

Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen?

av HENRY BÄCK

Den kommunala förvaltningspolitiken följer i ett historiskt perspektiv en pendelrörelse mellan koncentration och utspridning. I den här artikeln tecknas, som en bakgrund till den koncentrations- eller centraliseringsfas vi nu tycks gå in i, en skiss av denna pendels slag sedan förra sekelskiftet. Den aktuella centraliseringsfasens demokratikonsekvenser diskuteras. Särskilt uppmärksammas frågan om det inte är så, att centraliseringen aktualiserar behovet av den relativa maktdelning som representeras av ett parlamentariskt system.

Rösträttsreformen 1918 spred makten över kommunerna från den besuttna eliten till nya befolkningsgrupper. Arbarklassens inträde som nya makthavare i städer och landskommuner skapade den politiska basen för nya krav om offentlig service. Demokratiseringen av kommunerna skapade de nödvän-

diga konstitutionella förhållandena för välfärdsstaten. Däremot saknades ännu de ekonomiska förutsättningarna. Välfärdskommunen krävde en resursmobilisering, som bara kunde åstadkommas med hjälp av större enheter: Indelningsreformerna 1952–1974, varigenom en stark koncentrerad och centralisering av kommunväsendet åstadkoms, var på detta sätt en yttersta konsekvens av 20-talets demokratiseringsreforms makt-spridning.

Huruvida sammanslagningarna verkligen var nödvändiga för välfärdsstatsbygget kan diskuteras. Man kan invända att inget säger, att skalfördelar i olika slags välfärdsproduktion ska inträffa vid samma befolkningsstorlek (Sharpe 1996), att det finns länder (till exempel Finland) som har lyckats med samma välfärdsbygge som Sverige utan kommunsammanslagningar samt att

man med hjälp av en "beställar-utförarmodell" skulle kunna ha skilda befolkningsunderlag för den lokala demokratiska gemenskapen och produktionsorganisationen. Att man i Sverige ansett att befolkningsunderlaget för den kommun som svarar för skolväsendet borde vara åtminstone 15 000 invånare, medan man i England satt motsvarande befolkningsgräns vid 250 000 invånare, kan väl också få oss att fundera över det rimliga i idén om kommunsammanslagningar som en nödvändig förutsättning för välfärdsbygget. Icke desto mindre har *argumentationen* både i Sverige och i andra länder följt denna linje: Effektiv serviceproduktion kräver ett visst befolkningsunderlag. Om kommunerna är mindre än detta, måste de slås samman. Så har det argumenterats i Danmark, i Storbritannien, i Nederländerna och så vidare (jfr Lidström 1996, Larsen 1995 samt Norton 1994). Alldeles oavsett om det faktiskt var nödvändigt, så drev välfärdspolitiken fram indelningsreformerens centralisering.

Decentraliseringsvägen

Reaktionerna mot centraliseringspolitiken fick under 1980-talet sitt svar i decentraliseringsreformerna. Om centraliseringen hade satt effektivitetsvärdet i främsta rummet, så innebar *argumentationen* för decentralisering, främst till kommunalnämnder, att demokrativärdet återigen – liksom för 60 år sedan – lyftes fram. När berättelsen om erfarenheterna av kommunalnämnderna berättas brukar tre punkter framhållas:

- De förväntade demokratiska effekterna i form av ökat medborgerligt del-

tagande och engagemang uteblev. Det är detta som Rune Premfors och hans kolleger (1994) i sin utvärdering av försöksverksamhet med stadsdelsnämnder i Stockholm kallar det demokratiska "nollresultatet".

- Man kan se förändringar i politikerrollerna, som kan tolkas som positiva ur demokratisk synvinkel: Kommundelspolitikerna är på ett annat sätt än de gamla centrala facknämndspolitikerna lokalt förankrade. Den nya rollen som generalister gentemot en samtidigt organisatoriskt försvagad förvaltning stärker den politiska styrningen (jfr till exempel Westerståhl 1995).

- Kommunalnämnderna har varit ett framgångsrikt instrument i nedskärningspolitiken (Brorström och Jensen 1995). Orsakerna kan vara den bättre kunskapen om lokala förhållanden, som möjliggör mindre smärtsamma nedskärningar, centralpolitikernas nya möjlighet att ägna sig åt ansvarsflykt, nya samordningsmöjligheter mellan verksamhetssektorer samt incitamenten att vara "duktig" i en ny organisation (under sent 80-tal och 90-tal är man duktig om man skär ned).

Det exploderande intresset under 1990-talets första hälft för nyliberalt inspirerade marknadslösningar kan tolkas som ett ytterligare decentraliseringssteg. Kan makten spridas ut mer än till varje enskild medborgare i hennes roll som brukare eller kund på marknaden? Att det ibland krävs hårda nypor och centralisering för att genomföra valfrihetsrevolution kan väl ses som ett uttryck för samma resonemang som det bolsjevistiska rättfärdigandet av proletariats diktatur (jfr Self 1993).

Det vänder igen!

Men nu vänder det igen: När mina kolleger Björn Brorström och Björn Rombach (1996) för ett par år sedan skrev en provokativ skrift om den kommunala förändringsobenägenheten härskade en stark stämning av historiens slut. De grandiosa organisationsreformernas tid var förbi. Nu var det bara finputsningsarbete som återstod. Men hur skulle man veta att det hela egentligen var klart, och att det vi upplevde inte bara var den korta andhämtningspausen mellan två vågor? Jag tror att det var det senare: Under det korta ögonblick då vinden vänder, står det alldeles stilla. För att återigen använda mina kollegers produktion som tecken i tiden är det signifikativt att Östen Ohlsson tillsammans med Björn Rombach (1997) i fjol publicerade en ny provokativ skrift under rubriken "Res pyramiderna!"

