

## Varför införs inte kommunal parlamentarism?

### Introduktion<sup>1</sup>

I Norge har det gjorts långtgående försök med kommunal parlamentarism. Det permanenta samlingsregerandet på kommunal nivå har i dessa försök ersatts av ett system där fullmäktiges majoritet utser den lokala "regeringen". Henry Bäck (1998a: 40-41) har korrekt konstaterat att den svenska regeringen "inte visat någon entusiasm för att medge några sådana dispenser". Syftet med denna uppsats är att kartlägga argument och erfarenheter i både Norge och Sverige samt att problematisera varför inte en sådan styrelseform prövas i Sverige.<sup>2</sup> Vilka är motkrafterna? Vilka institutioner och aktörer skulle kunna tänkas vara mot en sådan reform?

Varför är avsaknaden av reformförsök på detta område anmärkningsvärd? Ett skäl är att det i modern statsvetenskaplig litteratur genomgående hävdas att integration, transnationalisering och globalisering medför att det svenska folkstyret är utsatt för ett starkt omvandlingstryck (se t.ex. Gidlund J. 1993, Goldman 1994, Jerneck 1994a, Jerneck 1994b, Johansson 1997).<sup>3</sup> Men ett starkt omvandlingstryck behöver i sig inte leda till kommunal parlamentarism. Vad finns det för skäl att tro att det samhälleliga omvandlingstrycket skulle kunna leda till kommunal parlamentarism snarare än någon annan institutionell reform som beslutande kommunala folkomröstningar, skilda valdagar eller nya kommundelsnämnder?<sup>4</sup> Svaret är att det inte finns något absolut nödvändigt eller enkelt samband mellan parlamentarism och det rådande omvandlingstrycket. Det finns dock ett både intressant och möjligt samband mellan den nya tiden och förändringar i det lokala styret i riktning mot nya kommunala styrelseformer. Den berömde nationalekonomen Joseph Schumpeters idéer om demokrati har med tidsandans individualism och marknadsliberala tankesätt åter blivit aktuella (Gidlund, J 1993: 200-203).

Enligt Schumpeter är den representativa demokratins realistiska kärna att medborgarna fritt

Statsvetenskaplig Tidskrift 1999, årg 102 nr 2

ska kunna välja mellan konkurrerande eliter som de ska kunna till- och avsätta från de ledande politiska maktpositionerna. Denna demokrati-modell utgör en kontrast till den rådande kommunala styrelseordningen och dess samlingsstyre. Med i bilden finns också den utveckling från en kollektivistisk till en mer individorienterad medborgarroll och samhällssyn som Maktutredningen identifierade (SOU 1990:44: 402-403). Kanske är det så att den nuvarande styrelseordningen har brister i ett skede där den kollektiva demokratisynen och den svenska folkrörelsemodellen utmanas? Andra välkända exempel på förändrade relationer inom det moderna folkstyret är en ökad misstro mot politiker, att väljarna alltmer röstar efter åsikt snarare än klass, att andelen väljare som identifierar sig med ett visst parti minskar och att allt fler bestämmer sig allt senare för vilket parti de ska rösta på (Gilljam – Holmberg 1995). Om förändringar hos väljarkåren antas leda till krav på ökade möjligheter för väljarna att utkräva ansvar och uppfatta politiska alternativ bör formerna för det kommunala styret påverkas. Ökad konkurrens mellan partierna kommer i så fall att utsätta den nuvarande kommunala styrelseformen för påfrestningar (Gidlund – Hallin 1996: 29-31, Olsson – Montin 1996: 15, Strandberg 1996: 25-26, Jensen – Leijon 1996: 44). Inte minst borde detta märkas i större städer och kommuner där förändringstrycket anses vara starkast och en direkt dialog mellan väljare och valda är svårare att upprätthålla (Gidlund, G 1993). Lägg till detta att den senaste trenden inom svenska kommuner är att man upphäver de hittillsvarande skarpa gränserna mellan olika facknämnder och politikområden. Dessa ersätts alltmer av en eller ett fåtal styrelser med övergripande ansvar. Det framstår då som vanskligt att både majoriteten och oppositionen ska sitta med i dessa styrelser istället för att man klargör vilka som styr och vilka som är i opposition (Bäck 1998a). Det finns således en god grund för att problematisera och belysa den nuvarande formen av kommunalt samlingsstyre genom att diskutera en alternativ styrelseform i termer av kommunal parlamentarism. En sådan reform skulle ligga i samklang med det omvandlingstryck som råder.

I nästa avsnitt introducerar jag mitt analytiska perspektiv (nyinstitutionalismen). Efter detta introducerar jag debatten om kommunal parlamentarism. I det påföljande avsnittet redovisar jag argument för och emot ett sådant styre. Där efter redovisar jag de norska försöken. De norska kommunerna har mycket gemensamt med de svenska (se t.ex. Lidström 1996) och de norska försöken är därför av stort intresse för den svenska debatten.<sup>5</sup> I uppsatsens avslutande del diskuterar jag förutsättningarna för kommunal parlamentarism i dagens Sverige.

### Nyinstitutionalism

Mitt fokus på motkrafter är inspirerad av den idétradition som kan gå under samlingsnamnet "nyinstitutionalism". Bakom detta begrepp döljer sig en nu väletablerad tendens inom den samhällsvetenskapliga disciplinerna att återupptäckta betydelsen av institutioner. Med stöd av kända förgrundsfigurer som March och Olsen (1984) hävdar man att politikens organisation påverkar dess innehåll. Inom statsvetenskapen kan detta ses som en reaktion mot de studier av opinioner, kulturer, och individers beteende som i sin tur var 1960- och 1970-talens frigörelse från en disciplin dominerad av studiet av formella konstitutioner och förvaltningsregler.<sup>6</sup> Idag finns nyinstitutionalismen i många former och skolbildningar. Gemensamt för dessa är att institutioner ses som mindre lätttröliga än andra samhällsföreteelser. Klara och tydliga brott mellan nya och gamla institutioner tenderar att komma främst när samhällsordningen hotas och/eller några aktörer har ett starkt intresse av detta. För övrigt ser förändring gradvis och under motstånd.<sup>7</sup> En anledning är att institutioner hänger intimt samman med samhälleliga och politiska normer om vad som är accepterat beteende eller inte. Tröghet kan också bero på att förslag till förändringar innebär att vissa grupper eller individer ser sina positioner och intressen hotade. Över tid länkas dessutom institutionella lösningar samman med samhälleliga normer och beteenden och därmed påverkas framtida institutionella val (Bergman 1995: 10-13, Putnam 1993: 7-12).

Inom nyinstitutionalismen finns en rad olika definitioner av centrala begrepp som aktörer och institutioner. Denna diskussion kan leda väldigt långt mot politisk filosofi och begreppsanalys. För denna uppsats väljer jag istället att utgå från en enkel utpekande definition. Med "institutioner" menar jag de formellt organiserade politiska organen på statlig och kommunal nivå och de skrivna regler som styr deras verksamhet. Dessa antas i sin tur påverka beteendet hos de aktörer som representerar dessa organ eller har att följa de skrivna reglerna. En aktör är antingen en individ eller en grupp av individer.

### Kommunal parlamentarism

I Sverige har debatten om kommunal parlamentarism främst rört frågan om vi bör reformera det traditionella samlingsstyret, dvs den styrelseform där även de partier som befinner sig i "opposition" sitter med vid bordet när kommunala styrelser och nämnder bereder och fattar beslut. Som ett alternativ inspirerat av parlamentarismen på nationell nivå har ibland framförts förslag om en styrelseform grundad på majoritetsstyre. I denna styrelseform skulle den folkvalda församlingens majoritet tillsätta och avsätta kommunens "regering" som i sin tur skulle utöva makten å den politiska majoritetens räkning.

Samlingsstyre och majoritetsstyre kan i denna diskussion sägas utgöra två olika modeller för det representativa styret på lokal nivå. I praktiken har dock det mesta av debatten handlat om huruvida man utifrån en punkt som ligger väldigt nära ett renodlat proportionellt styre bör röra sig något i riktning mot ökat majoritetsstyre.

I de flesta svenska kommuner är majoritetsläget inte oklart och det går att identifiera vilka partier som styr och vilka som är i opposition. Efter valet 1991 var det bara i 26 av landets dåvarande 286 kommuner (9 procent) som majoritetsläget betecknades som oklart (Kommunal uppslagsbok 1992: 280-299). Agne Gustafsson påpekar i sin lärobok att samlingsstyre med någon form av majoritetsmarkeringar idag förekommer i de flesta svenska kommuner och landsting. Vanligast är att majoriteten tillsätter

alla ordförandeposter i kommunstyrelsen och i övriga nämnder. Minoriteten tillsätter då förste eller andre vice ordförandeposterna. På liknande sätt besätter majoriteten de flesta hel- och deltidansställda kommun- och landstingsråd medan oppositionen har något eller några oppositionsråd (Gustafsson 1996: 224-225). Men steget från samlingsstyre med majoritetsinslag till ett mer renodlat majoritetsstyre verkar vara långt.

I diskussionen om majoritetsstyre och parlamentarism brukar det sägas att det främst är i de största kommunerna som majoritetsstyre bör vara ett reellt alternativ till samlingsstyre. Låt oss därför börja med att kort titta närmare på Stockholms kommun där debatten handlat om det oklara majoritetsläge som präglade mandatperioden 1991-1994 och formerna för samlingsstyret.

