

Komparativ kommunal konstitutionspolitik

En kunskapsöversikt

HENRY BÄCK



Brytpunkt

POLITIKENS ROLL I FRAMTIDEN



Förord

Under 2006 leder Demokrati- och självstyrelseberedningen ett programarbete om den lokala och regionala demokratins förnyelse. Projektet heter Brytpunkt – politikens roll i framtiden.

Utgångspunkt för arbetet är att den kommunala och regionala demokratin behöver vitaliseras och förnyas. Nuvarande organisation, ledarskap och strategier har svårt att hantera de utmaningar vi står inför.

Sveriges Kommuner och landsting vill genom projektet initiera en debatt om möjliga vägval vid förnyelse av det lokala och regionala demokratiska systemet samt skapa mötesplatser för erfarenhetsutbyte om och utveckling av politikens uppdrag i framtiden. Projektet ingår i förbundets prioriterade område "Demokrati och självstyrelse".

Som ett led i arbetet har tre kunskapsöversikter tagits fram.

1. Komparativ kommunal konstitutionspolitik – en kunskapsöversikt av Henry Bäck, Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
2. Lokala och regionala val – institutionella förutsättningar i 12 stater av Anders Lidström, Umeå Universitet.
3. Politisk styrning och demokrati i kommunerna – åtta dilemman i ett historiskt ljus av Stig Montin, Örebro Universitet.

Genom att göra internationella jämförelser och skapa historiska perspektiv hoppas vi stimulera till samtal om hur vi ska stärka plattformen för det politiska ledarskapet i framtiden.

Stockholm i april 2006

Lennart Hansson
Sektionschef
Demokrati och styrning

Anna Lindström
Projektledare

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	5
1 Institutioner i kommunalpolitiken	6
2 Institutionsfamiljer	8
2.1 Starka borgmästare, kommittéledare, kollegier och kommundirektörer	9
2.2 En traditionell konstitutionell analys	13
2.3 Den svenska diskussionen om parlamentarism och kvasiparlamentarism.....	19
2.4 Det europeiska borgmästarprojektet.....	23
2.5 En jämförelse mellan indelningarna	24
3 Aktuella förändringstendenser	26
3.1 England: Val mellan olika modeller	28
3.2 Tyskland: Konvergerande kommunsystem	30
3.3 Italien: Efter partikollapsen.....	32
3.4 Norge: Konstitutionell experimentlusta	33
3.5 Danmark: Mot strömmen	36
3.6 Spanien: Kommuner i partiernas fasta grepp	37
3.7 Kanada: Lokal politik utan partier?	39
4 Erfarenheter	42
4.1 PLUS-projektet: Institutioner, deltagande, ledarskap och legitimitet.....	42
4.2 Amerikanska erfarenheter: Reformkommuner eller maskinpolitik?	49
4.3 Erfarenheter av de norska experimenten.....	50
4.4 Den svenska kvasiparlamentarismen	55
4.5 Direktvalda borgmästare i Tyskland	56
4.6 Avskaffandet av den danska magistratsmodellen	57
5 Konklusioner	59
5.1 Varför reformer?	59
5.2 Hur har det gått?.....	61
5.3 Partisystemets roll.....	63
5.4 När institutionerna fallerar	67
<i>Referenser</i>	71

Sammanfattning

De formella politiska institutionerna i svenska kommuner är fullmäktige och nämndorganisationen (inklusive kommunens styrelse). Relationerna dem emellan samt den politiska processen är formellt reglerade huvudsakligen i kommunallagen. De formella reglerna beskriver dåligt de faktiska relationerna och processerna, som i stället regleras av mer informella institutioner, framförallt förmedlade via partisystemet. Avsaknaden av formella regler skapar också oreglerade rum som kan utnyttjas för ett politiskt maktspel med ibland mindre tilltalande drag.

För att sätta detta svenska system i perspektiv redovisas i den här rapporten institutionella förändringar i ett antal västdemokratier. Dessa beskrivs i termer av två typologier för kommunsystem. De båda typologierna baseras på relationerna mellan en kommuns politiska och administrativa huvudkomponenter. De exempel som redovisas är huvudsakligen åtgärder för att stärka den politiska ledaren (borgmästaren) i kommunen, dels åtgärder som syftar till att stärka den kollektiva politiska ledningen (kommunstyrelsen, "kommunregeringen"). Till de första fallen hör införandet av direkta borgmästarval i Italien, Norge och Tyskland samt stärkandet av borgmästarens roll i amerikanska städer. Till de senare hör framförallt införandet av parlamentariska system i Norge och Storbritannien samt system med drag av parlamentarism i Norge och Sverige. En motinstans, som kan tolkas som ett försvagande av den kollektiva exekutiven, kommer från Danmark. Med partisystemets betydelse som kompletterande institutionell ordning kompletteras beskrivningarna med två fall utan direkt koppling till aktuella reformer – det ena med ett utomordentligt starkt lokalt partisystem (Spanien) och det andra med i det närmaste icke partipolitiserade kommuner (Kanada).

Utvärderingar av olika slag av de genomförda reformerna pekar på att det framförallt är "inomorganisatoriska mål" som har åstundats. Endast i mindre mån har man strävat efter att påverka medborgarnas relation till kommunen. Det visar sig också att det framförallt är inomorganisatoriska mål som har uppnåtts. Det varierar emellertid även i detta avseende i vilken utsträckning reformerna har varit framgångsrika. Framförallt tycks man ha varit framgångsrik när det gäller att stärka den politiska styrningen av förvaltningen. Både "presidentialisering" och "parlamentarisering" har haft sådana konsekvenser. Det som med alla slag av reformer däremot har varit svårt att uppnå är mål om tydligare skiljelinjer mellan politik och förvaltning, där politikerna avhåller sig från att försöka styra enskilda sakfrågor och detaljer.

1 Institutioner i kommunalpolitiken

De huvudsakliga byggstenarna i de svenska kommunernas politiska organisation är fullmäktige, styrelsen och nämnderna. Fullmäktige väljs av de röstberättigade medlemmarna av kommunen i allmänna val. Fullmäktiges huvuduppgift är att vara kommunens högsta beslutande politiska organ. Fullmäktige väljer i sin tur styrelse och nämnder, vilka alla har till uppgift att bereda och verkställa fullmäktiges beslut. Nämnderna avgränsas vanligen från varandra efter politiksektorer, men andra indelningsgrunder kan förekomma, t ex territoriella. Styrelsen är inte hierarkiskt överordnad nämnderna, men har på grund av vissa särarrangemang en särskilt central ställning. Dessa är framförallt beredningstvånget som föreskriver att styrelsen måste ha sista ordet innan fullmäktige beslutar samt styrelsens centrala ställning i budgetprocessen. Den moderna skandinaviska välfärdsstat där kommunerna intar en helt avgörande position har till sitt förfogande en omfattande organisation för administration, myndighetsutövning och framförallt produktion av tjänster. "Förvaltningen" är en sammanfattande beteckning på denna organisation. Vanligen fungerar nämnderna, politikområdesvisa eller territoriellt avgränsade, som styrelser för sina respektive delar av förvaltningen.

I ett nötskal skulle man kunna säga att detta är en beskrivning av den svenska kommunens *konstitution*. Termen konstitution används vanligen för att beteckna de grundläggande reglerna för staters politiska organisation. Dictionary of the Social Sciences (2002) definierar konstitutionen som:

The basic law or set of fundamental rules and principles that govern a polity. In most countries, these rules are recorded in a single written document (the constitution), although basic rules may also reside in accumulated custom, practice, judicial precedent, and ordinary law.

Ordboken fortsätter med att konstatera att nästan alla konstitutioner innehåller vissa grundläggande element: (1) ett uttalande av ideologiskt principiell karaktär, ofta i en portalparagraf, (2) en redogörelse för styrelsens form, speciellt vilken natur de viktigaste institutionerna har och hur relationerna mellan dem gestaltar sig, samt lagstiftningsproceduren, (3) en uppräkningslista av rättigheter som staten inte kan inskränka (t ex yttrande- och föreningsfrihet) eller som staten måste tillse att de tillhandahålls (t ex mat eller sysselsättning) för individer och grupper, (4) metoderna att ändra konstitutionen, vilka alltid är svårare än stiftandet av vanliga lagar.

Om vi driver analogin vidare är det framförallt den andra punkten i uppräkningslistan av kriterier som vi har beskrivit för de svenska kommunerna, dvs de huvudsakliga institutionernas natur, relationerna emellan, och procedurerna varigenom de stiftar lagar (här får man väl snarast läsa "fattar beslut och vidtar åtgärder").

Konstitutionen består alltså av en uppsättning regler. I samhällsvetenskaperna har det under senare decennier varit vanligt att tala om regler som "institutioner". Konstitutionen är en uppsättning institutioner. Men det är viktigt att komma ihåg att konstitutionen är ett specialfall av institutioner. Ett viktigt kännetecken är att konstitutionen består av *formella institutioner*. Mänskligt samspel är beroende av att det finns regler, institutioner. Inte minst behövs regler för att vi inte i varje ögonblick måste fatta beslut om hur vi ska agera. Ett mänskligt samspel utan institutioner skulle bli ineffektivt, därför att vi i varje situation skulle behöva använda tankekraft på att bestämma hur vi ska

handla. Institutionerna är också viktiga på så sätt att de underlättar för oss att förutsäga hur våra samspelspartner kommer att handla. Osäkerheten i de sociala relationerna reduceras därmed. Institutionerna är formella, dvs de är planerade, beslutade och nedtecknade, eller informella. Inom ett bestämt fält – som här den kommunala organisationen – finns alltid både formella och informella institutioner. Om det i ett sammanhang saknas formella institutioner tenderar tomrummet att fyllas ut av informella institutioner. Det kan också vara så att de formella institutionerna föreskriver ett handlande som på något sätt är inadekvat. Informella regler kan då ta över styrningen av handlandet och de formella reglerna blir "döda bokstäver".

Institutionerna, de formella och de informella, skapar ett möjlighetsrum för handlandet. Därigenom sätter de också gränser för vad som är möjligt. Men det kan också finnas institutioner som är mindre "absoluta". Institutionerna kan ses som incitament som uppmuntrar ett visst handlande eller gör annat handlande mindre lockande. Sammanfattningsvis anger institutionerna vad som är möjligt och vad som är omöjligt, och de belönar vissa beteenden men bestraffar andra. Redan av denna diskussion framgår att institutionerna inte nödvändigtvis beskriver beteendet. Att det finns ett möjlighetsrum behöver inte betyda att det utnyttjas. Den djärve kan utmana reglerna och överskrida gränserna. Om gränserna ofta och framgångsrikt överskrids kan de gamla gränserna töjas och utvidgas. Institutionerna ändras.

Det är det här samspelet mellan aktörerna och reglerna som samhällsvetare brukar beskriva som aktör-strukturproblemet. I en bestämd situation är aktörerna strukturens fångar. Men samtidigt bestäms strukturen av aktörernas handlande. Institutionerna bekräftas och cementeras eller så krymper eller växer möjlighetsrummet. Det finns en omfattande litteratur om institutionell förändring som vi inte ska gå in på här. Ett begrepp bör dock nämnas ur denna diskussion, nämligen begreppet *spårbundenhet* (*path dependence*). Detta begrepp är centralt i den skola som har kommit att kallas "historisk institutionalism" och det innebär att det finns en tröghet i den institutionella utvecklingen. Har man en gång valt väg så är andra vägar i stor utsträckning stängda. Orsakerna till denna spårbundenhet är både ekonomiska – vi har investerat i de befintliga institutionerna, att ändra dem skulle medföra kostnader och effektivitetsförluster – och psykologiska. De psykologiska mekanismerna innebär att de befintliga reglerna tas för givna. Genom vanans makt kan vi inte ens föreställa oss att något skulle kunna göras på ett annat sätt.¹

Syftet med den här rapporten är att diskutera och beskriva kommunala konstitutioner, dvs formella institutioner som reglerar kommuners centrala organ, deras uppgifter och relationer. Vi ska göra detta genom att först diskutera några analytiska klassificeringar som framkommit inom den internationella kommunforskningen. Därefter kommer några aktuella reformer och förändringstrender, framförallt i Västeuropa, att beskrivas. Slutligen ska vi se på erfarenheter som gjorts i olika länder av institutionella reformer. Eftersom konstitutioner är formella institutioner är de planerade och beslutade. Man har argumenterat i termer av olika värden, t ex medborgerligt engagemang, ledarskap och effektivitet, problemlösningsförmåga, professionalism osv, när man har skapat dessa formella institutioner. Erfarenheterna kan därför beskrivas i termer av i vilken utsträckning sådana önskade värden har uppnåtts. Det handlar enkelt uttryckt om ett slags utvärdering av institutionspolitiken. Har de avsedda syftena uppnåtts? Det gäller då att hålla i minnet att de formella institutionerna – konstitutionen – på ett komplicerat sätt kompletteras av informella institutioner. Om man vill läsa beskrivningen i avsikt att hitta lösningar som går att importera blir detta memento också centralt. Hur ser de informella institutionerna i svenska kommuner ut? Hur skulle ett importerat arrangemang fungera tillsammans med dessa informella institutioner?

¹ För en översikt över institutionsbegreppet, institutionalism i samhällsvetenskaperna och institutionell förändring se Peters (1999).

2 Institutionsfamiljer

Kommunsystem i olika länder brukar i den jämförande litteraturen delas in i olika typer eller familjer. En vanlig utgångspunkt för sådana indelningar brukar vara hur förhållandet mellan den centrala statsmakten och kommunerna gestaltar sig (vertikala indelningar). En mycket enkel sådan indelning av åtminstone de olika västeuropeiska ländernas kommunsystem är i en nordlig familj (med framförallt de nordiska länderna, Storbritannien, Nederländerna, Tyskland, Schweiz och Österrike) och en sydlig familj till vilken utöver de latinska länderna och Grekland också Belgien vanligen räknas (Page & Goldsmith 1987). Den sydeuropeiska familjen karakteriseras av en sammanmältning mellan stat och kommuner.² Kommunerna representerar statsmakten lokalt och fullgör därvid en hel del myndighetsuppgifter. Kommunerna är integrerade i statsmakten, men samtidigt är det vanligt att kommunerna bli genom det system som i Frankrike kallas *cumule des mandats* – lokala makt-havare, t ex borgmästare, innehar samtidigt uppdrag på andra nivåer – kan utöva ett betydande inflytande på den statliga politiken. På grund av sitt historiska ursprung brukar det sydeuropeiska systemet också kallas "napoleonskt". I det nordeuropeiska systemet är det en tydligare åtskillnad mellan staten och kommunerna, och kommunerna har ofta en huvuduppgift i att tillhandahålla välfärdsstatens tjänster till medborgarna. Den brittiske statsvetaren L James Sharpe och den tyske statsvetaren Joachim Hesse (1991) har utformat en något mer differentierad typindelning, som bygger vidare på den nord-sydliga distinktionen. Vi kommer senare att få tillfälle att återvända till Sharpes och Hesses indelning av kommunsystem.

Det som är av störst intresse i den här rapporten är emellertid de horisontella indelningarna, dvs sådana indelningar som bygger på maktförhållandena mellan olika organ och enheter i den kommunala organisationen. Tre sådana grupperingar ska redovisas. Den första härrör från analyserna i det så kallade UDiTE-projektet. UDiTE betyder *Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe* som är en professionell organisation för Europas kommunchefer (och motsvarande). Under 1990-talet genomförde en internationell forskargrupp en jämförande undersökning av kommunchefers arbetsituation och roll i fjorton länder (tolv länder i Europa samt Australien och USA). Projektet har avrapporterats i två böcker, dels en ländervis sammanställning (Klausen & Magnier 1998), dels en slutrapport (Mouritzen & Svara 2002). I slutrapporten utvecklar den danske respektive amerikanske statsvetaren Poul Erik Mouritzen och James Svara en indelning av kommunsystemen efter relationerna mellan fullmäktige, den politiske ledaren (borgmästaren) och kommunchefen.

Den andra indelningen som vi ska redovisa kallar vi här för "klassisk konstitutionell analys". I analysen av staters konstitutioner har uppmärksamheten främst riktats på förhållandena mellan parlamentet, regeringen och statschefen. Översatt till kommunala förhållanden skulle detta kunna handla om förhållandena mellan fullmäktige, den kollektiva exekutiven (i Sverige närmast kommunstyrelsen) och den politiska ledaren (borgmästaren). Inom ramen för ett EU-finansierat forskningsprojekt³ har jag utvecklat fyra typer av kommunala konstitutioner (Bäck 2005b).

Den tredje indelningen som vi ska se på här kombinerar de vertikala och horisontella dimensionerna och har utvecklats av den tyske statsvetaren Hubert Heinelt och den grekiske juristen Nikolaos Hlepas (Heinelt & Hlepas 2005) inom ramen för det ännu pågående europeiska forskningsprojektet *Political*

² Hague m fl (1988) kallar dessa system för fused (=samman-smälta).

³ Projektet kallades "Participation, Leadership and Urban Sustainability" (PLUS) och avrapporterats bl a med två internationella böcker (Haus m fl 2005; Getimis m fl 2005) och en svensk bok (Bäck m fl 2005a).

Leadership in European Cities där borgmästarrollen (i Sverige kommunstyrelsens ordförande) i sjutton europeiska länder studeras.

Ett särskilt problem i dessa övningar utgörs av de forna öststaterna. I de studier där den nord-sydliga indelningen, Hesses och Sharpes vertikala indelning och Mouritzens och Svaras horisontella indelning har utvecklats ingick inga av dessa "öst- och centraleuropeiska länder", som man numera brukar säga. I PLUS-projektet där jag utvecklade den konstitutionella typologin ingick utöver sju västeuropeiska länder också Polen, och i det europeiska borgmästarprojektet ingår Polen, Tjeckien och Ungern. Att Öst- och Centraleuropa saknas är egentligen bara ett specialfall av det förhållandet att institutionella förhållanden förändras. Flera sådana förändringar, t ex i England och i Norge som vi senare har tillfälle att återkomma till, fångades t ex inte av Mouritzen och Svara.

En annan komplikation utgörs av förbundsstater. I den vanliga doktrinen menar man att kommunerna i enhetsstater är centralstatens skapelser, medan de i federala stater är delstaternas barn. Detta medför att det i federala stater inte är ovanligt att kommunsystemen varierar mellan delstaterna. Detta är t ex fallet i USA, Tyskland, Schweiz och Österrike, medan det är en större enhetlighet i senare bildade federationer som Belgien eller i federationsliknande statsbildningar som Spanien och Italien. I Storbritannien (Förenade Kungariket) skiljer sig kommunsystemen åt mellan framförallt England och Wales å ena sidan och Skottland å andra sidan. Även om det i t ex Tyskland har noterats en stark konvergens i de institutionella förhållandena i olika *Länder* (jfr Wollmann 2002, 2003a), så borde typologierna egentligen avse enhetsstater och delstater i stället för hela länder. I PLUS-projektet ("den klassiska konstitutionella analysen") är detta inte ett problem eftersom analysen avsåg 16 enskilda städer i de åtta länderna. Å andra sidan blir indelningen då inte särskilt heltäckande.

2.1 Starka borgmästare, kommittéledare, kollegier och kommundirektörer

Mouritzen och Svara menade, efter att ha inventerat de kommunala konstitutionerna i de fjorton länder de undersökte, att det fanns tre huvudkomponenter som återkom i praktiskt taget alla system:

- Kommundirektören (*Chief Executive Officer*) är den högsta icke valda rollinnehavaren i kommunen.
- Borgmästaren eller den politiske ledaren är den högsta valda rollinnehavaren. Han eller hon var vanligen (i åtta länder) vald av fullmäktige. Endast i ett av de undersökta länderna gällde över lag att borgmästaren var direkt folkvald (Italien). I två länder (Belgien och Nederländerna) utsågs borgmästaren av staten. I Storbritannien utsåg fullmäktiges majoritet den politiska ledaren (Council leader) och i de två undersökta förbundsstaterna (USA och Australien) varierade systemen mellan och inom delstaterna.
- Fullmäktigeförsamlingar fanns i alla länder men varierade i flera avseenden. Den genomsnittliga storleken varierade från sju ledamöter (USA) till 45 (Sverige). Valsättet var proportionellt i sex länder och ett renodlat majoritetsvals-system i två (Storbritannien och USA).⁴ I fyra länder (Australien, Frankrike, Italien och Portugal) tillämpades mer komplexa vals-system och för två av de studerade länderna (Belgien och Spanien) saknade Mouritzen och Svara uppgifter.

I de svenska kommunerna fanns som i alla övriga en kommunchef (CEO), en politisk ledare i skepnad av kommunstyrelsens ordförande, indirekt vald av

⁴ Det i anglosaxiska länder vanligen tillämpade valsättet brukar kallas *First Past the Post (FPTP)* och innebär att den kandidat som fått flest röster vinner. Det finns alltså inget krav på att vinnaren ska erhålla mer än 50 procent av rösterna. Sådana system kräver normalt flera (minst två) valomgångar och brukar inte ha samma renodlade effekt på partisystemet som FPTP (Duverger 1964, Anckar 2002).

fullmäktige, som i de flesta av de undersökta länderna. Fullmäktige utmärkte sig genom att vara särskilt stort, men var, som också var vanligast, proportionellt valt av väljarkåren.

I olika länders kommunsystem läggs det olika tonvikt vid de olika komponenterna. De tre komponenterna (fullmäktige, borgmästaren, kommunchefen) är uttryck för tre olika organisationsprinciper. Genom att komponenterna mixas olika kommer olika kommunsystem att vara uttryck för olika blandningar av de tre principerna. De tre principerna och deras koppling till de tre komponenterna är enligt Mouritzen och Svava:

- *Lekmannastyre (Layman rule)*: Denna princip innebär att medborgare som valts till politiska uppdrag är effektivt och intensivt delaktiga i beslutsfattandet. Principen är nära knuten till idén om representativ demokrati. Representativ demokrati innefattar definitionsmässigt lekmannastyre. De valda representanterna fungerar också som en länk mellan medborgarna och kommunen. Detta brukar i litteraturen ofta refereras till som de valdas dubbla roll som styresmän och beslutsfattare respektive som representanter (Bäck 2000). Ju mer tyngdpunkt ett kommunsystem har på fullmäktigekomponenten, desto starkare betonas principen lekmannastyre.
- *Politiskt ledarskap*: Politiskt ledarskap kan innefatta att sätta nya frågor på dagordningen, generera resurser och att mobilisera medborgarna. De brittiska kommunforskarna Steve Leach och David Wilson (2000) menar att i det politiska ledarskapet ingår aktiviteter som kan sorteras i fyra olika funktioner: dagordningshantering (agenda setting), internt nätverkande, externt nätverkande och lösande av uppgifter (task accomplishment). Till den interna koordineringen hör agerandet på den politiska arenan för att åstadkomma varaktiga och/eller tillfälliga koalitioner men också agerandet gentemot eller i förvaltningen. Externt nätverkande omfattar alla utåtriktade kontakter med staten, näringslivet, föreningslivet, massmedia osv. Uppgiftslösandet innefattar aktiviteter för att se till att kommunen och dess förvaltning levererar den service och de verksamheter som beslutats. Ju mer ett system lägger tyngdpunkten på borgmästarkomponenten, desto mer betonas principen om politiskt ledarskap.
- *Professionalism*: Det politiska ledarskapet injicerar, menar Mouritzen och Svava, energi och passion i systemet. Men det behövs också ett ledarskap som betonar expertis och rationalitet i meningen målorienterat handlande. Det är professionalismens uppgift att bidra med problemanalys, strategiskt tänkande, konsekvens och rättvisa, kontinuitet och produktiv resursanvändning. Ju mer ett system förlägger sin tyngdpunkt till kommundirektören, desto mer betonas principen professionalism.

Efter att ha granskat den konstitutionella uppbyggnaden av kommunerna i de 14 olika länder som studien omfattar, konstruerar författarna fyra idealtyper av styresform (*governmental form*) som de menar kan användas för att beskriva de fjorton olika systemen. I idealtypsbegreppet ligger att var och en av typerna inte beskriver något eller några system exakt, utan att de olika faktiskt förekommande systemen kan beskrivas utifrån hur nära eller långt från idealtyperna de befinner sig⁵.

Den starka borgmästarformen (The strong mayor form)

Den valda borgmästaren kontrollerar fullmäktiges majoritet och är både formellt och i realiteten ansvarig för alla verkställande funktioner. Kommundirektören är i direkt lydighetsförhållande till borgmästaren som utan någon annans inblandning kan anställa och avskeda kommundirektören. Den starka borgmästarformen lägger tonvikten framförallt på politiskt ledarskap som organisationsprincip.

⁵ Det bör kanske särskilt påpekas, att "idealtyp" här används som ett slags analysinstrument. Någon innebörd av särskilt önskvärt ligger inte i det här sammanhanget i termen "ideal".

Av de undersökta fjorton systemen är det, menar författarna, Frankrike som befinner sig närmast den starka borgmästarformen. Den franske borgmästaren är inte direkt folkvald utan väljs av fullmäktige. Valsystemet är komplicerat i så måtto att det inrymmer en bonus som gör att det parti eller den partigruppering som får flest röster blir överrepresenterad. Eftersom borgmästaren vanligen kommer från detta parti eller denna gruppering kontrollerar borgmästaren vanligtvis fullmäktiges majoritet. Sådana system som mer eller mindre garanterar borgmästaren en fullmäktigemajoritet finns i flera sydeuropeiska kommunsystem. Genom den nära kopplingen mellan borgmästaren och fullmäktiges majoritetsgruppering har vissa författare ibland velat beskriva relationen så, att det inte är fullmäktige som väljer borgmästare utan det är borgmästaren som väljer fullmäktige. Franska borgmästare ska genomföra fullmäktiges beslut, lämna budgetförslag till fullmäktige och kontrollera den kommunala organisationen och personalen. Till sin hjälp har borgmästaren viceborgmästare valda av fullmäktige eller i större städer en stab (kabinettet) som han själv utser. Borgmästaren avgör vilka befogenheter som ska delegeras till viceborgmästarna.

Andra kommunsystem som ingick i Mouritzens och Svaras undersökning och som ansågs vara nära idealtypen "den starka borgmästarformen" var de spanska, portugisiska och italienska systemen samt vissa amerikanska kommuner. En viktig skillnad i Spanien jämfört med Frankrike är att fullmäktige i spanska kommuner väljs genom ordinära proportionella val (en särskild majoritetsbonus som alltså saknas i Frankrike). Partiväsendet har liksom i Sverige en stark ställning i spanska kommuner och vi ska senare återkomma till en diskussion av detta starkt partipolitiserade system. I Italien infördes direkta folkval av borgmästare som en följd av partisystemets kollaps i början av 1990-talet. Liksom i Frankrike finns ett bonussystem i valsystemet som kopplar samman borgmästaren med fullmäktiges majoritet.

I USA, som i de flesta andra federala stater, varierar den institutionella ordningen mellan delstaterna. Den modell som i amerikansk diskussion kallas "*mayor-council government*" är en traditionell styresform i amerikanska kommuner. Fullmäktige är litet (10–20 ledamöter) och är vanligen valt genom partival i enmansvalkretsar. Borgmästaren är direktvald och har stor makt över budgeten, personalpolitiken och administrationen.

Kommittéledarformen (The committee leader form)

En person är tydligt kommunens "politiska ledare" med eller utan titeln som "borgmästare". Ledaren kan kontrollera fullmäktigemajoriteten, men det är inte nödvändigt. Den verkställande makten är delad. Den politiska ledaren kan ha ansvaret för vissa exekutiva funktioner medan andra tillkommer kollektiva organ (nämnder) eller kommundirektören. Kommittéledarformen lägger en jämnare tyngdpunkt på de tre olika organisationsprinciperna.

Mouritzen och Svava väljer Danmark som sitt främsta exempel på "kommittéledarformen". De politiska organen i danska kommuner är fullmäktige (*kommunalbestyrelsen*) och dess utskott (*udvalg*). Utskottsledamöterna väljs proportionellt av och bland fullmäktige. Den exekutiva makten delas mellan borgmästaren och utskotten. Utskotten har som verkställande organ uppgifter som motsvarar facknämndernas i svenska kommuner. Till skillnad från i Sverige saknas en tydlig kommunstyrelse. *Økonomiudvalget* har till en del motsvarande funktioner, bl a i budgetprocessen. Den av fullmäktige valde borgmästaren är ordförande både i fullmäktige och i *økonomiudvalget*. Borgmästaren är dessutom formellt högste chef för den kommunala förvaltningen, medan utskotten ansvarar för den dagliga administrationen. Danska kommuner är partipolitiserade och det bildas vanligen efter varje val en "borgmästarkoalition" som besätter borgmästarposten och uppdragen som

utskottsordförande. Koalitionsbildningsprocessen är i Danmark känd som "konstituering". Detta liknar mycket det kvasiparlamentariska system (se nedan avsnittet 2.3) som tillämpas i de flesta svenska kommuner. I de större städerna har till nyligen tillämpats ett annorlunda system – *magistratsstyre* – där den exekutiva makten har utövats av en av fullmäktige vald *magistrat* i stället för av borgmästaren och utskotten. I Köpenhamn bestod magistraten av överborgmästaren och ett antal sektorsansvariga borgmästare. Magistraten var vald av fullmäktige med proportionella val och fungerade sällan som ett kollektivt politiskt organ. Kritik riktades mot detta system för bristande lednings- och samordningsförmåga (Indenrigsministeriet 1995). Sedan 1998 har magistratsstyret upphävts och även de större städerna tillämpar nu i stort sett samma modell som andra kommuner. Vi ska senare återkomma till en värdering av denna danska förändring.

Mouritzen och Svava räknar till "kommittéledarformen" också kommunerna i Sverige och Storbritannien. Det brittiska system som Mouritzen och Svava beskriver är till stora delar obsolet efter den aktuella nyordningen av de institutionella arrangemangen i brittiska kommuner som syftat till införandet av nya modeller. Ingen av dessa kan karaktäriseras som en "kommittéledarform". Vanligast har varit att man har valt en "kollektiv form", men i ett antal fall också modellen med "stark borgmästare". I en enda stad har man valt en "kommundirektörsform". I nästa kapitel ska vi återkomma till en mer ingående beskrivning av dessa konstitutionella förändringar.

Den kollektiva formen (The collective form)

Beslutscentrum är ett kollegialt organ som ansvarar för alla exekutiva funktioner. Kollegiet består av valda politiker och borgmästaren som är ordförande. Denna modell betonar principen lekmannastyre.

