

Politisk styrning i framgångsrika kommuner

**– om de politiska arbetssätten i
Ale, Kungälv, Lerum, Lidköping,
Mark och Tanum**

Sven Siverbo
Lisa Nöjd
Björn Brorström

KFi-rapport nr 76

ISBN 91-975799-0-4

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg

tfn 031-773 5900
fax 031-773 5909

E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

1. INLEDNING	1
Den svenska kommunalpolitiska modellens utveckling	1
Är samarbetsdemokrati eller majoritetsdemokrati att föredra?	2
Samarbetsdemokrati och ekonomisk utveckling	3
Syftet med den här rapporten	4
2. BILDER FRÅN KOMMUNSTYRELSESAMMANTRÄDEN	5
Ale – politiserat och oförutsägbart	5
Kungälv – samarbetssökande och vetgirigt	6
Lerum – full fart och enigt	7
Lidköping – artigt, engagerat och till synes informellt	9
Mark – formellt och retoriskt	10
Tanum – enigt och detaljerat	11
3. SAMARBETSDEMOKRATI ELLER MAJORITETSDEMOKRATI?	14
Andel ärenden utan konfliktmarkering	14
Kommunernas totala antal konfliktmarkeringar	15
De vanligaste konfliktmarkeringarna i de sex kommunerna	16
Summering	20
4. SAMARBETSDEMOKRATI ELLER MAJORITETSDEMOKRATI I EKONOMIFRÅGOR?	21
Enighet kring ekonomiärenden	21
Hantering av ekonomiärenden	23
Ekonomiska spelregler och deras efterlevnad	24
Summering	27
5. VAD UTMÄRKER DE POLITISKA ARBETSSÄTTEN I FRAMGÅNGSRIKA KOMMUNER?	29
REFERENSER	31

form av ökad partipolitiserings behöver emellertid inte tolkas som att den kommunala samarbetsdemokratin är under upplösning. En del av den ökande partipolitiserings består av att de enskilda politikerna är mer styrda av partilinjen i olika frågor (Bäck 2000), vilket i sig inte begränsar partiernas möjligheter att samarbeta.

Den andra indikationen som kan utgöra en motbild till bilden av samarbetsdemokrati inom kommunsektorn är genomslaget för kvasiparlamentarismen (Bäck 2000). De politiska strömningarna under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet i kombination med partiernas starka ställning förde med sig krav på att kommunernas modell med samlingsregeringar skulle avvecklas till förmån för ett parlamentariskt system där enbart majoriteten bildade kommunstyrelse (se även Røiseland 2003). På kraven följde inga formella förändringar men en ny praxis bredde ut sig i kommunerna, som innebar att den politiska majoriteten tillsatte ordföranden i samtliga nämnder och styrelser, vilket inte var fallet tidigare. Det är denna praxis med majoritetens politiker i de ledande politiska befattningar som Bäck benämner kvasiparlamentarism.

Den tredje indikationen är att New Public Management – tvärt emot vad som hävdades ovan – har haft en inverkan på kommunalpolitiken som ökat inslagen av majoritetsdemokrati (Lantto 2004). Anledningen skulle bland annat vara de ökade inslagen av målstyrning, vilket drivit fram tydligare åsiktsskillnader mellan partierna. Lantto finner det emellertid troligt att det även finns andra omgivningsbetingelser som driver fram majoritetsdemokratiska arbetssätt i kommunalpolitiken. En sådan betingelse som han lyfter fram är ekonomisk stress. Liknande slutsatser drar Wörlund (1999) som menar att ekonomiska problem kan utgöra grogrund att lokala partier, vilket i sin tur kan minska samsambetsorienteringen inom politiken.

Sammanfattningsvis konstateras att den svenska kommunalpolitiska modellen fortfarande förefaller ligga i den samsambetsdemokratiska fåran. Utvecklingen i samband med tillskapandet av fullmäktigeförsamlingar och kommunsammanslagningar har visserligen medfört vissa majoritetsdemokratiska inslag men det har knappast förändrat den samsambetsdemokratiska grundriktningen. Det är också ännu oklart vilken inverkan New Public Management har haft på ar-

betsformerna. I sammanhanget är det viktigt att betona att det här är ett resonemang på generell nivå. Enskilda kommuner kan ha utvecklat egna traditioner – om än inte formella institutioner – som är synnerligen majoritetsdemokratiska till sin karaktär.

Är samsambetsdemokrati eller majoritetsdemokrati att föredra?

Under senare år har det varit vanligt att upphöja samsambete till ideal. Inflytelserika ekonomer och statsvetare har konstaterat att samsambete leder till det långsiktigt bästa resultatet och de har undersökt vilka institutionella arrangemang som är mest ändamålsenliga med avseende på att tillskapa samsambete (se North 1990/1993, Putnam 1994, Axelrod 1984, Ostrom 1990). De betonar kopplingen mellan positiv utveckling (i flera fall avses någon form av ekonomisk utveckling) och samsambete. Vad som enkelt uttryckt förenar dem är observationen att samsambete förutsätter en samsambetsanda och att samsambetsanda förutsätter tydliga formella och/eller informella spelregler. Om man får tro North, Putnam, Axelrod och Ostrom når man längst med samsambete. Därför bör samsambete befästas och vidareutvecklas och sammanhanget verkar inte spela någon större roll.

Till denna kör av samsambetets lovsjungare sällar sig vissa, men långt ifrån alla, debattörer och forskare som har intresserat sig för politiska organisationer. De utsträcker samsambetsidealet till att omfatta demokratins utövande och menar att samsambete mellan de politiska partierna medför att en större del av medborgarnas åsikter och intressen avspeglas i beslut och handlingar, vilket inte minst innebär att minoriteter ges inflytande. Statsvetaren Arend Lijphart har i uppmärksamman forskning kommit fram till att samsambetsdemokratier når bättre resultat i vissa demokratirelaterade aktiviteter och att de hanterar ekonomiska angelägenheter på ett bättre sätt än konfliktorienterade politiska system – i vart fall inte sämre (Lijphart, 1999).

Mot den uppfattningen har andra debattörer och forskare rest invändningar och istället förespråkat majoritetsdemokrati, det vill säga konfliktorienterade politiska system. En av dem är Leif Lewin (2002) som pekar på att det är långt ifrån tillräckligt att demokratiska institutioner ger ekonomisk och verksamhetsmässig effektivitet, om

de nu gör det. Enligt Lewin måste det vara möjligt för väljarna att utkräva politiskt ansvar (jämför Bäck 2000). Demokratins grundvärde är inte att skapa effektivitet utan att skapa politisk jämlikhet. Legitimiteten hos politiska organisationer ligger i tydligt redovisade åsiktsskillnader och politisk kamp. Politiska organisationer kan inte enbart legitimera sig med vad de åstadkommer utan måste även väga in vad som sker (eller inte sker) i den demokratiska processen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte är okomplicerat att avgöra om samarbetsdemokrati eller majoritetsdemokrati är att föredra i kommuner. Det måste till en värdering av respektive modells processer och effekter.

Samarbetsdemokrati och ekonomisk utveckling

Den problematiska ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn sedan början av 1990-talet har skapat ett intresse för att ta reda på vad som kan medverka till god ekonomisk hushållning. Hitills har få forskare intresserat sig för vilken betydelse arbetssätten i kommunstyrelserna har för ekonomin. Även om det primära målet för demokratins utövande i kommuner knappast är ekonomisk balans är det intressant att klargöra vilken betydelse politiskt samarbete har för den ekonomiska utvecklingen. Frågan är särskilt intressant eftersom det finns ett betydande utrymme för kommunerna själva att forma det politiska arbetssättet och arbetsklimatet.

Några genomförda fall- och enkätstudier av kommuner ger vissa indikationer på vilken betydelse politiskt samarbete har. I en studie där kommuner med ekonomiska problem (fattiga) jämfördes med ekonomiskt stabila kommuner (rika) framkom att det politiska samarbetet var mer välutvecklat i de ekonomiskt stabila kommunerna (Brorström och Siverbo 2002a). Det föreföll gälla såväl inom fullmäktige, styrelse och nämnder som mellan styrelse och nämnder. Vad studien inte gav svar på var i vilken riktning kausalförhållandet gick. Det kunde inte klarläggas om det var politisk samarbetsanda som var orsaken till god ekonomi eller om det var god ekonomi som var orsaken till gott samarbete. Av andra studier har framgått att ett större politiskt samarbete medverkade till att vissa kommuner lyckades vända en bekymmersam ekonomisk utveck-

ling (Brorström och Siverbo 2002b, Siverbo 2004b). Den förklaring som lanserades var att politiska majoriteter kan tveka inför att ta hela ansvaret för kontroversiella och impopulära beslut som syftar till att åstadkomma besparingar. Under sådana betingelser kan det vara nödvändigt att oppositionen ställer sig bakom besluten för att skapa handlingskraft. Därigenom slipper majoriteten att ensam ta de politiska konsekvenserna av de impopulära besluten. Det finns dock flera andra faktorer som påverkar ekonomisk utveckling inom kommunala organisationer och det är inte utrett hur stor betydelse politiskt samarbete har i förhållande till andra faktorer (Siverbo 2004a).

Baserat på de ovan refererade studierna finns det ändå skäl att anta att det finns en koppling mellan politisk samarbetsanda och en gynnsam ekonomisk situation. Är det då ett bekymmer ur ekonomisk synvinkel om samarbetsandan i kommunpolitiken allt mer har ersatts av konfliktinriktad majoritetsdemokrati? Inte nödvändigtvis. Lägre grad av samarbetsdemokrati kan tolkas som att kommunstyrelserna i praktiken har hamnat längre ifrån idealtypen "avspeglade organisation" och närmare sig idealtypen "handlingsorganisation" (se Brunsson 1989). Handlingsorganisationer är ofta insiktströga, vilket gör att de har svårt att anpassa sig till förändrade omständigheter, men de är effektiva när det gäller beslut och genomförande. En handlingsorganisation med fokus inställt på att förbättra den ekonomiska situationen är förmodligen effektiv i att bekämpa ekonomiska problem. När majoriteten i styrelsen inte längre tar hänsyn till minoritetens synpunkter blir det enklare att vidta åtgärder. Men om majoriteten inriktar sig på någonting annat än besparingar kan det ur ekonomisk synvinkel vara bekymmersamt. Lägre grad av samarbete i styrelsen är gynnsamt ur ekonomisk synvinkel om den styrande majoriteten är inriktad på att hålla ordning på ekonomin och oppositionen inte är det.

Det finns alltså inte några tydliga svar när det gäller de politiska arbetssättens inverkan på den ekonomiska utvecklingen. Det finns observationer om att politiskt samarbete är vanligt i "rika" kommuner och att det är en förutsättning för att vända en ekonomisk kris men teoretiska resonemang ger vid handen att sådana slutsatser kan vara förhastade. Det behövs alltså mer forskning om sambandet.

Syftet med den här rapporten

Syftet med den här rapporten är att redovisa de politiska arbetssätten i sex kommuner och att jämföra dem sinsemellan. Intresset är knutet till hur det fungerar i praktiken och inte till de formella arrangemangen. Den fråga som är vägledande är: Vad utmärker de politiska arbetssätten i framgångsrika kommuner?

Återstoden av den här rapporten är indelad i fyra delar. I den första delen avrapporteras de genomförda observationerna i de sex kommunerna. I den andra redovisas vissa av resultaten från genomgången av kommunstyrelsernas protokoll och det utreds om kommunerna generellt sett är att betrakta som samarbets- eller majoritetsdemokratier. I den tredje delen redovisas resten av resultaten från analysen av kommunstyrelseprotokollen. Fokus ligger där på enigheten kring och hanteringen av ekonomirelaterade frågor. I den fjärde och avslutande delen sammanfattas vad som utmärker arbetssätten i kommunstyrelserna i de sex studerade kommunerna.

2. BILDER FRÅN KOMMUNSTYRELSESAMMANTRÄDEN

Som beskrevs ovan har forskargruppen besökt de sex kommunernas kommunstyrelsesammanträden. Ambitionen var att känna av stämningen och hur det i praktiken gick till när beslut fattades. En viktig uppgift var att undersöka i vilken anda eventuella oenigheter framkom. Medförde olika åsikter att stämningen i styrelsen försämrades eller redovisades åsiktsskillnaderna i god anda? Sådan information framkommer inte när protokoll analyseras i efterhand. Nedan redovisas de huvudsakliga observationerna från våra besök i Ale, Kungälv, Lerum, Lidköping, Mark och Tanum.

Ale – politiserat och oförutsägbart

Kommunstyrelsen i Ale hade sina sammanträden i en för ändamålet väl avväg lokal som ligger i anslutning till kommunledningskontoret. Styrelsen satt vid ett långt bord där majoriteten befann sig på ena sidan och oppositionen på den andra. På oppositionens sida satt även kommundirektören och nämndsekreteraren. På den ena kortsidan tog ordföranden plats och på den andra miljöpartiets ledamot. Vid de tre möten som bevisades intog ledamöterna samma platser.

Inför mötena var stämningen ganska öppen-hjärtig och ledamöterna skojade med varandra. När mötet inleddes föreföll dock en annorlunda stämning infinna sig. Vid ett av mötena uttryckte till exempel ordföranden en viss osäkerhet om var styrelsen stod i vissa frågor. Intrycket som gavs var att långt ifrån alla frågor var avgjorda i arbetsutskottet innan de behandlades av kommunstyrelsen.

Sammanträdena inleddes som regel med att tjänstemännen informerade styrelsen om olika aktuella ärenden. Vid de sammanträden vi observerade rörde informationen kvalitetsmätning inom äldreomsorgen, principer för lönesättning, nyckeltalsjämförelse inom skolan, avloppsledning och ekonomi. Ordföranden var väl förtrogen med informationen och hjälpte till att svara på frågor genom att sufflera tjänstemännen. De föredragande hade olika framgång i styrelsen. Vissa fick kritiska frågor och deras material ifrågasattes, i synnerhet när de inte kunde svara på ledamöternas frågor, andra fick beröm. När kri-

tik utdelades användes ofta en ganska skarp ton, särskilt av vissa ledamöter. Oppositionen var mer kritisk än majoriteten men delade också ut beröm, minst lika mycket som majoriteten. Samtliga partier kom till tals under sammanträdena och vissa ledamöter var särskilt aktiva. Vissa majoritetsledamöter var dock passiva.

Föredragningarna var i ett par fall ganska långa och detaljerade. Styrelseledamöterna fäste i flera fall sin uppmärksamhet på dessa detaljer och ville fördjupa sig i dem. Ibland tröttnade ordföranden och började ge signaler om att diskussionen borde avslutas. Vid ett tillfälle lyfte en ledamot upp att en skola hade problem med droger. Ordföranden deklarerade då tydligt att det var en fråga för berörd skollledning och inte för kommunstyrelsen.

