längre tid uppvisade följande egenskaper:

- I Lindesberg medförde den parlamentariska situationen att flera partier måste samarbeta och upplevelsen av hur samarbetet inom styrelsen fungerade var att det var gott. Baserat på protokollen

framkom emellertid en bild av oenighet mellan politisk ledning och opposition. Samarbetet mellan partierna i ledningen föreföll hänga på att inte alltför stora ingrepp i verksamheten gjordes. Ordföranden menade att en mer ansvarsfull ekonomisk politik hade förts om handlingsutrymmet hade varit större för hans parti. Följaktligen kan en bidragande orsak till den ekonomiska situationen och utvecklingen i Lindesberg vara att det inte hade funnits majoritet för en striktare ekonomisk politik.

- Lysekil är en kommun där det ledande partiet under en stor del av den studerade perioden hade haft egen majoritet och en majoritetsdemokratisk tradition hade utvecklats. Kommunen hade utmärkts av tydlig majoritetspolitik med verksamhetsfokus och tydlig oppositionspolitik med ekonomifokus. Den viktigaste förklaringen till den ekonomiska utvecklingen i Lysekil var sannolikt den starka verksamhetsfokuseringen hos det dominerande partiet.
- I Ockelbo hanterades personberoende samarbetsproblem med en otraditionell allians mellan s och c. Samarbetet dem emellan tycktes ha fungerat bra men inte med det största oppositionspartiet. Det visade sig emellertid inte på konfliktmarkeringarna. Den överordnade förklaringen till de ekonomiska problemen var sannolikt inställningen att kommunen alltid kan få hjälp och att väljarnas stöd måste säkras före ekonomin kan hanteras.
- I Sundsvall tappade socialdemokraterna sin majoritet efter valet år 1998, vilket tvingade fram ett större mått av samarbete i styrelsen men också fler konfliktmarkeringar. Dessförinnan och därefter föreföll samarbetet inom kommunstyrelsen ha varit utvecklat. Stor verksamhetsfokusering bedömdes vara den viktigaste förklaringen till den problematiska ekonomiska utvecklingen.
- Vännäs kommun utmärktes under den studerade perioden av kontinuitet i den politiska ledningskoalitionen. Antalet

konfliktmarkeringar var i början av perioden ganska högt men minskade därefter. Bypolitiken hade då klingat av och nya politiker hade tillkommit i kommunstyrelsen. Den viktigaste förklaringen som gavs till kommunens ekonomiska utveckling var LSS-lagstiftningen men även andra statliga beslut tillmättes betydelse. I ringa utsträckning berördes om kommunen hade något eget ansvar för den ekonomiska utvecklingen.

Av fallstudierna framgår att en parlamentarisk situation som tvingar fram samarbete mellan flera partier kan hämma besparingsarbetet. Det framgår också att majoritetsdemokratiska kommuner kan använda handlingskraften till annat än att hantera ekonomin på ett bra sätt. Vad som ytterligare framkommer är att knappa majoriteter kan ha svårt att ta ekonomiskt ansvar på grund av att det lämnar utrymme för utspel från övriga partier. Slutligen noteras att en övergång från konfliktdemokrati till samlingsdemokrati inte behöver påverka den ekonomiska situationen. Följaktligen kan en problematisk ekonomisk utveckling precis som en god bli bestående under tämligen olika samlingsförhållanden.

I de följande fem avsnitten beskrivs samarbetet i fem kommuner som under tre år hade ekonomiska problem men som de följande tre åren hade ekonomin i balans.

Askersund

Den intervjuade kommunstyrelseordföranden i Askersund hade varit verksam som oppositionsråd fram till valet 1994 och därefter som ordförande i styrelsen. Han upplevde att det politiska klimatet var gott och att det fanns en tradition av samförståndslösningar. Därvidlag får han stöd från granskningen av konfliktmarkeringar som visar på en låg benägenhet att reservera sig och votera (se tabell 5). Särskilt bra hade samarbetet fungerat under mandatperioden 1999–2002, menade respondenten. Samtidigt tillade han att det alltid hade funnits frågor där de inte hade kommit överens. För närvarande samarbetade socialdemokraterna – vilket var ordförandens parti – med centerpartiet men tidigare hade de samarbetat med vänsterpartiet.