Den nya organisationsmodell, som nu allt snabbare vinner anslutning i kommunerna består av ett beslutande "revitaliserat" fullmäktige och en exekutiv kommunstyrelse. Både facknämnder och kommundelsnämnder har fått fara all världens väg. Det enda som blir kvar är en eller två särskilda nämnder för myndighetsutövning och den av lagen föreskrivna valnämnden. Däremot kompletteras båda nivåerna med utskott eller beredningar vanligen indelade med om inte verksamhetssektorer, så någon annan turnering av policyområden, som indelningsgrund.

Först var Surahammar som redan 1990 bestämde sig för att avskaffa samtliga facknämnder och ersätta dem med utskott i en förstorad kommunstyrelse (kommunstyrelsen utgör med ledamöter och suppleanter ett ungefär lika stort organ som fullmäktige). Kommunstyrelsen var uttalat exekutiv: Över hela

härligheten tronade kommunalrådet som ytterst ansvarig för verkställigheten. Avsektoriseringen var ett centralt drag i Surahammar-reformen. Med avsmak talade man om de gamla sektorerna som "sorkhål" i vilka politiker och chefer grävde ned sig. Fullmäktige kompletterades med de omskrivna, men väl i verkligheten inte särskilt framgångsrika, bemäktigegrupperna (se till exempel Levi och Lundin 1994). Bemäktige var något helt nytt, och inte riktigt att jämföra med beredningsutskott. När Sura-modellens arkitekt (eller "kommunfilosofen" som man säger på orten) Lars Lundin (1989) beskriver rollen är det snarare partiorganisationernas funktion som länk till medborgarna och "lyssnarposter" man kommer att tänka på. Alldeles befängd är väl inte den tanken. Partiväsendets förfall i det nutida Sverige är en vida spridd bild (jfr Bäck 1995), och att partiväsendet skulle ha särskilda svårigheter att leva upp till förväntningarna i en kommun som alltid dominerats av ett enda parti, och där oppositionen alltid varit särskilt tandlös och långt från varje strimma av hopp att någonsin få bli majoritet, är väl inte så egendomligt.

Sedan kom Stenungsund. Efter en uppsplitande ekonomisk kris beslöt fullmäktige hösten 1996 att likt Surahammar skrota hela facknämndsapparaten och koncentrera organisationen till fullmäktige och styrelse. Styrelsen kompletteras med "storsektorvisa" utskott och liksom i Surahammar kompletteras fullmäktige med beredningar. Stenungsunds fullmäktigeberedningar är dels ganska traditionellt sektorsvisa, men dels, som Surahammars bemäktige-grupper, "problemorienterade". Det finns till exempel en beredning för "Vision" och en annan för "Säkerhet". En viktig princip i Stenungsunds bered-

ningsorganisation är den av managementläran färgade idén om beredningarna som "projekt". Organisationen är inte permanent, och kan komma att ändras om den problembild kommunen möter ändras. Hur detta på sikt utfaller går inte att säga idag. Man kan gissa, att problem kan uppstå genom att man tillämpar managementprinciper på en i grunden politisk organisation, där det utöver, och ibland istället för, det deliberativa gemensamma problemlösandet pågår ett annat spel: en politisk kamp mellan olika intressen och mellan svårförenliga ideologiska riktningar, en kamp, som är beroende av fasta spelregler. Om de problem som uppstår när managementidéer tillämpas i politiska organisationer kan man till exempel läsa hos Rombach (1991) eller Stewart (1993).

Efter Surahammar och Stenungsund är det, liksom vid tidigare förändringsvågor, som om dammluckorna öppnats. I pressen läser vi om hur Upplands Väsby som svar på en akut kommunfinansiell kris vintern 1997 införde "ekonomiskt undantagstillstånd": De tre ekonomiskt tyngsta facknämnderna skrotades och ersattes med nya utskott i en utökad kommunstyrelse (Kommunaktuellt 1996). Svedala överväger en kommunal "revolution" (SSR-tidningen 1997): Hur den efterrevolutionära regimen i Svedala ska se ut vet man inte riktigt, men klart är att facknämnderna ryker all världens väg. Det riktigt radikala greppet är väl att man till och med kunde tänka sig att försöka få dispens att också lägga ned kommunstyrelsen. Kommunaktuellt 20/1997 rapporterar att Nordanstig överväger att lägga ned alla facknämnder, att bilda utskott eller beredningsgrupper i fullmäktige och att överlåta allt verksamhetsansvar till kommunstyrelsen. I nummer 35 kommer Härryda och Aneby och redan i

nästa veckas nummer av Kommunaktuellt Mullsjö. Liksom i de andra förändringsvågorna under de senaste 15 åren kommer det alldeles säkert fler. Det är uppenbart att pendeln nu har slagit om. Liksom under 40-talet när indelningsreformen planerades är dagens lösen centralisering, och nu liksom då är det effektiviserings- och ekonomiseringsbehov som är det viktigaste motivet.

Centraliseringens demokratikonsekvenser

Indelningsreformerna fick demokratikonsekvenser. Om man ska försöka sig på en sammanfattning av de båda statsvetenskapliga kommunforskningsprogram som genomfördes under 20-årsperioden från mitten av 60-talet, så är det att den lokala demokratin definitivt bytte karaktär: Från ett formellt representativt och partipolitiserat system men med starka inslag av informell direkt demokrati gick vi till ett helt partipolitiserat representativt system, där rollåtskillnaden mellan väljare och valda blivit tydlig och uppenbar (jfr Strömberg och Westerståhl 1983).