Efter ett par timmar ajournerades sammanträdena. Majoriteten och oppositionen samlades i var sitt rum för att förbereda beslutsärendena. Vid ett möte stängdes inte dörren mellan rummen varpå en ledamot skämtsamt ropade ”stäng dörren, stäng dörren”. Av diskussionen i majoritetsgruppen vid samma möte framgick att det rådde osäkerhet kring hur oppositionen skulle agera i vissa ärenden. ”Man vet aldrig med borgarna”, menade en ledamot. Vidare handlade samtalet om detaljer och låg i något fall på personnivå. I oppositionsgruppen diskuterades var de olika partierna stod i de olika frågorna. En skiljelinje, som dock var långt ifrån skarp alla gånger, tycktes gå mellan det lokala partiet Aledemokraterna och övriga partier.

Vid beslutsfattandet föreföll majoritetens princip vara att så långt som möjligt försöka få med oppositionen. Det lyckades emellertid långt ifrån alltid och det tycktes vara lite ”storstadsstämning” i styrelsen, det vill säga mycket politiserande och ganska tuffa tag. Majoriteten och i synnerhet ordföranden tycktes ha förhoppningar om att beslutsfattandet skulle gå snabbt men visste samtidigt att det skulle bli dispyter. I synnerhet en ledamot inom oppositionen bröt ofta den konsensus som majoriteten försökte skapa. Det ledde understundom till skarpa meningsutbytanden som lade sordin på stämningen. Det var vanligt att oppositionen reserverade sig mot besluten och det var heller inte ovanligt att votering begärdes. I ett fall begärde en ledamot votering i en omröstning som han sedan förlorade med 1-10, vilket skapade irritation både hos

ledamoten och hos ordföranden som föreföll uppleva att voteringen var onödig. Annat som skapade irritation var att säryrkanden inte alltid var förberedda, med följden att ordföranden fick formulera oppositionsledamöters motförslag eller tilläggsyrkanden. Vid ett sammanträde blev det en lång diskussion kring ett beslutsärende men det var inte av politiska skäl utan berodde på att det var svårt att finna en bra formulering i beslutets att-sats. Samtidigt som det står klart att stämningen inte alltid var den bästa och att den ömsesidiga irritationen understundom var påtaglig bör det poängteras att en del ledamöter försökte lätta upp stämningen ibland. Vid ett tillfälle valde en ledamot, som möjligen tyckte att han hade varit alltför skarp i sin kritik i det tidigare ärendet, till allmän munterhet att högt och tydligt tillstyrka nästa beslutsförslag.

Vid samtliga de tre sammanträden som bevisades, behandlades kommunens ekonomi. När ekonomiinformationen gavs var det få eller inga ledamöter som hade några frågor eller synpunkter. Detta trots att prognosen för året såg bekymmersam ut. Majoritetens ledamöter menade att problemen berodde på att intäkterna blev lägre än beräknat och inte på att nämnderna spenderade för mycket. En ledamot gjorde ett tappert försök att se den dåliga ekonomin positivt. Senare under sammanträdet använde oppositionen kommunens svaga ekonomi som argument för ett av deras förslag. Vid ett annat tillfälle diskuterades höga kostnader inom ett verksamhetsområde och vissa ledamöter påpekade att det borde finnas utrymme för besparingar. En av ledamöterna menade emellertid att verksamhetsområdets omfattning var så litet att det var poänglöst att genomföra besparingar där och att det vore bättre om den stora kostnadsmassan som låg i löner analyserades istället. Vid ytterligare ett annat sammanträde fattades beslut om budgeten för år 2005. Oppositionspartierna hade egna förslag som röstades ner. Det medförde att oppositionspolitikerna reserverade sig men den här gången på ett nästan muntert sätt, alltså helt utan den irritation som kunde visas i andra frågor. En annan observation var att det när ekonomin diskuterades var tydligt att styrelsen bestod av lekmän med allmänna och begränsade kunskaper om ekonomi.

Kungälv – samarbetssökande och vetgirigt

Inför sammanträdena var ledamöterna burdust skojfriska och gav varandra glada tillrop. När ett av de möten som observerades skulle börja deklarerade en ledamot högljutt för en annan som befann sig i lokalens andra ände att det var dags att "hålla käften!". De bord som styrelsepolitikerna satt vid var formerade som ett "U". I den öppna delen fanns ett slags kateder med en duk bakom. Styrelseordföranden tog plats mitt emot katedern i andra änden av lokalen och hade på ömse sidor oppositionens kommunalråd och kommunchefen. Runt väggarna i lokalen fanns lediga stolar men de stod tätt bakom ledamöterna, vilket medför att besökare nog upplever att det är ganska trångt. Under sammanträdena åt ledamöterna stora mängder frukt.

I Kungälv har styrelsen två olika former av sammanträden. Varannan gång är det information och diskussion och varannan gång är det beslutsfattande. Styrelsen har inget arbetsutskott vilket innebär att ärendena måste behandlas utförligt när de kommer till styrelsen. Avsikten är att styrelseledamöternas arbete ska kännas mer meningsfullt. När det fanns ett arbetsutskott var i praktiken alla frågor avgjorda när de hamnade i kommunstyrelsen, vilket de inte är nu. Ett exempel på det var att ordföranden vid ett sammanträde lade ett förslag som inte ens var förankrat i den egna partigruppen. Beslut om förslaget skulle tas vid nästa sammanträde, vilket gav tid för övervägningar i partigrupperna.

Ledamöterna gav intryck av att vilja ha mycket information. De ville också träffa andra tjänstemän än kommunchefen och dem som normalt gjorde föredragningar. Ett tydligt önskemål kom från en ledamot om att träffa de så kallade kommunstrategerna. De är särskilda befattningshavare i kommunen med uppgift att hålla sig informerade om trender och utvecklingsmöjligheter inom särskilda områden. En annan återkommande diskussion i styrelsen var hur de skulle få återkoppling om hur de fattade besluten verkställdes. En styrelseledamot sade självkritiskt att de ofta glömde besluten i samma ögonblick som de fattades.

Vid det första observerade sammanträdet avhandlades hamntaxor och tillgången till båtplatser på Marstrand. Vissa ledamöter var kritiska

till det underlag som förvaltningen hade lagt fram. (Att ledamöter var kritiska till underlag hände även vid andra tillfällen.) Viss bypolitik framskyntade. Ordföranden hanterade situationen genom att frankt fråga en tjänsteman om underlaget var tunt, varefter tjänstemannen förklarade att så inte var fallet. Därefter föreföll styrelsen vara tillfreds med beslutsunderlaget. Hanteringen av ärendet var en första indikation på vad som sedan framstod allt klarare, nämligen styrelsens ambition att diskutera sig fram till gemensamma ställningstaganden. Flera prov gavs under de tre sammanträdena på att oppositionens synpunkter togs på allvar och föranledde någon form av åtgärd, dock inte alltid att majoritetens förslag ändrades. Det förekom också att majoriteten reservationslöst accepterade förslag från oppositionen.

Under och efter informationspunkter hade ledamöterna en hel del frågor. Det kunde de även ha i anslutning till vissa beslut. Ibland blev det långa diskussioner kring detaljer och vid ett tillfälle hakade det upp sig kring hur en speciell sorts vattenmätare fungerade. Ordföranden bröt då diskussionen med orden ”det blir väldigt detaljrikt det här”. I en annan fråga uppehöll sig ledamöterna länge vid hur en rondell skulle utformas och de sökte en bättre lösning än den som experterna föreslog. Under samtalets gång övergick en till synes stor oenighet i en ganska stor samstämmighet och ledamöterna enades om att det behövdes ytterligare en att-sats i beslutet.

Ordföranden uppvisade en till synes avslappnad och prestigelös ledarstil. Misstag erkändes och självkritik kom spontant. Ledamöter både från oppositionen och från majoriteten tyckte uppskatta denna ledarstil. Styrelsen i sin helhet gav intryck av att vara informell, vilket bland annat visade sig genom att det inte alltid var nödvändigt att begära ordet och att skämtsamhet accepterades. Ledamöterna kommunicerade med blickar och viskningar. Det informella visade sig även när ordföranden vid sittande bord försökte formulera att-satser och inte riktigt fick till det. Övriga ledamöter godtog att formuleringen inte blev helt precis och att ordföranden ordnade till det tillsammans med sekreteraren i efterhand. Om det var ett uttryck för att de hade stort förtroende för ordföranden eller för att de visste att det ändå var majoriteten som bestämde är svårt att avgöra.

Stämningen i styrelsen var som tidigare nämnts avslappnad. I de fall enighet inte kunde nås i ett ärende och säryrkande gjordes, var det oftast utan att atmosfären försämrades. Säryrkandena röstades ner utan att oppositionen blev misslynt och oftast utan votering och reservationer. Men ibland kunde det bränna till. I ett fall gällde det att ordföranden ställde sig bakom en sponsring som en ledamot ansåg vara tvivelaktig, i ett annat fall upplevde en ledamot att ordföranden tog för lättvindigt på nämndernas ekonomiska problem. I det första fallet försämrades stämningen i styrelsen påtagligt men i det andra hanterades situationen så att alla blev nöjda. Ordföranden förklarade att ”det är ingen idé att skälla på nämnderna när de inte är här” men sedan gick han igenom nämndernas ekonomi och klargjorde att ”vi ska inte skälla på dem men vi ska ha en dialog”.

När ekonomin diskuterades var det mestadels med bekymrade röster. Både innevarande och kommande år befarades underskott även om det vid det sista observerade sammanträdet såg något ljusare ut. Även sedan det stod klart att kommunens budgeterade resultat för år 2005 blev +20 miljoner kronor uttrycktes dock farhågor. Flera var också oroade över kommunens borgensåtaganden och den ökade skuldsättningen. Några ledamöter upplevde att det var svårt att nå ut med budskapet till medborgare och i viss mån nämndsledamöter att kommunen måste spara. När kommunchefen uttalade sig om ekonomifrågor formulerade han sig så att ledamöterna skulle inse att de måste ta ansvar för ekonomin. Även ordföranden var mån om att styrelsen skulle inse behovet av återhållsamhet i utgifterna. När kommunförbundet på ett möte visade att Kungälvskommuns ekonomi var bättre än ekonomin i jämförbara kommuner påpekar ordföranden att ”det är en klen tröst att vi är bättre än de som är dåliga”.

Lerum – full fart och enigt

De tre observationerna i Lerums kommunstyrelse genomfördes under perioden september till december år 2004. Mötena hölls i konferensrummet Eken i kommunhuset. Sammanträdesrummet gav ett modernt, fräscht, stort och ändamålsenligt intryck. Borden var placerade i en ellips där de ordinarie ledamöterna satt. Ordförande tog plats på ena kortsidan med utsikt mot

anordningarna för presentationer och föredragningar. På hans högra sida satt resten av majoriteten och på den vänstra oppositionen. Ersättarna höll till vid de bord som var placerade utanför elipsen.

Tre fjärdedelar av sammanträdestiden ägnades åt genomgång av ärendena och eventuella diskussioner. Därefter följde en kombinerad fikapaus och gruppöverläggning. Mötena avslutades med beslutsfattande. Utmärkande för styrelsemötena var att tempot var högt. Det gällde både vid informationsärenden och vid beslutsärenden. Tjänstemännens dragningar var korta och alla ledamöter förväntades ha läst det skriftliga underlaget. Vid ett tillfälle avbröts den föredragande med en del frågor varefter ordföranden tröttnade och under allmän munterhet klargjorde att ”om ni inte håller på att avbryta föredragningen hela tiden med en massa frågor kanske vi kan få svaren”. De diskussioner som eventuellt följde efter föredragningarna var ofta relativt kvickt avklarade. En och annan diskussion kunde bli lite längre men när ordföranden upplevde att det hamnade på detaljnivå klipptes diskussionen av. Vid beslutsfattande skruvades tempot upp ytterligare. Vid ett tillfälle hann styrelsen till det tredje beslutsärendet innan någon kom på att justeringsmän inte hade utsetts. I den mån det förekom säryrkanden och votering, avklarades även det i hög fart.

Ledamöterna gav intryck av att vara intresserade av de presentationer som gjordes. De lyssnade noggrant på föredragningarna. Däremot var det endast ett mindre antal som ställde frågor eller ville diskutera. Genomgående var att det fanns en större aktivitet hos oppositionens ledamöter än hos majoritetens. Vid ett tillfälle förde en oppositionsledamot fram ett förslag i syfte att få en diskussion kring frågan. Det lyckas dock inte och det framgick av ledamotens sätt att uttrycka sig att han heller inte hade någon större förväntan om att förslaget skulle gå igenom, vilket det heller inte gjorde. Kanske var det förklaringen till att få valde att delta i diskussioner eller att komma med motförslag.

Vid den ekonomiska rapporteringen, som vanligtvis inledde mötena, visade några ledamöter intresse genom att ställa frågor. En presentation av kommunens ekonomiska profil följdes av viss oro men ordföranden förklarade vad den finansiella försvagningen berodde på, vilket till synes

lugnade de oroadе ledamöterna. Ett annat ekonomiärende gällde en ansökan från vård- och omsorgsnämnden om tilläggsanslag. Här visade majoriteten att sådana propåer inte bifalls och de var ovilliga att ens diskutera frågan. En senare information om resultatregleringar i nämnderna passerade helt utan synpunkter.

Ordföranden uppvisade en ”charmig” stil och var mycket säker i sin roll. Han föreföll vara omtyckt och han satte prägel på stämningen. Ordföranden innehade information om det mesta och han var villig att förklara för de ledamöter som inte hade samma kunskap. Samtidigt var han den person som såg till att hålla uppe tempot på sammanträdena. Vid de tillfällen då ledamöter gav uttryck för viss oro eller var kritiska fanns det en tendens hos ordföranden att vifta bort eller skämta bort synpunkterna, vilket ofta fungerade men inte varje gång. Det fanns tillfällen då ledamöter framhärjade i sin kritik, vilket ledde till ett fortsatt meningsutbyte mellan ordföranden och ledamoten. Då uppstod för ögonblicket en något sämre stämning.

I majoritetens gruppdiskussioner lyste åsiktsutbytena med sin frånvaro. Beslutsärendena verkade färdigdiskuterade och egentligen inväntade de bara att oppositionen skulle bli klar med sin överläggning. Karaktären på gruppmötet var att ordföranden informerade, vilket ibland ledde till ett fortsatt samtal majoritetsledamöterna emellan. Vid ett tillfälle diskuterades en 3G-mast och ett pragmatiskt synsätt på frågan framkom, ”gör inte vi det så gör någon annan det, vi kör på det spåret”. I ett annat ärende övertygade majoritetsledamöterna varandra om att de inte skulle acceptera någon ytterligare återremiss eller bordläggning utan att det var dags att gå till beslut, ”bråkar de [oppositionen] nu så kör vi igenom det, vi har varit väl snälla”. Snart tappade samtalen näring och övergick i informellt prat. En ledamot undrade skämtsamt om inte oppositionsledamöterna kunde komma tillbaka från sin överläggning snart.

