Lokal politik och flyktingmottagande

– Pragmatiskt hantverk!

Leif Jonsson

Lokal politik och flyktingmottagande

Pragmatiskt hantverk!

Leif Jonsson

Titel: Lokal politik och flyktingmottagande – Pragmatiskt hantverk!
Författare: Leif Jonsson

Böcker (i urval) utgivna av Leif Jonsson:

Kommunchefers chefskap – ett lokalt präglat chefskap i politiska miljö. (Nya Doxa 2002, tillsammans med Peter Gustavsson, Sven-Inge Arnell, Örjan Högberg och Robert Jonsson)
Organisering av politiskt arbete. En studie av vitalisering av kommunfullmäktiges arbete i en svensk kommun. (Nya Doxa 2002)
Kommunstyrelseordförande – kommunledare med politisk förankring. (Nya Doxa 2003)
Att organisera kommuners ledning! Att förena svårförenliga institutioner! (Nya Doxa 2006, tillsammans med Sven-Inge Arnell)
Kommunledning och samhällsutveckling. (Studentlitteratur 2006, redaktör för antologi)
Kommunchefer blir till. (Nya Doxa 2009)
Astrid Lindgrens världar i Vimmerby. En studie av kulturarv och samhällsutveckling. Nordic Academic Press 2010, redaktör för antologi)
Kommunledning, lokal politik och demokrati. (Nya Doxa 2015)

©Leif Jonsson
Omslagsfoto: Maxlkt
ISBN: 978-91-984033-0-5

Leif Jonsson Ledarkonsult
Stockholm
0703248302
leif.jonsson@ledarkonsult.se
http://www.ledarkonsult.se

Innehåll

Förord **5**
Sammanfattning **7**
Inledning **9**
Lokal politik 9
Politiska partier och lokal politik 10
Kommuner och lokal politik 11
Forskningsprojektet 11
Lokal politik – i praktiken **13**
Lokal politik vid val 13
Finspång ***13***
Norrköping ***13***
Vimmerby ***15***
Lokal politik mellan val 16
Finspång ***16***
Norrköping ***16***
Vimmerby ***18***
Lokal partioberoende politik (folkopinioner) 19
Finspång ***19***
Norrköping ***19***
Vimmerby ***20***
Lokal politik avseende flyktingmottagande 21
Finspång ***21***
Norrköping ***23***
Vimmerby ***26***
Sammanfattande reflektioner 26
Lokal partipolitik i praktiken ***26***
Kommunpolitik i praktiken ***27***
Lokal partiobunden politik i praktiken ***28***
Lokal politik om flyktingmottagande ***29***
Lokal politik – hur förstå det? **32**
Ideologiinslag i lokal politik 32
Bakgrund ***32***
Ideologiinslag i lokal politik i praktiken ***33***
Konfliktinslag i lokal politik 34
Sociala skiljelinjer i teorin ***35***
Politiska konflikter i praktiken ***37***
Lokala inslag i lokal politik 39
Lokala omständigheters närvaro i lokal politik i praktiken ***40***

Diskussion 41
Hantering av politik lokalt **44**
Lokala politiska partiers arbete med partipolitik och koalitionspolitik 44
Kommuners arbete med kommunpolitik 47
Hantering av partiobunden politik 48
Kommuners arbete med politik för flyktingmottagande 49
Diskussion 51
Lärdomar/kunskapsbidrag **54**
Begrepp om lokal politik och dess hanterande 54
Förståelse för lokal politik och dess hanterande 55
Lokal politik – det som hanteras politiskt i en kommun ***55***
Lokal politik – mer pragmatism än ideologi ***56***
Lokal politik – kontextpräglad helhet ***57***
Två hantverk ***57***
Referenser **59**

Förord

Den här studien initierades i kölvattnet av ett forskningsprojekt som jag arbetade med mellan 2010 och 2015 (Jonson 2015). Projektet handlade om realiserande av politik med hjälp av ett ledningssystem. Jag studerade arbetet med att göra verklighet av den politik som hade vunnit väljarnas förtroende vid valet 2010. Forskningsprojektet väckte min nyfikenhet på lokal politik. Jag ville fördjupa min förståelse för hur lokal politik och dess hanterande kan förstås. Och det har jag fått göra.

Vid studiens ingång hade jag med mig en föreställning baserad på att vi har tre förvaltningsnivåer i vårt land; lokal, regional och nationell nivå med tillhörande politiska församlingar till vilka vi väljer förtroendevalda politiker. Det ligger då nära tillhands att tala om lokal, regional och nationell politik som om de är skilda från varandra. Åt det hållet gick min föreställning.

Detta synsätt har nu förändrats. Naturligtvis ser jag att de samhällsförhållanden som görs till föremål för politik skiljer sig åt beroende på om det är utslag för nationellt, regionalt eller lokalt folkstyrelse. Det handlar ju om konstitutionella förhållanden. Men, i kommuner beaktas och omsätts politik härrörande från alla tre nivåerna liksom även från annat håll och inte minst EU. Oavsett varifrån politiken kommer så påverkar den människors vardagsliv. Det betyder att i politiskt arbete i kommuner måste hänsyn tas till övergripande ideologier uttryckta som världspolitik och nationell politik samtidigt som hänsyn tas till lokala förhållanden. När jag nu avslutar min studie har jag med denna lärdom kommit fram till att det kan vara fruktbart att inte bara rikta intresset mot lokal politik utan också mot politiskt arbete lokalt. På så sätt kan förståelsen för det politiska livet lokalt både fördjupas och vidgas.

Det nyss sagda är en lärdom och den handlar om det lokala i lokal politik. En annan lärdom handlar om hur jag ser på vad som är politik. Vid studiens början valde jag att se lokal politik i tre former; som partipolitik, som partiobunden politik och som kommunpolitik. Under arbetets gång har jag lagt till en fjärde form, koalitionspolitik. När jag har använt detta synsätt och kompletterat det med att uppmärksamma tre innehållsliga aspekter i politik – ideologiinslag, konfliktinslag och lokala inslag – så fördjupades min förståelse för politik och politiskt arbete i kommuner. Genom att betrakta politik både som form och som innehåll kunde jag se vad som kan benämnas som politik i bemärkelsen föreställningsvärldar präglade av värderingar och ideologier knutna till olika typer av mänskliga grupperingar. Genom att skilja på formmässiga och innehållsliga aspekter på politik fick jag möjlighet att se varifrån politik kommer och hur den uppstår.

Mitt lärande möjliggjordes av intressanta samtal med tjugosex ledande politiker och tjänstemän i de aktuella tre kommunerna. Jag möttes av både

stor öppenhet i berättelser om vad som hade hänt i respektive kommun och eftertänksamma reflektioner över detta. Detta blev viktiga inslag i min forskning. Tack för det!

Jag vill också tacka CKS för ekonomiskt stöd och för hjälp med publicering av rapporten. Ett tack vill jag även rikta till CKS vetenskapliga ledare Brita Hermelin för värdefulla synpunkter i samband med läsning och granskning av utkast till rapporten.

Stockholm mars 2017

Leif Jonsson

Den här rapporten är ett resultat av ett projekt som har drivits av Leif Jonsson i samverkan med Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet, dit Leif har varit knuten sedan 1997. Leif är docent i Tema Kultur och samhälle och är sedan 2012 pensionär.

Sammanfattning

I den här rapporten återges resultat av en studie avseende lokal politik i övergripande termer och med fördjupade frågor om flyktingmottagande. Med lokal politik menas lokal partipolitik, olika former av partiobunden politik samt kommunpolitik. Två frågor har studerats: Hur ser lokal politik ut i kommuner? Hur hanteras lokal politik av politiska partier och kommuner?

Tre kommuner har undersökts; Finspång, Norrköping och Vimmerby. Under 2016 har ledande politiker och tjänstemän intervjuats, sammanlagt 26 personer. Dessutom har dokument av olika slag studerats.

Studien visar att politiskt arbete lokalt i kommuner är ett komplext och medborgarnära hantverk som inte bara handlar om lokala förhållanden utan också om övergripande ideologier med nationella och internationella rötter. Lokal politik är alltså inte något som står för sig. Det är snarare så att det präglas både av lokala förhållanden och av externa faktorer och framför allt nationell politik och EU-politik.

I de studerade kommunerna präglas lokal politik mer av pragmatism än av ideologier. Det viktigaste när det politiska arbetat skall ordnas lokalt är att få till stånd majoriteter. Minoritetsstyre är inte att tänka på i de här kommunerna. Blockpolitiken, baserad på vänster-/högerskalan, finns med vid formande av lokal politik, men majoritetssträvanden är viktigare. Ett annat inslag i pragmatismen är att personfrågor är viktiga när politik formas i koalitioner och realiseras kommunalt.

Lokal politik behöver ordnas så att den syns och kan omsättas i koalitioner. Det är ett slags hantverk, där företrädare för politiska partier är aktörer. När sedan lokal politik skall realiseras så behövs ett annat slags hantverk. I det är förtroendevalda politiker huvudaktörer. Att begreppet hantverk används betingas av att respektive ordnande kräver hanteringskunnande.

I studien noteras att det i de aktuella kommunerna inte finns officiell politik avseende flyktingmottagande. Däremot utmärks mottagandet av fyra kännetecken:

- Gilla läget, och framför allt nationell politik och nationellt handlande.
- Samverkan med andra organisationer, både myndigheter och olika delar av civilsamhället är viktigt.
- Mottagandet är generöst.
- Likvärdighet eftersträvas. Flyktingar skall inte behandlas annorlunda än andra människor.

De här kännetecknen är med mina ögon uttryck för politik i bemärkelsen att de innehåller värderingar.

Noterbart är också att de värderingar som ligger bakom det konkreta flyktingmottagandet har vuxit fram i samspel mellan tjänstemäns förvalt-

ningshandlande och politiska beslut. Flyktingmottagandet i de studerade kommunerna betraktas inte som ett eget politiskt och förvaltningsmässigt sakområde. Det hanteras inom ramen för framför allt sakområdena skola och socialtjänst.

Inledning

Den senaste demokratiutredningen, publicerad i januari 2016, pekar i sitt betänkande på den tilltagande polariseringen i vårt samhälle och argumenterar utifrån detta för vikten att utveckla en mer inkluderande demokrati och föreslår i den andan ett nytt mål för demokratipolitiken, nämligen: ”en hållbar demokrati som kännetecknas av delaktighet och jämlikt inflytande” (SOU 2016:5 sid. 30). I betänkandet presenteras en rad förslag som på ett eller annat sätt handlar om att öka delaktigheten och om att skapa ett mer jämlikt inflytande över samhällsutvecklingen.

Vid läsande av betänkandet tänkte jag att om utredningens idéer och förslag skall bli verklighet så ställs det krav på kommunernas förmåga att handskas med politik. Det finns därför anledning att studera detta närmare och utveckla kunskap inom området.

Lokal politik

Sverige har tre nivåer för folkstyrelse och förvaltning – den lokala, den regionala och den nationella. Till denna indelning får man numera lägga den internationella som framför allt har med Sveriges medlemskap i EU att göra. Att betrakta nivåerna som både förvaltnings- och folkstyrelsenivåer betonar att det inte bara är fråga om offentlig förvaltning utan också om folkstyrelse. Med andra ord är det fråga om politik som formas i demokratisk ordning. Det gör att det också är relevant att tala om lokal, regional, nationell och internationell politik.

I en studie som jag avslutade 2015 avseende en kommuns arbete med att realisera politik efter val konstaterade jag att det behövs mer kunskap om hur kommuner hanterar lokal politik (Jonsson 2015). Vid mina funderingar om detta har jag blivit nyfiken på hur politik lokalt kommer till uttryck i tre former; som lokal partipolitik, som partiobunden politik och som kommunpolitik.

Med *lokal partipolitik* menar jag värderingar och viljeyttringar som politiska partier lokalt ger uttryck för vid val till kommunfullmäktige. Lokal partipolitik är för mig också det partiföreträdare säger och gör vid kommunalt politiskt arbete till vardags vid möten med medborgare och med massmedia liksom vid agerande i politiska församlingar. Sådana värderingar och viljeyttringar ingår i den ideologi som partiet i stort representerar. Det kan då vara fråga om tillämpning av nationell partipolitik på lokala förhållanden eller om kompletteringar till nationell politik. Det finns även lokala partier som inte är representerade av nationella politiska organisationer.

Lokal politik kan också förstås som *partiobunden politik* som kommer till uttryck genom namninsamlingar, demonstrationer och i opinions- och

viljeyttringar i andra former. Det handlar med andra ord om artikulering av intressen som inte bärs av politiska partier utan av grupper av människor med värdegemenskap. Det kan vara intressen som inte uttrycker klassiska dimensioner som har med fördelningspolitik eller vänster-/högerskalor att göra. I stället kan det vara fråga om uppfattningar knutna till sådana dimensionen som stad/land, centrum/periferi, gammal/ung, elit-/breddidrott.

En tredje form av lokal politik är *kommunpolitik*, dvs. politik som är antagen av politiska församlingar. Och då är det inte så säkert att det är just och framför allt inte enbart lokal politik. Svenska kommuner är nämligen stora välfärdsaktörer vars verksamhet i hög grad styrs av nationell politik och de regleringar som den ger upphov till. Kommunerna och ytterst kommunpolitikerna är ansvariga för det som görs av kommunerna oavsett om det är utslag för lokala beslut om resursfördelning eller lag och förordningar beslutade av Sveriges Riksdag, den svenska regeringen, statliga myndigheter eller EU-beslut.

Det som är gemensamt för de här olika formerna av lokal politik är att det är fråga om värderingar och viljeyttringar som på ett eller annat sätt är relaterade till lokala förhållanden i en kommun. Det kan vara infrastrukturella förutsättningar för människors liv och vistelse i kommunen (såsom var skolor och andra inrättningar finns) eller omständigheter som har med människors hälsa och välbefinnande att göra. Den tredje typen av det jag här benämner som lokal politik skiljer sig från de båda förstnämnda på så sätt att den är formellt beslutad i kommunen och härigenom bli realiserad i samhällslivet. De båda förstnämnda typerna av lokal politik innehåller värderingar som representerar intressen burna av grupper av människor. I det förstnämnda utgörs de av lokala politiska partier, i det andra fallet av mer eller mindre fast sammanslutna grupper.

Politiska partier och lokal politik

Vid diskussion om lokal politik är det ofrånkomligt att uppmärksamma de politiska partierna och deras allt större svårigheter att fånga upp gruppers och individers värdemässiga intressen. Svårigheterna bottnar, enligt Ulf Bjereld och Marie Demker (2011), i den individualisering som har ägt rum i vårt samhälle i kombination med den kommunikationsteknologiska utvecklingen med internet och sociala medier. Det gör att partipolitiken av många människor inte alltid ses som en självklar plats för att härbärgera och diskutera lokal politik.

Enligt Bjerelds och Demkers (2011) resonemang minskar de politiska partiernas förmåga och legitimitet att artikulera och aggregera olika samhällsgruppers mål och intressen. Därmed tappar partierna delar av sin funktion

att vara det författarna kallar ”transportband” mellan människors vardag och det politiska beslutsfattandet. Dessutom skriver de att legitimiteten urholkas hos de kandidater som partierna rekryterar och nominerar till de politiska församlingarna. Legitimiteten urholkas hos de beslut som fattas i de politiska församlingarna, eftersom dessa beslut i praktiken oftast fattas internt i de politiska församlingarna.

Sammantaget konstateras att de politiska partiernas försvagning innebär ”att den representativa demokratin upplevs som mindre central som organiserande princip för samhällslivet” samt att ”medborgarnas val av parti vart fjärde år blir bara ett av många tillfällen då man väljer saker som skola, ny bil eller vinterkappa. Valet i den representativa demokratin blir ett av många medborgerliga val, inte det val som gör oss till samhällsmedborgare”. (Bjerelds och Demkers 2011, s. 50)

Kommuner och lokal politik

Hur kan man då se på denna försvagning av de politiska partierna i det politiska livet för partiernas arbete lokalt i kommuner? Ulf Bjereld och Marie Demker (2011) anser att det inte finns några andra institutioner än politiska partier som kan eller har legitimitet att fylla funktioner att uttrycka och representera olika samhällsgruppers mål och intressen. När jag tar del av sådana tankar tänker jag på kommunerna som jag ser som samhällsinstitutioner som har legitimitet att hantera intressen.