Exemplen på "den kollektiva formen" är Belgien och Nederländerna. I båda länderna finns det en kommunstyrelse bestående av borgmästaren som är ordförande och ett antal åldermän. Åldermännen är valda av fullmäktige med majoritetsval. Borgmästaren utses i båda länderna av kronan. I Belgien är dock praxis att regeringen utser fullmäktiges majoritetsledare. Någon sådan praxis tillämpas dock inte i Nederländerna där borgmästarjobbet mer kan ses som en karriärpost. Statens roll för att utse borgmästare är i dessa länder, och speciellt i Nederländerna, en märklig kvarleva av en äldre tradition. I gamla tider hade magistraten i svenska städer en liknande roll som både ombud för staten och lokala styresmän, och landshövdingarna var förr ordförande i landstinget. Det har också förts en diskussion i Nederländerna om en modernisering som skulle kunna medföra en övergång till direkt valda borgmästare. Även om kommunstyrelsen med borgmästare och åldermän är ett kollektivt politiskt organ brukar det i praktiken vara så, att åldermännen ansvarar för olika politikområden som ett slags lokala ministrar.

Belgien och Nederländerna är Mouritzens och Svaras enda exempel på "den kollektiva formen". Som nyss har nämnts har dock huvuddelen av de kommuner i Storbritannien som infört nya styrformer valt en modell som närmast kan beskrivas som en "kollektiv form". En av fullmäktiges majoritet vald exekutiv med en *council leader* som ordförande har det exekutiva ansvaret. Borgmästaren (*mayor*) är fullmäktiges ordförande och har främst ceremoniella funktioner. Ett annat land som ingår i undersökningen är Norge som i boken klassificeras enligt "fullmäktige-kommundirektörsformen". Den norska kommunallagen från 1993 öppnar dock en möjlighet för kommunerna att välja en parlamentarisk styresmodell som liknar den kollektiva formen. Tre kommuner (Oslo, Bergen och Nordland fylkeskommun) har utnyttjat möjligheten. I Oslo väljer fullmäktige (*bystyret*) en "stadsregering" (*byrådet*) genom majoritetsval. *Byrådets* medlemmar ansvarar för olika delar av den kommunala verk-

samheten. Vi ska i nästa kapitel återkomma till den norska parlamentarismen. En annan modell som skulle kunna identifieras som en "kollektiv form" är det nu avskaffade magistratsstyret i danska storstäder.

Fullmäktige-kommundirektörsformen (The council-manager form)

Alla verkställande funktioner är i kommundirektörens hand. Kommundirektören utses av fullmäktige. Fullmäktige är en ganska liten församling med borgmästaren som ordförande. Utöver uppdraget som fullmäktiges ordförande har borgmästaren framförallt ceremoniella uppgifter. Här är det organisationsprincipen professionalism som sätts i högsätet.

De främsta exemplen på "fullmäktige-kommundirektörsformen" återfinns i USA. *Council-managermodellen* tillkom i USA som en reaktion mot den partipolitiserade *mayor-councilmodellen* i en omfattande reformrörelse under det tidiga 1900-talet. Reformrörelsen vände sig främst mot vad man uppfattade som ett korrumpert bossvälde. Partierna hölls inte som i Europa samman i första hand av ideologier eller klassintressen, utan genom tjänster och gentjänster. Ett uttryck för detta var *the spoils system*.⁶ Segraren i borgmästarvalet disponerade kommunala anställningar som kunde delas ut till de trogna. I *council-managermodellen* ligger ansvaret för de politiska besluten på ett litet (5–9 personer) fullmäktige medan den av fullmäktige anställda kommundirektören har det samlade ansvaret för hela förvaltningen. Fullmäktigevalen är i dessa "reformkommuner" oftast icke-partipolitiska och sker med kommunen i dess helhet som valkrets och inte i de små enmansvalkretsar (*wards*) som är regel i *mayor-council*-kommuner.

Andra länder med liknande system som redovisas av Mouritzen och Svava är Australien och Irland, och utanför den anglosaxiska världen Finland och Norge. Båda de senare ländernas institutionella arrangemang har stora likheter med Danmark och Sverige. I Finland saknas dock oftast en så tydlig politisk ledare som de danska borgmästarna och de svenska kommunstyrelseordförandena. I Norge finns dock en politisk ledare i den av fullmäktige (*kommunestyret*) valde *ordføreren* som är ordförande i fullmäktige och kommunstyrelsen (*formannskapet*). Den tydligaste ledaren i finländska kommuner är den anställda *kommundirektören* som är högste chef för hela förvaltningen. De norska *rådmænnen* har en motsvarande ställning, men de får samsas med den politiske ledaren, *ordføreren*, i funktionen att representera kommunen.

I omstöpningsen av de brittiska kommunerna har detta varit en modell att välja, vilket dock bara en enda stad har gjort. Vi har också pekat på hur norska kommuner i den parlamentariska "kollektiva formen" har ett alternativ till rådmansmodellen. I de parlamentariska kommunerna finns ingen rådmann. Det är i stället "kommunregeringen" eller dess medlemmar som fungerar som chefer för kommunens förvaltningar.

2.2 En traditionell konstitutionell analys

Den viktigaste skiljelinjen i analysen av nationella konstitutioner går mellan "monistiska" statsskick och maktindelningssystem. I det monistiska statsskicket har all politisk makt samma legitimeringsgrund. I den demokratiska tappningen härleder alla politiska organ sin legitimitet till folkets val av folkrepresentanter i parlamentet. Principen brukar kallas "folksuveränitetsprincipen". Den svenska regeringsformens portalparagraf som stadgar "All offentlig makt utgår från folket" är ett uttryck för denna monistiska folksuveränitetsprincip.

I system med maktindelning har olika politiska organ olika uppgifter och olika legitimeringskällor. I den traditionella maktindelningläran brukar man skilja mellan en lagstiftande (beslutande) makt, som brukar tillskrivas parlamentet,

⁶ Spoils betyder närmast "byte", alltså ett i jakten nedlagt byte.

en verkställande makt (statschefen och regeringen) och en dömande makt (domstolsväsendet). Maktodelningslärans idé är att de olika funktionernas fördelning ska göra att de olika organen balanserar varandra (*checks and balances*) så att inget politiskt organ ska kunna utveckla sig till en diktatorisk makthavare. Den brittiska parlamentarismen som till och med saknar begränsningarna av en skriven konstitution brukar ibland, särskilt av anhängare av maktodelningsläran, beskrivas som en "vald diktatur". I demokratiska maktodelningssystem härleder både den lagstiftande och den verkställande makten sin legitimitet till folkval, men det är separata val som folket gör av president respektive parlament. 1809 års svenska regeringsform betraktas normalt som en maktodelningsförfattning, dock lite mer komplicerad än den enkla tredelningen. Den lagstiftande makten tillkom kung och riksdag tillsammans, medan den verkställande makten var kungens privilegium. Motsvarigheten till den citerade portalparagrafen i 1974 års regeringsform var i 1809 års regeringsform formuleringen "Konungen äger allena styra riket". Det ska dock observeras att den verkställande och den lagstiftande makten hade helt olika källor för sin legitimitet. Riksdagen representerade folket, men kungen hade sin legitimitet från traditionen, och inte minst från Gud.⁷

Helt monistiska statskick är sällsynta. Det finns vanligen en funktionell skillnad mellan parlamentet och regeringen, och sättet att utse regeringen gör att de har olika sammansättning. I parlamentariska statskick utses regeringen av parlamentets majoritet, antingen det är ett parti eller en koalition av partier. I den så kallade "negativa parlamentarismen" som tillämpas bland annat i den svenska staten behöver en majoritet i parlamentet inte ställa sig bakom regeringen. Det räcker med att regeringen "tolereras" av parlamentet. I det svenska statskicket tar sig denna negativa parlamentarism uttryck i bestämmelserna för statsministerval. För att en statsminister ska bli vald får inte en majoritet rösta emot honom eller henne. Om många ledamöter avstår från att delta (tolererar förslaget) kan en statsminister bli vald med en minoritet ja-röster.

I det helt monistiska statskicket är exekutiven en vald kommitté till parlamentet. Om parlamentet är organiserat med partier kommer exekutiven att vara proportionellt sammansatt av parlamentets partier. Sådana styressätt kallas ibland *assembly government*. 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 avspelas i regeringens sammansättning. System av mer eller mindre permanent samlingsregering i flerpartisystem som i Schweiz eller system med "stora koalitioner", som det äldre österrikiska *proporz*-systemet skulle kunna föras hit. Det är så här som frivilliga organisationers stadgar beskriver relationen mellan "parlament" (kongress, stämma) och "regering" (styrelse). Om kommunens styrelse (kommunstyrelsen eller landstingsstyrelsen) betraktas som kommunens regering, skulle man kunna hävda att också svenska kommuner är *assembly governments*.

Det finns också här hemskare (odemokratiska) exempel, som Sovjetunionen och det revolutionära jakobinska styret i Frankrike. Liksom det i det presidentiella fallet fanns odemokratiska paralleller i monarkin, så finns det också odemokratiska paralleller till den permanenta samlingsregeringen. Liksom monarkin skilde sig från presidentsystemet på den avgörande punkten att monarken inte hade demokratisk legitimitet så skiljer sig de odemokratiska parallellerna från den permanenta samlingsregeringen på så sätt, att det egentligen inte finns ett partisystem i parallellsystemen.

PLUS-projektet

PLUS-projektet (*Participation, Leadership and Urban Sustainability*) genomfördes av åtta nationella forskargrupper åren 2001–2004 och finansierades inom

⁷ Man kan erinra om formeln "Konung av Guds nåde".

EU:s femte ramprogram. Den centrala frågeställningen i projektet var hur en hållbar och demokratisk urban politik påverkades av deltagande av lokalsamhället och dess individuella och kollektiva aktörer (community involvement) och av hur det lokala politiska ledarskapet utövades. Projektet intresserade sig också för hur variationer i lokalsamhällsinvolvering och ledarskap kunde förklaras. En av flera tänkbara förklaringsfaktorer var den institutionella ordningen. Den tänkta orsakskedja i projektet som är av intresse här skulle kunna summeras:

(1) *Institutionell ordning* → (2) *Utövande av ledarskap och lokalsamhällets involvering* → (3) *Demokratisk legitimitet*

Inom projektet utvecklades en typology för att kunna beskriva de studerade städernas institutionella ordningar (1). I det här avsnittet ska vi kort redogöra för denna. I ett senare kapitel (Kapitel 4) ska vi se på resultaten, vilka effekter av den institutionella ordningen som kunde iakttas på utövandet av ledarskapet och lokalsamhällets involvering (2) samt ytterst, för den demokratiska legitimiteten (3).

PLUS-projektets empiriska material bestod av ingående fallstudier av policyprocesser ("*major policy initiatives*") i sexton städer, två i varje land. Policyinitiativen valdes så att i varje stad fanns två politikområden företrädda. Det handlade dels om initiativ för att motverka och bryta social exkludering, dels initiativ för att förbättra stadens *ekonomiska konkurrenskraft*. De sexton deltagande städerna var:

- England: *Bristol* med 402 000 invånare och *Stoke-on-Trent* med 241 000 invånare.
- Grekland: Huvudstaden *Aten* med 736 000 invånare, men centrum i en storstadsregion med mångmiljonbefolkning samt den mindre staden *Volos* med 83 000 invånare.
- Italien: Storstaden *Turin* med 900 000 invånare, men centrum i en storstadsregion med mångmiljonbefolkning. *Cinisello Balsamo*, en förortskommun till Milano med 75 000 invånare.
- Nederländerna: De medelstora städerna *Enschede* och *Roermond* med 150 000 respektive 45 000 invånare.
- Norge: Huvudstaden *Oslo* med 509 000 invånare samt landets andra stad *Bergen* med 231 000 invånare, båda centra i storstadsregioner.
- Polen: Storstaden *Póznán* med 575 000 invånare samt den mindre *Ostrów Wielkopolski* med 75 000 invånare.
- Sverige: Huvudstaden *Stockholm* med 744 000 invånare, centrum i en storstadsregion med 1,6 miljoner invånare. Rikets andra stad *Göteborg* med 467 000 invånare.
- Tyskland: Huvudstaden i delstaten Niedersachsen *Hannover* med 515 000 invånare, centrum i en storstadsregion samt den medelstora sydtyska staden *Heidelberg* med 140 000 invånare.

Mouritzen och Svava hade byggt sin typology på relationerna mellan fullmäktige, den politiske ledaren (borgmästaren) och administrationens chef (*Chief Executive Officer*). En första analys av de sexton städerna i PLUS-projektet visade att den politiska exekutiven (borgmästaren och/eller en kollektiv "stadsregering") i tretton städer intog den högsta nivån i den administrativa befälsordningen. De tre undantagen var de båda svenska städerna samt engelska *Stoke-on-Trent*. Med dessa undantag var alltså den politiska ledningen också en administrativ ledning. Borgmästaren eller den politiske ledaren har fullt ansvar för den kommunala förvaltningen, eller så är hans bisittare eller viceborgmästare chefer för sina respektive "departement".

På grund av att relationen politik-administration varierade så lite bestämdes det att utelämnas dessa relationer ur analysen. Kvar fanns alltså bara två av Mouritzens och Svaras komponenter – fullmäktige och borgmästaren. Å andra sidan kunde det observeras att i samtliga städer fanns, utöver borgmästaren och vid borgmästarens sida någon form av kollektivt politiskt exekutivt organ. I de ”starka borgmästarsystemen” var det borgmästarens bisittare eller viceborgmästare och i parlamentariska system var det kabinettet eller ”stadsregeringen”. I kommittéledarsystemen, återigen, handlade det om en kommunstyrelse eller något annat mer ledande fullmäktigeutskott.

PLUS-projektets institutionstypologi byggdes därför upp på relationerna mellan de tre komponenterna (1) den politiske ledaren eller borgmästaren, (2) den kollektiva politiska ledningen (kommunstyrelsen, viceborgmästarna, kommunregeringen) samt (3) fullmäktige. Dessa tre komponenter är typologins ena utgångspunkt. Den andra är två analytiska dimensioner varav den tidigare diskuterade monistisk-dualistiska är den ena. I dualistiska system har exekutiven (borgmästaren och/eller kommunregeringen) och fullmäktige olika källor för sin demokratiska legitimitet. I monistiska system är fullmäktigevallet legitimitetskällan och exekutiven får sin legitimitet genom att vara vald av fullmäktige. Den andra analysdimensionen är majoritär eller konsociationell (*consociational*) demokrati. Denna distinktion handlar här om i vilken mån även minoriteten ges ett inflytande i exekutiven. Sådana system där borgmästaren själv utser den kollektiva exekutiven utan hänsyn till fullmäktiges sammansättning eller där fullmäktiges majoritet tillsätter den kollektiva exekutiven betraktas som majoritära. System där den kollektiva exekutiven utses proportionellt av fullmäktige betecknas som konsociationella.

Om man korsar de båda analysdimensionerna blir det fyra typer av kommunkonstitutioner:

Tabell 1 Fyra kommunkonstitutionella idealtyper

	Majoritära	Konsociationella
Monistiska	(1) Parlamentarism: Fullmäktige väljer med majoritetsval kommunstyrelse och borgmästare	(2) Assembly government: Fullmäktige väljer borgmästare och en proportionellt sammansatt kommunstyrelse
Dualistiska	(3a) Presidentialism: Direkt folkvald borgmästare som själv utser sin kommunstyrelse (3b) Semi-presidentialism: Direkt folkvald borgmästare och en av fullmäktiges majoritet vald kommunstyrelse	(4) Semi-presidentialism: Direkt folkvald borgmästare och en av fullmäktige vald proportionellt sammansatt kommunstyrelse

Dessa fyra typer svarar nära mot traditionella kategorier i analysen av nationella konstitutioner. *Assembly government* (Typ 2: monism och konsociationalism) och presidentialism eller traditionell maktindelning (Typ 3a: dualism och majoritarianism) är den klassiska konstitutionella analysens ytterpunkter. Genom att kombinera monismen med majoritarianism introducerar parlamentarismen (Typ 1) ett dualistiskt inslag som gör att fullmäktige och exekutiven får olika partipolitisk sammansättning. Genom att den direktvalda borgmästaren måste regera tillsammans med en av fullmäktige vald kommunstyrelse ökar fullmäktige sin roll i maktindelningssystemet. I analysen av nationella konstitutioner har sådana system kallats semi-presidentiella. Kommunstyrelsen kan vara proportionellt (Typ 4) eller majoritetsvald (Typ 3b).

Assembly government

Det traditionella styressättet i svenska kommuner är "*assembly government*". Alla kommunens nämnder inklusive kommunstyrelsen väljs medelst proportionella val av fullmäktige. Med början i slutet av 1960-talet började ett system av "samlingsstyre med majoritetsmarkeringar" att tillämpas. Detta system, för vilket jag i ett annat sammanhang etablerat termen *kvasiparlamentarism*⁸ (se Bäck m fl 2000) innebär att det vid sidan av kommunstyrelsen finns en mer informell kollektiv politisk exekutiv bestående av kommunstyrelsens och nämndernas ordförande. Dessa utses av fullmäktiges majoritet.

Även i Norge är det traditionella styressättet "*assembly government*", på samma sätt som i Sverige, i många kommuner förändrat till "*kvasiparlamentarism*". 1993 års norska kommunallag har dock gått ett steg längre i och med att kommunerna ges en möjlighet att i stället välja ett parlamentariskt system. De två fallen i PLUS-projektet, Oslo och Bergen, har valt denna möjlighet. Vi ska inte här uppehålla oss mer vid de svenska och norska fallen, som ingående ska uppmärksammas i senare avsnitt i texten.

Även brittiska kommuner har traditionellt styrts med *assembly government*. Den exekutiva makten har innehafts av politiksektorvisa nämnder (*committees*) proportionellt valda av fullmäktige. Liksom i Danmark har en tydlig kommunstyrelse saknats och det danska *økonomiudvalget* har haft sin motsvarighet i en *policy and resources committee*. Den egentliga politiske ledaren är majoritetsledaren (*the council leader*) medan den av fullmäktige valde borgmästaren, utöver att fungera som fullmäktiges ordförande, endast haft ceremoniella funktioner. I Blair-regimens ansträngningar att "modernisera" landets konstitution har reformeringen av kommunernas politiska organisation varit ett betydelsefullt inslag (Hambleton 2000). Kommunerna har erbjudits tre modeller att välja bland: (1) en direktvald borgmästare med ett parlamentariskt kabinett (alltså en semipresidentiell modell), (2) en direktvald borgmästare med en av fullmäktige utsedd kommundirektör (Mouritzens och Svaras "*council-manager form*") och (3) en indirekt vald ledare med ett parlamentariskt kabinett (parlamentarism). De två fallstudiestäderna i PLUS-projektet har valt olika. Bristol har, liksom de flesta kommuner, valt alternativet 3, den parlamentariska modellen, medan Stoke-on-Trent, som enda kommun i landet, har valt *council-manager-modellen*.

Också de polska kommunerna har nyligen varit föremål för en förändring bort från *assembly government-modellen*. Ett system med direktvalda borgmästare har ersatt ett äldre system med en av fullmäktige vald kommunstyrelse. Kommunstyrelsen har ersatts som kollektivt organ av en till tre viceborgmästare utsedda av borgmästaren.

Parlamentariska system

Utöver de städer som relativt nyligen valt den parlamentariska modellen (Bergen, Bristol och Oslo) räknas de två nederländska städerna till denna kategori. Fullmäktige (*Gemeenteraad*) väljer med majoritetsval åldermän (*Wethouders*) som tillsammans med den av centralregeringen utnämnde borgmästaren bildar kommunstyrelsen (*College van Burgermeester en Wethouders*). Den verkställande funktionen fylls av detta kollegium där varje ålderman ansvarar för sin "portfölj". Också i Nederländerna har det varit en rörelse för konstitutionell reform i kommunerna. Nyckelordet för denna har varit "dualisering" varmed man har avsett olika arrangemang för att skilja mellan fullmäktiges och den exekutiva kollegiets funktioner. Förslag har också framförts i denna diskussion, dock hittills utan framgång, att införa folkvalda borgmästare.

⁸ Av latinets quasi = liksom

Semi-presidentialism

Som vi har sett har det varit en trend i flera europeiska kommunsystem att införa direkt folkvalda borgmästare. Också i Tyskland har denna trend gjort sig gällande. Eftersom Tyskland är en federal statsbildning har landet olika kommunsystem i olika delstater. Litteraturen har också framhållit vilken betydelse ockupationsmakterna efter andra världskriget hade för differentieringen av kommunsystemen. Särskilt har det framhållits hur Nordrhein-Westfalen på detta sätt fick kommuner som visade institutionella likheter med det brittiska systemet (Grunow 1992, Norton 1994). De tyska kommunsystemen har emellertid konvergerat (Wollmann 2002, 2003a). I alla delstater (med undantag för de tre stadsstaterna Berlin, Bremen och Hamburg) har system med direktvalda borgmästare införts. Direktvalda borgmästare var tidigare en typisk modell för de sydtyska kommunerna. Viceborgmästare eller motsvarande utses dock av fullmäktige (ibland tillsammans med borgmästaren), vilket gör att vi räknar de tyska kommunerna till den semipresidentiella modellen.

Presidentialism

Som vi just har beskrivit har i Polen nyligen införts ett presidentiellt system. Av städerna i PLUS-projektet är det därutöver de sydeuropeiska, grekiska och italienska, städerna som faller i denna grupp. I båda fallen omger sig en direktvald borgmästare med en grupp bisittare utsedda av fullmäktige. Detta kunde vid första anblicken se ut som ett typiskt semipresidentiellt arrangemang, men vi erinrar oss att fullmäktiges majoritet inte uppnås åtskilt från borgmästarvalet. Det parti eller den koalition som vinner borgmästarvalet får en "bonus" – en garanterad fullmäktigemajoritet. Detta innebär att det problem som kallats "*cohabitation*" och som är välkänt i nationella semipresidentiella system (Duverger 1997) inte kan inträffa i grekiska eller italienska städer. Grekiska och italienska borgmästare riskerar inte, som t ex franska presidenter, att vara tvungna att kampera ihop med ett kabinett som representerar en fientlig fullmäktigemajoritet.

Stoke-on-Trent representerar med sin *council-manager-modell* också ett skifte från *assembly government* till presidentialism. I Stoke-on-Trent utgörs exekutiven av den folkvalda borgmästaren tillsammans med den av fullmäktige tillsatta kommundirektören.

Figur 1 PLUS-projektets 16 städers konstitutionella modeller

Konsocialism	Assembly Government: Göteborg Stockholm	Semi Presidentialism: Hannover Heidelberg
	Parlamentarism: Bergen Bristol Enschede Oslo Roermond	Presidentialism: Aten Cinisello Ostrow Poznan Stoke Turin Volos
Majoritarianism		
	Monism	Dualism

2.3 Den svenska diskussionen om parlamentarism och kvasiparlamentarism

Argumentationen

Diskussionen om införande av kommunal parlamentarism i stället för den traditionella *assembly government* i svenska kommuner fördes under 1970-talet. Hans G Andersson (1973) inventerade argumenten för och emot. Parlamentarism 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.

Utredningen om den kommunala demokratin (SOU 1972:32) gör en ambitiös genomgång av debatten om kvasiparlamentarismen. Det framträder därvidlag två centrala dimensioner, framförallt hos pro-sidan. Det är för det första vad man kan kalla en *ansvarsdimension*. Ett mer långtgående majoritetsstyre (större inslag av parlamentarism i *assembly government*) underlättar väljarnas ansvarsutkrävande av politikerna. Ansvarsutkrävandet försvåras i samregerandesystemet av brist på information (tydlighetsargumentet). Detta beror bland annat på att den offentliga debatten i kommunfullmäktige blir förlamad av det förhållandet att partierna, när frågan når fullmäktige, redan är uppbundna av sina ställningstaganden i kommunstyrelsen. Den andra argumentationsdimensionen är en *effektivitetsdimension*. Både anhängare och motståndare till majoritetsstyret anser sig kunna hävda att just deras favoritsystem innebär effektivitetsvinster.

Med en konnotation inspirerad av den norske filosofen Arne Næss (1992) ska vi här organisera argumenten.

Tydlighetsargumentet

Argument implicerar orsakskedjor. De anger skäl för teser eller för andra argument. Om debattens tes (T) är att majoritetsstyre borde införas, är antitesen (A) att samlingsstyret borde behållas. Tydlighetsargumentet kan formuleras som ett motargument (C) mot antitesen:

C_TA: Samlingsstyre → Partierna bundna av ställningstaganden i kommunstyrelsen → Förlamad fullmäktigedebatt → Väljarna får ingen information → Väljarna kan inte utkräva ansvar

Omformulerat kan samma argument användas som pro-argument (P) för tesen (T) att man bör föredra majoritetsstyre:

P_T: Majoritetsstyre → Partierna står fria efter beredningen → Livligare fullmäktigedebatt → Mer information till väljarna → Ansvarsutkrävandet underlättas

På detta synes anhängarna av samlingsstyret vara svarslösa. Det framkommer inga argument med innebörden att ansvarsutkrävandet i stället skulle underlättas av samlingsstyret.

Effektivitetsargument

Längs den andra argumentationslinjen – *effektivitetsdimensionen* – förekommer emellertid både pro- och kontraargument. Som argument för majoritetsinslagen anförs att samlingsstyret alltid måste medföra att beslut tas i kompromissens form, och kompromisser är alltid urvattnade. Man anar ett slags förkärlek för ett rationalistiskt beslutsfattande bakom argumentet. Detta innebär ju att olika handlingsalternativ övervägs på sina egna meriter i förhållande till uppsatta mål, medan kompromissen innebär att ovidkommande ”politiska” hänsyn tas i valet mellan handlingsalternativ.

I detta avseende kan dock noteras också argument för samlingsstyret. Man menar t ex att beslut blir bättre när fler deltar. Detta är, kan man säga, ett slags argument för den *deliberativa* beslutsprocessen (SOU 2000:1, Premfors 2000). Ett närbesläktat argument är det som säger att den kanske i och för sig livligare debatt som majoritetssystemet medför bara är ett slags ”uppvisning”, medan samlingsstyret lyfter fram den ”sakliga” diskussionen. Man kan måhända se detta som ett motargument mot påståendet att majoritetsstyret tenderar att producera rationella beslut (P_2T). Ett annorlunda effektivitetsargument är att man framhåller vikten av att kommunen visar enighet utåt. Detta gör att kommunen kommer att bli effektivare som företrädare för det lokala territoriet och dess intressen:

Effektivitetsargumenten till stöd för majoritetsstyret kan sammanfattas:

- P_2T : Majoritetsstyret → Ovidkommande politiska hänsyn bort → Rationella beslut
- C_2A : Samlingsstyret → Politiska kompromisser → Mindre rationella beslut

... och till stöd för samlingsstyret:

- P_1A : Samlingsstyret → Fler deltar → Fler argument framkommer → Deliberation → Bättre beslut
- C_1P_2T : Majoritetsstyret → Debatten blir en uppvisning av ståndpunkter → Sämre beslut
- P_2A : Samlingsstyret → Sakliga argument i stället för ståndpunkter → Bättre beslut
- P_3A : Samlingsstyret → Kommunen enig utåt → Effektivare territorialrepresentation

Andra argumentationslinjer

Kontra-argumentationen tar också upp argument efter ”egna” dimensioner. Till exempel hävdar man att kommunalpolitik egentligen är ”opolitisk”. De ideologier som partierna bygger på saknar relevans i kommunalpolitiken. De motsättningar som majoritetsstyret skulle uppamma är alltså ett slags konstlade motsättningar. Detta kan kanske relateras till idén om den effektiva territorialrepresentationen ovan. Det handlar inte om att med konstlade medel åstadkomma en enad front utåt. Det är faktiskt så, att kommunmedlemmarna har gemensamma intressen.

Dessutom framhåller man ett argument som har med *representation* att göra. Till skillnad från i den nationella politiken, är de lokala politiska systemen ofta partipolitiskt ensidiga. På grund av näringsstrukturen finns det kommuner där något eller några partier dominerar, och på grund av trögrörligheten både i näringsstrukturen och i väljarkåren kan de förväntas dominera även

under överskådlig framtid. Dessa förhållanden kan förstärkas av en ensidig mediestruktur. Allt i allt innebär sådana lokala situationer att stora medborgargrupper under ett majoritetssystem under mycket lång tid skulle vara utestängda från representation:

- C_1T : Majoritetsstyre skapar konstlade motsättningar
- C_2T : Majoritetsstyre försämrar representationen

Argumentationen kan sammanfattas i en tablå (Tabell 2). De centrala komponenterna i bilden av majoritetsstyret är alltså det demokratiska *ansvarsutkrävandet* och det *rationella beslutet*. Samlingsstyret motiveras däremot främst i termer av *deliberation* och *gemensamma intressen*. Släktskapet mellan distinktionerna majoritetsstyre/samlingsstyre å ena sidan och liberal/kommunitär⁹ demokratisyn är därigenom uppenbart.

I stater – även i Sverige – har parlamentarismen införts i strid med ett icke-demokratiskt maktindelningssystem, det som man kan se som den icke-demokratiska parallellen till det presidentiella systemet. Det som parlamentarismen ställdes i motsatsställning till var ett maktindelningssystem där folkrepresentationen härledde sin legitimitet från folket, medan exekutiven fick sin legitimitet från annat håll – Gud, traditionen, successionen osv. Det var därför naturligt att parlamentarismen framförallt motiverades i termer av folksuveränitet.

Tabell 2 Argumentationen för och emot kommunalt majoritetsstyre

	För majoritetsstyre (T)	För samlingsstyre (A)
Ansvarsutkrävande	<ul style="list-style-type: none"> • Fria partier, livligare debatt, tydligare inför väljarna, bättre förutsättningar för ansvarsutkrävande (P_1T/C_1A) 	
Effektivitet	<ul style="list-style-type: none"> • Rationella beslut utan ovidkommande politiska hänsyn för att åstadkomma "orena" kompromisser (P_2T/C_2A) 	<ul style="list-style-type: none"> • Saklighet i stället för ståndpunkter (P_2A/C_1P_2T) • Alla får vara med och säga sitt, deliberativ beslutsprocess, bättre beslut (P_1A) • Enighet utåt medför effektivare representation av territoriet (P_3A)
Konflikt/konsensus		<ul style="list-style-type: none"> • Kommunal politik icke-ideologisk, partimotsättningarna är konstlade (C_1T)
Representation		<ul style="list-style-type: none"> • Stora grupper i många kommuner stängs ute (C_2T)

Diskussionen om parlamentarism eller kvasiparlamentarism i kommunerna förs i en alldeles annorlunda kontext. Här är det samlingsstyret – den i viss mening längst gående folksuveräniteten – all makt åt parlamentet, som är alternativet. Detta förklarar varför argumentationen här får en alldeles annorlunda utformning, utan referenser till idén om folksuveränitet. Men om vi är medvetna om detta, så är det tydligt att det finns en stark överensstämmelse mellan argumentationen för nationell parlamentarism och kommunal kvasiparlamentarism. Statsvetaren Leif Lewin (1998) har myntat uttrycken majoritets- och samarbetsdemokrati för de båda synsätt på demokratin som vi har diskuterat som å ena sidan parlamentarism/kvasiparlamentarism och å andra sidan *government by assembly*/samlingsstyre. De tyngsta argumenten för majoritetsdemokratin är just öppenheten i debatten och de goda möjligheterna till ansvarsutkrävande. För samarbetsdemokratin talar å andra sidan

⁹ Läs om liberal och kommunitär demokratisyn i t ex Lindensjö m fl 1996

just allsidigheten i debatten – alla får vara med; alla argument kommer fram; det blir en deliberativ beslutsprocess. Med referens till den holländske statsvetaren Arend Lijphart (1984) pekars också på samarbetsdemokratins lugnande inverkan i konfliktfyllda samhällen och samarbetsdemokratins påstådda bättre effektivitet. På denna sista punkt är dock även Lijphart – som stark förespråkare av samarbetsdemokrati – osäker på om det går att leda en bättre effektivitet i bevis.