Huvudintrycket från observationerna var att det inte var särskilt vanligt med olikartad uppfattning inom styrelsen. Oppositionen märktes men de mindre oenigheter som fanns hanterades som regel på ett sådant sätt att man kom överens. Stämningen i styrelsen föreföll vara god och ledamöterna tycktes trivas och känna sig trygga med varandra. Det var en slående skämtsam

stämning inför sammanträdena och en viss portion av den stämningen blev kvar även sedan mötena började. Flera av ledamöterna gjorde kommentarer om forskarnas (vår) närvaro och uppfordrade ordföranden att sköta sig. Sammanträdena var informella och kunde liknas vid ett samtal som förs i vilken gruppering som helst. Den avspända atmosfären visade sig också i att ordföranden vid ett tillfälle använde en kulspeppenna som ordförandeklubba och att flera ledamöter passade på att äta smörgåsar under beslutsfattandet. Efter att oppositionen hade förlorat en votering vände sig oppositionsrådet till ordföranden med orden ”Jaha, nu vann du igen, hur känns det nu då?” följt av ett hjärtligt skratt. Olika uppfattningar och voteringar föreföll i regel inte skapa dålig stämning i styrelsen. Sammanfattningsvis noteras att Lerums kommuns kommunstyrelsemöten kännetecknas av en munter stämning. Det kändes uppsluppet, ”kompisaktigt”, avslappnat och laddad med skratt och skämt. Mötena präglades av konsensus. Diskussioner och beslut föreföll vara avklarade innan sammanträdet öppnades.

Lidköping – artigt, engagerat och till synes informellt

Mötesrummet för kommunstyrelsens sammanträden var ett ordinärt mötesrum, varken mer eller mindre. Borden var placerade i en rektangel där ordföranden hade sin plats på ena kortsidan med kommunsekreteraren på sin vänstra sida och kommunstyrelsens vice ordförande (tillika ordförande i fullmäktige) på sin högra. Övriga ledamöter av majoriteten satt på den högra sidan av konferensbordet och oppositionen satt på den vänstra. Ordföranden och kommundirektören satt en bit ifrån varandra.

Den första observationen var att alla handhälsade på alla. När en ledamot kom in i sammanträdesrummet tog hon eller han en runda i rummet och tog dem som redan kommit i hand och passade samtidigt på att småprata lite. Stämningen var avslappnad, artig och gemytlig.

Mötena inleddes med föredragningar av olika ärenden vilka genomfördes av tjänstemän, vanligtvis uppskattades föredragningar mycket av samtliga ledamöter. Uppskattningen togs sig uttryck i beröm från ledamöterna efter föredragningarna. Vid ett tillfälle fick dock en tjänsteman

det ganska hett om öronen. Kritik utdelades för att förvaltningen inte hade gjort vad som hade ålagts dem och kompletterat underlaget. Tjänstemannen fick även rejäl kritik för de beräkningar som hade gjorts. En av ledamöterna vände sig direkt till den närvarande tjänstemannen och utdelade personlig kritik. Ett annat tydligt uttryck för missnöje visade sig när det stod klart att det till ett möte hade blivit fel i kallelsen. Mötet skulle bli längre än vad flera ledamöter hade räknat med. Det skapade irritation och vissa av ledamöterna tvingades lämna sammanträdet i förtid. Det huvudsakliga intrycket som kommunstyrelsepolitikerna gav var ändå att de var positiva, engagerade och intresserade av de dragningar som hölls. I sammanhanget kan nämnas att ett visst småprat präglade mötena.

Av de genomförda observationerna framgår att de ekonomiska redovisningarna intresserade ledamöterna. Det var dock inte särskilt ofta som kommunens ekonomi togs upp. De frågor som ställdes i anslutning till föredragningarna och diskussionerna visade att vissa ledamöter tyckte att det där med statistik och siffror kunde vara nog så besvärligt. En måhända oviktig notering från vår sida men som eventuellt indikerar något om hur ledamöterna såg på hur skattebetalarnas pengar skulle användas var att ledamöterna efter ett par timmars möte köpte sitt kaffe själva i cafeterian. En iakttagelse vid kaffedrickandet var att ordföranden placerade sig vid huvudändan av en lång rad av sammanställda bord, trots att det fanns plats vid småborden.

Vid beslutsfattandet kom diskussionerna igång. Många ärenden diskuterades rejält och alla ledamöter förutom två, tre stycken uttalade sig. Det märktes ett tydligt engagemang för frågeställningarna hos så gott som alla närvarande. Vissa frågeställningar var uppenbart inte lika spännande som andra då ledamöterna istället ägnade sig åt småprat med varandra. Vid några tillfällen hettade diskussionen till men då rörde det sig mest om själva ordningsfrågan för mötet. Det fanns även exempel på hur ledamöterna inte kunde komma överens om hur ett ärende skulle behandlas. Vanligtvis hanterades åsiktsskillnaderna på ett kreativt sätt men det hände också att det uppstod en irriterad diskussion som ledde till en tillfälligtvis tryckt stämning i församlingen.

Vid några tillfällen kunde irritation och förvirring – kopplat till otydligheter om vad som hade

sagts och vad som inte hade sagts samt vad som gällde och inte gällde – noteras bland ledamöterna. Den försämrade stämning som då uppstod kändes lite främmande då den bröt mot det tidigare intrycket av kamratskap och artighet och som manifesterades i strävan efter konsensus. Och vanligtvis föreföll majoritet och opposition vara överens.

Sammanfattningsvis kan följande noteras om andan i kommunstyrelsen i Lidköpings kommun. Mötena var relativt informella. Det var inte noga att begära ordet – lika många gånger som det hände, lika många gånger hände det inte. Den informella stilen är säkert en konsekvens av ordförandens sätt att leda mötena. Emellanåt blir ordföranden passiv och låter ledamöterna replikera varandra utan att ha fått ordet. Men vederbörande har – vilket visar sig emellanåt – en god kontroll över händelseutvecklingen och vet när det är dags att ta över. Ledamöterna engagerade sig i frågeställningarna, dock kändes det som att de ekonomiska ärendena inte engagerade i samma utsträckning som andra ärendena. Mötena präglades även av öppenhet, vilket tog sig uttryck i att ledamöterna inte tycktes tveka inför att framföra sina åsikter.

Mark – formellt och retoriskt

Örestensrummet i kommunhuset var den sammanträdeslokal dit kommunstyrelsen hade förlagt sina möten. Lokalen dominerades av ett u-format konferensbord, i taket hängde flertalet lampor av större storlek och några blyertsalster prydde det annars ganska kala rummet. Den sedvanliga porträttsamlingen av tidigare ordföranden saknades i sammanträdesrummet, den återfanns strax utanför i korridoren. Längs väggarna stod ett antal stolar och troligen är det där ersätarna sätter sig då de inte träder in för någon frånvarande ledamot. Antagligen var de även avsedda för eventuella kommuninvånare som vill bevista mötena, vilket går bra då kommunen sedan några år tillbaka har öppna kommunstyrelsemöten. Under de tillfällen vi närvarade var emellertid sådana besök få.

Mötena som alltså var öppna hölls på eftermiddagar med undantag för bokslutsmötet, vilket pågick under hela dagen med start på morgonen. Inför mötets öppnande upplevdes en relativt formell stämning, ledamöterna intog sina platser

och möjligtvis pratades det lite med den ledamot som satt närmast. Ordföranden satt vid konferensrummets enda kortsida med vice ordförande på sin vänstra sida och kommunsekreteraren på sin högra. Kommundirektörens plats var bredvid kommunsekreteraren.

Ordföranden öppnade mötena med klubbning i bordet. Några eftersläntare noterades. Mötena inleddes med olika föredragningar av ärendena. Ordföranden var insatt i ärendena och vid de efterföljande diskussionerna gjordes inlägg av i huvudsak av sju till åtta ledamöter av totalt ett tjugotal. Inläggen var av varierande längd, vissa ledamöter pratade länge och gärna medan andra ställde en kort fråga eller gjorde en kort kommentar. Det hände att diskussionen ibland tenderade att bli hetsig och till och med skarp. Vid vissa tillfällen noterades inslag som måste betecknas som pajkastning.

Tjänstemännen fick en del beröm för de arbeten de har utträttat. Vid ett tillfälle uppstod det motsatta då en tjänsteman fick motta ganska skarp kritik från en ledamot. Denna kritik var något som inte alls gillades av övriga ledamöter och ordföranden var mycket noga med att klargöra att övriga politiker absolut inte lade någon skuld på dem utan att de tvärtom var mycket nöjda med deras arbete. Viljan till att ha en god relation till tjänstemännen avspeglades även i att övriga ledamöter instämde i ordförandens klargörande. Senare framfördes ytterligare kritik men den gången angående tjänstemännens långa handläggningstider av förslag och en livlig diskussion uppstod. Vissa ledamöter ansåg att kritiken var orättvis då kommunen hade genomgått förändringar som påverkat. Dels hade kommunen under en period varit i avsaknad av kommundirektör, dels hade tjänstemännen sedan en tid tillbaka mottagit och behandlat förslag från medborgarna, vilket naturligtvis hade ökat deras arbetsbörda. Diskussionen avslutades med att förståelse uttrycktes för den påverkan de anförda omständigheterna hade på handläggningstiderna.

Vid något tillfälle fastnade politikerna i detaljer, vilket ansågs förklaras av dåligt underlag. Ordföranden avbröt då diskussionen ganska snabbt. De ekonomiska rapporteringarna präglades av mindre omfattande diskussioner. Det var endast tre, fyra ledamöter som gjorde inlägg eller ställde frågor.

Stämningen i kommunstyrelsen var svårdefinierbar. Det var inte påfallande trivsamt men heller inte otrevligt. Det var en hel del småprat under mötenas gång och ibland kom ett skämt med bypolitiska förtecken. Samtidigt var det aningen stelt i församlingen. Det skall dock poängteras att ordförandens framtoning var avslappnad men ändå bestämd. Det märktes en viss irritation mellan ledamöter (som sannolikt tillhörde var sin sida av majoriteten och oppositionen) då förslag som lades fram kritiserades och inget motförslag eller alternativ presenterades. De partipolitiska gruppdiskussionerna klarades av på cirka femton till tjugo minuter. Det skall noteras att observatören från KFi vid förfrågan om att sitta med vid majoritetens gruppmöte ombads att stanna utanför.

Slutligen bör nämnas att kommunstyrelsen trots vissa skärmytslingar tycktes utmärkas av att vara relativt överens i de flesta ärendena, vilket även avspeglades vid beslutsfattandet. Då besluten togs skedde det med en förvånansvärd snabbhet och smidighet. Den speciella stämningen i Marks kommun har sannolikt att göra med att sammanträdena är öppna och att det vid tillfällena finns besökare utifrån. En konsekvens av detta är att inlägg blir mer politiska och retoriska än vid slitna möten. Den något skarpa tonen och retoriken som kunde noteras kan ju också vara avhängig enskilda ledamöters intresse av att utmana och provocera i debatten

Tanum – enigt och detaljerat

Mötena genomfördes i kommunhuset, på bottenvåningen i ett sammanträdesrum benämnt Bullaren. Rummet var väl dimensionerat i förhållande till antalet personer som vistades där vid sammanträdena, inte för litet men inte heller för stort. Det var säkert en bra lokal för ett kommunstyrelsesammanträde. Under 2004 bevistade vi fyra stycken sammanträden. Under mötena fördes noteringar av skilda slag. Framförallt försökte vi förstå hur beslut fattas, vilka som ärendena som behandlas och hur, vilka relationerna är mellan ledamöter och mellan förtroendevalda och tjänstemän och vad som kan vara speciellt i Tanums kommun. Utgångspunkt för observationerna var de prövande slutsatser som har redovisats i rapporten "Spontan modernisering" (Brorström och Leffler 2003) där det hävdades att öppenhet och ekonomistyrning var tilltagande

egenskaper medan territoriellt baserad anslags-tilldelning och detaljstyrning var avtagande i Tanums kommun. Observationerna syftade inte till att bekräfta eller förkasta de tidigare slutsatserna utan snarare till att vara ett led i det pågående projekt där utvecklingen i Tanums kommun följs och där syftet är att studera om, hur och varför förändring av mer djuplodande karaktär kommer till stånd.

Mötena som var slutna genomfördes vanligtvis på förmiddagarna med start klockan 9.00, men inte sällan behövdes ytterligare någon timma efter lunch för att hinna igenom punkterna. Stämningen var alltid mycket god när ledamöterna träffades inför mötet och intog sina bestämda platser. Man skämtade med varandra. Flera gånger hade skämtet anspelningar på förekomsten av bypolitik. Några av ledamöterna var notoriskt sena och hann ibland komma precis till appropet, ibland kom de alldeles efter. Ett antal föredragande tjänstemän kom och gick under ett sammanträde. Det föreföll finnas en ömsesidig respekt mellan politiker och tjänstemän. Vid något tillfälle riktades kritik mot en föredragning och vid ett annat tillfälle antydde en tjänsteman att alla politikerna inte läste underlagen ordentligt inför mötena. Ett speciellt fenomen som vi noterade var att flera av de föredragande satt ned bredvid OH-apparaten och visade bilder och lämnade sin redovisning. Vid ett tillfälle användes PowerPoint och föreställningen blev mycket uppskattad och var enligt vår bedömning föredömlig i alla avseenden.

Mötena utmärktes också av en strävan efter att nå konsensus i olika frågor. Det var viktigt att vara överens över partigränser och undvika omröstningar och reservationer. Normen förefaller vara att förlägga debatter till kommunfullmäktige. Samtidigt fick inte priset för konsensus vara för högt i form av långa diskussioner och det hände vid några tillfällen att styrelsen gick till beslut med ledamöter med avvikande uppfattningar och som följd därav antecknades reservationer till protokollet. Stämningen i styrelsen var då lite mer tryckt i några minuter. En förekommande formulering vid sammanträdena, som kanske inte var mer frekvent här än i andra sammanhang, var "jag vill inte förlänga detta men..." Det fanns således en medvetenhet om att sammanträdena kanske ibland var något för utdragna i tiden.

Den dominerande typen av ärende rörde samhällsbyggnad och fysiska planer. Mycket tid ägnades åt att diskutera utbyggnadsplaner och projekt inom kommunen och framförallt ägnades tid åt enskilda planärenden. Det fanns mycket stor kunskap bland de förtroendevalda om förhållandena i enskilda ärenden och inte sällan kommenterades ärendena utifrån enskilda personers situation och uppfattning. ”Jag träffade AA igår och han var jättearg.” ”Jag tycker BB ska få rätt att exploatera även om” Den typen av uttalanden levererades vid flera tillfällen. En besvärlig fråga under den period vi följde arbetet i kommunstyrelsen var hur ett företags förslag till utbyggnad skulle hanteras med utgångspunkt från konsekvenserna för ortsbefolkning och somrargäster. Det var en svår avvägning mellan näringslivsutveckling och försämrade boendemiljö för enskilda. Det fanns i planärendena en latent konflikt mellan principer och det enskilda ärendet och i en fråga hade de förtroendevalda en avvikande uppfattning jämfört med tjänstemännen som redovisade ärendet och rekommenderade avslag. Närhet, lokal kännedom och vilja att ordna saker på ett bra sätt för den enskilde stod emot principer. Samhällsbyggnadsfrågorna präglades också av att en ledamot besatt mycket stora kunskaper inte bara om enskilda ärenden utan också om lagar, regler och föreskrifter inom området. Den förtroendevalda intog en expertroll och dominerade när plan- och byggfrågor behandlades.

Varje kommunstyrelsemöte inleddes med en genomgång av kommunens finansiella utveckling och ställning och nämndernas ekonomi. Därigenom blev självfallet behandlingen av ekonomiärenden en annan typ av dominerande aktivitet. Economichefens redovisningar följdes vanligtvis av några korta kommentarer och någon eller några kompletterande frågor. Vid ett tillfälle diskuterades tillförlitligheten i nämndernas prognoser och sannolikheten för att befarade underskott rättade till sig innan året var slut. Då talades även om att nämnderna kanske ägnade sig åt ”taktik” i sina prognoser och att de hade ”ess i rockärmen”. När det var tal om besparingar i nämnderna bet de ledamöter i styrelsen som också var verksamma i nämnderna ifrån sig. Vid ett möte i april konstaterades att årets resultat förmodligen skulle bli negativt eftersom intäktsprognosen hade skrivits ner och det diskuterades vad som skulle göras. Några dramatiska åtgärder förespråkades inte eftersom det inte i första hand

var fråga om att nämnderna dragit över budget. Dessutom fanns förhoppningar om att staten skulle skjuta till nya miljarder till kommunerna i vårpropositionen. En ledamot betonade att det var onödigt att begära besparingar av nämnderna om det i slutändan skulle visa sig att det inte behövdes. Vid ytterligare ett annat tillfälle kommenterades utjämningsystemet och en lång utläggning följde av en av de förtroendevalda kring vikten av sunda statsfinanser. Vederbörande hävdade att det är sunda statsfinanser som långsiktigt ger förutsättningar för god verksamhet och god ekonomi i kommunerna.

Resonemanget var ett av få exempel där mer kommunövergripande resonemang fördes och där partitillhörighet och ideologi framträdde tydligt. Ett annat sådant exempel var en diskussion kring kravet på speciella lösningar vid nyanläggningar av vatten- och avloppssystem. Situationen i Tanums kommun placerades in i ett globalt sammanhang. En principiell diskussion fördes vid några tillfällen om kommunens inställning till och behov av samverkan med andra kommuner och gemensamma satsningar på näringsutveckling. Vid ett tillfälle uppstod också en diskussion kring förhållandet mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Synpunkten var att det är viktigt att kommunstyrelsen inte fattade beslut i frågor där nämnderna först måste få säga sitt. En av ledamöterna tog sin utgångspunkt i demokratiteori och använde uttrycksättet ”Ur statsvetenskaplig synvinkel...”.

En stor obalans förelåg i kommunstyrelsen avseende hur aktiva ledamöterna var i form av antalet inlägg och inläggens omfattning. Några av ledamöterna gjorde många och långa inlägg medan andra hade mycket få och kortfattade inlägg. Förklaringar är sannolikt att personer överlåter till gruppledarna att företräda partiet. Det är säkert en sådan ordning som är bestämd och det skapar också mötesstruktur och möjligheter att genomföra mer effektiva möten jämfört med om alla ska uttala sig om allt. Samtidigt är det något förvånande för en utomstående att några ledamöter sällan uttalar sig och ger sin syn saker och ting. Vad gäller inläggens karaktär förekom också emellanåt att de tog sin utgångspunkt i vederbörandes profession eller i någon omständighet som hade med det privata att göra. Uttalandet skedde inte utifrån ideologi och partipolitik utan utifrån hur ett visst beslut skulle påverka den konkreta verksamheten eller vardagslivet. Det

var viktigt att markera att inlägget inte skedde utifrån att man företrädde en enskild kommunal eller ett samhälle utan utifrån professionella och rent privata utgångspunkter.

3. SAMARBETSDEMOKRATI ELLER MAJORITETSDEMOKRATI?

I följande avsnitt redovisas en del av resultaten av den genomgång av kommunstyrelsernas sammanträdesprotokoll som har gjorts för perioden 1997–2004. Fokus ligger på konfliktmarkeringar. Avsnittet innehåller fyra delar. I den första presenteras hur stor andel av ärendena som varit helt fria från konfliktmarkeringar. I den andra delen belyses hur vanligt det är med konfliktmarkeringar totalt sett. I den tredje delen inriktas analysen på vilka konfliktmarkeringar som är vanligast i var och en av de sex kommunerna. Avslutningsvis sammanfattas likheter och skillnader mellan kommunerna med avseende på enighet och oenighet inom kommunstyrelserna och vilken karaktär konfliktmarkeringarna har.

Andel ärenden utan konfliktmarkering

De konfliktmarkeringar som noterades under genomgången av protokollen var a) voteringar, b) reservationer, c) yrkanden om återremiss, d) yrkanden om bordläggning, e) ej deltagande i beslut/hantering av ärende och f) protokollsan-teckningar. Vid beslutsfattandet har alla ordinarie ledamöter möjlighet att utnyttja en eller flera av ovanstående alternativ för att redovisa en annan uppfattning. Till exempel kan en ledamot i ett ärende begära votering och därefter reservera sig mot beslutet. Det kan också hända att flera ledamöter lämnar reservationer, protokollsan-teckningar eller över huvudtaget inte önskar del-

ta i beslutet. Ett ärende kan alltså leda till en rad olika konfliktmarkeringar som lämnas av en och samma ledamot eller av flera olika ledamöter. I denna första del tas ingen hänsyn till hur många konfliktmarkeringar som gjorts kring ett ärende och hur många ledamöter som anslöt sig.

1997-2004	Enighet (%)
Ale	80 %
Kungälv	88 %
Lerum	94 %
Lidköping	86 %
Mark	91 %
Tanum	95 %

Tabell 1. Ärenden utan konfliktmarkeringar, genomsnitt åren 1997 – 2004.

I tabell 1 redovisas den genomsnittliga graden av enighet under perioden 1997–2004. I tabellen framträder två kommunstyrelser som särskilt konsensusorienterade, nämligen Lerum och Tanum. Även kommunstyrelsen i Mark uppvisar hög konsensus under perioden, om än något lägre än de två förstnämnda. De tre kommunerna är eniga i genomsnitt i över 90 procent av ärenden. Kommunstyrelsen i Ale uppvisar lägst grad av enighet medan styrelserna i Kungälv och Lidköping ligger någonstans mittemellan. Enigheten måste generellt sett betraktas som stor.

Frågan är hur andelen ärenden i styrelserna utan konfliktmarkeringar har förändrats över tid i de sex kommunerna. Denna utveckling framgår av diagram 1.

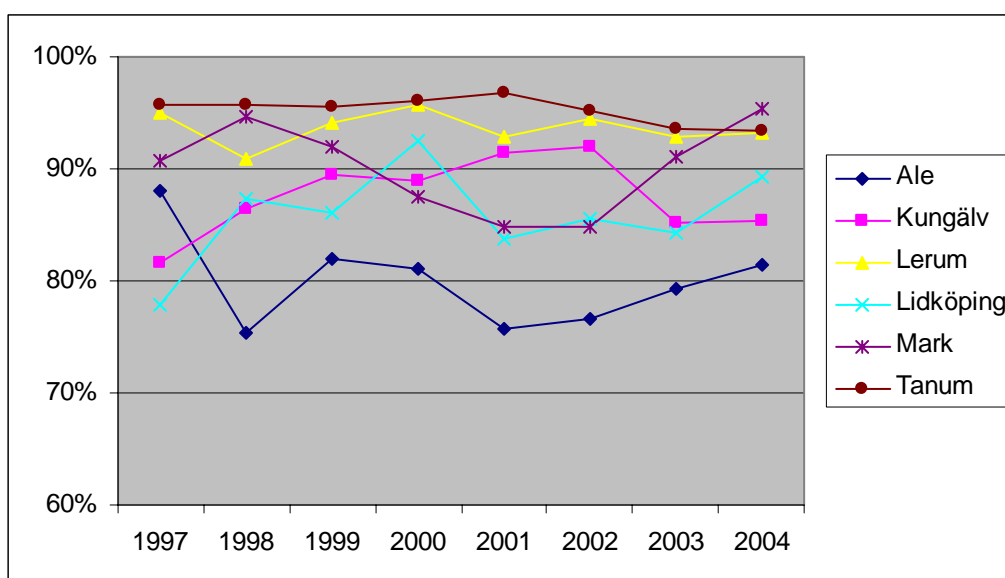


Diagram 1. Andel ärenden utan konfliktmarkeringar åren 1997 – 2004.

Jämförelsen av kommunernas utveckling över tid ger möjlighet till vissa iakttagelser. Tanums kommun visar en relativt jämn utveckling med en stor enighet och marginella förändringar även om en ökad oenighet kan noteras med början år 2002. Ökningen av konfliktmarkeringarna under senare delen av perioden medför att Tanum – som annars under hela den studerade perioden uppvisar störst enighet – passeras av Mark år 2004. I jämförelse med Tanum är de andra kommunernas utveckling mer variationsrik.

Lerums utveckling följer Tanums om än med något lägre värden och med undantag för åren 1998 och 2001 då andelen ärenden i enighet är ytterligare lite lägre. Mot slutet av perioden placerar sig Lerum i stort sett i nivå med Tanum. Båda kommunerna befinner sig över 90 procents enighet under hela perioden.

I Marks kommun är andelen konfliktmarkeringar låg i början och slutet av den studerade perioden. Vid den sista mätpunkten, 2004, har Mark den största enigheten av de sex kommunerna med en procentsats på drygt 95 procent. Under mellanperioden noteras dock en större oenighet. I figuren redovisas en neråtgående trend ända fram till år 2002 då trenden vänder.

Till stora delar är utvecklingen i Kungälv motsatt utvecklingen i Mark. Av figuren framgår att graden av enighet ökade i Kungälv fram till och med år 2002. Därefter ökade konfliktmarkeringarna med följden att andelen ärenden utan konfliktmarkeringar sjönk från drygt 90 procent till cirka 85 procent.

Lidköping är den kommun som över tid demonstrerar den största förändringen. Från 1997 till 2000 ökar andelen ärenden utan konfliktmarkeringar från drygt 75 procent till nästan 95 procent. De tre följande åren minskar andelen emellertid till dryga 80 procent för att avsluta perioden med en andel ärenden i enighet på cirka 90 procent.

Kommunstyrelsen i Ale inleder perioden med större enighet jämfört med kommunens genomsnittliga nivå. I relation till de övriga kommunerna är den emellertid förhållandevis låg. Åren 1998 och 2001 var synnerligen konfliktorienterade i Ale med en andel ärenden utan konfliktmarkeringar på omkring 75 procent. Trenden efter år 2001 är att allt fler beslut i kommunstyrelsen fat-

tas i konsensus. Från 2001 till periodens slut in- finner sig den utveckling som bidrar till att Ale tillsammans med Mark uppvisar den starkaste trenden av ökad enighet.

Ett intressant konstaterande är att valen inte tycks ha någon större generell betydelse för hur andelen ärenden med konfliktmarkeringar utvecklar sig. Under valåret 1998 ökar i och för sig konfliktmarkeringar i två av kommunerna men i tre av dem minskar andelen och i en är den konstant. Vid valåret 2002 ökar konfliktmarkeringarna enbart i en kommun. I övriga ligger de konstant eller minskar. Detta indikerar att valrörelserna inte får något större genomslag i kommunstyrelsernas beslutsfattande i de sex kommunerna.

Kommunernas totala antal konfliktmarkeringar

Ovanstående redovisning visar hur utvecklingen har sett ut under den studerade perioden avseende andelen ärenden befriade från konfliktmarkeringar. I denna del görs en liknande redovisning men den här gången baserad på det totala antalet gjorda konfliktmarkeringar. Vad som ställs i centrum är alltså det totala antalet uttryck för oenighet. Även i detta fall handlar det om voter, reservationer, yrkanden om återremiss, yrkanden om bordläggning, ej deltagande i beslut/hantering av ärende och protokollsanteckningar. För att skapa jämförbarhet mellan kommunerna sätts det totala antalet konfliktmarkeringar i relation till det totala antalet ärenden i kommunstyrelserna. Först undersöks perioden i sin helhet, vilket framgår av tabell 2.

1997-2004	Kvot (%)
Ale	0,35
Kungälv	0,21
Lerum	0,10
Lidköping	0,22
Mark	0,15
Tanum	0,06

Tabell 2. Kvoten mellan det totala antalet konfliktmarkeringar och det totala antalet ärenden, genomsnitt åren 1997 – 2004.

Med utgångspunkt från detta synsätt ser vi att Tanum även här visar störst enighet över hela perioden med en kvot på 0,06. Lerum kommer strax efter med 0,10. I Mark är motsvarande kvot 0,15 och i Kungälv 0,21 och Lidköping 0,22. Ale når upp till 0,35. Vid jämförelse med tabell 1 ovan framgår att ordningsföljden mellan kommunerna är densamma.

För att göra jämförelsen fullständig presenteras i diagram 2 konfliktmarkeringarnas variation under de åtta år som har studerats.

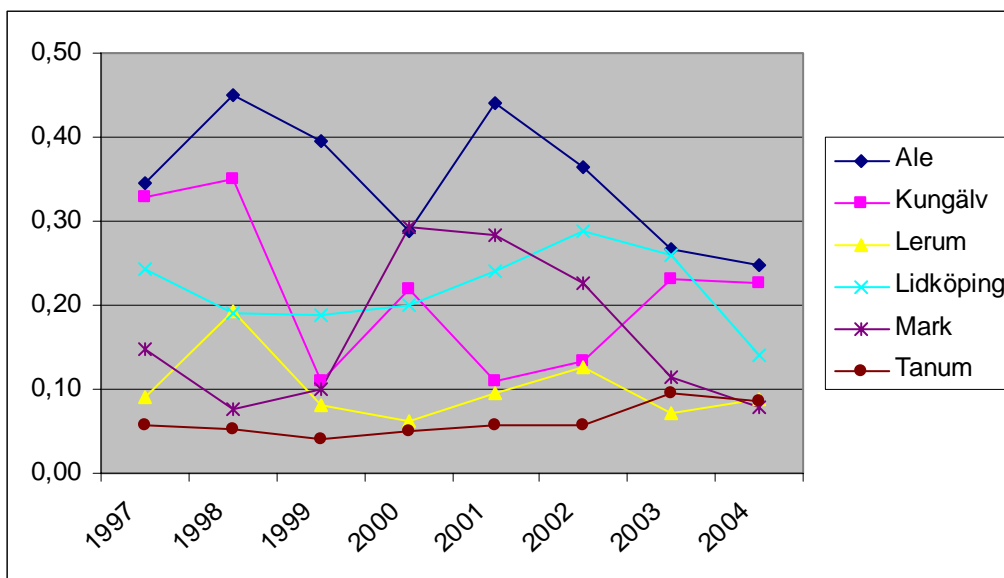


Diagram 2. Kvoten mellan det totala antalet konfliktmarkeringar och det totala antalet ärenden åren 1997 – 2004.

Av diagram 2 framgår att kvoten mellan det totala antalet konfliktmarkeringar och det totala antalet beslutsärenden i Tanum ligger på en låg nivå men med en något stigande trend. Innebörden är att konfliktnivån ökat på senare tid. Även Lerum har en låg kvot generellt sett men variationerna är större än i Tanum. I Lerum tycks en trend av ökande konfliktmarkeringar sluta efter år 2002. Lerum avslutar perioden på i det närmaste samma kvot som Tanum.

Marks kommun inleder perioden med relativt låg kvot men en rejäl ökning uppträder under år 2000. I slutet av perioden är Mark tillbaka vid ungefär samma nivå som i periodens inledning och år 2004 är kvoten den lägsta av alla kommuner, vilket indikerar synnerligen låg konfliktnivå. Kungälvs utvecklingslinje är i jämförelse med Marks nästintill omvänd. Kungälv inleder med höga kvoter (hög konfliktnivå) som efter en period med färre konfliktmarkeringar återkommer åren 2003 och 2004.

I Lidköping är kvoten i början av perioden på medelnivå (i jämförelse med övriga kommuner) men därefter ökar antalet konfliktmarkeringar

under några år. Mot slutet av perioden är kvoterna lägre och det sista året förefaller konfliktnivån vara lägre än den varit någon gång tidigare under perioden.

Ale inleder med en hög kvot, det vill säga med relativt sett många konfliktmarkeringar. En minskande trend fram till år 2000 avbryts av en påfallande ökning år 2001. Därefter uppvisar Ale återigen minskande kvoter och därigenom mindre oenighet i kommunstyrelsen.

De vanligaste konfliktmarkeringarna i de sex kommunerna

I denna tredje del undersöks vilken typ av konfliktmarkeringar som har varit vanligast i respektive kommun under den studerade perioden. En uppdelning sker på respektive år. Syftet är att visa att det skiljer sig åt mellan kommunerna vilka uttryck konfliktmarkeringarna tar sig. I de diagram som följer redovisas de olika konfliktmarkeringarna i relation till det totala antalet behandlade ärenden varje år.

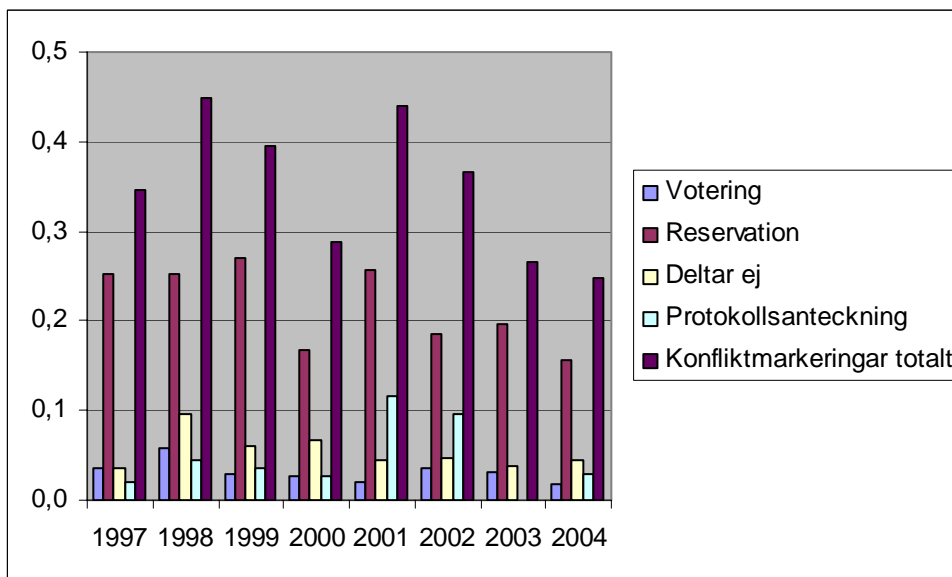


Diagram 3. Konfliktmarkeringarna i Ale kommun åren 1997–2004 (kvot mellan varje typ av konfliktmarkering och det totala antalet ärenden varje år).

Av de tidigare delavsnitten har framgått att Ale kommun i jämförelse med övriga kommuner har lägst andel beslutsärenden utan konfliktmarkeringar och flest konfliktmarkeringar per beslutsärende. I diagram 3 redovisas vilken sorts konfliktmarkeringar som har varit vanligast och hur det har förändrats över tid.

Den konfliktmarkering som nyttjas flitigast under perioden är reservation men trenden tycks

vara i avtagande. De mest reservationsfrekventa åren var 1999 och 2001. Voteringar var vanligast i början av perioden och tycks ha planat ut på en lägre nivå. Detsamma gäller valet att inte delta i beslutet. Protokollsanteckningar var populära åren 2001 och 2002 men var dessförinnan och därefter inte särskilt vanligt. Slutligen konstateras att företrädesvis är färre reservationer och protokollsanteckningar som förklarar den ökade enigheten i Ale efter år 2001.

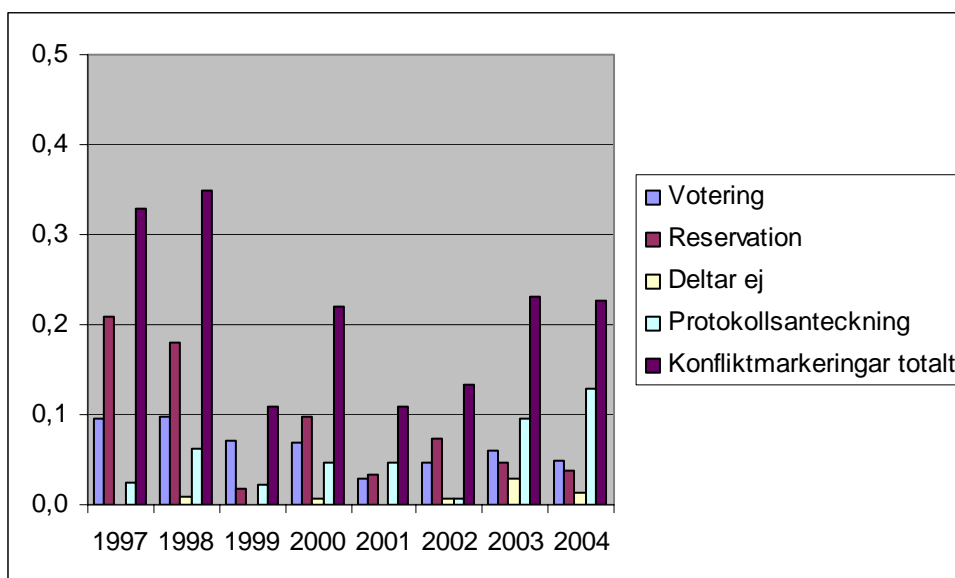


Diagram 4. Konfliktmarkeringarna i Kungälv kommun åren 1997–2004 (kvot mellan varje typ av konfliktmarkering och det totala antalet ärenden varje år).

För att göra samma genomgång av konfliktmarkeringar avseende Kungälv tittar vi först på stapeln som visar reservationer (se diagram 4). Detta tecken på oenighet är relativt varierande; det dominerar under åren 1997 och 1998 men används mycket sparsamt år 1999. I slutet av

perioden görs väsentligt färre reservationer än i början. Voteringarna följer samma neråtgående trend. Att inte delta i beslut och att göra protokollsanteckningar blir dock tvärt om vanligare i slutet av perioden och är förklaringen till att det sammantagna måttet på konfliktmarkeringar går upp i Kungälv åren 2003 och 2004.

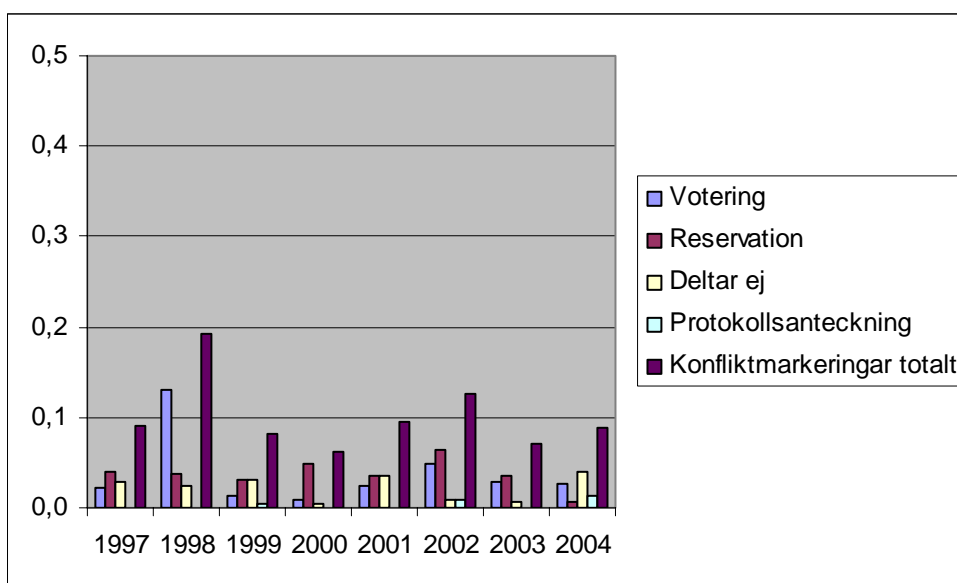


Diagram 5. Konfliktmarkeringarna i Lerums kommun åren 1997–2004 (kvot mellan varje typ av konfliktmarkering och det totala antalet ärenden varje år).

Lerum är en av de kommuner vars kommunstyrelse i den tidigare analysen framställt som minst benägen att göra konfliktmarkeringar. Av diagram 5 framgår att det inte är särskilt vanligt med någon form av konfliktmarkering över huvud taget. Konfliktmarkeringarna är över lag ytterst få. Det år som sticker ut är framförallt 1998

då voteringarna ökade kraftigt och faktiskt översteg antalet reservationer. År 2002 skedde en viss, men knappast dramatisk, ökning av reservationerna. Den totala ökningen av markeringar år 2004 beror på en större benägenhet att inte delta i beslut.

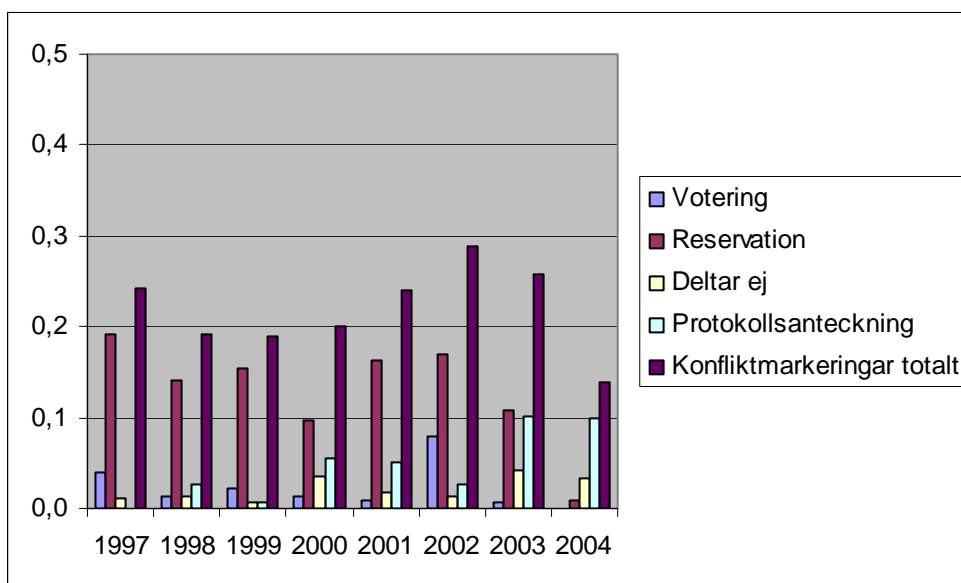


Diagram 6. Konfliktmarkeringarna i Lidköpings kommun åren 1997–2004 (kvot mellan varje typ av konfliktmarkering och det totala antalet ärenden varje år).

I kommunstyrelsen i Lidköping är reservationer den markering som förekommer flest gånger. Voteringar är generellt sett ovanliga men år 2002 uppkom en tillfällig ökad benägenhet att begära omröstning. Därefter har det knappt förkommit några voteringar alls. Kommunstyrelseledamö-

ters val att inte delta i beslut ligger genomgående på en låg nivå men en viss ökning framskyntar i slutet av perioden. Detsamma gäller protokollsanteckningar fram till och med år 2004. År 2004 uppvisas en nedgång i antalet konfliktmarkeringar i kommunstyrelsen generellt sett.

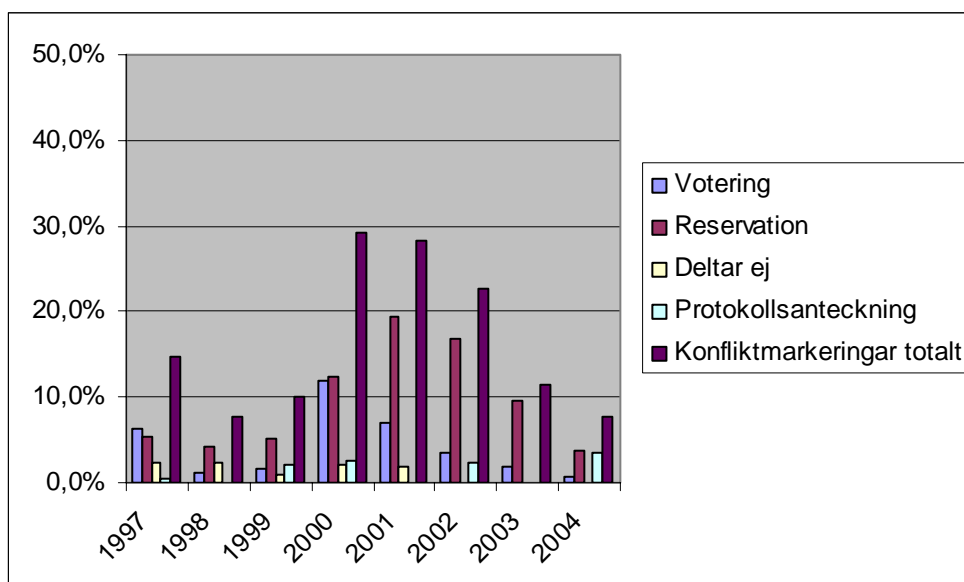


Diagram 7. Konfliktmarkeringarna i Marks kommun åren 1997–2004 (kvot mellan varje typ av konfliktmarkering och det totala antalet ärenden varje år).

I styrelsen i Marks kommun är det reservationer som generellt sett är den markering som förekommer flest gånger men en intressant notering är att voteringarna ligger på nästan samma nivå som reservationerna år 2000 och till och med överstiger antalet reservationer år 1997.

Mot slutet av perioden minskar emellertid benägenheten att begära votering påtagligt. Från och med år 2002 förekommer i stort sett inte att styrelseledamöter inte deltar i beslut. Protokollsanteckningar görs sparsamt men förekommer vissa år.