Ordföranden menade att en viktig förklaring till att de kunde vända den ekonomiskt bekymmersamma situationen var att många medarbetare och politiker bidrog med goda idéer och att ingen var rädd för att komma med förslag. En annan förklaring var att personkemin mellan ordföranden och oppositionsrådet fungerade mycket väl. Slutligen menade respondenten att det politiska samarbetet generellt sett var en viktig förklaring till att den ogynnsamma ekonomiska utvecklingen kunde brytas.

Köping

Den intervjuade ordföranden i Köpings kommunstyrelse hade varit verksam i kommunpolitiken sedan 1980-talet. Hennes bedömning av samlingsklimatet i kommunstyrelsen var att det var ganska bra och att stämningen var god. Så hade det varit åtminstone sedan mitten av 1990-talet. Socialdemokraterna hade dominerat politiken i kommunen sedan 1920-talet men i allt större utsträckning hade de tvingats till samarbete med vänsterpartiet och miljöpartiet. Efter valet 1998 förlorade socialdemokraterna sin egen majoritet. Ordföranden tyckte att det nästan var för lite politik i styrelsen och menade att det hade varit bättre med tydligt redovisade politiska åsiktsskillnader. Men hon höll med om att politiskt samförstånd kunde vara skönt när kontroversiella och impopulära beslut var nödvändiga. Ordförandens bedömning av klimatet i styrelsen stöds av granskningen av sammanträdesprotokollen som visar ett lågt antal konfliktmarkeringar (se tabell 5).

Frågan varför kommunen lyckades vända den ekonomiska utvecklingen hade kommunstyrelseordföranden svårt att besvara eftersom hon upplevde att ekonomin i stort sett hade varit bra hela tiden. Hon menade att de i kommunen hade jobbat med ekonomi och med att få både politiker och tjänstemän att ta ansvar och att tänka till.³

Malung

Respondenten i Malungs kommun blev kommunstyrelsens ordförande 1 januari, 2003. Dessförinnan var han ordförande i socialnämnden. I början av 1990-talet var det borgerlig majoritet i Malung. Centerpartiet hade ordförandeposten i kommunstyrelsen. Efter valet

1994 inleddes ett samarbete mellan centerpartiet och socialdemokraterna som enligt den nuvarande ordföranden i kommunstyrelsen utvecklades till att bli extremt gott. Visserligen hade de båda partierna hjärtefrågor men det hade inte skapat några konflikter, menade han. Efter valet 1998 kunde inte c och s bilda majoritet utan fick samarbeta med ett annat parti också men efter valet år 2002 fick de båda partierna återigen majoritet. Av respondentens utsagor framgick att hela styrelsen kännetecknades av konstruktiv anda och genomsyrades av att alla när valet var över ville verka för Malungs bästa. Granskningen av styrelseprotokollen bekräftar bilden av en synnerligen enig styrelse åren 1998 och 2000 men år 2002 var antalet konfliktmarkeringar något högre.

När ordföranden ombads förklara varför de sedan år 2001 hade haft ekonomisk balans förklarade han att han inte riktigt kände igen den bilden av kommunen. Hans bedömning var att kommunen fortfarande hade ekonomiska bekymmer. Förklaringen till att kommunens ekonomi hade förbättrats, menade han, var att kommunen hade sålt skog och att man valt att redovisa det som verksamhetsintäkt och inte extraordinär intäkt.⁴ Vad som, enligt hans bedömning, trots allt hade påverkat kommunens ekonomi i positiv riktning var att befolkningen inte minskade längre utan till och med hade ökat det senaste året. Det diversifierade näringslivet medförde att kommunen inte var särskilt sårbar. Ordföranden avslutade med att lyfta fram deras genomgripande arbete med besparingar.