Kvasiparlamentarismens anhängares påstående om hur samarbetet i exekutiven lägger en död hand över debatten i parlamentet är slående likt iakttagelser av äldre konstitutionsforskning. Den tysk-amerikanske juridik- och statskunskapsprofessorn Karl Loewenstein kunde redan 1965 måla upp ett ännu hemska perspektiv:

An assembly cannot govern. The most it can do is to install the governing group in the seat of power. Once this has occurred, the Aristotelian shift perverts democracy into autocracy. Assembly government is the arch-democratic rostrum on which autocratic government can be mounted, be it of a single person (dictator), committee, junta or party. Loewenstein (1965)

Riktigt så hemska behöver det nu inte bli i svenska kommuner. En demokratisk stat som tillämpar *assembly government* är Schweiz, som Loewenstein beskriver som "a politically mature, socially homogenous, emotionally stable, and even-tempered nation" – till skillnad, får man förmoda, från länder som Ryssland och det revolutionära Frankrike. Icke desto mindre har samlingsregerandet medfört att det schweiziska parlamentet har fått en mer undanskymd roll: "The respect for the political leadership of the Federal Council is such that the customary policy controls of the parliament are attenuated almost to the vanishing point." Problemet med de svenska kommunerna är emellertid att det är svårt att konstruera andra kontrollmekanismer än ansvarsutkrävandet. Ansvarsutkrävandet är den centrala mekanismen för att åstadkomma legitimitet i den representativa demokratin. I deltagardemokratin blir ansvarsutkrävandet meningslöst. Här åstadkoms i stället legitimiteten genom allas deltagande. I Schweiz, menar Loewenstein, har svårigheterna att utkräva parlamentariskt ansvar ersatts av långtgående direktdemokratiska arrangemang med frekventa folkomröstningar på federal, kantonal och lokal nivå och direkt stämmodemokrati i huvuddelen av kommunerna.

Den svenska kommunala demokratin är en representativ demokrati, men samregerandesystemet sätter delvis det parlamentariska ansvarsutkrävandet ur spel. Försöken att komplettera med direkt demokrati (t ex folkomröstningar) och medborgerligt deltagande är halvhjärtade och har haft stora svårigheter att uppamma någon entusiasm från medborgarna. Därmed riskerar svensk lokal demokrati att helt sakna legitimeringsmekanismer.

Kvasiparlamentarismens framväxt i Sverige

Några lagändringar som möjliggjorde en renodlad kommunal parlamentarism genomfördes aldrig på 1970-talet. 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 har hämtats från majoritetspartiet eller en majoritetsgruppering av partier. Därmed har också med automatik följt uppdrag som heltidsengagerad förtroendevald (kommunråd 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 (dvs 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 (SCB 1968).

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 m fl 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 eller kommunitär.

I en enkät med drygt 150 personer som under perioden 1971–95 har 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 ony-anserad debatt, opportunist och överbudspolitik (Fritz 1997).

2.4 Det europeiska borgmästarprojektet

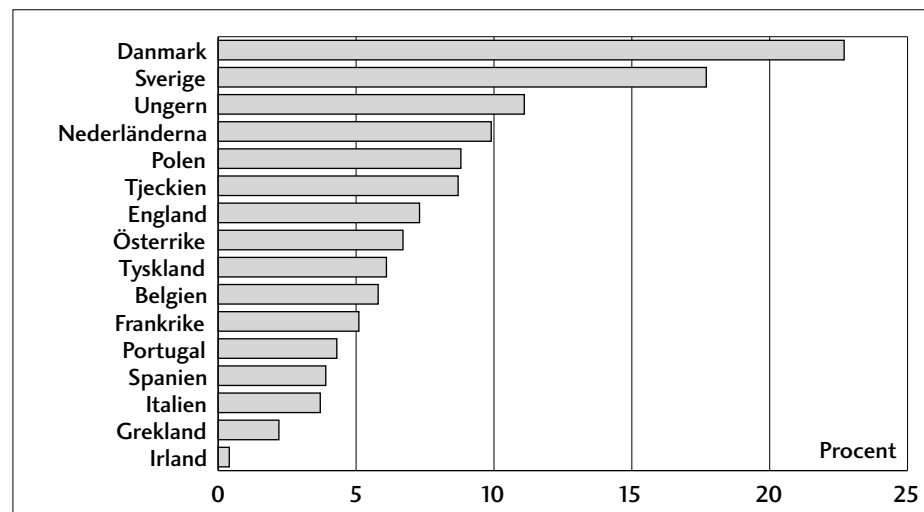
I projektet "Political Leaders in European Cities" har en enkätundersökning genomförts med borgmästare (eller motsvarande politiska ledare) i 17 europeiska länder. För att strukturera den empiriska redovisningen, men även som ett analytiskt instrument har en variant av Mouritzens och Svaras typologi använts. Kategorierna "*committee leader form*" och "*the collective form*" har slagits samman. Det finns alltså med utgångspunkt i de horisontella maktförhållandena tre typer:

- Starka borgmästarsystem
- Kollegiala system (*committee leader + collective*)
- *Council-manager*-system

Det nya i Polleider-projektet är att man har försökt kombinera denna tredelning med en indikator på de vertikala (stat-kommun-) relationerna. Detta var ju den centrala dimensionen i Hesses och Sharpes (1991) indelning av kommunsystemen. Hesse och Sharpe skilde mellan den sydeuropeiska (*the Franco group*) gruppen med funktionellt svaga men politiskt starka kommuner, den engelska (*the Anglo group*) gruppen med funktionellt starka men politiskt svaga kommuner samt den nord- och mellaneuropeiska gruppen med både politiskt och funktionellt starka kommuner. I Polleider-projektet tog man fasta på den funktionella styrkan, som man menade indikerades av kommunernas andel av BNP. Ju större andel av BNP som kommunerna svarade för, desto större funktionell styrka ansågs de ha. För de sjutton medverkande länderna redovisades fördelningen i detta avseende.

En gräns drogs vid sex procent av BNP mellan de funktionellt starka och de funktionellt svaga systemen. Till de senare kom då att räknas Frankrike, Portugal, Spanien, Italien, Grekland och Irland. Alla utom Irland var "starka borgmästare". Det kom alltså att finnas två slags starka borgmästare, dels dessa som fick benämningen "politiska borgmästare", dels de i de funktionellt starka systemen som kallades "exekutiva borgmästare".

Figur 2 Kommunernas utgifter i procent av bruttonationalprodukten i några europeiska länder



Kommentar: Data avser, utom i Italien där både kommuner och provinser redovisas, endast den lägsta kommunnivån.

Den använda typologin, som kläddes i termer av borgmästarroller, bestod alltså av fyra typer:

- Politiska borgmästare: Frankrike, Portugal, Spanien, Italien och Grekland
- Exekutiva borgmästare: Tyskland, Polen och Ungern
- Kollegiala borgmästare: Danmark, Sverige, Nederländerna, Tjeckien, England, Österrike, Schweiz och Belgien
- Ceremoniella borgmästare: Irland

2.5 En jämförelse mellan indelningarna

Eftersom Heinelt och Hlepas i sin indelning (Polleider-projektet) utgår från Mouritzens och Svaras typologi (UDiTE-projektet) är det stora likheter dem emellan. Heninelt och Hlepas särskiljer två typer av starka borgmästare, en nordeuropeisk exekutiv borgmästare och en sydeuropeisk politisk borg-

mästare. Å andra sidan slår Heinelt och Hlepas samman de båda kategorierna ”kommittéledarformen” och ”den kollektiva formen” till en.

Tabell 3 En jämförelse mellan två olika indelningar i kommunfamiljer

UDiTE-projektet	Den konstitutionella analysen		
	Dualistiska/majoritära (Presidentiella eller semipresidentiella system)	Monistiska/majoritära (Parlamentariska system)	Monistiska/icke-majoritära (Assembly government eller kvasiparlamentarism)
Strong mayor	Italien, USA (delvis), Grekland, Polen, Tyskland	Frankrike, Spanien	
Collective		Belgien, Nederländerna, Norge (2), England (3)	
Committee leader			Danmark, Sverige, Storbritannien (1)
Council-manager	England (4)	Irland	Finland, Norge

Kommentar: (1) Äldre system; (2) Oslo och Bergen, (3) Bristol, (4) Stoke-on-Trent

Skillnaderna är större mellan UDiTE-projektets och PLUS-projektets indelningar eftersom de delvis utgår från andra grunder. Så här kan man sammanfatta förhållandet dem emellan:

- Starka borgmästare kan finnas i dualistiska system (om de är direktvalda) eller i monistiska system (om de är indirekt valda).
 - De direktvalda borgmästarna kan omge sig med en kollektiv exekutiv som de själva har utsett (majoritarianism), varvid PLUS-typologin talar om *presidentialism*. Om de däremot har en av fullmäktige utsedd kollektiv exekutiv antingen majoritärt, dvs en parlamentarisk exekutiv, eller proportionellt talar vi om ett *semi-presidentiellt system*.
 - Indirekt valda starka borgmästare saknas i PLUS-projektets urval, men Frankrike och Spanien kan vara exempel på sådana system med en majoritärt utsedd exekutiv. Det blir alltså ett fall av *parlamentarism*.
- Kommittéledarsystem är alltid monistiska och kan i princip vara majoritära eller konsociationella. De konsociationella är *assembly governments* eller *kvasiparlamentariska* (som Sverige och Danmark). Exempel på *parlamentariska* kommittéledarsystem saknas. Om Sverige skulle införa kommunal parlamentarism skulle det förmodligen handla om ett parlamentariskt kommittéledarsystem.
- Kollektiva system är alltid monistiska och kan i princip vara majoritära eller konsociationella. De majoritära är *parlamentariska* (som Oslo, Bergen, Bristol, Nederländerna och Belgien). Det äldre magistratsstyret i Köpenhamn var ett kollegialt konsociationellt system som skulle ha klassificerats som *assembly government*.
- *Council-manager*-systemen är dualistiska (om de har en direktvald borgmästare) eller monistiska (om de har en indirekt vald borgmästare). Exempel på det första är Stoke-on-Trent men även norska kommuner med folkvald *ordfører*. Exempel på monistiska är Finland och Norge (utom förstås de parlamentariska kommunerna).

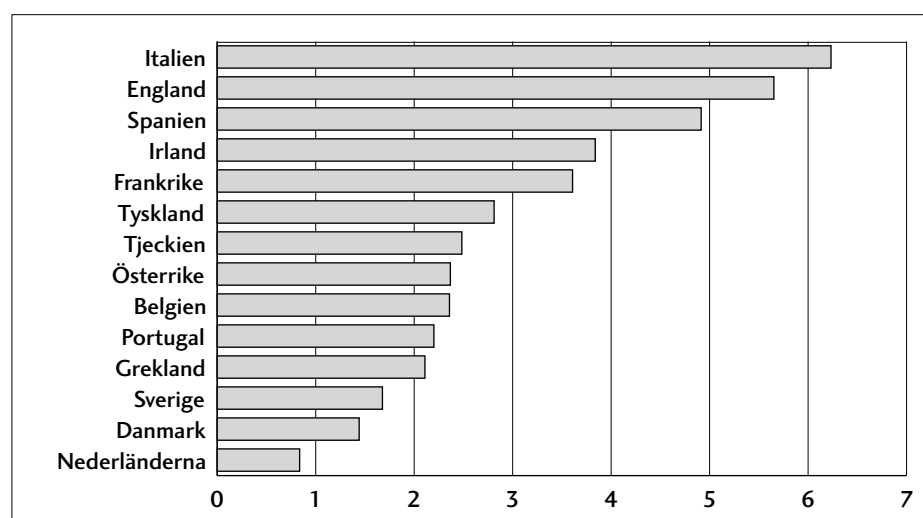
3 Aktuella förändringstendenser

Vilka maktförskjutningar har skett i de europeiska kommunerna enligt borgmästarnas bedömning? Detta var en fråga som de svarande i den europeiska borgmästarenkäten konfronterades med. De relationer som efterfrågades var bland annat relationen mellan kommunstyrelsen och fullmäktige, borgmästaren och fullmäktige, borgmästaren och kommunstyrelsen samt mellan politiker och tjänstemän. Bedömningarna skulle göras på en sjugradig skala från 1 som betydde en mycket stor förändring till förmån för den först nämnda aktören i aktörsparet via 4 som innebar "ingen förändring" till 7 som betydde en mycket stor förändring till förmån för den andra aktören i aktörsparet. I diagrammet har vi omformat skalan så att den inte tar hänsyn till förändringens riktning, utan bara dess storlek: 0 motsvarar alltså 4 på den ursprungliga skalan och 3 motsvarar värdena 1 och 7 (dvs mycket stora förändringar) på den ursprungliga skalan. I diagrammet redovisas medelvärdena land för land för summan av de fyra olika förändringarna. Det teoretiskt högsta värdet är alltså 12, vilket innebär mycket stora förändringar i alla fyra avseendena, och det lägsta möjliga värdet är 0, dvs inga förändringar i något av de fyra avseendena.

Man kan urskilja en tätgrupp med ganska stora förändringar (medelvärden 3–6 på skalan 0–12) bestående av Italien, England, Spanien, Irland och Frankrike. I en mellangrupp med värden omkring 2 på den använda skalan återfinns Tyskland, Tjeckien, Österrike, Belgien, Portugal och Grekland. De minsta förändringarna (0,5–1,5) har skett i Sverige, Danmark och Nederländerna.

Om vi ska säga något om förändringarnas riktning så gäller överlag att man skulle kunna beskriva dem som en rörelse "uppåt" så att exekutivens ställning har stärkts på fullmäktiges bekostnad. Kommunstyrelsen och borgmästaren får mer makt på fullmäktiges bekostnad och inom exekutiven får borgmästaren mer makt på kommunstyrelsens bekostnad.

Figur 3 Fjorton europeiska kommunsystem efter borgmästarnas bedömning av maktförskjutningar



Kommentar: Maktförskjutning mellan kommunstyrelse/fullmäktige, borgmästare/kommunstyrelse, borgmästare/fullmäktige samt valda/tjänstemän har vardera bedömts på en skala 0–3. Dessa svar har sedan summerats. Data för Polen, Schweiz och Ungern saknas.

- *Kommunstyrelsen* har stärkts på *fullmäktiges* bekostnad. Detta gäller i alla femton länderna (data saknas från Polen och Ungern). Förändringarna är störst i England, Italien och Irland.
- *Borgmästaren* har stärkts på *fullmäktiges* bekostnad. Detta gäller i alla sju länderna. Förändringarna är störst i Polen, Italien, England och Spanien.
- *Borgmästaren* har stärkts på *kommunstyrelsens* bekostnad. Detta gäller i alla femton länderna (Polen och Ungern saknas). Förändringarna är störst i Italien, Spanien, England och Tyskland.
- I genomsnitt har makt förskjutit från *administrationen* till *politikerna*, men bilden är splittrad. I tre länder (Italien, Danmark, Irland) är förhållandet i stort sett oförändrat. Störst förändringar redovisas i Spanien, Ungern och Tjeckien.

De sexton europeiska städerna i PLUS-projektet visar i konstitutionella termer vad det är som har hänt och vad som ligger bakom bedömningar av hur exekutiven har fått sin ställning stärkt. En sammanställning av relativt aktuella konstitutionella förändringar i de sexton städerna visar på en massflykt från det fullmäktigecentrerade monistiskt-konsociationella systemet med "*assembly government*". Tio av de sexton städerna har relativt sent styrts efter en sådan modell. När projektets data samlades in under de första åren på 2000-talet var det bara två, de två svenska städerna, som fortfarande kunde sägas praktisera "*assembly government*". Tre av de tio *assembly*-städerna hade blivit parlamentariska och fem hade genom att införa direkta borgmästarval övergått till presidentialism eller semi-presidentialism. Presidentialism eller semi-presidentialism var helt klart den konstitutionella modell som ökade mest, från två till nio städer.

Sammanfattningsvis är det en stark trend i de europeiska kommunsystemen att stärka den exekutiva makten på bekostnad av fullmäktigeförsamlingarna. Detta tar sig uttryck i införandet av parlamentarism, men framförallt genom att man inför direkta borgmästarval. Som särskilt förändringsbenägna framstår Italien och England. Sverige tillhör de länder som kan redovisa de minsta förändringarna.

I återstoden av detta kapitel ska vi beskriva några av de institutionspolitiska reformer som döljs bakom de redovisade trenderna. Vi ska börja med *England*, där reformen i huvudsak har inneburit en övergång från *assembly government*

Tabell 4 Konstitutionella förändringar i PLUS-projektets 16 städer sedan början av 1990-talet

Från	Till assembly government	Till parlamentarism	Till semipresidentialism	Till presidentialism	Antal städer
Assembly government	Sverige (Göteborg, Stockholm)	Norge (Bergen, Oslo), Bristol	Tyskland (Hannover, Heidelberg)	Polen (Poznan, Ostrow), England (Stoke-on-Trent)	10
Parlamentarism		Nederländerna (Enschede, Roermond)		Italien (Turin, Cinsello)	4
Presidentialism				Grekland (Aten, Volos)	2
Antal städer	2	5	2	7	16

till parlamentarism (i Mouritzens och Svaras termer från kommittéledare till kollektiv form) men även från *assembly government* till presidentialism (från kommittéledare till stark borgmästare). *Tyskland* och *Italien* är ett par andra fall där direktvalda borgmästare har införts. Vi ska också ägna en viss uppmärksamhet åt Norge där flera olika förändringar har varit aktuella, framförallt parlamentarism men också direktval av borgmästare. En annan institutionspolitisk förändring i *Norge* som är av särskilt intresse är den så kallade *kommittémodellen* som innebär ett försök att ge exekutiven (*formannskapet*) en förstärkt ställning men med bibehållande av *assembly government*.

Vi ska också se på *Danmark*, ett av de länder som framstår som minst förändringsbenägna när det gäller den kommunala institutionspolitiken. Den danska förändring som ska tas upp går också emot strömmen i den meningen att den inte kan sägas syfta till en förstärkning av exekutivmakten, utan skulle kunna förväntas innebära en försvagning. Det som åsyftas är avskaffandet av storstädernas magistratsstyre, som i Mouritzens och Svaras typologi närmast skulle motsvaras av en övergång från en kollektiv form till en kommittéledarform. I den konstitutionella analysen ryms båda inom *assembly-government*-modellen, men kan ses som en försvagning av exekutiven inom den modellen, motsatt den norska kommittémodellen.

Kapitlet avslutas med beskrivningar av två fall som utgör ytterpunkter på en helt annan dimension, nämligen graden av partipolitisering. Vi har tidigare i rapporten pekat på betydelsen av partisystemet som en om inte helt informell struktur, så ändå betydligt mindre formell än den konstitutionella strukturen. Vi ska också längre fram i rapporten se hur partiväsendet som informell institutionell struktur har särskild betydelse i de svenska kommunerna. Det har därför i det svenska perspektivet ansetts vara särskilt angeläget att ge beskrivningar av ett system, annat än det svenska, med särskilt hög partipolitiseringsnivå och ett system med särskilt låg grad av partipolitisering. Som exempel på det förstnämnda har vi valt *Spanien*, och som exempel på den icke-partipolitiserade polen *Kanada*.

3.1 England: Val mellan olika modeller¹⁰

Det engelska kommunsystemet är komplext. Utöver de primära enheterna "*districts*" finns det en sekundär kommundnivå i "*counties*". *Counties* fullgör en hel del uppgifter som i andra västeuropeiska system är en primärkommunal uppgift, t ex grundskolan. Efter en reformvåg på 1990-talet har ett relativt stort antal "*unitary authorities*" bildats, dvs vad vi i Sverige skulle kalla "landstingsfria städer". Speciella regionkommuner i London och övriga storstadsregioner avskaffades under Thatcher-regimen men har under Blair-regeringen återuppstått i London. Det finns också en kommundnivå under "*districts*" i form av *parish, town* eller *community councils* (terminologin varierar). Dessa enheter har en fristående ställning i förhållande till *districts* men har mycket begränsade uppgifter. Genom inrättandet av självstyrelseorgan i Skottland, Wales och Nordirland har det i det brittiska systemet också tillkommit en regional nivå. Det ska dock noteras att ett sådant organ saknas för England. Redan före denna *devolution* fanns det skillnader mellan kommunsystemen i de olika länder som tillsammans bildar Förenade Kungariket, men efter insättandet av regionala självstyrelseorgan kom dessa att bli bestämmande för sina kommunsystem. På så vis kom det brittiska systemet att likna de federala staterna i och med att kommunerna ses som "delstaternas" skapelser.

Traditionellt är styrelsesättet fullmäktigecentrerat. Fullmäktige, och speciellt dess politikområdesvisa nämnder (*committees*), var kärnan i det politiska beslutsfattandet. En stark kommunstyrelse saknades. Trots att England brukar

¹⁰ Källor: Stoker (2002); Hambleton & Sweeting (2004); Sullivan (2003); Leach & Wilson (2000); Wilson (2005)

räknas som parlamentarismens hemort var kommunerna *assembly governments*. Alla partier i fullmäktige skulle alltid vara representerade i nämnderna. Borgmästaren, fullmäktiges ordförande, hade huvudsakligen ceremoniella funktioner. Den politiske ledaren (*the council leader*) tillsattes av fullmäktiges majoritet.

En viktig bakgrund till de konstitutionella reformerna i de brittiska kommunerna var utvecklingen under Thatcher-regimen 1979–1990. Thatcher genomförde en radikal omstöpning av den offentliga sektorn och välfärdspolitikerna i Storbritannien. Politiken kan betraktas som en säregen blandning av nyliberalism, nationell konservatism och partitaktiska överväganden. Om det så krävdes drog sig inte Margret Thatcher för att förstatliga kommunala uppgifter om det kunde bedömas som strategiskt viktigt, även om det kan framstå som märkligt i ett nyliberalt perspektiv att stärka centralstaten. En bedömare skriver: "Local government was one of her main targets" (Stoker 2002). Relationen mellan den centrala statsmakten och kommunerna utvecklade sig till något som nästan kunde beskrivas som ett krigstillstånd. Traditionella kommunala uppgifter avskildes. Bostadsbestånden privatiserades. Skolor, vars elevers föräldrar önskade att skolan skulle avskiljas från kommunen, förstatligades. Olika verksamheter fördes över till halvoffentliga organ med uppifrån utsedda beslutsfattare. Kommunalskattestopp infördes och staten ingrep i enskilda kommuners budgetar. Ett av de viktigaste instrumenten i kampen mot kommunerna var den tvångsmässiga konkurrensupphandlingen (*Compulsory Competitive Tendering*). Ett försök att införa en enhetlig kommunalskatt – alltså samma belopp för alla skattebetalare – som också skulle kopplas till rösträtten – ingen betald skatt ingen rösträtt – misslyckades dock. Striden om denna så kallade poll tax, är det närmaste ett västeuropeiskt land varit revolutionens gräns i modern tid. Många har dock pekat på att när det gäller den kommunala självstyrelsen och statsmaktens förhållningssätt till den kommunala sektorn, är traditionerna i Storbritannien äldre än Thatcher-regimen och oberoende av vilket parti som har haft den nationella regeringsmakten (Crouch & Marquand 1989; Butcher m fl 1990).

Det är kanske därför inte förvånande att man, när den nya Labour-regimen tillträdde 1997, kvickt gav sig på den kommunala sektorn. I förhistorien finns den traditionella brittiska hållningen av en centralstatlig misstänksamhet och beredvillighet att centralstyra kommunerna, men också förstås att sektorn under Thatcher-åren körts i botten. Redan 1998 gav Tony Blair ut en pamflett¹¹ där han hävdade att kommunerna inte fungerade bra. Kommunerna var ineffektiva, ogenomskinliga och omoderna. Fullmäktigeledamöterna slösade bort sin tid på improduktiva nämndsammanträden. Det behövdes, menade Blair, ett tydligare ledarskap.

Den här idén var inte ny för Blair. Han hade redan som oppositionsledare 1995 lanserat ett paket med förslag om konstitutionella reformer, där idén om direktvalda borgmästare ingick. Ett särskilt problem var London. Margret Thatcher hade 1986 avskaffat den regionkommun som fanns i London (*Greater London Council*). Enligt många bedömare var orsaken i första hand partipolitisk. GLC behärskades av Labour och av en vänsterfalang i Labour. Styrelsen av London var därefter fragmenterad. Kvar fanns "primärkommunerna", 32 stycken *London boroughs* samt *City of London Corporation*, medan en rad regionala uppgifter togs över av samarbetsorgan och av icke-valda statliga myndigheter (så kallade *quangos*¹²). Redan 1999 beslutades om en ny regionkommunal organisation för London (Greater London Authority) med en direktvald exekutiv borgmästare.

Det viktigaste dokumentet i reformagendan blev vitboken *Modern Local Government: In Touch with the People* (DETR 1998). Med avseende på den in-

¹¹ Leading the Way: A New Vision for Local Government

¹² *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations*, alltså organisationer som liknar frivilliga organisationer, men som sköter offentliga uppgifter med offentliga medel.

stitutionella strukturen gällde att kommunerna skulle införa en ny politisk organisation. Det fanns tre (eller för vissa kommuner fyra) modeller att välja mellan:

- En direktvald borgmästare med ett parlamentariskt kabinett.
- En av fullmäktige vald politisk ledare med ett parlamentariskt kabinett.
- Ett kommundirektörssystem (liknande vad UDiTE-projektet kallade ett council manager-system).
- En fjärde modell som stod öppen för små landsbygdskommuner (med mindre än 85 000 invånare sic!)¹³ med ett reformerat kommittésystem.

En överväldigande majoritet av kommunerna valde vad man uppfattade som den minst dåliga lösningen, dvs den parlamentariska kabinettsmodellen med en indirekt vald politisk ledare. Det var åtminstone den lösningen som mest tilltalade partierna, eftersom partiernas ställning inte utmanades av ett borgmästarvals personorientering, och det var också den modell som mest liknade det traditionella kommittéstyret. Modellen med direktvald borgmästare kunde också införas efter folkomröstning utlöst av folkligt initiativ. Varken sådana folkomröstningar eller de borgmästarval som hittills har genomförts i något tiotal kommuner har tilldragit sig något större väljarintresse. Noterbart är att ett stort antal borgmästarval har vunnits av oberoende eller icke partianslutna kandidater. Det mest uppseendeväckande fallet är förstås valet av Ken Livingstone i London. Livingstone hade varit den siste ledaren i det vänsterorienterade *Greater London Council* innan det avskaffades av den konservativa regeringen, och han hade misslyckats att bli nominerad av Labour. Det var uppenbart att det var ett direkt motstånd från premiärministern mot vänstermannen Livingstone. Som en ödets ironi lyckades Livingstone bli vald som oberoende kandidat efter att både höger- och vänsterregeringar hade försökt göra sig av med honom på olika sätt.

Med eller utan den dualism som följer av direkta borgmästarval har det varit viktigt att markera en makt- och funktionsdelning mellan exekutiven (kabinettet och en eventuell borgmästare) och fullmäktige. Man ville bryta med det äldre systemet där fullmäktige och dess nämnder utgjorde vad som betraktades som ett enhetligt maktcentrum. Nyckelordet har varit "scrutiny", på svenska ungefär "granskning". Utöver budget- och rambeslut skulle fullmäktige utöva en roll som granskare av exekutiven. Det har klagats över att denna granskarroll har utvecklats svagt, och att det har varit svårt för fullmäktiges ledamöter att finna sin roll som granskare (Ashworth & Snape 2004). Tvivelsutan hänger dessa svårigheter ihop med partipolitiseringsen av båda nivåerna, som kommer att innebära att majoritetens fullmäktigeledamöter förväntas vara lika ivriga granskare av exekutiven som oppositionen.

3.2 Tyskland: Konvergerande kommunsystem¹⁴

Då Tyskland är en förbundsstat finns det variationer i kommunsystemens utformning mellan de olika delstaterna. Allmänt gäller dock att det (utom i de tre stadsstaterna Berlin, Bremen och Hamburg) handlar om ett tvånivåsystem. Den lägre nivån består av omkring 14 000 *Gemeinde*. Dessa är av mycket varierande storlek i de olika delstaterna beroende på vilken strategi man har valt med avseende på kommunsammanslagningar. Generellt är kommunerna mindre i de östtyska delstaterna än i de västtyska. Det går också att skönja en nord-sydlig distinktion i detta avseende. Den övre "landstingsnivån" utgörs av 323 *Kreise*. Ett drygt hundratal städer är "landstingsfria" (*kreisfreie Städte*) och utför alltså själva kretsutgifterna. *Kreise* har alltså, liksom engelska *counties* och en gång de svenska landstingen, setts som en modell för att förse invå-

¹³ Efter indelningsreformer på 1970-talet har Storbritannien Europas största kommuner med en genomsnittlig storlek kring 125 000 invånare.

¹⁴ Källor: Wollmann (2002, 2003a, 2004), Gabriel & Eisenmann (2005), Norton (1994).

narna i småorter på landsbygden med sådan service som ansetts kräva större befolkningsunderlag. Ett uppmärksammat fall som bryter detta mönster är bildandet av "Metropolregion Hannover", som har ställning som Kreis men där också storstaden Hannover ingår. Uppgifterna för metropolregionen handlar framförallt om utvecklingspolitik och samordning i storstadsregionen. De tre "stadsstaterna" är samtidigt kommuner och delstater (*Länder*). I andra storstadsregioner har man framförallt valt olika kommunalförbundslösningar för sådana uppgifter. I Berlin och Hamburg finns en lägre kommunnivå i form av *Stadtbezirke* som ett slags stadsdelsnämnder men med en starkare ställning än motsvarande organ i det svenska systemet. *Stadtbezirke* styrs t ex av folkvalda fullmäktige.