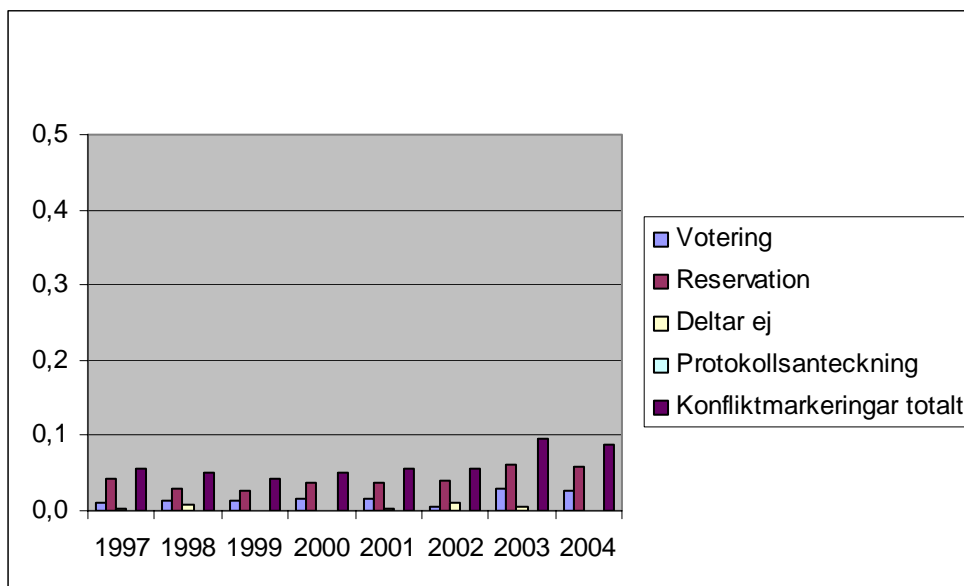


Diagram 8. Konfliktmarkeringarna i Tanums kommun åren 1997–2004 (kvot mellan varje typ av konfliktmarkering och det totala antalet ärenden varje år).

Vi har tidigare konstaterat att Tanum är den kommun som under den studerade perioden visar störst enighet i kommunstyrelsen, eller i vart fall präglas av minst oenighet i beslutsfattandet. Av de konfliktmarkeringar som ändå gör är det reservationer som är dominerande. Av diagram 8 framgår att antalet reservationer är som störst under periodens två sista år. Övriga år är det något färre beslut där ledamöterna reserverar sig. Voteringar förekommer under hela perioden men i begränsad utsträckning. En viss ökning noteras i slutet av perioden. De övriga indikationerna på oenighet är ytterst få i de fall de överhuvudtaget uppträder.

Summering

Kommunstyrelserna i Tanum och Lerum förefaller vara de som i störst utsträckning vetter åt samarbetsdemokrati. Arbetet i kommunstyrelsen i Ale tycks vara det som mest påminner om majoritetsdemokrati. Däremellan befinner sig styrelserna i Kungälv, Lidköping och Mark. Av

genomgången ovan framgår att det både finns kontinuitet och förändring i utvecklingen. Kommunstyrelserna i Tanum och Lerum uppvisar kontinuitet i sin tradition av enighet medan övriga uppvisar större inslag av variation. I Ale, Lidköping och Mark tycks styrelsearbetet de senaste åren ha präglats av allt större enighet. I Kungälv är trenden den motsatta, vilket som beskrevs ovan, främst visar sig i ökad användning av protokollsanteckningar.

Generellt sett i de studerade kommunstyrelserna är reservation den vanligaste formen av konfliktmarkering. Det är framförallt den stora benägenheten till att reservera sig i Ales styrelse som förklarar skillnaden mellan dem och övriga kommuner.

4. SAMARBETSDEMOKRATI ELLER MAJORITETSDEMOKRATI I EKONOMIFRÅGOR?

I följande avsnitt koncentreras uppmärksamheten till kommunstyrelsernas arbetssätt i ekonomifrågor. Först redovisas graden av enighet i kommunstyrelserna i ekonomirelaterade ärenden. Därefter presenteras styrelsens agerande i vissa ekonomiska frågor. Det som tas upp är a) acceptandet av tilläggsanslag, b) behandlingen av obudgeterade externa ansökningar om ekonomiskt stöd, och c) vilka formella signaler som skickas till nämnderna då de tycks göra budgetöverskridanden. Slutligen redovisas hur ekonomiska spelregler upprättas och vidmakthålls.

Enighet kring ekonomiärenden

Den första typen av ekonomirelaterade ärenden som behandlas här avser äskanden om tilläggsanslag från nämnderna. Endast tilläggsanslag som avser driftkostnader behandlas eftersom tilläggsanslag avseende investeringar visade sig vara svåranalyserade. Den andra typen av ärenden avser beslut där nivån på egenavgifter (taxor och avgifter) fastställs. Den tredje ärendetypen avser budgetfrågor, det vill säga ärenden där driftbudget, investeringsbudget och dylikt avhandlas.

Med enighet avses i detta avsnitt beslut som fattas utan att en eller flera ledamöter i anslutning till beslutet tydligt redovisar en annan uppfattning. Den genomsnittliga graden av enighet i de tre typerna av ekonomirelaterade ärenden under åren 1997 till 2004 framgår av tabell 3. Där framgår också om enigheten har ökat eller minskat de senaste två åren. En kraftig ökning av enigheten de senaste två åren betecknas med två plustecken, en mindre ökning med ett plus-tecken. Motsvarande princip användes med minustecken för minskad enighet. Sist i tabellen redovisas enigheten i ekonomifrågor sammantaget.

Av tabell 3 framgår att enigheten i besluten om tilläggsanslag har varit särskilt stor i de tre kommunerna Kungälv, Lerum och Lidköping. I dessa kommuner är kommunstyrelserna eniga i över 90 procent av ärendena. Trenden är dessutom att enigheten ökar de senaste två åren. I de tre andra kommunerna är enigheten inte lika stor men i Ale och Mark är trenden att enigheten ökar. Trenden är ökande även i Tanum men den är inte lika stark. Generellt sett tycks det ofta vara enighet i beslut om tilläggsanslag i de sex kommunerna.

Tilläggsanslag 1997-2004	Enighet (%)	Trend
Ale	72%	++
Kungälv	94%	+
Lerum	93%	+
Lidköping	93%	+
Mark	77%	++
Tanum	67%	+
Egenavgiftsärenden 1997-2004	Enighet (%)	Trend
Ale	61%	-
Kungälv	89%	++
Lerum	64%	+
Lidköping	70%	-
Mark	73%	-
Tanum	87%	++
Budgetärenden 1997-2004	Enighet (%)	Trend
Ale	15%	--
Kungälv	16%	+
Lerum	52%	++
Lidköping	0%	0
Mark	81%	++
Tanum	45%	-
Ekonomifrågor sammantaget 1997-2004	Enighet (%)	Trend
Ale	54%	0
Kungälv	62%	++
Lerum	66%	++
Lidköping	56%	0
Mark	79%	+
Tanum	71%	+

Tabell 3. Enighet i ekonomirelaterade ärenden, genomsnitt åren 1997-2004.

I ärenden där beslut fattas om *egenavgifter* förefaller enigheten vara störst i Kungälv och Tanum. Trenden i de båda kommunerna de senaste två åren är dessutom att enigheten har ökat. Lidköping och Mark intar ett mellanläge med enighet i omkring 70 procent av besluten men i båda kommunerna tycks enigheten vara i avtagande. Lägst grad av enighet är det i Ale och Lerum men i Lerum är trenden att enigheten ökar.

Enigheten i *budgetärendena* är generellt sett mindre. Kommunstyrelsen i Mark förefaller vara ett undantag eftersom de är eniga i över 80 procent av besluten och dessutom har en ökande trend. Det är dessvärre komplicerat att avgöra vad denna höga procentsats står för eftersom budgeten hanteras på ett annorlunda sätt i Mark jämfört med övriga kommuner. I Mark fattas i genomsnitt över 25 budgetbeslut årligen medan det i övriga kommuner ligger mellan 2,5 och 5. Förklaringen är att man i Mark fattar två budgetbeslut per nämnd varje år, ett för drift och ett för investeringar. I övriga kommuner ingår oftast alla nämnder i ett och samma budgetbeslut. Eventuell oenighet om resursfördelningen till en nämnd får därför ett mindre genomslag i sammanställningen för Marks kommun.

Sammantaget framkommer att det finns skillnader mellan de sex kommunerna när det gäller graden av enighet i ekonomirelaterade ärenden. Störst enighet förefaller det vara i Marks kommun och i Tanum som är eniga i över 70 procent av ärendena. Dessutom är trenden att enigheten har ökat de senaste två åren. Det är dock viktigt att komma ihåg att Mark hanterar sin budget annorlunda än övriga kommuner, vilket kan påverka jämförbarheten. Därefter följer Lerum och Kungälv som är eniga i drygt 60 procent av besluten och har en kraftigt ökande trend. Lägst grad av enighet är det i Ale och Lidköping som ligger kring dryga 50 procent. I dessa båda kommuner förefaller enigheten inte öka som i övriga fyra kommuner.

För att ytterligare åskådliggöra utvecklingen över tid presenteras i diagram 9 hur enigheten i ekonomirelaterade ärenden har utvecklats mellan åren 1997 och 2004. För att göra figuren lättare att avläsa har perioden delats upp i fyra delar som vardera visar genomsnittet för två år.

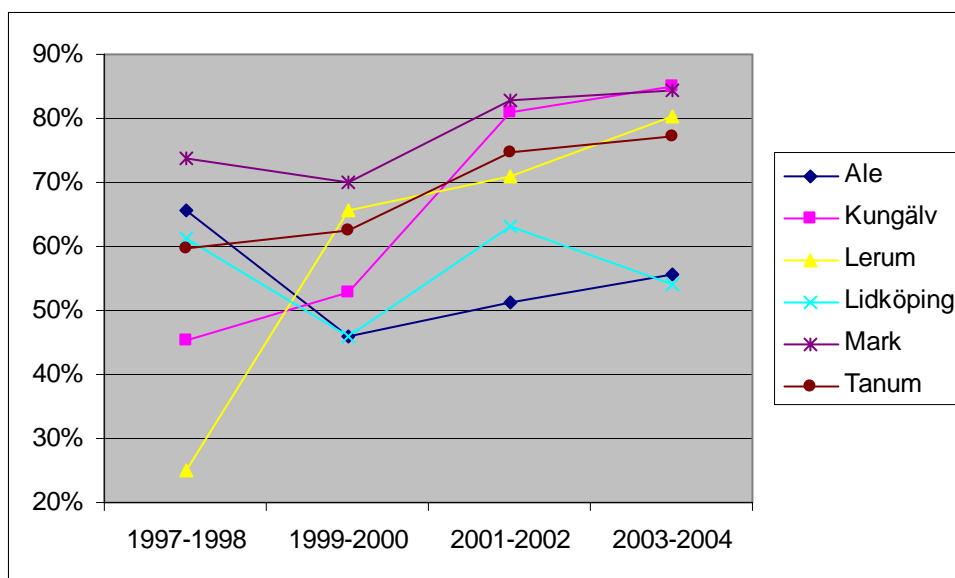


Diagram 9. Enighet i ekonomirelaterade ärenden åren 1997-2004.

Det framgår av diagram 9 att enigheten generellt sett ökar över tid. Vad det beror på är i detta skede av forskningsprojektet inte möjligt att uttala sig om men bör tillmätas intresse i det fortsatta arbetet. En intressant notering är att konfliktnivån i ekonomifrågor inte ökar generellt de två-

årsperioder som innehåller val (1997-1998 och 2001-2002).

Om den senaste tvåårsperioden fokuseras, konstateras att det framträder en skillnad mellan två grupper. Den ena gruppen kännetecknas av hö-

gre enighet och består av Kungälv, Lerum, Mark och Tanum. Den andra gruppen kännetecknas av lägre enighet och består av Ale och Lidköping.

Hantering av ekonomiärenden

I detta delavsnitt ligger fokus på hur de fem styrelserna agerar i ekonomirelaterade ärenden. Först kartläggs hur nämndernas äskanden om tilläggsanslag till sina driftbudgetar hanteras. Därefter behandlas kommunstyrelsernas uppmaningar till nämnder och styrelser att hålla budgeten och externa ansökningar om ekonomiskt stöd.

Av tabell 4 framgår att Ale och Tanum i genomsnitt beviljar lägst antal tilläggsanslag. I Ale beror det delvis på att kommunstyrelsen avslår hälften av ansökningarna medan det i Tanum har att göra med att det inte kommer upp särskilt många sådana ärenden på styrelsens bord. De ärenden som väl kommer upp beviljas till 100 procent. En bidragande orsak till att det är få tilläggsbudgeteringsärenden i Tanum kan vara att kommunen under flera år har haft ett förfarande med ett slags kompletteringsbudgetering.

Tilläggsanslag (drift)	Antal beviljade (genomsnitt 1997-2004)	Trend	Andel beviljade	Trend
Ale	1,1	0	50%	--
Kungälv	1,6	--	81%	--
Lerum	1,5	++	86%	0
Lidköping	1,6	++	87%	0
Mark	1,5	0	92%	--
Tanum	1,1	+	100%	0

Tabell 4. Antal och andel beviljade tilläggsanslag, 1997-2004.

Övriga kommuner ligger mellan 1,5 och 1,6 beviljade tilläggsanslag årligen. Intressant att notera är att Lerum och Lidköping har tydligt ökande trend medan Kungälv har klart minskande. Trenden när det gäller andelen ansökningar om tilläggsanslag som blir beviljade är att det blivit väsentligt färre i Ale, Kungälv och Mark medan det är oförändrat i övriga kommuner. Inte i någon kommun tenderar alltså acceptansen för äskande om tilläggsanslag att öka.

När nämnder och styrelser har ekonomiska problem brukar det uppmärksammas i samband med olika former av ekonomiska rapporter. Emellanåt leder det till att kommunstyrelsen finner det nöd-

vändigt att i beslut anmoda nämnderna att hålla sin budget. Vad en sådan anmodan representerar är inte självklart. I första hand kanske det ska ses som en indikation på att kommunen har ekonomiska problem. Det kan också ses som att kommunstyrelsen bedömer att de måste påminna nämnder och styrelser om deras ansvar för ekonomin och att lagd budget gäller. Det skulle även kunna ses som ett uttryck för att kommunstyrelsen har en tämligen formell relation till nämnder och styrelser, annars skulle de förmodligen lämna informationen vid informella kontakter. Den bedömning som görs här är att en anmodan kan uppfattas på samtliga dessa sätt.

Anmodan om att hålla budgeten 1997-2004	Uppmaningar (genomsnitt 1997-2004)	Trend
Ale	3,9	++
Kungälv	0,5	+
Lerum	1,0	++
Lidköping	0,3	+
Mark	1,4	-
Tanum	2,1	++

Tabell 5. Genomsnittligt antal anmodningar om att hålla budgeten åren 1997 till 2004.

Av tabell 5 framgår att Ale kommun intar en särställning avseende antalet uppmaningar till nämnder och styrelser om att hålla budgeten. I genomsnitt skickar kommunstyrelsen sådana signaler nära fyra gånger per år och trenden är tydlig att antalet ökar. Därefter följer Tanums kommun vars kommunstyrelse i genomsnitt fattar formellt beslut om sådana uppmaningar drygt två gånger per år. Även i Tanum är trenden tydligt ökande. Kommunstyrelserna i Lidköping och i Kungälv är de som i lägst utsträckning skickar sådana formella uppmaningar. I båda kommunerna är trenden dock att antalet har ökat de senaste två åren. I Kungälv förefaller kommunstyrelsen vara noga med att inte anmoda styrelser och nämnder. När de noterar att nämnderna har ekonomiska problem skriver de istället i protokollet att kommunstyrelsens ordförande eller

presidium får i uppdrag att inleda en dialog med berörda nämnder och styrelser. Lerum och Marks kommuner intar mellanpositioner. I Lerum kommer formella uppmaningar om budgetdisciplin i genomsnitt en gång per år men trenden är att det ökar. I Mark sker uppmaningar något oftare men där är trenden istället vikande.