Naturligtvis får också den nya centraliseringsvågen demokratikonsekvenser. Det här anmälts oro över det minskande antalet förtroendevalda. Kontaktytorna – politikerna som lyssnarposter (jfr Larsen och Offerdal 1992) – minskar. Representationen för olika grupper minskar och därmed möjligheterna att tillföra beslutsprocessen information om olika gruppers levnadsvillkor, men framförallt möjligheterna för skilda intressen att göra sig gällande. Risken finns och är uppenbar, att detta i första hand går ut över de grupper som

redan är underordnade och underprivilegierade (jfr Bäck 1993). Samtidigt kan det tänkas, att det uppstår från demokratiteorins utgångspunkter positiva följder för politikernas makt över verkställigheten. Dessa kan vara alldeles analoga med vad man ansett sig kunna observera i kommunalnämnderna. Vad är en kommunstyrelse annat än en enda stor kommunalnämnd?

Här ska vi blåsa liv i en annan diskussion: den sekelgamla diskussionen om hur de konstitutionella förhållandena mellan den lagstiftande (i kommunerna väl närmast den beslutande) och den verkställande makten ska anordnas. Den nya modellen där förtroendemannaorganisationen inskränks till att bestå av fullmäktige och styrelse har där den genomförts i praktiken haft makt-delningens separation mellan beslutande och verkställande makt som uppenbar förebild. I Surahammar-modellen var det uttalat att kommunstyrelsen skulle ha det direkta verksamhetsansvaret: "... det är kommunstyrelsen som ska se till att kommunfullmäktiges beslut blir genomförda" (Lundin 1989). "Kommunfullmäktige är kommunens riksdag och kommunstyrelsen dess regering" (Surahammars kommun 1989). Liknande formuleringar återkommer i Stenungsund: "Kommunstyrelsen ansvarar för att fullmäktiges uppdrag genomföres och ansvarar för att förvaltningens verkställighet följer de beslut som är tagna" (Stenungsunds kommun 1996).

Man vänder sig samtidigt emot kommunstyrelsens roll som beredande organ i beslutsprocessen. Så här säger kommunalrådet i Svedala i intervjun i SSR-tidningen: "Den verkliga makten bör ligga i fullmäktige ... Tanken är att de politiska utskotten [i fullmäktige] ska

bereda ärendena" (SSR-tidningen 1997). I Stenungsund tonas det lagstadgade beredningstvånget ned: "Styrelsen är även remissinstans för fullmäktiges beredningar och svarar för laglighetsprövning och finansiering av de ärenden som föreläggs fullmäktige".

Att ordna relationen mellan beslutande och verkställande makt

Den nya tydliga rollfördelningen mellan ett beslutande fullmäktige och en verkställande kommunstyrelse aktualiserar den klassiska konstitutionella frågan om förhållandet mellan den beslutande och den verkställande makten.

I analyser av författningssystem kan man urskilja åtminstone tre sätt att organisera relationen mellan de beslutande och verkställande organen (jfr Loewenstein 1965): *I makt-delningssystem* är de båda slagen av organ tydligt åtskilda. De har olika uppgifter. De utses oberoende av varandra. De kan kontrollera och balansera varandra. I läroböckerna framhålls doktrinen i USA och dess delstater som det mest framträdande exemplet. Makt-delningssystemets motpol har på engelska kallats *government by assembly*: Här finns inget oberoende mellan det beslutande och det verkställande organet. Det verkställande organet (regeringen) är direkt valt av det beslutande organet (parlamentet). I den mån som det finns ett partisystem i parlamentet, kommer det att avspeglas i regeringens sammansättning. System av mer eller mindre permanent samlingsregering i flerpartisystem som i Schweiz eller system med "stora koalitioner", som det österrikiska *proporz*-systemet skulle

kunna föras hit. Det är så här, som frivilliga organisationers stadgar eller för den delen också Sovjetunionens författning, beskriver relationen mellan "parlament" (kongress, stämma, högsta Sovjet) och "regering" (styrelse, högsta Sovjets presidium).

Parlamentarismen kan beskrivas som en mellanposition mellan dessa båda extremer. Det råder inte som i makt-delningssystemet oberoende mellan de båda slagen av organ, men det är inte heller så, att regeringen är vald av parlamentet. I klassisk parlamentarisk doktrin räcker det att regeringen är tolererad av parlamentet. Parlamentarismens urbild är det brittiska systemet, som vanligen resulterar i att det parti som kan mönstra en majoritet i parlamentet ensam får bilda regering. I parlamentarisk praxis har det sedermera fram-

kommit en rad olika slag av regeringskonstellationer, som alla har det gemensamt, att de "tolereras" av parlamentet: minoritetsregeringar med mer eller mindre stabila stödpartier, majoritets- och minoritetskoalitioner, vågmästarregeringar med mycket smalt eget parlamentariskt underlag och så vidare. I ytterligare en mellanposition – nu mellan den rena parlamentarismen och det rena makt-delningssystemet – återfinns *halv-presidentiella* system (Duverger 1980), som kan företrädas av den franska femte republiken eller det finska systemet. En i separata val vald president med förhållandevis långtgående maktbefogenheter samexisterar med ett parlament och en i detta parlamentariskt förankrad regering.