När jag började intressera mig för kommunledningsfrågor i slutet på 1990-talet tog jag till mig ett tänkande att kommuner har fyra grundläggande uppgifter. I korthet beskrev jag kommuner som (1) samhällsaktörer med uppgift att sköta infrastrukturella förhållanden, som (2) tjänsteleverantörer som tillhandahåller tjänster till enskilda medborgare inom främst skola, barnomsorg och äldreomsorg, som (3) myndighet som hanterar ärenden gällande byggnads-, miljö- och annan lagstiftning och som (4) medborgarnas intresseorganisation (Jonsson m.fl., 2002)

Det är den fjärde uppgiften som är av intresse här. Ett annat sätt att benämna uppgiften är att kommunen skall vara ett forum för lokal demokrati. Vi skrev också att uppgiften innebär att kommunen skall utgöra ”en arena för att samla och avspegla olika intressen, att diskutera och att fatta beslut” (ibid., sid. 28).

Forskningsprojektet

I det här forskningsprojektet behandlas två **frågor**. Den första frågan har att göra med vad det är som görs till föremål för politik lokalt och vilken betydelse det ges. Den andra frågan handlar om hur lokal politik hanteras i regi

av politiska partier och kommunledande församlingar.

Frågorna diskuteras dels med bred ansats och dels specifikt med fokus på lokal politik om flyktingmottagande. Det senare berör såväl asylmottagande som mottagande av ensamkommande barn på flykt som mottagande av flyktingar med uppehållstillstånd.

Med dessa frågor som utgångspunkt är avsikten att fördjupa förståelsen för lokal politik definierad som lokal partipolitik, som lokal partiobunden politik respektive som kommunpolitik. **Syftet** med forskningsprojektet är således att bidra med kunskap om lokal politik och dess hantering i kommuner.

I projektet har tre kommuner studerats, nämligen Finspång (cirka 21 200 innevånare), Norrköping (cirka 137 000 innevånare) och Vimmerby (cirka 15 400 innevånare). Studien i Vimmerby gjordes i maj 2016, den i Finspång i oktober 2016 och den i Norrköping i månadsskiftet oktober/november 2016. Vid studiernas genomförande styrdes Finspångs kommun av MP, S och V, Norrköpings kommun av C, KD, L och S samt Vimmerby kommun av M och S.

I var och en av de medverkande kommunerna undersöktes hur lokal politik ser ut och hanteras i fyra avseenden; i samband med val, mellan val, då folkopinioner uppstår respektive vid flyktingmottagande. Detta skedde genom intervjuer och dokumentstudier. Sammanlagt 26 personer har intervjuats, 16 politiker och 10 tjänstemän. Intervjuade politiker hade positioner som kommunstyrelseordförande, nämndordförande, oppositionsråd och liknande. Tjänstemännen utgjordes av kommundirektörer och förvaltningschefer (motsvarande). Intervjuerna spelades in på band och transkriberades. De dokument som studerades var valmaterial, partiprogram och kommunala handlingar. Varje kommunstudie har dokumenterats och överlämnats till de intervjuade i respektive kommun, varvid möjligheter till kommentarer har getts.

Lokal politik – i praktiken

I de genomförda kommunstudierna har jag, som nämnts ovan, undersökt hur lokal politik ser ut och hanteras i fyra avseenden; i samband med val, mellan val, då folkopinioner uppstår respektive vid flyktingmottagande. Här följer en sammanfattning av det som har berättats för mig om detta vid intervjuer och som jag har tagit del av i form av valmanifest, partiprogram, styrande kommunala dokument och annat skriftligt material.

Lokal politik vid val

Finspång

I Finspång visar mina intervjuer att de politiska partierna var angelägna att tala om vad man ville vid valet 2014. Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet presenterade varsina program med en uttalad ambition att kunna tänka sig att fortsätta samarbeta efter valet 2014. De borgerliga partierna uppträdde som en Allians.

Några samhällsförhållanden i Finspång uppmärksammades i partiernas program; hög ungdomsarbetslöshet, dåliga skolresultat, ont om Prao-platser och behov av att bygga hus på industritomter och bostadstomter. I övrigt innehöll valmaterialen frågor som respektive parti drev nationellt.

Vid valet 2014 var det inte någon fråga som debatterades i Finspång. Det berättades att det inte fanns stora partipolitiska skiljelinjer. I stället präglades politiken av en ambition att lösa frågor i samförstånd.

Efter valet bildade MP, S, och V styrande majoritet och utarbetade ett dokument som man kallar *Politisk plattform 2015-2018*. Det gick lätt att i denna form omsätta partipolitik till ett gemensamt program. ”Vi hade fyra års erfarenhet med i princip samma laguppställning”, berättade en person och fortsatte: ”2010 var det ganska tuffa förhandlingar.” Detta dokument har sedan legat till grund för utarbetande av årliga så kallade strategiska planer och budgetar beslutade av kommunfullmäktige samt ett styrande dokument innehållande prioriterade uppdrag som antas av kommunstyrelsen.

Norrköping

Flertalet intervjuade i Norrköping berättade att partierna gick till val på sina traditionella värden. Så här uttryckte sig en person: ”Vi hade ingen specifik fråga som rörde just Norrköping. Det var de nationella frågorna som alla diskuterade och då som lokala exempel på ungdomsarbetslöshet och studieresultat.” Några personer nämnde ett par renodlade lokala frågor. ”Ska vi eller ska vi inte bygga ett hus i Strömparken”, var en sådan. Byggande av en vindkraftspark var en annan. Just frågan om Strömparken, ansåg några var en het

fråga. Andra heta frågor som debatterades handlade om ”regeringsförmåga och om förnyelse”, enligt en person. En annan berättade att ”frågan om LOV [Lagen Om Valfrihet i äldreomsorg] var rätt stor”.

Efter valet 2014 bildade C, KD, L och S en styrande majoritet som kom att kallas Kvartetten. Flera förklaringar gavs till mig på frågan hur det kom sig. ”Det handlade om mandatförhållandena. Alliansen fick ingen egen majoritet. Det fick inte heller S, V och MP. Sverigedemokraterna ville ingen av oss samarbeta med. Då började vi titta på andra konstellationer och då fick vi se att en mittenmajoritet skulle kunna fungera med oss fyra. Då fick vi ett mandats övervikt.”

Det gick snabbt att bilda Kvartetten och förhandla fram en överenskommelse. Vid intervjuerna möttes jag av olika berättelser om vem det var som hade tagit initiativ till de samtal som så småningom ledde fram till att Kvartetten skapades.

> ”När vi sedan bildade Kvartetten så var det enda vi var oense om var frågan om vem det var som bjöd upp vem. Vi var snabbt klara över vad vi hade för gemensam nämnare. Vi var från båda sidorna klara över inom vilka områden vi måste kompromissa.”

Vid intervjuerna hörde jag också att samtalen var intressanta, eftersom det ”handlade ju om ett möte mellan forna motståndare.” En annan person berättade att ”det sveds i mångas själar att bilda den här kvartetten och det var den pragmatiska synen som fick genomslag”. Det sas till mig att det innan valet hade funnits ett uttalat intresse från socialdemokratiskt håll att etablera ett blocköverskridande samarbete liksom att samarbetet mellan allianspartierna inte fungerade bra på personliga plan. ”Samarbete förutsätter fungerande personkemi och det fanns inte”, ansåg en person.

Från flera intervjupersoner fick jag alltså höra förklaringar till tillkomsten av det blocköverskridande samarbetet, förklaringar som handlar om dels mandatförhållanden och därmed möjligheter att styra kommunen, dels person- och relationsförhållanden. Jag fick också höra två andra förklaringar. Den ena handlar om att Norrköping står inför så stora långsiktiga investeringar att det är viktigt att få till stånd ett brett ekonomiskt samarbete över blockgränserna. Den andra förklaringen handlar om förändringar i ”det politiska landskapet” i vilket det har uppstått ”en ny fiende och då måste man fundera på om man inte, i alla fall under en period, ska sluta fred med dem som man tidigare har bråkat med.” Så resonerade en person och tillade att i det här läget ”är det inte särskilt klokt att fortsätta med höger-/vänsterkonflikten med samma intensitet”.

I skildringen av det nya politiska landskapet förde en person ett resonemang om att det har uppstått en ny konfliktdimension. Så här beskrevs den:

> ”Vid sidan om vänster-/högerdimensionen så har vi en konflikt mellan förändringspositivism och förändringsskepticism. Det gäller alla samhällsområden. I en tid när de konflikterna ökar och när den sociala oron ökar så är det inte så förvånande att en hel del människor kopplar det till förändring. Och så lever vi i en tid med ganska så dramatiska förändringsströmningar, men också en teknisk utveckling som gör att arbetsmarknaden förändras snabbt. Valrörelsen i Norrköping började med att i början på 2014 förlorade Norrköping ett par tusen jobb. Fyra industrier avvecklade sin verksamhet. Det är klart att väldigt många människor upplever att de här förändringarna försämrar deras möjligheter. Det är alltså inte ologiskt att man upplever förändring negativt.”

Ganska snabbt utarbetade Kvartetten ett dokument som kort och gott benämns *Kvartetten – bra för Norrköping* och som innehåller överenskommelser för mandatperioden 2015-2018. Det är ett tresidigt dokument som innehåller tjugoen ”områden som vi anser särskilt angelägna”, som det står i dokumentet.

Vimmerby

På min fråga vilken politik som partierna gick till val på inför valet 2014 i Vimmerby svarade flertalet intervjuade att det inte var någon särskild fråga som uppmärksammades. ”Det som stack ut var klyftan mellan Centern och Moderaterna”, var en beskrivning av valrörelsen.

De intervjuade kom i samtalen ganska snart in på det majoritetsskifte som kom till stånd efter valet. Flera förklaringar gavs till skiftet. En grundläggande förklaring var att alliansen inte hade fått en egen majoritet. Någon av de intervjuade ansåg att alliansen i och för sig skulle ha kunnat regera i minoritet, men att detta inte var möjligt på grund av de dåliga relationer som fanns mellan ledande företrädare för Centern och Moderaterna.

Efter valet 2014 ”sökte både Moderaterna och Centern sig lite trevande mot sossarna”, berättade en person. Det blev M och S som bildade majoritet. Vid intervjuerna sas det till mig att detta ”hade att göra med den politik som hade förts tidigare”. En annan förklaring som jag fick höra var att samarbetet på personplanet ansågs kunna fungera bra mellan M och S.

Flera av de intervjuade påtalade att en sådan här koalition var något helt nytt. För första gången på fyrtioett år skulle inte Centern vara med i styrningen av kommunen. Dessutom skulle Socialdemokraterna för första gången vara med och styra och då tillsammans med ett parti som man inte ansågs ha så mycket gemensamt ideologiskt med.

Lokal politik mellan val

Finspång

När det sedan gäller frågan hur politik syns och vad som sker med den mellan val så hörde jag att man i Finspång hade jobbat hårt med att göra kommunens strategiska plan och budget som huvuddokument. Jag fick också höra att det enda motionsskrivande som förekommer i fullmäktigeförsamlingen kommer från Sverigedemokraterna. ”Alliansens politik består av marginella avvikelseyrkanden på det vi lägger fram”, berättade en företrädare för den styrande majoriteten. Flera av dem jag intervjuade i Finspång ansåg att styrdokumenten är förhållandevis partipolitiskt neutrala samtidigt som de ger en tydlig bild av vad man vill göra.

Några personer kom i samtalen om arbetet med politik mellan val in på omständigheten att det i Finspång bara finns en verksamhetsnämnd, nämligen kommunstyrelsen. Detta ansågs ha medfört att mycket av beslutsfattandet har delegerats till tjänstemän, ”så mycket att man kan fundera på var politiken finns i den politiska styrningen”. Så uttryckte sig en person. En annan person ansåg att ”avsaknaden av nämnder gör att det finns väldigt få frågor som behandlas politiskt. Det sker ingen beredning i någon politisk församling”.

Som en konsekvens av den här ordningen pekades det på att det ”uppstår en risk för tjänstemannastyre, eftersom det är lite lokal politik”. En annan risk är att massmedia och allmänheten och kanske inte heller oppositionen vet vilken politik som diskuteras och som kommunen etablerar och genomför mellan val.

Norrköping

Det politiska livet gestaltar sig annorlunda efter Kvartettens bildande i Norrköping.

> ”Det finns ingen samlad opposition längre. Nu har vi hur mycket motioner och interpellationer som helst. På ett fullmäktigesammanträde hade vi 20 motioner. Moderaterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna bedriver var och en för sig en aktiv oppositionspolitik. Det är många spridda skurar. Sedan har vi FI med ett mandat som agerar ibland. Det är fler frågor som hanteras.”

Så berättade en person. En annan sa:

> ”Det har varit svårt för oppositionen, tror jag. Den är så splittrad på kanterna. Den har förändrats. Vänsterns representanter är mer aggressiva mot sossarna. Moderaterna är på sina forna alliansvänner. Det är problem för

> Moderaterna att kunna balansera mellan att å ena sidan opponera mot den sittande majoriteten och å andra sidan visa att de kan vara vänner med andra partier i Alliansen. Det är något som man kan behöva tänka på i alla partier. Nästa mandatperiod så kanske man ska samarbeta med den eller dem man nu är motståndare till."

När det gäller samarbetet mellan partierna i Kvartetten berättade en person följande:

> "Det var viktigt att försöka undvika de klassiska vänster-/högerfrågorna så långt det går. Sedan har vi gjort en uppdelning utifrån hjärtefrågor, vilket har kommit till uttryck i en ansvarsfördelning, som jag tror kan vara ett vinnande koncept både för medborgarna och för våran konstruktion. Om nu Liberalerna har sagt att de är bäst på det här med företagspolitik så får de visa det. Det blir upp till bevis. Sedan får Centerpartiet visa hur bra de är på miljöfrågor och på landsbygdsfrågor. Det kan ju de bra, säger de. Sedan när vi kommer till vård och omsorg, så vart det Kristdemokraterna."

En annan berättelse är följande: "Förra mandatperioden upplevde jag att man bejakade sitt parti väldigt noga. Nu upplever jag att vårt samarbete bygger på kompetens. Du kan den här frågan, du tar den. Vi hjälper varandra. Vi är en kvartett och vi samarbetar för kommunens bästa."

Jag fick höra följande kommentar om koalitionen i Norrköping:

> "Med den konstellation som Kvartetten utgör är det inte viktigt att ha egen majoritet. Om man har blockpolitiken då är varje röst helt avgörande. I det som har hänt i Norrköping så skall SD och V finna varandra med ett gemensamt förslag. I en blocköverskridande ordning har man inte krav på sig att ha egen majoritet. Då har du en opposition som är så splittrad så då kan man känna sig rätt så trygg."

Hur syns då den politik som Kvartetten driver? När jag studerade formella dokument så noterade jag att det finns ett dokument daterat 2014-11-19 som är benämnt *Övergripande mål och måluppfyllelse 2015-2018*, som innehåller tjugoen mål sorterade under tre rubriker: Ett växande Norrköping, Ett rättvist Norrköping samt Ett tryggt och hållbart Norrköping. De här målen kan jag till viss del känna igen från det ovan nämnda dokumentet *Kvartetten – bra för Norrköping*, som upprättades som ett resultat från förhandlingarna direkt efter valet mellan de fyra partierna som bildade Kvartetten. Dokumentet Övergripande mål och måluppfyllelse 2015-2018 antogs av kommunfullmäktige (efter några justeringar av Kvartetten självt) den 21 januari 2015 (KS 2014/0271).

Från de förvaltningschefer jag intervjuade fick jag höra att Kvartettens politik syns. "Målen har satts för hela mandatperioden i skrivna dokument,

men de realiseras successivt beroende på de ekonomiska förutsättningarna." Så uttryckte sig en förvaltningschef. En annan sa: "KF:s mål som är på fyra år, de är glasklara och ger oss trygghet. De ligger där och de som hör till oss de ligger i vår uppdragsplan, som tas av nämnden. Av erfarenhet vet jag att målen inte förändras så mycket. Utvecklingsområdena förändras ständigt." En tredje förvaltningschef ansåg också att politiken är synlig: "De är tydliga med vad de vill, men inte lika tydliga med vad det får kosta."

Jag frågade också om Kvartettens politik syns för Norrköpingsborna. "Jag vet inte hur mycket medborgarna ser av politiken", var ett svar. En annan person påtalade att uppdragsplanen är ett tydligt politiskt styrinstrument som "är tillgänglig för allmänheten och den sprids också." En tredje typ av svar var att politiken "framträder i fullmäktige" och "att det finns möjlighet att ta del av politiken via massmedia". I ett ytterligare svar sas: "Sedan har vi försökt uppträda mycket tillsammans och presenterat saker gemensamt och talat om att det här är kvartetten. Kanske har partierna försvunnit lite grand efter det här."