I bred enighet tog man 1994 i Stockholms kommun beslut om att övergå från ett renodlat proportionellt system till ett samlingsstyre med majoritetsinslag. Tidigare hade politikerna i Borgarrådsberedningen, vilken består av de politiskt tillsatta cheferna över kommunens olika verksamhetsgrenar (s k rotlar), tillsatts proportionellt efter partiernas storlek i fullmäktige för hela valperioden. Detta hade inneburit att majoriteten i fullmäktige och kommunstyrelsen kunde besluta något som ett borgarråd var politisk motståndare till men ändå måste genomföra. Efter valet 1994 gick man över till en ordning som innebär att den politiska majoriteten i fullmäktige tillsätter alla borgarråd som har ansvar för någon rotel (8 stycken). Dessutom tillsätter majoriteten alla ordförandeposter i styrelser och nämnder. Efter valet utgjorde Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet majoriteten. Oppositionen fick fyra stycken oppositionsborgarråd som inte har direkt ansvar för någon rotel. I styrelser och nämnder kan de ha en post som vice ordförande (Gustafsson 1996: 209, Kommunstyrelsens utlåtande 1994:147, Protokoll fört vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 5 september 1994). Denna majoritetskoalition höll samman i tre år.

Man kan notera att när principbeslutet om en förändrad institutionell lösning togs 1993 var det ett moderat borgarråd (Cederschiöld) som

var föredragande i fullmäktige. Han hänvisade bl.a. till att hans parti numera förespråkar kommunalt majoritetsstyre (Protokoll fört vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 8 mars 1993). Intervjuer gjorda med ledande företrädare för oppositionspartierna ett år efter valet visar att dessa upplevde att ändringen medförde att skiljelinjerna i politiken klargjordes och att debatterna i fullmäktige blev något livligare. Samtidigt är man emellertid osäker om i vilken grad detta har nått fram till väljarna (Arthursson intervju, Björklund intervju, Fare intervju). Enligt en studie av Henry Bäck (1998b) bestod dessa intryck också två år efter att reformen genomförts. Majoriteten av de folkvalda upplevde att de politiska alternativen hade blivit tydligare och att majoritetens möjligheter att genomföra sitt program hade ökat.

Detta exempel visar samtidigt på en viktig distinktion som ofta försvinner i debatten. Den svenska debatten om majoritetsstyre, samlingsstyre och kommunal parlamentarism handlar egentligen om två saker, dels att det i vissa kommuner finns ett oklart majoritetsläge, dels att oppositionen sitter med och fattar beslut i kommunala nämnder och styrelser. De två företeelserna hänger samman, men att majoritetsläget klargörs behöver inte innebära att samlingsstyret ersatts av ett majoritetsstyre. Dessa termer bör därför hållas isär.

I fortsättningen förbehåller jag termen *kommunal parlamentarism* för det fall där fullmäktige genom majoritetsbeslut tillsätter ledamöterna i styrelser och nämnder. De fall där dessa platser tillsätts utifrån en proportionalitetsprincip betecknar jag som *samlingsstyre*. Mellan dessa båda renodlade former finns det i Sverige en rad olika system för *samlingsstyre med majoritetsinslag*, t.ex. att den politiska majoriteten besätter alla ordförandeposter i nämnder och styrelser. Alla dessa mellanformer kännetecknas dock av att grunden för tillsättningen av platser i huvudsak är att de fördelas proportionellt mellan partierna.<sup>8</sup>

### Debatten om kommunal parlamentarism

Frågan om kommunal parlamentarism har varit återkommande i statens offentliga utredningar. En utredning publicerad i samband med grundlagsreformerna i början på 1970-talet bär titeln *Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?* (SOU 1972:32).<sup>9</sup> I detta betänkande framhålls att majoritetsval till kommunala nämnder och styrelser var regel i början av seklet. I samband med 1909 års rösträttsreform infördes proportionella val till landsting och statsfullmäktige, 1913 infördes samma system för val till kommunfullmäktige och för val till landstingens förvaltningsutskott och städernas drätselkammare. 1918 beslöts om proportionella val till kommunalnämnd, kyrkoråd och skolråd. De proportionella valen motiverades med att de minoriteten redan vid ärendenas beredning skulle ha insyn och kunna bidra till en allsidig och till grundlig behandling av frågorna. Dessutom skulle detta ge en möjlighet att jämka samman stridande viljor. I samband med 1953 års kommunallag infördes proportionella val även för fakultativa kommunala organ. Det ansågs vara rättvist och rimligt att de i fullmäktige företrädde åsiktsriktningarna medverkade vid beredning och genomförande av kommunala beslut (SOU 1972:32: 13-14). 1955 ändrades de rent tekniska beräkningsgrunderna men principen om proportionella val till kommunala organ ifrågasattes inte (Kungl. Maj:ts proposition nr 81 1955).

I betänkandet nämns vidare att 1966 togs ett krav på kommunal parlamentarism upp i riksdagen. Socialdemokratiska riksdagsledamöter motionerade mot permanenta "samlingsregeringar" på kommunal nivå. En av motionärerna var den blivande statsministern Ingvar Carlsson (Gustafsson 1996: 223). Man menade att den kommunala sektors expansion hade ändrat förutsättningarna för samlingsstyret. Motionärerna ansåg att det nu behövdes en öppnare debatt och klara alternativ i kommunalpolitiken. I motionen förordades ett system där kommunens styrelse och landstingens förvaltningsutskott valdes genom majoritetsval. Oppositionens behov av insyn kunde tillgodoses genom proportionella val till övriga kommunala organ. Konstitu-

tionsutskottets socialdemokratiska majoritet förordade en förutsättningslös prövning av frågan. De borgerliga partierna reserverade sig och framhöll värdet av det krav på samarbete som de proportionella valen medfört (SOU 1972:32: 16-17).

Utredningen om den kommunala demokratin (SOU 1972:32, SOU 1975:41) landade till slut på att avvisa den kommunala parlamentarismen. Dels uttalade man sig mot att tvinga kommunerna till en viss modell för styrelseformen, dels mot att tvinga de folkvalda församlingarna till att arbeta via utskott, något som man ansåg skulle bli följderna av en sådan reform. Framförallt ville man dock värna om oppositionens möjlighet till insyn. Inte minst menade man att detta var nödvändigt eftersom många kommuner hade en mycket stabil politisk majoritet och minoriteten även på lång tid hade mycket små möjligheter att erövra den politiska majoriteten. Utredningen konstaterade att det inom ramen för samlingsstyret fanns utrymme för olika former av majoritetsmarkeringar och med detta avstod man från att lägga några ändringsförslag. Man menade dock samtidigt att frågan var av stor vikt och skulle följas noggrant, inte minst om det visade sig att väljarnas rörlighet ökade (SOU 1975:41: 167-176).

Förtroendeuppdragsutredningen (SOU 1989:108) följde upp frågan. I en expertrapport publicerad som bilaga föreslog statsvetaren Janerik Gidlund ett system som skulle kunna tillämpas i de större kommunerna (t.ex. minst 20 000 invånare). I rapporten konstaterar Gidlund (SOU 1989:108: 145-157) att debatten om majoritetsstyre i kommunerna avstannat efter det att utredningen om kommunal demokrati publicerat sitt betänkande.<sup>10</sup>

Gidlund menar att ett system med renodlad kommunal parlamentarism inte skulle passa på kommunal nivå där flertalet politiker är fritidspolitiker och antalet heltidspolitiker är begränsat. Det finns dock enligt honom dock minst fyra starka skäl att åter överväga ett starkt ökat inslag av majoritetsmarkeringar. Ett skäl är att den vidgade kommunal självstyrelsen ger utrymme för starkare politisk styrning på lokal nivå. Ett annat är att majoritetsstyre kopplat till målstyrning skulle kunna vara ett bra komplement till pro-

portionellt utsedda kommundelsnämnder med ansvar för god insyn i den kommunala förvaltningen. Ett tredje argument är att de politiska skiljelinjerna och den politiska konkurrensen ökat. Inte minst finns det numera i flertalet kommuner en konkurrensutsatt politisk majoritet och antalet kommuner med mycket stabil majoritet minskar. Det fjärde argumentet är att den lokal mediasituationen förändrats. I och med att när- och lokalradion tillkommit har partierna numera en bättre möjlighet att nå ut med sitt budskap är tidigare då en enda tidning ofta dominerade det lokala mediautbudet. För att minska farhågorna för att ett sådant system skulle kunna införas mot minoritetens vilja föreslår han att det bör ställas krav på att en kvalificerad majoritet måste stå bakom ett majoritetsstyre. Utredningen i sin helhet ansåg att man bidragit till att stimulera debatt men avstod från att lämna något förslag på området (SOU 1989:108: 129).

I Lokaldemokratikommittén hänvisade man till en expertrapport av Jan Johansson som publicerades i en bilaga (SOU 1993:90: 549-559). Här redovisas de positiva argumenten om att ett sådant system skulle bidra till att informera medborgarna om de politiska skiljelinjerna och bidra till en kritisk granskning av de kommunala politikerna. Johansson menar också att ett majoritetsstyre skulle öka konkurrensen mellan partierna och därmed ge partierna ett incitament till förändring och förbättring. Som negativa konsekvenser nämns den möjliga försämringen till insyn för oppositionen, inte minst i kommuner med mycket stabila majoriteter (SOU 1993:90: 551-559). Också denna utredning avstod från att ta ställning i sakfrågan (SOU 1993:90: 437).<sup>11</sup>

Idag förefaller det inte finnas någon reell opinion för kommunal parlamentarism. Detta intryck förstärks om man frågar ledande partiföreträdare på lokal nivå. Inom ramen för docent Gullan Gidlunds forskningsprojekt *Kommunal demokrati genom politisk konkurrens* genomfördes nittio intervjuer med partiernas val- och gruppleddare i sex utvalda kommuner i samband med valet 1994. I kommunurvalet ingår Umeå, Lidingö, Jönköping, Nässjö, Örnsköldsvik och Alvesta. Urvalskriterier har varit grad av modernisering och den grad av röstsplittning som förekommer i kommunerna. Oavsett kommuntyp är

synen på majoritetsstyre hos ledande lokala partiföreträdare i det närmaste entydig. Nästan alla svarar med en stor grad av skepticism på följande fråga:

Den kommunala styrelseordningen bygger på ett konsensustänkande, ett samlingsregerande (med möjligheter till majoritetsmarkeringar) i kommunstyrelsen. Ett alternativ är att låta "majoriteten" bilda "regering" – dvs låta majoriteten tillsätta alla ledamöter i kommunstyrelsen och utveckla ett utskottssystem i fullmäktige. Ett argument för detta alternativ skulle vara att väljarna kan se politiska alternativ och utkräva ansvar. Skulle majoritetsstyre, enligt din åsikt, vara ett realistiskt alternativ i din kommun?