Några utmärkande drag för det tyska kommunsystemet, särskilt i en jämförelse med Sverige, är den traditionella uppfattningen av kommunerna som förvaltningsenheter samt konsekvenserna av den konservativa välfärdsstatsmodellen.¹⁵ I traditionell tysk doktrin ses kommunerna inte i första hand som politiska, utan som administrativa enheter. Man talar gärna om "kommunal självförvaltning" snarare än om "kommunalt självstyre". Det har dock under efterkrigstiden varit en stark tendens till politisering och partipolitisering, som i den tyska diskussionen brukar refereras till som "parlamentarisering". Av välfärdsregimen följer att kommunerna inte har huvudansvaret för produktionen av välfärdstjänster. Kommunerna har ett ansvar för att välfärdsstatens tjänster tillhandahålls medborgarna, men praktiskt produceras och tillhandahålls tjänsterna framförallt av "frivilligsektorn" (*freie Wohlfahrtsverbände*). Däremot har kommunerna varit starkt engagerade i tillhandahållandet av infrastruktur och tekniska försörjningssystem (*Daseinsvorsorge*) inklusive en betydelsefull verksamhet med lokala sparkassor.

Traditionellt har fyra olika kommunala organisationsmodeller kunnat urskiljas:

- I det sydtyska borgmästarsystemet (*Bürgermeisterverfassung*) i Baden-Württemberg och i Bayern finns utöver fullmäktige en direkt folkvald borgmästare. Det har framhållits att dessa båda förbundsländer var belägna i den amerikanska ockupationszonen och att organisationsmodellen har påverkats av amerikanska idéer. I termer av de båda huvudsakliga typologier som har använts i den här rapporten kan man beskriva den sydtyska modellen som "presidentialism" och "strong mayor form".
- Även i Rheinland-Pfalz och Saarland fanns en stark borgmästarroll, dock liksom i Frankrike med en indirekt, av fullmäktige vald borgmästare.
- Nordrhein-Westfalen och Niedersachsen tillämpade den nordtyska fullmäktigemodellen (*Ratsverfassung*) som anses vara starkt influerad av den brittiska ockupationsmakten. Borgmästaren var här vald av fullmäktige och hade endast presiderande och ceremoniella funktioner. Det nordtyska systemet kan beskrivas som "assembly government" eller ett "committee leader" system.
- I Hessen och Schleswig-Holstein tillämpades ett kollektivt system (*Magistratsverfassung*) med en kollektiv "stadsregering" i spetsen för den kommunala organisationen.

Vid återföreningen var man i de nya östtyska förbundsländerna mycket angelägen att utvidga det medborgerliga inflytandet så mycket som möjligt. Valet av ordningar där väljarna direkt fick välja borgmästare i kommunerna föreföll därför naturligt (Wollmann 2003b). Detta visade sig snart vara smittsamt och genom ny lagstiftning i början av 1990-talet infördes direktval av borgmästare även i alla de västtyska förbundsländerna, med undantag av Hessen, där det kollegiala systemet bibehölls. Därigenom hade de av historiska traditioner och av de västliga ockupationsmakterna differentierade systemen på ett markant

¹⁵ Jfr Esping Andersen 1990.

sätt konvergerat i huvudsak kring den sydtyska borgmästarförfattningen. Om än reaktivt kom paradoxalt nog också utvecklingen i den en gång sovjetiska ockupationszonen att lämna spår i de tyska kommunalförfattningarna.

Också med inspiration från den postkommunistiska utvecklingen i Östtyskland har ett återkallelseinstitut spridit sig över förbundsländerna. Införandet av direktvalda borgmästare gick i de flesta delstaterna hand i hand med införandet av möjligheten att genom lokal folkomröstning starta en procedur för att återkalla borgmästarens mandat. Initiativrätten ligger normalt hos fullmäktige, men i tre länder, bland dem de två östtyska Brandenburg och Sachsen, har också väljarna möjlighet att ta initiativ till en återkallandeprocess. Wollmann rapporterar att återkallandeinstitutet har använts särskilt flitigt i Brandenburg, där var tionde heltidsanställd borgmästare fått sparken efter återkallandeprocesser.

En ytterligare konsekvens av den långtgående direktdemokratiska trenden i de östra förbundsländerna, som bör omnämnas i sammanhanget, är införandet av beslutande lokala folkomröstningar. Ett sådant institut hade visserligen funnits i Baden-Württemberg sedan mitten av 1950-talet, men har nu införts i alla förbundsländer. Wollmann menar att det var av avgörande betydelse att DDR:s demokratiskt valda parlament – *Volkskammer* – i maj 1990 antog en ny kommunallag som föreskrev beslutande folkomröstningar i kommunerna. Det nya folkomröstningsinstitutet har dock inte i praktiken blivit så frekvent utnyttjat. Wollmann räknade ut att med den faktiskt inträffade utnyttjandegraden skulle den genomsnittliga frekvensen av folkomröstningar per kommun bli en omröstning vart 200:e år. Det fanns dock tecken på en tilltagande popularitet, särskilt i de två sydtyska delstaterna. I Bayern var den genomsnittliga frekvensen per kommun en omröstning vart 18:e år.

3.3 Italien: Efter partikollapsen¹⁶

Den italienska statens subnationella organisering består (1999) av 20 regioner, 95 provinser och 8 009 kommuner. Fram till början av 1990-talet reglerades de italienska kommunerna av en lagstiftning från 1934, alltså mitt i den fascistiska perioden. Den äldre lagstiftningen var mycket inflexibel och pressade samma organisatoriska förhållanden på alla kommuner oavsett storlek. Den nya lagen (lag 142, lagen om lokal självstyrelse) från 1990 öppnade en möjlighet för kommunerna att själva bestämma sina statuter. Samma lag gav regionerna kontrollen över kommunerna och provinserna. Gradvis har regionerna börjat reglera kommunernas administration och organisation. Trots att Italien är en enhetsstat finns här alltså ett federationsliknande inslag. I början av 1990-talet rullades stora mutskandaler upp, vilket fick betydelsefulla konsekvenser för hela den italienska staten. Det system som avslöjades kallades *tangentopoli* (ungefär ”mutstaden”). Avslöjandena ledde till att det gamla partisystemet i stort sett kollapsade. Det stora, statsbärande, kristdemokratiska partiet pulveriserades. Kollapsen ledde till stora förändringar i valsystemet, inte minst i kommunerna. I en ny lag 1993 (Lag 81/1993 ”Direktval av borgmästare”) introducerades förändringarna.

I den nya lagen görs en åtskillnad mellan små kommuner (färre än 15 000 invånare¹⁷) och stora kommuner. I de stora kommunerna gäller:

- Borgmästare och fullmäktige väljs i separata val
- Om någon kandidat får mer än hälften av rösterna är han vald och hans fullmäktigelista får 60 procent av platserna i fullmäktige.
- Om ingen kandidat får absolut majoritet hålls en andra valomgång med de två kandidater som fått flest röster i första omgången.

¹⁶ Källor: Larsen (2002); Bacetti (2001); Minaldi & Riolo (2005); Bobbio (2005)

¹⁷ Omkring 7 500 kommuner med sammanlagt 40 procent av befolkningen.

- Även om en kandidat valts först i andra omgången får hans lista 60 procent av fullmäktige.
- Denna regel har ett undantag: Om en annan än vinnande kandidats lista fått mer än 50 procent i första omgången, fördelas platserna i fullmäktige proportionellt.

I små kommuner gäller:

- Den lista som får enkel majoritet tilldelas två tredjedelar av platserna och dess toppkandidat blir borgmästare.

Provinsvalen går i princip till på samma sätt som i de stora kommunerna. I regionerna tillämpas ett alldeles annorlunda valsystem. Väljaren har två röster. Den första används för en proportionell fördelning av 80 procent av mandaten. Den andra rösten avser de resterande 20 procenten, och här får den lista som får majoritet samtliga platser. Detta innebär att det blir en "majoritetsbonus" också i valen till regionparlamenten. I fem regioner med specialstatus (Aosta, Trentino, Alto-Adigio, Friula-Venetia, Sicilien och Sardinien) tillämpas ett äldre proportionellt valsystem.

Borgmästaren tillsätter och avsätter medlemmarna i den kollektiva exekutiven (*la giunta*). Dessa kan mycket väl hämtas från utsidan av fullmäktige. I själva verket är det inte tillåtet att ha ett uppdrag som *assessori* och samtidigt sitta i fullmäktige. Om borgmästaren utser en fullmäktigeledamot måste denna lämna fullmäktigeuppdraget.

Det äldre systemet var "monistiskt". Fullmäktige valde både borgmästare och *giunta*, den senare med proportionellt val. I konstitutionella termer skulle vi alltså beskriva det som "*assembly government*". Genom det nya valsyste- met har italienska kommuner blivit "presidentiella", men tack vare systemet med majoritetsbonus har borgmästaren även fullmäktige i sin hand. Trots arrangemang som förbudet mot uppdrag både i fullmäktige och i *la giunta*, som motiveras med maktodelningsmotiv, blir det inte mycket av maktodelning i den italienska kommunpresidentialismen. Ett ytterligare maktmedel som borgmästaren har gentemot fullmäktige är att han kan hota med att avgå. Om borgmästaren avgår blir det nyval, inte bara av borgmästare utan även av fullmäktige.

3.4 Norge: Konstitutionell experimentlusta

Parlamentarism

I Oslo kommun genomfördes under 1970-talet den så kallade "kommunalråds- reformen" som innebar att sju av *bystyret* (stadsfullmäktige) proportionellt valda kommunalråd skulle vara ledare för var sitt *avdelningsutvalg*. Kommunal- råden bildade *finansutvalget* som avsågs fylla funktionen som koordinerande organ. Den allmänna uppfattningen var att detta system fungerade dåligt, och att bristen på samlad styrning av kommunen var det grundläggande proble- met.

Mot denna bakgrund ansökte *bystyret* 1985 hos kommunaldepartementet 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 ansvarsförhållan- den, ökat inflytande för de anställda, stärkt helhetssyn, decentralisering och delegering samt bättre service till allmänheten. Forskare vid det norska kom- munal forskningsinstitutet (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 & 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. Tre kommuner (Oslo, Bergen och Nordland fylke) tillämpar den parlamentariska modellen, medan övriga kommuner och fylkeskommuner har den traditionella samregerandemodellen. I de flesta större kommuner tillämpas, inom ramen för denna, ett system 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. Oslo-modellen innebär alltså, i och med att det inte finns några facknämnder vid sidan av *byrådet*, att den sektorsvisa kopplingen mellan politiska organ och förvaltning har brutits. Oppositionen har förstås ingen del i *byrådet*. Däremot håller sig *bystyret*, likt ett nationellt parlament, med beredande utskott (*bystyrekommittéer*) 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 upplösningsinstitutet i Norge saknas jämväl på den nationella nivån.

Fylkestinget i Nordland beslöt i oktober 1999 att försöksvis införa parlamentarismen. *Fylkesrådet* ("regeringen") har fem medlemmar: *fylkesrådets* ledare ("statsministern") samt *fylkesråd* för näringsverksamhet och samfärdsl, ekonomi, kultur och miljö samt för utbildning. Utmärkande för det första *fylkesrådet* var att det bildades av en bred koalition i *fylkestinget*. Fem partier representerande 68 procent av *fylkestinget* ingick i *fylkesrådet* (Saxi 2002). I Bergen, som tillämpar en parlamentarisk styrningsmodell som i mycket liknar den i Oslo, har det också varit ett markant drag att de parlamentariska majoriteter som har bildats har varit breda och partipolitiskt brokiga.

Bukve (1996) ser kommunparlamentarismen som ett uttryck för idén om majoritetsstyre (versus konsensusstyre), som förväntas medföra politisk stabilitet, starkt ledarskap och väldefinierade ansvarsförhållanden. För konsensusdemokratins å den andra sidan talar en bättre legitimitet genom rättvis representation och responsivitet. Bukve citerar den holländske statsvetaren Arend Lijphart (1984) som också till konsensusdemokratins fördelar räknar dess förmåga att förhindra systemsammanbrott i ett samhälle med starka motsättningar, dock till priset av konservatism och trögrörlighet. När det gäller majoritetsdemokratins påstått bättre handlingskraft menar Lijphart (1994), efter en jämförelse mellan länder, att den inte går att belägga empiriskt. Man måste emellertid framhålla att ett betydelsefullt drag i den norska kommunparlamentarismen är att den också rör förhållandet mellan politik och administration. Med införandet av parlamentarism i de norska kommunerna försvinner kommunchefens (*rådmannens*) centrala roll, som i stället övertas av "kommunregeringen" (*byrådet* eller *fylkesrådet*). Införandet av kommunparlamentarismen har därmed inte bara inneburit en övergång från "assembly government" till "parlamentarism" (i den konstitutionella analysens termer) utan även en övergång från ett "kommundirektörssystem" (*council-manager*

form) till ett "kollektivt system" (i Mouritzens-Svaras och UDiTE-projektets termer).

Direktvalda ordfører¹⁸

I kommunalvalen 1999 och 2003 genomfördes försöksvis direkta val av *ordførere*. *Ordføreren* i norska kommuner är normalt vald av fullmäktige, och är ordförande i *kommunestyret* (fullmäktige) och i *formannskapet* (kommunstyrelsen). Mouritzen och Svara beskrev det norska kommunsystemet som ett *council-manager-system*, dvs "borgmästaren" (*ordføreren*) har ingen exekutiv makt, utan högst i den administrativa befälslinjen står kommundirektören (*rådmannen*). I den konstitutionella analysens termer skulle vi beskriva de norska kommunerna som "*assembly governments*", i mycket lika de svenska kommunerna. Undantag från dessa beskrivningar som "*council-manager systems*" och "*assembly governments*" är förstas de tre nyss diskuterade parlamentariska kommunerna. Med direkta val av borgmästare introduceras ett presidentiellt element. Vi ska dock komma ihåg att rådmannen fortfarande finns kvar, och att den direktvalde ordföranden inte har någon mer exekutiv makt än de tidigare indirekt valda ordförandena.

Kommunerna fick själva anmäla intresse av att delta i försöket. Det visade sig att det mest var småkommuner som var intresserade.¹⁹ I 1999 års val hade de två största försökskommunerna 7 000 invånare och den minsta hade 800 invånare. I valet 2003 föll fem av försökskommunerna från 1999 bort. I stället tillkom 21 nya försökskommuner, varav inte mindre än sju hade mer än 10 000 röstberättigade. På ett antal punkter fick kommunerna själva bestämma reglerna för valet.

- Deltagandekrav för att valet skulle giltigförklaras.
- Krav utöver enkel majoritet för att en kandidat skulle bli vald, inklusive möjligheten till en andra valomgång.
- Om ordföranden skulle ta plats i fullmäktige och kommunstyrelse på sitt partis kvot eller utöver denna.
- Hur vice ordförande skulle väljas. Alternativen var att även hålla folkval av vice ordförande, indirekt val enligt äldre modell eller att ordföranden utser vice ordförande.
- Regler vid lika röstetal.
- Vem som skulle ha rätt att nominera kandidater.

Statsvetaren Helge Larsen, som har utvärderat systemet, gör analysen:

It is debatable whether direct election of the Norwegian mayor really is an element of municipal presidentialism, since it does not entail any new executive powers on the part of the mayor. To the extent it represents a step in such a direction, however, it could be said to add constitutional confusion to the local political scene, since the new mayors have the authority of a popular vote, but lack executive powers.

I flera andra fall där direkta val av borgmästare har införts (t ex i England, Italien, Polen och Tyskland) har ett viktigt motiv varit att man velat stärka borgmästarens makt på fullmäktiges bekostnad. Något sådant motiv har aldrig uttalats i Norge. Här har det snarare handlat om att man genom den större visibiliteten har velat uppmuntra valdeltagandet. Det har också antytts att man har velat ge väljarna en tydligare signal om, och kanske ett mer direkt inflytande över, hur den kvasiparlamentariska styrande koalitionen ska komma att se ut. Detta var annars något som man måste vänta ett bra tag efter valet för att få besked om.

¹⁸ Källor: Larsen (2002); Buckm fl (2005)

¹⁹ Deltagande kommuner i 1999 års val var Trysil, Alvdal, Nes i Buskerud, Våle, Kvinesdal, Bokn, Fitjar, Samnanger, Hareid, Norddal, Vestnes, Gjemnes, Evenes, Kvæfjord, Skånland, Ibestad, Salangen, Målselv, Lyngen och Vardø.

Kommittémodellen

En organisationsmodell som vi inte tidigare har diskuterat men som har blivit populär i Norge är den så kallade "kommittémodellen". Denna innebär enkelt uttryckt att facknämnderna avskaffas och att all exekutiv makt koncentreras till *formannskapet* (kommunstyrelsen). Som kompensation har man inrättat kommittéer (utskott) i fullmäktige, med enbart beredande uppgifter. Man kan spåra två olika tanketraditioner bakom modellen. Det handlar dels om ett slags begränsad maktindelning av samma slag som i parlamentarismen. Både legislativ och exekutiv har samma demokratiska legitimering (monism), men deras funktioner är åtskilda. Liknande föreställningar har legat bakom den mer fullfjädrade parlamentarismen i den engelska kabinettsmodellen och den (i den här rapporten inte närmare behandlade) holländska "dualiseringen" (jfr Denters & Klok 2005). Men en viktig skillnad gentemot parlamentarismen är förstås att exekutiven fortfarande är proportionellt sammansatt. Dessa förhållanden har föranlett den norske statsvetaren Oddbjørn Bukve att kalla kommittémodellen för "*parlamentarism light*". Den andra tanketraditionen bakom kommittémodellen är ekonomistisk och ligger i linje med *New Public Management*. De från förvaltningsansvar frigjorda kommittéerna ska kunna ägna sig åt mål, visioner och prioriteringar. Dessutom föreställer man sig att man, genom att bryta sambandet mellan politiskt organ (nämnd/kommitté) och förvaltning, också bryter förvaltningstjänstemännens makt över politikererna, som i stället för att försvara sektorsintressen ska övergå till att tala för det medborgerliga allmänintresset.

Kommittémodellen är heller inte obekant i Sverige. Ett antal kommuner har valt samma lösning eller liknande lösningar. Resonemangen och argumentationen har ofta haft likheter med motsvarande i Norge. Det har, menar man, handlat om tydlighet i uppgiftsfördelningen. Fullmäktige och dess utskott eller beredningar ska syssla med visioner, mål och övergripande prioriteringar, medan det administrativa och exekutiva ska handhas av kommunstyrelsen. Det har varit vanligt att man i svenska kommuner som valt denna modell också har föreställt sig att fullmäktigearbetet ska komma att vitaliseras av att bli befriat från administrationens vardagligheter. Så resonerade man t ex i Stenungsund och Härryda. I Härryda fanns det också en ännu längre orsakskedja i programteorin. Det vitaliserade fullmäktige skulle dra till sig åhörare och även mer allmänt medborgarnas intresse, vilket i sin tur skulle underlätta rekryteringen till de kommunala uppdragen. Stenungsundsmodellen var väl i själva verket föranledd av den kommunfinansiella krisen. Ett antal kommuner i finansiell kris har, med krisen som motivering (så var det inte i Stenungsund, där fördes argumentationen i demokratitermer), infört kommittémodellen eller mycket likartade organisationsmodeller. Man har därmed föreställt sig att beslutsvägarna skulle kortas och sektorernas särintressen tämjas. Sådana arrangemang och en sådan argumentation förekom t ex i Upplands Väsby. I den utsträckning som sådana organisationsmodeller har haft verkan på kommunens ekonomi och finanser, torde det nog främst handla om att krismedvetandet stärkts genom den, som det i organisationen uppfattades, dramatiska nedläggningen av facknämnder. Dramaturgin kring organisationsbeslutet har ibland lagts upp i denna riktning. En särskild variant, som också i Sverige var först ut, var Surahammarsmodellen (jfr Bäck 2000). Här var argumentationen mer hemkockt, men det var nog trots allt stora likheter med samma tankegod som nådde ytan både i Norge och i Stenungsund.

3.5 Danmark: Mot strömmen²⁰

Danska kommuner har en institutionell struktur som i mycket liknar de svenska kommunerna. I UDiTE-projektets termer kan de beskrivas som "*com-*

²⁰ Källor: Berg & Petersen (2001), Berg (2004), Berg (2005)

mittee leader systems", dvs fullmäktige och dess nämnder har en central roll i styresskicket, men det finns en politisk ledare (i Sverige KSO och i Danmark den indirekt valde borgmästaren). I den konstitutionella analysen kan båda systemen karaktäriseras som "*assembly governments*" som modifierats till kvasi-parlamentariska system. De viktigaste skillnaderna är att en stark och tydlig kommunstyrelse saknas i Danmark. Å andra sidan har borgmästaren en synligare roll och också ett visst ansvar för den kommunala förvaltningen. Det ska också framhållas att fullmäktigeförsamlingarna är avsevärt mindre i Danmark än i Sverige.

De tre största städerna, Köpenhamn, Odense och Ålborg, utgjorde dock före 1998 undantag. Den exekutiva makten utövades av ett politiskt kollektivt organ – magistraten. Som kollektiv hade magistraten begränsade exekutiva uppgifter. Det handlade om budgetberedning och beredning av fullmäktiges beslutsärenden, dvs uppgifter som i mycket liknar en svensk kommunstyrelses. Magistraten var sammansatt av en överborgmästare, vald av fullmäktige, samt borgmästare för olika portföljer. Dessa valdes proportionellt av fullmäktige. Det var hos dessa "fackborgmästare" som den exekutiva makten vilade. De fungerade var för sig som högsta chefer för de kommunala förvaltningarna. Magistraten var alltså ett i Mouritzens och Svaras termer "kollektivt system", men till skillnad från andra sådana, som i Nederländerna, Belgien, norska kommuner med parlamentariskt system eller brittiska kommuner med en "*cabinet model*", var de inte parlamentariska system, utan fortfarande "*assembly governments*".

Sedan 1980-talet riktades kritik mot magistratsmodellen som man menade saknade handlingskraft, och där koordinering och helhetssyn försvårades. Magistraten förmådde inte, menade man, fungera som ett kollektivt politiskt organ. Diskussionen mynnade 1998 ut i lagändringar. I den nya modell "*mellemformsstyret*" som kom att tillämpas infördes samma nämnds-system som i övriga danska kommuner. Borgmästarna behölls dock som administrativa ledare och nu också som nämndordförande. Några nämnder hade tidigare inte funnits, utan bara beredande utskott i fullmäktige. Genom avskaffandet av magistratsstyret och införandet av *mellemformsstyret* kom de danska större städernas institutionella struktur därmed att röra sig från den kollektiva modellen i riktning mot en *committee-leader*-modell. Det danska fallet är intressant i så måtto att det representerar en rörelseriktning som är motsatt den vanliga. I t ex Norge och England har rörelsen gått åt andra hållet, dvs från en *committee-leader*-modell i riktning mot en kollektiv modell, vilket har avsetts stärka exekutivmakten. Även den danska reformen, i motsatt riktning, har haft udden riktad mot vad man uppfattat som en svag exekutiv. Den avgörande skillnaden torde ligga i förhållandet till parlamentarismen. I Norge och England har kollegialiseringen varit kopplad till en parlamentarisering, medan den danska avkollegialiseringen har skett under bibehållen *assembly government*.

3.6 Spanien: Kommuner i partiernas fasta grepp²¹

En förhållandevis komplex struktur av subnationella självstyrelseorgan är ett särskilt drag i den spanska modellen. Ett annat är den relativt korta demokratiska historien. De första demokratiska kommunalvalen ägde rum 1979 efter 40 års fascistiskt styre. Den spanska fascismen hade ett starkt centralistiskt drag, och dagens regionala autonomi var främmande. 1978 års konstitution skapade denna nya nivå av autonoma gemenskaper (*Comunidades Autonomas*). I första hand syftade reformen till att tillfredsställa autonomisträvandena hos de tre historiska nationella gemenskaperna (Baskien, Galicien och Katalonien). Inklusivt dessa tre regioner, som redan från början fick en mer

²¹ Källa: Alba & Navarro (2003).

omfattande självstyrelse, tillkom ytterligare 14 autonomier. Utvecklingen av den regionala självstyrelsen gick i två spår, ett snabbare för de tre historiska nationella gemenskaperna och ett långsammare för de övriga. Det finns fortfarande skillnader mellan de båda spåren, men i stort sett har idag alla autonomierna en liknande kompetens. Den kommunala nivån består av omkring 8 000 enheter inräknat kommuner, olika slag av provinser och specialkommuner (*mancomunidades*). Kommunerna anses dock utgöra ryggraden i det territoriella systemet. Många kommuner är små: 60 procent har färre än 1 000 invånare. I den svenska diskussionen har särskilt uppmärksammats den asymmetriska kommunala kompetensen. Kommunerna har enligt 1985 års grundlag ett antal uppräknade ansvarsområden. Dessutom är det möjligt för de regionala autonomierna att delegera uppgifter till kommunerna. När det gäller de grundlagsenliga skyldigheterna är kommunerna indelade i storleksklasser. Alla kommuner måste tillhandahålla gatubelysning, begravningsplats, sophantering, gaturenhallning, vattenförsörjning och livsmedelskontroll. Kommuner med 5 000–20 000 invånare måste dessutom tillhandahålla parker, bibliotek och torghandelsplats. För kommuner mellan 20 000 och 50 000 invånare tillkommer civilförsvaret, brandkår, idrott och slakthus. För kommuner med över 50 000 invånare tillkommer lokaltrafik och miljöskydd.

När det gäller den konstitutionella strukturen måste det finnas en borgmästare, en vice borgmästare och ett fullmäktige. I kommuner med mer än 5 000 invånare tillkommer en kommunstyrelse. Fullmäktige väljs med proportionella val (heltalsmetoden) i en enda valkrets och med en femprocentsspärr. I riktigt små kommuner med under 100 invånare (934 stycken) har man inget fullmäktige utan beslut fattas av kommunalstämma. Kommuner med mellan 100 och 250 invånare (1 593 kommuner) kan välja mellan stämma eller fullmäktige.

Borgmästaren väljs av fullmäktige med absolut majoritet. Om ingen kandidat får absolut majoritet väljs toppkandidaten för den lista som har fått flest röster. Bara de som är de olika listornas toppkandidater är valbara. Ofta åstadkoms absolut majoritet genom koalitionsbildningar. Borgmästaren har en stark ställning. Han är ordförande i fullmäktige och chef för förvaltningen. Borgmästaren utser viceborgmästare och kommunstyrelse.

Organisationen domineras helt av partierna. Carlos Alba och Carmen Navarro skriver "the political parties ... monopolise the whole process" och "the game is overwhelmingly controlled by national issues and/or national strategies". Under 20 år av demokratiskt styre minskade andelen oberoende kandidater från 15 till 3 procent.

Alba och Navarro spårar partiernas starka ställning historiskt till den tidiga demokratiseringsprocessen. Partierna var de enda kollektiva aktörerna i demokratiseringsprocessen och de framhöll hur kommunerna hade degenererat till ineffektivitet och korruption under frankismen. Partierna behövde en politisk arena för att rekrytera medlemmar och för att utveckla strategier som kunde gynna dem på regional och central nivå. I början var partierna inte ohotade. Spontant utvecklades andra demokratiska uttrycksformer på den lokala nivån: grannskapsföreningar och aktionsgrupper. I konkurrensen med partierna drog dock dessa spontana organisationsformer det kortaste strået. Alba och Navarro konkluderar: "The final outcomes consisted of a progressive erosion of these spontaneous popular participatory mechanisms. They were substituted by the political party machinery and the national strategies."

Efter överläggningar mellan staten och det spanska kommunförbundet beslöts våren 1999 ett antal lagändringar som dels stärkte den kommunala självstyrelsen, dels påverkade de interna förhållandena. I detta senare avseende innebar denna "lokala pakt" framförallt att borgmästarens ställning stärktes ytterligare. Fullmäktige fick ett litet skydd i att det blev obligatoriskt för borgmästa-

ren att inkalla fullmäktige om en majoritet i fullmäktige stödde ett förslag om misstroendeförklaring mot borgmästaren. Dessförinnan hade det varit möjligt för borgmästaren att förhålla misstroendeförklaringen genom att helt enkelt strunta i att sammankalla fullmäktige.

Partiernas maktmonopol har på senare år kommit att utmanas genom utökat bruk av olika deltagardemokratiska arrangemang. Det kan handla om folkomröstningar, olika samråd, medborgarpaneler. Mest utvecklat är kanske olika slag av bidrag till medborgarsammanslutningar. Från ett annat håll kan förslag om direktval av borgmästare utgöra ett hot mot partiernas maktposition, genom den personorientering av politiken som skulle följa. Sådana förslag har förekommit och bland annat fått stöd av socialistpartiet i en motion 1999. Förslaget liknade mycket det italienska systemet för kommuner med mer än 15 000 invånare. Förslaget om direktvalda borgmästare var inte i linje med PSOE:s tidigare linje, och Rodríguez Álvarez (2005) tolkar omsvängningen som en följd av kortsiktiga partitaktiska överväganden. Inför 2004 års val slöt också det borgerliga Partido Popular upp bakom kravet. Ännu har inga beslut fattats, men frågan är på agendan.

3.7 Kanada: Lokal politik utan partier?²²

Kanada har en historia som fransk och brittisk, sedermera enbart brittisk koloni. Genom *the British North America Act* 1867 bildades en självstyrande konfederation av kolonierna Ontario, Quebec, New Brunswick och Nova Scotia, men med den brittiska monarken som statsöverhuvud. Flera provinser anslöts senare under perioden ända fram till 1949 till konfederationen. Under kolonialtiden gjordes ibland spontana försök att inrätta lokala självstyrelseorgan, vilket motarbetades av kolonialmakten som såg kommunbildningar som försök till ohörsamhet. Först i mitten av 1800-talet installerades ett mer stabilt kommunsystem.

Redan i konstitutionen "*the British North America Act*" slogs det fast att regleringen av kommunerna var en exklusiv uppgift för provinsernas lagstiftande församlingar. Kanada följer därvid huvudregeln för federala statsbildningar. Som en konsekvens har kommunsystemen ganska olika utseende i de olika provinserna. Det hävdas att man kan spåra både brittiska, franska och amerikanska drag i kommunsystemen. Reformrörelsen i USA i början av förra seklet spillde i mycket över till Kanada. Den amerikanska reformrörelsen vände sig mot partisystemet. Maskinpolitiken medförde, menade man, korruption, inadekvat service och administrativ ineffektivitet. Organisatoriska modeller hämtades från utvecklingen i det södra grannlandet. Ett viktigt mål var att stärka exekutiven. En sådan modell som infördes i många kanadensiska städer var "*the commission plan*". Denna innebär att en liten grupp *commissioners* ansvarar för exekutivmakten. Antingen fanns bara *commissioners* med både beslutande och verkställande makt, eller så fanns en maktindelning mellan ett litet fullmäktige och *commissioners*. Modellen kan närmast liknas vid vad Mouritzen och Svava kallar den kollektiva formen. En annan vanlig organisationsmodell också med rötter i reformrörelsen är en kommundirektörmodell med en ofta direktvald borgmästare, men utan exekutiv makt. Detta motsvarar direkt Mouritzens och Svaras kategori *the council manager form*. En unik kanadensisk modell utvecklades också med en *board of control*. Här finns två typer av valda, dels vanliga medlemmar av fullmäktige, dels en liten exekutiv *board* bestående av fullmäktiges ledare plus 2–4 direktvalda medlemmar. Det finns likheter med den kollektiva formen.

