

KAPITTEL 2

Konfliktparadokset Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken

Marte Winsvold

Universitetet i Oslo, Institutt for samfunnsforskning

Tina Øllgaard Bentzen

Roskilde universitet

Abstract: This chapter focuses on a paradox related to cooperation and conflict in local politics. Most Norwegian local governments are organized according to a model where political parties are proportionally represented in all political committees. While this model encourages consensus building, it has increasingly been filled with party-political conflicts. This chapter discusses the difficult balance between “cooperation” and “conflict” in local politics. We show how local councilors in Norway and Denmark perceive and relate to conflict, and we provide examples of destructive as well as constructive conflicts in local governments. In a brief and subsequent chapter, a Norwegian Mayor reflects on how to balance party-political conflicts and cooperation.

Keywords: party politics, consensus, conflict

Introduksjon

Formannskapsmodellen, som de fleste norske kommunestyre er organisert etter, tilstreber at representanter fra partiene i kommunestyret skal være proporsjonalt representert i politiske komiteer og utvalg. På den måten legger modellen til rette for at de folkevalgte vil måtte samarbeide og diskutere seg frem til enighet på tvers av partiskillelinjer. Modellen bygger med andre ord på en idé om *samarbeid og konsensus*.

Sitering av denne artikkelen: Winsvold, M. & Bentzen, T. Ø. (2020). Konfliktparadokset. Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken. I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (Kap. 2, s. 34–61). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.8o.ch2>
Lisens: CC BY-ND 4.0

Hvorfor er da arbeidet i mange norske kommunestyre likevel preget av *konflikt*? Målet med dette kapitlet er å forklare hvorfor det oppstår et tilsynelatende motsetningsforhold mellom samarbeid og konflikt i norske kommunestyre, og hvordan spenningen mellom konflikt og samarbeid spiller seg ut i praksis. Hvordan klarer politikere fra ulike partier og med ulike syn på hva som er god politikk, å fatte felles beslutninger og se til at disse beslutningene blir gjennomført? Hvilke måter å organisere det politiske arbeidet på bidrar til å skape og tydeliggjøre konflikt, og hvilke bidrar til samarbeid? Og hva gjør graden av konflikt og samarbeid med politikernes evne til å utøve politisk lederskap – sette dagsorden, fatte beslutninger og mobilisere støtte?

For å svare på disse spørsmålene vil vi først diskutere hvordan de institusjonelle rammebetingelsene som kommunestyret er underlagt, kan bidra til henholdsvis konflikt og samarbeid. Dernest vil vi si noe om ulike typer konflikt og om konflikt og konsensus som ulike politiske handlingslogikker. Videre viser vi hvordan balansen mellom konflikt og konsensus utspiller seg, og hvilke konsekvenser denne balansen oppleves å ha i norske kommuner. Der det er relevant, bringer vi også inn eksempler fra danske kommuner.

Kapitlet bygger i hovedsak på KS sin demokratiundersøkelse som ble gjennomført i 75 norske kommuner i 2017 og 2018. Kapitlet trekker også på kvalitative intervjudata samlet inn i samme periode i åtte kommuner i Norge og Danmark.

Konflikt og konsensus innbakt i institusjonene

Konflikter eksisterer ikke løsrevet, men må alltid forstås relativt til konteksten de utspiller seg i. Derfor vil vi nå se nærmere på den særlige institusjonelle konteksten som vi retter søkelyset mot i denne boken: den norske formannskapsmodellen.

Omtrent alle norske kommuner styres etter formannskapsmodellen, som ble innført allerede i 1837 da norske kommuner for første gang ble etablert gjennom «formannskapslovene» (Næss, 1987; Hovland, 1987). I sin spede start fungerte modellen som en formell ramme for at byens

og bygdas «fremste menn» skulle kunne drøfte seg frem til løsninger til beste for lokalsamfunnet. Formannskapsmodellen er en kollegial politisk modell som legger til rette for at alle de valgte representantene skal kunne bidra i utformingen av politikk, og for at de folkevalgte skal kunne komme frem til felles beslutninger gjennom diskusjon og forhandlinger i politiske organer. Formannskapet er sammensatt etter forholdstallprinsippet, og det saksforberedende arbeidet i både formannskap og komiteer og utvalg er organisert på tvers av partiskillelinjene. Dette fremmer en konsensusbasert beslutningsform; politikerne er forventet å skulle komme til enighet, og formannskapsmodellen gir lite organisatorisk støtte for synliggjøring av konflikt og begreper som «posisjon» og «opposisjon». Modellen kan dermed bidra til å dempe, men også skjule de konfliktene som eventuelt måtte finnes i kommunepolitikken (Skare, 2000; Aarsæther & Bjørnå, 2016). Historisk kan fremveksten av en konsensusorientert organisasjonsform forklares med blant annet størrelsen på lokalsamfunnene. De fleste kommuner er og har vært svært små, og politikere fra forskjellige partier er gjerne naboer og bekjente (Sørhaug, 1984). Konfliktnivået må derfor være til å leve med, også utenfor kommunestyresalen. Normativt trekker formannskapsmodellen på ideen om at det gjennom diskusjon og samtale er mulig å nå frem til enighet, både om hvilke problemer som skal løses, og om hvordan problemene best kan løses (Habermas, 1984).

Formannskapsmodellen er imidlertid i økende grad blitt fylt med konflikt. Det skjedde først gjennom en gradvis institusjonalisering av de politiske partiene på lokalt nivå, og gjennom at mange kommunestyre har fått en blokkdeling tilsvarende den vi finner på Stortinget, med en klart definert posisjon og opposisjon (Martinussen, 2004). Når politikerne rekrutteres inn i kommunestyret, er det dermed gjennom et system som er tuftet på ulike verdisyn og forskjellighet. Ved valg fokuserer partiene på sine prioriteringer og fremhever gjerne hva som skiller dem fra andre partier. På den måten blir oppmerksomheten rettet mot hvilke politiske løsninger det er uenighet om, og inn i kommunestyrearbeidet bringer politikerne med seg en forpliktelse overfor sine velgere til å jobbe for de løsningene som de har gått til valg på. Lokale folkevalgte lever dermed i en spenning mellom to tilsynelatende uforenelige idealer: De må

markere forskjeller og konkurrere *samtidig som* det forventes at de kommer til enighet, og de må arbeide for å få igjennom sin egen dagorden og sine egne løsninger *samtidig som* de må samarbeide om å lage en felles politikk for kommunen. I utøvelsen av vervet som folkevalgt balanserer dermed politikerne mellom konflikt og samarbeid. På den ene siden skal kommunestyrerepresentantene slåss for de løsningene som deres eget parti har gått til valg på – som å innføre eller fjerne eiendomsskatt, å legge ned eller bevare en skole, å verne friområder eller å omregulere dem til næringsformål. På den andre siden må de folkevalgte jobbe sammen for å finne løsninger på de utfordringene kommunen står overfor – som å sikre inntektskilder som kan dekke kommunens utgifter, å utforme et godt skoletilbud for alle kommunens barn og sikre at både friluftsliv og næringsutvikling har gode vilkår. Lokale folkevalgte har dermed et dobbelt sett forventinger rettet mot seg. De skal på samme tid være orientert mot forskjeller og konflikt, og de skal være orientert mot felles løsninger og samarbeid.