Vimmerby

Som berättades ovan så skapades ingen kommunpolitik i Vimmerby efter valet 2014. Det etablerades alltså inte någon formellt antagen kommunal politik som angav vilken politik som skulle genomföras under mandatperioden 2014-2018. Jag fick veta att det fanns ett "dokument på några sidor" som "inte är särskilt partipolitiskt orienterat utan rätt allmänt hållet". Detta dokument "är nog känt av övriga partier", ansåg en företrädare för majoriteten. En annan person ansåg att det skulle vara lite svårt att formulera en sådan politik, eftersom man då skulle behöva gå ifrån de "praktiska frågor" som man nu försöker hantera politiskt "och gå upp till ideologiska frågor om hur vi ser på samhället i fortsättningen och där har vi olika tankesätt".

När jag frågade hur allmänhet och kommunala tjänstemän kan veta vilken politik som skall drivas i kommunen fick jag svaret att detta inte är formellt uttalat, men "att människor vet vilken som är vår utgångspunkt, nämligen att vi måste få en ekonomi i balans. Sedan kan folk undra hur det skall bli inför nästa val."

I praktisk handling hade S och M fått göra avsteg från den politik man gick till val på. Här är några exempel som jag fick höra. Moderaterna hade velat lägga ut ett äldreboende på entreprenad, vilket man sedan avstod från. Socialdemokraterna fick "gå med på att höja avgiften för kulturskolan trots att de lovade att det skulle bli gratis". En person sa att Socialdemokraterna fick det svårt mot sina väljare för att de går med på att spara medan Moderaterna blev ifrågasatta för att de har gått med på att samarbeta med Socialdemokraterna.

När Socialdemokraterna och Moderaterna hade etablerat sig som styrande majoritet så valde de att organisera om det politiska ledningsarbetet innebärande att det inrättades två kommunalrådstjänster på heltid, en från vardera M och S. Dessutom valde man att inte ha några andra vice ordförande i de politiska församlingarna. Denna förändring uppfattades av en av de intervjuade som att ”utestänga oppositionen”. En annan person sa att det gjordes för att Moderaterna och Socialdemokraterna ”inte kände varandra och var tvungna att börja arbeta tillsammans”.

Med denna ledningsordning gick Moderaterna och Socialdemokraterna in i en budgetprocess i vilken oppositionen inte var delaktig. Budgetprocessen präglades av sanering av kommunens ekonomi. Efter detta möte presenterades ett förslag till strukturförändringar inom skolan innebärande bland annat nedläggning av fyra skolor vid fyra olika orter.

Lokal partioberoende politik (folkopinioner)

Finspång

Det ansågs inte ha förekommit några starka opinioner i Finspång på senare år. Det har funnits ett antal svaga opinionsyttringar kring några skolor och kring räddningstjänstorganisationen, annars är det lugnt, ansåg en intervjuad.

Att det inte förekommer särskilt mycket opinionsyttringar förklarades av några intervjuade med att kommunen inte i någon större grad har tagit i frågan om glesbygdsskolornas framtid. En annan förklaring var att det finns en fungerande relation mellan partierna och ett hyggligt förtroendekapital bland medborgarna. ”Detta gör att vi kan prata med varandra i knepiga frågor”, sa en person. En annan person berättade: ”Vi har ett tankesätt som går ut på att vara ute tidigt och på ett naturligt sätt i samband med förändringar”. En tredje person uttryckte sig på ett liknade sätt: ”Jag tror att vi agerar öppet, både internt i den kommunala politiken och utåt mot allmänheten.”

Norrköping

Flertalet av dem jag har intervjuat sa att det inte har förekommit några starka opinionsyttringar i Norrköping på senare år. Några personer nämnde protester mot att bygga ett hus i Strömparken och mot att lägga ner Träffpunkter, dvs. samlingsplatser för äldre. En person berättade följande om detta: ”Vård- och omsorgsverksamheten höll på att göra ett rejält underskott 2015. Då kom det fram ett förslag att lägga ner alla Träffpunkter. Opinionen varade länge och vi fick backa på förslaget. Vi blev påverkade och fick ta tag i frågan en gång till.”

När jag frågade om kommunen har någon strategi eller något förhållnings-

sätt för att förebygga och möta opinioner fick jag höra en förvaltningschef säga att man inom förvaltningen hade blivit bättre på att ta hand om opinioner: ”Jag tror att det finns en helt annan medvetenhet idag om vikten av att hantera kommunikation på ett proaktivt sätt utifrån att vi står för det vi gör. Den här medvetenheten förklaras av att vi har tillgång till kompetens att hantera media.” Från en annan förvaltningschef kom följande kommentar: ”Man är så känslig att det skall uppstå opinion att man backar tidigt.”

Vimmerby

När förslaget om nedläggning av skolor presenterades i april så uppstod ”en kraftig folkopinion”, som en person uttryckte sig. En annan beskrev det som hände att ”sedan briserade bomben”.

Vid intervjuerna fick jag veta att det hade förekommit flera folkopinioner betingade av ambitioner att göra strukturförändringar och ”sanera ekonomin”. Det gällde förändringar i mathållningen för äldre vid två orter liksom förändringar vid Kulturskolan. Som en följd av opinionerna har man ”backat” från ursprungliga förslag och vidtagit andra åtgärder.

När jag frågade hur den process som så småningom ledde fram till en folkomröstning startade fick jag genomgående höra att initiativet till processen togs av personer på de lokala orterna. Flera nämnde speciellt en person som ansågs ha varit vänsterpartist och som bor på en av orterna. Det nämndes också för mig att samhällsföreningar vid de här orterna engagerade sig i opinionsbildandet. Samhällsföreningarna har ”blivit starka tack vare den här processen. De har vaknat till liv och börjat jobba hårt”, berättade personen ifråga vidare.

Noterbart är att oppositionspartierna stödde den opinion som startade lokalt. Det sas gälla alla oppositionspartier, dvs. C, KD, L, MP, SD och V. Partierna engagerade sig också i folkomröstningen som av flera av de intervjuade beskrev som en valrörelse. ”Det blev ett mer traditionellt partipolitiskt val och jag tror att det sattes in miljonbelopp”, berättade exempelvis en person. Det var framför allt C, KD och V som engagerade sig. Flera personer nämnde att C var drivande bland partierna.

Den process som startade lokalt i april 2015 och slutade med folkomröstning den 21 februari 2016 ”blev utdragen och slitsam för oss politiker och för tjänstemän som fick leva i stor osäkerhet”. Jag frågade vilka konsekvenser som processen hade fått och fick höra berättelser om flera typer av konsekvenser.

En typ handlar om personliga konsekvenser. Flera politiskt engagerade personer hoppade av sina uppdrag. En av dem blev sjukskriven. Jag fick höra att det var politiker som mötte opinionen direkt vid möten med opinionsförträdare; tjänstemän var inte närvarande utan bistod med underlag av olika

slag. Starka protester uppstod alltså vid informationsmöten. En annan form av opinionsyttring syntes i en nystartad nättidning, Dagens Vimmerby. Så här beskrev en intervjuad dess handlande: ”Tidningen ställde sig direkt på oppositionens sida i folkomröstningen och släppte fram väldigt oseriösa debattörer i tidningen. Det var inte riktigt rumsrent.” En tredje inslag handlade om sociala medier. Både tjänstemän och politiker ”bombaderades” av e-post. ”Det var rena personangrepp och hot”, berättade en person. En annan sa: ”Jag tror aldrig att jag har varit så utsatt, hatad och påhoppad i hela mitt liv och då på sociala medier”.

En annan typ av konsekvens handlar om tillit och då i flera avseende. Tilliten mellan företrädare för de politiska partierna fick sig en törn. ”Det blev mycket politiskt hat här i samband med valet”, ansåg således en person. Detta ansågs i sin tur ha spritt sig ut till medborgarna som inte ”riktigt har tillit till det politiska”.

En tredje typ av konsekvens ansåg en person var ”att vi har fått starkare spänningar mellan olika delar av kommunen. I mindre samhällen säger folk att de i stan inte hjälper oss längre.” Personen ifråga ansåg att den här typen av spänningar fick ytterligare näring. De ansågs ha funnits länge och de bottnar i en inställning att människor som bor utanför stan skall få allt som finns i stan.

Så här uttryckte sig en av de intervjuade sammanfattningsvis om konsekvenserna: ”Konsekvenserna av den här turbulensen är stora och omfattande och det är sorgligt. Nu gäller det att vi lämnar det här ganska snart bakom oss och går vidare. Det är bara det att det hade gått lättare om vi hade haft en bättre ekonomi och hade haft något att jobba för.”

Lokal politik avseende flyktingmottagande

Finspång

De personer som jag intervjuade i Finspång betonade genomgående att det förekommer ett omfattande flyktingmottagande i kommunen. Flera personer nämnde att Finspång tillhör de kommuner i Östergötland som per innevånare tar emot flest flyktingar. ”Det finns en lång tradition av att ha ett generöst flyktingmottagande i Finspång. Det kunde vi se under Balkankrisen och det ser vi även nu.” Så uttryckte sig en person. Flera andra intervjuade nämnde också detta.

En person berättade att ”vi inte gör någon stor grej av att vi har tagit emot så många”. Personen berättade vidare: ”Vi har gett ganska tydliga signaler om att problem skall lösas så att vi slipper hamna i problem”. Några nämnde att det sedan lång tid har funnits människor med olika nationell bakgrund och

att de har bidragit med kompetens av betydelse för Finspång. Arbetskraftsinvandringen har periodvis varit omfattande alltifrån det att Vallonerna kom hit till den omfattande invandringen från Finland, Italien, Ungern med flera länder.

”Det har varit en bred majoritet om att vi ska lösa flyktingmottagandet om vi exkluderar SD”, berättade en person och tillade att det fanns lite skiljaktigheter när det gäller hur HVB-boendet [Hem för Vård eller Boende] ordnas. Övriga intervjuade uttryckte sig på liknande sätt. Det berättades för mig att det inte har förekommit särskilt mycket opinioner relaterade till flyktingmottagandet.

Flera personer ansåg inte att det har skapats kommunal politik gällande flyktingmottagandet i Finspång. En person kommenterade sitt svar på följande sätt: ”Oavsett om man kommer från Aleppo eller Borås så måste man tas om hand som den person man är. Det är inte de lokala omständigheterna som skall styra här utan det handlar om staten och dess vilja.” En annan person sa så här: ”I grunden är det viktigt att barnen får en bra skolgång. Även vid ett utvisningsbeslut så vill jag att de har fått en bra tid här. Med hjälp av skolan kan vi rusta individer så bra vi kan för att de skall klara sig i vuxenlivet.” Jag frågade om detta uttalande är ett uttryck för politik och fick då svaret: ”Det har inte kommit till uttryck i partipolitik. Det jag säger tycker nog de flesta. Men det jag säger bygger på att jag tycker att vi skall vara solidariska och hjälpa till så gott vi kan.”

Ett annat svar på frågan om det finns någon kommunpolitik gällande flyktingmottagande utgick från omständigheten att det inte finns några andra verksamhetsnämnder än kommunstyrelsen vilket ”gör att en del frågor blir på en ganska övergripande nivå i verksamhetsstyrningen och att en del av de här sakerna inte kommer upp till politisk bedömning på detaljnivå”. ”Sedan är det så”, sa personen vidare, ”att det här är ett område som är väldigt svårstyrt eftersom det är många yttre faktorer som spelar in. Men vi hade en grundinställning att det här ska vi lösa och då blev styrningen att försöka lösa det som kommer akut och att hjälpa till med resurser i form av personal och lokaler”. Efter det här resonemanget utvecklade personen ifråga sin berättelse med att säga att ”så småningom har det utvecklats tankar om hur vi ska ordna boende och utbildning. Det har alltså utvecklats styrning i ordnade former. Det som skedde blev en riktigt bra test på organisationen som visade sig klara av svåra saker när den ställs på prov.”

Ett liknande uttalande om politik avseende flyktingmottagande är följande:

> ”Under hösten 2015 och våren 2016 sprang vi efter. Det var bara att agera när vi tog emot så många flyktingar och informera politiken hur vi hade gjort. Det är nu vi börjar göra strategiska omtag och tänka framåt. Vi hade

> en plan att göra mycket i egen regi. Vi ska inte placera dem i andra kommuner. Det är vi som har ansvaret och då är det bättre att de placeras här där skolan har möjligt att agera tidigt. Det var jätteutmaningar att kunna växa i den här omfattningen. Som tjänsteman tänkte jag att det är enklare om vi agerar själva i stället för att köpa tillfälliga tjänster och blir beroende av andra aktörer. Detta sätt att tänka var inte uppe på KS. Det handlade om att agera dag för dag. Där fick vi tillbaks ett tydligt mandat att agera och att lösa problemen på hemmaplan. Sedan togs de här diskussionerna efterhand i KS. Jag upplevde att vi fick en tydlig lokal politik som sa att vi stöttar dig i de besluten att agera på hemmaplan."

I Finspång fick jag varierande svar på frågan om det behövs lokal politik gällande flyktingmottagande. En person svarade så här:

> "Lagen talar om vad vi måste göra och då gör vi det. Politikens lokala funktion är att stå upp för mottagandet gentemot kommuninnevånarna. Där har den lokala politiken en avgörande betydelse. Det behövs ingen politik för att styra verksamheten utan för att stå bakom och upp för det som sker. Vi ska ta hand om de människor oavsett varifrån de kommer."

Två av de intervjuade pratade om att kommunen nu står inför en utmaning att jobba med integration och att det då handlar om att undvika att det skapas två samhällen och att människor blir kvar i försörjningssystemet. Det blir också viktigt att ta till vara "de kompetenser som väldigt många har". Så sa den ena personen, Den andra sa: "Det behövs lokal politik och denna politik ska ingå i vår generella lokala politik, in i utbildningssystemet, in i arbetsmarknadssystemet". Personen tillade sedan: "Vi ska inte särskilja det. Då tror jag att vi tänker fel från början. Man måste nästan gå ner på individnivå och sedan vet vi att vi har många individer som har samma utmaningar. Då måste vi bygga system som klarar det. Vi ska inte bygga separata system. Vi ska utveckla de vi har."

Ett ytterligare uttalande var att det vore bra om det fanns ett tydligt anslag.

> "Det kan vara ett anslag som säger gör det bästa möjliga och tänk fritt. Det kan vara en vägledning. Då ger man åtminstone en signal om att det här är viktigt. Idag upplever jag att politiken väntar på att tjänstemän skall göra något. Då blir det tjänstemän som utifrån något utifrånperspektiv eller byråkratisk ådra kommer med förslag i stället för att de agerar utifrån ett beredningsperspektiv."

Norrköping

Så här uttryckte sig en intervjuad person i Norrköping på frågan om det finns

partipolitik gällande flyktingmottagandet: ”Vi har en stark samsyn i kommunen att flyktingmottagande är något positivt. När Moderaterna fick en ny ledning lokalt så upplevde jag att man även lokalt ställde om till en politik liknande Sverigedemokraterna. Detta har skett efter valet och har att göra med den flyktingström som kom 2015. Även Socialdemokraterna har börjat säga ifrån när det gäller lagen om EBO [Eget Boende].” Liknande bilder av förekomsten av partipolitik presenterades från flera personer.

Det berättades för mig att det inte har förekommit särskilt mycket opinioner relaterade till flyktingmottagandet. ”Det finns opinioner som det gör i riket i övrigt.” Så berättade en person. En annan formulerade sig så här:

> ”Jag tycker att det har gått väldigt sansat till i kommunen. Vi har en hög andel egenbosatta och kommunbokförda i Norrköping. Vi kommer att bli fler det här året jämfört med tidigare år. Vi växer och vi växer snabbt. Resurserna hinner inte med i samma takt. Jag tycker ändå att det går bra i den här kommunen. Självklart finns det personer som ifrågasätter saker och ting. Men, det har inte bildats någon stark opinion.”

Genomgående fick jag höra att det flyktingmottagande som sker i Norrköping är bra. Exempel på något som görs är ett samarbete mellan olika myndigheter som heter *En väg in* och som handlar om att flyktingar så fort som möjligt skall komma in i samhället. Ett annat exempel är *Portalen*, som är ett samarbetsprojekt mellan Hyresgästföreningen, Svenska Kyrkan, kommunen och företagare. I projektet jobbar man handfast med att få ut nyanlända i språkträning och arbete. De här verksamheterna ansågs av den person, som berättade om dem för mig, inte vara utslag av politik utan som handlingspraktiker som har initierats och skapats av tjänstemän. Jag fick också höra att det flyktingmottagande som har skett i Norrköping är ”lyckosamt tack vare duktiga tjänstemän”.