Reformrörelsens måltavla var det korrupta amerikanska partiväsendet. Det kanadensiska partisystemet har inte nödvändigtvis samma egenskaper

²² Källor: Quesnel (2000), Norton (1994)

som partiväsendet i USA, utan uppvisar vissa likheter med västeuropeiska ideologiska och klassbaserade partisystem. Det har därför hävdats att reformrörelsen, när den omplanterades till den kanadensiska kontexten, blev ett uttryck för en liten besutten grupps försök att bekämpa framförallt socialdemokratiska grupperingar och arbetarrörelsen. Olika institutionella grepp togs till för att minska partiernas möjligheter att få kontroll över kommunerna. Sådana var t ex införandet av stora valkretsar. De små homogena valkretsarna sågs som ett fäste för partiorganisationerna. Betoningen av expertkunskap t ex i *council manager*-modellen var ett annat institutionellt grepp som skilde partierna från möjligheten att utöva exekutiv makt. Av särskild betydelse var dock kanske att man lyckades etablera anti-partidiskursen. Louise Quesnel citerar en borgmästare från Alberta vid Albertas Municipal Convention 1909:

Our municipal councils know nothing of party politics and its baneful influence, dividing men on lines having no bearing upon the interests of the Municipality.

Som en bidragande faktor till anti-partidiskursen har det pekats på hur kommunernas huvuduppgift har varit att se till den ekonomiska tillväxten. Sociala frågor har varit fragmenterade både mellan systemets nivåer och genom särskilda specialkommuner. Utbildning har t ex varit en uppgift för särskilda *school boards*. Med tillväxt som huvudfokus har det varit naturligt att en lokal näringslivselit sökt ta och behålla makten i kommunerna. Louise Quesnel skriver: "Cities have focused their resources on services to the property rather than services to the people." Hon konstaterar vidare att "The opposition to party politics, mostly from pro-growth coalitions, was hiding a profound antipathy towards the NDP²³ and the labor movement, rather than a critique of the party system".

De icke partipolitiserade kanadensiska kommunerna har i mycket haft samma svårigheter med den folkliga förankringen som europeiska mer partipolitiserade kommuner. Det allmänna uppsvinget i medborgerlig aktivitet framförallt under 1960-talet drev därför på många håll fram nya arrangemang för deltagande. Särskilt har Winnipeg framhållits som ett exempel på introduktionen av sådana nya deltagandeformer. På 1970-talet bildades en gemensam kommun för "Stor-Winnipeg". Tolv *community committees* med tre till fem representanter bildades och "kommundelsråd" med invånarföreträdare bildades i områden som innefattade kommuner som hade upphört när storkommunen bildades. Dessa organ har haft rätt att fördela bidrag till lokala kultur- och fritidsgrupper. Dessutom krävs på många håll medborgardeltagande i planeringsprocesser, och Ontarios ministerium för kommunala frågor har gjort ansträngningar för att främja kommunala insatser för att informera allmänheten om kommunala frågor och för att skapa kontaktkanaler. Liksom i Västeuropa har sådana här arrangemang följt den så att säga allmänna konjunkturen för intresset för deltagande och minskat efter 1970-talet. Alan Norton konstaterar att "the opening up of the local political debate ... has been beneficial but ..., by the early 1980s, its intensity had fallen off. The balance between 'efficiency' and 'participation' has continued to be in favour of 'efficiency'."

Motståndet mot politiska partier är inte generellt över hela Kanada och inte heller över hela det politiska spektrat. Jag har pekat på den tydliga koppling som finns mellan motviljan mot politiska partier och motviljan mot vänsterorienterade grupperingar. Den andra sidan av detta mynt är att vänstergrupperingar, framförallt i närheten av NDP, har varit mindre oroliga för att i kommunala valrörelser exponera sina sympatier med partier på provins- eller förbunds nivå. Sedan 1980 har provinsregeringen i Quebec uppmuntrat tillkomsten av politiska partier i städer med mer än 20 000 invånare. I mer än hälften av dessa genomförs kommunala val med ett eller flera lokala partier.

²³ New Democratic Party, ett parti med ett program liknande europeiska socialdemokraters.

Louise Quesnel, som har analyserat politiken i kanadensiska storstäder, visar på data som kan tolkas som att den tilltagande partipolitiseringsen i de franskspråkiga delarna av Kanada har haft vitaliserande konsekvenser. En sådan är mobiliseringen av kandidater. I valen 1962–1974 i Montréal ställde i medeltal 112 kandidater upp. I valet 1978, när den nya provinslagstiftningen medgav partibeteckningar på valsedlarna, nominerades 163 kandidater, ett antal som till valet 1994 hade ökat till 247. Genomsnittet för perioden 1978–1994 var 190 kandidater per val. Av fem storstäder²⁴ uppvisade Montréal för en period från tidigt 1960-tal till mitten av 1990-talet det högsta genomsnittliga (median) valdeltagandet med 48 procent. I de andra fyra städerna var det genomsnittliga deltagandet 37–42 procent.

²⁴ Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto och Montréal

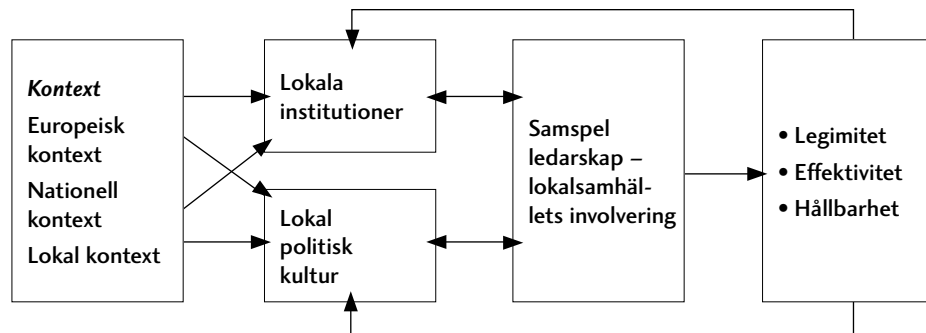
4 Erfarenheter

4.1 PLUS-projektet: Institutioner, deltagande, ledarskap och legitimitet

Vi har tidigare (i avsnittet 2.2) ovan berört det europeiska PLUS-projektet som syftade till (1) att förstå vilken kombination av lokalt politiskt ledarskap och involvering av lokalsamhället och dess aktörer som uppstod i 32 olika empiriskt studerade policyprocesser i ett urval europeiska städer samt (2) att undersöka konsekvenserna av dessa kombinationer för hållbar utveckling och demokratisk legitimitet. Projektet avrapporteras internationellt av Haus m fl (2005) samt Getimis m fl (2005). En svensk rapportering med fokus på de svenska fallstudierna finns i Bäck m fl (2005a). Vissa analyser som har särskild relevans i den här rapporten finns också i en arbetsrapport från Förvaltningshögskolan (Bäck 2004b). Projektets frågeställningar och föreställningsram kan sammanfattas med ett pilschema:

Här ska vi fokusera orsakskedjan *Kontext* → *Lokala institutioner* → *Samspel ledarskap/lokalsamhällets involvering* → *Legitimitet*. Det empiriska materialet består av de 32 fallbeskrivningarna. I var och en av de sexton städerna studerades två "major policy initiatives" som föll inom de två politikområdena "social inclusion" och "economic competitiveness". I de svenska fallstudiestäderna Stockholm och Göteborg studerades till exempel på detta sätt storstadssatsningen i respektive stad (*social inclusion*), TIME STOCKHOLM som var ett projekt som syftade till att skapa en marknadsföringsplattform för stadens telekom-, IT-, medie- och underhållningsindustri, Biogas Väst som var ett samarbetsprojekt mellan kommuner i Västsverige och fordonsindustrin med syfte att utveckla en kommersiell marknad för biogas som fordonsbränsle.

Figur 4: PLUS-projektets analysmodell



De 32 policyprocesserna delades upp i tre faser: politikutveckling, beslutsfattande och implementering. Varje sådan policyfas har i den fortsatta analysen betraktats som en analysenhet. Vi har alltså i princip 96 olika observerade analysenheter som är bärare av olika egenskaper. Viktigast av dessa egenskaper är i detta sammanhang förekomsten av lokalt politiskt ledarskap, involvering av lokalsamhället samt legitimitet. Analysen, som delvis har redovisats i de nämnda rapporterna men som i den här utformningen är unik, är statistisk. Vi söker efter samband mellan de institutionella förhållandena (som tidigare i avsnitt 2.2 diskuterats i termer av monism/dualism respektive majoritarianism/konsociationalism), ledarskap, lokalsamhällets involvering och legitimi-

tet. De sammanfattande värden på dessa variabler som kommer till användning i den statistiska analysen baseras dock på ett rikt fallstudiematerial. För var och en av de sexton städerna finns fallbeskrivningar på omkring 50 sidor text baserade på intervjuer, enkäter och dokumentstudier. Utöver mina egna tolkningar av dessa i termer av de "beroende variablerna" har de nationella forskningsgrupperna själva fått göra sammanfattningar i sådan form att de kunnat användas i den statistiska analysen.

Analysen ska genomföras i två steg. Vi ska först undersöka vilka konsekvenser de institutionella förhållandena har för det lokala ledarskapet samt för involveringen av lokalsamhället.

Först några ord om variablerna: När det gäller lokalsamhällets deltagande i policyprocesserna, så har detta undersökts dels med avseende på om något sådant deltagande över huvud taget har förekommit, dels med avseende på olika aktörskategoriernas deltagande:

- Någon form av involvering
- Föreningar
- Näringslivsaktörer
- Individuella medborgare

Kategoriseringen av ledarstilar är inspirerad av John och Cole (1999) och utgår från de två dimensionerna auktoritärt/icke-auktoritärt respektive inåtvänt/utåtvänt ledarskap. En *visionär ledare* kan åstadkomma en kraftfull och effektiv koalition, föra samman olika parter och etablera innovativa policies, effektiv koordinering, strategiska och långsiktiga mål samt förena starkt ledarskap med att generera resurser. Den visionära ledaren representerar schemats auktoritära men utåtorienterade pol. Den svaga *förvaltande ledaren* förmår inte hantera komplexa koalitioner och stöter på svårigheter att handskas med policyförändringar och föredrar därför att bibehålla status quo. Den förvaltande ledaren är på så sätt den visionära ledarens motpol genom kombinationen av inåtorientering och icke-auktoritarianism. Den mer anpassningsbara *konsensusunderlättande ledaren* (icke-auktoritär/utåtorienterad) genererar kapacitet genom att övertyga men lyckas sämre med att utveckla ett starkt, konsistent och strategiskt beslutsfattande eftersom lokal politikutveckling drivs av starka lokala aktörers och partiers krav. Den starka *city boss-ledaren* (auktoritär/inåtorienterad) är ovillig att anpassa sig till nätverkens komplexitet och den flexibilitet som krävs för att man ska kunna handskas med snabba förändringar, litar mindre till andra lokala aktörers kapacitet och undviker konflikterna och meningsmotsättningarna i politiska nätverk i sin strävan att fullfölja sin egen politik. Variablerna för ledarskap blir:

Någon form av ledarskap

- Visionärt ledarskap
- Konsensusunderlättande ledarskap
- City boss-ledarskap
- Förvaltande ledarskap

I regressionsanalyserna ingår dessutom en ganska stor uppsättning kontrollvariabler. Innebörden av detta är att om vi kan iaktta ett samband mellan t ex den institutionella ordningen och någon av de beroende variablerna, t ex ledarstilen, så kan detta samband inte "förklaras bort" med effekten av någon av kontrollvariablerna som kan vara relaterad såväl till den institutionella ordningen som till ledarstilen. Här ska kontrollvariablerna endast kortfattat beskrivas:

- *Enkel kommunstruktur*: En sammanvägning av antal nivåer och antal kommuner. En struktur med flera nivåer och många kommuner (t ex som i Tyskland) är mer komplex än en struktur med få nivåer och få kommuner (t ex som i Sverige).
- *Statsbidrag*: Andel av den kommunala budgeten som kommer från bidrag från högre nivåer. Ses som en indikator på kommunsystemets centraliseringsgrad.
- *Parlamentarisk styrka*: En sammanvägning av den styrande koalitionens relativa storlek, antal partier i koalitionen och dess utsträckning i policyrummet.
- *Partisplittring*: Mäts med det i komparativ partiforskning vanliga måttet ”effektiva antalet partier” (ENP) (Laakso & Taagepera 1979).
- *Utgifter*: Den kommunala budgetens storlek.
- *Uppgiftsbredd*: Som indikator används marginalkostnaden per invånare. Om ytterligare en invånare drar med sig stora utgifter antas kommunen ha en välmatad uppgiftsportfölj.
- *Policyutveckling*: Första fasen i policyprocessen.
- *Implementering*: Tredje fasen i policyprocessen.
- *Ekonomiskt initiativ*: Denna variabel är 1 för de policies som syftar till att stärka den ekonomiska konkurrenskraften och 0 för de policies som syftar till att bryta den sociala exkluderingen.

Slutsatsen av dessa första analyser är att när det gäller i vilken mån lokalsamhället och dess aktörer involveras i policyprocesserna, är de konstitutionella förhållandena av underordnad betydelse. Presidentialism (direktvalda borgmästare) har positiva effekter på förekomsten av någon form av deltagande överhuvudtaget samt på huruvida föreningar involveras. Däremot är effekten på näringslivets och enskilda medborgares deltagande negativ. Den enda av dessa effekter som är i närheten av statistisk signifikans är emellertid effekten på det individuella medborgerliga deltagandet. Majoritarianism (parlamentarism) har positiva effekter för alla deltagandevariablerna utom för näringslivets deltagande. Ingen av dessa effekter är dock statistiskt säkerställd.

Tabell 5: Logistisk regression av lokalsamhällets involvering. Oddskvoter.

	Något deltagande	Föreningar	Näringsliv	Individer
Presidentialism	10,13	1,87	0,28	0,07 *
Majoritarianism	2,54	4,14	0,21	1,93
Enkel kommunstruktur	0,76	1,34	0,50	0,06 *
Statsbidrag	1,00	1,00	1,00	1,00
Parlamentarisk styrka	1,98	1,39	0,88	2,52
Partisplittring	1,00	1,00	1,00	1,00
Utgifter	1,00	1,00	1,00	1,00
Uppgiftsbredd	1,27	0,84	1,02	1,05
Policyutveckling	30,50 ***	6,79 ***	9,80 ***	4,46 *
Implementering	11,07 ***	5,44	5,66	4,12
Ekonomiskt initiativ	2,25	0,29 **	15,12 ***	0,42
Konstant	0,00 **	0,18	0,01 ***	0,015 *
Nagelkerke R ²	0,48	0,40	0,49	0,42

Signifikansnivåer:

* = 10 procent

** = 5 procent

*** = 1 procent

Inte heller de strukturella kontrollvariablerna har några signifikanta effekter på deltagandet. Viktigast är överlag fas i policyprocessen (det är mer deltagande i framförallt policyutveckling men även i implementering än i beslutsfattande) och vilken typ av policy det handlar om. Deltagande över huvud taget och näringslivsdeltagande är vanligare i de ekonomiska konkurrensinitiativen och föreningsdeltagande och individuellt deltagande vanligare i de sociala initiativen.

De konstitutionella förhållandena har något större betydelse för hur det lokala ledarskapet utformas än vad de visade sig ha om lokalsamhället och dess aktörer drogs in i policyprocesserna. Presidentialism (direktvalda borgmästare) gynnar förekomsten av ledarskap över huvud taget men även alla olika separata ledarstilar utom den konsensusfrämjande stilen. Sambanden med de "auktoritära" stilarna "visionärt ledarskap" och "bossledarskap" är signifikanta, likaså det negativa sambandet med den "konsensusfrämjande" ledarstilen. Majoritarianism (parlamentarism) uppvisar ett liknande mönster. Mest markant är det starkt signifikanta negativa sambandet med ett konsensusfrämjande ledarskap.

Tabell 6: Logistisk regression av ledarstilar. Oddskvoter.

	Något ledarskap	Visionärt	Konsensuellt	Boss	Förvaltande
Presidentialism	8,53E+07	16,79 *	0,08 *	62,33 **	2,85E+23
Majoritarianism	0,01	2,83	0,03 ***	1,86	1,07E+52
Enkel kommunstruktur	39,50	10,05 **	0,12 **	6,96	135,88
Statsbidrag	1,00	1,00	1,00 **	1,00 **	0,99
Parlamentarisk styrka	0,00	0,71	0,40 *	2,53	1,73E+18
Partisplittring	1,03	1,00 *	1,01 ***	0,98 ***	0,83
Utgifter	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Uppgiftsbredd	1,86	1,15	0,62	1,04	4,41E+22
Policyutveckling	2,51	1,89	0,84	1,00	1
Implementering	1,00	0,89	0,76	0,84	6,50
Ekonomiskt initiativ	23,15 **	1,13	3,46 **	0,82	23,34 **
Konstant	28,00	0,03 *	0,01 ***	17898,87**	4,66E+09
Nagelkerke R ²	0,69	0,30	0,33	0,56	0,62

Signifikansnivåer:
 * = 10 procent
 ** = 5 procent
 *** = 1 procent

Sammanfattningsvis:

- Direktvalda borgmästare gynnar uppkomsten av de auktoritära ledarstilarna "visionärt ledarskap" och "bossledarskap" samt missgynnar uppkomsten av ett konsensusfrämjande ledarskap.
- Parlamentarism missgynnar uppkomsten av ett konsensusfrämjande ledarskap.

I nästa analyssteg ska vi undersöka effekterna på systemets legitimitet. Legitimitet definieras av Haus och Heinelt (2005) som "acceptance, trust and support as well as political justifiability and enforceability, both with respect to the decision and implementation processes and to the policy objectives as such". Legitimitet uppnås genom legitimeringsprocesser. Tre legitimeringsprinciper identifieras:

- Inflödeslegitimering (*Input legitimation*) uppnås genom deltagande och legitimitetskriteriet är samtycke.
- Genomflödeslegitimering (*Throughput legitimation*) beror på genomskinlighet och kriteriet är ansvarsutkrävande.
- Utflödeslegitimering (*Output legitimation*) är beroende av effektivitet och kriteriet är problemlösning.

De båda institutionella variablerna (presidentialism och majoritarianism) har inga signifikanta effekter på legitimeringsvariablerna. Men detta är i sin ordning. Jag har ju antagit att om institutionerna har någon effekt, så bör denna gå via deltagande och ledarskap, dvs institutionerna har antagits ha betydelse för hur ledarskapet utformas och för hur lokalsamhället och dess aktörer dras in i policyprocesserna. Ledarskapets utformning och samhällets deltagande har sedan i sin tur antagits få konsekvenser för systemets legitimitet.

När det gäller deltagandet är det framförallt förekomsten av deltagande över huvudtaget som har legitimitetskonsekvenser. Deltagandet ökar systemets inflödes- och genomflödeslegitimitet. Däremot blir utflödet inte mer legitimitetsskapande genom deltagande, vilket väl också förefaller intuitivt rimligt. Om föreningar och företag deltar finns det en tendens att genomflödeslegitimiteten minskar, dvs systemet uppfattas som mindre transparent, och att det är svårare att utkräva ansvar. Deltagande har alltså konsekvenser för legitimiteten, men vi erinrar oss att det inte gick att belägga några effekter av institutionerna på deltagandet. Det finns med andra ord varken några direkta effekter av det institutionella arrangemanget på legitimiteten eller några indirekta effekter som går via institutioners effekter på deltagandet.

Tabell 7: Logistisk regression av legitimering. Oddskvoter.

	Inflöde	Genomflöde	Utflöde
Presidentialism	0,27	0,27	9,73
Majoritarianism	0,50	0,14	0,14
Något deltagande	26,55 *	69,61 **	0,25
Föreningar	0,18	0,02 ***	0,58
Näringsliv	0,21	0,12 **	2,95
Individer	0,28	2,11	5,19
Något ledarskap	4,38E+09	2,17E+09	5,17
Visionärt	2,04	3,79	19,21 *
Konsensusuell	1,47	1,22	0,75
Boss	0,01 ***	0,04 **	0,04 *
Förvaltande	1,72	12,98	0,03 *
Enkel kommunstruktur	0,00	0,01 **	0,01 **
Statsbidrag	1,00	1,00 *	1,00 **
Parlamentarisk styrka	0,23	0,26	0,95
Partisplittring	0,99 **	1,00	1,01
Utgifter	1,00 *	1,00	1,00
Uppgiftsbredd	14,95 *	4,19 **	14,50 **
Policyutveckling	0,90	0,39	0,70
Implementering	0,43	0,21 *	0,20
Ekonomiskt initiativ	0,78	1,105	2,37
Konstant	1,74E-08	1,94E-09	3,31E-05
Nagelkerke R ²	0,69	0,66	0,71

Signifikansnivåer:

* = 10 procent

** = 5 procent

*** = 1 procent

Låt oss därför slutligen vända oss till ledarskapet. Här konstaterade vi ju tidigare att det institutionella arrangemanget hade konsekvenser för hur det lokala ledarskapet utövades. Framförallt gynnade direktval av borgmästaren uppkomsten av de mer auktoritära ledarstilarna, visionären och bossen. Direktval av borgmästare, men även parlamentarism missgynnade också utövandet av ett konsensusfrämjande ledarskap. Frågan är här om dessa effekter fortplantas via ledarskapet till legitimiteten?

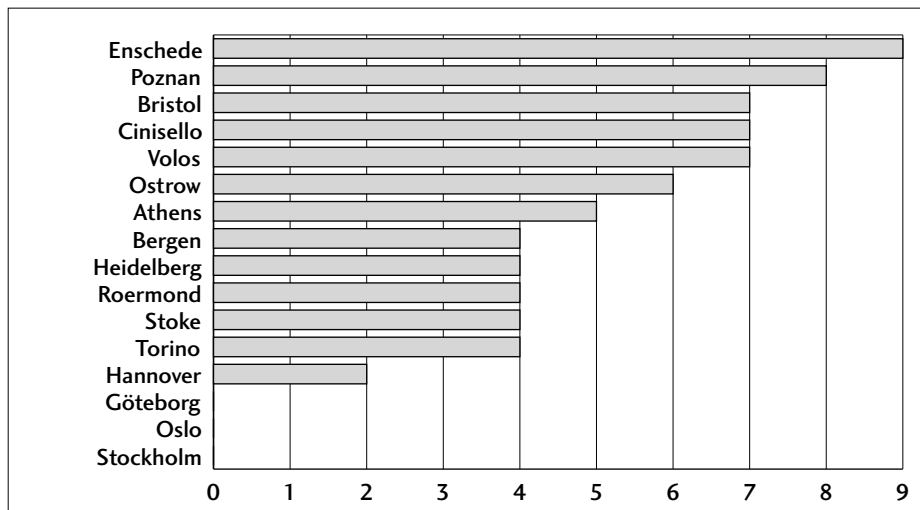
Sådana effekter finns. Det visionära ledarskapet ser ut att stärka systemets utflödeslegitimering. Med ett visionärt ledarskap upplevs systemet få en bättre förmåga att lösa problem och att leverera, vilket stärker dess legitimitet. Däremot har bossledarstilen genomgående negativa legitimitetskonsekvenser. Om ledarskapet utövas som en "city boss" blir både inflödes-, genomflödes- och utflödeslegitimeringen svagare. Systemet upplevs inte ge tillräckliga möjligheter till deltagande, det upplevs som opakt och svårt att utkräva ansvar i, och det uppfattas ha en svag problemlösnings- och leveransförmåga.

Den slutliga konklusionen av den här analysen blir alltså att förändrade institutioner kan vara ett vågspel. Det gäller framförallt införandet av en starkare, direkt folkvald borgmästarmodell. Om det går bra kommer den starka borgmästaren att spela en roll som den visionära lokala politiska ledaren. Detta öppnar för en politik som kommer att upplevas som mer legitim på grund av sin ökade förmåga att lösa problem och att leverera. Däremot kan den starka borgmästaren också anamma en bossroll, vilket i alla avseenden riskerar att sänka det lokala demokratiska systemets legitimitet.

Det finns slutligen anledning att erinra om att institutionerna inte ensamma bestämmer utfallet. I slutrapporteringen av PLUS-projekten (Bäck 2005b) genomfördes en undersökning av i vilken utsträckning de institutionella variablerna, de andra strukturella kontrollvariablerna samt policyfas och politikområde förmådde förklara uppkomsten av de bestämda kombinationerna av ledarskap och deltagande. I princip användes samma variabler som i de här analyserna. I varje stad fanns alltså två politikområden x tre policyfaser x fyra deltagandevariabler att predicera (24 prediktioner), samt två politikområden x tre policyfaser x fem ledarskapsvariabler (30 prediktioner) att förutsäga. För varje prediktion noterades om den stämde med utfallet eller ej. I diagrammen (Figur 5 och 6) redovisas stad för stad antalet felaktiga förutsägelser.

Låt oss först se på involveringsindikatorerna: Tre av de fyra skandinaviska städerna visar sig vara helt förutsebara. Antalet felaktiga prediktioner är också mycket lågt i Hannover. I andra änden av skalan hittar vi Enschede och Poz-

Figur 5: Involvering av lokalsamhället. Antal felaktiga prediktioner per stad.

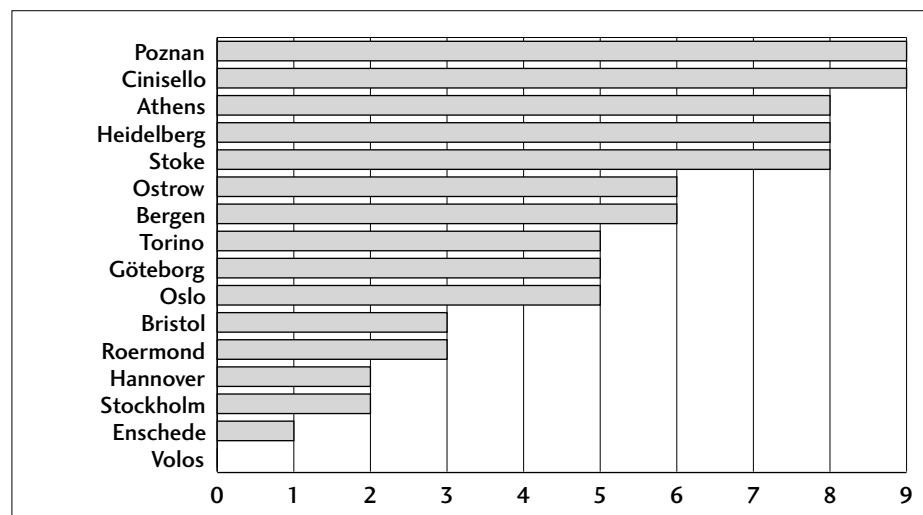


Kommentar: Det maximala antalet är $2 \times 3 \times 4 = 24$

nan med nio respektive åtta felaktiga förutsägelser. Modellen passar också mindre väl för Bristol, Cinisello Balsamo och Volos.

Enschede som var den mest oförutsebara staden med avseende på involvering är å andra sidan mycket förutsebar när det gäller ledarstilen. Hannover och Stockholm som var bland de bäst predicerade fallen med avseende på involvering finns också bland de mest förutsebara när det gäller ledarstil.

Figur 6: Ledarstil. Antal felaktiga prediktioner per stad.



Kommentar: Det maximala antalet är $2 \times 3 \times 5 = 30$

En särskild analys har genomförts på ett urval särskilt avvikande fall. Denna ska inte återges här, utan vi nöjer oss med slutsatserna, om vilka faktorer som i dessa fall synes ha haft betydelse för att man har underutnyttjat alternativt överskridit de strukturella ramarna:

- Vid sidan om en politisk kultur som främjar solidaritet och samarbete, har de faktorer som synes påverka involveringen varit aktörsorienterade. I ett fall tycks en uppenbart felaktig besluts kalkyl ha haft betydelse, medan rätt timing i ett annat fall haft betydelse för framgångsrikt medborgardeltagande.
- Kanske oväntat kom det fram färre aktörsorienterade förklaringsförslag till avvikelser med avseende på ledarskap. I ett fall tycks det förhållandet att stadens ledare varit starkt orienterade mot den nationella politiken ha lett till att man har negligerat den lokala politiken. I ett annat fall framhålls ledarens speciella erfarenhet och expertkunskaper.
- Positiva konsekvenser av politisk stabilitet, likaså negativa effekter av makt-skiten för utövandet av ledarskap är mer strukturella förklaringar som framkom. Det gäller också en politisk kultur med bestämda förväntningar på ledarskapet. En annan aspekt som antyds i ett av fallen är att förändringar av institutionerna kan ha en särskild betydelse vid sidan om den aktuella statistiska konstellationen av institutioner.

Slutligen tycks egenskaper hos de aktuella initiativen spela roll. I flera fall tycks det finnas belägg för att det aktuella projektets beroende av högre nivåer (den centrala statsmakten) för finansiering eller reglering har betydelse. Ett starkt beroende tycks vara kopplat till svagt ledarskap medan oberoende av staten hänger ihop med ett starkare ledarskap. Sådana policies som i sig själva (eller genom att staten kräver det) innebär att icke-kommunala aktörer deltar främjar icke-auktoritära ledarstilar. Projektets storlek kan främja eller missgynna ledarskap. Små projekt ger ledaren större handlingsfrihet utan

inblandning från fullmäktige, men samtidigt kan små projekt vara politiskt ointressanta.

4.2 Amerikanska erfarenheter: Reformkommuner eller maskinpolitik?

Den danska statsvetaren Rikke Berg (2004) refererar iakttagelser av James Svara (2005) enligt vilka en stark ställning för borgmästaren leder till en högre konfliktnivå i fullmäktige. Denna högre konfliktnivå medför restriktioner för borgmästarens möjligheter att utöva politiskt ledarskap. Den andra dominerande modellen i amerikanska kommuner är det genom det tidiga 1900-talets reformrörelse införda kommundirektörsstyret. Kommundirektörsmodellen innebär ju en åtskillnad av politik och förvaltning, där politiker alls inte ska syssla med administrativa frågor, utan koncentrera sig på mål och visioner. Detta visar sig nog vara fallet, men samtidigt har politikerna inte helt kunnat skilja sig från administration och detaljfrågor. Det kan gälla hänvändelser från medborgare och klagomål. Fullmäktiges ledamöter har också ofta gått till val på speciella sakfrågor eller som representanter för specifika väljargrupper. En i andra sammanhang, inte minst i svenska kommuner, vanlig ordning med samma syfte är målstyrningsdoktrinen. Svårigheterna att få politikerna i kommuner som anser sig tillämpa denna lära att avhålla sig från detaljstyrning är omvittnade (se t ex Rombach 1991, Bäck 2000). Orsaken till dessa svårigheter att tillämpa målstyrningsläran är förstås densamma som till kommundirektörsmodellens svårigheter att dra upp en skiljelinje mellan politik och förvaltning. Det handlar om att politiker, och i Sverige inte minst politiska partier, har en annan logik att följa än managementlogiken.