I litteraturen skilles det mellom «konsensusdemokrati», som kjenne- tegnes av at valgte politikere forsøker å komme til enighet på tvers av partipolitiske skillelinjer, og «majoritetsdemokrati», som kjennetegnes av at det partiet eller den koalisjonen som har flertall, styrer. Majoritetsdemokratier er typisk mer konfliktorientert (Lijphart, 1984, 1999). Formannskapsmodellen passer godt inn i beskrivelsen av et konsensusdemokrati. Kommuner organisert etter denne modellen, styres gjerne av inkluderende, brede koalisjoner. De har et proporsjonalt valgsystem og faste strukturer for inklusjon av gruppeinteresser utenfor den formelle valgkanalen. Slike institusjonelle systemer er i stand til å produsere konsensus også i samfunn preget av interessemotsetninger, blant annet fordi de innebærer at bare en svært stor majoritet kan kontrollere politikken, og i praksis har denne majoriteten en tendens til å ta hensyn til minoritetens ønsker og behov. I et majoritetsdemokrati, derimot, styrer den majoriteten som får flertall, alene, uten nødvendigvis å ta hensyn til minoritetens ønsker og behov.

Uenighet eksisterer innenfor både konsensus- og majoritetsdemokratier. Det som skiller de to demokratitypene, er hvordan uenighet håndteres. Mens majoritetsmodellen omfavner uenighet og viser konflikter

åpenlyst, legger konsensusmodellen vekt på å bygge bro mellom motstridende interesser gjennom kompromisser (Skoog, 2018). Både norske og danske kommunestyre fungerer i stor grad som typiske konsensusdemokratier, jamfør Lijpharts typologi, og konsensusorienteringen underbygges av måten de politiske organene er organisert på. I Norge styres kommunene etter en formannskapsmodell, og i danske kommuner er det såkalt borgmesterstyre, som i all hovedsak likner formannskapsmodellen, men med det unntak at «borgmesteren» har mer formell makt fordi hun også fungerer som leder av administrasjonen. De overordnede institusjonelle rammebetingelsene gir likevel ingen åpenbar grunn til å forvente ulik grad av konflikt i norske og danske kommuner.

Selv om organiseringsmodellen for norske og danske kommuner gjør at de kan klassifiseres som konsensusdemokratier, så kan kommunene i praksis være mer eller mindre konsensusorientert og mer eller mindre konfliktorientert. For eksempel er det forskjell mellom kommuner når det gjelder hvor bred den styrende koalisjonen er. I noen kommuner velger det største partiet å inkludere mange andre partier i styringskoalisjonen, i andre kommuner velger de å benytte seg av muligheten til å styre alene eller med en liten koalisjon. Grad av konfliktorientering kan også avleses av måten ordfører utøver rollen sin på. I konsensusorienterte kommuner vil rollen typisk utøves på en fasiliterende måte (Svara, 2003, Berg & Kjær, 2007), som innebærer at ordfører navigerer gjennom den politiske prosessen ved å inkludere andre aktuelle aktører. I konfliktorienterte majoritetskommuner, derimot, vil ordfører først og fremst lede og være talsperson for den koalisjonen av partier som har majoritet i kommunestyret, og hun vil ha som mål å sørge for at majoritetens politikk blir vedtatt og effektivt gjennomført, uten å skjele så mye til opposisjonens meninger og synspunkter.

Hva er konflikt, og hva er konsensus?

Enkelt kan man si at politisk konflikt oppstår når to eller flere motstridende ønsker, behov eller motiver er til stede samtidig, eller når det er uenighet om målsettinger (Skoog & Karlsson, 2018). Politisk konflikt

oppstår fordi de politiske partiene representerer innbyggere med motstridende syn på hvordan samfunnet skal organiseres, og hvordan felles ressurser skal forvaltes. Politikk er et redskap til å håndtere og fatte beslutninger i et landskap preget av interessemotsetninger, og i politikken er ulike og motstridende syn representert gjennom politiske partier.

Begrepene «samarbeid» og «konsensus» brukes gjerne om hverandre i dagligtalen. Det er imidlertid en analytisk forskjell mellom dem. Konsensus refererer til en situasjon der de som skal fatte beslutninger, faktisk har samme mening om hva som er den beste beslutningen. Samarbeid refererer til atferd som muliggjør en beslutning, men uten å forutsette at beslutningstakerne er helt enige om den beste løsningen (Lantto, 2005; Skoog, 2018). I et godt samarbeidsklima vil det være mulig å få til et kompromiss til tross for at partene står langt fra hverandre med hensyn til hva de tenker er den beste beslutningen. I en situasjon med konsensus er et kompromiss ikke nødvendig fordi partene faktisk er enige.

Konflikt kan komme til uttrykk på forskjellige måter, og i dette kapitlet vil vi skille mellom *politisk uenighet* og *konfliktklima* (på engelsk kalt «political dissent» og «antagonistic behaviour») (Skoog & Karlsson, 2015, 2018).

Politisk uenighet beskriver en situasjon der politiske partier har ulike og motstridende synspunkter på hvilke saker som er viktige, på hvordan et godt lokalsamfunn skal se ut, eller på hvordan man skal nå de målene som er satt. Politisk uenighet kan man ha på en skala fra konsensus, som betyr at alle er enige om saker, mål eller metoder, til dissens, som betyr at man er uenige og har gitt opp å komme til enighet. I situasjoner der det ikke er konsensus, må politiske aktører inngå kompromisser for å få til en løsning, eller flertallet kan bestemme.

Konfliktklima beskriver hvordan politikere opptrer overfor hverandre. Et klima preget av høy konfliktorientering betyr for eksempel at politikerne kritiserer hverandre åpent, at de legger vekt på forskjeller, og at de forsøker å hindre hverandre i å få innflytelse. Politisk klima kan plasseres på en skala fra harmoni, som innebærer at politikere snakker pent og respektfullt til hverandre, at alle blir inkludert i politiske diskusjoner, og at man forsøker å få til et samarbeid, til disharmoni, som innebærer at

politikere krangler, ikke er på talefot og ekskluderer hverandre fra arenaer der politikk utformes.