Figur 1 Olika system av förhållandet mellan parlament och exekutiv

Makt-delning	Halv-presidentiellt	Parlamentarism	Kvasiparlamentarism	Konventsstyre (Assembly govt)
USA	Frankrike	Sverige Oslo	Svenska kommuner	"Den gamla småkommunen"

I jämförelse med makt-delningssystemet har parlamentarismen motiverats med någon variant av folksuveränitetsprincipen. Detta har förstås framförallt gällt då kungadömen avlösts av mer eller mindre demokratiska representationsystem. Då folket i val har uttalat att man vill se en viss politik förd, måste det också bli ett genomslag i exekutiven. Till parlamentarismens fördelar i relation till

samregerandesystem har framförallt räknats den tydliga rollfördelningen. För att väljarna på valdagen ska kunna utkräva ansvar för den förda politiken, måste de veta vem eller vilka det är som har ansvaret för denna. Den som inte suttit i regeringen kan inte heller göras ansvarig för regeringens politik. Allra enklast blir det förstås om systemet är en renodlad majoritetsparlamentarism.

Vi kan alltså konstatera, att idén om parlamentarism bygger på att det finns ett partisystem, som har en signifikant roll i den politiska processen. Vidare bygger idén på att det går att göra en distinktion mellan beslutande och verkställande funktioner och, kanske allra viktigast, att det finns klart definierade roller för majoritet, opposition och väljare.

Svenska kommuner har tidigare brukat beskrivas som "assembly governments"-system med permanent samlingsregering. Denna beskrivning bygger på två förutsättningar. Den första förutsättningen är, att analogin mellan fullmäktige-kommunstyrelse och riksdag-regering är rimlig. Den andra förutsättningen är det proportionella valsystem som i praktiken tillämpas i fullmäktiges val av styrelse. Man kan möjligen ha invändningar mot det första antagandet: Om kommunstyrelsens roll skulle beskrivas i termer av motsvarigheter i den centrala statsmakten, skulle vi beskriva den med hjälp av uppgifter som fullgörs såväl i regeringen som i riksdagens utskott och i centrala myndigheters styrelser. Denna "rollsammansblandning" har också faktiskt i diskussionen om kommunal parlamentarism anförts som argument mot ett mer renodlat majoritetsstyre, eftersom minoriteten skulle komma att utestängas även från icke-exekutiva funktioner. De nya organisationsstrukturerna med ett beslutande fullmäktige och en verkställande kommunstyrelse syftar till att bryta rollsammansblandningen och tydliggöra rollfördelningen. Skulle man lyckas i detta syfte blir med andra ord analogin med riksdag och regering rimligare.

Hans G Andersson (1973) inventerade argumenten för och emot: Parla-

mentarism i kommunerna skulle medföra livligare debatt. Ansvar för den förda politiken skulle bli tydligare fördelat, partierna skulle stimuleras att föra ut sina skilda meningar till offentligheten och väljarna skulle få klara politiska alternativ att ta ställning till.

Då frågan beskrevs i ett betänkande från utredningen om den kommunala demokratin (SOU 1972:32) påpekades ett antal oklarheter: Ska möjlighet till misstroendevotum finnas? Hur ska "regeringskriser" lösas? Hur kan en opposition verka i kommuner med ett mycket stabilt majoritetsläge? De tunga invändningarna tycktes dock ha en mer ideologisk karaktär. Andersson beskriver dessa ståndpunkter:

"Schematiskt kan man tala om en samförståndsmodell och en konfliktmodell för kommunalpolitiken ... kompromissen [är] det idealiska sättet att lösa politiska motsättningar ... Politiska strider bör undvikas då de skärper motsättningarna och skymmer det som man har gemensamt... de kommunala frågorna [har] väsentligen ... en praktisk, "opolitisk" karaktär. De löses bäst i samförstånd efter en saklig diskussion, där olika synpunkter fått göra sig gällande."

Några lagändringar som möjliggjorde en renodlad kommunal parlamentarism genomfördes aldrig. Däremot spred sig bruket att, inom ramen för gällande bestämmelser om proportionella val, göra vad som kommit att kallas "majoritetsmarkeringar". Definitivt vanligast har varit ett system, där samtliga nämndordförande och (förste) vice ordförande hämtats från majoritetspartiet eller en majoritetsgruppering av partier. Därmed har också med automatik följt uppdrag som heltidsengagerad förtroendevald (kommunalråd och motsvarande). För att inte alltför mycket försvåra

oppositionens arbetsvillkor, har systemet brukat kompletteras med andre vice ordförandeposter och heltidsengagerade oppositionsråd vikta för minoriteten.

En modell med denna huvudsakliga innebörd slog igenom på bred front under 1970-talet i kommunerna. I en undersökning från SCB från år 1968 redovisades att i 12 procent av kommunerna med en (mandataritmetisk) borgerlig majoritet var *mer än hälften* av alla nämndordförande socialdemokrater. Motsvarande andel (det vill säga majoriteten av ordförandena var borgerliga) för kommuner med "socialistisk" majoritet var något lägre – sju procent. Den genomsnittliga andelen socialdemokratiska nämndordförande i "borgerliga" kommuner var 28 procent och den genomsnittliga andelen borgerliga ordförande i "socialistiska" kommuner var 20 procent.

I kommunaldemokratiska forskningsgruppens material om 25 kommuner år 1980 var den genomsnittliga andelen socialdemokratiska ordförande i de borgerliga kommunerna en procent, och i de socialistiska kommunerna stod inte en enda borgerlig ordförande att finna (Wallin med flera 1981).

Forskningsgruppen bad ett urval fullmäktigeledamöter att ange vilka för- och nackdelar man såg med det rådande majoritetssystemet. Det dominerande argumentet bland anhängarna var det kanske något oreflekterade svaret att "det var mest demokratiskt att majoriteten styr". Vidare framhölls att majoritetsstyret skulle medföra att väljarna fick klarare alternativ, att partiskillnader markeras och att partierna skulle bli mer angelägna att "föra ut sin politik". Dominansen för det mer oreflekterade svaret kan tolkas som att majoritetssystemet

snabbt institutionaliserats, och kommit att uppfattas som självklart. I övrigt svarade respondenterna just i sådana termer som kunde förväntas av anhängare till det representativa systemet.

Motståndarna – som var i minoritet, men ändå förhållandevis många (36 procent) – pekade i första hand på att minoriteten kom att utestängas från inflytande och insyn. Även detta argument kan väl i huvudsak antas vila på samma slags demokratisyn som anhängarna ger uttryck för. Ett ganska vanligt argument var också att majoritetsstyret onödigtvis skapade bråk och konflikter. Detta argument ligger nog närmare ett avståndstagande från den representativa partidemokratin till förmån för en hållning som idag kunde kallas starkdemokratisk (jfr Premfors med flera 1994) eller kommittär.

I en enkät med drygt 150 personer som under perioden 1971–1995 haft uppdrag i Stockholms läns landsting, som under perioden infört det kvasiparlamentariska majoritetsstyret, framkommer liknande ståndpunkter. De flesta tillfrågade (71 procent) var positiva till majoritetsstyret och "... den i särklass vanligaste motiveringen [var] att majoritetsstyret ger klar(are) politisk ansvarsfördelning ..." Ökad handlingskraft anfördes som motiv av endast ett fåtal svarande. Motståndarna anförde en lång rad olikartade argument: Man bör sträva efter beslut som inte bara en majoritet kan ställa upp bakom, det blir ingen kontinuitet i beslutsfattandet med täta majoritetsskiften, det blir dyrbart att förhandla samman majoritetskoalitioner och det finns risk för onyanserad debatt, opportunism och överbudspolitik (Fritz 1997).

Mot idén om parlamentarism i kommunerna har tidigare kunnat invändas

att analogin mellan fullmäktige-kommunstyrelse å ena sidan och riksdagsregering å andra sidan är falsk. De nya reformerna av förtroendemannaorganisationen i kommunerna syftar till att renodla rollerna så, att analogin blir mer giltig. Samtidigt försvinner apparaten av facknämnder, vilket får till konsekvens att de ordförandegrupper eller -beredningar, som i många kommuner med begränsat majoritetsstyre fungerat som en slags parlamentarisk kvasi-regering, också försvinner. Kvar blir ett proportionellt sammansatt verkställande utskott till fullmäktige. Det man i så fall har åstadkommit med hjälp av den konstitutionella ingenjörskonsten är en återgång till *assembly government* med dess brister i tydlighet och oklarhet om vem som har och inte har ansvaret. Paradoxalt nog skulle reformer som syftar till en ökad tydlighet i ansvarsförhållandena (en rörelse åt vänster i figur 1) ha lett till sin motsats (en rörelse åt höger i figur 1).

Kommunal parlamentarism i Norge

I vårt västra grannland kan vi istället hämta erfarenheter av kommunkonstitutionella reformer, som ökar det parlamentariska inslaget. I Oslo kommun genomfördes under 1970-talet den så kallade "kommunalrådsreformen" som innebar att sju av *bystyret* (stadsfullmäktige) proportionellt valda kommunalråd skulle vara ledare för var sitt *avdelningsutvalg*. Kommunalråden bildade *finansutvalget*, som avsågs fylla funktionen som koordinerande organ. Den allmänna uppfattningen var att detta sys-

tem fungerade dåligt, och att bristen på samlad styrning av kommunen var det grundläggande problemet.

Mot denna bakgrund ansökte bystyret 1985 hos kommunaldepartementet om att få införa ett parlamentariskt styrsystem. Staten godkände framställningen och i februari 1986 beslöt bystyret om den nya ordningen. De deklarerade målen var många: ökat inflytande för de folkvalda, klarare politiska ansvarsförhållanden, ökat inflytande för de anställda, stärkt helhetssyn, decentralisering och delegering samt bättre service till allmänheten. Forskare vid det norska kommunalforskningsinstitutet (NIBR) som efter ett par år utvärderade reformen konstaterade, att målen kunde komma i konflikt med varandra, och att de till en del kunde ses som ett resultat av en politisk kompromiss. Icke desto mindre ansåg de, att tyngdpunkten i reformen låg på mål med anknytning till värdena samordning, beslutsförmåga och handlingskraft (Baldersheim och Strand 1988).

Under åren 1988–1991 tillämpade också Hedmarks fylke ett slags parlamentarisk styrningsmodell. Den viktigaste skillnaden gentemot Oslo-modellen var, att det inte var möjligt för fullmäktige att genomföra en misstroendeomröstning gentemot fylkesregeringen.

Den nya kommunallag som gäller i Norge från och med 1993 gör det möjligt för kommunerna att välja mellan den traditionella *formannskapsmodellen*, som i mycket liknar svenska kommuners styrningsmodell, och den parlamentariska modellen. Endast Oslo tillämpar den parlamentariska modellen, medan övriga kommuner och fylkeskommuner har den traditionella samregerande modellen. I de flesta större kommuner tillämpas inom ramen för denna ett sys-

tem med begränsat majoritetsstyre, som visar stora likheter med det svenska systemet.

Inom Oslos parlamentariska modell tillsätts stadsregeringen (*byrådet*) genom majoritetsval av fullmäktige. Medlemmarna av byrådet ansvarar för olika verksamhetssektorer, men har inte någon instruktionsrätt gentemot förvaltningarna (*etaterna*). Denna tillkommer endast byrådet som kollektivt organ. Oslo-modellen innebär alltså, i och med att det inte finns några facknämnder vid sidan av byrådet, att den sektorsvisa kopplingen mellan politiker och förvaltning brutits. Oppositionen har förstås ingen del i byrådet. Däremot håller sig bystyret, likt ett nationellt parlament, med beredande utskott (*bystyrekomitéeer*) där också oppositionen har säte. Bystyret kan genom misstroendeomröstning avsätta byrådet, och byrådet kan ställa kabinetsfråga i bystyret. Oslo-modellen har därmed alla de egenskaper som ett fullständigt parlamentariskt system på nationell nivå brukar ha. Det enda som egentligen saknas är en rätt att upplösa bystyret och utlysa nyval. Det bör kanske påpekas, att upplösningensinstitutet i Norge saknas jämväl på den nationella nivån.

Bukve (1996) ser kommunparlamentarismen som ett uttryck för idén om majoritetsstyre (versus konsensusstyre), som förväntats medföra politisk stabilitet, starkt ledarskap och väldefinierade ansvarsförhållanden. För konsensusdemokratin å andra sidan talar en bättre legitimitet genom rättvis representation och responsivitet. Bukve citerar den holländske statsvetaren Arend Lijphart (1984) som också till konsensusdemokratin fördelar räknar dess förmåga att förhindra systemsammanbrott i ett samhälle med starka motsättningar, dock till

priset av konservatism och trögrörlighet. När det gäller majoritetsdemokratis påstått bättre handlingskraft menar Lijphart (1994) efter en jämförelse mellan länder att den inte går att belägga empiriskt.

Erfarenheterna av kommunparlamentarismen i Norge kan sammanfattas: Det har, som avsetts, blivit tydligare ansvarsförhållanden och politikernas ställning gentemot administrationen har stärkts. Det kan dock diskuteras, om inte brottet i det sektorsvisa beroendet mellan politiker och förvaltning haft stor betydelse i detta avseende, och det är väl inte säkert att detta är en nödvändig del av kommunparlamentarismen. Maktförhållandena inom förtroendemannakollektivet har också förändrats. Särskilt i inledningsskedet uppfattade man både i Oslo och i Hedmark, att fullmäktiges roll minskade i förhållande till regeringens roll. Detta gällde förstås särskilt oppositionens fullmäktigeledamöter. Under senare år tycks fullmäktige återigen ha fått en ökad betydelse. Detta kan givetvis i sin tur sammanhånga med de oklara majoritetsförhållandena i Oslos bystyre.

Kommunalvalet 1995 gav en borgerlig – men inte regeringsfälig – bystyremajoritet. Det visade sig omöjligt att åstadkomma en regeringskoalition mellan Höyre och Framskrittspartiet, framförallt på grund av det senare partiets fientliga inställning till invandrar- och flyktingpolitiken. Arbeiderpartiet kom att bilda en minoritetsregering medan Framskrittspartiet ständigt sökte utnyttja sin vågmästarposition till att fälla byrådet. I januari 1997 kröntes denna taktik med framgång och byrådet avgick för att ersättas av en ny minoritetsregering med bara Höyre. Det anses dock att möjligheterna att komma över-

ens med Fremskrittpartiet ökat, sedan en Høyre-ledamot av bystyret med pakistanskt ursprung avgått.

När det gäller de centrala målen om tydliga ansvarsförhållanden, stärkt politikerinflytande, helhetssyn och handlingsförmåga tycks det som om Oslos kommunparlamentariska reform varit ganska framgångsrik. Däremot råder det ganska stor enighet om att policykonsekvenserna uteblivit. Fevolden, Hagen och Sörensen (1994) konstaterar, att budgetunderskottet i Oslo i den parlamentariska modellens inledningskede ökade på grund av konkurrens mellan byrådet och oppositionen om att öka serviceutbudet. Under senare år har å andra sidan den finansiella åtstramningen prioriterats. Ett av målen med Oslo-modellen var också att förbättra serviceutbudet till allmänheten. Inga bedömare tycker sig kunna konstatera några sådana konsekvenser. Bukve (1996) konstaterar:

"... the commune is not an hierarchical organisation that is closely linked from the politicians on the top to the street-level bureaucrats who are responsible for service production. The organisational web is more loosely knitted, making effects of top level changes on service delivery difficult to predict."

En annan effekt som synes ha uteblivit är motståndarnas föreställning att parlamentarismen skulle leda till en ökad konfliktnivå (jfr idéerna om konsensusdemokratins förmåga att hålla samman samhället). I anslutning till utvärderingen av Oslo-parlamentarismen undersökte Dag Öyvind Lotsberg (1988) olika indikatorer på konfliktnivån i den kommunala beslutsprocessen. Några tecken på en ökad konfliktnivå framkom därvid inte.

Hur skulle man kunna göra?