Distinktionen mellan *mayor-council*- och *council-manager*-konstitutioner i USA, tillsammans med den stora variation i institutionella förhållanden som följer av den federala strukturen tilldrar sig ständigt ett stort intresse från forskarna för vilken betydelse de institutionella förhållandena har för politiken. Här ska endast några axplock ur denna litteratur redovisas.

Mullin m fl (2004) har i en artikel med den talande titeln "City Caesars?" undersökt den institutionella strukturen och borgmästarens framgång i tre kaliforniska städer. Bakgrunden är att många stora kaliforniska städer under de senaste 20 åren infört ordningar som mer eller mindre inneburit att reformrörelsens *council-manager*-modell har övergetts till förmån för ett återinförande av en starkare borgmästarinstitution. De tre städer som är föremål för studien är Oakland, San Francisco och San Jose. Reformerna gällde bland annat en starkare ställning för borgmästaren i budgetprocessen och i utnämningsspolitiken. Slutsatsen blev att borgmästarna faktiskt också fick en starkare ställning och utövade mer makt. I något fall uppfattades det också så att borgmästarens ställning blev alltför stark och att han började tillämpa en utnämningsspolitik som liknade den gamla maskinpolitiken. Författarnas slutsats är att det är svårt att hitta den rätta avvägningen mellan effektivitet och möjligheter för ansvarsutkrävande, och att det kan bli så att de institutionella förhållandena fortlöpande måste ses över och reformeras.

Wood (2002) undersökte hur valdeltagandet var beroende av "form of government". Äldre undersökningar hade pekat på att valdeltagandet var högre i de "reformerade" *mayor-council*-kommunerna än i de "reformerade" *council-manager*-kommunerna. Bland föreslagna förklaringar fanns valens icke-partipolitiska karaktär i de reformerade kommunerna. Wood arbetade i sin studie med fem olika "forms of government":

- *Political*: Direktvald borgmästare; ingen särskild kommundirektör; borgmästaren högste chef för förvaltningen; borgmästaren har vetorätt mot fullmäktigebeslut; borgmästaren är heltidsanställd; borgmästaren har en egen stab; förvaltningscheferna rapporterar till borgmästaren.
- *Adapted political*: Direktvald borgmästare; borgmästaren högste chef för administrationen; kommundirektören rapporterar till borgmästaren; borgmästaren har vetorätt; borgmästaren är heltidsengagerad; borgmästaren har en egen stab; förvaltningscheferna rapporterar till borgmästaren.
- *Conciliated*: Direkt eller indirekt vald borgmästare; kommundirektören ansvarar inför både borgmästaren och fullmäktige; borgmästaren högste chef för administrationen; borgmästaren har ibland veto; hel- eller deltidsengagerad borgmästare; borgmästaren har ibland egen stab; förvaltningscheferna rapporterar till kommundirektören.
- *Adapted administrative*: Direktvald borgmästare; kommundirektör tillsatt av fullmäktige; borgmästaren har liten eller ingen exekutiv makt; borgmästaren har ibland veto; borgmästaren oftast deltidsengagerad; borgmästaren har vanligen ingen egen stab; förvaltningscheferna rapporterar till kommundirektören.
- *Administrative*: Indirekt vald borgmästare; kommundirektör tillsatt av fullmäktige; borgmästaren har ingen administrativ makt; borgmästaren har inte vetorätt; borgmästaren är deltidsengagerad; borgmästaren har ingen stab; förvaltningscheferna rapporterar till kommundirektören.

Valdeltagandet visade ett tydligt samband med *"form of government"* med högst deltagande i de två "politiska" modellerna och lägst i de "administrativa" modellerna. Även efter kontroll för etnisk sammansättning, befolkningens utbildningsnivå och inkomster och skilda eller gemensamma valdagar med delstatliga och nationella val, hade *"form of government"* en signifikant effekt på valdeltagandet. Detsamma gällde när man också kontrollerade för hur fullmäktige valdes och huruvida valen var partipolitiserade eller inte. Konklusionen är att de politiska modellerna med en starkare borgmästarmakt medför ett högre valdeltagande än de mer administrativa reformmodellerna.

Savitch och Vogel (2005) påminner om att de flesta kommuner i USA styrs enligt reformmodellen, men att de större städerna vanligen har hållit fast vid mayor-council-modellen, dvs en oreformerad stark borgmästarmodell. När mindre städer växer har det funnits en tendens att man inkorporerar inslag av den starka borgmästarmodellen i den reformerade institutionella strukturen. Det finns med andra ord en rörelse i riktning mot en stark borgmästarmodell. Bland skäl för denna förändring pekar Savitch och Vogel på behovet av starka väl synliga symboler för staden, det ökande behovet av samordning. "The sheer complications, diffuse nature and intensity of a big city require that somebody step into the breach, take charge and ease tensions" konkluderar författarna. I en komplex och fragmenterad värld som kräver nätverkande behöver staden en "högste nätverkare."

4.3 Erfarenheter av de norska experimenten

Direktval av ordfører

Statsvetaren Helge Larsen med medarbetare (Buck m fl 2005) har utvärderat försöken med direkta ordförandeval. De direkta ordförandevalen har inte inneburit att ordföranden fått en starkare ställning gentemot förvaltningen. De norska kommuner som försöksvis har tillämpat direkta ordförandeval har alltså bibehållit systemet med en stark kommundirektör (*rådmann*) i spetsen

för den kommunala administrationen. Målet med försöken har inte heller varit att stärka exekutiven i riktning mot en "stark borgmästarmodell" utan fastmer att stimulera det medborgerliga deltagandet. Målen angavs:

- att skapa större intresse för kommunalvalet och därmed högre valdeltagande.
- att skapa större engagemang och intresse för lokalpolitiken.
- att förbättra underlaget för rekrytering till lokalpolitiken.

I valet 1999 blev valdeltagandet i försökskommunerna 1,9 procentenheter högre än i hela landet. I valet 2003 var motsvarande skillnad emellertid negativ: i försökskommunerna röstade 3 procentenheter färre än i landet som helhet. Ordförandevalen tilldrog sig vid båda tillfällena lägre intresse från de röstande än kommunestyrevalen. Det torde därmed stå klart att försökets huvudsyfte inte uppnåddes.

Larsen och hans medarbetare har också undersökt i vilken utsträckning ordförandevalen har lett till en ökad personorientering hos väljarna. För det första konstateras att bara omkring hälften av de röstande hade röstat på en ordförandekandidat med samma partitillhörighet som den fullmäktigelista de röstat på. Med hänsyn taget till att valdeltagandet var lägre i ordförandevalen, och att alltså en grupp väljare röstat på en viss fullmäktigelista men inte på någon ordförandekandidat, var det omkring en tredjedel av väljarna som hade valt ett partis fullmäktigelista men ett annat partis ordförandekandidat. Personliga egenskaper uppgavs också av över 60 procent av väljarna som viktigaste övervägande när de hade valt ordförandekandidat. Endast drygt tio procent menade att partitillhörighet var viktigast.

Röstdelningen gör att det inte blir alldeles ovanligt att en ordförande kommer att tillhöra den parlamentariska minoriteten. Detta kan leda till problem. Majoritetsledaren kan komma att börja fungera som ett slags skuggordförande. Det fanns också exempel på hur den nya situationen hade lett till en strävan att finna bredare uppgörelser i politiken.

Det var fler intervjuade väljare som ansåg att direktvalen gav dem mer inflytande i kommunalpolitiken än omvänt mindre inflytande, och en stor majoritet av de tillfrågade ansåg att den nya valordningen borde permanentas.

Parlamentarismen

Den kommunparlamentariska modellen i Oslo har två gånger utvärderats av forskare från Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR). Den första undersökningen genomfördes redan 1988 (Baldersheim & Strand 1988). Den andra utvärderingen, som innefattade en jämförelse mellan Oslo och tre andra större städer som hållit fast vid den klassiska formannskapsmodellen (assembly government), slutrapporterades 1999 (Hagen m fl 1999). Det parlamentariska systemet i Nordland fylke har undersökts av forskare från Högskolan i Bodø (Saxi 2002, Røiseland 2003).

I 1988 års undersökning av modellen i Oslo identifierades sex reformmål:

- Större politiskt inflytande över administrationen
- Tydligare politiska ansvarsförhållanden
- Helhetssyn i beslutsprocessen
- Mer delegation till förvaltningarna förväntas öka effektiviteten
- Mer medbestämmande för de anställda
- Bättre service till invånarna

Det ökade politiska inflytandet förväntade man sig skulle uppstå genom att den täta kopplingen mellan förvaltningar och nämnder skulle komma att

brytas. Olika medlemmar av *byrådet* ("regeringen") skulle fungera som politiksektorsansvariga "ministrar". Vidare förväntade man sig att *bystyret* ("parlamentet") skulle öka sitt inflytande genom kontroll och uppföljning och förstås genom sin parlamentariska kontroll av *byrådet*. Utvärderarna konkluderar att det i första hand var *byrådet* som vann inflytande, medan *bystyret* famlade efter metoder att utöva sitt inflytande när man mist möjligheten att påverka via nämndorganisationen. Facknämnderna hade ju försvunnit och ersatts av beredande utskott (kommittéer) och det exekutiva *byrådet*.

Helhetssynen väntade man sig skulle åstadkommas genom att *byrådet* skulle fungera som ett kollektivt politiskt organ. I rapporten uttrycks en försiktig skepsis till i vilken utsträckning detta mål uppnåts. Det förefaller som om det framförallt är beslutsprocessen i *bystyret* som fortgått i gamla hjulspår.

I en särskild undersökning konstateras att det inte blivit mer konflikter i *bystyret* (Lotsberg 1988). Emellertid slår utvärderarna fast att det "er ingen tvil om at reformen har ført til større grad av opplevd politisk ansvar og at de potensielle mulighetene til å gjøre slikt ansvar gjeldende er større enn før".

Reformen kopplades samman med ökad delegation och decentralisering som man väntade sig skulle ge utdelning i effektivare serviceproduktion och bättre service till invånarna. När utvärderingen genomfördes fanns det få tecken på att reformens effekter på detta sätt ännu spridit sig ut i organisationen. Också när det gäller de anställdas arbetsförhållanden och medbestämmande väntade man sig effekter på grund av åtgärder som genomfördes i samma reformpaket som parlamentarismen. Utvärderarna menade att det hade skett en rörelse i önskad riktning i dessa avseenden. Det är emellertid viktigt att påpek, att förväntningar med avseende på bättre service och bättre arbetsförhållandena inte var följder av kärnelementen i parlamentarismreformen.

I den andra Oslo-utvärderingen pekade man på tre viktiga skillnader mellan den äldre *formannskapsmodellen* och den parlamentariska modellen:

- Det styrande organets partipolitiska sammansättning
- Det beslutande organets möjligheter att avsätta det styrande organet
- Om politiker eller kommundirektören (rådmannen) utövade den högsta ledningen av förvaltningen

Ett antal förväntningar knöts till de båda modellerna. Dessa sammanfattas i tabell 8. När det gäller relationerna mellan *byrådet* och *bystyret* drar utvärderarna slutsatsen att *bystyrekomiteéerna* (utskotten) faktiskt fått ett större inflytande än nämnderna (*udvalgen*) i *formannskapsmodellen*. Analysen visar på en maktdelning mellan *bystyre* och *byråd*, och i "hovedsak tegner analysen av Oslo et bilde av et vitalt politisk system med reell beslutningsmyndighet på både byråds- og bystyresiden". Detta positiva omdöme rör främst förväntningarna nummer 1 och 2 i tabellen. Ett memento kan dock vara att *bystyrets* relativt starka ställning under den undersökta perioden till en del kan vara beroende på att det var en minoritetsparlamentarism som praktiskt tillämpades. Det är känt från studier av nationell parlamentarism att när regeringen har ett svagt parlamentariskt underlag ökar parlamentets makt.

Förväntningarna om tydligare skiljelinjer mellan politik och administration (10 i tabellen) hade i stor utsträckning infriats, även om skillnaderna gentemot städerna med *formannskapsstyre* inte borde överdrivas. I viss mån hade den parlamentariska modellen medfört ett större folkvalt inflytande över förvaltningens arbete (9 i tabellen). Den viktigaste orsaken till denna slutsats är den centrala ställning som fackbyråden ("ministrarna") fått. Förutsättningarna för mer helhetliga bedömningar och beslut (11 i tabellen) hade helt klart ökat genom att som utvärderarna uttrycker saken "sektoralliansene mellom

politikk og administrasjon langt på vei synes å være temmet”. Emellertid hade samtidigt minoritetsparlamentarismen lett till att enskilda sakfrågor fått stort utrymme i *bystyret*, vilket man menade kunde hota möjligheterna att anlägga helhetsperspektiv.

Tabell 8: Förväntningar om skillnader mellan parlamentarism och formannskapsmodell

	Formannskapsmodellen	Parlamentarismen
1. Ansvarsförhållanden	Diffusa	Tydliga
2. Maktfördelning	Inom olika organ	Mellan olika organ
3. Konfliktnivå	Låg	Hög
4. Tendens till blockbildning	Låg	Hög
5. Skillnad mellan "posisjon" ²⁵ och opposition	Otydlig	Tydlig
6. Partigrupperna	Måttligt disciplinerade	Starkt disciplinerade
7. Politiska allianser	Skiftande och icke förpliktigande	Stabila och förpliktigande
8. Ordførerens inflytande	Stort	Litet/måttligt
9. De folkvaldas inflytande över förvaltningen	Svagare	Starkt
10. Ansvarsfördelningen mellan politik och administration	Otydlig	Tydlig
11. Helhetssyn	Begränsad	Större
12. Styrningen av ekonomin	Svag	Stark
13. Lokaldemokratien	Mindre vital	Mer vital

Trots att omfattande delegationer av beslutanderätt genomfördes i Oslo tenderade antalet ärenden i *bystyret* att öka. Detta har skapat ett spänningsförhållande mellan målstyrning och delegation å ena sidan och detaljstyrning å den andra. Utvärderarna konstaterar att "Selv om stadig mer myndighet er flyttet fra den politiske banehalvdel over på den administrative, så har ikke politikerne villet gi fra seg muligheten til å gripe inn i enkeltsaker". Som en möjlig förklaring föreslås den parlamentariska ansvarsprincipen och att denna tendens förstärkts av minoritetsparlamentarismen. Detta rör ansvarsfördelningen mellan politik och administration (10 i tabellen).

Effekterna på ekonomistyrningen har analyserats statistiskt med nettodriftresultatet och budgetavvikelse som beroende variabler. Resultatet påverkas förstås av förändringar i den lokala ekonomin och dess förutsättningar, men effekterna av politiska och institutionella förhållanden är också mycket klara. Som mest betydelsefulla framträder dock varken förändringar i budgetrutinerna eller införandet av parlamentarismen utan den styrande koalitionens parlamentariska styrka. Ju svagare parlamentariskt underlag, desto sämre ekonomiskt resultat och omvänt. Förväntan om starkare ekonomistyrning (12 i tabellen) synes därmed inte ha infriats.

När det gäller effekterna på lokalbefolkningen (13 i tabellen) visar utvärderingen att folks kunskaper om styrningssystemet har förbättrats. Däremot är det svaga eller inga effekter på det politiska deltagandet och uppfattningarna om systemets legitimitet.

Sammanfattningsvis har parlamentarismen i Oslo lett till en tydligare ansvarsfördelning och ett större politiskt inflytande över administrationen. Däremot är det inte säkert att politiken i större utsträckning har kommit att präglas av helhetssyn och att medborgarnas deltagande har stimulerats.

²⁵ Termen "posisjon" används i den norska diskussionen ofta för att beteckna begrepp som "styrande koalition" eller "majoritet".

De mindre ambitiösa utvärderingar som genomförts i Nordland fylke (Saxi 2002, Røiseland 2003) framhåller också den ökande politiska styrningen av förvaltningen som den mest betydelsefulla konsekvensen. Denna sammanhänger förstås med det parlamentariska systemets karaktär av "kollektivt styre" till skillnad från den äldre *formannskapsmodellens* "council-manager-form". Att förväntningar om ökad tydlighet i politiska ansvarsförhållanden inte framstår som i så stor utsträckning infriade kan sammanhänga med att den styrande koalitionen i Nordland, till skillnad från i minoritetsparlamentarismens Oslo, varit mycket bred, och som koalitionssteoretiker brukar uttrycka saken *oversized*.²⁶

Kommittémodellen

Den norske statsvetaren Oddbjørn Bukve (2001) har utvärderat kommittémodellen med avseende på kriterierna: (1) klarare skiljelinjer mellan politik och administration, (2) relationen mellan politik och administration, (3) administrativa ledarroller, (4) administrationen som premissleverantör, (5) politiska ledarroller. De slutsatser Bukve drar efter intervjuer i två kommuner varav den ena har infört kommittémodellen kan sammanfattas:

- Avståndet mellan politiker och förvaltning har ökat. Det är färre tjänstemän som har någon kontakt med politikerna. Minskningen av frekvensen formella kontakter har också höjt tröskeln för de informella kontakterna.
- Även normativt var det en tydligare uppfattning i kommittékommunen att det också bör vara en tydlig skiljelinje mellan politik och förvaltning.
- Det skedde förändringar i de administrativa ledarrollerna, men dessa sammanhängde troligen med en omorganisering i förvaltningen som skedde samtidigt med införandet av kommittémodellen.
- Politikerna har blivit mindre beroende av information från förvaltningen för sina beslut. Detta uppfattades som rätt från en normativ synvinkel, men baksidan av myntet var att det fanns en risk att politiska beslut kom att fattas på ett dåligt kunskapsunderlag. Ett par andra norska statsvetare, som särskilt studerat politikernas informationstillgång, menar att det finns en risk att "politikerna blir dummare" (Stigen & Vabo 2001).
- Liksom i andra organisationsreformer som syftar till att öka skillnaden mellan politik och förvaltning är den ideala politikern en "målformulerare". Många av Bukves intervjupersoner ger uttryck för samma tvivel som man kan möta i andra sådana sammanhang, om huruvida det är möjligt för politikerna att iklä sig en sådan roll och hålla sig borta från enskilda frågor och detaljstyrning.

Bukves slutsats är att undersökningen styrker påståendet att institutionella strukturer har effekt på hur organisationen fungerar. Inte i alla avseenden uppnås emellertid de avsedda effekterna. Bukve pekar särskilt på kommittémodellens förankring i *New Public Management* med dess målstyrningsideal. Detta har, liksom i andra målstyrningsreformer, varit svårt att uppnå. Den politiska logiken främjar inte en politikerroll som enbart sysslar med övergripande målformuleringar, och föreställningar om att politikernas makt i själva verket ska öka när de befrias från detaljfrågor har inte blivit verklighet,

I Sverige har reformerna i Stenungsund och Härryda utvärderats av forskare från Förvaltningshögskolan (Brorström m fl 1998, Bäck m fl 2001b). Konsekvenser liknande dem i Norge har iakttagits med avseende på förhållandet mellan politik och förvaltning. Vi erinrar oss dock sedan tidigare (avsnitt 3.4 ovan) att programteorierna för dessa reformer varit lite annorlunda än den norska kommittémodellens programteori. Man har tänkt sig att den nya organisationen ska vitalisera fullmäktige och därigenom också öka medborgarnas

²⁶ En *oversized* koalition inrymmer fler partier än vad som behövs för att uppnå ett underlag om minst 50 procent i parlamentet.

intresse för och vilja att delta i den kommunala politiken. Enkätundersökningar med förtroendevalda i de båda kommunerna ger inget stöd för att några sådana effekter skulle ha uppnåtts.

4.4 Den svenska kvasiparlamentarismen

Kvasiparlamentarismen infördes successivt och utan ändringar i det formella ramverket i de svenska kommunerna under 1960- och 1970-talen. Några särskilda utvärderingar av denna "smygande" reform är inte kända. Stockholms stad var en markant efterslänrare. Det kvasiparlamentariska systemet introducerades inte förrän 1994. Orsakerna till denna märkliga eftersläpning ska inte diskuteras här. Förslag till tolkningar finns i den gemensamma utvärderingsrapporten om "majoritetsstyresreformen" och införandet av stadsdelsnämnder (Bäck m fl 2001a). Den åtminstone tidsmässiga kopplingen till SDN-reformen medförde dock att ett särskilt utvärderingsprojekt av majoritetsstyret, som systemet kallades i Stockholm, kom att genomföras (Bäck m fl 1998).

Av beslutsunderlagen men också av intervjuer genomförda i utvärderingsprojektet framgick att det viktigaste motivet var att skapa tydlighet gentemot väljarna. Väljarna borde, för att lättare kunna utkräva ansvar, få en tydligare bild av vilken politisk konstellation det var som hade ansvaret för den förda politiken. Det antyds också i intervjumaterialet att ett viktigt skäl var att den parlamentariska situationen i fullmäktige blivit allt mer komplicerad. Särskilt har man pekat på tendensen att Stockholmspartiet hade kommit att uppträda som vågmästare. De politiska besluten hade genom den mer komplicerade parlamentariska situationen blivit allt mer svårförutsägbara. Genom att stabilisera en majoritetskoalition för i princip hela mandatperioden borde det vara lättare att åstadkomma en förutsägbar och mer konsistent politik.

Reformen hade också förväntats vitalisera fullmäktiges arbete, inte minst genom att stora resurser lösgjordes i form av borgarråd med sekreterare för att driva opposition. I huvudsak avspeglade sig detta dock inte i mätbara frekvenser av motioner och frågor i fullmäktige. Liksom införandet av parlamentarism i norska kommuner har fått konsekvenser för förhållandet mellan politik och administration synes Stockholms "majoritetsreform" ha fått liknande följder där den politiska styrningen förstärkts. Det är dock förmodligen så att detta inte har varit en direkt följd av införandet av kvasiparlamentarismens "majoritetsmarkeringar" utan av att man samtidigt har passat på att rent faktiskt knyta förvaltningen närmare den politiska majoriteten. Det ingick i reformen att stadsdirektören och de biträdande stadsdirektörerna skulle få en förordnandetid som överensstämde med mandatperioden och att de skulle utses så att de åtnjöt majoritetens förtroende. Därmed infördes faktiskt ett slags politiska tjänstemän i toppen av kommunens administration. Majoriteten visade sig också angelägen om att få kontrollen över den kommunala informationsverksamheten. Liksom i det norska fallet var det alltså inte de förändrade relationerna mellan de politiska organen som slog igenom utan en förändring av relationen mellan politiska organ och förvaltningen, vilket kopplades samman med den politiskt-institutionella förändringen.

I en väljarenkät 1998 ställdes frågan till de svarande om de ansåg sig ha en klar bild av partiernas huvudståndpunkter i de olika valen. Något mindre än 30 procent av väljarna i Stockholm ansåg att de hade en helt eller ganska klar bild av partiernas ståndpunkt i kommunalvalet. Detta är lägre än i svenska kommuner i allmänhet, men det ska observeras att det finns ett samband med kommunens storlek. Ju större kommun, desto otydligare bild. Det stockholmska resultatet tycks, om man tar hänsyn till detta samband, inte avvika från vad som är gängse i svenska kommuner. Frågan ställdes också om den svarande

kunde ange vilket eller vilka partier som hade majoriteten i Stockholm. 61 procent av de svarande kunde uppge rätt partiblock (borgerligt eller socialistiskt). Däremot kunde bara 12 procent ge ett exakt korrekt svar om vilka partier som styrde. Till saken hör dock att en vänsterkoalition med socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet vid undersökningstillfället just hade spruckit och att socialdemokraterna regerade vidare i minoritet. Man ska kanske inte vänta sig att väljarna så exakt ska hänga med i svängarna.

Det fanns inte några tidigare data att jämföra med, så det kan vara svårt att dra slutsatser om "tydlighetseffekten" hade uppnåtts. På allmänna grunder framstår dock inte de stockholmska väljarnas svar som särskilt imponerande. Däremot tycks majoritetsreformen ha haft inomorganisatoriska konsekvenser. Styrningen av förvaltningen skärptes. Det framgick också av den parallella utvärderingen av SDN-reformen, att det var ett visst konkurrensförhållande mellan de båda ungefär samtidiga reformerna. Majoritetsreformen innebar att partipolitiseringsen av stadsdelsnämnderna skärptes. Detta gällde inte minst stadens två största partier, socialdemokraterna och moderaterna, som var för sig var mycket angelägna om att markera sin partilinje även i stadsdelsnämnderna. Vid nämndernas öppna sammanträden ledde detta till en viss frustration hos de deltagande vanliga medborgarna, som ville diskutera konkreta sakfrågor i stadsdelen, medan partirepresentanterna framförallt försökte värva röster till nästa fullmäktigeval. I en jämförande studie av stadsdelsreformer i skandinaviska storstäder (Bäck m fl 2005b) framhålls denna långtgående partipolitiseringsen, och med samma majoritetsförhållanden som i fullmäktige, som en förklaring till den begränsade framgång som decentraliseringsreformerna har haft. Med de indirekta valen av stadsdelsnämnderna måste demokratieffekterna av decentraliseringen komma i deltagardemokratiska termer. Den valdemokratiska vägen är ju stängd. Den av kvasiparlamentarismen (i Sverige) och parlamentarismen (i Norge) underblåsta partipolitiseringsen av nämnderna och deras aktiviteter kom att utgöra ett hinder för utvecklandet av sådana deltagardemokratiska kanaler. I Köpenhamn var situationen annorlunda. Dels fanns inget parlamentariskt eller kvasiparlamentariskt system (Köpenhamns magistratsstyrelse var snarast att karaktärisera som "*assembly government*"), dels var nämnderna direkt folkvalda. Både valdemokrati och deltagardemokrati kunde därmed utvecklas i bydelsråden, vilket i viss mån tycks ha skett i åtminstone en av de fyra försöksbydelarna. Att försöket därefter avbröts tycks dock bäst kunna förstås som ett resultat av det maktpolitiska spelet mellan partierna.

4.5 Direktvalda borgmästare i Tyskland

I de sydtyska delstater där direktvalet av borgmästare har äldre traditioner har det pekats på att borgmästarna inte har fått en så stark ställning som man skulle kunna förvänta sig. En orsak till detta som föreslagits är att bara ungefär hälften av de valda borgmästarna har varit partimedlemmar och har måst förhandla sig fram till stöd av en majoritetskoalition. I de nordliga delstater där direktvalsinstitutet har införts under 1990-talet har den partipolitiska traditionen varit starkare, vilket har gett borgmästarna en starkare ställning (Berg 2004). Dessa iakttagelser är intressanta i den bemärkelsen att de pekar på vilken betydelse partistrukturen och partisystemets roll som informell institutionsstruktur har för hur formella institutioner kommer att fungera. I princip identiska formella institutionella arrangemang kan komma att fungera olika i praktiken beroende på den partipolitiska informella institutionella strukturens utformning.

Också Gabriel och Eisenmann (2005) framhåller att man måste ta hänsyn till olikheter i partistrukturen och i hur partisystemet fungerar om man vill

skaffa sig en bild av reformernas effekter. Med detta i minne drar de dock slutsatsen att det helt klart har skett en maktförskjutning från fullmäktige till administrationen, inklusive den direktvalda borgmästaren, och till medborgarna. Borgmästarna har i stor utsträckning gjort sig oberoende av partierna i fullmäktige. I situationer med olika partitillhörighet för borgmästaren och fullmäktigemajoriteten krävs konsensusbyggande, och om detta misslyckas blir det svårt att driva en effektiv politik.

Wollmann (2002) pekar på de direktvalda starka borgmästarnas förbättrade förmåga att hantera budgetmässigt och socioekonomiskt turbulenta tider, liksom deras stärkta förhandlingsposition i förhandlingar med högre nivåer i statsmakten. Wollmann påminner dock om att det kan behövas starka lokala politiska partier och starka lokala politiker för att hålla de institutionellt dominerande borgmästarna i schack.

Gissendanner (2005) har undersökt direktvalda borgmästare i Niedersachsen, en delstat som tidigare har präglats av en brittisk-inspirerad modell med monistiskt fullmäktigestyre, dock med en stark kommundirektör. Han pekar på risken att borgmästaren faller in i en rent administrativ roll som "stadsdirektör". Bidragande orsaker till detta kan vara att de flesta av de maktbefogenheter som den nya ordningen har givit borgmästaren är mer av administrativ än politisk natur, att en majoritet av de rekryterade borgmästarna har ett förflutet i den offentliga förvaltningen och saknar politisk erfarenhet, samt att det under "politiskt vidriga förhållanden" (fientlig majoritet i fullmäktige) kan vara bekvämt att falla in i en byråkratroll.

4.6 Avskaffandet av den danska magistratsmodellen

Utvärderingar av det äldre magistratsstyret i Köpenhamn pekade på koordineringssvårigheterna. Magistratsens medlemmar, som ju representerade olika partier, lade sig inte i varandras fögderier. Magistraten fungerade helt enkelt inte som ett kollektivt politiskt organ (Berg 2004). Statsvetaren Rikke Berg har utvärderat avskaffandet av magistratsstyret och införandet av "*mellemsstyret*" i Köpenhamn, Odense och Ålborg. Reformen utvärderades mot tre kriterier:

- Har de meniga politikerna och de små minoriteterna fått mer inflytande på beslutsprocessen?
- Har ärendehanteringens effektiviserats?
- Har reformen stärkt den tvärgående koordineringen och prioriteringen av uppgifterna?

Resultatet med avseende på den första frågeställningen är i kortform att politikerna och små minoriteter faktiskt fick sin maktställning stärkt. Det är inrättandet av traditionella nämnder som har lett till denna starkare position. Det påpekas dock att även förvaltningen fått mer makt, samt att det är viktigt att beakta en rad andra omständigheter som påverkar maktfördelningen. När det gäller den andra frågeställningen, dvs en effektivare ärendehantering, ges inget entydigt svar. Olika förändringar drar i olika riktningar. Till de effektiviserande konsekvenserna hör en bättre beredning i de nyinrättade nämnderna. Resurserna och inte minst tidsåtgången för ärendehanteringens har dock inte minskat.

När det slutligen gäller den springande punkten om huruvida koordineringen har blivit bättre blir utvärderarnas svar "ret entydigt nej". Orsakerna till att programteorin har slagit fel är att *økonomiudvalget* inte autonomt fattar beslut om prioriteringar. Besluten i *økonomiudvalget* sker i samspel med övriga näm-

der och med partigrupperna varifrån ledamöterna bär in olika särintressen i beslutsprocessen. Ledamöternas makt i udvalget hänger också ihop med deras olika maktpositioner utanför *udvalget*. Olika yttre intressenter och maktspellet mellan ledamöterna kommer alltså att avgöra prioriteringarna.

5 Konklusioner

I de föregående kapitlen har ett stort antal olikartade institutionella reformer beskrivits. Vanligaste "målkonstitutioner", dvs de arrangemang som reformerna har infört har varit dels *parlamentariska och/eller kollektiva styressätt, dels presidentiella modeller med en stark borgmästare*.