Å andra sidan fick jag också höra uttalanden om att det finns politik gällande flyktingmottagande. En person sammanfattade den med orden ”välkommande och likvärdighet”. Med likvärdighet menades två saker; för det första en förväntan att ”andra kommuner tar sitt ansvar”, för det andra att ”en grupp inte skall sättas mot en annan”. Flera personer talade om likvärdighet i dessa båda bemärkelser. Så här sa en person: ”Norrköping ska ta sin del av det nationella ansvaret. Vi ska dessutom se till att vi ger flyktingar samma villkor som andra i vår kommun. Vi ska så långt möjligt undvika särlösningar.” En annan röst: ”I Norrköping skall vi ha en öppen famn, men respekt för att vi inte kan ta emot alla.” Undvikande av särlösningar pratade flera personer om.

En beskrev att denna inställning hade etablerats under senare år:

> ”Sedan lång tid sågs flykting- och invandrarfrågor som ett eget sakområde med en egen nämnd i Norrköping. Men, man förstod efter ett tag att sakområdet påverkade andra sakområden. Då togs flykting- och invandrarfrågorna bort som egen förvaltning. Det blev lite för introvert inom flykting- och invandrarkontoret. Det blev inte integration utan segregation. De som var flyktingar och invandrare fick en egen resa. De behandlades inte som andra. Det fanns också särskilda pengar. Då började vi tänka att så här ska vi inte ha det. Om man är gammal och behöver vård och omsorg så ska man få det oavsett varifrån man kommer. Vi drev på och sa att man måste göra integration inom alla sakområden.”

Inställningen att behandla alla lika, som många intervjuade pratade om, verkar som sagts ha utvecklats under senare år. En person beskrev detta på följande sätt:

> ”Man kan se den här utvecklingen som något som har skett på en glidande skala i vilken både politiker och tjänstemän har varit delaktiga. Det fanns motstånd mot det här ändrade synsättet, framför allt i frontlinjen, dvs. första linjens chefer. De hade mer pengar och man kunde dela ut pengar lite som man tyckte. Det fick man uppskattning för. Det här var inte bra. Det blev inte transparent och det byggde på välvilja och godtycklighet.”

Frågan om det behövs mer politik gällande flyktingmottagande besvarades av somliga med ett nej och av andra med ett ja. En nej-sägande förvaltningschef uttryckte sig så här: ”Jag tycker inte att vår nämnd har haft svårt att hantera frågan”. En ja-sägande förvaltningschef ansåg följande:

> ”Vi har fått ett nytt reglemente gällande integrationsfrågor så det är önskvärt att vi får ett mål eller ett utvecklingsområde att jobba med. Reglementet är så luddigt att det behöver tydliggöras vad vi skall fokusera på. Jag tycker att det är viktigt med den politiska styrningen i uppdragen så att vi kan navigera. Det finns väldigt mycket behov och väldigt mycket uppfattningar om vad vi ska göra. Det finns mycket i det civila samhället som man kan göra. Om vi då inte har en politisk styrning så har vi inte politiken i ryggen när vi beslutar. Politiken är viktig på så sätt. Annars kan det bli för präglat av enskilda tjänstemän.”

Från politiskt håll lyssnade jag till en uppfattning att det behövs politik ”som visar hur vi i kommunen förhåller oss till saker och ting”. En annan uppfattning uttrycktes så här: ”Jag tror att vi skulle behöva samla ihop oss och summera vad vi gör samt reflektera över det. Det behöver vi göra för att både lära oss och sprida information om vad vi gör. Vi skulle behöva samla tänket och ta till vara på erfarenheter.” Detta sa personen efter att ha berättat att ”det inte finns något officiellt dokument som visar vad vi står politiskt när det gäller flyktingmottagande. Däremot finns det uppgifter om hur många vi tar emot,

hur det står till med bostäder, om det finns extra pengar avsatta. Det finns olika sorters dokument som visar vad vi gör. Det finns spridda beslut som tas i olika nämnder." En annan politiker sa sig vara "en stor vän av handlingsplaner och system, men lite försiktig med att göra politik av för mycket". Denna uppfattning bottnade i att det ansågs finnas en risk med en politisk stämplad handlingsplan gällande flyktingmottagande. Det är nämligen "ett så politiskt känsligt område att det kan skapas polarisering. Jag tror att vi måste ha en ordning som gör att vi kan lita på våra system."

Vimmerby

Det flyktingmottagande som sker i Vimmerby kommuns regi ansågs inte vara utslag för medveten kommunal politik. Handlandet startades av eldsjälar och det sanktionerades politiskt. Den hållning som kommunen kom att inta kan ses som politik som inte kom till uttryck i formella beslut eller politiska dokument. Hållningen uttrycktes som en vilja till ett försiktigt välkomnande, en vilja att ordna boende för ensamstående i egen regi samt en vilja att uppmuntra det civila samhället och dess föreningar.

När det gäller lokal politik avseende flyktingmottagande så hörde jag från de intervjuade i Vimmerby en avsaknad av uttalad partipolitik från majoritetspartier liksom också avsaknad av uttalad kommunal politik. Det har, utifrån det som berättades vid mina intervjuer, inte uppstått någon lokal partiobunden politik gällande flyktingmottagande i Vimmerby. Jag fick flera förklaringar till det. En är att det har kommit få flyktingar och att de fungerar väl. De har dessutom fått ett positivt bemötande av flera aktörer. En annan är att det kommunala bostadsbolaget har kunnat erbjuda bra bostäder.

Sammanfattande reflektioner

Lokal partipolitik i praktiken

De politiska partiernas vilja var synlig vid valet 2014 i Finspång. De partier som bildade en styrande majoritet gjorde om sina program till en så kallad *Politisk plattform 2015-2018*. Denna lokala partipolitik byggde till viss del på lokala förhållanden och till viss del på allmänt hållna partipolitiska ambitioner. Min tolkning av det som här skedde är att de tre kommunledningsbärande partierna valde att etablera en politisk bas.

Även i Norrköping syntes de politiska partiernas vilja vid valet 2014, om än mer i allmänna partipolitiska termer och i mindre grad relaterad till förhållanden i Norrköping. Det fanns några heta frågor enligt några intervjuade, bland annat frågan om att bygga ett hus i den så kallade Strömparken. Efter valet gick C, KD, L och S samman i en majoritet som döptes till Kvartetten.

Koalitionen tillkom som ett sätt att skapa en majoritet i fullmäktige. Tillkomsten underlättades av en beredskap och vilja att bryta upp blockpolitiken från både den gamla majoriteten (MP, S och V) och från Alliansen. Bildandet av Kvartetten motiverades från en av de intervjuade också av att Norrköping står inför så stora investeringar att det är viktigt att de görs över blockgränserna. Det är intressant att notera att denna motivering anförs samtidigt som det sägs vara viktigt att vänster-/högerkonflikten inte skall tillmätas lika stor betydelse längre, eftersom det politiska landskapet har förändrats. I detta ingår att en ny konfliktlinje, som kan kallas för förändringspositivism/förändringsskepticism, håller på att skapas.

I Vimmerby var de politiska partiernas vilja vid valet 2014 relativt osynlig, såvitt jag hörde. Det som syntes var oenighet mellan Centern och Moderaterna som hade samregerat under flera mandatperioder. Detta kom bland annat till uttryck i makt- och personstrider. Efter valet valde Moderaterna och Socialdemokraterna att gå samman i en koalition.

Kommunpolitik i praktiken

Den kommunala politiken i Finspång syns framför allt i dokumentet *Strategisk plan och budget* som antas varje år i juni av fullmäktige för nästkommande år samt av *Prioriterade uppdrag* som antas av kommunstyrelsen i december. De uppfattas som en synlig kommunal politik. Det har inte varit så mycket diskussion om deras funktion vid mina intervjuer. Däremot har jag hört flera röster som säger att det inte förs någon öppen politisk debatt vad gäller framför allt utbildnings- och socialpolitik. Detta sägs bero på att det inte finns några särskilda politiska arenor för sådana diskussioner, eftersom det inte finns några andra verksamhetsnämnder än kommunstyrelsen.

Samtidigt som jag hör detta noterar jag att den här upplevda bristen på synlig kommunal politik inte verkar ha styrningsmässiga konsekvenser. De chefer som jag har talat med säger att de känner sig trygga i sina kontakter med förtroendevalda politiker. I stället pekas det på tre risker: risk för tjänstemannastyre, risk för att medborgare inte får information om kommunal politik samt risk för att kommunalpolitiker inte får tillgång till kunskap om vad som händer sakpolitiskt.

Bildandet av Kvartetten i Norrköping innebar att några partipolitiska vallöften fick överges. På sina håll sägs detta ha varit smärtsamt för partianhängare. Jag noterar också att den kommunpolitik som skapades beslutades i januari 2015 i form av 21 mandatperiodövergripande mål som därefter upprepas och eventuellt justeras i årliga budgetdokument. Det är via de dokumenten och nämndvisa uppdragsplaner som Kvartettens politik för mandatperioden syns offentligt. De förvaltningschefer som jag har pratat med anser

att Kvartettens politik är synlig och tillräcklig.

Av intervjuerna i Norrköping har jag fått information om hur annorlunda det politiska livet har blivit både i majoritets- och oppositionshänseende. Jag fick höra att oppositionen är splittrad och att man i majoritetsarbetet försöker undvika vänster-/högerpräglade frågor som skulle kunna skapa konflikter. Det berättades också att man i en konstellation av det här slaget kanske inte behöver ha majoritet för att kunna styra kommunen. Detta har att göra med att oppositionen i grunden är så splittrad.

För egen del tänker jag att styrkan i en blocköverskridande koalition bygger på att det i koalitionen inte uppstår konflikter som har med vänster-/högerskiljelinjen att göra samtidigt som den skiljelinjen finns närvarande i oppositionen. Detta är en intressant iakttagelse. Det skulle ju – i alla fall teoretiskt – kunna hända att oppositionspartierna enas i en fråga som inte har med höger-/vänsterskiljelinjen att göra.

I Vimmerby valde Moderaterna och Socialdemokraterna att gå samman i en koalition efter valet 2014. Kommunpolitik skapades inte av de båda partierna. Först skulle man lära känna varandra i politiskt arbete utan oppositionens medverkan. Samtidigt skulle man ta itu med en sanering av kommunens ekonomi och vänta med att forma sakpolitik.

Min tolkning av det som skedde i Vimmerby är att de båda regeringsbärande partierna valde att bygga en maktbas och inte någon politisk bas. Det betyder att det inte skapades någon formell och tydlig lokal kommunpolitik.

Vid mina samtal i Vimmerby efterlystes kommunpolitik avseende såväl kommunens framtida utveckling som flyktingmottagandet från såväl tjänstemannahåll som politikerhåll. För egen del undrar jag hur man skall kunna möta oväntade inslag i tillvaron utan kommunpolitik? Det kan också vara svårt för tjänstemän att veta hur de skall handla. Kommunpolitik ett instrument för demokrati. Medborgare har rätt att veta att och hur den politik man har röstat på omsätts under mandatperioden.

Lokal partiobunden politik i praktiken

Jag har fått information om att det i Finspång har förekommit begränsat med det jag kallar för partiobunden politik, dvs. opinionsyttringar av olika slag. Detta sägs bero på att det inte har varit aktuellt med skolnedläggelser och andra typer av förändringar som kan skapa opinion. Det förklaras också av att kommunpolitiken inte kännetecknas av starka motsättningar samt av att det finns en ambition att vara öppen, att informera och att diskutera eventuella förändringar tidigt bland medborgare.

Även i Norrköping har det inte förekommit opinionsyttringar i någon större omfattning. Jag har fått höra talas om ett par. Jag har också fått in-

formation om att det finns en medvetenhet om vikten av både proaktivt handlande och politisk känslighet. Detta kan vara förklaringar till att det inte uppstår starka opinioner. En annan förklaring kan vara att jag föreställer mig att många Norrköpingsbor upplever att det som sker i Norrköping med befolkningstillväxt och nybyggnation är positivt.

I Vimmerby skapades en folkopinion avseende skolstrukturen i kommunen. Opinionen initierades av att de båda majoritetspartierna ville lägga ner skolor vid några mindre orter. Detta ledde till starka protester innebärande att en opinion – dvs. partiobunden politik – skapades. Denna partiobundna politik kom att stödjas av partipolitik buren av samtliga oppositionspartier. Stöd kom också från en lokal nättidning.

Det blev sedan folkomröstning om tre alternativ: A: att lägga ner skolorna, B: att bevara skolorna och C: att inte ta ställning. Drygt hälften av de röstberättigade i kommunen röstade. Alternativ B fick 86,65 % av rösterna, alternativ A 9,3 % och Alternativ C 3,5 %.

Noterbart är alltså att den lokala partioberoende politiken och oppositionspartierna gick samman i en opposition mot den kommunala majoritetens politik. Att så blev fallet förklaras av att oppositionen inte medverkade i det budgetarbete i vilket majoritetspartierna beslutade om nedläggning av skolor. På så sätt såg oppositionspartierna sig inte delaktiga i framtagandet av förslaget att omstrukturera skolorna. Mitt sätt att förstå processen är att den kommunpolitik som skapades med majoritetsbeslutet blev svag, så svag att det var enkelt för de lokala protesterna (dvs. den partiobundna politiken) att med hjälp av den samlade oppositionen i kommunen fälla majoritetens förslag i en folkomröstning.

Lokal politik om flyktingmottagande

När jag summerar det jag hörde om lokal partipolitik avseende flyktingmottagande kan jag notera att det bara verkar vara Sverigedemokraterna som uttryckte en politisk vilja och då i övergripande termer. Detta gäller det jag har registrerat i både Finspång och Vimmerby. Så sägs också fallet ha varit i Norrköping fram till hösten 2015 då Moderaterna, enligt vad jag hörde från några personer, anses ha profilerat sig i en riktning liknande Sverigedemokraternas.

Det flyktingmottagande i Finspång, som är omfattande, upplevs fungera bra. Jag hör stolthet från flera personer. Det angavs flera förklaringar till det och framför allt den generositet som sägs omslutas av många aktörer i kommunen. Det var intressant att notera att det som görs i Finspång relaterad till mottagandet inte anses vara uttryck för politik utan för ”vad de flesta tycker”, som en person sa. För egen del hörde jag vid intervjuerna personer säga saker

som jag kan uppfatta som inte självklara för alla människor utan som uttryck för ideologisk vilja. Att säga att man oavsett om man kommer från Aleppo eller Borås skall bli väl omhändertagen är inte en självklarhet för alla. Att barn skall få gå i svensk skola även om man har fått utvisningsbeslut är inte heller självklart. Att från politiskt håll säga till tjänstemän: ”Försök lösa det som kommer akut och hjälp till med resurser i form av personal och resurser”, är inte heller självklart.

Jag kan förstå det handlande som jag hörde talas om i Finspång utifrån det som hände under framför allt hösten 2015 med omfattande flyktingmottagande och stor osäkerhet. Samtidigt kan handlandet också vara uttryck för ett tänkande som har utvecklats och slagit rot sedan ganska många år. Med en stor politisk enighet kan det kanske ses som självklart att säga sådant som har sagts till mig. Att många personer i ett visst sammanhang tycker lika kan uppfattas som något som tas för givet. Att tycka lika underlättar handlandet. Men, det kan vara bra att tala om vad man står i de frågor om flyktingmottagande som kan påverkas lokalt. Det handlar kanske främst om var man upplåter mottagandet och vad som erbjuds de som mottas. Synliga ideologiska ställningstaganden reducerar risker för missförstånd och för opinioner.

Vad gäller kommunpolitik relaterad till flyktingmottagande i Norrköping så observerade jag att de jag har intervjuat genomgående anser att Norrköping har ett väl fungerande flyktingmottagande. Handlandet kring mottagandet sägs ha vuxit fram pragmatiskt utifrån faktiska händelser. Tjänstemän har på så sätt skapat handlingsmönster som kan etiketteras som politik, eftersom de bygger på ideologiskt präglade förhållningssätt. Hit hör att välja att betrakta flyktingar och deras behov på samma sätt som andra människor som söker sig till Norrköping. Bakom handlingsmönstren ligger också en välkommande attityd, något som jag uppfattar finns sedan lång tid i Norrköping.

På ett sätt uppfattar jag att Norrköpings kommun inte har någon särskild politik för just flyktingmottagandet. Med det menar jag då att flyktingar skall bemötas som alla andra vad gäller bostadsförsörjning och skolgång. På ett annat sätt uppfattar jag detta som lokal politik och då menar jag ideologiskt präglade ställningstaganden.

Det handlande som sker i kommunal regi i Vimmerby avseende flyktingmottagande sägs inte vara utslag för en medveten kommunal politik. Handlandet har startats av eldsjälar och det har sanktionerats politiskt. Den hållning som kommunen har kommit att inta – vilken jag förstår som ett försiktigt välkomnande, att ordna boende för ensamstående i egen regi, att det civila samhället och dess föreningar skall uppmuntras – kan ses som politik, men det har inte kommit till uttryck i formella beslut eller politiska dokument.