Mjölby

Den intervjuade ordföranden i Mjölby kommunstyrelse fick sitt första kommunala uppdrag i mitten av 1970-talet. Sedan slutet av 1980-talet hade han varit heltidspolitiker. Ordförandens beskrivning av samarbetet i kommunstyrelsen var att det nog utåt sett hade uppfattats som välutvecklat men att det inte hade varit så "idylliskt" i praktiken. Bäst hade det fungerat under mandatperioden mellan åren 1995 och 1998. Förklaringen till den ofta redovisade oenigheten (se andelen konfliktmarkeringar i tabell 5) var enligt den intervjuade att förutsättningarna inte hade varit goda med tanke på den partipolitiska sammansättningen. I vardagspolitiken hade det varit en del kon-

flikt och den intervjuade hade upplevt det tröttande med det stora antalet konfliktmarkeringar. Blocken hade legat nära varandra och tydligt konkurrerat om väljarnas sympatier. Även om styrelsearbetet hade kännetecknats av oenighet generellt sett menade ordföranden att det fanns undantag. Ett viktigt sådant var det arbete som styrelsen hade inlett för fem år sedan kring kommunens långsiktiga strategi. Arbetet hade bedrivits i samarbetsanda och bedömdes vara viktigt för kommunens ekonomiska utveckling därefter.

Vad ordföranden tillmätte störst betydelse för att den ekonomiska utvecklingen kunde vändas i positiv riktning var att styrsystemen hade förändrats. Han menade också att det hade varit viktigt att majoriteten kunnat samarbeta med oppositionen i strategiarbetet. Slutligen lyfte han upp betydelsen av att hela samhällsekonomin hade vänt uppåt.

Surahammar

Den intervjuade kommunstyrelseordföranden hade varit aktiv i politiken i Surahammar sedan slutet av 1980-talet. År 1999 blev han vice ordförande i kommunstyrelsen och år 2003 ordförande. Hans bedömning var att samarbetet i kommunstyrelsen var gott och för närvarande faktiskt lite bättre än det hade varit under de tidigare mandatperioderna. Socialdemokraterna – som var det parti han representerade – hade innevarande mandatperiod egen majoritet men enligt uppgift försökte de ändå "få med" så många av de övriga partierna som möjligt. Under mandatperioden innan hade centerpartiet profilerat sig och vänsterpartiet hade haft en del synpunkter på att kommunen lade ut tjänster på entreprenad. Det förklarade ökningen av konfliktmarkeringarna år 2000 (se tabell 5). Samarbetet som socialdemokraterna hade med vänsterpartiet sprack år 2000 och därefter bildade socialdemokraterna en minoritetsregim. I slutet av mandatperioden dessförinnan, då för övrigt socialdemokraterna hade egen majoritet, hade kommunledningen tillskapat en grupp där alla partier ingick. Avsikten var att finna en väg ut ur de återkommande ekonomiska problemen. Förklaringen till att de lyckades var, enligt respondenten, att alla hjälptes åt men de hade också hjälp av att landets ekonomi förbättrades och att de likt

Askersund (se ovan) fick ett extra finansiellt stöd av staten.

En av de tre viktigaste förklaringarna till varför kommunen lyckades vända utvecklingen var att befolkningsminskningen hade avtagit, förklarade respondenten. De höga bostadspriserna i Mälardalen gjorde att folk flyttade tillbaka. En annan viktig förklaring var att kommunen beviljades ett villkorat extra stöd av staten. Det skapade en samling i kommunen eftersom det fanns ett tydligt besparingsmål som måste nås. Den yttre fienden var staten som eventuellt inte skulle betala ut det extra stödet. Slutligen menade ordföranden att en klok politik hade förts och att det skapade handlingskraft när ett parti hade egen majoritet. I sammanhanget måste då nämnas att vändningen ägde rum under den mandatperiod då socialdemokraterna inte hade egen majoritet.