Ett annat förhållande som indikerar hur kommunstyrelserna jobbar med ekonomiärenden är deras vilja att hantera externa ansökningar om finansiellt stöd och hur benägna de är att bevilja sådana. Hur många ansökningar som hanteras är en indikation på styrelsens vilja att äga kontrollen över oplanerade utgifter och hur många som beviljas är en indikation på deras benägenhet att avsätta resurser. Dessa uppgifter redovisas i tabell 6.

Externa ansökningar om bidrag	Antal (genomsnitt)	Trend	Beviljade (genomsnitt)	Trend
Ale	3,9	-	71%	-
Kungälv	4,0	-	84%	-
Lerum	1,1	--	91%	-
Lidköping	6,1	-	76%	--
Mark	3,3	--	88%	--
Tanum	22,0	--	86%	--

Tabell 6. Genomsnittligt antal behandlade och beviljade externa ansökningar om bidrag, åren 1997 till 2004.

Av tabellen framgår att det finns en tydlig gemensam trend. Det är att både antalet externa ansökningar som behandlas och antalet beviljade ansökningar minskar. Därutöver är det två kommuner som skiljer ut sig i tabellen. Den ena är Lerums kommun som i genomsnitt endast hanterar drygt en ansökan per år. Av de ärenden som ändå hanteras av styrelsen beviljas 90 procent ekonomiskt bidrag. Motpolen är Tanums kommun som i genomsnitt behandlar 22 ansökningar om året. Andelen beviljade ansökningar uppgår till 86 procent. Värt att notera från tabellen är även att kommunstyrelserna i Ale och Lidköping beviljar färre än 80 procent av ansökningarna och därigenom är de två styrelser som är mest återhållsamma med att acceptera ansökningar.

Ekonomiska spelregler och deras efterlevnad

En ambition som inledningsvis fanns när styrelseprotokollen analyserades var att ta reda på hur

respektive kommuns ekonomiska spelregler var konstruerade när det gäller resultatöverföring och om de efterlevdes. Ambitionsnivån nödgades dessvärre sänkas eftersom det långt ifrån alltid gick att utläsa hur reglerna var utformade och inte heller om reglerna följdes. I det här avsnittet beskrivs vad som ändå gick att utläsa ur protokollet avseende konstruktion och efterlevnad av ekonomiska spelregler för resultatöverföring. Dessutom behandlas andra ekonomirelaterade frågor.

I Ale medförde ekonomiska problem år 1997 att nämndernas ekonomiska överskott från år 1996 inte fick föras över till år 1997. Beslutet fattades i samband med en tertialrapport som indikerade ett betydande underskott år 1997. År 1999 beslutade styrelsen att nämndernas sammanlagda underskott på nära fyra miljoner kronor skulle föras över till nästföljande år. Styrelsen var emellertid inte enig, vilket fick styrelsen att fatta beslut om att de ekonomiska spelreglerna skulle ses över. Två nämnder befriades från kravet att återta

underskottet inom ett år utan fick istället tre år på sig. Året efter, det vill säga år 2000, uppkom ekonomiska problem i Barn- och ungdomsnämnden och Vård- och omsorgsnämnden. Barn- och ungdomsnämnden belastades av att de hade fått bära med sig en del av underskottet från föregående år. Senare under året fattade kommunstyrelsen beslut om att utöka Vård och omsorgsnämndens ram medan övriga nämnders ramar snävades in något. Mot slutet av år 2000 togs beslut om större ramar för år 2001. Våren 2001 fattade styrelsen beslut om att nämndernas över- och underskott från år 2000 skulle föras över ograverade men styrelsen var inte enig. Under år 2002 beslutade kommunstyrelsen att de tre stora nämnderna skulle slippa att återta sina underskott på sammanlagt nära 20 miljoner kronor. Skälet som anfördes var att nämnderna måste ges realistiska förutsättningar att klara budgeten. Senare under året beviljades dessutom tilläggsanslag men trots detta prognostiserades betydande underskott för år 2002. Genom ett kommunstyrelsebeslut under år 2003 ströks ånyo samtliga underskott och tilläggsbudgetering genomfördes. Ändå kvarstod nämndernas ekonomiska bekymmer, särskilt vård- och omsorgsnämndens. Kommunstyrelsens arbetsutskott fick i uppdrag att skyndsamt tala med nämnderna om underskottet. Under år 2004 genomfördes en justering av nämndernas ramar. Dessutom noterade kommunstyrelsen att det saknades klara regler för överföring av resultat.

I *Kungälv* diskuterade kommunstyrelsen under 1997 hur den löpande budgetuppföljningen skulle läggas om för att styrelsen skulle få information om ekonomiska problem i nämnderna snabbare. Den huvudsakliga anledningen föreföll vara budgetproblem i socialnämnden. En organisationsöversyn av socialförvaltningen initierades och nämndens presidium kallades till kommunstyrelsen för diskussion. De ekonomiska resultaten hos nämnderna (företrädesvis överskott) tilläggsbudgeterades i 1997 års budget. Styrelsen initierade en översyn av de kommungemensamma ekonomiska spelreglerna. Under år 1998 fattades beslut om att underskott på nära fyra miljoner kronor från år 1997 skulle föras med till innevarande år. Det gick dock inte att utläsa i protokollen om detsamma gällde överskotten. Socialnämndens budget skars ner med 1,6 miljoner. Under år 1999 skrevs fritidsnämndens balanserade underskott av samtidigt som gymnasienämnden fick ett tilläggsanslag. Nya ekono-

miska spelregler antogs och det fastställdes att ekonomiska underskott skulle återtas året efter. Reglerna aktualiserades inte år 2000 eftersom inga nämnder tycktes ha gått med underskott. Däremot var det fyra nämnder som fick ekonomiska problem året efter. Två av nämnderna fick underskotten strukna och två fick två år på sig att hantera dem. Ett parti inom styrelsen uttryckte att de upplevde de ekonomiska spelreglerna som oklara. År 2002 skedde en resultatöverföring som var svår att analysera men som föreföll vara i enlighet med spelreglerna. Under år 2003 fattade kommunstyrelsen inledningsvis beslut om att föra över nämndernas underskott som sammanlagt uppgick till nära 12 miljoner kronor. Efter dialog med nämnderna fattades senare ett enhälligt beslut om att dessa underskott skulle skrivas av för barn- och ungdomsnämnden, gymnasienämnden, socialnämnden och kommunstyrelsen (delvis). År 2004 röstades ett förslag om att införa anställningsstopp ner. Dialog inleddes med de nämnder som prognostiserade underskott.

I *Lerum* gjordes i samband med diskussionen om resultatöverföring en distinktion mellan normalavvikelse och extraordinär avvikelse. Det framgick inte av protokollen vilken skillnaden var mellan dem. År 1997 noterades normalavvikelse om ca 18 miljoner och extraordinär avvikelse om 8 miljoner som ombudgeterades. Under året anmälde socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden att de skulle komma att överskrida budgeten. Utbildningsnämnden anmälde att uppställda mål inte skulle nås. År 1998 genomfördes resultatreglering med 12,3 miljoner (normalavvikelse) och -2,1 miljoner (extraordinärt). Vård- och omsorgsnämnden anmälde återigen budgetöverskridande medan tekniska nämnden angav att de inte skulle klara att uppfylla ett av sina inriktningsmål. Det följande året, det vill säga år 1999, var det minst problematiska på länge. Det började med att nämnderna fick med sig överskott från året innan. Sedan visade det sig i prognoserna att ekonomin var under kontroll och det första överskottet i ekonomin sedan år 1994 kunde redovisas. Detta trots att extra nerskrivningar gjordes av kommunens tillgångar. Det enda negativa som rapporterades var att vård och omsorgsnämnden anmälde att de inte kunde nå sina mål inom budget. Under år 2000 tilläggsbudgeterades normalavvikelser som vanligt medan kommunfullmäktige fick ta ställning till de extraordinära avvikelserna. Kommunen tvinga-

des ge Lerums Förvaltnings AB ett ekonomiskt stöd på 25 miljoner kronor och vård- och omsorgsnämnden anmälde att de förmodligen skulle överskrida budgeten. År 2001 beslutade kommunstyrelsen att vård och omsorgsnämnden månatligen skulle rapportera till styrelsen. Nya regler för resultatreglering antogs. Sena ansökningar om tilläggsbudget hänfördes till diskussionen om resultatreglering. Året efter förtydligades reglerna för budgetavvikelse och en konsult började analysera de återkommande problemen inom vård- och omsorgsnämnden. Styrelsen fattade beslut om att barn- och ungdomsnämnden inte behövde återta det underskott de hade dragit på sig inom två år utan de fick längre tid på sig. Styrelsen accepterade nämndens åtgärdsplan för att nå budgetbalans men det föreföll som om styrelsen i praktiken accepterade nämndens underskott. Senare fattades beslut om att barn- och ungdomsnämnden fick räkna av 13,5 miljoner i resultatöverföringen för år 2002. Under 2003 ströks vård- och omsorgsnämndens underskott på 4,4 miljoner kronor. Kommunens goda ekonomi gjorde dessutom en extra pensionsavsättning på 10 miljoner kronor möjlig. Även år 2004 gjordes en extra avsättning men den gången på nära 25 miljoner. Barn- och ungdomsnämndens underskott verksamhetsåret 2003 uppmärksammades och nämnden gavs två år på sig att återta underskottet. Under året konstaterade kommunstyrelsen att reglerna för resultatöverföring inte hade följts och att de borde ses över. Ett nytt förslag presenterades senare under året.

I Lidköping var det vid sidan av de ekonomiska reglernas hantering intressant att följa utvecklingen kring kommunens aktieinnehav i Gullspångs kraft AB. En övergripande kommentar är att det var svårt att följa hanteringen av över- och underskott i Lidköping eftersom hanteringen som regel inte preciserades i protokollen. Åtminstone i slutet av perioden föreföll principen vara att varje nämnd äskade om hur stor del av deras över- eller underskott som skulle följa med till nästa år. I juni år 1997 deltog kommunen i en nyemission i Gullspångs kraft som innebar att kommunen satsade 200 Mkr. I december samma år sålde kommunen sitt aktieinnehav för nära 1,7 miljarder kronor. Lite i skymundan av denna affär fick kommunstyrelsen i uppgift att följa de nämnder som hade ekonomiska problem. År 1998 beslutade kommunstyrelsen att överskridanden som var hänförliga till oplanerat höga LSS-kostnader inte skulle ingå i resultatöverfö-

ringen. År 1999 fattade styrelsen beslut om att vård- och omsorgsnämnden skulle återkomma med en förklaring till sitt underskott och att socialnämnden skulle redovisa kostnader för vård och behandlingar. Kommunledningskontoret fick i uppdrag att analysera vård- och omsorgsnämndens underskott. Analysen presenterades i mars år 2000 och föreföll resultera i att nämndens ackumulerade underskott skrevs av. I övrigt tycktes det vara god kontroll på ekonomin hos nämnderna. Både år 2001 och 2002 var det precis som tidigare svårt att via protokollen avgöra hur resultatöverföringspolitiken bedrevs. Det stod dock helt klart att ekonomin var i obalans år 2002. Nämndernas underskott på 13,5 Mkr drunknade emellertid i -150 Mkr i finansnetto, vilket var hänförligt till vikande börskurser. Av protokollen från år 2003 framgick att flera nämnder hade ekonomiska problem och att de arbetade med åtgärdsplaner. Socialnämndens ackumulerade underskott på 1,6 Mkr skrevs dock av. År 2004 fick kommunledningskontoret i uppdrag att se över reglerna för resultatöverföring.

I Marks kommun fattade kommunstyrelsen år 1997 beslut om att socialnämnden inte behövde spara in de underskott som hade uppstått de två senaste åren. Tidigare under året hade styrelsen avvaktat med beslutet och hänskjutit det till tertiäluppföljningen. Byggnadsnämnden fick återlämna en del av sitt ackumulerade överskott. Socialnämnden och barn- och ungdomsnämnden fick ramökningar under året. Året efter, det vill säga år 1998, slapp barn- och utbildningsnämnden ta igen ett underskott (-3,8 Mkr) medan kommunstyrelsen blev av med en del av sitt överskott (1,2 Mkr). Av ett beslutsärende som hade karaktär av att vara ett slags kompletteringsbudget framgick att socialnämnden hade krav på sig att spara innan de kunde beviljas ytterligare resurser. Under år 1999 föreföll det inte ha varit några justeringar av över- och underskott innan de fördes över till nästföljande år. En begäran i maj om tilläggsbudget hänsköts framåt i tiden. År 2000 fattade styrelsen beslut om att lyfta av 7,7 Mkr av socialnämndens underskott och att anlita en konsult för en genomgång av nämndens organisation och ekonomi. Socialnämnden hade dock fortsatta problem med att klara budgeten, vilket föranledde särskilda diskussioner i kommunstyrelsen och till och med ett extrasammanträde. I september fattades baserat på konsultrapporten beslut om att social-

nämnden skulle spara både på kort och på lång sikt men redan i oktober såg sig styrelsen nödgad att bevilja ett tilläggsanslag på 10 Mkr. Det åtföljdes av en skarp formulering om att det fick vara sista gången. Senare antogs en besparingsplan för socialnämnden under politisk oenighet. I mars 2001 anmälde socialnämnden återigen att den hade ekonomiska problem. I resultatöverföringen fick samtliga nämnder med några mindre justeringar föra över sina resultat. I juni kom ansökningar om tilläggsanslag vars avgörande styrelsen hänsköt till andra tertialbokslutet. Sammantaget förbrukade nämnderna under året 24 Mkr mer än budgeterat. Särskilt utmärkte sig barn- och utbildningsnämnden, varför skolchefen kallades till styrelsen för att förklara vad det berodde på. I februari år 2002 anhöll barn- och utbildningsnämnden om ökad ram men kommunstyrelsen avvaktade återigen med avgörande i frågan till efter tertialbokslutet. En månad senare fattade dock kommunstyrelsen beslut om att lyfta av 5,6 Mkr av nämndens underskott. Senare under året var det fler nämnder som prognostiserade underskott men styrelsen avtog deras ansökningar om tilläggsanslag. Avseende år 2003 framträdde inga speciella händelser av ekonomisk karaktär i protokollen. År 2004 fattade styrelsen beslut om tydligare regler för överföring av över- och underskott. Beslut fattades även om att de nämnder som under året hade fått tilläggsanslag inte skulle få föra med sig överskott till nästkommande år. I väntan på information om kommunens ekonomiska situation år 2004 beslutade kommunstyrelsen att nämnderna inte fick disponera sina ackumulerade överskott.