Svaret på frågan är i de allra flesta fall nej. Det finns dock en viss variation. Av de 90 svarande finns det någon enstaka som svarar Ja eller Ja, kanske. Sammantaget menar strax under en femtedel att majoritetsstyre kan vara ett intressant alternativ, men bara någon enstaka förspråkar detta alternativ. Som positiva inslag i ett sådant system lyfter de fram sådant som att detta skulle vitalisera debatten i fullmäktige och att det är viktigt att väljarna kan se var majoriteten ligger och vilka som bär det egentliga ansvaret för beslutens innehåll. Några nämner att de tror att detta skulle kunna öka väljarnas intresse för kommunpolitik.

Övriga partiföreträdare är uttalat negativa till tanken på ett utpräglat majoritetsstyre. Vanligast är att man nämner att detta inte skulle vara bra för den kommunala demokratin och/eller att det skulle motverka den breda enighet och samsyn som nu präglar det politiska arbetet. Detta nämns av ungefär en tredjedel av alla intervjuade. Nästan lika ofta betonas en näraliggande synpunkt, nämligen de problem som ett majoritetssystem skulle skapa för oppositionspartiernas möjlighet till insyn och att det skulle onödigt försvåra för de små partierna att hävda sig. Argument som att oppositions- och småpartier också besitter kompetens och bidrar med erfarenheter och bra idéer är vanliga. Mindre vanliga men dock förekommande argument är att ett byte av system skulle medföra att det blev kostsamt med alla utskott som skulle behöva skapas,

att fullmäktiges sammanträden skulle ta längre tid och att det skulle gynna småpartierna i vågmästarställning.

I Norge har man däremot prövat olika former av kommunal parlamentarism. Vi kan därför ha en del att lära av vårt västra grannland om konsekvenserna av en sådan reform.

### Norsk kommunal parlamentarism

Norge har 435 kommuner och 18 fylkeskommuner. Ett utmärkande drag hos folkstyret på kommunal nivå är att man har varit mycket angelägen om att också de partier som utgör kommunens "opposition" ska ha inflytande och insyn i den kommunala verksamheten. Begrepp som samarbete och konsensus har varit honnörsord (Bukve 1996). I mitten av 1980-talet inleddes dock försök med "frikommuner" som gavs möjlighet att pröva nya former av kommunal organisation. Ett väsentligt motiv var behovet av att försöka bryta de kostnadsökningar som präglade den kommunala sektorn och som ansågs ha sina rötter bl.a. i att den politiska ledningen var svag medan olika sektorsintressen dominerade den kommunala verksamheten (Baldersheim 1992, Bukve 1996). Ett annat men relaterat motiv var att staten då övergick från detaljstyrning till att ge ram- (eller block-) anslag som kommunerna själva hade att fördela (Bukve 1996: 156-157). Efter ett beslut i Stortinget 1986 fick kommuner och fylkeskommuner rätt att ansöka om dispens från statliga regler som styrte den kommunala verksamheten. När försöksverksamheten startade omfattade den 20 kommuner och fyra fylkeskommuner. Ett av fem prioriterade områden var kommunal styrning och organisering (Bukve—Hagen 1991: 9).

I en övergripande analys av den norska försöksverksamheten hävdar Bukve och Hagen (1991: 10-11, se också Bukve 1991: 31) att försöken att modernisera den offentliga sektorn på lokal och regional nivå huvudsak präglades av två idéströmningar, dels av analogier med "management" (koncernstyrning) och privat företagsamheten i allmänhet, dels av krav på förändringar av styrelseformen i riktning mot brukar-medverkan och klarare markeringar av politiska

majoriteter. Fevolden et al. (1994: 154) påpekar också att antalet förtroendevalda har minskat och att de kommunala politikerna alltmer ägnat sig åt ram- och målstyrning i en decentraliserad organisation. I Norge fanns det alltså en koppling i tid mellan mera "management" och försöken med kommunal parlamentarism. I viss mån är dessa idéströmningar samma andas barn vad gäller betoningen på klar roll- och ansvarsfördelning. Försöken med olika management-modeller är dock inte med nödvändighet kopplade till den demokratiska styrelseformen. Det visar sig också att norska samhällsvetare är mer kritiska till de företagsekonomiskt präglade experimenten än till försöken med lokala regeringar (se t.ex. Bukve 1996: 166, Nylehn 1996).

Innan jag går in mer i detalj på de norska försöken kan det vara på sin plats att översätta några centrala termer. Det som på norska betecknas som kommunstyre (bystyre i Oslo) är den folkvalda församlingen (kommunfullmäktige). Det som betecknas kommunrådet (byrådet i Oslo) motsvaras i Sverige närmast av kommunstyrelsen. I försöksverksamheten utkristalliserade sig två huvudmodeller rörande folkstyrets former—den traditionella förmansksmodellerna och en parlamentarisk modell (Hagen 1991: 15). Förmansksmodellerna motsvarar det som vi i Sverige brukar beteckna som samlingsstyre, dvs oppositionen är delaktig och ofta medansvarig för de kommunala besluten och oppositionspartierna har stor insyn i den kommunala verksamheten. Den parlamentariska modellen innebär att man på kommunal nivå tillämpar vissa av de parlamentariska principer som finns på nationell nivå.

Förmansksmodellerna är knuten till idéer om lekmannastyre och att många aktiva politiker ska finnas med i nämnder och styrelser på en rad olika nivåer. Samarbetslösningar och konsensus är ett ideal. Ledamöterna i valda organ utses genom proportionella val. Enligt Harald Baldersheim (1992: 20) förutsätts att de proportionella valen till exekutiva organ ska bidra till att skapa konsensus, samarbete och måttfullhet. I Norge är denna modell starkt förknippad med en särställning för kommunens högste tjänsteman (rådmannen). Det är rådmannens traditionella roll att utreda och förbereda beslut, föreslå åtgär-

der och att ansvara för att besluten genomförs. Dessa rådmän är inte beroende av politiska växlingar, utan är fast anställda tjänstemän. Inom denna modell har de politiska organens roll i stor utsträckning varit reaktiv snarare än aktiv (Baldersheim 1992). Detta har ibland gett upphov till tal om rådmansvälde (Fevolden et al. 1994: 161).<sup>12</sup>

Den parlamentariska modellen innebär att den folkvalda församlingen utser en "regering" (kommunråd) som sedan är ansvarigt inför denna församling. Detta råd styr administrationen och har förslagsrätt. Den centrala idén är koncentration av makt och ansvar. Förslagen från rådet går till den folkvalda församlingen där de diskuteras i utskott och debatteras i plenum. Modellen antas skapa klara skiljelinjer mellan partierna och bidra till att lyfta fram partiskiljaktigheter i lokalpolitiken. Maktbalansen är tänkt att bibehållas genom möjligheten att majoriteterna skiftar över tid. Låt oss kort titta närmare på försöken med parlamentarism i Hedmark och i Oslo.

#### Hedmark

Med undantag för Oslo var försöksverksamheten i fylkeskommunen Hedmark förmodligen den mest långtgående i Norden. Försöket pågick valperioden 1988 – 1991 (Bukve 1996: 157-159). Reformen innebar inte en renodlad parlamentarism utan man kombinerade inslag av både förmanskaps- och majoritetsstyre (Bukve – Hagen 1991: 9). I Hedmark ersattes fylkesrådmannen av ett fylkesråd (Hagen 1991: 17-19). Rådet bestod av tre personer som i egenskap av kollegium hade ett överordnat ansvar för kommunens verksamhet, både förvaltning och politisk ledning. De tre ledamöterna utsågs genom val av fylkestinget. Rådet hade ett eget sekretariat och styrde förvaltningen genom direktiv till de högsta tjänstemännen i kommunen. Oppositionspartierna, som stod utanför rådet, hade rätt till arvodering av politiker. Høyre var 1990 det största oppositionspartiet och hade då en heltidsarvoderad förtroendevald. Även övriga oppositionspartierna hade i mindre omfattning arvoderade förtroendevalda.

De två viktigaste undantagen från en renodlad parlamentarisk modell var de följande:

1. Rådets medlemmar måste väljas ur fylkestinget (den folkvalda församlingen). På nationell nivå finns inga sådana begränsningar.

2. Fylkestinget hade inte rätt att avsätta rådet genom en misstroendeförklaring. Rådet valdes för hela valperioden på fyra år.

I Hedmark yttrade sig rådet skriftligt över skriftliga förslag från tjänstemännen och bägge dokumenten följdes med vissa undantag åt i den vidare beredningen av ärendena. På så sätt fick också oppositionen tillgång till tjänstemannaförslagen. Ett viktigt undantag var att man i årsbudgeten inte skilde ut tjänstemannaförslaget från rådets yttrande (Hagen 1991: 19).

Vilka var då konsekvenserna av försöksverksamheten i Hedmark? I en utvärdering drar Hagen (1991) slutsatser på två områden: oppositionens inflytande och kommunens finanser. I det första fallet visar det sig att oppositionen i Hedmark upplevde sig ha något mindre inflytande än oppositionen i de två andra fylken som studerades. Denna skillnad var dock mindre än den skillnad som i allmänhet fanns mellan styrande partier och oppositionspartier. Med andra ord, politikerna i de styrande partierna ansåg sig ha mer att säga till om än politikerna i oppositionspartierna. Vad gäller kommunens finanser menar Hagen att ett viktigt argument för införandet av parlamentariska inslag i styret var att en klarare ansvarsfördelning skulle bidra till en stramare syn på budgetarbetet. I fallet Hedmark kom dock förväntningarna på skam. Kommunens ekonomiska utveckling var snarare sämre än motsvarande utveckling i de fylkeskommuner man jämförde med.

#### Oslo

När Oslo införde en styrelseform som inspirerats av det nationella parlamentariska systemet hade förmansksmodellen varit allena rådande i norska kommuner allt sedan 1837 (Bukve – Hagen 1991: 9, Lund 1995). Parlamentarismen i Oslo var formellt inte en del av frikommunförsöket utan möjliggjordes genom en särskild reglering. Försöket i Oslo inleddes före frikommunförsöket. Likartade motiv låg dock bakom

reformerna. Försöket i Oslo hade sina rötter i att man hade identifierat två centrala problem med den rådande styrelseformen: brist på samordning av kommunal verksamhet och de folkvaldas brist på inflytande. Den första reformen genomfördes 1972 då proportionellt valda heltidspolitiker med tillhörande styrelser (avdelningsutvalg) tillsattes inom kommunens administrativa avdelningar. Dessa styrelser roll var att följa och långsiktigt planlägga den kommunala verksamheten snarare än att styra den. De hade således ingen bestämmanderätt över avdelningens tjänstemän (Baldersheim – Strand 1988: 12-16).

I Oslo sammanföll i mitten på 1980-talet kraven på en fortsatt reformering av styrelseformen med ett stort budgetunderskott. Enligt kritikerna hade samlingsstyret bidragit till att det var oklart vem som var ansvarig för detta underskott. Den rådande styrelseformen ansågs bidra till suddiga gränser för ansvar och kontroll (Baldersheim – Strand 1988: 14-16, Baldersheim 1992: 27).

När parlamentarismen infördes 1986 var tre övergripande förhoppningar att reformen skulle (1) förstärka den politiska kontrollen över administrationen, (2) tydliggöra ansvarsfördelningen mellan partierna och (3) bidra till en helhetssyn på de kommunala frågorna (Baldersheim 1992: 21). Dessa argument är vanliga bland förespråkarna för den parlamentariska modellen. Man menar att ansvarsförhållanden skulle tydliggöras och debatten blir livligare. Modellen anses kunna bidra till en helhetssyn hos politikerna och därmed också till att kontrollen över den kommunala ekonomin blir bättre. Samtidigt förväntar man sig att styrelseformen ska vitalisera debatten och öka intresset för kommunala frågor (Baldersheim – Strand 1988: 27-28, 37-41, Fevolden et al. 1994: 172).

När försöket i Oslo påbörjades fick byrådet sju medlemmar som valdes av den folkvalda församlingen. En viktig skillnad från försöket i Hedmark är att rådet kan avsättas under en pågående valperiod (Fevolden 1994: 174). I likhet med parlamentarismen på riksplanet fick det direktvalda bystyret ett system med utskott som behandlar de förslag som kommer från rådet innan beslut fattas i styret. På fyra väsentliga punkter skilde sig dock parlamentarismen i Oslo kommun också från parlamentarismen i Stor-

tinget. En sådan punkt rör hur "regeringen" tillsätts. Byrådet röstas fram av bystyret medan den nationella regeringen formellt utnämns av monarken. För att byrådet ska bli valt krävs att mer än hälften av de röstande enas om förslaget (Hagen 1991: 18, Bukve 1996: 59). På nationell nivå finns det, precis som i Sverige, inget formellt krav på att en viss andel av den folkvalda församlingen ska rösta för den nya regeringen (Bergman 1995: 40-45).

Från början var en annan skillnad att det bara var rådet som en enhet som gav instruktioner till den kommunala förvaltningen medan ministrarna på nationell i Norge nivå kan styra den underlydande förvaltningen. En tredje avvikelse var att byrådet endast kunde avsättas som ett kollegium, d.v.s. enskilda medlemmar av byrådet kunde inte avsättas var för sig. Efter reformens genomförande blev den normala ärendegången att ett ärende vandrade från förvaltningen till finansdirektören, vidare till byrådet, till bystyrets utskott och till beslut i bystyret (Baldersheim – Strand 1988: 16-24). Här infördes en ny ordning 1992. I samband med detta frångick man också systemet med en mycket stark ställning för finansdirektören (högste tjänstemannen). Numera har enskilda medlemmar av byrådet rätt att styra "sin" underlydande förvaltning och de kan avsättas om de får en majoritet i bystyret mot sig. Denna förändring genomfördes efter det att en första utvärdering av reformen pekat på att de politiskt ansvariga i rådet hade mycket begränsade möjligheter att styra de politikområden de tilldelats (Lund 1995).

En fjärde skillnad var från början att medlemmarna i rådet endast kunde väljas bland de folkvalda i bystyret (Baldersheim – Strand 1988: 25). Detta ändrades 1990 och numera finns ingen sådan begränsning (Hagen 1991: 17). I och med ändringarna 1990 och 1992 har parlamentarismen i Oslo till formen blivit allt mera lik parlamentarismen på riksplanet. Vilka har då konsekvenserna varit?

I en utvärdering av de första två åren (februari 1986 till juli 1988) menar Baldersheim (1992: 23-30) att det fortfarande är så att de politiska organen kan bättre beskrivas som reaktiva än aktiva. Med den ström av frågor och information som passerar genom kommunens beslutspro-



cess fortsätter tjänstemännen att ha en nyckelroll i den kommunala verksamheten. Men det betyder dock inte att reformen varit verkningslös. Byrådet hade börjat agera mer strategiskt gentemot tjänstemännen. Ett exempel är att politikererna kräver sammanhållna handlingsplaner och att de har börjat ställa tydligare krav på vad dessa ska innehålla. Tjänstemännen, å sin sida, menade att den partipolitiska präglingen hade ökat i de riktlinjer som kom från politiskt håll. Dessutom menade många att det var synd att tjänstemannaförslagen inte längre gick att särskilja från byrådets förslag. Argumentet var att de under det gamla systemet hade haft motivationen att lägga fram högklassiga tjänstemannaprodukter som sedan kunde debatteras i den politiska organen. Tjänstemännen kunde då också få ett erkännande för professionalismen i dessa produkter (Baldersheim 1992: 24).

När det gäller att tydliggöra ansvarsfördelningen har reformen fungerat väl (Baldersheim – Strand 1988, Baldersheim 1992). Det finns en rad exempel på detta. Ett är media-uppmärksamheten. Medan bevakningens tyngdpunkt tidigare låg på tjänstemannaförslagen ligger den nu mer på byrådets initiativ och förslag. Också intresseorganisationerna vänder sig i allt högre utsträckning till de ledande politikerna än vad de gjorde under förmanskapmodellen. Läggtill detta att antalet ändringsförslag har ökat i den folkvalda församlingen och det mesta tyder på att det blivit tydligare vilka partier som har det politiska ansvaret och vilka som är i opposition.

En sak som parlamentarismen i Oslo än så länge *inte* gett upphov till är en uppluckring av skiljelinjen mellan vänster och höger när det kommer till att bilda en styrande majoritet. Där emot har man i Oslo upplevt nya konstellationer inom blocken. På den borgerliga sidan har Høyre, Fremskrittspartiet och Kristelig Folkeparti i två omgångar delat på platserna i byrådet. På politikens vänstra halva har Arbeiderparti och Sosialistisk Venstreparti ingått i samma råd (Lund 1995: 48-49). Dessa konstellationer har ännu inte förekommit i regeringsställning på riksplanet. Det traditionella mönstret med beslut som fattas i enighet, inte minst mellan Høyre och Arbeiderpartiet, dominerar dock fortfarande Oslos kommunalpolitik.

Omedelbart efter reformens införande utsågs ett styre från Høyre (en minoritetsregering) med hjälp av rösterna från Fremskrittspartiet och Kristelig Folkeparti (Lotsberg 1989). Det gick dock inte under det första året att identifiera några förändringar i parti-avstånd och konfliktlinjer på grund av den institutionella reformen. Det största oppositionspartiet, Arbeiderpartiet, röstade med Høyre i över 80 procent av alla omröstningar (Lotsberg 1989: 128-129). Lotsberg (1989) menar i sin utvärdering av reformen att detta kan bero på att kommunpolitiken inte på samma sätt präglas av de skiljelinjer, som t.ex. höger-vänster dimensionen, som ofta dominerar på riksplanet. Kommunal politik rör ofta sådant som vägar, tomter, parker, etc. och trots att nationella partiskillnader slår igenom på det kommunala planet är samsynen ofta påfallande.

När det gäller att bidra till en helhetssyn på de kommunala frågorna så menar Baldersheim (1992) att några påtagliga resultat inte uppnått. Ett exempel är kommunens budget och finanser. Efter en initial förbättring av stadens finanser hamnade Oslo under 1988 i en finansiell kris. Detta var i och för sig en finansiell kris som drabbade många norska kommuner, inte bara Oslo. I denna kris klarade sig Oslo inte sämre än andra, men inte heller tycks reformen bidragit till att det gick bättre för Oslo att sanera sin budget än vad det gjort i andra kommuner (Baldersheim 1992: 27-29, Bukve 1995). I Baldersheim's utvärdering (1992: 29-30) påpekas också att ett möjligt problem med reformen i Oslo är att samtidigt som man försökte lyfta fram den politiska styrningen centraliserade man också den kommunala förvaltningen på toppnivå. Detta innebär att man ersatte de tidigare rådsmanstyret, där olika tjänstemän var ansvariga för olika områden av kommunens verksamhet och lyfte fram en tjänsteman, finansdirektören, som den den främsta och tongivande. Det är möjligt, antyder han, att denna blandning av politiska och administrativa reformer inte är helt konsekvent eller helt lyckad. Den retoriska frågan som avslutar hans analys är huruvida det kanske är svårt att skapa starkare politiker samtidigt som man skapar starkare tjänstemannapositioner.

I vart fall utmynnade försöksverksamheten 1993 i en ny kommunallag som låter kommu-

nerna välja fritt mellan de två huvudmodellerna (Fevolden et al. 1994, Bukve 1996). Numera är det dock bara Oslo som tillämpar den parlamentariska modellen. Försöket i Hedmark varade bara en valperiod (Hagen 1995: 87). Om en norsk kommun vill gå över till parlamentarism krävs två tredjedelars majoritet i kommunstyret (Lund 1995: 18). Den drygt tioåriga parlamentarismen i Oslo utvärderas för närvarande av Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR). Utifrån det material som idag finns tillgängligt drar jag följande huvudsakliga slutsatser av de norska försöken.

#### De norska försöken

Den sammantagna slutsatsen av utvärderingarna av försöken med parlamentarisk styrelseformer i Hedmark och Oslo är att både ansvarsfördelningen mellan partierna och de förtroendevaldas relation till förvaltningen tydliggjordes. Däremot är det i vart fall på grundval av föreliggande undersökningar inte möjligt att dra någon säker slutsats att detta skulle haft en positiv inverkan på kommunernas finanser (se också Fevolden et al. 1994: 176). Dessutom finns det på grundval av norska erfarenheter anledning att tro att en parlamentarisk modell något försämrar oppositionspartiernas möjlighet till insyn. Inte minst i Oslo har kritiken från oppositionspartierna ibland varit hård på denna punkt (Fevolden et al. 1994: 176-178, Hagen 1991: 19).

Diskussionen om försöksverksamheten i Hedmark och Oslo leder till två övergripande frågor: Varför har effekterna inte blivit mer iögonfallande? Varför har inte exemplet från Oslo och Hedmark spritt sig till andra norska kommuner? Ett uppenbart svar på första frågan är att de utvärderingar som gjort endast täcker en kort tid och att en valperiod eller mindre inte är tillräckligt för att kunna dra säkra slutsatser. Visserligen kan man notera att en vanlig iakttagelse är att en reform i parlamentarisk riktning tydliggör det politiska ansvaret och intensifierar den partiskiljande debatten. Även senare utvärderingar är försiktiga med att dra mer långtgående slutsatser än detta (Baldersheim 1992, Bukve & Hagen 1991, Fevolden 1994 et al.).

I sin utvärdering av bystyret i Oslo ger Baldersheim och Strand (1988: 68-69) ett liknande svar. Deras svar är att de kommunala aktörerna fortsätter att tänka och agera efter sedvanliga mönster. Trots regeländringar kan praxis vara en konserverande kraft. I dessa sammanhang. Inte minst då den kommunala verksamheten präglas av en ström av enskilda beslut av mindre principiell vikt är det lätt att hanteringen av dessa förlöper rutinmässigt efter gamla mönster.

Vad gäller den andra frågan om varför inte fler kommuner anammat en styrelseform av Oslos typ ger Hovik och Stigen (1995: 122-127) ett förslag till svar. De menar att det i sammanhanget är av intresse att notera att den norska motsvarigheten till det svenska Kommunförbundet (Kommunenens Sentralforbond) har förhållit sig avvaktande till försöken med parlamentariska modeller. Förbundet har en sval inställning till kommunal parlamentarism och en positiv inställning till en stärkt roll för den ledande tjänstemannen (rådmannen). Enligt Hovik och Stigen beror detta bland annat på att Kommunenens Sentralforbond är inriktat på att skapa enhetliga former och professionell management av kommunal verksamhet. I och med att den parlamentariska modellen i stället betonar politikernas inflytande och de politiska skiljelinjerna står den parlamentariska modellen i viss mån i motsinställning till det norska kommunförbundets intentioner. Detta skulle i sin tur kunna bidra till att förklara varför styrelseformen i Oslo inte spritt sig till andra kommuner.

Andra orsaker till frånvaron av parlamentarism i övriga norska kommuner kan vara relationen politiker – tjänstemän, de norska kommunpolitikernas traditionella roll och storleken på de norska kommunerna. Det är t.ex. så att de företagsekonomiskt präglade förvaltningsmodellerna inte verkar ha gett det önskade resultatet. De norska försöken med parlamentarism har i tid sammanfallit eller t.o.m. motiverats med behovet av nya management-modeller och en ny typ av förvaltning. Detta kan t.ex. ha varit fallet i Hedmark vilket i sin tur bidrog till att försöket där bara varade i en valperiod. Detta kan i sin tur ha bidragit till att minska lockelsen med den parlamentariska styrelseformen hos övriga kommuner.

Det är också möjligt att den starka traditionella bilden av norska kommunpolitiker som lekmanapolitiker vilka drar upp riktlinjer men inte lägger sig i den dagliga kommunala förvaltningen har bidragit till att man i andra kommuner avstått från att pröva en parlamentarisk modell. En sådan modell innebär i stället en klarare uppdelning mellan å ena sidan heltidsengagerade politiker som lever på sitt uppdrag och fattar de viktiga besluten och å andra sidan de lekmanapolitiker som sitter i den folkvalda kammaren men inte har så mycket att göra med att styra kommunens dagliga verksamhet. Dessutom är flertalet norska kommunerna små till innevånarantalet. Det är möjligt att små kommuner ofta har en mindre grad av partipolitisering än större sådana.

Om de två sista iakttagelserna är korrekta och spridningen av norsk kommunal parlamentarism hindrats av att många kommunerna fortfarande är mycket små och att den norska kommunpolitiken präglats av politikerna har en något tillbakadragen roll i förhållande till de högsta tjänstemännen kanske Sverige borde ha t.o.m. bättre förutsättningar för kommunal parlamentarism? Varför prövas då inte denna form av kommunalt styre?

### Varför ingen svensk kommunal parlamentarism?

I den svenska debatten och i debatten om försöken i Norge har huvudlinjerna visat sig vara ungefär desamma som när frågan blev aktuell på 1960-talet. Att låta majoriteten i fullmäktige tillsätta platserna i styrelser och nämnder är bra för att det skapar en klarare ansvarsfördelning mellan de styrande i kommunen och oppositionspartierna. Detta ger väljarna information om de politiska skiljelinjerna mellan partierna och ökar deras möjlighet att utkräva ansvar i nästa val. Dessutom blir debatterna mellan partierna, inte minst i fullmäktige, mycket livfullare och mycket mer intressanta. En sådan reform hjälper också till att dra en klarare skiljelinje mellan politiker och tjänstemän så att man kommer bort från en situation där ingen kan ske skillnad mellan politiker och tjänstemän och där politiker och

tjänstemän bildar sektoriella särintressen och helhetsbilden glöms bort.

De som är motståndare till majoritetsstyre brukar acceptera ett visst inslag av majoritetsmarkeringar, men för övrigt hävda att detta är en felaktig modell för den lokala nivån. Varken de kommunala frågorna eller meningsmotsättningarna mellan partierna är av den arten att det är värt priset av att stänga ut många partier från det dagliga beslutsfattande i kommunerna och verkställigheten av dessa beslut. Det finns dessutom ett stort värde i att många olika åsiktsinriktningar och folk med olika kompetens finns med i kommunens dagliga styre. Att några eller flera partier skulle stängas ute från detta skulle minska deras möjlighet till insyn och skapa konstgjorda konflikter om frågor som bäst löses i samförstånd. I Sverige hör man också ofta argumentet att alltför många kommuner har ett majoritetsläge som skulle döma minoritetspartierna till ett utanförskap för väldigt lång tid framåt.

Försöken i Norge och den begränsade reformen i Stockholm visar på att förespråkarna har rätt – till viss del. Det går att upptäcka en klarare rollfördelning bland politikerna och mellan politiker och tjänstemän. Debatterna i fullmäktige och fullmäktigearbetet i stort verkar ha ändrat karaktär och blivit intensivare, för att inte säga något fränare. Men detta verkar ha skett till priset av minskad möjlighet till insyn för oppositionen, här har motståndarna haft rätt. Inte heller går det att utläsa att reformförsöken har lett till en mer ansvarskännande ekonomisk skötsel. Intrycket är snarare att den politiska reformen inte haft några större effekter på den kommunala ekonomin. Det går inte direkt att säga att något av systemen för utseende av kommunal regering har visat sig vara bättre eller sämre för den kommunala ekonomin.

Försöket i Oslo har numera permanentats och där förefaller den kommunala parlamentarismen att ses som en helt naturlig styrelseform. I Sverige ifrågasätts dock inte de bestämmelser som gör proportionalitet till ett tvång om en minoritet så vill. Denna regel återfinns i bestämmelsen om proportionalitet i 46§ i 1991 års kommunallag och förfarandet regleras i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Reglerna utgör en garanti för att en relativt liten minoritet

ska kunna kräva proportionella val till de platser som utses av kommunens fullmäktige.<sup>13</sup> I praktiken används denna lagreglering mera sällan utan partierna träffar regelmässigt överenskommelser om en sådan fördelning av de platser som ska tillsättas (Lindquist och Losman 1994: 89-90).

Alla ledande aktörer lever med vetskapen att minoriteten har rätt till proportionalitet. Att regelverket sällan åberopas är ett tecken på att detta är en integrerad del av kommunal politik och en "självklar" del av den kommunala styrelseformen. Vad skulle hända om man i Sverige avskaffade den bestämmelse som allt sedan den allmänna demokratins genombrott har tvingat kommunerna att utse styrelser och nämnder på grundval av proportionalitet? I enlighet med nyinstitutionalismens premisser är det troligt att vi skulle se förändring i beteendet hos de lokala politikerna, men förmodligen, som i Oslo, i långsam takt. I många kommuner skulle man för översiktlig tid ändå tillämpa samlingsstyre. Majoriteten skulle fortsätta att utse representanter till styrelser och nämnder i bred enighet med oppositionspartierna. Över tid skulle dock samlingsregerandet urholkas och ett renodlat majoritetsstyre prövas och tillämpas i flera kommuner.

Varför är då motståndet så kompakt i Sverige? Varför ifrågasätts inte regeln om proportionalitet? I Sveriges 288 kommuner och 23 landsting har, i likhet med i Norge, samarbete och konsensus varit centrala honnörsord. I bägge länder hänger detta intimt samman med en dominerande tro på att det bör finnas en bred möjlighet till insyn och tillgång på information även för "oppositionspartierna" och att detta främjas genom proportionella val till representativa kommunala organ. Men det finns också skillnader mellan länderna. Med hänvisning till praktiska effektivitetsskäl har svenska kommuner slagits samman i en takt som inte har sin motsvarighet i Norge. En annan skillnad är att medan det politiska styret i Norge traditionellt har överlåtit genomförandet av besluten till tjänstemännen (förmansskapsmodellen) har de svenska kommunpolitikerna mer direkt påverkat och styrt den kommunala verksamheten (Baldersheim 1992). Vi vet också att kommunfullmäktige av ledamö-

terna inte ses som särskilt mäktigt och att intresset för debatterna är lågt men att många lokala politiker trots detta anser att uppdraget som lokalpolitiker är intressant, ansvarsfullt och viktigt och att majoritetsläget i fullmäktige spelar roll för innehållet i politiken. Det kan därför tyckas som att Sverige i allmänhet borde ha bättre förutsättningar för kommunal parlamentarism än Norge. I själva verket har dock strävan efter konsensus hos lokalpolitikerna ökat snarare än minskat på senare år (Montin et al. 1996).

Svaret på frågan varför kommunal parlamentarism inte, i vart fall inte ännu, blivit ett svar på det rådande omvandlingstrycket står att finna i flera delsvår.

Ett delsvår är motståndet på lokal nivå, inte minst hos ledande lokala partiföreträdare. När ledande svenska partiföreträdare talar om majoritetsstyre/kommunal parlamentarism svarar de som aktörer inom en etablerad institution. För de flesta som redan är med i politiken, de som redan är valda till representanter, är ett renodlat majoritetsstyre i svenska kommuner en främmande tanke. Förmodligen förstärks detta intryck när man som i den tidigare redovisade enkäten frågar politiker med lång erfarenhet av kommunal politik. Hos dessa företrädare finns en motkraft. De har socialiserats inom ramen för ett kommunal samlingsstyre som funnits och förstärkts under seklet, ända sedan demokratins seger i detta land. Den form av representativ demokrati som de ser som hotad av kommunal parlamentarism är den traditionella formen, där partierna alla är med i den process som leder till beslut och verkställighet. Alternativet upplevs hota den insyn som ledande partiföreträdare har och det konsensusorienterade samarbetsklimat som de är vana vid.

Den kommunala parlamentarismen är således inte aktuell bland annat för att både de som företräder de styrande partierna och de i opposition har ett kortsiktig intresse av att behålla det nuvarande samlingsregerandet. De som styr är intresserade av att behålla sitt inflytande och inte bidra till att skapa ett kritiskt och klart oppositionsalternativ. Därför är samlingsregerandet för dem ett bra system. Osäkra om sina utsikter att vinna majoriteten i nästa val vill oppositionen behålla sin insyn. På så sätt saknar bägge parter idag in-

tresse av att övergå till ett system som på längre sikt skulle medföra att de tidvis inte hade något större inflytande medan de vid andra tillfällen själva skulle kunna styra kommunens verksamhet.

Ett andra delsvår är att kommunal parlamentarism i slutet av 1980-talet och i början på detta decennium kom att förknippas med företags-ekonomiska management-modeller. Detta har försvagat det norska exemplet som en förebild för svenska reformer. Efter en kortare glansperiod har de företagsekonomiska modellerna minskat i popularitet och då kanske den kommunala parlamentarismen som idé också har drabbats. Det finns dock inget nödvändigt samband mellan kommunal parlamentarism och en viss teknisk modell som t.ex. en beställar- och utförarmodell. I själva verket kan det i Norge ha funnits en inbyggd spänning i försöken att samtidigt skapa både en kraftigare politisk ledning och självständigare tjänstemän.

Det tredje delsvåret är att 1980-talets stora förändringsiver, i vilken Kommunförbundet och rader av konsulter spelade en viktig pådrivande roll, har ersatts av en kommunal "förändringsobenägenhet" (Brorström och Rombach 1996). Detta beror i sin tur bland annat på att expansionen inom den offentliga sektorn har ersatts av offentligt sparande.

Den fjärde och förmodligen den viktigaste orsaken till avsaknaden av försök med kommunal parlamentarism i Sverige står dock förmodligen att finna på nationell nivå, eller snarare, i *kopplingen mellan nationell och kommunal nivå*. Den syn på kommunerna som dominerat på riksplånet har varit att kommunerna utgör ett instrument i den statliga välfärdspolitik. Urban Strandberg (1998) kallar detta *servicedemokratis kommunideologi*. Med detta menas att kommunerna är inplacerade "i den reformistiska politikens slutled, en organisation för genomförande av centralt fattade beslut" (Strandberg 1998: 371). Medan detta under 1960- och 1970-talen främst var Socialdemokraternas synsätt har synsättet under 1980- och 1990-talen utvecklats till en hegemoni. Visserligen är i stort sett alla partipolitiker för ett kommunal självstyre och visst har det funnits variation mellan partierna i synen på vad som är kommunens huvudsakliga upp-

gift. Det är också så att nationella partiföreträdare kan se fördelar med kommunal parlamentarism. Både inom socialdemokraterna och moderaterna har det tidvis funnits sådana opinioner. Det viktigaste är dock att majoriteten på riksplånet har sett kommunerna som ett instrument för statlig välfärdspolitik. Kommunal parlamentarism har varit ett alltför stort steg för den nationella nivån.

### Kommunal parlamentarism i Sverige?

Idag handlar debatten om demokratin på nationell nivå mycket om att klargöra ansvar och behovet av tydliga skiljelinjer (se t ex Lewin 1996, Lewin 1998), men någon sådan debatt förs inte om den lokala demokratin. Kommunerna styrs istället av permanenta samlingsregeringar.

En styrelseform där kommunala styrelser och nämnder i stället utses av fullmäktiges majoritet skulle i Sverige påverka 26450 kommunala uppdrag i styrelser och nämnder. En sådan reform skulle också påverka de 13550 fullmäktigeledamöter som valts direkt av väljarna (siffrorna är från Gustafsson 1996: 126 och avser ordinarie ledamöter). På grundval av de norska försöken och de försök med majoritetsmarkeringar inom ramen för samlingsstyret som gjorts i Sverige finns inga starka belägg för att en övergång till kommunal parlamentarism skulle påverka kommunal ekonomi i någon bestämd riktning. Det finns däremot tydliga tecken på att den kommunala debatten i fullmäktige skulle vitaliseras och att de partipolitiska skiljelinjerna tydliggörs för väljarna. Denna vitalisering av debatten kan ses på två sätt. Den kan dels ses som en mindre viktig reform som skulle ske till en alltför hög kostnad av insyn och samförstånds-lösningar. Ett annat och i min mening riktigare synsätt är att avsaknaden av politisk debatt och klara skiljelinjer är ett av kommunpolitikens stora problem. Kommunpolitiken blir därmed en arena för skenbart konfliktfria beslut där oppositionen trots begränsat inflytande förknippas med majoritetens beslut. Kommunal parlamentarism skulle medföra att distinktionen mellan styrande och opposition blev tydligare och att kommunfullmäktige fick en starkare ställning

som en arena för debatt och granskning. I så motto är försöken i vårt västra grannland och den kommunala parlamentarismen i dess största "by" en förebild.

*Torbjörn Bergman*

### Noter

1. Uppsatsen är skriven inom ramen för forskningsprogrammet om *Kommunal demokrati genom politisk konkurrens* vilket leds av docent Gullan Gidlund vid Umeå universitet. Projektet har möjliggjorts genom ett anslag från Svenska Kommunförbundet. Jag vill tacka för kommentarer från projektets övriga deltagare och flera mycket hjälpsamma norska statsvetarkollegor. Jag ansvarar dock helt själv för den analys och de slutsatser som presenteras.
2. Ett annat bra skäl för att studera parlamentarism på kommunal nivå är att det i Sverige råder en brist på forskning om lokala "regeringsbildningar". På nationell nivå har samregerandet en skarp kritiker i professor Leif Lewin (Lewin 1996, Lewin 1998). Det är även på nationell nivå som kraven på en renodling av det politiska styret och bättre möjligheter för väljarna att utkräva ansvar varit starkast (se t.ex. SOU 1993:16). Samlingsregerandet och koalitionsbildningar på kommunal nivå berörs givetvis i de goda böcker som ofta används för att introducera kommunerna på grundläggande högskoleutbildning (se t.ex. Gustafsson 1996: 223-227). Men som självständigt forskningsområde har frågor om parlamentarism (se t.ex. von Sydow 1989, von Sydow 1997, Stjernquist 1996) och regerings- och koalitionsbildningar (t.ex. Bergman 1995, Sjölin 1993) varit en fråga för analyser på nationell nivå. Utanför Sverige finns dock en hel del forskning om koalitioner och regeringsbildningar på regional och lokal nivå (se t.ex. Mellors – Pijenburg 1989, Downs 1998). Detta gäller inte minst i länder som Nederländerna (Steukenberger 1992) och Norge (Gravdahl 1997). Denna uppsats utgör därmed också ett försök att ge ett svenskt bidrag på detta område.
3. Att det lokala folkstyret är inne i ett skede av förändring är i och för sig inte något nytt. Det är t.ex. tjugo år sedan Bertil Fiskesjö inledde en uppsats om kommunal demokrati med meningen: "Kommunerna befinner sig mitt uppe i en period av snabba och genomgripande förändringar." (Fiskesjö 1980: 254). Omvandlingstrycket är enligt litteraturen ännu starkare idag. På nationell nivå har EU-medlemskapet förändrat den svenska folkstyrelsen på en rad politikområden, t.ex. genom den inre marknaden och i fråga om den statliga jordbrukspolitiken. Visserligen har inte de konstitutionella spelreglerna för folkstyret på kommunal nivå inte på ett formellt och direkt sätt förändrats genom EU-medlemskapet (Wetterberg 1997:248-258), men tesen om att allmänna tendenser som ökad rörlighet hos medborgare och kapital, en ny och mer individcenterad samhällssyn och nya krav på kommunal effektivitet och sparsamhet utgör en omvandlingsprocess som påverkar folkstyret är brett accepterad (se t.ex. Gustafsson 1993: 9-10, Montin – Elander 1995, SOU 1993:90: 59-61).
4. I både Norge och Sverige har man t.ex. infört kommundelsnämnder (på norska bydels- eller kommunedelsutvalg). Dessa diskuteras inte i denna uppsats men utgör ett intressant inslag i sökandet efter nya organisationsformer (se t.ex. Kolam 1987, Fevolden et al. 1994, Jönsson et al. 1995).
5. Detta gäller givetvis också försöken i övriga nordiska länder. Vid första anblick förefaller det emellertid som om dessa försök inte är lika systematiskt redovisade och/eller av samma omfattning som de norska. Därför har jag i denna uppsats valt att studera det norska exemplet. Den information som uppsatsen bygger på kommer främst från studier gjorda av andra statsvetare, inte minst sådana som utarbetats av kollegorna i Norge. Detta material kompletteras med offentliga handlingar och protokoll samt ett mindre antal intervjuer om existerande styrelseformer. Vidare presenteras nya resultat ur en brett upplagt intervjuundersökning om synen på majoritetsstyret hos svenska kommunala valledare.
6. Nyinstitutionalismen är långtifrån bara en fas eller ett modefluga, trenden har också ett substantiellt innehåll. Detta gäller särskilt när dess förespråkare går bortom tesen att institutioner spelar roll och frågar *hur* institutioner och politikens organisering spelar roll. Det finns en rad skilda skolbildningar inom nyinstitutionalismen. En allmänt accepterad uppdelning är i tre skilda skolor med olika rötter i (1) sociologi, (2) historiskt grundade studier och (3) teorier om rationella val (Bergman 1993: 285-286, Putnam 1993: 7-12). I denna uppsats är det inte nödvändigt att gå in på detaljerna hos dessa tre skolbildningar. I sina renodlade varianter förknippas det med olika metodologier och de representerar skilda förståelser av vad en "institution" är för något. Mer intressant för denna uppsats är vad som förenar de tre. En viktig

sådan punkt är att institutioner ofta är svåra att förändra och att förändring möter motstånd

7. Den statliga utredningen om *Förnyelsen av kommuner och landsting* (SOU 1996:169: 14) för ett liknande resonemang i introduktionen till sitt betänkande. Denna utredning anlägger dock inte något nyinstitutionellt perspektiv och resonemanget fullföljs inte i utredningens analys.

8. I debatten om kommunal parlamentarism förekommer det att innebörden av termerna varierar. I SOU 1972:32 förbehålls termen kommunal parlamentarism för ett system där majoriteten besätter alla platser i kommunala nämnder och styrelser. Man pekade också ut tre olika varianter av samlingsstyre med majoritetsinslag. Ett rör majoritetsval enbart av kommunstyrelsen och landstingets förvaltningsutskott. Ett annat handlar om att majoriteten ska ha alla råd-tjänster, dvs alla arvoderade politiska positioner besätts av majoriteten. Ett tredje alternativ skulle vara att majoriteten tillsätter alla ordförandeposter medan valen i övrigt är proportionella (SOU 1972:32: 8).

9. I denna utredning definierades det huvudsakliga innehållet i "parlamentarism" som varande att regeringen ska åtnjuta den direkt valda församlingens förtroende eller i vart fall tolereras av denna. Om regeringen förlorar detta stöd ska den avgå eller utlysa nyval (SOU 1972:32: 8). I diskussionen har det varit vanligt att påpeka att man på kommunal nivå knappast kan tala om parlamentarism i egentlig mening. Framförallt är det avsaknaden av politisk suveränitet som brukar nämnas som den avgörande skillnaden mellan nationell och kommunal nivå (se t.ex. SOU 1972:32: 8, SOU 1993:90: 435). Denna åtskillnad förefaller emellertid ha minskat eftersom den nationella demokratin överlåtit betydande delar av sin beslutsrätt till EU:s institutioner. Exemplet visar att frågan om parlamentarism inte enbart hör hemma i formellt helt suveräna stater. Oslos form av styre kan med rätta kallas kommunal parlamentarism.

10. Efter 1970 års val hade ett parti egen majoritet i 161 av rikets dåvarande 464 kommuner. I 35 kommuner hade majoriteten alla ordförande och vice ordförandeposter. Samma princip tillämpades fullt ut av tre av sju landsting. Detta system – som av utredningen benämndes som samlingsstyre med påtagliga majoritetsinslag – förekom i strax under tio procent av alla kommuner och landsting. Samtidigt konstaterar utredningen att de analyser som gjorts av väljarnas åsikter pekade på att de allra flesta var nöjda med den partipolitiska konfliktnivån och förekomsten av oenighet i politiken. Endast ett fåtal väl-

jare ansåg att politikerna var för angelägna att komma överens (SOU 1972:32: 31-35). 1974 hade andelen kommuner med motsvarande majoritetsinslag ökat till att omfatta ungefär en tredjedel av kommunerna och sju landsting (SOU 1975:41: 151-152). Denna ökning stannade dock av. Mot slutet av 1970-talet hade en del kommuner som provat någon form av majoritetsmarkering återvänt till den traditionella formen av samlingsregeringar (Fiskesjö 1980: 283).

11. Utredningen tog dock ställning i en fråga som hänger intimt samman med frågan om majoritetsstyre, nämligen frågan om vad som händer när majoritetsförhållanden skiftar under en valperiod i ett kommunalt samlingsstyre. Detta var bl.a. föränlett av en skrivelse från Stockholms kommun. I skrivelsen från Stockholms kommun påpekar kommunen att det vid två tillfällen under senare tid hänt att majoritetsförhållandena har skiftat under pågående valperiod p.g.a. partier i majoritetskonstellationen lämnat denna och gått samman med oppositionen. Detta kan leda till att styrelser och nämnder under lång tid har en sammansättning som inte speglar den reella styrkefördelningen i fullmäktige. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att val av styrelser och nämnder skulle gälla tills vidare och att fullmäktige skulle kunna entlediga ledamöterna och ersättarna i styrelser och nämnder (SOU 1993:90: 437-441). I sitt remissvar var Landstingsförbundet positivt till detta förslag. Kommunförbundet var mer kritisk och varnade för att partier i en vågmästarroll skulle få en alltför stark ställning och att det skulle bli svårt att rekrytera folk till politiska uppdrag om de när som helst kunde avsättas (Ds 1994:39: 278). Regering och riksdag gick emellertid på utredningen linje. Från 1995 kan fullmäktigeförsamlingar återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd och under pågående valperiod besluta om en förändrad nämndorganisation (Lindquist och Losman 1994: 54).

12. Hagen (1995) menar dock att rådmännen i huvudsak bör ses som aktörer som lägger fram sådana förslag som han eller hon tror ska finna stöd i den politiska församlingen.

13. Storleken på denna minoritet varierar efter antalet mandat i fullmäktige och antalet ledamöter som ska utses. Om antalet fullmäktigeledamöter är 65 och 11 ledamöter ska väljas till någon styrelse krävs det endast att sex ledamöter (strax under 10 procent) begär detta (exemplet är från Gustafsson 1996: 222).

## Litteraturförteckning

## Intervjuer och icke publicerat material

- Arthursson, Michael, 1995-08-24. Intervju i Stockholms stadshus. Arthursson är gruppleddare för Centern.
- Björklund, Jan, 1995-08-23. Intervju i Stockholms stadshus. Björklund är gruppleddare för Folkpartiet. Han innehar också en av de fyra posterna som oppositionsborgarråd.
- Fare, Stella, 1995-08-23. Intervju i Stockholms stadshus. Fare är en av Stockholmspartiets två ledamöter i fullmäktige.
- Protokoll fört vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 8 mars 1993.
- Protokoll fört vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 5 september 1994.
- Kommunstyrelsens utlåtande 1994:147 RI (Dnr 469/94), Stockholm. "Förslag rörande den politiska organisationen inom kommunstyrelsen samt erforderliga ändringar i kommunala författningar med anledning av övergång till ett system med majoritetsinslag inom stadens politiska ledning".

## Offentligt tryck

- Ds 1994:39. Remissammanställning – Lokal demokrati i utveckling.* Stockholm: Civildepartementet.
- Kungl. Maj:ts proposition nr 81 1955.* Utdrag ur protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:ts Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 11 februari 1955.
- SOU 1972:32. Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?* Stockholm: Utredningen om den kommunala demokratin.
- SOU 1975:41. Kommunal demokrati. Huvudbetänkande.* Stockholm: Utredningen om den kommunala demokratin.
- SOU 1989:108. Förtroendevald på 90-talet.* Stockholm: Betänkande av förtroendeuppdragsutredningen.
- SOU 1990:44. Demokrati och makt i Sverige.* Stockholm: Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1993:16. Nya villkor för ekonomi och politik.* Stockholm: Betänkande av Ekonomikommisionen.
- SOU 1993:90. Lokal demokrati i utveckling.* Stockholm: Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.
- SOU 1996:169. Förnyelsen av kommuner och lands-ting.* Stockholm: Slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén.

## Böcker, artiklar och rapporter

- Baldersheim, H, 1992. Aldermen into Ministers: Oslo's Experiment with a City Cabinet. *Local Government Studies*, 18: 18-30.
- Baldersheim, H – Strand, T. 1988. "Byregjering" i *Oslo Kommune: Huvudrapport fra et evalueringsprosjekt* (NIBR-rapport 1988:19). Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Bergman, T, 1993. Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism". *Scandinavian Political Studies*, 16, 285-304.
- Bergman, T, 1995. "Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden". Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen (1995:1).
- Brorström, B – Rombach, 1996. *Kommunal förändringsobenägenhet*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter nr 1 1996.
- Bukve, O, 1991. Konsernstyring – eit alternativ for kommunane?, s27-53 i Bukve, O–Hagen, T.P. (red) *Nye styringsmodeller i kommunane*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bukve, O, 1995. Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar – erfaringar frå norske kommunar, s 169-187 i Hansen, T – Offerdal, A (red), *Borgere, Tjensteytere og Beslutningstakere*. Festschrift till Francesco Kjellberg. Oslo: TANO.
- Bukve, O, 1996. Consensus, Majority Rule and Managerialism in Local Government: Norwegian Experiences and Prospects, *Local Government Studies*, 22, 147-168.
- Bukve, O–Hagen, T, 1991. Styringsmodellprosjekta i frikommuneforsøka, s 9-14 i Bukve, O–Hagen, T (red), *Nye styringsmodeller i kommunane*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bäck, H, 1998a. Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen?, *Kommunal ekonomi och politik*, 2, 29-44.
- Bäck, H, 1998b. "Constitutional reform in the City of Stockholm: the Introduction of Quasi-Parliamentarism". Uppsats presenterad vid ECPR Joint Sessions of Workshops, Warwick 23-28 mars.
- Downs, W, 1998. *Coalition Government Subnational Style: Multi Party Politics in Europe's Regional Parliaments*. Columbus: Ohio State University Press.



- Fevolden, T—Hagen, T—Sørensen, Rune, 1994. *Kommunal organisering: Styring, effektivitet og demokrati*. Oslo: TANO.
- Fiskesjö, B, 1980. Kommunal demokrati, s 254-289 i Back, P—Gustafsson, A, *Modern Demokrati. Problem och debattfrågor*. Sjunde reviderade upplagan. Lund: Liber Läromedel.
- Gidlund, G, 1993. "Kommunal demokrati genom konkurrens: Ansökan om forskningsanlag till ett projekt inom det kommunala självstyrelseprogrammet". Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Gidlund, G och Hallin, B, 1996. Kommunal demokrati genom politisk konkurrens, s 29-38, i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati*. En lägesrapport april 1996. Stockholm: Svenska kommunförbundet, FoU-rådet.
- Gidlund, J, 1993. *Den nya politiska konserten: Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen*. Malmö: Liber-Hermods AB.
- Gilljam, M—Holmberg, S, 1995. *Väljarnas val*. Stockholm: Fritzes.
- Goldmann, K, 1994. Sverige, EG och politikens internationalisering, s 91-115 i SOU 1994:12 *Suveränitet och demokrati. Bilagedel med expertrapporter*. Stockholm: Betänkande av EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet.
- Gravdahl, H, 1997. "Consensual coalitions? Coalition formation in Norwegian municipalities?" Cand. Polit. thesis, University of Oslo: Department of Political Science.
- Gustafsson, A, 1996. *Kommunal självstyrelse. Kommuner och landsting i det politiska spelet*. Sjätte upplagan. SNS Förlag.
- Gustafsson, G, 1993. Demokratins teori och praktik, s 9-20 i Gustafsson, G (red) *Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*. Stockholm: Publica.
- Hagen, T, 1991. Kommuneregjering eller formannskap?, s 15-26 i Bukve, O—Hagen, T (red), *Nye styringsmodeller i kommunane*. Oslo: Kommuneforlaget, s 15-26.
- Hagen, T, 1995. Rådmannsvelde eller flertallsstyre?: Analyse av budsjettprosessen i tre fylkeskommuner. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 11, 83-113.
- Hovik, S—Stigen, I, 1995. Kommunal reorganisering: Eksterne og interne aktørers betydning, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 11, 115-131.
- Jensen, C—Leijon, S, 1996. Kommunal självstyrelse inom och mellan, s 39-47 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati. En lägesrapport april 1996*. Stockholm: Svenska kommunförbundet, FoU-rådet.
- Jerneck, M, 1994a. Demokrati och internationalisering, s 215-233 i Sannerstedt, A—Jerneck, M (red), *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur.
- Jerneck, M, 1994b. Demokratisk förankring, s 175-234 i SOU 1994:12 *Suveränitet och demokrati. Bilagedel med expertrapporter*. Stockholm: Betänkande av EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet.
- Johansson, K-M, 1997. *Transnational Party Alliances. Analyzing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament*, Lund: Lund University Press.
- Jönsson, S—Rubenowitz, S—Westerståhl, J, 1995. *Decentraliserad kommun – exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag.
- Karvonen, L, 1981. *Med vårt västra grannland som förebild: en undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland*. Åbo: Stiftelsen för Åbo Akademi forskningsinstitut.
- Kolam, K, 1987. *Lokala organ i Norden 1968-1986: från idé till verklighet*. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Kommunal uppslagsbok*, 1992. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Bokförlaget Bra Böcker/Nationalencyklopedin.
- Lewin, L, 1996. *Votera eller förhandla?: Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Fritzes.
- Lewin, L, 1998. *Bråka inte: om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lidström, A, 1996. *Kommunsystem i Europa*. Stockholm: Publica.
- Lindquist, U—Losman, S, 1995. *1991 års kommunallag*. Stockholm: Publica.
- Lotsberg, D, 1989. Parlamentarisme i Oslo: Det politiske mønsteret før og etter innføringen av byregjeringen, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 5, 111-132.
- Lund, B, 1995. *Styrningssystemet i Oslo kommune. Parlamentarisme og desentralisering*. Oslo: Kommuneforlaget.
- March, J—Olsen, J, 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, 78, 734-749.
- Mellors, C—Pijenburg, B (red), 1989. *Political parties and coalitions in European local government*. London: Routledge.
- Montin, S—Elander, I, 1995. Citizenship, Consumerism and Local Government in Sweden, *Scandinavian Political Studies*, 18, 25-51.

- Montin, S—Olsson, J—Petterson, H, 1996. Fullmäktige under förändring? En studie av uppdraget, relationerna och arbetsformerna, s 79-128 i Montin, S (red), *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier*. Stockholm: Bilaga V till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996:169).
- Nylehn, B, 1996. Strategy in local government, *Scandinavian Political Studies*, 19, 359-377.
- Olsson, J—Montin, S, 1996. Lokal demokrati – drivkrafter och läroprocesser, s 7-16 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati. En lägesrapport april 1996*. Stockholm: Svenska kommunförbundet, FoU-rådet.
- Putnam, R, 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sjölin, M, 1993. *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund: Lund University Press.
- Steunenberg, B, 1992. Coalition theories: empirical evidence for Dutch municipalities, *European Journal of Political Research*, 22, 245-278.
- Stjernquist, N, 1996. "Tvåkamartiden: Sveriges riksdag 1867-1970". Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Strandberg, U, 1996. I den författningspolitiska debattens frånvaro. Behövs kommuner i svensk demokrati?, s 17-27 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati. En lägesrapport april 1996*. Stockholm: Svenska kommunförbundet, FoU-rådet.
- Strandberg, U, 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlunds Förlag.
- von Sydow, B, 1989. *Vägen till enkammarriksdagen: Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944-1968*. Stockholm: Tidens förlag.
- von Sydow, B, 1997. *Parlamentarismen i Sverige: Utveckling och utformning till 1945*. Stockholm: Gidlunds förlag.
- Wetterberg, G, 1997. *Kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.

## Forskningen om DDR och östra Tyskland

### Inledning\*

Forskningen om Östtyskland har under 1990-talet befunnit sig i ett omvandlingsskede. Efter kommunismens fall i Central- och Östeuropa och Sovjetunionens upplösning ställdes östeuropaforskare och sovjetologer i väst inför oväntade utmaningar. Dels tvingades man ta ställning till den besvärliga frågan varför man inte kunnat förutse sammanbrottet. Dels var det oklart hur man skulle gå vidare. Statsvetare som specialiserat sig på Östtyskland hade kanske större anledning än andra att känna sig osäkra. Deras studieobjekt, staten DDR (*Deutsche Demokratische Republik*) försvann ju. Samtidigt har, paradoxalt nog, undergången inneburit betydligt förbättrade möjligheter att studera DDR. Tillgången till nya källor gör att forskarna i dag kan ge en riktigare bild av hur det östtyska samhället och dess politiska system såg ut än vad som var möjligt innan Berlinmurens fall. Minervas ugglor lyfter som bekant först i skymningen.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1999, årg 102 nr 2

Den tyska återföreningen har dessutom skapat en hel rad nya intressanta frågor för forskarna att undersöka. Skiljelinjen mellan västra och östra Tyskland är fortfarande mycket tydlig. I denna översikt beskriver jag i grova drag den tyska, den amerikanska, den brittiska och den svenska forskningen om DDR och östra Tyskland. Jag berör samtidigt den internationella östeuropaforskningens historiska bakgrund och utveckling.

### Den tyska forskningen om Östeuropa och DDR

Den västtyska forskningen om DDR intar i det här sammanhanget en särställning. DDR betraktades ju länge som en del av det egna Tyskland, den ockuperade zonen, och senare som "det andra Tyskland". Det har således funnits DDR-forskare i Förbundsrepubliken under hela efterkrigstiden (jfr *A Bibliography of German Studies 1945-1971*). För att förstå hur forskningen har utvecklats måste dock perspektivet inledningsvis vidgas, till att inkludera uppkomsten av en tysk *Ostforschung* och framväxten av den moderna tyska statsvetenskapen.