Filosofen Chantal Mouffe (2000) kaller et politisk klima preget av disharmoni for antagonistisk. I et antagonistisk klima ser politikere på hverandre som fiender, og de prøver å hindre hverandre i å få innflytelse eller å komme til orde overhodet. Dette står i motsetning til et såkalt agonistisk klima der politikere ser på de som har andre meninger, som «legitime motstandere» som har samme rett til å ytre seg og delta i beslutninger som de selv har. Mouffe mener at agonisme – forstått som respektfull, regulert konflikt – er mer i tråd med politikkenes natur enn konsensus, som hun mener ofte vil være et uttrykk for at noen har klart å få igjennom sin mening, og at andres meninger undertrykkes. I et agonistisk politisk klima vil politikere anerkjenne at vedvarende uenighet finnes, og de vil bruke energien sin på å klare å fatte gode beslutninger og opprettholde en god og respektfull stemning, men uten noen ambisjon om at den politiske uenigheten skal opphøre.

Selv om politisk uenighet og konfliktklima beskriver ulike fenomener, så henger de i praksis slik sammen at det ofte er lettere å få til et samarbeid når den politiske uenigheten er liten (Adams & Merrill, 2009; Skoog & Karlsson, 2018). Det finnes likevel mange eksempler på at politikere eller partier som er svært uenige om politiske saker, likevel klarer å samarbeide, og det finnes eksempler på at partier som egentlig er ganske enige, ikke klarer det.

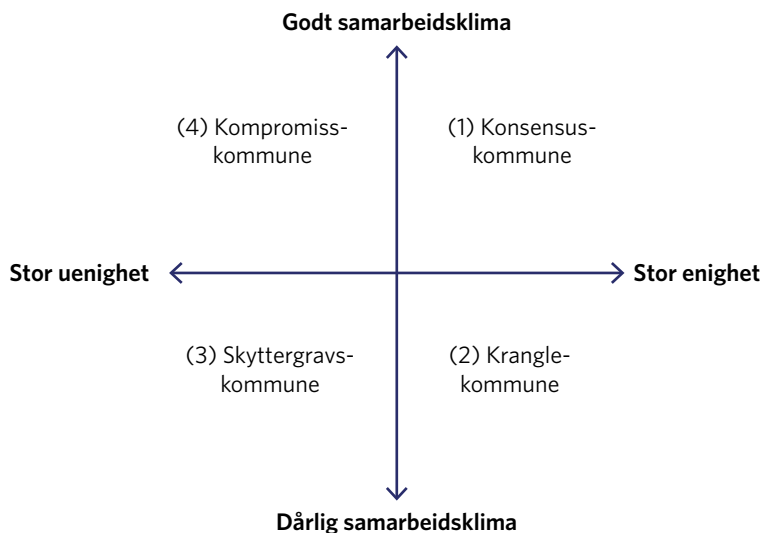
Grunnen til at vi skiller mellom politisk uenighet og politisk konfliktklima, er at de to typene konflikt har ulike konsekvenser for politikernes mulighet til å utøve politisk lederskap i alle faser av politikksyklusen. Politisk uenighet er et kjerneelement i demokratisk politikk og ligger til grunn for måten folket velger representanter på, og for muligheten folk har til å holde representantene til ansvar ved valg. Dersom det skal være meningsfullt å stemme, må det finnes politiske forskjeller mellom partiene med hensyn til hvilke saker de mener er viktige, og hva de mener er gode løsninger, og disse forskjellene bør gjenspeile menings- og prioriteringsforskjeller som finnes i befolkningen. Politisk uenighet er med andre ord en definerende del av det politiske, demokratiske systemet.

Annerledes er det med politisk konfliktklima. På en akse fra harmonisk samarbeid til konfliktpreget ikke-samarbeid (antagonisme) vil samarbeid i de fleste tilfeller være å foretrekke. Strategisk vil politiske partier kunne velge en disharmonisk ikke-samarbeidslinje, i hvert fall i perioder, men som overordnet handlingsprinsipp er politikken helt avhengig av at de politiske partiene klarer å komme til enighet om løsninger. En viss grad av antagonistisk, konfliktorientert atferd kan bidra til å klargjøre forskjellene mellom partier, men en høy grad av slik atferd vil innebære at partier aktivt forsøker å stoppe hverandre fra å utøve politisk innflytelse. I så fall fungerer ikke lenger demokratiet slik det skal, fordi ikke alle stemmer blir hørt og ikke alle interesser blir representert.

Politisk konflikt kan altså handle både om interessenmotsetninger (det vi har kalt politisk uenighet) og om vilje til å samarbeide (det vi har kalt konfliktklima). Overordnet vil man i samarbeidsorienterte kommuner legge vekt på hva man har felles, være opptatt av å gi noe til alle (rettferdighet er at alle får) og være innstilt på å inngå kompromisser. I konfliktorienterte kommuner vil man legge vekt på hva man er uenig om, være opptatt av at de løsningene som samler flest bak seg, skal velges (rettferdighet er at flertallet bestemmer), og se kompromisser som unødvendig dersom man får flertall for egen løsning.

Balansen mellom konflikt og samarbeid

Både graden av politisk uenighet og konfliktklima varierer mellom kommuner, og selv om store politiske forskjeller kan ha en tendens til å gjøre konfliktklimaet hardere, så trenger det som nevnt ikke å være noen sammenheng mellom politisk uenighet og konfliktklima. I figuren nedenfor har vi illustrert hvordan kombinasjoner av politisk uenighet og konfliktklima kan se ut, og vi har gitt ulike navn til kommuner med forskjellige kombinasjoner. Vi bruker betegnelsene «konfliktklima» og «samarbeidsklima» om hverandre. Et dårlig samarbeidsklima er det samme som et hardt konfliktklima.



Figur 2.1 Politisk uenighet og konfliktklima/samarbeidsklima

Lettest har politikerne det i kommuner der det er stor politisk enighet og godt samarbeidsklima, i aksediagrammet kalt «konsensuskommuner». Her trenger ikke politikere å finne kompromisser, for det er faktisk enighet om de viktigste politiske spørsmålene. I slike kommuner har man gode forutsetninger for å få ting gjort fordi man slipper å bruke tid på å komme til enighet, men kan bruke all sin politiske energi på å utvikle gode løsninger på felles erkjente problemer. Konsensuskommuner vil typisk være kjennetegnet av at det er liten avstand mellom de politiske partiene, og det vil kunne være vanskelig for velgerne å finne ut hvem de skal stemme på. Opposisjon vil kunne være vanskelig når det store flertallet er enige, og i typiske konsensuskommuner oppgir ofte et lite mindretall at de føler seg ekskludert.

I noen kommuner kan det være slik at samarbeidsklimaet er dårlig til tross for at det egentlig er liten politisk uenighet og mulighetene for å finne felles løsninger egentlig burde være gode. Disse har vi kalt «kranglekommuner». Et dårlig samarbeidsklima kan skyldes personkonflikter eller at enkelte kranglete politikere lager dårlig stemning. Det kan også være maktpolitiske, strategiske årsaker til at partiene ikke vil samarbeide.