Den senaste modetrenden i hur den politiska organisationen i kommunerna ska ordnas föreskriver inrättandet av en enhetlig *exekutivmakt*. Facknämnderna läggs ned och ersätts av en ny sorts kommunstyrelse med verkställande ansvar för all kommunal verksamhet. Beslutsfattandet inklusive beredningen av beslut koncentreras till fullmäktige, som man hoppas därigenom ska vitaliseras och återta den makt, som man tror att fullmäktige en gång i en svunnen tid haft. Den förenklade liknelsen mellan fullmäktige-kommunstyrelse och riksdag-regering vinner genom dessa åtgärder i realism. Därigenom aktualiseras frågan om hur relationerna mellan beslutande och verkställande organ kan anordnas, och vilka för- och nackdelar olika sådana anordningar kan ha.

Ett viktigt motiv för reformerna synes vara att ge en mer central roll för fullmäktige som organ för debatt och överläggningar. Detta åstadkommes genom att man söker avgränsa bort verkställighetsfrågorna till styrelsen, men föra tyngdpunkten i beredningsarbetet den andra vägen till fullmäktige. Parlamentarismens eller kanske till och med maktdelningslärans tydliga åtskillnad har varit uppenbara inspirationskällor. Vad reformatörerna tycks ha glömt bort är den komplikation som de proportionella valen innebär. I den parlamentariska modellen befolkas exekutiven bara av majoritetskoalitionen eller någon annan konstellation av partier som tolereras av parlamentet. Parlamentet blir oppositionens enda forum, och därmed uppfylls en viktig förutsättning för att det ska bli en mer livaktig debatt i parlamentet. Av vilket skäl

skulle oppositionen bli mer intresserad av att föra en debatt i fullmäktige om man, liksom tidigare, har en proportionell representation i exekutiven, fastän denna är organiserad i en enda styrelse istället för i en styrelse och något tiotal nämnder?

Partisystemet bildar i kommunerna en organisationsstruktur som går på tvärs mot strukturen i olika formella organ, och inom partigrupperna samordnas agerandet i olika slags organ. Partisystemet är det kitt, som binder samman ett till synes fragmenterat system. Partisystemets sammanbindande funktion i olika politiska system är ett sedan länge välkänt förhållande. I amerikanska storstäder, med sin fragmenterade kommunala organisation, finns det beskrivet hur partiorganisationerna, trots ett i andra avseenden svagt partisystem, kunnat få olika fristående kommuner och specialkommuner att samverka. I den traditionella amerikanska partiapparaten har det viktigaste smörjmedlet varit det regerande partiets utnämningssmakt (Banfield 1965). I totalitära system, som till exempel i Sovjetunionen, var det möjligt att genomföra en strikt centralstyrning av ett enligt konstitutionens bokstav federalt och pluralistiskt system genom att det för varje organ i statsmakten fanns ett parallellt partiorgan.

Svenska kommuner utmärks formellt av en långtgående funktionell decentralisering. Vare sig vi talar om de gamla sektoriella facknämnderna eller de territoriella och tvärsektoriella stadsdelsnämnderna, så gäller att de formellt enligt kommunallagen är likställda med kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen är inte hierarkiskt överordnad nämnderna. De enda formella anordningar, som särskiljer styrelsen från nämnderna är

beredningstvånget och den centrala rollen i budgetarbetet. Danska kommuners ökonomiudvalg och brittiska kommuners *policy and resources committees* har samma, minst lika svaga, formella ställning. Trots detta slits inte svenska, danska eller brittiska kommuner sönder av sektorsstrider. Förklaringen är partisystemet: Alla partier representeras i alla styrelser och nämnder, och partiernas interna organisation är mer hierarkisk än den pluralistiskt fragmenterade kommunala organisationen.

Partisystemet kan alltså innebära överraskningar. Ett till synes pluralistiskt system kan fungera som ett totalitärt system. Ett till synes fragmenterat system kan bringas till ett enhetligt handlande. Det är inte heller orimligt att föreställa sig att partisystemet kan leda till att den nya kommunorganisationen, som syftar till mer debatt och tydligare ansvarsfördelning, kan få motsatta konsekvenser. Lösningen borde vara, att ta hänsyn till partisystemets existens och skapa en struktur som ger *partierna* olika roller. Ett sådant system är parlamentarismen. Åt regeringen (kommunstyrelsen) överlåts då rollen att ansvara för ledning och verkställighet. Åt oppositionen överlåts rollen att i parlamentet (fullmäktige) göra alternativen tydliga i plenardebatter och i utskotts eller beredningars beredning av beslutsärenden.

Ett sådant parlamentariskt system kan inom ramen för gällande lagstiftning om proportionella val i fullmäktige endast åstadkommas på två sätt: Antingen genom frivilliga överenskommelser mellan partierna, eller genom att regeringen lämnar dispens från tvånget att tillämpa ett proportionellt valsätt. Regeringen har inte visat någon entusiasm för att medge några sådana dispen-

ser, liksom den inom parentes sagt under senare år inte visat någon större entusiasm för några förslag om institutionella förändringar med syfte att stärka den lokala demokratin. Att bygga ett system, som påverkar maktförhållandena mellan kommunledning och opposition på frivilliga överenskommelser mellan partierna, verkar vanskligt. Politik kräver fasta spelregler. Om kommunerna ska få möjlighet att tillämpa parlamentarismen och tillsätta kollektiva politiska exekutiver, måste med andra ord lagen om proportionella val av kommunstyrelse ändras.

Slutord

Den kommunala förvaltningspolitiken är på väg in i en ny centraliseringsfas. Nämndorganisationen stöps om i kommunerna: Facknämnder läggs ned, och i många fall avskaffas organisationen av frivilliga nämnder helt. Kvar blir bara en exekutiv kommunstyrelse, med uppgiften att verkställa de beslut som fattats av ett fullmäktige. Idén att fullmäk-

tige ska få en ny och vitaliserad roll är vida spridd. Det finns en nostalgisk föreställning om att fullmäktige en gång haft en sådan vital roll, och att den nya koncentrerade politiska organisationen är ett led i återupprättandet av denna roll. Fullmäktige kompletteras ofta med beredningar eller utskott, vilket gör att analogin med den nationella parlamentarismens riksdag med utskott och regering blir tydlig. En central tes i denna artikel är, att sådana här förändringar av den formella politiska strukturen måste ta hänsyn till den parallella politiska struktur, som partiväsendet utgör. Om man inte gör det kan resultaten av förändringarna i den formella strukturen få överraskande konsekvenser. Om vi i kommunerna vill efterlikna den nationella politiken med ett diskuterande, debatterande och beslutande parlament och en exekutiv regering, måste vi ge partierna samma roller som de har i den nationella politiken. Exekutiven – kommunstyrelsen – måste tillsättas av den parlamentariska gruppering, som tolereras av fullmäktigemajoriteten och oppositionen måste befrias från ansvaret att verkställa fullmäktiges beslut.

Referenser

Andersson, Hans G., 1973

"Kommunalideologin". I Gunnar Wallin, Hans G. Andersson och Nils Andréén (red.), "Kommunerna i förvandling". Stockholm: Almqvist & Wiksell

Baldersheim, Harald och Torodd Strand, 1988

"'Byregjering' i Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt". Oslo: NIBR

Banfield, Edward C., 1965

"Political Influence: A New Theory of Urban Politics". New York: The Free Press

Brorström, Björn och Christian Jensen, 1995

"Decentralisering och ekonomi". I Sten Jönsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl (red.) "Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg". Stockholm: SNS förlag

Brorström, Björn och Björn Rombach, 1996

"Kommunal förändringsobenägenhet". Göteborg: Förvaltningshögskolans rapportserie nr 1

Bukve, Oddbjörn, 1996

"Consensus, Majority Rule and Managerialism in Local Government: Norwegian Experiences and Prospects". Local Government Studies Nr 1

Bäck, Henry, 1993

"Hur många och hurudana? Om organisationsförändringar, politikerantal och representativitet i kommunerna". Stockholm: Institutet för kommunal ekonomi

Bäck, Henry, 1995

"Partikrisen, den nya politiken och den nya högern". Statsvetenskaplig tidskrift nr 1

Duverger, Maurice, 1980

"A New Political System Model: Semi-Presidential Government". European Journal of Political Research Nr 2

Fevolden, Trond, Terje P. Hagen och Rune Sörensen, 1994

"Kommunal organisering. Styring, effektivitet og demokrati". Oslo: Tano

Fritz, Sven, 1997

"Politiker i storlandstinget ser tillbaka. Redovisning av enkät med politiker i Stockholms läns landsting 1971-95". Stockholm: Stockholms läns landsting

Kommunaktuellt 1996 nr 37 och 1997 nr 20, 35 och 36

Larsen, Helge O., 1995

"Demokrati og kommuneindeling". I Terje Hansen och Audun Offerdal (red.), "Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere". Festskrift til Francesco Kjellberg. Oslo: Tano

- Larsen, Helge O. och Audun Offerdal, 1992
"Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken". Oslo: Kommuneforlaget
- Levi, Erland och Lars Lundin, 1994
"Självstyrelse och demokrati. En valperiod med kommunbemäktige". Surahammars kommun
- Lidström, Anders, 1996
"Kommunsystem i Europa". Stockholm: Publica
- Lijphart, Arend, 1984
"Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries". New Haven: Yale University Press
- Lijphart, Arend, 1994
"Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering". European Journal of Political Research nr 1
- Loewenstein, Karl, 1965
"Political Power & the Governmental Process". Chicago: Phoenix Books
- Lotsberg, Dag Öyvind, 1988
"Parlamentarisme i lokalpolitikken. En studie av det nye styringssystemet i Oslo Kommune". Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
- Lundin, Lars, 1989
"Tankar om en ny förtroendemannaroll". Surahammars kommun
- Norton, Alan, 1994
"International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies". Aldershot: Edward Elgar
- Ohlsson, Östen och Björn Rombach, 1997
"Res pyramiderna". Göteborg: Förvaltningshögskolans rapportserie nr 7
- Premfors, Rune, Jonas Sandqvist och Marika Sanne, 1994
"Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm". Stockholm: Carlssons
- Rombach, Björn, 1991
"Det går inte att styra med mål!". Lund: Studentlitteratur
- Self, Peter, 1993
"Government by the Market? The Politics of Public Choice". London: Macmillan
- Sharpe, Laurence James, 1996
"The Modernization of Local Government in the Modern Democratic State". I Peter Bogason (red.) "New Modes of Local Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia". Commack: Nova

SOU 1972:32

"Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre"

SSR-tidningen nr 13, 1997

"Revolution i Svedala"

Stenungsunds kommun, 1996

"Den politiska organiseringen i Stenungsunds kommun fr o m första januari 1997".
KF 1996-12-18

Stewart, John, 1993

"Supporting the Councillor in Local Government. Some Ways Forward". Luton:
LGMB

Strömberg, Lars och Jörgen Westerståhl, 1983

"De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska
forskningsgruppens undersökningar". Stockholm: Publica

Surahammars kommun, 1989

"Förnyelse/förändring av kommunens organisation"

Westerståhl, Jörgen, 1995

"Rollen som stadsdelspolitiker". I Sten Jönsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen
Westerståhl (red.) "Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg". Stockholm: SNS
förlag