Vändarkommunerna – summering

Kommunerna som hade vänt utvecklingen uppvisade följande utmärkande egenskaper med avseende på samarbete:

- Askersunds kommun utmärktes av tvåpartisamarbete. Ett ökande EAP hade inte förändrat det förhållandet. En annan tradition föreföll vara ett lågt antal konfliktmarkeringar i kommunstyrelsen och på det hela taget samförståndslösningar. Det tycks ha funnits en tydlig koppling mellan ett förbättrat samarbete generellt sett i kommunen och den förbättrade ekonomin. Man bör dock inte glömma bort det villkorade extra finansiella stödets funktion som katalysator till samarbetet. Det behövdes något mer än bara samarbete för att klara av att hantera ekonomin.
- I Köping tvingade valresultaten under den studerade perioden fram ett formellt samarbete mellan socialdemokraterna – som tidigare hade varit mycket dominerande – och två andra partier (v och mp). I praktiken förefaller det inte ha haft särskilt stor betydelse för kommunstyrelsekulturen eftersom den både före och efter utmärktes av samförstånd och enighet. Den ekonomiska vändningen förefaller främst vara frukten av

ökad ekonomifokusering och ökat ansvarstagande.

- Malungs kommun utmärktes av ett ökande EAP och gott samarbete inom kommunstyrelsen, vilket fick stöd av granskningen av konfliktmarkeringar i styrelseprotokollen, åtminstone i periodens början. Samarbetsandan i kommunstyrelsen förefaller ha varit välutvecklad under hela den studerade perioden och kan därför i sig knappast vara förklaringen till att ekonomin förbättrades – om den nu gjorde det, vilket det rådde tveksamhet kring.
- Mjölby verkade i praktiken vara ett slags majoritetsdemokrati trots att EAP inte tydligt pekade åt det hållet. Traditionen i styrelsen var att redovisa oenighet, även i vardagsfrågor. En förklaring till att kommunen förbättrade sin ekonomi förefaller vara att de lyckades nå politisk enighet i viktiga strategiska frågor. Men ännu viktigare verkade förändringen av kommunens styrsystem ha varit.
- Den ekonomiska vändningen i Surahammar ägde rum under en mandatperiod då den ledande koalitionen sprack och ersattes av en minoritetsregim. Det villkorade ekonomiska stödet av staten skapade ett slags samling i kommunen och alla partier hjälptes åt. Den enligt uppgift viktigaste förklaringen till den förbättrade ekonomin var annars att problemen med befolkningsminskning hade mildrats.

Vad som är särskilt intressant med kommunerna som vände sin ekonomiska utveckling är att undersöka om och i så fall när förändringar avseende förutsättningar för samarbete och samarbetet i praktiken förändrades. Av genomgången framgår att det inte finns något mönster av samarbetsförändringar i anslutning till den ekonomiska vändningen. Däremot finns det – fast på olika sätt – ett tydligt mönster av samarbete i de fem kommunerna. I tre av dem förefaller samarbetet ha varit välutvecklat hela den studerade perioden. I dessa kommuner förefaller samarbetsandan ha varit viktig för vändningen men det krävdes mer än bara sam-

arbete för att klara av ekonomin – annars hade den ju aldrig tillåtits bli obalanserad i det första skedet. I den fjärde började partierna samarbeta i strategiska frågor i anslutning till vändningen och i den femte åstadkoms en politisk samling för att komma åt de ekonomiska problemen.

5 SLUTSATSER

Antaganden om politiskt samarbets betydelse

Upprinnelsen till den här studien var en teoretisk oklarhet om politiskt samarbets betydelse för ekonomisk utveckling. Det saknades klarhet i om samarbetsdemokratier på ett bättre sätt presterar en balanserad ekonomisk utveckling än majoritetsdemokratier. Här används begreppen samarbetsdemokrati och majoritetsdemokrati som benämningar på hur kommunstyrelse(politiken) i kommuner fungerar i praxis. Även om det finns en oskariansk tradition av samarbetsdemokrati i den svenska politiken i allmänhet och i kommunpolitiken i synnerhet finns det ett utrymme för varje enskild kommun att utveckla egna politiska traditioner som i högre eller lägre grad är samarbets- eller konfliktorienterade. Frågan är hur dessa traditioner påverkar ekonomin.

Baserat på tidigare genomförd forskning kan motstridiga hypoteser ställas. En hypotes är att samarbetsdemokrati kan underlätta ekonomisk balans. Genom att partierna tar ett gemensamt ansvar för impopulära beslut riskerar inte majoriteten mer än oppositionen att förlora röster vid nästa val. En annan hypotes är att majoritetsdemokrati underlättar ekonomisk balans. Det skulle i så fall förklaras av att handlingskraften ökar i det politiska ledningsorganet. Det blir mindre nödvändigt att lägga tid på att komma överens och dessutom blir det inte nödvändigt att ta hänsyn till flera partiers hjärtefrågor, vilket eventuellt kan innebära lägre kostnader. Ytterligare en hypotes som kan ställas upp är att det ur ekonomisk synvinkel är betydelselöst eller i alla fall av underordnad betydelse om kommuner är samarbetsdemokratier eller majoritetsdemokratier. Det är andra processer som formar kommuners ekonomiska utveckling.

När politiskt samarbete är av underordnad betydelse

Om EAP är en bra proxy för att mäta grad av samarbetsdemokrati respektive majoritetsdemokrati finns det på generell nivå inga samband mellan hög eller låg grad av samarbetsdemokrati och ekonomisk utveckling. Korrelationsanalysen mellan EAP och ekonomiskt re-

sultat i alla kommuner i riket gav inget statistiskt säkerställt samband. Inte heller jämförelsen mellan fem kommuner med svag ekonomi, fem kommuner med god ekonomi och fem vändarkommuner visade på några systematiska skillnader. Kommunstyrelseordförandenas bedömningar om samarbetsandan i kommunstyrelsen och undersökningen av konfliktmarkeringar visade heller inga generella skillnader mellan svaga och starka kommuner. En skillnad värd att lyfta upp var möjligen att konfliktmarkeringarna var färre generellt sett i vändarkommunerna.

Dessa observationer stärker hypotesen att politiskt samarbete är av underordnad betydelse – kanske till och med betydelselöst – för kommuners ekonomiska utveckling. Därtill kommer noteringarna från intervjuerna som indikerar att det går att bibehålla en god ekonomisk utveckling under i stort sett vilka politiska betingelser som helst och att det ofta är helt andra saker än politiskt samarbete som lyfts fram när förbättrad ekonomi ska förklaras. Vad som istället lyfts fram som förklaring är att det finns ett slags anda bland kommunmedborgarna som innebär att det är viktigt att den kommunala organisationen håller ordning på ekonomin. Det är svårt för partier som inte tar ekonomin på allvar att få många röster i valen. I de kommuner där det finns en sådan anda kommer politiskt samarbete alltid att vara av underordnad betydelse för ekonomin (jämför Siverbo 2001 och Siverbo 2004).

Att politiskt samarbete kan framstå som underordnat eller betydelselöst när alla kommuner eller grupper av kommuner studeras är dock inte detsamma som att det måste vara betydelselöst i varje enskild kommun. Trots allt finns det tydliga indikationer från tidigare forskning om att det har betydelse. Frågan är under vilka betingelser politiskt samarbete är betydelsefullt för den ekonomiska utvecklingen.

När politiskt samarbete är av betydelse för ekonomin

Att politiskt samarbete inte är betydelselöst för ekonomins utveckling framgår inte minst av analysen av vändarkommunerna. Visserligen går det inte att dra den generella slutsatsen att vändarkommunernas vändning var en följd av ökat (eller minskat) politiskt samarbete men i två kommuner syns ett ökat samarbete i anslut-

ning till vändningen. I det ena fallet skapade en bred politisk enighet större handlingskraft generellt sett i kommunen och i det andra skapade politiskt samarbete i strategiskt viktiga frågor bättre förutsättningar att hantera ekonomin. Det indikerar att ökat politiskt samarbete kan ge bättre möjligheter att hantera ekonomin.

I de övriga tre kommunerna noterades gott samarbete under hela perioden och inte enbart i anslutning till vändpunkten. Det visar att politiskt samarbete inte räcker för att upprätthålla en god ekonomi. Uppenbarligen kan kommuner utsättas för ekonomiska påkänningar som trots politiskt samarbete inte kan hanteras inom loppet av några år. Kanske bidrar det politiska samarbetet till att situationen så småningom kan redas upp, men för att dra en sådan slutsats krävs en ny studie med en explicit ambition att studera just det. Vad som finns tydligare belägg för i den här studien är att det ibland krävs mer än politiskt samarbete för att klara av en vändning. Det behövs något ytterligare som driver på förändringen. I andra sammanhang har en händelse som förstärkt krismedvetenhet och handlingskraft i en kommun benämnts booster (se Brorström och Siverbo 2002b).

Sammanfattningsvis konstateras att det inte tycks krävas politiskt samarbete hos kommuner med god ekonomi för att de ska klara av att behålla den. Däremot kan ett förbättrat politiskt samarbete eller ett konstant gott samarbete tillsammans med en booster underlätta en vändning.

När politiskt samarbete är ett problem

Det närmare betraktandet av kommunerna visar att det ur ekonomisk synvinkel i vissa fall kan vara mindre lyckat med politiskt samarbete. Det avser de fall då valet skapar en situation där ett bredare politiskt samarbete framtvings. Konsekvensen av ett ökat politiskt samarbete kan då bli att mindre hänsyn tas till att hantera ekonomin och större hänsyn tas till att alla partier i samarbetet skall få utrymme i budgeten för sina hjärtefrågor. Konkret kan det handla om att ett parti med ambitionen att bedriva en återhållsam ekonomisk politik måste göra avkall på den ambitionen för att kunna samarbeta med ett annat parti. Under sådana omständigheter vore det ur ekonomisk synvin-

kel mer ändamålsenligt med en parlamentarisk situation som medgav mindre samarbete, det vill säga mer av majoritetsdemokrati. Ett eller ett fåtal partier tar kontrollen över beslutsfattandet i kommunstyrelsen – antalet konfliktmarkeringar ökar eftersom politiken polariseras – och driver utan förhandlingar en egen linje.

Det ges även exempel i studien på hur ett gott politiskt samarbete bibehålls även sedan kommunen flera år i rad har ekonomiska problem. De ekonomiska bekymren föranleder inte mindre samarbete i styrelsen eller fler konfliktmarkeringar. Det ligger nära till hands att anta att det positiva samarbetsklimatet i sådana kommuner kan behållas för att inget parti vill bryta det behagliga konsensusklimatet och ta på sig uppgiften att kraftfullt argumentera för en ekonomi i balans. Kanske är förklaringen att det inte finns något livsutrymme för sådan politik i vissa kommuner.

Åter till hypoteserna och ett resonemang om handlingskraft

De i det närmaste reservationslösa hyllningarna till samarbete i alla former och i alla sammanhang får inte stöd i den här studien, som har fokuserats på politiskt samarbete. Och det är kanske ingen överraskning eftersom samarbete normalt inte förknippas med politiska organisationer (Brunsson 1989). Det har i den här studien inte framkommit några generella samband mellan politiskt samarbete (samarbetsdemokrati) och ekonomisk utveckling. Det finns inga obetingade samband mellan gott samarbete och god ekonomi och heller inte mellan utvecklat samarbete och god ekonomi. Det snåriga forskningsläget kring politiskt samarbete och ekonomisk utveckling har därigenom nyanserats och klargjorts. De motstridiga hypoteser som ställdes inledningsvis har samtliga fått stöd i studien. Politiskt samarbete kan både vara av godo och ondo för den ekonomiska utvecklingen och det finns även tydliga indikationer på att det i flera fall är av underordnad betydelse om kommunstyrelsearbetet utmärks av samarbete eller inte.

Politiskt samarbete är gynnsamt för ekonomisk utveckling när det behövs handlingskraft och samarbetet har en karaktär av samlingsregering som tillsätts för att hantera den ekonomiska situationen. Handlingskraften ökar

eftersom inget enskilt parti behöver ta konsekvenserna för den bryska politiken.

Politiskt samarbete är av ondo för ekonomisk utveckling när det behövs handlingskraft och samarbetet snarare tvingar fram kohandel än ekonomiskt ansvarstagande. Samarbetet fungerar och tjänar sitt syfte och konfliktmarkeringarna hålls nere men samtidigt fattas inte – ur ekonomisk synvinkel – ändamålsenliga beslut. Samarbete kan alltså vara ett uttryck för att oppositionens verksamhetsönskemål har fogats in i planeringen, att ett slags utbyte har ägt rum som kan vara till förfång för handlingskraft och ekonomiskt ansvarstagande.