Videre finnes det kommuner der den politiske uenigheten er stor, og der det er dårlig samarbeidsklima, her kalt «skyttergravskommuner». I slike kommuner vil det være vanskeligere å komme frem til kompromisser, og det vil være vanskelig å få gjort noe. Et dårlig samarbeidsklima kan sitte i veggene, men kan også utløses av en situasjon der politikerne opplever at mye står på spill, og der en løsning med nødvendighet vil føre til at noen taper og andre vinner. Skolenedleggelse er et vanlig eksempel på en sak som bidrar til et opphetet klima og skaper vonde konflikter, krangling og personangrep, og der sårene er vanskelige å lege.

Til sist finner vi kommuner som klarer å samarbeide til tross for stor uenighet – kalt «kompromisskommuner». Kompromissene som inngås, kan være både klassiske kompromisser, som innebærer at alle parter må gi noe, og løsninger som nærmer seg en form for konsensus, hvor politikere som i utgangspunktet er uenige, klarer å diskutere seg frem til løsninger som imøtekommer alle parters behov. Hva som skal til for å få til et godt samarbeidsklima i en kommune der de politiske forskjellene er store, finnes det ikke et godt svar på. Mange politikere trekker likevel frem ordførerens rolle som viktig. Der hvor politikerne oppfatter at ordføreren ønsker å få hele kommunestyret til å fungere som ett samlet organ, og at ordføreren er en ordfører for alle og ikke gir spesiell prioritet til eget parti eller koalisjon, oppgir politikerne ofte at de klarer å samarbeide til tross for store forskjeller.

De fire kommunetyperne skissert over, gir et veldig forenklet bilde av hvordan virkeligheten ser ut. I mange kommuner er det forskjeller mellom politikkområder og fraksjoner i én og samme kommune. For eksempel kan det være konsensus på skolefeltet, men stor avstand og skyttergravskrig i næringspolitikken. Kommuner kan også bevege seg over tid – og kanskje over ganske kort tid – fra én type konfliktmodus til en annen. I intervjuer har politikere for eksempel fortalt om hvordan fastlåste situasjoner der den politiske uenigheten var stor og klimaet dårlig, har løst seg ved at den ene siden strakte ut en hånd som den andre siden så tok, eller ved at ordfører klarte å samle stridende parter og få dem til å samarbeide. Graden av politisk uenighet og graden av konflikt oppleves også naturlig nok ulikt for ulike politikere.

I det videre skal vi se hvordan politikere i norske kommuner opplever graden av politisk uenighet og konfliktklima, og hvordan de to formene for konflikt håndteres i praksis. Deretter skal vi si noe om konsekvensene av politisk uenighet og dårlig samarbeidsklima, og til sist skal vi si noe om hva som er blitt gjort i ulike kommuner for å klare å fatte gode politiske beslutninger i situasjoner med henholdsvis stor politisk uenighet og dårlig samarbeidsklima.

Opplevelsen av politisk uenighet og samarbeidsklima i norske kommuner

Graden av politisk uenighet varierer mellom kommuner. En enkel måte å få et inntrykk av de politiske avstandene på er å se på hvilke partier som stiller til valg. I noen kommuner stiller først og fremst sentrumspartier til valg, i andre kommuner stiller også fløypartier, og disse kan ha ulik størrelse. På lokalt nivå er likevel ikke partitilhørighet nødvendigvis en god indikator på politisk avstand, fordi spesifikke lokale saker som ikke er skrevet inn i det nasjonale partikartet, er viktige. Politiske konflikter kan handle om hvorvidt eller hvordan man ønsker å utvikle et bestemt boområde, om man ønsker å slå seg sammen med nabokommunen eller ikke, eller om hvilken del av kommunen som skal ha status som sentrum.

Om det er godt eller dårlig samarbeidsklima, kan leses verken ut av partifordelingen eller av sakskartet. I kommuner der politikerne samarbeider godt, så finner de frem til løsninger som alle kan akseptere, posisjon og opposisjon snakker sammen, og politikere fra alle partier opplever seg inkludert i politikktutviklingen. Tonen er god, og politikerne behandler hverandre med respekt. I kommuner med dårlig samarbeidsklima er det motsatt.

Vi vet litt om utbredelsen av de to typene konflikt fordi KS i 2018 gjennomførte en spørreundersøkelse blant lokale folkevalgte der det blant annet ble stilt spørsmål om konflikt- og samarbeidsklima. Svarene som ble gitt, viste at det var stor variasjon mellom kommunene. I tabell 2.1 er gjennomsnittsverdiene for fire påstander om politisk uenighet og konfliktklima gjengitt. I de to første kolonnene har vi gjengitt

gjennomsnittsskårene blant representantene i den kommunen med henholdsvis lavet og høyest skår. I den siste kolonnen er gjennomsnittsskåren for alle kommunestyrene i undersøkelsen gjengitt.

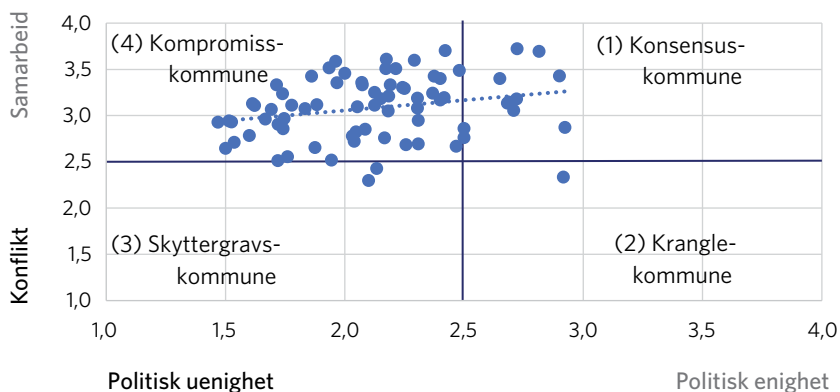
Tabell 2.1 Gjennomsnittsskår for påstander om politisk uenighet og samarbeidsklima. Skala 1 (passer svært dårlig) til 4 (passer svært godt). N = 1892-1905. Hentet fra KS' lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018, gjennomført blant samtlige lokalpolitikere i 75 kommuner.