I *Tanums* kommun var det likt Lidköpings kommun lite svårare att analysera resultatöverföringspolitiken eftersom den inte riktigt framgick av protokollen. I Tanum hade man dessutom ett förfarande med kompletteringsbudget som sannolikt delvis ersatte behovet av äskande om tilläggsanslag. I protokoll från 1997 angavs att nämndernas över- och underskott överfördes till nästa år. Detsamma tycktes gälla för åren 1998, 1999 och 2000. Av ett protokoll från år 1999 framgick att ett oppositionsparti, till skillnad från majoriteten, ville stryka socialnämndens underskott på 5 Mkr. År 2000 tvingades kommunen till ett stort ägartillskott (ca 29 Mkr) till Tanums bostäder AB. År 2001 var styrelsen oenig om resultatöverföringen. Två partier ville att barn- och utbildningsnämndens underskott på 3,5 Mkr skulle strykas men de föreföll inte ha fått gehör

från övriga partier. År 2002 tycktes över- och underskott överföras som vanligt men tekniska nämnden fick 420 tkr i kompensation för sitt merarbete med översiktplanen. Under år 2003 fattade kommunstyrelsen beslut om att nämnderna måste vara restriktiva med användandet av ackumulerade överskottsmedel. I kompletteringsbudgeten föreföll alla äskanden om tilläggsbudgetering avslås. År 2004 redovisades för styrelsen hur kulturnämnden avsåg att gå till väga för att spara inom administrationen. Senare på våren fattade kommunstyrelsen beslut om en nystart, vars innebörd var att de ackumulerade underskotten i två stora nämnder skrevs av. Precis som året innan uppmanade styrelsen till stor restriktivitet när det gällde användandet av ackumulerade överskott. Dessutom uppmanades nämnderna vara återhållsamma med inköp, anställningar och vikarier. I kompletteringsbudgeten gjorde sig de vikande intäkterna påminna och nämndernas budgetramar justerades nedåt med sammanlagt -3,2 Mkr.

Summering

Det finns flera observationer kring de studerade sex kommunerna som förefaller vara återkommande. Till dessa generella utmärkande drag hör att kommunstyrelsernas enighet i ekonomirelaterade ärenden tycks öka. Styrelserna förefaller också genomgående ha problem med att efterleva sina ekonomiska regler, inte minst när det gäller resultatöverföring och nämndernas ansvar för genererade underskott. Uppenbarligen är det svårt att finna regler som fungerar i den mångfald av situationer som kan uppkomma. Ett återkommande förlopp är att styrelsen bryter mot sina egna regler och att det därefter ställs krav på att reglerna ses över. En annan allmän trend är att allt fler äskanden om tilläggsbudgetering accepteras men samtidigt finns en trend att allt större andel av äskandena avslås. Följaktligen måste antalet äskanden om tilläggsanslag som hamnar på kommunstyrelsens bord ha ökat. En annan allmän trend är att antalet formella uppmaningar från kommunstyrelsen till nämnderna att hålla sina budgetar har ökat. Däremot har antalet beviljade externa ansökningar om ekonomiskt bidrag en minskade trend. Det är allt lägre andel av ansökningarna som beviljas.

Den generella bilden av vad som utmärker de sex kommunernas ekonomirelaterade agerande

kan kompletteras med specifika beskrivningar av varje enskild kommuns utmärkande egenskaper. Agerandet i ekonomirelaterade ärenden i kommunstyrelsen i *Ale* utmärks för det första av jämförelsevis stor oenighet. Därutöver noteras att styrelsen ganska framgångsrikt värnar principen att inte bevilja tilläggsanslag mer än i absoluta undantagsfall och att man är återhållsam med att bevilja obudgeterade externa bidrag. Vidare riktar styrelsen relativt ofta uppmaningar till nämnderna att hålla sina budgetar.

I *Kungälv* utmärks kommunstyrelsens agerande av en relativt hög grad av samstämmighet. I synnerhet tycks den politiska enigheten i ekonomifrågor ha ökat under den studerade periodens senare del. Styrelsen förefaller försöka ha en mjuk relation till nämnderna. Relativt sett accepteras ganska många ansökningar om tilläggsanslag även om det är flera kommuner som beviljar en högre andel av ansökningarna. Styrelsen skickar sällan formella uppmaningar till nämnderna att hålla sina budgetar utan väljer istället att ha dialog med dem.

Kommunstyrelsens agerande i ekonomirelaterade frågor i *Lerum* utmärks av ganska stor enighet som förefaller vara i ökande. Andra ökande trender i Lerum är att allt fler tilläggsanslag beviljas och att styrelsen allt oftare skickar formella direktiv om att nämnderna måste hålla sina budgetar. Däremot är det få ansökningar om externt stöd som accepteras (men av de få ansökningar som kommer upp på styrelsens bord accepteras nästan alla). I Lerum tycks det finnas en tradition av att nämnderna anmäler till styrelsen när ekonomi eller verksamhetsmål inte klaras och det sker relativt ofta. Resultatöverföringspolitiken är svår att analysera i Lerum men det förefaller som om principen att nämnderna ska återta sin underskott värnades starkt i början av den studerade perioden men att avsteg har gjorts vid ett par tillfällen under den senare delen av perioden.

I *Lidköping* är kommunstyrelsen i förhållande till de flesta övriga kommuner mindre överens i ekonomifrågor. Kommunstyrelsens arbete utmärks också av att de beviljar relativt sett ganska många tilläggsanslag och ansökningar om externt stöd men i protokollen påminner de synnerligen sällan nämnderna om att de måste hålla budgeten. Liksom i Lerum är det svårt att analysera resultatöverföringspolitiken i Lidköping

men det framgår att styrelsen i slutet av perioden skrivit av ackumulerade underskott för vissa nämnder.

Kommunstyrelsen i *Marks* kommun förefaller vara den styrelse som allra tydligast och under längst period utmärks av enighet i ekonomifrågor men det finns en reservation mot den slutledningen eftersom Mark hanterar budgeten på ett speciellt sätt i sina protokoll. I övrigt utmärker sig styrelsearbetet i Mark inte särskilt mycket. Styrelsen beviljar en högre andel av ansökningarna om tilläggsanslag än genomsnittet men man förefaller också undvika att bevilja tilläggsanslag genom att vänta till bokslut eller tertialbokslut.

I *Tanum* är enigheten inom kommunstyrelsen också förhållandevis stor även om enigheten inte har ökat lika mycket de senaste två åren som i vissa andra kommuner. Kommunstyrelsearbetet utmärks särskilt av att synnerligen många externa ansökningar om ekonomiskt stöd behandlas. Få tilläggsbudgeteringsärenden behandlas av styrelsen men de som kommer upp förefaller accepteras undantagslöst. Ganska ofta uppmanas nämnderna att respektera budgetramarna och det har blivit ännu oftare på senare tid. Förfarandet med kompletteringsbudgetering vid halvårsskiftet medför att det blir mindre aktuellt med ansökningar från nämnderna om tilläggsanslag.

5. VAD UTMÄRKER DE POLITISKA ARBETSSÄTTEN I FRAMGÅNGSRIKA KOMMUNER ?

Syftet med den här rapporten är att redovisa de politiska arbetssätten i sex framgångsrika kommuner och att jämföra dem sinsemellan. Fokus är placerat på hur arbetet fungerar i praktiken. Centrala begrepp i analysen är samarbetsdemokrati och majoritetsdemokrati och ett särskilt intresse finns för arbetssätten i ekonomifrågor. I rapportens olika delar har de sex kommunstyrelserna granskats tämligen noggrant och skillnaderna dem emellan i olika avseenden har påtalats nyans- och detaljrikt. Här i avslutningen där alla dessa delar ska vägas samman är det nödvändigt att redovisa något mer grovhuggna bilder av de sex kommunstyrelserna.

Det råder ingen tvekan om att kommunstyrelsen i Ale i jämförelse med de övriga är den styrelse som i störst utsträckning har utvecklat majoritetsdemokratiska arbetsformer. Det bekräftas av både observationerna och protokollstudierna. Arbetssättet formas av politiseringen och att det för den politiska majoriteten emellanåt är svårförutsägbart hur oppositionen ska agera. Vidare utmärks styrelsearbetet i mindre utsträckning av ekonomifokusering än i flera av de andra kommunerna. Ett tecken på ekonomiskt ansvarstagande är att dock att tilläggsanslag till drift inte gärna beviljas och att nämnderna relativt ofta påminns om sitt ansvar för ekonomin. Även i ekonomifrågorna är enigheten relativt liten men trenden är att den ökar. Det gäller för övrigt även enigheten i styrelsen generellt sett.

I Kungälv utmärks kommunstyrelsens arbetssätt av en ambition att diskutera sig fram till enighet i beslut. Vidare framskyntar ett slags generell oro för ekonomin som kan betraktas som en benägenhet att betrakta kommunens ekonomi som någonting viktigt. Kommunen uppvisar en svårtolkad ökning av konfliktmarkeringar mot slutet av den studerade perioden. Ökningen handlar om mer frekvent gjorda protokollsanteckningar och inte om ökning av reservationer eller voteringar. Den sammantagna bedömningen är att det i styrelsearbetet i Kungälv har utvecklats en samarbetsdemokratisk praxis som inte minst visar sig i ekonomifrågor. Men det hindrar inte att styrelsen har valt att ha ett mjukt förhållningssätt (i dialog) till de nämnder som har ekonomiska problem.

Sättet att arbeta i Lerums kommunstyrelse utmärks av ett högt tempo och få redovisade oenigheter. Strävan efter konsensus framgick särskilt tydligt vid granskningen av styrelseprotokollen. Denna praxis av samarbetsdemokrati sammanföll med en jämförelsevis dominerande ordförande och korta sammanträden, vilket måhända är paradoxalt. Enigheten i ekonomiärenden var stor och hade ökat de senaste åren. Styrelsen tycktes i jämförelse med övriga ha ett mer än genomsnittligt intresse för kommunens ekonomiska utveckling. Under den senare delen av den period som var föremål för granskning hade emellertid principen att nämnderna skulle återta underskott tillämpats i något mindre utsträckning.

Kommunstyrelsen i Lidköping kan knappast sägas ha en lika stark tradition av samarbetsdemokrati som flera av de andra kommunstyrelserna men på senare tid tycks ändå oenigheterna ha blivit färre. Det gällde inte i ekonomifrågorna där oenigheten istället tycks ha ökat något. Ledamöternas intresse för kommunens ekonomi tycktes vara något lägre än i andra kommunstyrelser och mindre än för andra frågor. Samtidigt är det intressant att ledamöterna i "världens rikaste kommun" (Brorström 2002) betalar sitt kaffe själva på styrelsemötena. Det engagemang och den delaktighet i diskussioner som styrelsen utmärktes av visade sig i andra frågor än ekonomiska. En tänkbar förklaring är givetvis kommunens synnerligen starka finansiella ställning. Avslutningsvis kan noteras att styrelsen inte sällan låter nämnderna slippa att återta sina ackumulerade ekonomiska underskott.

I kommunstyrelsen i Marks kommun är arbetssättet mer formellt än i de andra studerade kommunerna; emellanåt med hårda ordväxlingar. Styrelsen uppvisar med avseende på samarbets- och majoritetsdemokrati en böljande utveckling där den senare delen av perioden gått i samarbetsdemokratisk riktning. I sammanhanget kan förtydligas att det aldrig har varit så många konfliktmarkeringar att styrelsen i något läge kan anses ha haft en majoritetsdemokratisk praxis. I ekonomifrågor verkar enigheten ha varit särskilt hög men med en reservation för att skillnaden gentemot övriga kommuner beror på ett annorlunda sätt att behandla budgeten. I jämförelse med de andra kommunerna förefaller styrelsen i Mark bevilja tilläggsanslag till driften oftare.

I Tanum präglades kommunstyrelsens möten av en god stämning. Av såväl observationerna som protokollstudierna framgick att samarbetsdemokrati var norm i styrelsen men också att konsensuskapandet inte fick ta hur lång tid som helst. Ledamöterna visade stor kunskap kring kommunens förutsättningar och verksamhet och ett stort engagemang fanns. Kommunens ekonomi diskuterades men för att beslut om besparingar skulle fattas krävdes att det var ställt utom alla tvivel att det verkligen var nödvändigt. I beslutsfattandet kring ekonomifrågor var enigheten stor. Det var sällsynt att kommunstyrelsen beviljade tilläggsanslag men det kan delvis förklaras med att kommunen tillämpar ett slags kompletteringsbudgetering.

De redovisade bilderna av arbetssätten i de sex kommunernas ledande politiska församlingar visar att den svenska (oskarianska) traditionen av samarbetsdemokrati fortfarande tycks vara stark. För allt tydligt kunna fastslå en sådan tes krävs emellertid bredare undersökningar som ger statistiska möjligheter till sådana generaliseringar. Vad som är intressantare noteringar från föreliggande studie är att det finns en spännvidd mellan kommuner i vilken utsträckning de kännetecknas av konsensus och i vilken utsträckning inslagen av oenigheter är vanliga. Det ställer dels frågan om vad som orsakat skillnaderna, dels vilken betydelse det har för kommunernas utveckling. Till dessa frågor återkommer vi i den rapport som avslutar forskningsprojektet kring framgångsrika kommuner.

REFERENSER

- Axelrod, Robert, 1987. *Från konflikt till samverkan*, Stockholm: SNS Förlag.
- Brorström, Björn, 2002. "The World's Richest Municipality: The Importance of Institutions for Municipal Development". *Journal of Economic Issues*, 36(1): 55–78.
- Brorström, Björn och Marianne Leffler, 2003. *Spontan modernisering? - En studie av utveckling och tillstånd i Tanums kommun*. Göteborg, Kommunforskning i Västsverige: KFi U-rapport 67.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2001. *Institutioner och individer. Om utvecklingen i framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002a. *De fattiga och de rika*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002b. *Framgångsrik vändning*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 44.
- Brunsson, Nils, 1989. *The Organization of hypocrisy: talk, decisions, and actions in organizations*. Chichester: Wiley, cop.
- Bäck, Henry, 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber ekonomi.
- Karlsson, David, 2003. *En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Lantto, Johan, 2004. "Majoritets- och samförståndsdemokrati i ljuset av 1980- och 90-talens kommunpolitiska förvaltningsreformer." Paper presenterat på den XII nordiska kommunalforskarkonferensen i Oslo 26–28 november.
- Lewin, Leif, 2002. *"Bråka inte!" Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lijphart, Arend, 1999. *Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- North, Douglass C., 1990/1993. *Institutionerna, tillväxten och välståndet*, Stockholm: SNS Förlag.
- Ostrom, Ellinor, 1990. *The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert, 1993/1996. *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag.
- Røiseland, Asbjørn, 2003. "Parti-vitalisering eller politikserstyrning? Mål og effekter ved kommunal parlamentarisme." *Kommunal ekonomi och politik*, 7(4):7–25.
- Siverbo, Sven, 2004a. *Organisationskultur för framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Siverbo, Sven, 2004b. *Varaktiga effekter? Om ekonomisk utveckling i Kommundelegationens spår*. Göteborg: KFi-rapport nr 73.
- Wörlund, Ingemar, 1999. "Lokala partier i Sverige." *Kommunal ekonomi och politik*, 3(3):51–62.