Avslutningsvis lanseras tanken att det vore intressant att undersöka andra – men till politiskt samarbete närliggande – förklarande variabler till ekonomisk utveckling. En sådan variabel är politisk handlingskraft eller enbart handlingskraft. Mycket talar för att politiskt samarbete – i de fall det påverkar den ekonomiska utvecklingen – har en tydlig koppling till kommunens handlingskraft avseende åtgärder för att balansera ekonomin. I enlighet med tidigare förda resonemang är det emellertid inget entydigt och okomplicerat samband. Politiskt samarbete kan både öka och minska handlingskraften.

REFERENSER

- Axelrod, Robert, 1987.
Från konflikt till samverkan, Stockholm: SNS Förlag.
- Brorström, Björn och Marianne Leffler, 2003.
Spontan modernisering? - En studie av utveckling och tillstånd i Tanums kommun. Göteborg, Kommunforskning i Västsverige: KFi U-rapport 67.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2001.
Institutioner och individer. Om utvecklingen i framgångsrika kommuner. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002a.
De fattiga och de rika. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002b.
Framgångsrik vändning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 44.
- Brunsson, Nils, 1989.
The Organization of hypocrisy: talk, decisions, and actions in organizations. Chichester: Wiley, cop.
- Bäck, Henry, 2000.
Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid. Malmö: Liber ekonomi.
- Hallström, Nils-Eric, 2002.
”Fullmäktigeledamot. – ett uppdrag med förhinder.”
Kommunal Ekonomi och Politik, 6(1):35–61.
- Karlsson, David, 2003.
En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Lantto, Johan, 2004.
”Majoritets- och samförståndsdemokrati i ljuset av 1980- och 90-talens kommunpolitiska förvaltningsreformer.” Paper presenterat på den XII nordiska kommunalforskarkonferensen i Oslo 26–28 november.
- Lewin, Leif, 2002.
”Bråka inte!” *Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lijphart, Arend, 1999.
Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- North, Douglass C., 1990/1993.
Institutionerna, tillväxten och välståndet, Stockholm: SNS Förlag.
- Ostrom, Ellinor, 1990.
The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert, 1993/1996.
Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien. Stockholm: SNS Förlag.
- Røiseland, Asbjørn, 2003.
”Parti-vitalisering eller politikerstyrning? Mål og effekter ved kommunal parlamentarisme.” *Kommunal økonomi och politik*, 7(4):7–25.
- Siverbo, Sven, 2004a.
Organisationskultur för framgångsrika kommuner. Lund: Studentlitteratur.
- Siverbo, Sven, 2004b.
Varaktiga effekter? Om ekonomisk utveckling i Kommun delegationens spår. Göteborg: KFi-rapport nr 73.
- Taagepera, Rein, 2002.
”Implications of the Effective Number of Parties for Cabinet Formation”. *Party Politics*. Vol. 8, Nr. 2, Sid. 227-236.
- Wörlund, Ingemar, 1999.
”Lokala partier i Sverige.” *Kommunal økonomi och politik*, 3(3):51–62.

¹ S står för "seats", dvs. mandat eller platser i folkförsamlingen. Operationen innebär att mandaten räknas om till procentandelar som kvadreras och summeras och sedan inverteras (genom ett). Ex: $1/(0,4^2+0,25^2+0,2^2+0,1^2+0,05^2) = 3,64$.

² Om fördelningen är 40-25-20-10-5 procent av mandatfördelningen kommer EAP att bli 3,64 och om fördelningen är 25-25-22-17-11 blir EAP 4,66.

³ Delvis hade ordföranden rätt i att ekonomin hade varit ganska bra hela tiden. Köping är den kommun bland vändarna som hade de minsta underskotten åren 1998–2000.

⁴ Hade intäkterna redovisats som extraordinära hade kommunen förmodligen inte hamnat i gruppen vändare.