	Laveste gjennomsnitt	Høyeste gjennomsnitt	Gjennomsnitt - alle
Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken	2,1	3,5	3,0
Her i kommunen er det gode relasjoner mellom posisjon og opposisjon	1,7	3,6	2,8
I denne kommunen behandler politikerne hverandre med respekt	1,8	3,8	3,3
Ordføreren er en ordfører for hele kommunestyret	2,2	3,8	3,2

Den første påstanden – om skillelinjer i kommunepolitikken – sier noe om graden av politisk uenighet, og som vi ser, varierer gjennomsnittsskåren i kommunene fra 2,1, hvilket vil si at de fleste folkevalgte i kommunen mener at det er små partipolitiske forskjeller, til 3,5, som betyr at de folkevalgte opplever at det er store partipolitiske forskjeller. De tre neste påstandene sier noe om det politiske konfliktklimaet, og her er forskjellene enda større. I noen kommuner mener de fleste folkevalgte at det er svært dårlige relasjoner mellom posisjon og opposisjon, mens de i andre kommuner mener at relasjonene er gode. Tilsvarende forskjeller er det når det gjelder hvorvidt politikerne behandler hverandre med respekt, og om ordføreren er en ordfører for hele kommunestyret.

Det er altså stor variasjon langs begge konfliktaksene når det gjelder både politisk uenighet og konfliktklima. For å kunne illustrere hvordan kommunene plasserer seg langs de to aksene, har vi laget en indeks av de tre påstandene som måler konfliktklima. Hver kommune er representert med en verdi som er et uttrykk for gjennomsnittet av representantene i kommunen sitt syn på konfliktklimaet. En høy skåre på indeksen indikerer at klimaet oppfattes å være preget av samarbeid. I aksediagrammet

nedenfor har vi plottet inn gjennomsnittsverdien for kommunene langs begge aksene, altså aksene for politisk uenighet (målt som partiforskjeller) og aksene for konfliktklima eller samarbeidsklima (målt som et gjennomsnitt av de tre påstandene som sier noe om klimaet).



Figur 2.2 Politisk uenighet og konfliktklima. Hentet fra KS' lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018, gjennomført blant samtlige lokalpolitikere i 75 kommuner.

Plottet angir gjennomsnittet av de folkevalgte oppfatning i hver enkelt kommune. Den tydeligste trenden er at de folkevalgte i det store flertallet av kommuner opplever samarbeidsklimaet som mer godt enn dårlig (over den horisontale midtstreken). Videre ser vi at de fleste norske kommuner plasserer seg innenfor det vi kaller «kompromisskommuner» – med relativt stor politisk uenighet, men godt samarbeidsklima. En del, men likevel betydelig færre kommuner kan sies å være «konsensuskommuner», altså kommuner der det er både stor politisk enighet og godt samarbeidsklima. En liten håndfull kommuner rapporterer om dårlig samarbeidsklima og befinner seg i kategoriene for skyttergravs- eller kranglekommuner.

Figuren gir et gjennomsnittsbilde av hver av kommunene som er med i undersøkelsen, og den skjuler at det er variasjon mellom politikerne også innenfor en og samme kommune. Intervjuer vi har gjennomført, viser for eksempel at det i typiske konsensuskommuner ofte er enkeltpolitikere som opplever seg ekskludert og holdt utenfor det gode selskap, mens det i skyttergravskommuner er enkelte politikere som liker en god krangel, og som synes konfliktklimaet er akkurat som det bør være. Videre vil

ofte opplevelsen av hvordan både politisk avstand og konfliktklimaet er, variere over tid. Blant annet er konfliktnivået nesten alltid høyere under valgkamp når det gjelder både politisk uenighet og samarbeidsklima.

Konfliktene fra valgkampen lever i større eller mindre grad videre i kommunestyret etter valget. De politiske standpunktene beveger seg vanligvis lite, så den egentlige politiske avstanden forblir ofte den samme. Hvilke løsninger politikerne er villige til å gå med på, vil imidlertid endre seg fordi man er avhengig av å kunne fatte vedtak i en forsamling der folk har forskjellige meninger om hvilken løsning som er riktig. Og det er her samarbeidsklimaet kommer inn. I noen kommuner får politikerne dette til på en god måte, i andre holder de fast ved sine opprinnelige løsninger, det blir vanskelig å komme til enighet, og vedtak blir tatt gjennom flertallsavgjørelser der noen opplever seg som vinnere og andre som tapere. Et kjennetegn ved et godt samarbeidsklima er, ifølge politikere vi har intervjuet, at det er en kultur for å lytte til, diskutere og vurdere forslag fra opposisjonen. I noen kommuner rapporterer politikerne fra både posisjon og opposisjon at det er vanlig å vurdere alle forslag som kommer opp, uansett hvilket parti de kommer fra, slik denne politikeren beskriver:

Her er det ikke sånn som på Stortinget, at hvis noe kommer fra opposisjonen, så stemmer vi «nei» uansett, og så etterpå fremmer samme forslag, bare med litt annen ordlyd. Vi lytter til hverandre og tar gjerne hverandres ideer. (Kommunestyremedlem i norsk kommune)

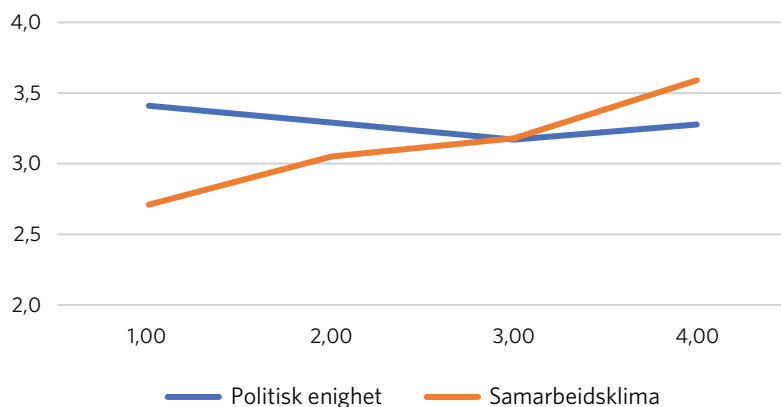
I andre kommuner er det vanntette skott mellom posisjon og opposisjon, og politikken er i praksis utformet enten i et flertallsparti alene eller i lukkede møter mellom koalisjonspartiene som sitter i posisjon. I slike kommuner vil ikke opposisjonen komme til orde.

Viljen til å inkludere kommer også til syne i måten makt og verv fordeles internt i kommunestyret på – og spesielt i hvorvidt opposisjonen inkluderes i politikikutviklingen. I noen kommuner vil man legge vekt på å etablere brede koalisjoner og gi små partier eller opposisjonspartier viktige roller som for eksempel utvalgsledere i sentrale utvalg. I andre kommuner vil majoriteten benytte anledningen til å få igjennom sin politikk, slik vi i større grad ser at det gjøres på Stortinget og i parlamentarisk styrte kommuner.

Hvilke konsekvenser har politisk uenighet og konfliktklima for politisk lederskap?

Politikere vi har intervjuet, beskriver hvordan det er å være politiker i disse ulike typene kommunene. Klart mest fornøyd er de som er folkevalgt i kommuner der samarbeidsklimaet er godt. Det spiller ikke så stor rolle om det er små eller store politiske forskjeller. Mange synes det gir politisk driv, og at det er spennende at det finnes tydelige alternative meninger om hvilke saker som er viktige, og om hvilke løsninger som er gode. Et hardt konfliktklima, derimot, skaper mistriivsel og tapper politikere for energi.

Statistikk fra KS' lokaldemokratiundersøkelse bekrefter at politikere trives best i kommuner der samarbeidsklimaet er godt – og den politiske uenigheten kan gjerne være stor. Trivselen stiger jevnt når samarbeidsklimaet blir bedre, mens politisk uenighet ikke ser ut til å ha noen effekt på trivsel. Grafen nedenfor viser hvordan trivselen stiger med bedring i samarbeidsklima, mens endring i politisk enighet ikke ser ut til å ha noen effekt på trivsel.



Figur 2.3 Trivsel blant politikere med ulik oppfatning av politisk enighet og samarbeidsklima. Enighet i påstanden «Alt i alt trives jeg godt med arbeidet som folkevalgt» på en skala fra 1 (helt uenig) til 4 (helt enig). N = 1892. Tall hentet fra KS' lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018.

Den generelle tendensen er altså at politisk uenighet ikke har noe å si for hvorvidt politikerne trives eller ikke, men at samarbeidsklimaet betyr mye for trivselen.

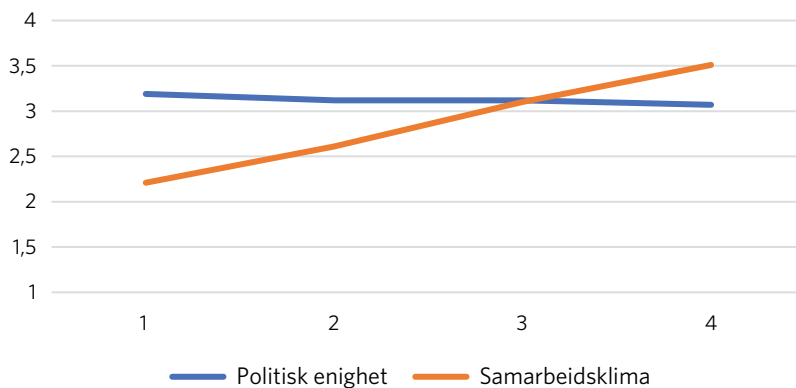
I det videre undersøker vi hvilke konsekvenser politikerne opplever at henholdsvis politisk uenighet og samarbeidsklima har for de tre kjernefunksjonene i politisk lederskap – dagsordensetting, løsningsutpeking og mobilisering.

Konflikt om dagsorden

Politisk konflikt handler ofte om uenighet om hvilke saker som er viktige og skal stå på den politiske dagsordenen, og om hva man skal prioritere: Hva er viktigst? Er det eldreomsorg, næringsutvikling eller klima? Politiske partier har ulik politisk dagsorden, og innbyggere stemmer gjerne på partier som er opptatt av de samme sakene som dem selv. Politisk uenighet om dagsorden er viktig for å skille de ulike partiene fra hverandre, og politikerne selv ser på kamp om dagsorden som en politisk kjerneaktivitet som de liker.

Data fra KS' lokaldemokratiundersøkelse viser at politikere i kommuner med tydelige politiske skillelinjer mellom partiene i større grad opplever at det er politikerne som setter dagsordenen, og at det er lettere å sette dagsorden her enn i kommuner der skillelinjene ikke er så tydelige. Det kan ha å gjøre med at de politiske prioriteringene blir tydeligere vis-à-vis administrasjonens prioriteringer i kommuner der dagsordenen tas opp til politisk diskusjon.

Et hardt konfliktklima ser ut til å ha motsatt effekt på opplevelsen av å kunne sette dagsorden. Politikerne synes det er lettere å sette dagsorden i kommuner med godt samarbeidsklima. Grad av politisk enighet betyr, slik figuren under viser, ikke noe for politikernes opplevelse av å kunne sette dagsorden.



Figur 2.4 Opplevelse av mulighet for å sette dagsorden blant folkevalgte med ulik oppfatning av politisk enighet og samarbeidsklima. Enighet i påstanden «Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden» på en skala fra 1 (helt uenig) til 4 (helt enig). N = 1892. Tall hentet fra KS' lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018.

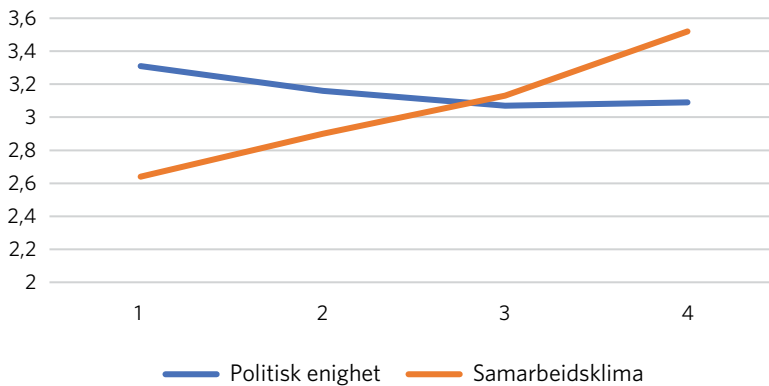
Disse funnene underbygger det politikere ofte rapporterer når de blir intervjuet, altså at forskjeller og uenighet er en viktig del av politikken, men at de ønsker og trives med et politisk miljø der forskjeller og uenighet diskuteres og håndteres på en ordentlig måte, og der det ikke er fiendskap.

Konflikt om løsninger

Politisk konflikt om løsninger er også en definatorisk del av politikken og er institusjonalisert i partisystemet, særlig gjennom høyre–venstreaksen. Alle politiske partier ønsker gode velferdstjenester, men mens høyresiden ønsker at en større andel av velferdstjenestene skal produseres av private aktører, ønsker venstresiden at tjenestene skal produseres av det offentlige. Ut over dette grove og forenklede skillet er det lokalt stor politisk uenighet om hvilke løsninger som ivaretar et lokalsamfunn best, som hvorvidt bompenger er en god måte å finansiere veiutbygging, hvilken skolestruktur som gir det beste skoletilbudet, og så videre. Politikere er vant til å være uenige om løsninger, de er trent i å argumentere for egen løsning, og de fleste politikere gir uttrykk for at de opplever diskusjon av løsninger som en meningsfull del av politikergjerningen. Et dårlig

samarbeidsklima, derimot, kan politikerne ofte oppleve som en hindring for å komme frem til gode løsninger.

I den ovenfor nevnte undersøkelsen fra KS er det også spurt om hvorvidt lokalpolitikerne føler at de får gjort nytte for seg. Dette er en indikasjon på om de opplever at de bidrar til å finne løsninger. Vurderingen av hvorvidt man får gjort nytte for seg som folkevalgt, positivt korrelert med politisk uenighet og negativt korrelert med konfliktklima.



Figur 2.5 Opplevelse av å få gjort nytte for seg – blant folkevalgte med ulik oppfatning av politisk uenighet og samarbeidsklima. Uenighet i påstanden «Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg som folkevalgt» på en skala fra 1 (helt uenig) til 4 (helt enig). N = 1892. Tall hentet fra KS' lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018.

Som vi ser av figur 2.5, later det til at konflikt i betydningen uenighet og forskjeller gir politikerne mer makt og større handlingskapasitet, mens et dårlig samarbeidsklima kan føre til at politikerne roter bort gode løsninger, og til at administrasjonen må overta.

Konflikt og mobilisering

Både politisk uenighet og konfliktklima oppleves å påvirke politikerne evne til å mobilisere administrative ressurser for å gjennomføre ønskede løsninger. Der politikerne står samlet, oppleves det som lettere å få administrasjonen med på laget. Videre vil beslutninger som har bred støtte bak seg, vare lenger, og de blir ikke omgjort dersom

partisammensetningen i kommunestyret endres, slik denne danske politikeren sier (vår oversettelse):

Dette årets budsjett ble vedtatt helt enstemmig i byrådet ... Sånn overveiende er vi enige og snakker oss frem til enighet, men det er også fordi det er kommet en forståelse av at det er bedre å få en meget bred løsning, enn det er å få en smal løsning. Fordi en smal løsning holder kun til de andre overtar makten. (Kommunestyremedlem i dansk kommune)

Vi vet ikke om politisk uenighet påvirker evnen til å mobilisere ressurser utenfor kommuneorganisasjonen, for eksempel i lokalsamfunnet, men det er grunn til å tro at åpenlys krangling skaper mistillit til politikere og ikke virker motiverende på folks ønske om å bidra.

Hvordan klare å samarbeide til tross for stor politisk uenighet?

Oppsummert ser det ut til at de fleste politikere trives godt med – og ønsker – politisk uenighet, men at et hardt konfliktklima hindrer dem i å utøve politisk lederskap. Som nevnt kan imidlertid politikere oppleve ett og samme politiske klima veldig ulikt. I de kommunene der mange rapporterer om stor politisk enighet, og om at man er «enige om de store linjene», er det gjerne også enkeltpolitikere som opplever enigheten som en begrensende forventning; det er vanskelig å ta til motmæle når alle andre snakker høyt om hvor enige de er. Tilsynelatende konsensus kan skjule at noen er uenige, men ikke opplever at det er rom for å heve stemmen. Bred politisk enighet kan altså være reell, eller den kan være et resultat av at én dominerende aktør eller konstellasjon som oppleves vanskelig å si imot, har fått sin mening igjennom. Ofte vil noen oppfatte politisk enighet som omforent og harmonisk, mens andre brenner inne med innvendinger de ikke har fått uttrykt, eller som de føler ikke er blitt lyttet ordentlig til. På samme måte vil noen kunne oppleve måten man snakker med og til hverandre på – konfliktklimaet – som negativt, mens andre opplever det som positivt. Det noen beskriver som frisk debatt,

beskriver andre som krancling. Videre vil konfliktklima og uenighet ofte variere i løpet av en politisk prosess og også i løpet av en periode. For eksempel vil man kunne bevege seg fra uenighet til enighet etter diskusjon, eller et klima kan hardne til i løpet av en prosess.

Overordnet ser det likevel ut til at politikere trives best og opplever at de får gjort mest når det er tydelige forskjeller og uenighet, men når samarbeidsklimaet likevel er godt. Samarbeid til tross for meningsforskjeller ser ut til å være den foretrukne politiske handlingsmåten. Så hvordan får man det til? Hvordan unngår man at uenigheter utarter og fører til fiendskap og handlingslammelse? Og hvordan unngår man at noen sterke aktører får dominere politikkkutviklingen, slik at eventuelle kritiske stemmer stilner eller resignerer?

Ordførerrollen ser ut til å være et sted å begynne. I de mange intervjuene vi har gjort med politikere i ulike kommuner, er det ingen som ytrer ønske om at ordfører skal ta spesielt hensyn til sin egen politiske fraksjon, og mange ytrer ønske om at ordfører også skal inkludere opposisjonen i politikkkutviklingen. Når mange likevel opplever at det ikke skjer, kan det ha ulike årsaker. Det kan selvfølgelig handle om personkjemi, men det kan også skyldes politiske vurderinger og forpliktelse overfor velgerne. Ordførers parti har som regel stor oppslutning i befolkningen og er dermed forpliktet til å forsøke å gjennomføre sitt partis politikk. Det å skulle gjennomføre politikken man er gått til valg på, samtidig som man har ansvar for at alle inkluderes, og for at vedtak skal ha bred politisk støtte og samtidig får rådmannens velsignelse, krever gode lederskapsevner. Skal man få til samarbeid i et landskap av uenighet, er det viktig å inkludere alle, og inkludering tar tid. Samtidig er det den politisk ledelsen sitt ansvar å få ting til å skje. Hvordan man skal balansere inklusjon og effektivitet, prosess og evnen til å fatte beslutninger på rett tidspunkt, går det ikke an å gi noen oppskrift på, men gode ordførere behersker denne balansegangen. Ordførerrollen må utøves i et landskap fylt av spenninger, der praktiske løsninger og prinsipielle avveininger som ikke er forenelige, må forenes, og oppi det hele må det fattes beslutninger.

I kommuner med bred politisk enighet og godt samarbeidsklima har ordfører et lettere utgangspunkt enn i kommuner der konfliktene kanskje er tilspisset eller er blitt personlige. Et tiltak flere kommuner har hatt hell

med, er at man jobber med måten man snakker til hverandre på – at den er respektfull. Flere politikere trekker frem som positivt at ordfører tar ansvar for at folk snakker ordentlig til hverandre, som denne kommune-styrerepresentanten uttrykker:

[Ordføreren] er veldig ryddig når det gjelder hva som blir tolerert fra kommunestyrets talerstol. Han slår ned på ting tvert – karakteristikk eller at man sier ting om enkeltpersoner. Der ordførere tillater mer, blir det mye mer ufin språkbruk og personkarakteristikk, som gjør at det liksom blir litt utri-velig stemning. Du blir litt lei deg, og så blir du sint, og det kan bidra til at folk ikke tør å ta ordet. (Kommunestyremedlem i norsk kommune)

Videre går det an å designe den politiske prosessen på måter som gjør at forskjeller og uenighet blir tydelig og artikulert, samtidig som de ikke får dominere i alle faser. En måte å gjøre dette på er å dele den politiske prosessen i avgrensede sekvenser. Hvis man klarer å avgrense konflikten til selve valgsituasjonen eller til bestemte temaer, så kan man samarbeide om resten. I noen kommuner får de til dette. For eksempel finnes det i noen kommuner en forventning om at konflikter bare kan få spille seg ut i kommunestyresalen (der debattene kan være harde og til tider ufine), men når kommunestyremøtet er over, er alle privatpersoner igjen og opp-trer vennlig og respektfullt overfor hverandre.