Till den första gruppen hör de flesta brittiska kommuner som i vågen av institutionell nyordning under Blair-eran valt den så kallade kabinettsmodellen. I kabinettsmodellen finns det ett parlamentariskt kabinett som fungerar som kollegial styrelse för den kommunala förvaltningen. Startpunkten, det äldre systemet, kunde karaktäriseras som *assembly government*, dvs ett system som helt behärskades av fullmäktige och där den exekutiva makten låg i händerna på en eller flera proportionellt sammansatta nämnder och styrelser. Den övervägande del av svenska kommuner som infört ett *kvasiparlamentariskt* system har rört sig i samma riktning, men inte fullt ut infört det parlamentariska och kollektiva styresskicket. Vid sidan om den "parlamentariska skuggexekutiv" som utgörs av nämndordförandegruppen finns den proportionellt sammansatta formella exekutiven i kommunstyrelsen. Varken "skuggexekutiven" eller kommunstyrelsen har heller, som de engelska kommunernas kabinett, tagit makten över förvaltningen. En annan rörelse i det svenska systemet som lånar drag från parlamentarismen är det som i Norge kallas "kommittémodellen", dvs facknämnderna berövas sin styrelsefunktion i förhållande till förvaltningarna. Den samlas istället i kommunstyrelsen. Införandet av parlamentarism i tre norska kommuner är praktiskt taget samma som den engelska kabinettsmodellen. Den betydelsefulla skillnaden i de norska reformerna ligger i stället i vad man lämnar. Den i dessa kommuner övergivna *formannskapsmodellen* var inte som i England *assembly government* parad med *committee-leader*, utan *assembly government* parad med en kommundirektörsmodell.

I vissa brittiska kommuner, men framförallt i Tyskland och Italien har målkonstitutionen i stället varit den presidentiella stark-borgmästarmodellen. Startpunkterna har i stort sett varit desamma, dvs *assembly government*. Direktval av *ordfører* i Norge är en rörelse i denna riktning, men knappast fullt ut eftersom de direktvalda ordförandena inte har fått någon exekutiv makt. Även i USA finns en tendens att "reformerade" kommuner med kommundirektörsmodell introducerar inslag av den presidentiella modellen. Reformrörelsen i början av 1900-talet innebar ju en rörelse i motsatt riktning.

En väldigt grov sammanfattning av de beskrivna reformerna är att det har skett något av en massflykt från *assembly government*, antingen i riktning mot parlamentarism eller i riktning mot presidentialism. Den enda motinstans som har noterats är avskaffandet av det kollegiala styret i de danska storstäderna.

5.1 Varför reformer?

Om vi utgår från en modell av kommunen som politiskt system bestående av ett antal olika politiska och administrativa enheter som samspelar med sin omgivning, framförallt med sina medborgare, kan förhållanden som upplevs som problematiska och som skäl för reformer, antingen vara "interna", dvs röra den politisk-administrativa organisationen i sig, eller "externa" och handla om relationen mellan denna organisation och medborgarna. Genomgången

av litteraturen om de konstitutionella reformerna ger en bild med en stark tyngdpunkt på interna, inomorganisatoriska problem.

Allmän ineffektivitet ansågs vara ett skäl för reformer i Storbritannien. Fullmäktigeledamöterna ansågs slösa bort sin tid på improduktiva nämndsammansatraden. Bristande besluts- och handlingsförmåga var skäl för införande av parlamentarism i Norge. Även den danska "tvärtomreformen" motiverades med magistratsstyrets bristande handlingsförmåga. Den amerikanska reformrörelsen bars fram av en strävan att skapa effektiva serviceproducenter.

Bristande helhetssyn har varit ett annat vanligt tema. I den norska parlamentarismen skulle nya samordningsmöjligheter öppnas när facknämnderna med sina särintressen ersattes av en sammanhållen "kommunregering". Kommittémodellen skulle både i Norge och i Sverige åstadkomma detta genom att bryta kopplingen mellan facknämnder och förvaltningssektorer. De danska magistraterna kritiserades för att inte fungera som sammanhållna politiska organ: varje borgmästare eller rådmän hade sitt eget sektorsvisa kungadöme. Svenska idéer om att ett mer parlamentarismliknande system ska medföra stabilitet och förutsägbarhet i politiken är besläktade med önskemålen om bättre samordning.

Ett tredje centralt tema är önskan om *tydligare ansvarsförhållanden*. Det kan som i de brittiska kabinettskommunerna eller de norska parlamentariska kommunerna i första hand handla om en åtskillnad mellan beslutande och verkställande politisk makt. Kanske ännu vanligare har det varit att man har önskat sig en åtskillnad mellan politik och administration. Detta är vad kommittémodellen har syftat till, men det kanske bästa exemplet på reformer som har burits fram av denna idé är den amerikanska reformrörelsens kommundirektörsmodell. Kommundirektören ansvarar för hela den kommunala förvaltningen och politiker på alla nivåer begränsar sig till att fatta beslut om mål, övergripande prioriteringar och granskning och utvärdering.

Starkare och tydligare *ledarskap* efterlyses i flera situationer, t ex i Storbritannien och i USA. En särskild turnering av argumentet är behovet av bättre politisk styrning av förvaltningen, vilket i beskrivningarna av reformerna är ett centralt tema, bland annat i den norska parlamentarismen och i den svenska kvasivarianten.

I några situationer har det uppfattats att den kommunala politisk-administrativa organisationen helt har sparat ur och präglas av *korruption* och bossvälde. De tydligaste exemplen är förstas den amerikanska reformrörelsen och den italienska rekonstruktionen.

I Sverige och Norge har ett lite annorlunda inslag varit önskemål om ett *vitalare fullmäktige*. Fullmäktige har uppfattats anordna trista tillställningar utan intressant debatt och utan påverkan på den politiska kursen. I mytbildningen har det målats upp en historisk situation där fullmäktige skulle ha haft en sådan roll. Parlamentarism, kvasiparlamentarism och kommittémodeller har föreslagits som arrangemang som skulle ge fullmäktige makten åter, eller åtminstone "vitalisera fullmäktige".

Det sista argumentet för reform pekar i en del framställningar fram emot de yttre relationerna. Om fullmäktiges debatter blir livligare förväntas medborgarnas intresse för kommunalpolitik öka. De kommer då att delta i ökande omfattning och på olika sätt. De kommer för att lyssna på fullmäktigemötena, de kommer att vilja låta sig rekryteras till partierna och till kommunala förtroendeuppdrag, och de kommer framförallt att vilja rösta. *Bristande intresse och svagt valdeltagande* har framhållits som brister som skulle komma att åtgärdas genom de institutionella reformerna i t ex Sverige och Norge. Kvasiparlamentarismen men förstas särskilt parlamentarismen förväntas öka

både intresset att delta och de faktiska möjligheterna att påverka genom att partiernas ståndpunkter och deras ansvar för den förda politiken tydliggörs. Ett särskilt argument för att stärka medborgarnas ställning framkommer i östra Tyskland, där ett nytt system avlöser ett system med särskilt små möjligheter för sådan medborgerlig makt. Den östtyska argumentationen har ansetts så stark att den även smittat de västtyska delstaterna.

I den historiskt-institutionella skolan är förutsättningarna att byta kurs bäst vid "kritiska vägskäl" (*critical junctures*). I de "formativa moment" som finns vid dessa vägskäl har etablerade institutioner av någon anledning fallit samman. I en sådan institutionell kris finns det möjligheter att välja ny väg. När man väl gjort det och när de nya reglerna institutionaliserats infinner sig "stigberoendet" (*path dependence*). Investeringar av olika slag har nedlagts i de nya institutionerna. Allt fler ansluter sig till de nya institutionerna, som kommer att uppfattas som framgångsrika. När institutionaliseringsprocessen är fullbordad upplevs institutionerna som självklara och förgivettagna, vilket på gränsen till omöjliggör förändringar. När något är förgivettaget går det ju inte att prata om eller kanske ens tänka på alternativen.

I några av de i rapporten beskrivna fallen kan man kanske hävda att det har varit fråga om nya vägval i sådana kritiska vägskäl. Ett tydligt sådant fall är väl den italienska partikollapsen under det tidiga 1990-talet. I Tyskland var återföreningen, åtminstone i Östtyskland, ett sådant tillfälle där de gamla institutionerna helt enkelt hade sopats bort. Något mindre drastiskt, men ändå en så betydelsefull förändring att man kunde överväga att se den i samma perspektiv, var New Labours maktövertagande 1997 som markerade det definitiva slutet på den ideologiskt medvetna Thatcher-eran, som i mycket hade haft udden riktad just mot den kommunala sektorn.

De förändringar som vi har noterat i de skandinaviska länderna, kvasiparlamentarismen och kommittémodellen i Sverige, parlamentarism, ordförandeval och kommittémodell i Norge och de nedlagda magistraterna i Danmark, saknar denna tydliga karaktär av avgörande vägskäl. Inte i någon av de skandinaviska reformsituationerna kan man med bibehållen heder hävda att det förelåg en situation som partikollapsen i Italien, den tyska återföreningen eller det historiska brittiska regimskiftet.

5.2 Hur har det gått?

Läsningen av utvärderings- och forskningsrapporter med resultatglasögon är en trist historia. Många önskade konsekvenser har uteblivit och det har ibland producerats mindre önskvärda bieffekter eller åtminstone anmälts risken för sådana. Men låt oss börja med det glada budskapet. När säger berättelserna att önskade resultat har uppnåtts eller att man åtminstone rört sig märkbart i önskad riktning?

I flera av de skandinaviska fallen framhålls en *starkare politisk styrning* som ett resultat av reformerna. Det är uppenbart i de norska parlamentarism-fallen, men även i utvärderingen av införandet av kvasiparlamentarism i Stockholm. Det ska dock, som tidigare gjorts, understrykas att denna effekt inte i sig följer av parlamentarismen, dvs att den politiska exekutiven (eller i Stockholm gruppen borgarråd med rotelansvar) inte längre är proportionellt sammansatt. Det är i stället resultatet av att styrningsrelationen samtidigt har förändrats. I de norska fallen har detta skett genom att kommundirektören – *rådmannen* – ersatts som högsta befälsnivå i den kommunala förvaltningen av ett politiskt organ. I Stockholm var den starkare politiska styrningen kopplad till ett slags partipolitisering av den högsta chefsnivån i förvaltningen. Den danska reformen (nedläggningen av magistratsstyret), menade utvärderarna, hade

stärkt de vanliga politikernas makt på magistratsmedlemmarnas bekostnad. Det framhålls också i den danska utvärderingen att förvaltningen har kapat åt sig en del av magistratens minskade makt.

Parlamentarismen i Oslo framstår i ett jämförande perspektiv som en framgångshistoria. Vid sidan om den starkare politiska styrningen beskriver utvärderingarna också att ett vitalare fullmäktige och de åstundade tydligare ansvarsförhållandena har uppnåtts.

Det mål som tycks vara svårast att uppnå är nog drömmen om en *tydlig skiljelinje mellan politik och administration*. Den norska parlamentarismen, kommittémodellen i Sverige och Norge och inte minst det amerikanska kommundirektörsstyret, tycks alla, om vi ska tro utvärderingarnas och forskningsrapporternas berättelser, ha misslyckats. Orsakerna är i samtliga fall att idén om politiker som sysslar med mål och visioner och byråkrater som sysslar med detaljer och sakfrågor tycks kollidera med den politiska logiken. Politiker och partier har på olika sätt intresse av att lägga sig i detaljerna. Det är genom konkreta åtgärder i sakfrågor och inte genom visionära målformuleringar som man kan etablera en relation med medborgarna, vinna röster, men även föra inomparlamentariska förhandlingar. Dessa resultat ligger väl i linje med annan forskning om *New Public Management* och särskilt om målstyrningsläran. Det förefaller hittills som om drömmen om den tydliga skillnaden mellan politik och administration är en fåfäng dröm. Vissa iakttagelser om den norska kommittémodellen antyder också att den, ur en snävare effektivitetssynvinkel, skulle kunna vara kontraproduktiv. Med ökande avstånd mellan politik och administration minskar politikernas kunskaper, vilket i förlängningen leder till sämre beslut.

Ett annat svåruppnått mål ser ut att vara målet om *helhetssyn* och koordinerad prioritering och handling. I flera fall, t ex det parlamentariska Oslo eller de avmagistrerade danska städerna konstateras att problemen kvarstår. Sektorsvisa och andra särintressen bestämmer genom politisk kamp där maktresurser har avgörande betydelse vilka prioriteringar som ska göras. Det är svårt att avskilja ett beslutscentrum från lojaliteter och bindningar som för in särintressen i processen. Svårigheterna att uppnå samordning och helhetssyn blir på det sättet besläktade med svårigheterna att uppnå en skiljelinje mellan politik och administration. Det kan vara så att båda önskemålen bygger på orealistiska föreställningar om hur det politiska spelet fungerar, vilka politikens drivkrafter och spelregler är.

Om vi vänder oss till önskemålen om starkare och tydligare *ledarskap* framhåller många framställningar riskerna. I analysen av PLUS-projektets data visade det sig att modellen med starka direktvalda borgmästare hade konsekvenser för ledarstilen. Men det kunde bli den starka utåtriktade visionära ledaren samtidigt som det kunde resultera i den inåtorienterade auktoritära "*city boss*" av det hela. I det första fallet uppfattades ledarstilen stärka systemets legitimitet genom en förbättrad problemlösnings- och leveransförmåga. I det andra fallet sänktes legitimiteten i alla avseenden, deltagandet i policyprocessen, processernas transparens och möjligheterna att utkräva ansvar och upplevelsen av leverans- och problemlösningsförmågan. I den tyska rapporteringen påtalas risken att de starka borgmästarna antingen utvecklas till byråkrater eller till bossar. I USA dyker den gamla bilden av den korrupta maskinpolitiken upp som varningssignal.

Den enda undersökning som systematiskt tar upp den allmänna *effektiviteten* är utvärderingen av Oslos parlamentarism, som ställer frågan om den nya institutionella strukturen har hjälpt kommunen att få kontroll över ekonomin. Svaret blir nej. De politiska styrkeförhållandena är betydligt mycket viktigare än institutionernas utformning.

Slutligen ska vi också nämna *co-habitationsproblemet*. Särskilt systemen med en stark eller åtminstone vald borgmästare riskerar att producera situationer där borgmästaren har en annan partitillhörighet än fullmäktigemajoriteten. Genomgående ges vittnesbörd om att sådana situationer blir problematiska. Antingen går systemet i baklås, eller så tenderar den valda borgmästaren att i praktiken förlora sin ställning till fullmäktigemajoritetens ledare, varvid förstås alla tänkta positiva konsekvenser av reformen uteblir. Den enda konstruktiva lösningen på problemet tycks vara ett byggande av breda koalitioner och sökande efter konsensuslösningar. Minoritetsparlamentarism, som varit regel i Oslo, har vissa likheter med *co-habitation*. *Byrådet* (regeringen) har en partifärg och *bystyrets* (parlamentets) majoritet en annan.

Som redovisningen i förra avsnittet visade, var det framförallt inre organisatoriska problem som man menade skulle lösas med hjälp av institutionspolitiska reformer. De viktigaste externa problem som ändå nämnts har i alldeles övervägande huvudsak gällt bristande intresse och bristande deltagande i politiken, särskilt valdeltagande, från medborgarna. I dessa avseenden synes lösningen vara än mer dyster än när det gäller de inomorganisatoriska effekterna. Avsedda effekter har i huvudsak uteblivit. När det gäller direkta borgmästarval har det också framhållits att det går att belägga en ökad personorientering i väljarnas val. I stället för att partitillhörighet faller avgörandet har det blivit kandidaternas personliga egenskaper. Det är väl inte självklart hur en sådan iakttagelse ska värderas. Om partival avgörs av partiernas program måste fokuseringen av kandidaternas personliga egenskaper innebära att väljarnas möjligheter att påverka politikens innehåll försämras. Om partivalet å andra sidan avgörs av slentrian och känslomässiga bindningar kan det kanske vara hugget som stucket.

5.3 Partisystemets roll

Förra avsnittet kan uppfattas som beklämmande. Det är inte mycket av det faktiska handlandet som kan påverkas av omgörning av institutionerna. Särskilt gäller det de externa relationerna, alltså till medborgarna. Dessa externa relationer uppfattar nog många som ett slags kärna i demokratin. Tre påpekanden bör kanske på denna punkt göras som tröst:

- För det första har reformerna inte varit helt verkningslösa. Mest framgångsrika tycks flera reformer ha varit i att stärka politikerrollen och den politiska styrningen. Att externa effekter har uteblivit ska ses i perspektiv av att reformerna ofta anses ha föranletts av problem inom organisationen. Man ska inte vänta sig att rådhusreformer får konsekvenser utanför rådhuset.
- För det andra ska vi inte vänta oss att institutionerna helt bestämmer beteendet. Institutionerna drar upp ett handlingsutrymme, men andra omständigheter bestämmer i vilken utsträckning det utnyttjas. Man kan leda hästen till vattnet, men man kan inte tvinga honom att dricka.
- För det tredje är det framförallt inom två områden som misslyckandena koncentreras. Det gäller försöken att åstadkomma en tydlig skiljelinje mellan politik och förvaltning med en uppgiftsfördelning som innebär att politikerna håller sig borta från detaljer och sakfrågor. Och det gäller för det andra försöken att åstadkomma helhetssyn och koordinering där politiken blir konsekvent, sammanhängande och inriktad på att tillfredsställa ett tänkt allmänintresse i stället för olika särintressen. Det gemensamma för dessa båda mål är att de bortser från det politiska spelets logik, en logik som framförallt bärs fram av de politiska partierna drivna av ett komplex av mål – att förverkliga sina idéer men också att uppnå maktpositioner.

Om institutionella reformer konstrueras med den politiska logiken i åtanke kan man förvänta sig att framgångschanserna ökar. Den partipolitiska strukturen är särskilt stark och betydelsefull i de svenska kommunerna. När man gör institutionella reformer i de svenska kommunerna blir det därför särskilt viktigt att hålla i minnet hur den nya formella institutionella strukturen fungerar tillsammans med partierna. Annars kan det hända att resultatet blir det alldeles omvända mot vad man har tänkt sig.

Partierna i svensk kommunalpolitik

Svenska statsvetenskapliga kommunforsknare har vid tre tillfällen ställt en fråga om ståndpunktsskillnader mellan partierna i fullmäktige till urval av kommunalpolitiker. En analys av svaren på denna fråga kan ge en indikation på partiernas ökande betydelse för att strukturera det inomkommunala beslutsfattandet. Av tabell 9 framgår att skilda ståndpunkter 1980 var lika vanliga i en genomsnittlig kommun som de 12 år tidigare varit i storstäderna. I kommuner utanför storstäderna var det på 1960-talet mindre vanligt att partierna intog olika ståndpunkter. Från 1980 till 1993 blev det både i storstäderna och i andra kommuner ännu vanligare att partierna hade olika ställningstaganden.

Tabell 9: Genomsnittlig bedömning av avståndet till andra partier. Procent.

	1968	1980	1993
Små kommuner	21-26		
Mellanstora kommuner	39-48		
Stora kommuner	48		
Göteborg	56		64
Kommuner exklusive Göteborg	21-48	53	57
Kommuner	21-56		57
Landsting			58
Alla			58

Kommentar: Andel av kommunalpolitiker som uppger att andra partier ganska ofta, mycket ofta eller nästan alltid har en annan uppfattning än det egna partiet. Källa: Bäck (2000).

Andra mått på den fortgående utvecklingen av de inomparlamentariska partisystemen kan extraheras ur samma fråga i politikerenkäterna 1980 och 1993 där de svarande ombeds att på en sexgradig skala uppge hur vanligt det är att vart och ett av de övriga partierna i fullmäktige har en annan uppfattning än det egna partiet. Man kan här dels få ett sammanfattande mått på det som kan uppfattas som partikonfliktnivån²⁷ i fullmäktige, dels få en uppfattning om hur många dimensioner²⁸ som krävs för att på ett godtagbart sätt beskriva partisystemet i fullmäktige.

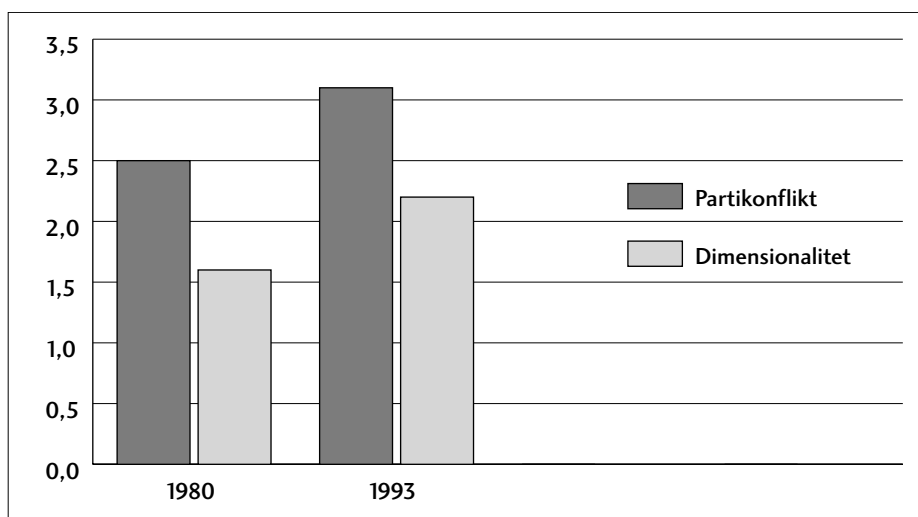
Resultatet av denna analys (figur 7) visar att den genomsnittliga konfliktnivån i fullmäktigeförsamlingarna under 1980-talet ökade från 2,5 till 3,1 på den sexgradiga skalan. Partisystemen tilltog också i komplexitet. Den genomsnittliga dimensionaliteten var 1980 1,6 vilket betyder att det i många fullmäktige (närmare bestämt i 12 av 25 undersökta) räckte med höger-vänsterdimensionen för att förstå partikonfliktmönstret. Motsvarande medelvärde 1993 var 2,2. Av fördelningen, som inte redovisas här, framgår att av 32 analyserade partisystem var bara sex endimensionella, 15 var tvådimensionella och för beskrivningen av 11 fullmäktige krävdes tre eller fyra dimensioner.

En annan konsekvens av den inomparlamentariska partipolitiseringsen är att det sätt varpå representanterna uppfattar sitt mandat har förändrats. I den statsvetenskapliga diskussionen om representation gör man ofta en distinktion mellan en förtroendemannaroll (*trustee*) å ena sidan och en väl-

²⁷ Frågan var formulerad så att varje ledamot ombads att på en sexgradig skala uppskatta hur vanligt det var att vart och ett av de övriga partierna i fullmäktige hade en annan ståndpunkt än det egna partiet. För varje par av partier kunde ett medelvärde av uppskattningarna beräknas. För beräkningen av måttet hänvisas till Bäck (2000).

²⁸ Den teknik som har använts är multidimensionell skalning (jfr Kruskal (1964), Kruskal & Wish (1978)). För närmare beskrivning av tekniken hänvisas till Bäck (2000).

Figur 7: Partikonfliktnivå och partisystemets dimensionalitet 1980 och 1993



jardelegatroll å andra sidan. Förtroendemannen har fått ett öppet mandat av väljarna att förvalta efter eget omdöme och ansvaret utkrävs i nästa val. Väljardelegaten har ett bundet mandat av sina väljare och är skyldig att följa väljaropinionen²⁹. I svensk kommunalpolitik har under slutet av 1900-talet en tredje representationsstil, där representanten i första hand ser sig som ansvarig gentemot partiet, kommit att dominera. Data i tabell 10 är från kommunpolitikerundersökningarna 1980 och 1993. Senare undersökningar (åren 2000 och 2002) i Västra Götalandsregionen och dess kommuner visar att partiombudsrollen blivit än mer dominerande och omfattas av inemot hälften av de svarande politikerna. En annan iakttagelse är att klyvningsmönstret mellan partiombuds- och *trustee*-rollerna som på 1980-talet följde ideologiska linjer – socialdemokrater tenderade att vara partiombud och borgerliga *trustees* – har suddats ut. Det var praktiskt taget lika vanligt att exempelvis moderata ledamöter förklarade sig vara partiombud som att socialdemokratiska politiker gjorde det (Bäck 2004a).

Tabell 10: Kommunalpolitikens representationsstil. Procent.

	1980	1993	
Partiombud	28	41	+13
Förtroendeman	35	37	+3
Väljardelegat	38	22	-16

Källa: Bäck (2000)

Vi kan alltså konstatera att vi under tiden från 1970-talet och framåt har kunnat se den parlamentariska arenan i kommunerna partipolitiserad. Uttryck för denna partipolitiserad är kvasi-parlamentarismens genombrott, en tilltagande partikonfliktnivå i fullmäktigeförsamlingarna, ett allt mer komplext partisystem i fullmäktige och att ledamöterna i ökande utsträckning förklarar sin primära lojalitet mot partilinerna snarare än mot väljarna eller det egna omdömet.

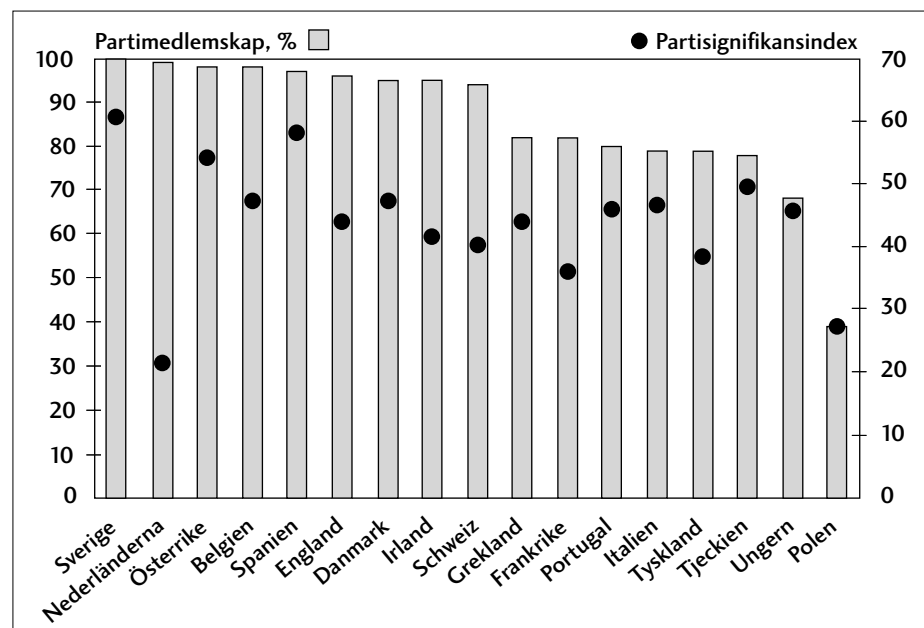
När det gäller partiernas starka grepp om den lokala politiken framstår Sverige som något av ett extremfall i ett jämförande perspektiv. I den europeiska borgmästarstudien konstruerades ett mått på partiernas betydelse för borgmästarna (partisignifikansindex). I figur 8 redovisas medelvärden för de svarande i de i undersökningen ingående länderna tillsammans med uppgifter om hur vanligt det är att borgmästarna är medlemmar av ett parti (Fallend m fl 2006).

²⁹ Om begreppet representationsstil och innebörden av trustee- och delegatrollerna se Eulau m fl (1959); Roth (1996); Rao (1994).

Både när det gäller partimedlemskap och partisignifikansindex ligger de svenska borgmästarna (KSO) i absolut topp bland de europeiska länderna. Av svenska KSO är 100 procent partimedlemmar vilket inte inträffar i något annat land. I en relativt stor grupp länder (Nederländerna, Österrike, Belgien, Spanien, England, Danmark, Irland och Schweiz) är dock nivån likaså hög (över 90 procent). En mellangrupp redovisar andelar mellan 65 och 85 procent (Grekland, Frankrike, Portugal, Italien, Tyskland och Tjeckien). Särskilt låg andel partimedlemmar är det i Polen (under 30 procent).

Toppnoteringarna med avseende på partisignifikansindexet redovisas av Sverige, Spanien, Österrike, Belgien och Danmark). Särskilt låga siffror redovisas för Nederländerna, Polen, Frankrike och Tyskland.

Figur 8: Borgmästarnas partimedlemskap och partisignifikansindex i 17 europeiska länder



Källa: Fallend m fl (2006)

Det var mot bakgrund av kännedomen om partiernas avgörande roll i svensk kommunalpolitik som vi bestämde att särskilt redovisa de spanska och kanadensiska fallen i den här skriften. Spanien kännetecknas ju av en närapå lika hög grad av partifiering som Sverige, men har en annorlunda institutionell struktur (stark borgmästare/parlamentarism) medan det kanadensiska kommundirektörsstyret framstod som ett i särskilt hög grad icke-partipolitiserat system, också med en i förhållande till det svenska systemet annorlunda institutionell struktur (främst kollektiv form respektive kommundirektörsstyret). En föreställning var att det vore av intresse hur dessa system lyckades åstadkomma medborgerlig förankring. En slående iakttagelse i beskrivningen av Spanien och Kanada är att man under vid ungefär samma tidsperiod (1960- och 1970-talen) stött på väldigt likartade förankringsproblem. I det uppsving för medborgerlig aktivitet som kännetecknade denna era uppfattades både de spanska partistyrda och de kanadensiska avpartifierade kommunerna stå inför liknande legitimeringsproblem. Det är också slående hur man i båda länderna sökte likartade lösningar i form av skapandet av nya kanaler för medborgerligt deltagande. Mycket av dessa slutsatser skulle kanske kunna gälla även de svenska kommunerna under samma tid. Här ledde de upplevda förankringssvårigheterna bland annat fram till kommundelsnämnder och brukarorgan. Den slutsats som antyds av dessa iakttagelser är att legitimiteten i stor utsträckning är oberoende av både de institutionella strukturerna och partiernas grepp om

kommunerna. Detta gäller åtminstone om vi talar i termer av "inflödeslegitimering", dvs medborgarnas uppfattning att systemet är rättfärdigt därför att de har fått möjlighet att delta i beslutsfattandet. Kanske ligger iakttagelserna också i linje med vad som har diskuterats i avsnittet 5.2 ovan om de institutionspolitiska reformernas begränsade effekter på medborgerligt engagemang och deltagande.