När det gäller lokal politik avseende flyktingmottagande så tycker jag mig se avsaknad av uttalad partipolitik från majoritetspartier liksom också avsaknad av uttalad kommunpolitik i Vimmerby. Det har inte heller förekommit partiobunden politik i någon större omfattning.

Lokal politik – hur förstå det?

Hur skall jag då förstå den lokala politik som jag har sett i de gjorda studierna och skildrat ovan? Jag tar mig nu an det här forskningsprojektets första fråga och väljer att göra det genom att uppmärksamma den i tre avseenden; först som ideologisk vilja, därefter som konflikter betingade av sociala skiljelinjer och slutligen med avseende på präglande av lokala förhållanden.

Ideologiinslag i lokal politik

Bakgrund

När jag har tänkt på vad de intervjuade i kommunerna har sagt till mig vad gäller hur de ser på lokal politik och på vad de har berättat om lokal politik i praktisk handling har jag inte kunnat undgå att erinra mig att Olof Palme i slutet på 1960-talet kom ut med en bok med titeln *Politik är att vilja* (Palme, 1968), som på den tiden fick stor uppmärksamhet. Jag läste den inte då utan först nyligen. Jag fann att boken bland annat innehåller ett tal som han höll vid SSU:s kongressfest den 12 maj 1964 i Blå Hallen[1].

Han inledde sitt tal med att säga: ”Politik – kamrater – det är att vilja något.” I de därpå följande tre meningarna sa han:

> ”Socialdemokratisk politik är att vilja förändringen därför att förändringen ger löften om förbättring, näring åt fantasi och handlingskraft, stimulans åt drömmar och visioner. Men naturligtvis måste viljan ha en inriktning och förändringen ett mål. Vi socialister är förmätna nog att vilja något därför att idén är viljans drivkraft och vi är djärva nog att önska förändringen därför att förändringen kan göra utopier till verklighet.”

Av de här citerade orden framgår att Olof Palme menade att politik handlar både om vilja och om ”något”. Jag läser det han sa som att båda viljan och ”något” är viktiga och dessutom beroende av varandra. Utan lockande visioner är det svårt att mobilisera vilja. Utan vilja blir visioner inte realiserade.

Ett sätt att definiera ”något”, dvs. politik är att se det som normativa påståenden om vår sociala värld. Resonemang av detta slag återfinns exempelvis i läroboken *Politiskt tänkande* (Roberts & Sutch, 2016). I boken ersätts ibland uttrycket normativa påståenden av orden moraliska påståenden, ibland av formuleringen normativa omdömen. Bakom synen på att politik är normativt ligger tankar om att det handlar om ”värderingar, moralkoder, sociala normer och ideal” (ibid., sid. 17).

I sitt tal pratade Olof Palme mycket om visioner mot bakgrund av att han sa sig ofta ha hört att ideologierna var döda vilket han själv inte ansåg. Tankar om att politiken är död förekom inte bara för femtio år sedan då Olof Palme

1 Talet finns också tillgängligt på arbetarrörelsens arkiv och bibliotek och då i original.

höll en rad föreläsningar för unga socialdemokrater i SSU-sammanhang. Andra samhällsbetraktare har också sett tillvaron på detta sätt. För drygt femton år sedan spanade den nyligen bortgångne sociologen Zygmunt Bauman efter visioner och konstaterade att marknadstänkande hade tagit över politiska tänkande (Bauman 1999, sid. 177-180). I Sverige har det under flera år talats om att vi lever i en avpolitiserad tid och att politiskt beslutsfattande bör ”omfatta en så liten del av samhället som möjligt” (Bjäreld och Demker 2011, sid. 17).
Mot den bakgrunden är jag nyfiken på vad det finns för ideologiinslag i det jag har hört om lokal politik i de kommuner jag har besökt.

Ideologiinslag i lokal politik i praktiken

I både Finspång och Norrköping fick jag intryck av att partierna framför allt gick till val 2014 på traditionella och nationella värden applicerade på respektive kommun. I båda kommunerna uppmärksammades således bland annat ungdomsarbetslösheten och dåliga skolresultat. Sedan syntes också några lokala förhållanden. Från mina intervjuer i Vimmerby är mitt dominerande intryck att det fanns några lokala förhållanden som uppmärksammades såsom kommunens ekonomi och landsbygdsfrågor.

Gällande flyktingmottagande hörde jag inte talas om partiskiljande uppfattningar mer än att Sverigedemokraterna ansågs vara motståndare till mottagande av flyktingar över huvud taget. Vid mina intervjuer berättades det för mig att det under hösten 2016 hade framförts förslag från Moderaterna i Norrköping att förbjuda burka och nikab under skolgång.

Efter valet fortsatte S, V och MP i Finspång sitt samarbete och behöll sin majoritetsställning. I Norrköping skapades den så kallade Kvartetten bestående av S, C, L och KD. I båda kommunerna utarbetade respektive koalition dokument innehållande den politik man ville driva. Jag har uppfattat dokumenten som förhandlingsöverenskommelser. I Finspångsfallet heter dokumentet *Politisk plattform 2015-2018*. I dokumentets första mening står att ”Plattformen innebär åtaganden på ett antal politiska områden och en viljeinriktning om att styra Finspång tillsammans under hela mandatperioden. I Norrköpingsfallet heter motsvarande dokument *Kvartetten – bra för Norrköping* och i det står att samarbetet i Kvartetten ”vilar på en majoritet av kommunfullmäktiges ledamöter och på en politisk överenskommelse för de kommande fyra åren”. De här båda dokumenten betraktar jag som koalitionspolitik. Det är dokument som inte har någon formell status i kommunen, men de ligger till grund för politisk styrning uttryckt i kommunala styrdokument. Dokumenten innehåller politisk vilja och är väl synliga för de personer som vill ta del av dem.

I Vimmerby bildades också en koalition, i detta fall bestående av S och M. Den valde att omgående skaffa sig ”fullt fokus på ekonomin”. Det berättades för mig att det som ett resultat av förhandlingarna mellan M och S finns ett dokument på några sidor ”som inte är särskilt partipolitiskt orienterat utan rätt allmänt hållet”. Den politik som den här koalitionen eventuellt skapade syntes alltså inte.

När jag sedan funderar på den kommunpolitik som etablerades efter valet 2014 i de här tre kommunerna så konstaterar jag att den politik som koalitionerna i Finspång och Norrköping ville driva också uttrycktes i styrande dokument antagna av fullmäktigeförsamlingarna i respektive kommun. Därmed gjordes kommunpolitiken synlig för intresserade. Motsvarande skedde inte i Vimmerby. Detta verkar ha medverkat till starka opinioner.

Jag noterar att den politiska vilja, som koalitionerna i de här kommunerna ger uttryck för, uppfattas vara synlig av tjänstemän och då på olika sätt. I både Finspång och Norrköping ansåg de ledande tjänstemän som jag pratade med att det finns tydliga mål och att det finns en nära dialog mellan ledande tjänstemän och kommunalråd. I Vimmerby fick jag höra uttalanden av typen: ”Människor vet vilken som är vår politik, nämligen att vi får en ekonomi i balans”.

När det sedan gäller flyktingmottagande har jag mött uppfattningar att det både finns och inte finns kommunpolitik för detta. De som säger att det finns politik menar med detta att kommunen ska ta emot flyktingar med öppna armar och att man ska göra det på samma sätt som man gör med andra människor som kommer till kommunen. Till politiken hör då också att man förväntar sig att andra kommuner också tar sitt ansvar. De som säger att det inte finns politik ser det som självklart – och inte som uttryck för politik – att man ska ta mot de som kommer samtidigt som man praktiskt utformar och använder sig av riktlinjer för hur mottagandet skall gå till. Från flera personer har jag hört uppfattningar att det som kommunerna gör gällande flyktingmottagande behöver synas mer vare sig man betraktar det som politik eller inte.

Partiobunden politik i form av opinioner syns naturligtvis; ibland i form av tidningsskriverier, ibland som fyllda epostbrevlådor, ibland som demonstrationer och ibland kan de leda till folkomröstningar såsom fallet var i Vimmerby.

Konfliktinslag i lokal politik

I litteratur om politiskt tänkande betraktas politik som normativa påståenden, vilket jag har diskuterat ovan. Då ses det som självklart att det uppstår konflikter. ”Normativa standarder hamnar ofta i konflikt med varandra”

(Roberts & Sutch, 2016, sid. 17). Konfliktinslaget är naturligtvis närvarande i litteratur om politisk sociologi och då som konfliktlinjer vilka ligger till grund för partipolitiska system och partiers agerande (Demker 2015).

I min diskussion i detta arbete behandlar jag lokal politik i en annan bemärkelse än relaterat till partisystem. Jag talar om lokal politik som den kommer till uttryck inte bara i form av partibunden politik utan också som partiobunden politik och som kommunpolitik. Det innebär att jag använder teorin om sociala skiljelinjer för att uppmärksamma vad som kan påverka framväxten av lokal politik som den kommer till uttryck i form av partipolitik, partiobunden politik och kommunpolitik. Först något om vad sociala skiljelinjer kan vara.

Sociala skiljelinjer i teorin

Marie Demker bygger sitt resonemang på två historiska omvälvningar (som hon också benämner som revolutioner) i Europa – den nationella respektive industriella revolutionen – som skapade två sociala skiljelinjer vardera[2].

”Två grundläggande sociala skiljelinjer härstammar från den nationella revolutionen, nämligen kyrka-stat och centrum-periferi”, skriver Marie Demker. De här båda skiljelinjerna berör den ideologiska makten över skilda delar av samhällslivet. Skiljelinjen kyrka-stat rör skolväsende, bibliotek, universitet och andra kulturfrågor. I Sverige är inte den här skiljelinjen särskilt stark. Två partier – Kristdemokraterna och Liberalerna – har sina rötter i den. Kristdemokraterna har ”tydliga rötter i ett religiöst motstånd mot statens roll som ideologisk makt. Liberalerna har ”sina rötter i en tidig (1920-tal) kulturradikalism med stark kritik mot kristendom och kyrklig makt”. (ibid., sid. 23-24)

Skiljelinjen mellan centrum och periferi återfinns särskilt i europeiska länder som enats genom erövringskrig, men är också en skiljelinje som fått ökad betydelse tack vare den europeiska integrationen. I Skottland, Katalonien och Flandern är territorier finns det politiska partier som kräver egen autonomi. I Sverige syns inte denna skiljelinje i partisystemet, men partierna har väldigt olika fäste bland väljare i olika delar av vårt land. (ibid., sid. 24)

De båda sociala skiljelinjer som härstammar ur den industriella revolutionen, nämligen land/stad och arbete/kapital, berör den materiella resursfördelningen i samhället. ”Skiljelinjen mellan land och stad återfinns i europeisk jämförelse med störst styrka i de nordeuropeiska länderna och särskilt i Norden”, säger Demker vidare. De nordiska länderna utmärker sig med att i sina partisystem ha haft ett tydligt bonde- eller landsbygdsparti. (ibid., sid.25-26)

Skiljelinjen mellan arbete och kapital är kanske den mest kända och den viktigaste i de europeiska partisystemen. Den kallas oftast ”vänster-

2 Resonemanget hämtar Demker från den ”banbrytande studie” – *Party systems and voter alignments* – som Seymour Martin Lipset och Stein Rockan publicerade 1967.

höger-skiljelinjen" och är den mest centrala i det svenska partisystemet. Skiljelinjen har främst kommit till uttryck i politiska sakfrågor som skatter, välfärdens omfattning och organisering samt villkoren på arbetsmarknaden. Eftersom skiljelinjen är så stark i svensk politik har nästan alla partier tvingats positionera sig i relation till den. Miljöpartiet och Kristdemokraterna ville till en början inte underkasta sig vänster-höger-skalan. De ansåg sig stå utanför den. Med tidens gång har de dock tvingats hitta en plats mellan vänster och höger för att bli relevanta för väljare. Noterbart är att endast Moderaterna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet har sitt ursprung i konflikten mellan arbete och kapitel. Detta gör att det är lätt att förstå att övriga partier ibland kan uppfattas inta en diffus position på denna skala. (ibid., sid.26-27)

Tänkandet om de historiska omvälvningarna (den nationella respektive industriella revolutionerna) med sina sociala skiljelinjer föddes vid den liberala demokratins genombrott i början på 1920-talet. Sverige och västvärlden har genomgått kraftfulla politiska förändringar sedan dess och framför allt sedan början på 1970-talet. Då kom de traditionella sociala skiljelinjerna att försvagas samtidigt som väljarna började bli mindre benägna att ansluta sig till de politiska partierna. Marie Demker etiketterar det som inleddes i samhällslivet som en revolution som hon benämner "kommunikationell". Den har två olika former av kommunikationsutveckling; en som handlar om kommunikationsutveckling gällande transportmedel (järnväg, flyg och personbilen), en som handlar om kommunikationsutveckling gällande informationsförmedling (telefon, telefax, e-post och internet). Båda dessa kommunikationsformer reducerar territoriets betydelse som i sin tur urholkar nationalstaten, vilket innebär att skiljelinjerna kyrka-stat och centrum-periferi tappar i relevans. Territoriets minskande betydelse får också konsekvenser på den traditionella industrialismen som är baserad på fasta geografiskt lokaliserade industrier. I stället blir industrier mer lättrörliga, vilket gör att skiljelinjerna arbete-kapital och stad-land får minskad betydelse. (ibid., sid.30)

Med den kommunikationella revolutionens inträde ser Marie Demker framväxten av två nya sociala skiljelinjer, nämligen kunskap/marknad och nationellt/transnationellt. Skiljelinjen kunskap/marknad handlar om kunskap eller marknadstänkande skall ligga till grund för politiska beslut och vilka intressen som skall vara överordnade andra. Skiljelinjen nationellt/transnationellt kan komma till uttryck i frågor som rör nationalstatens beslutsmakt i relation till europeiska unionen, FN-organ eller transnationella överenskommelser. Typiska sakfrågor för denna skiljelinje är migrationsfrågor, mänskliga rättigheter och utbildningsfrågor. Det är tidigt att bedöma om dessa båda skiljelinjer kommer att påverka etablerande av politiska partier och därmed det partisystemet i vårt land. "Piratpartiet, Sverigedemokraterna och Femi-

nistiskt initiativ kan vara uttryck för att de båda skiljelinjerna håller på att formera sig", skriver Marie Demker.(ibid., sid.30-31)

Ungefär samtidigt som Marie Demker publicerades sin text kom en annan bok – *Förhandla eller dö – decemberöverenskommelsen och svensk demokrati i förändring* (Bjereld, Eriksson & Hinnfors, 2016) – som vill uppmärksamma ett viktigt skeende i svensk politik, nämligen uppkomsten av ett tredje politiskt block bestående av Sverigedemokraterna. I sin bok hävdar de att detta tredje blocks uppkomst har att göra med att den traditionella blockpolitiken baserad på vänster-/högerskiljelinjen har kompletterats med en frihetlig/auktoritär skiljelinje. I den skiljelinjen ställs "värden som tradition, familj, religion, nation, disciplin och lag och ordning" mot "värden som tolerans, alternativa livsstilar, normbrytande och individualitet" (ibid., sid. 31).

Politiska konflikter i praktiken

Vad finns det då för förekomster av konflikter eller med andra ord sociala skiljelinjer i den information jag har fått vid mina intervjuer? Jag skall börja diskutera denna fråga i det jag har hört om partiobundna konflikter.

Flera av de opinionsyttringar som jag har fått berättade för mig tolkar jag som uttryck för konflikter om materiell resursfördelning mellan land och stad. I Finspång fick jag information om en konflikt om fördelning av räddningstjänstresurser liksom om skolresurser. De konflikterna var inte alls lika dramatiska som den jag fick information om i Vimmerby, där ett förslag om nedläggning av skolor vid mindre orter ledde till starka opinioner och folkomröstning. Kommunledningen såg sig nödsakad att ändra sitt förslag. Opinionsstormen – opinionen var så stark att det finns fog för att benämna den som en storm – fick allvarliga konsekvenser vad gäller människors hälsa och för det politiska livet. Förtroendet för det politiska etablissemanget försämrades väsentligt, fick jag höra.

De här konflikterna kan alltså förstås som konflikter om materiell resursfördelning. Men, de kan också tolkas som konflikter om makten över samhällslivet. Jag fick nämligen höra att opinionerna avseende räddningstjänsten i Finspång kunde bottna i att de aktuella orterna fram till kommunsammanslagningarna på 1970-talet hade varit självständiga kommuner och att de rötterna fortfarande var vid liv.

När jag gör de här iakttagelserna så tänker jag att det har betydelse huruvida opinionsyttringar på landsbygden betraktas som konflikter om materiell resursfördelning eller om makt. Min erfarenhet säger mig att det kan vara både och. Rop på annorlunda resursfördelning kan bottna i upplevelser av att inte vara delaktig i beslutsprocesser om resursfördelning.

Den opinionsyttring om Träffpunkter för äldre som jag hörde talas om i

Norrköping betraktar jag som en fråga om otillräcklig tilldelning av resurser till aktivitetsmöjligheter för äldre människor. Så framställdes den av flera av de personer jag intervjuade i Norrköping. I den meningen klassificerar jag opinionen som en vänster-/högerkonflikt.

Den andra opinionsyttringen i Norrköping – att bevara Strömparken som den är eller bygga ett bostadshus på delar av den – passar inte in i de sociala skiljelinjer som Marie Demker skildrar. När jag diskuterade opinionen med en person vid mina intervjuer i Norrköping så karaktäriserade personen opinionen som en konflikt mellan förändringspositivism och förändringsskepticism. Personen ifråga berättade att den plats där det var aktuellt att bygga ett hus var en klassisk mark för många Norrköpingsbor och att byggandet där kom att bli en symbolfråga för att ”ingenting får vara som det har varit”. Den här konfliktlinjen ansåg personen var relevant för alla samhällsområden och beskrev sina tankar om detta på följande sätt: ”I en tid när konflikterna ökar och när den sociala oron ökar så är det inte så förvånande att en hel del människor kopplar det till förändring. Och så lever vi i en tid med ganska så dramatiska förändringsströmningar, men också en teknisk utveckling som gör att arbetsmarknaden förändras snabbt.” Det här sättet att skildra en skiljelinje påminner om den skiljelinje som Ulf Bjereld, Karin Eriksson & Jonas Hinnfors benämner som en frihetlig/auktoritär dimension.

För egen del liknar jag den här konflikten med den så kallade Almstriden i Kungsträdgården i Stockholm, som också kan sägas ha handlat om bevarande av ett område med långvariga traditioner. I den striden uppfattade jag också en konflikt mellan bebyggelse eller parker i stadsmiljöer.

Sociala skiljelinjer syntes också vid bildande av partikoalitioner och därmed också vid etablerande av kommunpolitik. I Finspång behöll man en koalition bestående av S, V och MP, vilket kan ses som ett uttryck för blockpolitikens bevarande. Å andra sidan uppfattade jag att vänster-/högerdimensionen och därmed blockpolitiken inte verkar ha stor betydelse i Finspång. Det politiska livet kännetecknas av samförstånd och inte av konflikter, berättades det för mig. Från tjänstemannahåll fick jag också höra att den politik som majoriteten drev var så allmänt hållen att den lika gärna kunde ha varit borgerlig.

När den koalition som kom att kallas Kvartetten bildades i Norrköping så berättades det för mig från företrädare för denna koalition att vänster-/högerskiljelinjen tillmättes mindre betydelse vid skapande av en regeringsduglig koalition. Om detta vittnade flera personer. Så här formulerade sig en person:

> ”Vi har ett nytt politiskt landskap och då förvånar det mig att om det kommer upp ett nytt parti, som vi ser som motståndare till väldigt mycket som vi tycker är viktigt, då måste man bestämma sig för om vi skall fort-

> sätta slåss med samma kraft mot våra gamla motståndare. Eller om det är så – som i livet i övrigt – att om man får en ny fiende så måste man fundera på om man inte – i alla fall under en period – ska sluta fred med dem som man tidigare har bråkat med. Om den nya fienden dessutom utmanar det man står för på ett helt annat och grundläggande sätt så måste man ta upp kampen. Skall man möta den här typen av förändringsrädsla och vara framgångsrik i den kampen så är det inte särskilt klokt att fortsätta med höger-/vänsterkonflikten med samma intensitet."

I Vimmerby övergavs den blockpolitik som hade funnits länge till förmån för en koalition bestående av S och M. Tanken med detta var att komma till rätta med kommunens dåliga ekonomi. Det ansågs då vara viktigt med en kraftfull majoritet och då spelade vänster-/högerkonflikten en mindre roll.

Är tiden förbi med att det politiska livet – i skepnader som partier, som partikoalitioner, som kommunpolitik och som opinioner – bygger på vänster-/högerkonflikter? Den frågan ställer jag mig när jag funderar på det jag har hört vid intervjuer i den här studien. Samtidigt tänker jag att den här konfliktlinjen har sina snart hundraåriga rötter från etablerandet av industrisamhället med en dominerande konflikt mellan arbete och kapital. Nu finns det andra konflikter än de som flertalet av de politiska partierna i vårt land har grundats utifrån. Den dominerande blockpolitiken – byggd på vänster-/högerskiljelinjen – har också börjat brytas i kommunerna efter valet 2014 (Wänström 2016).

Lokala inslag i lokal politik

I det forskningsprojekt som inspirerade mig till den här studien intresserade jag mig för realiserande av lokal politik med hjälp av ett ledningssystem. I det sammanhanget uppmärksammade jag frågor om möten mellan lokal politik och nationell politik (Jonsson 2015, sid. 126-130). Jag använde mig då av två synsätt som jag kallade den lokala politikens realiserande av respektive kompletterande till nationell politik. Med det förstnämnda avsåg jag att det i den lokala politiken betonas att just realisera nationell politik och att göra det utifrån lokala förhållanden. Med det senare menade jag att det i den lokala politiken ingår att betona något lokalt som behöver uppmärksammas extra. Synsätten skiljer sig åt på så sätt att det förstnämnda betonar att politiken handlar om att realisera nationell politik i ett lokalt sammanhang, medan det andra betonar att det är fråga om komplettering till nationell politik utifrån lokala förutsättningar. Jag använder mig av ordet betona för att markera att det inte är någon skarp skillnad mellan synsätten.

Vad har jag då sett gällande de här synsätten i de tre kommuner jag har studerat?

Lokala omständigheters närvaro i lokal politik i praktiken

Vid valet 2014 verkar det som om partiernas vilja lokalt inte direkt bottnade i lokala omständigheter. I både Finspång och Norrköping lyfte man fram ungdomsarbetslöshet och dåliga skolresultat som utslag både för partipolitik på riksplanet och för att ungdomsarbetslösheten var särskilt hög och skolresultaten särskilt dåliga i respektive kommun. De frågor som syntes lokalt var samma frågor som dominerade på riksplanet, sas det från flera håll. I de här avseendena uppfattar jag att den lokala politiken både ville realisera och komplettera nationell politik.

När jag vid intervjuerna frågade om det fanns några lokala omständigheter som syntes och hördes i valrörelsen var det ganska många personer som fick tänka efter och som också sa sig inte minnas om det var något särskilt. Jag fick höra talas om några exempel på lokala omständigheter som var föremål för partipolitik, såsom att vilja bevara ett parkområde i Norrköping och att värna om landsbygden i Vimmerby kommun. I den senare kommunen var också kommunens dåliga ekonomi något som gjordes till föremål för lokal politik. De här inslagen i lokal politik ser jag som renodlade kompletteringar till nationell politik.

Vid mina samtal om vad det var som gjorde att de aktuella koalitionerna uppstod fick jag information som bottnade i lokala omständigheter. En typ av omständighet rör sakförhållanden. I Norrköping skapades en blocköverskridande koalition bland annat utifrån omständigheten att kommunen står inför mycket stora investeringar, så stora att det ansågs angeläget att det skulle göras under gemensamt ansvarstagande från partier ingående i de båda traditionella politiska blocken. I Vimmerby var kommunens dåliga ekonomi en lokal omständighet som motiverade bildande av en koalition bestående av S och M. Det här är exempel på politiska viljor som inte har med nationell politik att göra.

En annan typ av omständighet rör personförhållanden. I Norrköping var dåliga relationer mellan framför allt partier inom Alliansen men även inom den tidigare rödgröna majoriteten bidragande omständigheter till att en blocköverskridande koalition skapades. I Vimmerby berättade man för mig att dåliga relationer mellan företrädare för C och M, som under flera mandatperioder hade ingått i styrande majoriteter, bidrog till skapande av den blocköverskridande majoritet som skapades efter valet 2014. Denna typ av omständighet har inte direkt med politiskt innehåll i politiken att göra. Däremot är det något som påverkar den politik som skapas.

När jag sedan uppmärksammar det som har sagts till mig om flyktingmottagande i de här kommunerna så har jag flera gånger hört uttalanden om att man gör det bästa av det som sker. Man medverkar till att realisera den

nationella politiken. När det sedan gäller lokala omständigheters inverkan på lokal politik avseende flyktingmottagande så har jag förstått att det omfattande mottagandet av människor från andra kulturer som sedan lång tid har ägt rum i Finspång och Norrköping har påverkat den benägenhet till generöst mottagande som sägs prägla inte bara respektive kommuns handlande utan också det som görs av föreningar och andra delar av det civila samhället. Detta kan jag se som att lokala omständigheter har medverkat till formande av den generositet som flera personer uttrycker som inslag i lokal politik.

En sammanfattande iakttagelse från den här studien är att det som uppfattas vara lokal politik ofta på ett eller annat sätt har att göra med nationell och därmed också med EU-politik. Det beror naturligtvis på förhållandet att Sverige är en enhetsstat, där staten ytterst bestämmer över kommunerna och deras självständighet. I den lokala politiken ingår då att både realisera nationell politik och att komplettera den utifrån lokala omständigheter.

Diskussion

Som utgångspunkt i det här projektet hade jag med mig en syn på lokal politik som lokal partipolitik, lokal partiobunden politik och kommunpolitik. När jag nu har använt denna syn har jag upptäckt att den behöver kompletteras med en fjärde form av politik, nämligen lokal koalitionspolitik. Detta beror på att koalitioner numera är självklara inslag i svenska kommuner. Det är koalitioner som styr många kommuner och de börjar anta andra former än de blockpräglade koalitioner som har dominerat under den senaste tioårsperioden (se Wänström 2016). Då blir det intressant och viktigt att uppmärksamma förekomster av koalitionspolitik. I de studerade kommunerna har jag sett att koalitionspolitik inte alltid är det samma som kommunpolitik. För det första syns inte alltid koalitioners politik, det är kommuners handlande som syns och bakom det finns politik. För det andra är det inte alltid som koalitionspolitik omsätts i kommunpolitik. Det kan hända saker efter det att koalitionspolitik förhandlas fram vid val som gör att kommunpolitiken blir annorlunda.

Jag betraktar alltså lokal partipolitik, lokal koalitionspolitik, lokal partiobunden politik och kommunpolitik som fyra former av lokal politik. I det här kapitlet har jag analyserat det jag har fått veta om lokal politik i de studerade kommunerna i tre andra avseenden, nämligen som ideologisk vilja, som konflikter om samhällsutvecklingen respektive som lokala omständigheters närvaro i lokal politik. De här tre perspektiven har att göra med politikens innehåll.

De fyra formerna och de tre innehållsliga perspektiven kan åskådliggöras som en matris på följande sätt:

	Ideologiinslag i den lokala politiken	Konfliktinslag i den lokala politiken	Lokala inslag i den lokala politiken
Partipolitik			
Koalitionspolitik			
Partiobunden politik			
Kommunpolitik			

Figur 1. Lokal politik som form och innehåll

I det här kapitlet har jag använt mig av det sätt att analysera förekomster av lokal politik som matrisen ger uttryck för. Jag har således först analyserat förekomster av ideologiinslag i partipolitik, i koalitionspolitik, i partiobunden politik och i kommunpolitik. Därefter har jag observerat vilka förekomster av politiska konflikter som har legat till grund för etablerande av koalitioner och hur detta sedan tillsammans med förekomster av partiobunden politik har medverkat till kommunpolitik. Avslutningsvis har jag undersökt vilka lokala omständigheter som har legat till grund för var och en av de olika formerna av lokal politik. Genom att använda mig av detta sätt att analysera lokal politik som innehåll och form har jag tyckt mig kunna förstå det lokala poliska livet i de aktuella kommunerna.

Jag har också använt mig av begreppen form och innehåll när jag har analyserat lokal politik avseende flyktingmottagande i de tre kommunerna. Då har jag noterat att det bland de politiska partierna i de tre kommunerna i stort sett bara verkar vara Sverigedemokraterna som uttrycker en politisk vilja och då i övergripande termer och inte utifrån lokala förhållanden. Jag har inte heller hört någon koalitionspolitik uttalas i någon av kommunerna och inte heller hört talas om partiobunden politik relaterat till flyktingmottagande.

Däremot har jag noterat förekomster av kommunpolitik, även om den inte är särskilt synlig. Bland de intervjuade finns det personer som anser att det mottagande som sker i kommunen är generöst, men inte uttryck för politik utan för ”vad de flesta tycker”, som en person sa. För egen del anser jag att det som berättades för mig om generositet, om likvärdig behandling av människor och om att avsätta tillgängliga resurser är uttryck för ideologiska ställningstaganden. Dessutom har sådana ställningstaganden i flera fall sanktionerats av politiska församlingar. Då kan de, enligt min terminologi, etiketteras som kommunpolitik.

Jag har inte hört talas om några politiska konflikter gällande flyktingmottagande. Jag tycker mig ha sett att några omständigheter verkar ha haft betydelse för kommunal politik om flyktingmottagande såsom det kommer till uttryck som faktiskt handlande. Ett sådant inslag är att i två av kommunerna – Finspång och Norrköping – finns det sedan lång tid en vana att ta mot människor från andra kulturer. Det kan då ha blivit en självklarhet att vilja hjälpa till. I en sådan anda tycks det ha vuxit fram ett pragmatiskt handlande relaterat till flyktingmottagande. Tjänstemän har skapat handlingsordningar som kan etiketteras som politik, eftersom de bygger på ideologiskt präglade förhållningssätt.

Hantering av politik lokalt

Den politik som formas lokalt hanteras av politiska partier och kommuner. Politiska partier skapar partipolitik, de förhandlar fram koalitionspolitik och kan förhålla sig till partiobunden politik. Kommuner formar kommunpolitik baserad på partipolitik och koalitionspolitik. I detta ingår också att ta hänsyn till partiobunden politik.

I agerandet ingår att forma politiken ideologiskt, att handskas med konflikter (sociala skiljelinjer) samt att beakta lokala omständigheter. I det här kapitlet diskuterar jag det handlande som dessa båda typer av aktörer utför. Det är alltså forskningsprojektets andra fråga som behandlas här. Först några ord om hur jag ser på att handskas med politik.

Att handskas med politik innebär att hantera normativa påståenden om förhållanden i ett samhälle. Normativa påståenden kan uttryckas som ideologier. De kan också synas som inslag i sociala skiljelinjer och de kan vara relaterade till lokala omständigheter. Se kapitel 3.

Hur som helst består politiken av värderingar, sociala normer och ideal som kommer till uttryck i föreställningsvärldar och handlingsstrukturer vilka uppstår, förändras och försvinner. Med andra ord kan de förstås som institutionaliseringsprocesser. Ett sådant sätt att betrakta lokal politik väljer jag när jag skall analysera det jag har hört om partiers och kommuners handskande med lokal politik. Det betyder att jag använder mig av ett tänkande präglat av institutionell teori. Med det menar jag kortfattat och enkelt uttryckt ett sätt att tänka om hur föreställningsvärldar och handlinsstrukturer uppstår, förändras och försvinner i sociala sammanhang. (Czarniawska 2008, Eriksson-Zetterquist 2009)

Mitt val av perspektiv innebär att jag i det följande intresserar mig för hur politiska partier och kommuner handskas med föreställningar och handlingsstrukturer avseende lokal politik.

Lokala politiska partiers arbete med partipolitik och koalitionspolitik

Jag har inte intresserat mig för hur det gick till när politiska partier lokalt formade politik inför valet 2014. Jag har nöjt mig med att få en bild av hur synlig politiken var och konstaterar då utifrån gjorda intervjuer att i Finspång och i Norrköping syntes och hördes partiernas politik i valmanifest (motsvarande) och vid torgmöten och liknande. I Vimmerby var det framför allt oenigheten mellan Centern och Moderaterna som märktes liksom uttalanden om förmågan att hantera kommunens dåliga ekonomi.

I de tre kommunerna skapades majoriteter bestående av olika typer av koalitioner. I Finspång fortsatte samma partier som tidigare (S, V och MP) att samarbeta. I Norrköping skapades en ny koalition bestående av S, C, L

och KD. I Vimmerby etablerades också en helt ny koalition (S och M). Jag fick alltså möjlighet att få information om fortsatt samarbete inom ramen för ett block i Finspång och om nybildande samarbeten i två typer av blocköverskridande koalitioner i de båda andra kommunerna. Med block menar jag då politiska samarbeten baserade på vänster-/högerskiljelinjen; en ordning som enligt Ulf Bjereld, Karin Eriksson & Jonas Hinnfors (2016) har funnits under större delen av 1900-talet. Min bild är att ordningen började institutionaliseras än mer från och med valet 2006 då den så kallade Alliansen bildades.

I Finspång förändrades inte majoritetsförhållandena efter valet 2014. De tre regerande partierna behöll sina mandat (S: 20, V: 4 och MP: 2), vilket utgör en betryggande majoritet (26 av fullmäktiges 45 mandat). Dessutom berättades det för mig att företrädarna för de här partierna var väl förtrogna med varandra och nöjda med samarbetet under den gångna mandatperioden. I valrörelsen 2014 deklarerade de tre partierna att man var beredda på och intresserade av fortsatt samarbete.

I Norrköping tappade S, V och MP den majoritet som man hade haft under mandatperioden 2011-2014. S gick från 31 till 29 mandat, MP från 7 till 5 och V behöll sina 5 mandat. Under den här mandatperioden hade alltså de här tre partierna 43 mandat av fullmäktiges 85. Det var alltså minsta möjliga majoritet. Vid valet 2014 fick Alliansens fyra partier tillsammans 35 mandat. Inget av de båda blocken kunde alltså uppnå majoritet.

Det berättades för mig vid intervjuer i Norrköping att direkt efter det att valresultatet var känt så kunde man konstatera att ett samarbete över blockgränserna bestående av S (29), L (6), C (4) och KD (4) skulle kunna få majoritet, om än med minsta möjliga marginal. ”Det var bara att räkna”, som en person sa. Det fanns också ett intresse för en sådan koalition. Jag hörde vid en intervju med en företrädare för ett parti som tidigare hade ingått i Alliansen att man från detta parti direkt efter valet gav dess ledare mandat att diskutera en sådan koalition.

Det gick fort att komma överens om att bilda koalitionen i Norrköping. Från de här fyra partiernas sida fanns det som sagts tankar om en blocköverskridande koalition innan valet. Detta bottnade i att man i båda blocken inte var nöjd med det samarbete man hade haft, vilket bland annat hade med personliga relationer att göra. ”Personkemi är viktigt i politiskt samarbete”, fick jag höra. Det gick fort för Kvartetten – som koalitionen kom att kalla sig – att inte bara komma överens om att bilda en koalition utan också att enas om vad man ville göra politiskt i sitt samarbete.

I Vimmerby skapades också en blocköverskridande koalition, i det här fallet bestående av S och M. Alliansen tappade sin majoritet vid valet 2014. Samtidigt sas det att företrädarna för Centern och Moderaterna hade samar-

betsproblem, även här personrelaterat. Vid valet tappade M tre mandat (från 13 till 10), Socialdemokraterna vann två mandat (från 17 till 19), Centerpartiet vann ett mandat (från 9 till 10). Sverigedemokraterna dubblerade sina mandat (från 2 till 4 mandat). Efter valet sneglade både Moderaternas och Centerns företrädare på Socialdemokraterna och det blev S och M som bildade en koalition. Att det blev så berodde, enligt vad jag hörde, på att ett samarbete ansågs kunna fungera på personplanet mellan S och M, vilket man inte trodde skulle vara möjligt vare sig mellan C och M eller mellan S och C.

När jag funderar på det jag hörde vid intervjuerna konstaterar jag att fyra faktorer verkar ha spelat in vid bildande av koalitioner i Norrköping och Vimmerby:

- Majoritetstänkande
- Blockpolitik
- Personfrågor
- Ideologi

Strävan efter majoritet verkar vara av avgörande betydelse. Det har att göra med Sverigedemokraternas växande och att inget annat parti ville samarbeta med detta parti. I Norrköping fick SD tio mandat av tillgängliga åttiofem och i Vimmerby fyra mandat av fyrtionio. Med den styrka som SD därmed hade uppnått verkar det som om minoritetsregerande inte ansågs vara önskvärt. Det diskuterades inte heller efter valet, såvitt jag hörde. I Finspång var frågan om majoritets- eller minoritetsstyre inte aktuell, eftersom den sittande koalitionen hade befäst sin ställning.

Blockpolitiken behölls i Finspång, även om jag fick en känsla av att den vänster-/högerskiljelinje som den bygger på inte tillmättes särskilt stor betydelse. I både Norrköping och Vimmerby skapades blocköverskridande koalitioner som den enda möjligheten att skapa majoritetsstyre. Ett andra skäl till att just de aktuella blocköverskridande koalitionerna valdes var personfrågor. Det ansågs viktigt att få till stånd fungerande relationer bland ledande partiföreträdare. Jag har en känsla av att detta var viktigare än innehållet i politiken, vilket alltså verkar ha kommit i bakgrunden.

Noterbart är också att blockpolitiken bryts upp, dvs. att vänster-/högerskiljelinjen inte tillmäts ett dominerande inflytande i två av kommunerna. Jag kan också observera en tendens till att en annan skiljelinje – den mellan stad och land – tilltog i betydelse i Vimmerby. Folkomröstningen blev mer som en vanlig valrörelse, fick jag höra, och då var frågan om resursfördelning mellan land och stad närvarande liksom också frågan om mindre samhällens inflytande i kommunen. Detta skedde i samband med folkomröstningen om

skolnedläggelser. Jag vet inte huruvida den skiljelinjen har bestått som en vattendelare mellan majoritet och opposition i det fortsatta politiska livet i Vimmerby.

Majoritetsstyre handlar om att säkerställa stabilt inflytande över tid. Det är alltså fråga om makt. Det gör också strävanden efter förtroendefulla relationer i den politiska ledningen av kommuner. Jag undrar om det här har med allmänna inslag i den tid vi lever och som ibland kallas för en avpolitiserad tid (Bjäreld & Demker 2011), som inslag i managementsamhället (Rövik 2008) eller som managementbyråkrati (Hall, 2012). I denna tidsanda ingår att frågan om regeringsförmåga får stor uppmärksamhet i politiska debatter, ibland större än politikens innehåll. Detta gäller både på riksplanet och i kommuner, tycker jag mig kunna notera.

Kommuners arbete med kommunpolitik

I Norrköping och i Vimmerby, där det skedde koalitionsskiften och uppstod blocköverskridande samarbeten efter valet 2014, noterade jag att det skapades ny kommunpolitik. Konstigt vore det väl annars. Det intressanta är hur det gick till och hur det syntes.

I januari 2015 fastställdes den nya koalitionspolitiken i Norrköping av kommunfullmäktige, vilket uttrycktes som ett dokument benämnt *Övergripande mål och måluppfyllelse 2015-2018*. Detta dokument synliggjorde Kvartettens politik på ett sätt som de tjänstemän jag intervjuade ansåg var tydligt. Den nya koalitionen etablerade alltså sin politik på ett sätt som ansågs fungera styrningsmässigt. Jag hörde från mina intervjuer att också arbetet i koalitionen ansågs fungera väl. Kommunalråd ingående i Kvartetten ansåg sig ha ett bra samarbete. Jag hörde också att det inte etablerades någon samlad opposition.

I Vimmerby valde den nya koalitionen att ta fram ett budgetförslag för 2015 som innehöll ett antal besparingar. Detta skedde utan insyn från oppositionen. Tanken med detta var att partiföreträdarna i den nya koalitionen önskade lära känna varandra och arbeta fram budgeten på egen hand. När sedan budgeten presenterades så uppstod starka protester – bl.a. i några mindre orter – mot ett förslag om skolnedläggelser. Protesterna var från början inte knutna till politiska partier. Så småningom ställde sig alla oppositionspartier bakom protesterna. Sammantaget ledde detta till en folkomröstning i vilken majoritetens förslag förlorade, vilket i sin tur ledde till att budgetförslaget reviderades.

I Finspång omsattes koalitionens politik, uttryckt i dokumentet *Politiska plattform 2015-2018*, relativt omgående i en strategisk plan och budget för 2015. Detta skedde som en naturlig fortsättning på det samarbete som dessa

partier hade bedrivit under mandatperioden 2010-2014 med i stort sett samma personer på ledande poster.

I Vimmerbyfallet är det för mig uppenbart att den politiska ledningens sätt att etablera sin politik fick konsekvenser som jag uppfattar som omvälvande, vilket leder mig in på frågan om kommuners hantering av partiobunden politik.

Hantering av partiobunden politik

De politiska partierna har naturligtvis inte monopol på politik. Politik i bemärkelsen värderingar, sociala normer och ideal kan självfallet uppstå i alla möjliga sammanhang och kan komma till uttryck i olika former av opinioner och representeras av alla möjliga typer av mänskliga sammanslutningar. Det är det jag menar med partiobunden politik.

Jag tror att sådan politik kan bli allt viktigare för människor och den tron baserar jag på läsande av Ulf Bjärelds och Marie Demkers bok *Den nödvändiga politiken* (Bjäreld & Demker 2011). I den skriver de att de politiska partiernas förmåga och legitimitet att artikulera och aggregera olika samhällsgruppers mål och intressen minskar. Partierna tappar delar av sin funktion att vara ”transportband” mellan människors vardag och det politiska beslutsfattandet. De politiska partiernas försvagning innebär ”att den representativa demokratin upplevs som mindre central som organiserande princip för samhällslivet” (ibid., sid. 50).

I de kommuner som jag har studerat har jag fått bilder av hur partiobunden politik kan uppstå och bli hanterad. I Vimmerby fick jag information om hur både politiska partier och kommunen handskades med den partiobundna politik som hade uppstått knuten till människor i några mindre orter. I samband med att det skulle bli folkomröstning valde samtliga oppositionspartier att ansluta sig till den partiobundna politiken. Framför allt drev Centerpartiet frågan. Detta parti hade i valrörelsen 2014 argumenterat för glesbygdens intressen. Efter folkomröstningen förändrade den styrande majoriteten sin politik. Med andra ord påverkades kommunpolitiken av partiobunden politik stödd av oppositionspolitik.

Utifrån det som har berättats för mig gör jag ett par reflektioner. En första avser öppenhet i arbetet med kommunpolitik. I Vimmerby valde den nyetablerade politiska ledningen efter valet 2014 att utan insyn från oppositionen arbeta fram en budget i vilket det ingick besparingsförslag. Oppositionen deltog inte i arbetet. I Finspång och i Norrköping har jag mötts av berättelser om hur idéer om förändringar – bland annat i skolans värld – har diskuterats bland berörda medborgare i avsikt att tidigt i beslutsprocesser pröva framtagna idéer och inventera fler. Det talades om vikten av att vara proaktiv och

därigenom också öppen med information om vad som är på gång att eventuellt förändras.

En andra reflektion handlar om hantering av opinionsyttringar. Jag fick höra vid intervjuerna i Norrköping att det kan vara viktigt att ”backa” och att göra det tidigt vid opinionsyttringar. Med detta förstår jag att tillmötesgå opinioner till viss del samtidigt som man själv får igenom en del av det man vill. Jag uppfattar detta som en förhandlingsstrategi. I den ingår att betrakta de intressen som kommer till uttryck i opinionsyttringar som legitima samtidigt som man värnar om egna intressen. Enkelt uttryckt handlar det om att kompromissa, något som är en självklarhet i det partipolitiska livet. Att agera på så sätt kan uppfattas som att ge legitimitet åt partiobundna politiska intressen.

Kommuners arbete med politik för flyktingmottagande

I de tre kommuner som jag har studerat har jag fått del av intressanta berättelser om hur politik för flyktingmottagande skapas. Det är då inte alltid som politiken kallas för politik. Jag gör det, eftersom det som berättats för mig består av tanke- och handlingssätt som innehåller värderingar och normativa utsagor som inte är självklara för alla och som dessutom sanktioneras politiskt. Det är det senare som gör att jag också benämner det som kommunpolitik.

Det var framför allt intressant att höra hur kommunpolitik har utvecklats i samspel mellan å ena sidan handlande från tjänstemän i förvaltningar och å andra sidan uttalanden från politiker och ställningstaganden gjorda i politiska församlingar. På följande sätt uppfattade jag den här formen av samspel i respektive kommun.

I Finspång hörde jag att man från politiskt håll sa: ”Vi hade en grundinställning att det här ska vi lösa och då blev styrningen att försöka lösa det som kommer akut och att hjälpa till med resurser i form av personal och lokaler.” En sådan viljeyttring uppfattar jag som en kommunpolitisk signal. Jag hörde också följande: ”Så småningom har det utvecklats tankar om hur vi ska ordna boende och utbildning. Det har alltså utvecklats styrning i ordnande former. Det som skedde blev en bra test på organisationen som visade sig klara av svåra saker när den ställs på prov.” Utifrån den initiala politiska signalen skapades alltså handlingar i just ordnande former. I det ingick bl.a. att ordna boende i egen regi för ensamkommande flyktingar. Om detta berättade en tjänsteman följande:

> ”Som tjänsteman tänkte jag att det är enklare om vi agerar själva i stället för att köpa tillfälliga tjänster och bli beroende av andra aktörer. Detta sätt att tänka var uppe på KS. Det handlade om att agera dag för dag. Där fick vi

> tillbaks ett tydligt mandat att agera och att lösa problemen på hemmaplan. Sedan togs de här diskussionerna efterhand i KS. Jag upplevde att vi fick en tydlig lokal politik som sa att vi stöttar dig i de besluten att agera på hemmaplan."

Handlandet avseende flyktingmottagandet i Norrköping verkar ha utvecklats pragmatiskt utifrån faktiska händelser där tjänstemän har skapat handlingsmönster som kan karaktäriseras som uttryck för politik, eftersom de bygger på ideologiskt präglade förhållningssätt. Hit hör att välja att betrakta flyktingar och deras behov på samma sätt som andra människor som söker sig till Norrköping. Just denna del av kommunpolitiken verkar ha vuxit fram på ett intressant sätt i bemärkelse att det skedde ett skifte av politik i vilket tjänstemän var dominerande aktörer. Så här berättade en tjänsteman om detta:

> "Sedan lång tid sågs flykting- och invandrarfrågor som ett eget sakområde med en egen nämnd i Norrköping. Men, man förstod efter ett tag att sakområdet påverkade andra sakområden. Då togs flykting- och invandrarfrågorna bort som en egen förvaltning. Det blev lite för introvert inom flykting- och invandrarkontoret. Det blev inte integration utan segregation. De som var flyktingar och invandrare fick en egen resa. De behandlades inte som andra. Det fanns också särskilda pengar. Då började vi tänka att så här kan vi inte ha det. Om man är gammal och behöver vård och omsorg så ska man få det oavsett varifrån man kommer. Vi drev på och sa att man måste göra integration inom alla sakområden."

Med "vi" menade den här personen tjänstemän som alltså drev på för att åstadkomma den här synsättsförändringen. Därom vittnade flera personer, men jag hörde också att politiker var delaktiga i processen. Intressant att notera är hur en påfrestning på ett lokalsamhälle – i detta fall ett stort flyktingmottagande – skapar handlingsmönster som så småningom blir normerande och på så sätt uttryck för kommunpolitik. Så skedde både i Norrköping och i Finspång – kommuner som har ett stort flyktingmottagande – men även i Vimmerby med ett betydligt mindre mottagande i förhållande till befolkningsmängd.

Det flyktingmottagande som jag fick information om i Vimmerby kommun ansågs inte vara utslag för en medveten kommunpolitik. Handlandet startades av eldsjälar och har sanktionerats politiskt. Den hållning som kommunen har kommit att inta förstår jag sammanfattningsvis som bestående av tre delar; ett försiktigt välkommande, anordnande av boende för ensamkommande ungdomar i egen regi samt att det civila samhället och dess föreningar skall uppmuntras. Denna hållning betraktar jag som politik. Den har sanktionerats politiskt, men det har inte kommit till uttryck i formella beslut eller politiska dokument i kommunen.

Man kan diskutera huruvida de här kommunerna har någon politik eller inte för flyktingmottagande. På ett sätt uppfattar jag att de inte har någon särskild politik för just flyktingars mottagande i kommunen. Med det menar jag då att flyktingar ska bemötas som alla andra vad gäller bostadsförsörjning, skolgång, m.m. På ett annat sätt uppfattar jag det som politik och då tänker jag framför allt på den generositet som utmärker de här kommunernas inställningar till flyktingmottagande och att generositeten är politiskt sanktionerad.

Jag noterar att det i de här kommunerna inte anses finnas någon formellt uttalad samlad politik avseende flyktingmottagande. Det framfördes flera typer av synpunkter på frågan om det behövs formaliserad politik. Här är en synpunkt: ”Det är bra om det finns politik som ger en vägledning till tjänstemän; vägledningen kan bestå i att göra det bästa och att tänka fritt.” Här är en annan: ”Det behövs ingen politik för att styra verksamheten, lagar talar om vad vi måste göra och då gör vi det.” En tredje: ”Det behövs integrationspolitik och den ska ingå i vår lokala politik; in i utbildningssystemet, in i arbetsmarknadssystemet.” En fjärde: ”Vi behöver samla ihop oss och ta till vara på erfarenheter för att både lära oss själva och sprida information.” Ett femte uttalande: ”Man kan behöva vara försiktig med politik om flyktingmottagande, det är ett så känsligt område att det kan skapa polarisering.”

Diskussion

I det här kapitlet har jag uppmärksammat hantering av politik som institutionaliseringsprocesser eller med andra ord som hantering av föreställningar och handlingsordningar. Det har jag gjort i fyra avseenden:

- Lokala politiska partiers hantering av egen politik och av koalitionspolitik.
- Lokala partiers och kommuners hantering av partiobunden politik.
- Kommuners hantering av kommunpolitik.
- Kommuners hantering av politik relaterad till flyktingmottagande.

Att betrakta förändringar som institutionaliseringsprocesser innebär att se dem utifrån både ett tidsmässigt och ett rumsligt perspektiv. Det tidsmässiga perspektivet uppmärksammar hur föreställningar och handlingsordningar uppstår, förändras och upphör. Ett sätt att använda tidsperspektivet är att klä institutionaliseringsprocesser i tröghetstermer. Det rumsliga perspektivet ser föreställningars och handlingsordningars förändringar i visst rumsligt sammanhang, exempelvis i en kommun. Här kan processen ses i förankringstermer.

Med hjälp av de här båda perspektiven kan jag sammanfattningsvis

konstatera hur lätt det gick i Finspång att etablera både koalitionspolitik och kommunpolitik för mandatperioden 2015-2018. Det fanns inga större trögheter, eftersom det var fråga om samma partier och i stort sett samma ledande politiker som hanterade och förankrade fortsatta inslag i den lokala politiken.

Även i Norrköping verkar det ha gått lätt att skapa först koalitionspolitik och sedan kommunpolitik. Detta är intressant att notera, eftersom det var fråga om att bilda en blocköverskridande koalition och att omsätta den i kommunpolitik. Detta skulle kunna tänkas innebära en process med flera tröghetsinslag. Rent räknemässigt kunde alla direkt konstatera att ett samarbete mellan C, KD, L och S skulle kunna bilda en majoritet. Men, det var ändå fråga om en blocköverskridande koalition, dvs. ett helt nytt inslag i denna sedan många år blockpolitikpräglade kommun. Då kunde man förvänta sig trögheter förbundna med detta. Men, viljan att ha kvar blockpolitiken var inte stark i något av blocken. Då försvann en tänkbar tröghet. Koalitionens politik skapades av personer i de partier som trodde på koalitionen. De personerna förankrade alltså koalitionstanken och sedan också koalitionspolitiken i kommunpolitiken.

I Vimmerby gick det också lätt att bilda en blocköverskridande koalition och det berodde i likhet med Norrköping på att det var ett sätt att skapa en majoritet och att också få till stånd bättre fungerande relationer mellan aktörer på ledande politiska poster. Det skapades dock ingen synlig koalitionspolitik, såvitt jag kunde notera. När sedan den nya koalitionen skulle etableras så möttes den av svårigheter, vilket jag tolkar som att den föreslagna politiken var svagt förankrad.

När det sedan gäller hanterande av partiobunden politik så har jag kunnat lägga märke till både omedvetenhet och medvetenhet om institutionaliserade förhållandens betydelse i politiska sammanhang. Exempel på omedvetenhet är att tro att man kan göra vad som helst bara man har en stark majoritet i en kommun. I ett sådant tänkande ingår då också omedvetenhet om att det kan finnas annan politik än partipolitik, dvs. intressen artikulerade av och existerande i andra medborgerliga grupperingar än politiska partier. Jag hörde också berättelser som jag uppfattar som medvetenhet om institutionaliserade förhållandens betydelse, exempelvis om vikten av att tidigt i förändringsprocesser involvera berörda medborgare.

I de tre kommunerna lyssnade jag till intressanta berättelser om hur det gick till när lokal politik avseende flyktingmottagande utvecklades. Det jag framför allt fäste mig vid var hur föreställningar om och praktisk hantering av flyktingmottagande växte fram i samverkan mellan politik och förvaltning. I kommunerna fanns det en politisk öppenhet som kom till uttryck i signaler

till tjänstemän att ”lösa problem” förbundna med mottagandet vad gäller boende, skolgång och sociala aktiviteter. Detta gjorde tjänstemän, varvid handlingspraktiker etablerades och institutionaliserades och då i sådan grad att de sågs som självklarheter och inte som uttryck för politik. Handlingspraktikerna sanktionerades senare politiskt i kommunerna, vilket jag tolkar som att lokal politik i praktiken etablerades även om den inte stadfästes formellt.

Lärdomar/kunskapsbidrag

Med hjälp av den här studien har min förståelse för lokal politik och dess hanterande ökat och det har skett med hjälp av begrepp som har utvecklats och använts i arbetet. Begreppen är alltså mitt ena bidrag och det andra är den ökade förståelsen för lokal politik som har uppnåtts med hjälp av begreppsanvändningen.

Begrepp om lokal politik och dess hanterande

I arbetet med studien valde jag som utgångspunkt att betrakta lokal politik i tre former; som lokal partipolitik, som lokal partiobunden politik och som kommunpolitik. Under arbetets gång konstaterade jag att denna trio behövde kompletteras med en fjärde form av politik, nämligen koalitionspolitik. När jag sedan analyserade det som framkommit med hjälp av intervjuerna av representanter för de tre kommunerna gjorde jag det i tre avseenden som jag benämnde ideologiinslag, konfliktinslag och lokala inslag i politiken. På så sätt tillämpade jag ett analystänkande som jag åskådliggör som en matris i figur 1.

På det här sättet fick jag en mångsidig bild av förekomster av lokal politik i stort i var och en av de tre studerade kommunerna liksom specifikt gällande flyktingmottagande. På så sätt besvarade jag den första forskningsfrågan i detta projekt om hur lokal politik kan se ut i kommuner. Jag tog sedan itu med den andra frågan – hanterande av lokal politik – och det gjorde jag genom att betrakta det som berättades för mig som hantering av institutionaliseringsprocesser eller mer konkret som förändringar i föreställningsvärldar och handlingsstrukturer gällande lokal politik. Sådant hanterande såg jag utifrån ett tidsmässigt och ett rumsligt perspektiv och då i termer av trögheter respektive förankring.

När jag hade använt mig av de här begreppen så blev det tydligt för mig att förståelsen för lokal politik ökade och framför allt när jag också såg institutionaliseringsprocesser med avseende på både samhälleligt ordnande och ordnande av politik. Att ordna samhällslivet är något speciellt för just politik i kommuner, eftersom ordnandet sker nära människors vardag. Jag kommenterar detta utförligare nedan. Med ordnade av politik avser jag dels hur politiska partier formar och synliggöra både egen politik och koalitionspolitik, dels hur kommuner ordnar kommunpolitik. Till detta kan läggas att såväl politiska partier som kommuner hanterar partiobunden politik.

Förståelse för lokal politik och dess hanterande

Lokal politik – det som hanteras politiskt i en kommun

När jag sammanfattar det jag har lärt mig om lokal politik så är det första som slår mig att det är ett medborgarnära hantverk som inte bara handskas med lokala förhållanden utan också med övergripande ideologier med nationella och internationella rötter. I hantverket ingår alltså mycket och mitt sätt att sammanfatta den komplexitet som ligger i detta är att lokal politik är det som hanteras politiskt i kommuner. Att säga så innebär att vad som är lokal politik varierar från kommun till kommun, vilket kanske är en självklarhet. Det intressanta är att varierandet alltmer verkar bero på vilka personer som är politiska företrädare och hur de agerar samt allt mindre på ideologier. Det är alltså det som görs till politik som är lokal politik.

Vid mina intervjuer i de studerade tre kommunerna har jag frågat vad de intervjuade tänkte på när jag sa lokal politik. Det var då intressant att notera att somliga hade ett medborgarfokus i sina svar och exempelvis sa att ”det är sånt som rör folk i vardagen”. Andra pratade om aktörer och ansåg att den lokala politiken i hög grad är personbunden och att den formas i en praktiknära kontext nära tjänstemän. Ett tredje fokus siktade in sig på rums- och tidsbundna förhållanden: ”Det är något som händer inom kommunens gränser som inte nödvändigtvis måste hända i andra kommuner och som är specifikt vid en viss tidpunkt i vår kommun.” För det fjärde fanns det också personer som pratade om konstitutionella förhållanden och menade då att lokal politik är det som inte är lagstiftat.

Att arbeta lokalt i en kommun med politik kan alltså beskrivas på olika sätt. Det är med andra ord komplext. Ytterst handlar det dock om politik som påverkar människors vardag. Detta uttrycktes av en person på följande sätt:

> ”Lokalpolitiken innehåller alla de övergripande principiella ideologiska vägval som världspolitik och nationell politik innehåller och att man som kommunpolitiker måste förstå och själv bidra till kopplingen mellan övergripande ideologier och den enskilda människans vardag.”

Personen ansåg vidare att lokal politik innehåller både policyfrågorna och ideologibildningen och det hantverk som gör att ideologier blir konkreta i vardagen. I det senare ingår det som jag anser är utmärkande för politik lokalt i kommuner, nämligen att den är praktiknära och berör medborgare i deras vardag. En av dem jag intervjuade kallade detta för att lokal politik är ”politik på riktigt”.

Lokal politik – mer pragmatism än ideologi

Något annat som jag har iakttagit är att den politik som kommer till uttryck lokalt är handlingsinriktad och jordnära i bemärkelsen att den har praktiska konsekvenser för människors vardag. Även om politiken är praktiknära så har den, som sagts ovan, ideologiska bakgrunder samtidigt som den många gånger är fokuserad på ekonomi. Sammantaget karaktäriserar jag därför politiken lokalt som mer pragmatisk än ideologisk i de studerade kommunerna.

De fyra faktorer, som jag uppfattar ha spelat in vid bildande av koalitioner och därmed skapande av kommunpolitik i Norrköping och Vimmerby, förstår jag som uttryck för en pragmatisk hållning. Majoritetstänkande var den faktor som var så självklar att den togs för given i processen att skapa lokal politik efter valet 2014. Häri ligger ett inslag i det pragmatiska politikbyggandet som går före alla andra faktorer. Den andra faktorn är blockpolitiken som finns med som något som har präglat kommunpolitiken under många år. Den faktorn har blivit mer eller mindre institutionaliserat. Därför måste man förhålla sig till den i kommunledningsarbetet. En tredje faktor som handlar om pragmatism och som är viktig vid skapande av lokal politik är personfrågor. En fungerande lokal politik förutsätter att den politiska kommunledningen fungerar väl. Den fjärde faktorn som präglar lokal politik är ideologi och den kommer på fjärde plats i prioriteringsordning, såvitt jag har kunnat se i den här studien.

Den här analysen sätter fokus på hur det gick till när koalitioner bildades och så småningom lokal politik etablerades i två av kommunerna efter valet 2014. Händelseförloppen präglades alltså av pragmatiskt makttänkande som jag sammanfattar så här:

> ”Utan majoritet i fullmäktige ingen makt. Makt finns i politiska block.
> Utan fungerande personrelationer i den politiska ledningen ingen makt.
> Med hänsynstagande till de här maktaspekterna kan politiken lokalt tillåtas präglas av ideologi.”

I den tredje kommunen – Finspång – förekom ingen koalitionsbildningsprocess av detta slag. Det behövdes inte heller, eftersom det sedan tidigare fanns en majoritet bildad av ett block och majoriteten leddes redan av personer som ansåg sig fungera bra tillsammans. En ideologisk riktning fanns också utstakad.

När jag sedan analyserade flyktingmottagandet i de här tre kommunerna så har jag kunnat se att det handlande som präglar mottagandet är påverkat av lokala ideologier, även om det inte uttrycks formellt. Helt ideologifattig är alltså inte den lokala politiken. De berättelser jag fick om flyktingmottagandet vittnar om en bild av politiskt arbete och som handlar om att koppla övergripande ideologier med enskilda människans vardag och att göra det utifrån

vad man själv vill, dvs. den ideologi man har.

Lokal politik – kontextpräglad helhet

Lokal politik är inte något som står för sig själv vid sidan om annan politik. Det är snarare så att det utgör en helhet som präglas både av lokala omständigheter och av externa faktorer. En intervjuad beskrev detta på följande sätt:

> ”Det finns väldigt mycket omvärld som man skall förhålla sig till när man skall försöka utforma lokal politik; det är ekonomi, det är hur staten blandar sig i, det är olika förordningar, det är riktade statsbidrag, mm. Ytterst handlar det om på vilket fundament som man bygger sitt engagemang och sitt mandat.”

Av detta framgår att det är mycket som skall hanteras när lokal politik formas. Det är komplext och om man vill förstå olika delar i komplexiteten så är det ”inte så lätt att bedöma om lokal politik växer fram underifrån eller om den är resultat av externa faktorer”. Så svarade en annan person när jag frågade vad personen ifråga tänkte på när jag sa lokal politik.

Detta sätt att tänka om lokal politik framstår för mig som en viktig lärdom. Den pekar också på att arbete med lokal politik kan karaktäriseras som hantverk i bemärkelsen att tänkande och handlande behöver ske i ordnande former och därmed institutionaliseras.

Två hantverk

Jag har sett att två typer av hantverk utövas. Det ena består enkelt uttryckt i att ordna politiken lokalt och det andra i att realisera politik så att samhällsförhållanden ordnas.

I det första hantverket är företrädare för lokala partier hantverkare. Det är de som är med och formar och synliggör det egna partiets politik. Det är också de som skapar koalitionspolitik och sedan ser till att den blir till kommunpolitik. Det senare inslaget i detta hantverk har på senare tid blivit alltmer komplicerat. Det har att göra med att ”Sverigedemokraterna har blivit ett tredje block, och behandlas som paria av de övriga blocken” (Bjereld, Eriksson & Hinnfors 2016, sid. 302).

I det andra hantverket är förtroendevalda politiker huvudaktörer. Det är de som förväntas arbeta med politikens succesiva formande och realiserande lokalt. Detta har också blivit alltmer komplicerat vartefter ideologier inte bara bärs av svenska politiska partier utan också av internationell politik och av partiobundna samhällsgrupper.

Utifrån det jag har lärt mig i det här projektet konstaterar jag att det är viktigt med hantverkskunnande. Konsten att ordna politiken lokalt liksom att

realisera den lokalt blir alltmer komplicerad med nya förutsättningar i svensk politik. Maktförhållandena i Sverige håller på att förändras och så även i kommuner, vilket denna studie har visat.

Referenser

Bjereld, Ulf & Marie Demker (2011) *Den nödvändiga politiken*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg bokförlag.

Bjereld, Ulf, Karin Eriksson & Jonas Hinnfors (2016) *Förhandla eller dö. Decemberöverenskommelsen och svensk demokrati i förändring*. Stockholm: Atlas

Brunsson, Nils (2011) Politisering och företagisering. I Lind & Ivarsson Westerberg [red.] *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm: SNS Förlag.

Czarniawska, Barbara (2008) How to Misuse Institutions and Get Away with It: Some reflections on institutional Theory(ies). In Greenwood Roystone, Christine Oliver, Kerstin Sahlin &Roy Suddaby (red.): *The SAGE Handbook organizational Institutionalism*. London: Sage.

Demker, Marie (2015) Sociala skiljelinjer och partisystem. I Magnus Hagevi (red.) *Partier och partisystem*. Lund: Studentlitteratur.

Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009) *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.

Göransson, Bengt (2010) *Tankar om politik*. Stockholm: Ersatz

Hagevi, Magnus (red.) (2015) *Partier och partisystem*. Lund: Studentlitteratur.

Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.

Jonsson, Leif (2002) *Organisering av politiskt arbete. En studie av vitalisering av kommunfullmäktiges arbete i en svensk kommun*. Nora: Nya Doxa.

Jonsson, Leif, Peter Gustavsson, Örjan Högberg & Robert Jonsson (2002) *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö.* Nora: Nya Doxa.

Jonsson, Leif (2015) *Kommunledning, lokal politik och demokrati*. Nora: Nya Doxa.

Palme, Olof (1968) *Politik är att vilja*. Stockholm: Prisma.

Roberts Peri & Peter Sutch (2016) *Politiskt tänkande. En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.

Røvik, Kjell Arne, (2008) *Managementsamhället. Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.

SOU 2015:5 *Låt fler forma framtiden*.

Wänström, Johan (2016) *Kommunal styrning och koalitionsbildning i ett nytt parlamentariskt landskap. Utmaningar och möjligheter*. Norrköping: Rapport 2016:6. Centrum för kommunstragiska studier. Linköpings universitet.