En vanlig modell, særlig i mange danske kommuner, men også i en del norske, er at politikerne samarbeider godt på tvers av partier i komiteene de sitter i, mens de i kommunestyresalen tar på seg partipolitikerhatten og er uenige langs forutsigbare, ideologiske skillelinjer. På den måten får man en slags «frontstage» preget av forskjeller og uenighet, mens kompromissene smis på bakrommet og sikrer at politikk faktisk blir utviklet. En forutsetning for at politikerne skal «våge» å fravike partipolitiske skillelinjer, ser ut til å være at pressen ikke er til stede (se kapittel 4). I danske kommuner, hvor kravene til åpenhet er mindre, har man høstet gode erfaringer med å skille mellom diskusjoner i åpne og lukkede fora. Intervjuer vi har gjort med danske lokalpolitikere, gir eksempler på hvordan slike tiltak kan se ut. I Rebild kommune har man for eksempel vedtatt spilleregler for hvordan man som folkevalgt skal kommunisere i

kommunestyret (på hjemmebane) og ute i offentligheten (på bortebane). Partiforskjeller og konfliktlinjer kan gjerne dominere forhandlingene i kommunestyret, hvor også pressen er til stede, men når de folkevalgte er på utebane på vegne av kommunestyret, forventes lojalitet overfor de beslutningene som kommunestyret har truffet. Videre har de etablert spilleregler for lukkede møter hvor felles idéutvikling står i sentrum (øvingsbanen). Her skal partiforskjeller settes i parentes, og man skal i fellesskap utforske nye løsninger. Tilsvarende er man i kommuner med utstrakt innbyggerinvolvering ofte opptatt av at partipolitiske konflikter skal legges igjen utenfor de arenaene der innbyggerne inviteres inn, for ikke å skremme innbyggerne bort. Mange politikere ser på dette som en mulighet til å diskutere «partifritt» også med andre politikere, og de mener at god politikkutvikling skjer når innbyggerne er til stede, blant annet fordi politikerne «slipper å krangle».

Disse eksemplene viser at det er mulig å påvirke samarbeidsklimaet gjennom institusjonelle virkemidler. Når en konflikt står i fare for å komme ut av kontroll, og debatten blir ufin eller personorientert, kan man demme opp ved å regulere eller lage regler for det politiske spillet. Det kan imidlertid også være behov for å puste liv i lunkne konfliktlinjer. Når forskjellene mellom ulike partier undertrykkes eller blir utydelige, kan det være nødvendig å «puste på» konflikten for å skape mer dynamikk og innovasjon. Dette kan være en nyttig strategi særlig der kommunestyret er blitt for konsensusorientert, konfliktsky eller for lukket i sine posisjoner.

Diskusjonen av konfliktparadokset viser at for mye konflikt og konflikt på gale måter ikke er bra, men bra er heller ikke for mye enighet og enighet på gale måter. Passe mye konflikt kan skape den nødvendige politiske dynamikken som må til for å utforske ulike dagsordener og politiske løsninger. Politiske forskjeller speiler jo mangfoldet i samfunnet, og politikken har redskaper for å handle og prioritere i et landskap preget av ulike behov og ønsker. I norske og danske kommuner har man mange forskjellige institusjonelle ordninger for å kunne diskutere seg frem til enighet, og for å være kreative med hvordan man skal bruke de begrensede ressursene man har til rådighet, på en mest mulig hensiktsmessig måte. Partidemokratiet med sin konfliktorientering, ofte utspilt

i kommunestyresalen, og konsensusorienteringen i formannskap og komiteer åpner et spenningsfylt rom der nettopp dette er mulig. En forutsetning er imidlertid at politikerne er fleksible og pragmatiske og ikke knytter seg for sterkt til ett handlingsprinsipp. Man kan ikke alltid være partipolitiker – noen ganger må man strekke ut en hånd. Men man kan heller ikke alltid søke enighet. Noen ganger er ikke enighet mulig eller ønskelig av hensyn til velgerne, som faktisk har ulike ønsker og behov.

Referanser

- Aarsæther, N. & Bjørnå, H. (2016). «Enstemmig vedtatt» – et kritisk blikk på hva som ligger bak kommunenes enighet. *Fagbladet samfunn og økonomi*, (1), 30–43.
- Adams, J. & Merrill, S. (2009). Policy-seeking parties in a parliamentary democracy with proportional representation: A valence uncertainty model. *British Journal of Political Science*, 39(03), 539–558.
- Berg, R. & Kjær, U. (2007). *Lokalt politisk lederskab*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Habermas, J. (1984). *Borgerlig offentlighet*. Oslo: Gyldendal.
- Hovland, E. (1987). Grotid og glanstid. 1937–1920. I H. E. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim & R. Danielsen (Red.), *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lantto, J. (2005). *Konflikt eller samforstånd?* Stockholm: Akademityrck AB.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Martinussen, P. (2004). Majority rule in consensual democracies: Explaining political influence in Norwegian local councils, *Local Government Studies*, 30(3), 303–330. <https://doi.org/10.1080/0300393042000310417>
- Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. London: Verso.
- Næss, E. H. (1987). Det lokale selvstyrets røtter. Tiden fram til 1837. I H. E. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim & R. Danielsen (Red.), *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skare, A. (2000). Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk – Om partienes rolle i lokalpolitikken. I A. Offerdal & J. Aars (Red.), *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Skoog, L. (2018). *Political conflict. Dissent and antagonism among political parties in local government*. Doktoravhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Skoog, L. & Karlsson, D. (2015). Politiska konflikter och marknadsiering – utmaningar för politiska ledare? I N. Aarsæther og K. Mikalsen (Red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden* (s. 112–147). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skoog, L. & Karlsson, D. (2018). Causes of party conflicts in local politics. *Politics*, 38(2), 182–196.
- Svara, J. H. (2003). Effective mayoral leadership in council-manager cities: Reassessing the facilitative model. *National Civic Review*, 92(2), 157–172.
- Sørhaug, H. C. (1984). Totemisme på norsk – Betragtninger om den norske sosialdemokratismes vesen. I A. M. Klausen (Red.), *Den norske væremåten*. (s. 61–87). Trondheim: J. W. Cappelens Forlag.