En annan iakttagelse som träder fram är stigberoendet. Partierna fick sin centrala roll i de spanska kommunerna i samband med transitionen från diktatur till demokrati. Partierna var den enda starka organiserade kraft som kunde ta över efter fascismens fall. Spontant uppstående medborgarorganisationer konkurrerades helt enkelt ut av partierna. Man skulle kunna se den spanska transitionen som ett typfall av kritiskt vägskäl, där den spanska kommunala sektorn skickades iväg på ett spår – partispåret – som det senare visade sig mycket svårt att växla bort ifrån. I den kanadensiska historien kan man inte på samma sätt peka på ett kritiskt vägval. Det framhålls dock den stora betydelse som den amerikanska reformrörelsen i början av 1900-talet hade. Det var då som idén om den professionellt styrda, resultatnriktade kommunen etablerades starkt. Partier, oavsett om de baserades på klassintressen, ideologier eller klientelism, uppfattades som ett hot mot dessa ideal. Även Kanadas kommuner hade börjat rulla efter ett bestämt historiskt spår. I den kanadensiska berättelsen understryks också anti-partidoktrinens paradoxalt partiska karaktär. Motståndet mot partier kunde ses som ett förtäckt motstånd mot vissa partier, nämligen partier på vänsterkanten. Det finns i litteraturen flera exempel på resonemang av samma karaktär men i andra sammanhang. Leif Lewin (1998) visar t ex i sin bok "Bråka inte!" hur det under den svenska demokratins och parlamentarismens genombrottsår var en vanlig uppfattning att högern och de besuttna representerade ett nationellt allmänintresse, medan vänsterns partier stod för snöda särintressen.

5.4 När institutionerna fallerar³⁰

Kommunstyrelseordförande i svenska kommuner upplever att de har mindre makt och inflytande i den kommunala organisationen än vad deras kolleger – borgmästarna – i många andra europeiska länder har. I det jämförande europeiska borgmästarprojektet ställdes följande fråga till de svarande:

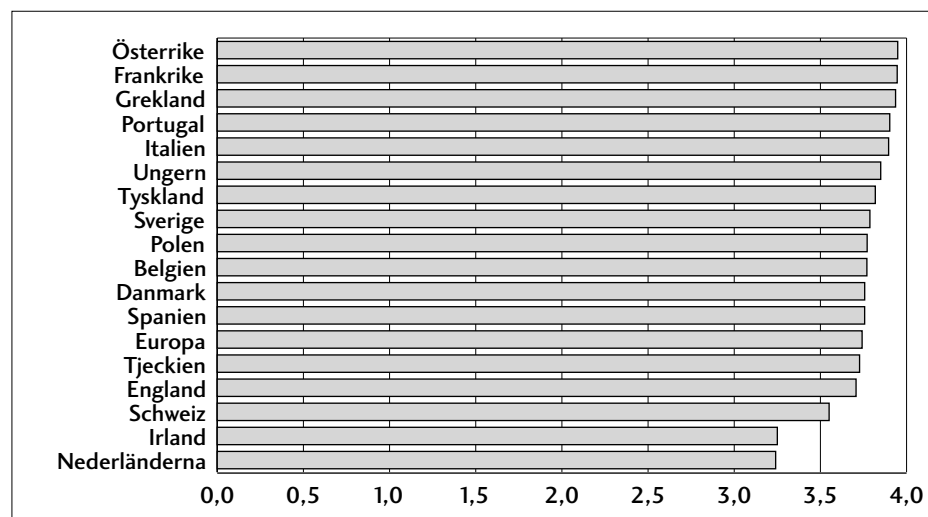
Kan du på grundval av din erfarenhet som kommunstyrelsens ordförande markera hur stort reellt inflytande var och en av följande aktörer har över kommunens verksamhet?

Ett antal kategorier av aktörer räknades därefter upp i frågan. Svar gavs för var och en av dessa på en femgradig skala från "inget inflytande" till "stort inflytande". KSO själv var en av dessa aktörer. Låt oss först se på hur det egna inflytandet värderades av de svarande i olika länder. (Figur 9)

Det är utomordentligt små variationer mellan länderna. Alla medelvärden befinner sig mellan 3,2 (Nederländerna) och 4,0 (Österrike och Frankrike) på den femgradiga skalan. Medelvärdet för sjutton europeiska länder (3,7) och medelvärdet för de svenska KSO (3,8) är mycket nära varandra. Denna första iakttagelse skulle vid första anblicken synas jäva det inledande påståendet att svenska KSO känner sig mer maktlösa än europeiska borgmästare. Men bilden blir en annan om vi ser på hur de andra aktörernas makt bedöms. Vi ska här endast uppmärksamma de kommuninterna aktörerna, dvs de aktörer som likt borgmästaren har sin hemmabas i den kommunala politiska och administrativa organisationen.

³⁰ Detta avsnitt bygger till stor del på Bäck (2005a).

Figur 9: Borgmästarens självskattade inflytande i sjutton europeiska länder



Tabell 11: Borgmästarnas uppskattning av kommuninterna aktörers inflytande. Medelvärden skala 0–4.

	Sverige	Sexton europeiska länder	Differens
Nämndordförandena*	3,3	2,1	+1,2
Förvaltningschefer	3,2	2,7	+0,5
Kommundirektören	3,5	2,9	+0,4
Kommunstyrelsen*	3,4	3,2	+0,2
Fullmäktiges ordförande**	2,1	2,3	-0,2
Andra ledare i fullmäktige	2,2	2,4	-0,2
Enskilda fullmäktige	1,8	2,3	-0,5

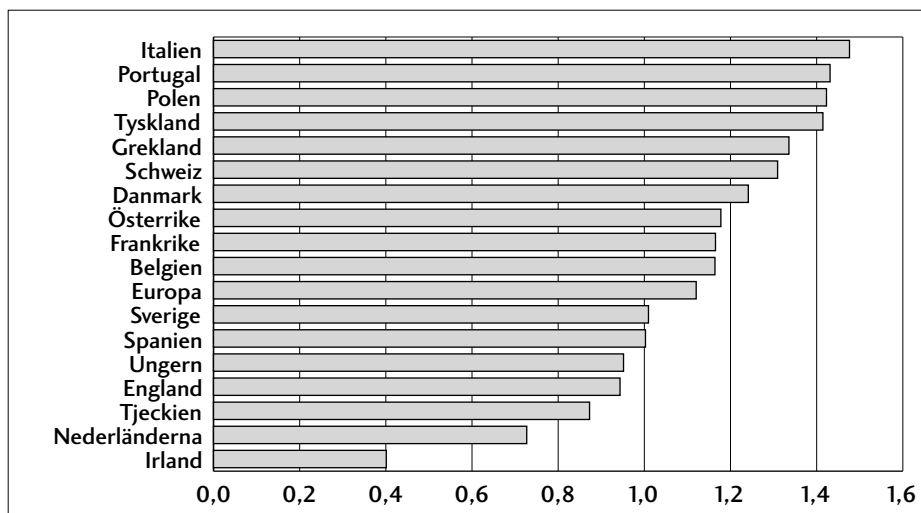
Kommentar:
* 15 länder; ** 11 länder

Fyra av de sju aktörskategorierna bedöms som mer inflytelserika i svenska kommuner än vad som är fallet i medeltal i de andra länderna. Det gäller nämndernas ordförande, förvaltningscheferna, kommundirektören och kommunstyrelsen. Detta är alla sådana aktörer som är viktiga i kommunstyrelseordförandens vardag. Skillnaderna är inte heller alldeles obetydliga. Skillnaden mellan Sverige och "Europa" är t ex när det gäller nämndordförandena mer än ett helt skalsteg på den femgradiga skalan. Bara för tre kategorier går skillnaden åt andra hållet, dvs de europeiska borgmästarna tycker att de är mer inflytelserika. Andra ledare i fullmäktige, enskilda fullmäktigeledamöter och fullmäktiges ordförande framstår som mindre inflytelserika i Sverige än i jämförelseländerna.

Ett enkelt index över de andra aktörskategoriernas inflytande får vi genom att beräkna ett medelvärde över de sju kategorierna. Låt oss därefter relatera borgmästarens självuppskattade inflytande till detta medelvärde genom att helt enkelt beräkna skillnaden. Denna skillnad kan ses som en indikator på hur stor makt borgmästarna menar att de har i den kommunala organisationen. (Figur 10)

Bilden blir nu en delvis annan. Skillnaderna mellan länderna är mycket större och de svenska borgmästarna har fallit från åttonde till elfte plats i rangordningen. Maktskillnadsmåttet blir för svenska KSO 1,01, vilket kan jämföras med ett europeiskt medelvärde på 1,12 och de italienska borgmästarnas toppnotering 1,48. Det inledande påståendet om svenska KSO:s relativa maktlöshet

Figur 10: Intern makt. Skillnaden mellan uppskattning av borgmästarens inflytande (0–4) och medelvärdet av kommuninterna aktörers inflytande.

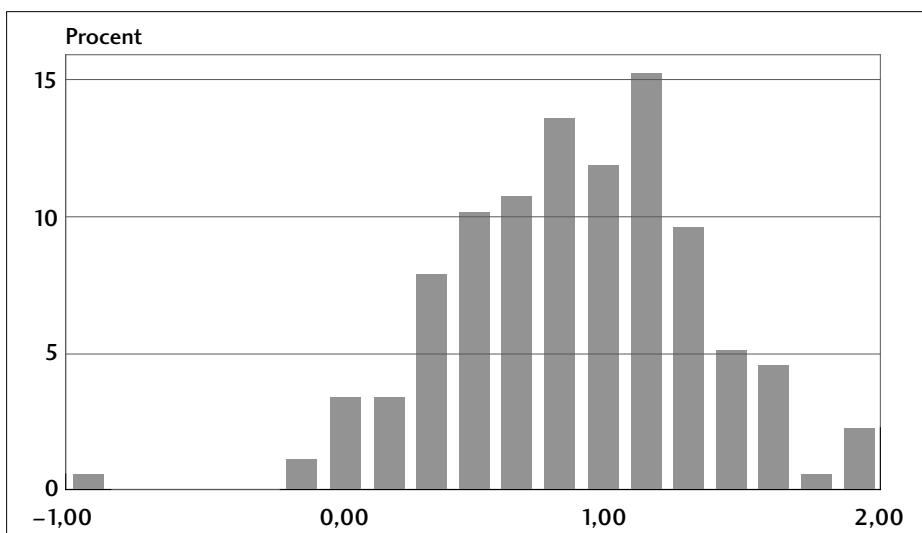


framstår som mer korrekt än det verkade innan vi hade relaterat deras uppskattade makt till övriga kommuninterna aktörers makt.

Nu hindrar inte detta att det även i det svenska systemet har utvecklats starka ledare. För det svenska materialet har jag beräknat samma interna maktmått. Det visar sig att det är stora variationer.³¹

Det lägsta observerade värdet är -1, dvs den genomsnittliga interna aktörskategorin bedöms ha ett inflytande som är ett helt skalsteg större på den femgradiga skalan än KSO. Tre fjärdedelar av de svarande menar att de har en positiv differens som är 1,16 enheter eller mer, vilket innebär att de känner sig mäktigare än åtminstone de genomsnittliga belgiska och italienska borgmästarna. Det högsta uppmätta värdet är +2, vilket är avsevärt högre än något europeiskt lands medelvärde.

Figur 11: Svenska kommuner fördelade efter KSO:s interna makt



Kommentar: Intern makt är skillnaden mellan uppskattningen av KSO:s inflytande och medelvärdet av de kommuninterna aktörernas inflytande. Båda är mätta med skalan 0-4.

Det tycks med andra ord finnas ett avsevärt utrymme även för svenska KSO att bygga upp en maktposition i kommunen. Men det får då ske utan hjälp av de institutionella resurserna – legitimiteten av ett direkt folkligt mandat och befälsställningen i den kommunala förvaltningen. Detta utrymme har diskuterats av flera författare. Erikson (1999) observerar i sin studie av en succes-

³¹ De analyser som avser enbart det svenska materialet omfattar samtliga svarande i enkäten, alltså inte bara kommuner med mer än 10 000 invånare.

sion av kommunstyrelseordförande i Ale kommun, hur olika rollinnehavare själva i stor utsträckning har kunnat forma sin roll. Wrenne (1997) beskriver KSO:s agerande på olika arenor – ett begrepp han lånar från Sjöblom (1968) och bygger på med flera arenor. Uppgiften för KSO kan beskrivas som ett ständigt pågående förankringsarbete, där målet är att driva igenom policies. Det behövs stöd på olika arenor för att detta ska vara möjligt. Uppbyggandet och vidmakthållandet av detta stöd är KSO:s uppgift. Förankringsprocessen framhålls också av Jonsson (2004). KSO blir den ledande nätverkskonstruktören och -dirigenten. I en annan studie har Wrenne (1998) beskrivit processen rullad baklänges. Vi får genom att följa ett fallande kommunalråd se hur stödet på olika arenor successivt försvinner som i en bakvänd snöbollprocess. Nilsson (2001) beskriver den institutionellt oskyddade kommunalrådsrollen som en del av en "paranoid organisation." Eftersom det institutionella skyddet saknas måste kommunalrådet hela tiden vara vaksam på pågående sammansvärjningar som hotar den egna mödosamt konstruerade positionen. Det som var den definitiva dolkstöten för Wrennes fallande kommunalråd var när det framträdde en tronpretendent i det egna partiet. Hur avsaknaden av institutionella regler öppnar för ett rått maktspel har analyserats av andra, t ex av Pedersen (1999) när han undersöker konstitueringsprocessen i danska kommuner.

Såväl rollen som KSO som den kvasiparlamentariska exekutiven är i huvudsak oreglerade av de formella institutionerna. Till en del förmår partisystemet att strukturera agerandet, men diskussionen pekar på att det blir ett stort utrymme oreglerat där det kan utvecklas ett maktspel med mindre tilltalande drag. En mer formell reglering av de ledande organen, positionerna och funktionerna i de svenska kommunerna skulle kunna minska detta utrymme. Diskussionen pekar också på vilken betydelsefull roll partistrukturen spelar. Det är kanske inte en tillfällighet att svenska kommuner i ett jämförande perspektiv intar en ytterposition med avseende på både i hur liten grad systemet regleras av formella institutioner och i hur hög grad det regleras mer informellt av partisystemet. Partisystemet kan uppfattas som den centrala stabiliserande faktorn. Om man gör ingrepp i dessa informella institutioner kan följderna uppfattas som svåröverskådliga. Systemet riskerar att destabiliseras och ge ett än större utrymme åt politikens mindre tilltalande sidor. Det går att tolka svenska kommunpolitikens förändringsobenägenhet i sådana termer. Man har inte varit rädd att genomföra drastiska ändringar av förvaltningsorganisationen (tänk på hela *New Public Management*-paketet), medan även marginella ingrepp i de politiska spelreglerna har uppväckt starkt motstånd. Direktval till kommunalnämnder, kommunala folkomröstningar, offentliga nämndsmanträden och medborgarförslag skulle kunna vara några exempel. Även för partierna kunde en ändrad inställning vara något positivt. Om man skulle våga göra institutionspolitiska förändringar i den politiska organisationen i kommunerna kunde partierna kanske slippa en del av den tunga bördan att stabilisera systemet för att i stället ägna sig åt politikens innehåll, och den i mångas tycke försummade uppgiften att förankra sig och den lokala demokratin hos medborgarna.

Referenser

Alba Carlos & Carmen Navarro 2003 "Twenty-five years of democratic local government in Spain" i Norbert Kersting & Angelika Vetter (red) *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency* Opladen: Leske + Budrich

Anckar Carsten 2002 *Effekter av valsysteem* Stockholm: SNS Förlag

Andersson Hans G 1973 "Kommunalideologin" i Gunnar Wallin, Hans G Andersson & Nils Andrén (red) *Kommunerna i förvandling* Stockholm: Almqvist & Wiksell

Ashworth Rachel & Stephanie Snape 2004 "An Overview of Scrutiny: A Triumph of Context over Structure" *Local Government Studies* 30: 538-556

Bacetti Carlo 2001 *Italy. Changes in the Electoral System: The Direct Election of the Mayor* Barcelona: Diputació Barcelona

Baldersheim Harald & Torodd Strand 1988 "Byregjering" i *Oslo Kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt* Oslo: NIBR

Berg Rikke & Steffen Petersen 2001 "Fra små kongedømmer til moderne republik? – en evaluering af mellemformsstyrets indførelse i København, Odense og Aalborg" Odense: Institut for Statskundskab

Berg Rikke 2004 *Kommunala styreformer – erfaringer fra ind- og udland* Odense: Institut for Statskundskab

Berg Rikke 2005 "From cabinets to committees: The Danish experience" i Rikke Berg & Nirmala Rao (red) *Transforming Political Leadership in Local Government* London: Palgrave Macmillan

Bobbio Luigi 2005 "Italy: after the storm" i Bas Denters & Lawrence E Rose (red) *Comparing Local Governance: Trends and Developments* Houndmills: Palgrave Macmillan

Brorström Björn, Henry Bäck, Sven Siverbo & Annika Svensson *Ingen nämnd – Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken* 1998 Göteborg: Förvaltningshögskolan

Buck Marcus, Helge O Larsen, Tord Willumsen & Mikael Lanes 2005 "Direktvalg av ordfører. Demokratisk nyvinning eller misslykket eksperiment?" i Jo Saglie & Tor Bjørklund (red) *Lokalvalg og lokalt folkestyre* Oslo: Gyldendal Akademisk

Bukve Oddbjørn 1996 "Consensus, Majority Rule and Managerialism" *Local Government Studies* 22(1)

Bukve Oddbjørn 2001 "Organisasjonsstruktur og leiarskap: ein studie av komitémodell og hovudutvalsmoell som rammer for kommunalt leiarskap" i Anne Lise Fimreite, Helge O Larsen & Jacob Aars (red) *Lekmansstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal* Oslo: Kommuneforlaget

Butcher Hugh, Ian G Law, Robert Leach & Maurice Mullard 1990 *Local Government and Thatcherism* London: Routledge

Bäck Henry 2000 *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid* Malmö: Liber

Bäck Henry 2004a *Av de många ett. Västra Götlandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljeliner* Göteborg: Förvaltningshögskolan

- Bäck Henry 2004b "The Complementarity of Urban Leadership and Community Involvement" Göteborg: Förvaltningshögskolan
- Bäck Henry 2005a "Borgmästarens makt" *Kommunal Ekonomi och Politik* 9(1): 7–36
- Bäck Henry 2005b "Restrictions, Opportunities and Incentives for Leadership and Involvement" i Panagiotis Getimis, Hubert Heinelt & David Sweeting (red) *Leadership and Participation: Searching for innovation in European cities* London: Routledge (under utgivning)
- Bäck Henry, Folke Johansson och Jonas Sandqvist 1998 "Stadsregering" i *Stockholm. Införandet av begränsat majoritetsstyre i Stockholms stad* Stockholm: IKE
- Bäck Henry, Folke Johansson & Helge O Larsen 2000 "Local Government in Nordic Big Cities" i Oscar W Gabriel, Vincent Hoffman-Martinot & Hank V Savitch (red) *Urban Democracy* Opladen: Leske + Budrich
- Bäck Henry, Folke Johansson, Ernst Jonsson & Lars Samuelsson 2001a *Stadsdelsnämnder i Stockholm – Demokrati och effektivitet* Stockholm: IKE
- Bäck Henry, Sven Siverbo & Björn Brorström 2001b *Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund* Göteborg: Förvaltningshögskolan
- Bäck Henry, Folke Johansson & Adiam Tedros 2005a *Ledarskap och lokalsamhälle i lokal politik – Fyra politiska initiativ i Göteborg och Stockholm i komparativ belysning* Göteborg: Förvaltningshögskolan
- Bäck Henry, Gunnar Gjelstrup, Marit Helgesen, Folke Johansson & Jan Erling Klausen 2005b *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Crouch Colin & David Marquand (red) 1989 *The New Centralism. Britain out of step in Europe?* Oxford: Basil Blackwell Ltd
- Denters Bas & Pieter-Jan Klok 2005 "The Netherlands: in search of responsiveness" i Bas Denters & Lawrence E Rose (red) *Comparing Local Governance: Trends and Developments* Houndmills: Palgrave Macmillan
- DETR 1998 *Modern Local Government: In Touch with the People* London: Department of the Environment, Transport and the Regions
- Dictionary of the Social Sciences* 2002 Craig Calhoun (red) Oxford: Oxford University Press
- Duverger Maurice 1964 *Political parties: their organization and activity in the modern state* London: Methuen
- Duverger Maurice 1997 "A new political system" *European Journal of Political Research* 31 (1-2): 125–146
- Erikson Malgorzata 1999 *Frihet inom rollen – den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv* Göteborg: Förvaltningshögskolan
- Esping-Andersen Gøsta 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Cambridge: Polity Press
- Eulau Heinz, John C Wahlke, William Buchanan & Leroy C Ferguson (1959) "The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke" *American Political Science Review* 53(3): 742-756
- Fallend Franz, Györgyi Ignits & Pavel Swianiewicz 2006 "Divided loyalties? Mayors between party representation and local community interests" i Henry Bäck, Hubert Heinelt & Annick Magnier (red) *The European Mayor: The role and position of political leaders in European cities in transformation* Wiesbaden VS Verlag für Sozialwissenschaften (under produktion)

- Fritz Sven 1997 *Politiker i storlandstinget ser tillbaka. Redovisning av enkät med politiker i Stockholms läns landsting* Stockholm: Stockholms läns landsting
- Gabriel Oscar W & Susanne Eisenmann 2005 "Germany: a new type of local government" i Bas Denters & Lawrence E Rose (red) *Comparing Local Governance: Trends and Developments* Houndmills: Palgrave Macmillan
- Getimis Panagiotis, Hubert Heinelt & David Sweeting (red) 2005 *Leadership and Participation. Searching for Sustainability in European Cities* London: Routledge (under produktion)
- Gissendanner Scott 2005 "Rekrutierung, Wahl und Wirkung direkt gewählter Bürgermeister in Niedersachsen" i Michael Haus (red) *Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Grunow Dieter 1992 "Constitutional Reform of Local Government in Germany: The Case of North-Rhine Westphalia (NRW)" *Local Government Studies* 18(1)
- Hagen Terje P, Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen & Helge Strand Østtveiten 1999 *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystem i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger* Oslo: NIBR
- Hague Rod, Martin Harrop & Shaun Breslin 1988 *Comparative government and politics: an introduction* Basingstoke: Macmillan
- Hambleton Robin 2000 "Modernising Political Management in Local Government" *Urban Studies* 37: 931-950
- Hambleton Robin & David Sweeting 2004 "U.S.-Style Leadership for English Local Government?" *Public Administration Review* 64: 474-488
- Haus Michael, Hubert Heinelt & Murray Stewart (red) 2005 *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement* London & New York: Routledge
- Haus Michael & Hubert Heinelt 2005 "How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement" i Michael Haus, Hubert Heinelt & Murray Stewart (red) *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement* London & New York: Routledge
- Heinelt Hubert & Nikolaos-K Hlepas 2006 "Local government systems" i Henry Bäck, Hubert Heinelt & Annick Magnier (red) *The European Mayor: The role and position of political leaders in European cities in transformation* Wiesbaden VS Verlag für Sozialwissenschaften (under produktion)
- Hesse Joachim & L James Sharpe 1991 "Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations" i Joachim Hesse & L James Sharpe (red) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries* Baden-Baden: Nomos
- Indenrigsministeriet 1995 *Betænkning fra Hovedstadskommissionen om hovedstadsområdets fremtidige struktur* Betænkning nr 1307/1995
- John Peter & Alistair Cole 1999 "Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared" *Local Government Studies* 25: 98-115
- Jonsson Leif 2004 "Kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituationer" *Kommunal Ekonomi och Politik* 8(1): 51-75
- Klausen Kurt Klaudi & Annick Magnier (red) 1998 *The anonymous leader. Appointed CEOs in western local government* Odense: Odense university press

- Kruskal Joseph B 1964 "On Multidimensional Scaling by Optimizing the Goodness of Fit to a Non-Metric Hypothesis" *Psychometrika* Vol 33: 469–506
- Kruskal Joseph B & Myron Wish 1978 *Multidimensional Scaling* Beverly Hills: Sage
- Laakso Markku & Rein Taagepera 1979 "Effective number of parties: a measure with applications to Western Europe" *Comparative Political Studies* 12: 3–27
- Larsen Helge O 2002 "Directly Elected Mayors: Democratic Renewal or Constitutional Confusion" i Janice Caulfield & Helge O Larsen (red) *Local Government at the Millennium* Opladen: Leske + Budrich
- Leach Steve & David Wilson 2000 *Local Political Leadership* Bristol: The Policy Press
- Lewin Leif 1998 "*Bråka inte!*" *Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS Förlag
- 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
- Lindensjö Bo, Ulf Mörkenstam & Jouni Reinikainen (red) 1966 *Liberalismen och den moderna demokratin* Lund: Studentlitteratur
- Loewenstein Karl 1965 *Political Power and the Governmental Process* Chicago: Phoenix Books
- Lotsberg Dag Øyvind 1988 *Parlamentarisme i lokalpolitikken. En studie av det nye styringssystemet i Oslo Kommune* Bergen: Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap
- Minaldi Giancarlo & Claudio Riolo 2005 "Electoral Systems, Forms of Government and the Local Political Class in Italy" i Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, Pascal Delwit & Jean-Benoit Pilet (red) *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe* Brygge: Vanden Broele
- Mouritzen Poul Erik & James H Svava 2002 *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Government* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Mullin Megan, Gillian Peele & Bruce E Cain 2004 "City Ceasars? Institutional Structure and Mayoral Success in Three Californian Cities" *Urban Affairs Review* 40: 19–43
- Næss Arne 1992 *Empirisk semantik* Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Nilsson Thorbjörn 2001 *Den lokalpolitiska karriären – en socialpsykologisk studie av tjugo kommunalråd* Växjö: Växjö University Press
- Norton Alan 1994 *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies* Aldershot: Edward Elgar
- Page Edward C & Michael J Goldsmith (red) 1987 *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States* London m fl: Sage
- Pedersen Mogens 1999 "Why are Danish mayors often elected by very large majorities? – and why do turbulent mayoral elections precede peaceful and consensual behaviour thereafter?" Åttonde nordiska kommunalforskarmötet, Hindås, 26–28 november
- Peters B Guy 1999 *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"* London: Pinter

- Premfors Rune 2000 *Den starka demokratin* Stockholm: Atlas
- Quesnel Louise 2000 "Urban democracy in big cities in Canada" i Oscar W Gabriel, Vincent Hoffman-Martinot & Hank V Savitch (red) *Urban Democracy* Opladen: Leske + Budrich
- Rao Nirmala 1994 *The Making and Unmaking of Local Self-Government* Aldershot: Dartmouth
- Rodríguez Álvarez José Manuel 2005 "Local Democracy Reforms in Spanish Cities" i Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, Pascal Delwit & Jean-Benoit Pilet (red) *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe* Brygge: Vanden Broele
- Rombach Björn 1991 *Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras* Lund: Studentlitteratur
- Roth Per-Anders 1996 *Riket valkretsen och hemkommunen. Lokal och regional representation i den svenska riksdagens sista andra kammare* Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen
- Røiseland Asbjørn 2003 "Parti-vitalisering eller politikerstyring? Mål og effekter ved kommunal parlamentarisme" *Kommunal Ekonomi och Politik* 7(4)
- Savitch Hank V & Ronald K Vogel 2005 "The United States: executive-centred politics" i Bas Denters & Lawrence E Rose (red) *Comparing Local Governance: Trends and Developments* Houndmills: Palgrave Macmillan
- Saxi Hans Petter 2002 *Parlamentarisme i Nordland Fylkeskommune – Mål og effekter* Bodø: Høgskolen i Bodø
- SCB 1968 "Primärkommunala uppdrag" (opublicerad)
- Sjöblom Gunnar 1968 *Party strategies in a multiparty system* Lund: Studentlitteratur
- SOU 1972:32 *Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?*
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*
- Stigen Inger Marie & Signy Irene Vabo 2001 "New Public Management inspirerte organisasjonsløsninger i norske kommuner – blir lokalpolitikken 'dum?'" i Anne Lise Fimreite, Helge O Larsen & Jacob Aars (red) *Lekmansstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal* Oslo: Kommuneforlaget
- Stoker Gerry 2002 "New Labour and Local Governance in Britain" i Janice Caulfield & Helge O Larsen (red) *Local Government at the Millennium* Opladen: Leske + Budrich
- Sullivan Helen 2003 "Local government reform in Great Britain" i Norbert Kersting & Angelika Vetter (red) *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency* Opladen: Leske + Budrich
- Svara James H 2005 "Councils and Citymanagers or 'Strong' Mayors: What Difference Does it Make for Leadership in American City Governments" i Rikke Berg & Nirmala Rao (red) *Transforming Political Leadership in Local Government* London: Palgrave Macmillan
- Wallin Gunnar, Henry Bäck & Merrick Tabor 1981 *Kommunalpolitikerna. Rekrytering – arbetsförhållanden – funktioner*. DsKn 1981:17–18
- Wilson David 2005 "The United Kingdom: an increasingly differentiated polity?" i Bas Denters & Lawrence E Rose (red) *Comparing Local Governance: Trends and Developments* Houndmills: Palgrave Macmillan

Wollmann Hellmut 2002 "Local Government Reforms in Germany: A Trajectory of Change and Persistence" i Janice Caulfield & Helge O Larsen (red) *Local Government at the Millennium* Opladen: Leske + Budrich

Wollmann Hellmut 2003a "German local government under the double impact of democratic and administrative reforms" i Norbert Kersting & Angelika Vetter (red) *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency* Opladen: Leske + Budrich

Wollmann Hellmut 2003b "Rebuilding local democracy and administration in East Germany – a "special case" of post-communism" i Harald Baldersheim, Michal Illner & Hellmut Wollmann (red) *Local Democracy in Post-Communist Europe* Opladen: Leske + Budrich

Wollmann Hellmut 2004 "Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected (chief executive) mayor" *International Journal of Urban and Regional Research* 28(1): 150–165

Wood Curtis 2002 "Voter Turnout in City Elections" *Urban Affairs Review* 38: 209-231

Wrenne Petter 1997 *Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande* Göteborg: CEFOS

Wrenne Petter 1998 *I skuggan av ett kommunalråd eller Hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan* Göteborg: CEFOS

Komparativ kommunal konstitutionspolitik

Under 2006 leder Demokrati- och självstyrelseberedningen ett programarbete om den lokala och regionala demokratins förnyelse. Projektet heter *Brytpunkt – politikens roll i framtiden*. Sveriges Kommuner och landsting vill genom projektet initiera en debatt om möjliga vägval vid förnyelse av det lokala och regionala demokratiska systemet samt skapa mötesplatser för erfarenhetsutbyte om och utveckling av politikens uppdrag i framtiden. Projektet ingår i förbundets prioriterade område "Demokrati och självstyrelse". Som ett led i arbetet har rapporten *Komparativ kommunal konstitutionspolitik – en kunskapsöversikt av Henry Bäck*, tagits fram.

Genom att göra internationella jämförelser och skapa historiska perspektiv hoppas vi stimulera till samtal om hur vi ska stärka plattformen för det politiska ledarskapet i framtiden.

Trycksaker från Sveriges Kommuner och Landsting
beställs på www.skl.se eller på
tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40.

ISBN-10: 91-7164-145-9
ISBN-13: 978-91-7164-145-8



118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan