

# Konsociationalistisk förvaltning för fred

Belfastavtalets effekter

# Abstract

Genom en litteraturbaserad teorikonsumerande metod undersöks konsekvenserna av att konsociationalismen tillämpats för att nå konfliktlösning i Nordirland som om mycket realiserats genom förvaltningsstrukturen. Både konsociationalismen och förvaltningen visar sig besitta inneboende problem. Då konsociationalismen inte uppfylls till fullo kan detta komma att påverka det fortsatta samarbetet och därmed fredssituationen negativt. Förvaltningen å andra sidan kan i dagsläget inte uppnå grundläggande demokratiska principer såsom folklig medverkan. Tillräcklig uppmärksamhet har inte riktats mot vikten av en väl fungerande förvaltning, trots att denna besitter förmågan att påverka både attityder och den grundläggande motsättningen i ett konflikthärjat samhälle. Komponenter som är avgörande för konfliktlösning och hållbar fred.

*Nyckelord:* Nordirland, förvaltning, konsociationalism, fred, legitimitet

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Teori.....	2
1.3	Metod och material.....	3
1.4	Avgränsning.....	4
1.5	Disposition.....	5
<b>2</b>	<b>Bakgrund</b> .....	<b>6</b>
2.1	Historik.....	6
2.1.1	Klassificering.....	7
<b>3</b>	<b>Konsociationalism</b> .....	<b>9</b>
3.1	Tillämpning inom den nordirländska kontexten.....	9
<b>4</b>	<b>Belfastavtalets förvaltning</b> .....	<b>12</b>
4.1	God förvaltning.....	12
4.2	Tidigare nordirländsk förvaltning.....	14
4.3	Förvaltning efter Belfastavtalet.....	16
4.3.1	Förändring för ökad legitimitet.....	17
<b>5</b>	<b>Avtalets konsociationalism och förutsättningen för fred</b> .....	<b>20</b>
5.1	Våld.....	20
5.2	Motsättning.....	21
5.2.1	Gruppering och inkluderanden.....	21
5.2.2	Förvaltning.....	24
5.3	Attityder.....	27
<b>6</b>	<b>Slutsats</b> .....	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Källförteckning</b> .....	<b>31</b>
<b>8</b>	<b>Bilaga 1</b> .....	<b>35</b>

# Förkortningar

CSMB	Civil Service Management Board
DETINI	Department of Enterprise, Trade and Investment
DFPNI	Department of Finance and Personnel
DUP	Democratic Unionist Party
IRA	Irish Republican Army
NICS	Northern Ireland Civil Service
NIO	Northern Ireland Office
NISRA	Northern Ireland Statistics and Research Agency
NPM	New Public Management
PCC	Policy Coordinating Committee
Quangos	Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations
RPANI	Review of Public Administration Implementation
SDLP	Social Democratic and Labour Party
UUP	Ulster Unionist Party

# 1 Inledning

Det finns oändligt många långdragna konflikter i världen där det råder en motsättning mellan aktörer över immateriella eller materiella resurser och vars lösning varit svår att finna. Parternas attityder, och därigenom handlingar, späds på av historiska oförrätter och försvårar därigenom förmågan till eftergifter och att förhandlingar därmed skulle kunna bli lyckosamma. Beroende av vilket tidsperspektiv som tillämpas, kan man dock påstå att alla konflikter kan nå en lösning.

Förutsättningarna för att uppnå en hållbar lösning, på en sådan sedan länge pågående konflikt, verkar föreligga i Nordirland. Situationen har kraftigt förändrats och det verkar som en lösning nåtts då man där har lyckas få till ett avtal som ska tinga för fred. Avtalet innebar dock inte ett definitivt slut på konflikten, det våldsamma beteendet hade förmildrats i och med en föregående ingången vapenvila, men motsättningen och anseendet parterna emellan kvarstod. Den centrala i Nordirlandkonflikten är alltså inte att åstadkomma en negativ fred, med avsaknad av våld, utan att även upprätta en positiv fred där också strukturella förutsättningar för fred existerar.

Avtalet har till syfte att kringgå dödläget med att söka lösa den grundläggande motsättningen då parterna, trots sina fortsatt skilda intressen, istället förbinder sig att samarbeta. Således är frågan om politisk styrning och förvaltning högst relevant som en del av ett fredligt samarbete i en konflikt situation. Processen att omvandla konflikter innefattar förutom att förhandla fram avtal också att implementera dem och sedermera se till dess konsekvenser. (Wolff 2003 s 208) Samhällsstrukturer kan vara en avgörande förutsättning för att skapa goda relationer och samarbete mellan motsättande parterna. Till och med minimala förändringar kan få konsekvenser som fundamentalt förändrar omständigheterna för de olika intressena och förmågan att framgångsrikt uppfylla dem. Detta är i synnerhet gällande när denna struktur tidigare haft negativ inverkan på motsättningen. Därför är förvaltningsbestämmelser gällande bland annat möjlighet till inflytande, opartiskhet och beslutskapacitet fundamentala för att ett fredligt samarbete.

Avtalet och situationen som det resulterat i är till synes hållbart. Dock föreligger det inom det nordirländska sammanhanget svåra och konkreta hinder för att detta samarbete ska lyckas. Konflikten existerar inte i ett vakuum, utan det finns även andra aktörer och dess intressen som inverkar på händelseförlopp och som borde tas med i beräkningen. Inom det erkänt heterogena samhället figurerar dessutom historiska faktorer som inte bara påverkar beteende, utan desto viktigare attityder. Förvaltning är inte heller den ett värdeneutralt verktyg, utan kan fundamentalt påverka förutsättningarna för att uppnå beständig fred.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Konfliktlösning och samverkan är en konstant utvecklande process som påverkas av samtliga aspekter av nationella och även internationella relationer. Influenser hämtas från ideologiska och moraliska aspekter så väl som nya och gamla teoriskolor. Fokus för denna sakliga vetenskaplig granskning kommer att åläggas områden av den teoretiska konsociationalisms empiriska hållbarhet kopplat till konsekvenser av förvaltningens uppbyggnad i Nordirland. Syftet med detta tvärvetenskapliga arbete är således att undersöka kopplingen mellan förvaltning som samverkan och fred. Detta kommer att uträttas genom att se närmre på vilka mål som eftersträvas som led i konfliktlösningen i Nordirland. En sammankopplig mellan dessa två områden görs i syfte att spegla reella förhållanden och gör således ämnet mer rättvisa.

Därmed avser vi att vidare undersöka vilka förändringar i förvaltningen som gjordes till följd av Belfastavtalet. Det fredliga tillstånd som nu råder var möjlig med utgångspunkt i ett samarbete som till stor del fick sin konkreta form genom organisationen av förvaltningen. Dessa förändringar och dess konsekvenser påverkar dessutom förutsättningen för fortsatt fred.

En undersökning av konsociationen i Nordirland kan tjäna till att utöka förståelsen för varför systemet ser ut som det gör i dagsläget, men även för att få större insikt i andra dimensioner av förvaltningen när det kopplas till väldigt komplexa samverkanssammanhang.

Frågan vi avser besvara i uppsatsen är:

- Hur har Belfastavtalet kommit att påverka förvaltningen i Nordirland och hur kom detta i sin tur att påverka förutsättningarna för beständig fred?

## 1.2 Teori

Undersökningen kommer främst att utgå från en kombination av konsociationalistisk teori och förvaltningsteori utifrån vilka de viktigaste inslagen och begreppen kommer hämtas. Vi har valt att fokusera på dessa två teorier då de utgör de mest inflytelserika inom Nordirländsdiskussionen och fungerar parallellt och därmed reflektera realiteten av den specifika situationen. Dessutom samverkar dessa teorier med vår hypotes att förvaltningen genom sin nuvarande roll är en viktig aktör i fredsprocessen, vars vikt har förbisetts.

Undersökningen kommer dessutom konsekvent inneha inslag av andra teoretiska förklaringsmodeller. Ur ett förvaltningsperspektiv kommer vi främst att ta hänsyn till delar av Lundquists beskrivning av förvaltningsanalys. (Lundquist, 1994) För att beskriva förvaltningen och redogöra för dess roll i konflikten kommer vi dra paralleller till både det gamla Weberska idealet och det nyare New Public Management (hädanefter NPM) och dessa ideals uppfattning om god förvaltningssed. Vi har valt dessa för att de skiljer sig från varandra så markant i

åsikt om hur förvaltningsstrukturerna bör se ut. Dessutom har Nordirlands förvaltning starkt påverkats och anammat NPM-inspirerade förvaltningsdrag de senaste årtiondena. Vi kommer dessutom att ha Christensens m.fl. organisationskulturella perspektiv i åtanke när vi beskriver och analyserar förvaltningen. (Se Christensen m.fl. 2005 s.51-73)

Undersökningen utgår även från ett fundament av Galtungs teori angående negativ och positiv fred och Galtungs konflikttriangel (se bilaga 1) kommer användas som förklaringsmodell för analysen.

### 1.3 Metod och material

Vi avser göra en teorikonsumerande analys som kommer att vara litteraturbaserad och i kvalitativ bemärkelse. Därmed ligger fokus på det utvalda fallet som förklaras utifrån de ovan nämnda teorierna. (Esaiasson m.fl. 2007 s 42). Vi kommer således att pröva konsociationalismen tillämpning i Nordirland med avseende på förvaltningsstrukturer, samt ur ett freds- och konfliktperspektiv undersöka hur dessa strukturer påverkar fredsprocessen.

Abstraktionsgraden är således liten, då slutsatserna kommer att baseras utslutande på det avhandlade fallet med dess specifika förutsättningar. Då varje konfliktsituation är unik och blir det svårt att mer än dra vissa paralleller till liknande fall. När också både den officiella förvaltningsstrukturen, men även den reella, i Nordirland är unik går det därför inte att generalisera resultaten av undersökningen för andra situationer, då liknande förutsättningar inte kommer föreligga. (Esaiasson m.fl. 2007 s 100)

Materialiet vi ämnar använda oss av för arbetet är främst vetenskapliga artiklar och litteratur, detta för att ge en omfattande och givande bild av den komplexa verklighet i vilken det undersökta fenomenet figurerar. Som bakgrund ligger som ovan nämnt Johan Galtung, som anses vara fadern av fred- och konflikt vetenskap och hans teorier om fred är således relevanta och även oundvikliga i ett sammanhang som det som detta arbete kommer behandla. För diskussionen om konsociationalismen har vi, förutom teorins grundare Arend Lijphart, valt att ge mycket utrymme för statsvetarna John McGarry och Brendan O’Leary. Dessa är ledande namn inom koppling mellan konsociation och Nordirlandkonflikten och vars argument således kommer att utgöra en viktig del av undersökningen. Som uppvägning mot detta material kommer kritiska anföranden av statsvetarna Paul Dixon och Rupert Taylor nyttjas. Därutöver kommer främst Paul Carmichael och Colin Knox, som är professorer i policystudier vid University of Ulster, få betydande inflytande för undersökningen. De har båda utfört omfattande forskning angående Nordirlands förvaltning och då främst inom reformarbetena och dess implikationer. Ytterligare kunskap om problematiken med att genomföra reformarbeten i Nordirland och det motstånd det möter hämtas från Derek Birrell och Richard Parry, professorer inom socialpolitik och policystudier.

Som komplement kommer anföras en historisk översikt främst grundad på statsvetaren Jonathan Tonges forskning angående Nordirland. Både Tonge och

Stefan Wolff, även han professor i statsvetenskap, har ett långvarigt förflutet inom ämnets historiska utveckling och medverkat till ett stort antal skrifter inom det avhandlande ämnet.

Vi har försökt att välja litteratur som är saklig och objektiv, men vi är medvetna om att mycket av doktrinen är likriktad på grund av en stor korrelation av forskningsinriktningar. Detta gäller främst forskningen angående förvaltning, då det mesta av forskningen refererar till Knox, Carmichael eller Birrell. Därför har vi konstant förhållit oss kritiska för anförda argument och försökt finna skiljaktiga argument.

För undersökningen kommer vi även använda oss av statliga rapporter och statistik för att kontrollera hur reformer genomförts och dess konsekvenser. Detta material kommer främst att hämtas från Nordirlands statistiska centralbyrå Northern Ireland Statistics and Research Agency (hädanefter NISRA) och Review of Public Administration Implementation (hädanefter RPANI), som är den nordirländska förvaltningens granskningsmyndighet. Dilemmat med dessa källor är dock att de båda ligger under regeringsdepartement vilket gör att de kanske inte är helt objektiva. Det kan inte frånkommas att de framtagna resultaten således kan vara influerade av politiska förbehåll vari dess objektivitet och resultat därmed kan och bör värderas högst kritiskt.

## 1.4 Avgränsning

Vi kommer i detta arbete att behandla situationen på Nordirland efter Belfastavtalet. Vi vill till bästa mån hålla oss inom tiden från avtalet och framåt, dock är det nödvändigt för att få förståelse för den rådande situationen att inkludera vissa föregående förhållandena. Vi har inte inriktat oss på ett specifikt förvaltningsområde eller territoriell region utan kommer att undersöka mer övergripande och generella strukturella förhållanden. Områden som exempelvis domstols-, polis- eller utbildningsväsendet som är prominenta faktorer i konflikten och ett stort forskningsämne i sig, har vi tvingas utelämnas. Som definition av förvaltningen i sammanhanget kommer vi nyttja Lundquists definition:

Förvaltningen är den organisation som har till uppgift att bereda och implementera politikernas (de politiska församlingarnas och regeringens) på alla nivåer beslut. Till förvaltningen hör all offentlig organisation som innefattas i första förvaltningsbegreppet [(Se Lundquist 1994 s 40)] utom landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige [som kan jämföras med Nordirlands lokalråd] som består av direkt folkvalda politiker. Till förvaltningen räknas således, liksom i den första definitionen, verksamhet såsom undervisning, sjukvård och postbefordran. (Lundquist 1994 s 40)



## 1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med ett klarläggande av historiska utvecklingen och betingelser som utgör grunden för definitionen av vilken slags konflikt det rör sig om. Därefter följer ett utredning om konsociationalismen, dels mer allmänt och dels ur ett specifikt nordirländskt perspektiv. Efterföljande kapitel behandlar konkreta exempel av förvaltningens utformning och dess följer efter Belfastavtalet. I nästa kapitel analyseras sedermera några av de inneboende problem som det konsociationalistiska avtalet har, hur avtalet påverkat den samtida och kanske även framtida situationen samt hur verkligheten ter sig efter dess implementering kopplas till freds- och konfliktperspektiv. Slutligen presenteras slutsatsen och våra egna avslutande reflektioner om de viktigaste aspekter av förvaltningen i Nordirland och dess påverkan på fredssituationen. För att underlätta för läsaren bilägger vi även en kortfattad förklaring och figurer över de nyttjade Galtung-teorierna.

## 2 Bakgrund

Det menas att territorier som har inneboende och ofta historiska motsättningar inom befolkningen, såsom etniska eller religiösa motsättningar, genom att tillämpa vissa nyckelelement av den konsociationalistiska teorin kan styras på ett effektivt och till och med optimalt sätt. Således innehar konfliktens klassificering en avgörande roll för att finna och uppnå en hållbar lösning på motsättningen. (McGarry - O'Leary 2004 s 2) Dock är att förstå och definiera konflikten på Nordirland lättare sagt än gjort då problemen har en långsträckt historia som i sig är omstridd. Vi kommer i detta kapitel presentera en kortfattad historisk bakgrund som syftar till att förklara konfliktens beskaffenheter och även visa på sammanhanget inom vilket Belfastavtalet uppstod.

### 2.1 Historik

De politiska motsättningarna kan sägas ha sin början i det brittiska kolonialstyret som inleddes redan på 1100-talet. Motsättningar som blev synnerligt tydliga på 1600-talet då Storbritannien övergick till protestantism. Kraven på irländsk självständighet ifrån Storbritannien väcktes strax därefter, men det brittiska styret fortsatte i århundraden trots ökade splittringar. Detta började under slutet av 1800-talet luckras upp och en viss autonomi för Nordirland beviljades genom Home Rule lagen. Vid denna tidpunkt organiserade sig unionisterna, då de sökte skydda ekonomiska intressen i Ulster som de ansåg vara hotade och med dem även politisk, religiös och kulturell frihet. Samtidigt växte sig befrielse rörelsen dvs. nationalismen starkare. (Tonge 2005 s 9-10)

Efter att motsättningen mellan dessa två grupper intensifierats fann den engelska kronan inte mycket annat val än att uppnå en rent pragmatisk lösning genom att dela upp territoriet. Det är just angående denna händelse, uppdelningen av Irland, som den stora åsiktsåtskillnaden handlar om än idag. Unionisterna ville till början att hela Irland fortsatt skulle råda under Storbritannien. Dock var det sedermera en uppgörelse som de accepterade och ansåg rättvis på basis av att den reflekterade den rådande politiska maktbalansen på ön. Provinsen erkändes dock inte i den irländska grundlagen från år 1937, diplomatisk kontakter var frusna och paramilitär kampanjer fortsatte kontinuerligt genom åren. Storbritannien, genom ett unionistiskt enpartisystem, styrde dock fortsatt någorlunda stabilt i Nordirland från slutet av 1921 till 1972. (Tonge 2005 s 1, 10-12)

Under 60-talet ökade kraven på medborgerliga och politiska rättigheter, eftersom exempelvis röstberättigande utgick från att man var en skattbetalande husägare. En föreskrift som i praktiken uteslöt stora delar av den katolska

befolkningen. Strukturell diskriminering uppkom även då rekryteringen till poliskåren förutsatte protestantisk tillhörighet. Detta var ett sätt för protestanterna att försöka skydda sig då rädslan för våld från den nationalistiska sidan var ansevärd. Dock menar Tonge att rädslan, och därmed följdaktigen åtgärden, var obefogad då den verkliga våldskapaciteten var mindre än vad som antogs. Rekryteringskraven skapade även i sin tur mer sporadisk diskriminerande behandling och kanske än viktigare, en stark negativ attityd gentemot protestanter från nationalisterna. (Tonge 2005 s 12-13)

Dagarna för unionisternas styre var dock räknade efter Bloody Sunday incidenten 1972 som medförde en större klyfta mellan parterna i konflikten och även ökade våldsbenägenheten från båda sidorna. Styrningen över territoriet övertogs snart av den brittiska centralregeringen. Detta skapade större stabilitet och utrymme för dialog, även om denna till stor del tog plats inofficiellt och inte ledde till någon hållbar lösning. Dock presenterade den brittiska regeringen Sunningdaleavtalet som var en fredsuppgörelse som medgav ett valbart lokalt parlament och som således skulle förutsätta samarbete mellan de stridande parterna. Dock saknade detta avtal stöd hos unionisterna då det skulle ske på bekostnad av deras maktinflytande. (Tonge 2005 s 22-24)

Då vapenvilan ingicks år 1994 förändrades förhandlingsförutsättningarna. Situationen med våldsam konflikt övergick till en, om än fortfarande beväpnad, fredssituation. Genom att hotet om våld och därmed folkliga upprörda känslor och ovilja att ingå avtal med ”fienden” minskade skapades möjlighet för att ompröva situationen och ett utrymme för omvärdering av intressen. Nationalisterna kom därför att nu acceptera förhandlingar där utgångspunkten att det enda acceptabla målet var ett totalt och direkt återförenande med resten av Irland, saknades. (Tonge 2005 s 1)

### 2.1.1 Klassificering

Motsättningen kom alltså att stå mellan å ena sidan unionisterna som önskade att Nordirland fortsatt skulle tillhöra Storbritannien och bibehålla de brittiska institutionerna och politiska traditionerna. Å andra sidan såg nationalisterna Ulster som en del av den irländska republiken, så som det historiskt förekommit innan britterna ockuperat området. Styret betraktades därför vara ett fall av minoriteternas dominans över majoriteten. Dessutom upplevde de sig starkt diskriminerade och ansåg inte att styrningen uppfyllde sin skyldighet att skydda och tillvarata deras rättigheter. (Tonge 2005 s 1)

Unionisterna var direkt kopplade till den protestantiska Orange Order och nationalisterna det katolska Irish Republican Army (hädanefter IRA), men konflikten har alltså inte sin grund i rent religiösa motsättningar som många gånger felaktigt antas. (Tonge 2005 s 10, 12) Kanske är detta beroende på att sidorna lättare kunde urskiljas genom religiös tillhörighet, vilket även var ett sätt att förena och stärka gruppen internt.

Således bör motsättningen behandlas som en historisk konflikt av självbestämmande karaktär. De två huvudsakliga aktörerna innehade motstridiga

och gemensamt uteslutande intressen. Därmed befann de sig i en anarkiskt situation där minsta lilla eftergift var ett direkt bakslag mot det egna intresset. Dessutom kunde även temporära koncessioner förändra grundläggande förutsättningar för konfliktens framtida lösning. Genom strukturell eller faktisk utestängning av nationalisterna från inflytande kom även våld att härska som det enda sätt de ansåg sig kunna inverka på samhället. Som konsekvens försvårades också läget för fredliga uppgörelser. Därför förhärskade allmän ovilja för förhandling och något slags samarbete ansågs än mer otänkbart.

Tonge utpekar tre olika strategier som genom konfliktens utveckling nyttjats av Storbritannien för att nå en lösning på konflikten. En strategi var helt enkelt ett långsamt och successivt tillbakadragande. En andra strategi var att utan vidare övergripande plan försöka minimera sin egen inblandning på olika områden för att på så sätt minimera de egna kostnaderna av konflikten. Den sista strategin bygger på att fredsprocessen har varit en läroprocess för de olika aktörerna som resulterat i att konsociation ses som svaret på konflikten. (Tonge 2005 s 21)

Konsociationalismen kom därför att presenteras som det mest lämpliga alternativet till konfliktlösning och låg till grund för Belfastavtalet som slöts 1998 och som varit den enskilt viktigaste komponenten av den rådande fredsituationen på Nordirland.

## 3 Konsociationalism

Konsociationalismen är en teori som bygger på tanken att motsättningar uppstår mellan olika grupper av identiteter, som är naturliga och således inte bör förändras eller införlivas i en annan. (Lijphart 1977) Därför accepterar och bygger till och med konsociation på social polarisering. Konflikten anses därigenom kunna bibehållas på en hanterbar nivå. (Pettersson 2002 s 134) Konfliktlösning handlar därmed om att ta hänsyn till detta, att försöka finna lösningar som inkorporerar olika identiteter och stärka dessa för att nyttja dem som en stabil grund för maktdelningen. Därför är autonomi för de olika grupperna avgörande, vilken även fungerar som en garant för att de olika grupperna i största möjliga utsträckning ska ha möjlighet att uppfylla sina respektive intressen. Ibland framhålls teorin till och med som det enda tänkbara alternativet att sammanhålla heterogena samhällen att uppnå ett demokratiskt styre. (Lijphart 1977)

Konsociationalistisk teori bygger på fyra organisatoriska principer. För det första en maktdelning mellan de olika grupperna i samhället varvid en koalition av ledarna för de mest betydelsefulla grupperna upprättas. Den verkställande makten är därmed beroende av förhandlingar på elitnivå mellan de olika grupperna. För det andra autonomt självstyre, vilket kan uppfyllas både territoriellt eller institutionellt, med syftet att skydda grupperna och deras respektive intressen för att förstärka den grund som maktdelningen baseras på. För det tredje proportionell representation när det gäller omröstningar, tillsättandet av förvaltningsposter och tilldelandet av statligt understöd. Principen om proportionalitet tingar för att grupperingen inom samhället på ett rättvist sätt ska speglas, vart igenom allas intressen ska inneha chansen att komma till tals. Slutligen innefattas även gemensamma möjligheter till vetorätt för frågor som kan hota en minoritetsgrupps fundamentala intressen eller rättigheter. Detta inkluderar deras autonomi som därmed garanteras. (Lijphart 1977; McGarry - O'Leary 2004 s 1-2)

### 3.1 Tillämpning inom den nordirländska kontexten

”Praktik behöver inte teori [egen översättning]” (McGarry - O'Leary 2004 s 2) och redan i Sunningdale avtalet 1973 fanns spår av konsociationella principer. Då avtalet föll samman ställde sig Lijphart själv pessimistisk till en tillämpning av samarbetsdemokrati som lösning på Nordirlandkonflikten. Detta då konsociationalismen inte primärt utvecklats för konflikter inkluderande samma territoriella självbestämmande-aspekter som inom Nordirlandkonflikten. Denna aspekt av motsättningen menade han fick Nordirland att förefalla vara ett ovanligt

svårlöst fall. (Lijphart 1975 s 100-105). För även om autonomi spelar en stor roll i konsociationalismen har det inte varit avgörande *vem* som ska få den styrande makten. Istället behandlar det *hur mycket* makt styret skall inneha och om det möjligtvis ska finnas mer än en styrande makt. (McGarry - O'Leary 2004 s 10)

Dessutom försvårades förutsättningarna att tillämpa konsociation på ett framgångsrikt sätt av att unionisterna var internt splittrade över huruvida avtalet var i deras bästa intresse. Det fanns en viss ovilja till att dela på makten då de enkelt kunde fortsätta styra på egen hand som den dominerande gruppen. (Dixon 2005 s 360) Nationalisterna hade på liknande sätt sina tveksamheter gentemot maktindelning då de istället för en koppling till Westminster sökte en koppling till Irland. (McGarry - O'Leary 2004 s 10) Dock välkomnade generellt nationalisterna avtalet med öppna armar då de såg det som ett första steg mot större jämlikhet och fortsatt förändring. (Tonge 2005 s 1)

Det var mycket pga. press och påverkan från den irländska och brittiska regeringarna som ledde fram till lösningen på konflikten. (Kerr 2005 s 26) Dock råder det en viss problematik med att nyttja konsociation i situationer då det existerar stort inflytande från utomstående aktörer då detta påverkas synen på hur det heterogena samhället uppstått. Därmed påverkas även om, och i så fall hur, konsociationalismen således bör nyttjas för att lösa den uppkomna intressekonflikten. (McGarry - O'Leary 2004 s 4-5) Detta är i synnerhet viktigt i fallet av Nordirlandkonflikten då de utomstående aktörerna verkat ömsom negativt gentemot en fredslösning och ömsom påtryckande positiva för fred.

Det är även oklart huruvida samtliga parter, främst avseende på Democratic Unionist Party (hädanefter DUP), skulle ha gått med på Belfastavtalet utan just denna påtryckning utifrån. Detta är ett exempel på att fredsavtal som nås med hjälp av utomstående påtryckningar kan sakna lokal förankring. Det kan medföra att den genuina viljan och åtagandet är mindre än parter skulle uppnått det så att säga på egen hand. Därmed kan det förväntas att det kommer att råda eller uppstå intern splittring hos parten och risken för ett sammanbrott av avtalet blir större. Detta orosmoment är en svaghet som under lång tid kan fortsätta påverka avtalet framgång och beständighet. (McGarry - O'Leary 2004 s 8-9)

Avtalet som skapades tillämpade därmed konsociationalismen enligt de specifika förutsättningar som förelåg. Det var en överenskommelse mellan två nationella enheter, vilka båda önskade undvika att bli inkorporerad i den andres nationalstat då detta skulle innebära ett hot mot ett jämlikt medborgarskap. Till skillnad från andra liknande konflikter (exempelvis Skottland/Storbritannien, Katalonien/Spanien och Quebec/Kanada) där viljan för att integreras inom en autonom uppsättning men med en dubbel identitet existerar, saknades denna vilja i Nordirland. Den konsociationella maktindelningen som upprättades var därför tvungen att ta hänsyn till detta, åtminstone för den överskådliga framtiden tills läget eventuellt förändrats. För det första, förutom enbart samarbetsdemokratiska institutioner inkluderades även sex olika institutioner med stark koppling till Irland, exempelvis North-South Ministerial Council. Därmed fick den irländska regeringen tillgång till inflytande över områden som låg utanför det nordirländska parlamentets mandat. För det andra inkluderade avtalet ett erkännande från den brittiska regeringen rätten till självbestämmande för det irländska folket, varmed

samtliga institutioner således även skulle vara beroende av den uttalade viljan av det irländska folket. För det tredje inkluderade även avtalet en motvägande garanti att Nordirland inte kan ansluta sig som en del av den irländska republiken utan samtycke från majoriteten av befolkningen i Nordirland. Erkännandet av principen av samtycke inkorporerades även i den irländska grundlagen. Samtidigt säkrades av samma anledning även institutioner med koppling till Storbritannien (McGarry - O'Leary 2004 s 11-12, 20-21)

På så sätt förutsatte inte Belfastavtalet enbart en politisk koalition utan konsociation tillämpades för att uppnå ett samarbete som skulle omfatta samtliga aspekter av samhället. (McGarry - O'Leary 2004 s 15) Därför kom organisationen av förvaltningen att spela en avgörande roll, något som kommer utvecklas vidare i följande kapitel.

## 4 Belfastavtalets förvaltning

Förvaltningen är en viktig komponent av övergripande demokrati och rättvisa. Den ska spegla de värderingar och principer som nationen i helhet står för och verka normsättande. Nationell-etniska konflikter har dock oftast en starkt negativ inverkan på institutioner både vad gäller funktion och legitimitet, vilket i sin tur kan förvärra polariseringen inom samhället. (Wolff 2003 s 206)

Nordirlands förvaltning fick under åren med direktstyre en mycket speciell karaktär som med stor sannolikhet har inverkat på konfliktsituationen. Exempelvis yttrade sig rädslan för hotet från nationalisterna genom att den offentliga förvaltningen nyttjades för att förverkliga en omfattande diskriminering, som sedermera även spreds till den privata sektorn. (Tonge 2005 s 13) Således kan förvaltningen beaktas som del av konflikten. Detta inträffade oftast när populistiska krafter fått övertag och därför uppmärksammades detta i Belfastavtalet. Till stor del behandlade det därför att skapa legitima *politiska* institutioner som skulle agera som fredliga forum för konfliktlösning. Avtalet uppmärksammade dock underligt nog inte förvaltningen i vidare bemärkelse, med undantag från rättväsendet och polismyndigheten. Ändå var det oundvikligt att ett samarbete parterna emellan skulle innefatta omfattande strukturella reformer av förvaltningen. (Wolff 2003 s 209) Lundquist anför tre huvudsakliga punkter som argument till varför förvaltningen är viktig i politiken:

- (1) förvaltningens makt gör att den i många fall på ett avgörande sätt kan komma att prägla politiken. [...]
- (2) förvaltningens placering i den politiska processens slutskede är synnerligen betydelsefull för vad som blir resultatet av politikernas åtgärder. [...]
- (3) förvaltningens inverkan på den enskildes integritet i grunden kan prägla en individ [...] (Lundquist 1994 s 21)

Detta är dock något man har uppmärksammat på senare tid och då har man även försökt reformera förvaltningen. Därför ska vi i detta kapitel se närmre på, inte bara det ramverk som uppställdes, utan även hur detta fungerar rent konkret.

### 4.1 God förvaltning

Enligt det Weberska idealet så bör förvaltningen kännetecknas av en stark byråkrati med en hård hierarki. En fullt utvecklad och fungerande byråkrati ska genom sin styrka och sitt tekniska kunnande normalt sett vara starkare än sina politiskt valda uppdragsgivare. (Premfors m.fl. 2003 s 39) På detta sätt ska



byråkratierna med expertis och opartiskhet kunna utföra sina uppgifter med en viss autonomi. Ämbetsmännen ska verka inom ett specifikt kompetensområde med givna regler, inneha ett antal plikter efter arbetsfördelning, tilldelas de befogenheter som tjänsten kräver och ska anställas efter yrkeskvalifikationer. Vidare ska de även ha ett anställningsskydd och få fast lön som motsvarar positionen i den hierarkiska ordningen. Dessa kriterier verkar som garantier för att ämbetsmännen förblir lojala och hederliga då de annars lätt kunnat korrumpas av utomstående intressen. För att ämbetsmannen vidare ska kunna uppträda opartiskt och inte ha något egenintresse i sitt ämbetsutövande ska ämbetet utgöra det enda eller huvudsakliga yrket för innehavaren. För att skapa trygghet i ämbetsmännens tillvaro samt inkorporera dem i organisationskulturen nyttjas intern befordran som tilldelas efter tjänstetid och/eller prestationer. Därmed följer även en förväntan om en strikt disciplin i ämbetsutövandet. (Lundquist 2006 s 48-49)

Anhängare till NPM anser att förvaltningar av den gamla Weberska skolan är otympliga och ineffektiva och man vill fokusera mer på medborgaren, med avseende på dennes valfrihet och kostnadseffektivitet i myndigheterna. Enligt NPM så bör myndigheterna imitera den privata sektorn och ta efter dess strukturer och handlingsätt. Den offentliga sektorn borde också se på medborgarna som kunder och försöka ge så god och effektiv service som möjligt för så låg kostnad som möjligt. Makten ska decentraliseras och verksamheten ska privatiseras, dock ska de decentraliserade delarna fortsatt svara inför någon högre instans och utvärderas noggrant. Detta för att försäkra att makten och friheten inte missköts och att myndigheten i fråga presterar i den mån det är tänkt. Tjänster ska till stor del tillsättas genom extern rekrytering och inte enbart genom internt befordrande för att säkerställa att kompetens är det främsta kriteriet. Chefer anställs gärna från näringslivet och man ger dem betydande handlingsfrihet och därmed även ansvar, samtidigt som man sedan utvärderar myndigheternas resultat. Då bristande resultat uppvisas läggs då inte skulden på själva myndigheten utan oftast på chefen. Samtidigt som man försöker förbättra servicen gentemot medborgarna och motivera de egna anställda genom att nyttja incitament i form av individuell lönesättning och andra belöningar, vill man även minska förvaltningens omfattning. (Christensen m.fl. 2005 s 81; Premfors m.fl. 2003 s 285, 340)

Vad de båda skolorna har gemensamt är väl främst strävan efter tjänstemännens opartiskhet, vilket är något som tingar för att medborgare får en rättvis behandling inom ett pluralistiskt samhälle. I en förbättrad service i NPM-idealerna så är opartiskhet ett måste. Även om inte den Weberska modellen lägger sin tonvikt på det så uppskattar troligen även den effektivitet i den mån det är möjligt. Lundquist anför ytterligare ett antal värden som han uppfattar som ett västerländskt offentligt etos (Lundquist 1994 s 10) vilka kan kopplas till demokrati-, makt- och effektivitetsperspektiv.

## 4.2 Tidigare nordirländsk förvaltning

Då flera avgörande myndigheter fortsatte sin verksamhet mer eller mindre oförändrat långt efter Belfastavtalet, måste man för att förstå hur Nordirlands förvaltning ser ut idag göra en tillbakablick på förvaltningens tidigare struktur.

När direktstyret infördes 1972 gjordes det som en temporär lösning och meningen var att Nordirlands folkvalda församling snart skulle kunna återuppta makten. Det nordirländska parlamentet i Stormont stängdes och man upprättade en ny institution, Northern Ireland Office (hädanefter NIO), som genom de dubbla kontoren i Belfast och London skulle styra provinsen. Londonkontoret skapades från avdelningarna på Home Office som hade ansvar för Nordirland medan Belfastkontoret mer eller mindre var efterträdare till Stormonts kabinett. NIO styrdes av en statssekreterare, som namnet till trots hade betydligt större befogenheter och ansvarsområden än exempelvis sina motsvarigheter i Skottland och Wales. Därefter i hierarkin följde fyra ministrar. Ingen av NIO-ministrarna kom någonsin från ett valdistrikt i Nordirland samtidigt som de huvudsakliga partierna i Storbritannien inte ens beviljade personer från Nordirland medlemskap. Detta var ett demokratiskt problem då invånarna i Nordirland i princip lämnades utan någon demokratisk representation. Dessutom skedde en stor del av lagstiftningen genom s.k. ”orders-in-council”, en sorts dekretstyrning som inte erfordrade parlamentariskt godkännande för att verkställas. (Carmichael, 2002a. s.27-28)

Trots den radikala förändringen i den politiska styrningen fortsatte förvaltningen, Northern Ireland Civil Service (hädanefter NICS), oförändrat både i sin struktur och verksamhet. Till skillnad från Skottland, England och Wales som delar den centrala förvaltningen, så integrerades aldrig NICS med Home Civil Service och fortsatte som en självständig enhet. Detta då NICS skulle återgå i det nordirländska parlamentets tjänst så fort det återupprättades. Efter hand började NICS även bli involverade i politiskt beslutsfattande då NIO-ministrarna var överbelastade, samtidigt som representanter för NICS fick allt större utrymme i media. (Carmichael 2002a s 27, 31) En annan trend som nyttjade vid direktstyret var upprättandet av Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations (hädanefter quangos). Dessa tilldelades vissa funktioner som normalt sett åligger statliga byråer så som bostadsfrågor, utbildning och socialtjänst. (Parry 2005 s 65) Tjänstemännen i quangosarna var tillsatta och inte folkligt invalda. (Knox m.fl. 2006 s 110) Förvaltningen växte sig därigenom allt starkare och fick allt mer inflytande då den antog många funktioner som egentligen borde legat på den lokala regeringens ansvarsområden. (Carmichael 2002a s 31)

För att underlätta koordinationen mellan de olika institutionerna så grundades Policy Coordinating Committee (hädanefter PCC) som bestod av statssekreteraren och ett antal högre tjänstemän. PCC ersattes sedermera med Civil Service Management Board (CSMB) som i princip var identisk. (Parry 2005 s 71) En av deras uppgifter var att överväga huruvida Nordirland skulle följa övriga

Storbritanniens lagstiftning. Dessutom skulle de underlätta koordineringen av de olika myndigheternas verksamhet. På så sätt blev det som en sorts ”regering” för NICS, vilket gjorde att de även kunde frigöra sig mera från den brittiska centralregeringen. (Carmichael 2002a s 33) Med ett övergripande beslutande och koordinerande organ tog förvaltningen på sig ytterligare en uppgift som normalt ligger hos folkvalda representanter.

De lokala partierna på Nordirland hade således inget inflytande på policyskapandet och förvaltningen började upprätta sina egna kontakter med olika intresseorganisationer och byråer. Allt mer av styret började ta avstamp från vikten av representation och fokus riktades istället på administration. Nordirland började uppvisa tecken på en tilltagande teknokratisering där beslutsfattandet låg hos tillsatta tjänstemän istället för folkvalda representanter. (Ditch – Morrissey 1979 s 111; Morrow 1996 s 148-149) Därmed skedde en gradvis maktförskjutning från folket till förvaltningen. Det som endast skulle vara tillfälliga åtgärder gällande Quangos och förvaltningens maktutökning började nu bli inbakade i organisationskulturerna och förvaltningen fastnade i en situation där temporära lösningar fick en permanent karaktär. (Knox m.fl. 2006 s 97) De lokala råden var de sista folkvalda församlingarna i Nordirland, men då de saknade några större befogenheter blev de inte mycket mer än debattforum. Dock var denna uppgift i sig av betydelse, inte minst då råden kunde fungera som rådgivare i samband med utvecklandet av Belfast-avtalet och efterföljande reformer. Rådets befogenheter har på senare tid utvidgats något, men de har fortfarande långt färre beslutandeområden än vad deras motsvarigheter i övriga Storbritannien har. (Carmichael 2002a s 41)

Nordirlands förvaltning har historiskt någorlunda följt trenderna i övriga Storbritannien och påbörjade därför också en ytterligare decentralisering under 90-talet genom de så kallade ”next steps”-reformerna. Dessa var NPM-reformer som baserades på en önskan om minskning av förvaltningens storlek, ökad effektivitet eller kostnadsminskning. Dess framgång var beroende av ett starkt ansvarstagande och möjligheter till uppföljning och utvärdering. I England, Wales och Skottland gav reformerna positiva utslag, men där fanns folkvalda församlingar och myndigheter som svarade för kontroll och utvärdering. Motsvarande institutioner och möjligheter saknades i praktiken i Nordirland. Efter next steps-reformerna hade dock Nordirlands förvaltning fortfarande nästan samma omkostnader och mängd anställda. Dessutom hade NICS:s departement delats upp i mindre byråer, för att öka kostnadsineffektiviteten, och samtidigt fått utökad autonomi. Detta i kombination med de starkt utvecklade organisationskulturer som redan förelåg resulterade i att vissa byråer allt mer började se till sina egna intressen. Istället för att allmänhetens bästa styrdes verksamheten av viljan att exempelvis bibehålla maktpositioner eller storleken på deras budget. Fenomenet där den starka förvaltningen med en stark organisationskultur börjar bli inåtriktad och se till sitt eget bästa var därmed ett faktum. (Christensen m.fl. 2005 s 72; Carmichael 2002a s 35, 41) Next steps-reformerna resulterade således hellre i ökade omkostnader och en ytterligare fragmenterad förvaltning samtidigt som mer makt överfördes till denna. (Carmichael 2002a s 41)

## 4.3 Förvaltning efter Belfastavtalet

Året efter att Belfastavtalet undertecknats kunde ett nytt nordirländskt parlament utnämna tio ministrar som tillsammans med första- och viceministrarna skulle bilda en lokal regering. Tio nya departement samt första- och viceministrarnas kansli (som också räknas som ett departement) upprättades. NIO behöll dock kontrollen över områden så som säkerhetsfrågor, polis, fängelser och rättsskipning. Maktindelningen tillämpades på en konsociationalistisk grund genom d'Hondts systemet där departementen delades upp enligt valresultat. På detta sätt tvingades de fyra största partierna in i en konstant samarbetsregering. Partierna tilldelades också "portföljer" eller ansvarsområden efter antalet vunna röster. Dock hade regeringen inget gemensamt ansvar för utformningen eller verkställandet av besluten i departementen, utan ministrarna fick själva full beslutanderätt inom sina respektive departement. Dock inrättades kontrollfunktioner för parlamentet gentemot departementen så att parlamentet i teorin kan avsätta enskilda ministrar. (Ruane m.fl. 1999a s 14; Ruane m.fl. 1999b 107) Detta gick i linje med NPM:s krav av uppföljning, utvärdering och ansvar. Dock är partiet ministrarna tillhör representerade i parlamentet och en avsked av en minister kräver samfällt stöd. (Wilford 2001 s 109) Således fanns det ingen risk med att föra fatta ogillade beslut, följa egna partilinjer och agera godtyckligt i departementen.

I perioden efter direktstyret har ansvaret för alla ledningsfrågor i NICS hamnat hos parlamentet. Parlamentet har nu möjlighet att förhindra beslut tagna i förvaltningen, inte minst genom vetorätten, och därmed har det skett en viss återbördande av makt till folket. Man får dock inte förglömma förvaltningens position sist i policyprocessen. Detta innebär att förvaltningen ofta har sista ordet i implementeringen av policys vilket gör den till en maktfaktor. (Lundquist 1994 s 26-27) Man upptäckte dock snart att majoriteten av parlamentsledamöterna även var medlemmar av de olika lokalråden och att rådsbedlemmarna i sin tur var medlemmar av quangosarna (dock endast med en konsultativ roll). Detta utgjorde ett problem då parlamentet innehade en kontrollfunktion av råden. Dessutom var det uppenbart att politikernas dubbla roll kunde leda till intressekonflikter och det beslutades därför att politikerna fortsättningsvis enbart fick sitta i antingen parlamentet eller ett lokalt råd. Kort därefter förbjöd man även rådsmedlemmars möjlighet till att ha positioner i quangosarna av samma skäl, vilket ledde till att det sista folkvalda inflytandet i quangosarna försvann. Även om syftet med quangosarna var att de skulle kunna verka neutralt och utan partipolitiskt inflytande så ledde det även till att avståndet till närmsta folkvalda representation ökade betydligt. Dessutom försvann den största möjligheten till insyn i förvaltningsverksamheten. (Birrell 2007 s 666)

### 4.3.1 Förändring för ökad legitimitet

Hur förvaltningen i Nordirland bemött medborgarna genom sin maktposition har inte alltid varit fläckfritt, framförallt inte gentemot katoliker. (Knox m.fl. 2005b s 101) Under åren med direktstyre fick förvaltningen ett dåligt anseende då de ansågs diskriminerande, ineffektiva och främst såg till sitt eget bästa. De var inte reformvänliga då det kunde betyda att myndigheten skulle minska i storlek eller inflytande och brydde sig mest om sin egen budget och autonomi. (McCrudden 1999 s 120)

Eftersom Belfastavtalet fokuserade mest på att få ett slut på våldsamheterna och upprätta institutioner där parterna kunde göra sina röster hörda utan vapen, (Ruane m.fl. 1999a s 1) hade inte större uppmärksamhet riktats mot förvaltningen. Snart kom de styrande dock underfund med att man var tvungna att tygla förvaltningen för att kunna upprätta ett gott förtroende hos medborgarna, hålla goda relationer mellan grupperingarna och dessutom kunna få sina beslut genomförda på ett effektivt sätt. (Knox m.fl. 2006 s 105, 110)

Nordirland också var kraftigt överadministrerat med ett allt för komplext nätverk av institutioner. Det ledde till en granskning som påbörjades 2002. Dock beslöt man att inte inkludera de institutioner som hade instiftats genom Belfastavtalet eller de elva departementen. Detta då man inte ville riskera att rubba den känsliga balans som framförhandlats genom avtalet. (Birrell 2005 s 663) Granskningens utformning väckte dock kritik. Det menades att granskningens uteslutande av departementen var ett bevis på att de i praktiken är tio småpåvedömen utan varken någon opposition eller enhetlig regering som kan motsätta sig dem. Därmed låg det i departementens och ministrarnas egenintresse att hålla status quo. Att granskningen skulle utföras av tjänstemän som var anställda i första- och viceministrarnas kansli godtogs heller inte av kritikerna, då det var högst osannolikt att de skulle vilja göra nedskärningar inom den egna yrkeskategori. (Wilford 2001 s 124; Knox m.fl. 2006 s 103) Slutligen opponerade man sig också mot att den offentliga förvaltningen inte granskades, utan istället styret ute i distrikten t.ex. de lokala råden. (Knox, m.fl., 2006. s.108)

Till följd av granskningen beslöt man att minska antalet byråer och istället göra dem större. Influerade av NPM-ideal, började det även formuleras målsättningar som riktades mot bl.a. en ökad kvalitet av samhällsservice och en utökad och underlättad tillgängligheten för medborgarna till makthavare. (Knox m.fl. 2006b s 947) Detta är något som numera konstant poängteras i alla reformprogram. (RPANI Better Government for Northern Ireland 2006 s 5, 14) Man ville även minska antalet lokalråd (vilka är folkvalda) från tjugosex till sju, elva eller femton stycken, samtidigt som man ville öka deras befogenheter. (RPANI Final Report 2005 s 13) Det är dock ett förslag som inte genomförts än och anses vara kontroversiellt. Graden av implementering av de nya målen ifrågasätts och de anses också av vissa vara ett spel för gallerierna i strävan att förbättra bilden av förvaltningen hos medborgarna och uppvisa förvaltningens tillsynes nya värden och normer. (Christensen m.fl. 2005 s 76; Birrell 2005 s 667)

Faktum är att många av de större stegen för förändring inom förvaltningen gjordes under direktstyret av NIO efter 2002. Den nuvarande nordirländska regeringen har dock fortsatt arbetet som NIO påbörjade. (Knox m.fl. 2006 s 115) I St. Andrews avtalet, som återinsatte Nordirlands parlament för andra gången efter en period med direktstyre, uppmärksammas problemen med ministrarnas stora självstyre samt bristen på samarbete mellan departementen. I avtalet finns därför föreskrifter som tvingar ministrarna till samarbete sinsemellan, vilket medverkar till att få kabinettet att fungera som en enhetlig regering i vissa frågor. Dessutom finns det nu reglerat att ministrarna och departementen tvingas att prioritera parlamentets och de gemensamt tagna regeringsbesluten framför de som har tagits internt. (St. Andrews avtalet 2006 28A: Ministerial Code) Därmed får konsociationalismens proportionalitetsprincip mer gällande, även för konstitutionella frågor. (Pettersson 2002 s 133) Då visserligen ett departement som styr sig självt och genomför de förändringar de själva vill troligen är mer effektivt så är det mer demokratiskt med närmandet till parlamentet och en regering med ett mer kollektivt ansvar.

Decentraliseringen av makt från den gamla centralregeringen i London och återupprättandet av det nordirländska parlamentet har således lett till en ökad centralisering av förvaltningen i Nordirland. Detta genom att den nya regeringen i Nordirland har tagit steg mot att minska förvaltningens makt och återföra den till parlamentet och regeringen. (Knox m.fl. 2006b s 947) Man har lyckats minska antalet byråer och lokalaråd, men ett av de stora problemen ur demokratisynpunkt som kvarstår är alla quangos som upprättades under direktstyret. Dessa är en rest av direktstyret och förknippas idag ineffektivitet. (Knox m.fl. 2006 s 784) Quangos tjänade sitt syfte då de bidrog till att en viss offentlig verksamhet kunde fortsätta utan att effektivt bidra till en konflikteskalering. Det var just i det faktumet som deras legitimitet hämtades. Trots att förvaltningen i övrigt ansågs vara övervägande unionistisk så var den allmänna uppfattningen att quangosarna fortfarande kunde agera opartiskt. För att quangosarna skulle kunna utföra verksamheten, utan att anses vara en del av den resterande diskriminerande staten, var de tvungna att tilldelas stor självständighet. Dock uppstod ändå både legitimitets- och ansvarsproblem då kontrollen och insynen i verksamheten var för dålig, avståndet till en folkligt vald representation var för stort, de var för många och de var för ineffektiva. (Knox m.fl. 2005a s 782) Trots detta har de visat sig ovanligt seglivade.

Parry påpekar att Nordirlands förvaltning över åren har blivit så decentraliserad, autonom och komplex att den har stora möjligheter att motsätta sig reformer. Dessutom så är de styrande mer upptagna med att debattera sin konstitutions fundament och den politiska instabiliteten i parlamentet för att helhjärtat kunna ta sig an stora moderniserings program. (Parry 2005 s 67-68)

Integritetsfrågan är möjligen den punkt som har diskuterats mest flitigt under fredsförhandlingarna, vilket återspeglas i Belfastavtalet där stort utrymme lämnas åt mänskliga rättigheter och lika behandlande. (se Belfastavtalet 1998 sektion 3, 5) Jämställdhetsarbetet grupperna emellan har sedermera kommit att påverka förvaltningen och man gjorde tidigt framsteg inom detta område. (Ruane m.fl. 1999b s 156) Rekryteringen av tjänstemän är nu relativt jämnt fördelad mellan

grupperna, dock så finns det fortfarande en klar majoritet av protestanter på de högre posterna. (Carmichael 2002a s 34; DFPNI Equal Opportunities Unit Report 2003 s 29; DFPNI Equal Opportunities Unit Report Supplement 2008 s 6; NISRA Labour Force Survey Religion Report 2005 s 29-30) Att ha en bred rekryteringsbas är viktigt för att legitimera myndigheterna och då framförallt för den grupp som tidigare var diskriminerad. Dessutom försöker man dämpa de negativa åsikterna om myndigheterna genom att kontinuerligt framföra avsikter om förbättrad service, effektivitet, kontroll och redovisning. Därutöver omorganiserar de myndigheter som har sämst rykte eller så byts myndighetens namn ut, som man exempelvis gjort med polisväsendet. (DETINI Human Resources strategy 2005-2008 s 4-5, 9-10; RPANI Better Government for Northern Ireland 2006)

Man har även skärpt hierarkin i förvaltningen och dragit klarare ansvars- och kontrollrelationer vilket är ett kriterium för NPM-idealen, samtidigt som att den skärpta hierarkin går tvärt emot dem. Från en fullständigt decentraliserad förvaltning så har man börjat återgå något till en mer klassisk struktur, alltså ett mer Weberskt ideal. Detta främst genom en striktare hierarki och mer avgränsade områden för tjänstemännen. Sedan 2006 har man överfört flera av quangosarnas uppgifter, t.ex. socialtjänsten, till departementens byråer samtidigt som man planerar att överföra ett antal andra uppgifter till de nya stärkta lokala råden. Återstående quangosar tvingas också genom nya regleringar att samarbeta med de lokala råden i syfte att minska avståndet till en folkligt vald församling samt för att minska quangosarnas makt och öka de lokala rådets inflytande. (RPANI Better Government for Northern Ireland 2006 s 14-25)

## 5 Avtalets konsociationalism och förutsättningen för fred

För att uppnå fred på ett långvarigt sätt, är det enligt Galtungs teorier absolut vitalt att överbrygga den starka divisionen mellan de två rivaliserande lägren. Enligt Galtungs konflikttriangel kan en konflikt förstås utifrån dess tre huvudsakliga komponenter: den materiella eller immateriella motsättningen, parternas beteende, samt parternas attityder, det vill säga deras syn på motparten. Dessa påverkar kontinuerligt varandra. Komponenterna kan innebära olika svåra hinder för att nå en lösning av en konflikt, men det är inte helt nödvändigt att samtliga ska elimineras för att man ska kunna uppnå en fredlig lösning. (Galtung 1969)

### 5.1 Våld

Mellan 1969 och 1994 när vapenvilan mellan IRA och Lojalister inleddes hade ca 3200 människor dömts. Detta omfattar dock inte allt våld som påverkade samhället och därmed varit del av konflikten. Därutöver bör nämnas misshandel och hot, vilket till och med kunde nyttjas som en accepterad metod för att uppnå politiska mål. Något som inträffar då förmågan att nå en lösning genom fredliga medel saknas eller *anses* saknas. Våldet kom att påverka samhället genom att ytterligare öka segregationen, polariseringen och alienering mellan ”vi och dem” (Wolff 2003 s 212-213) Därför är det avgörande att ett våldsamt beteende inte förekommer då detta förhindrar fortlöpande späder på eller till och med skapar nya konflikter, mycket genom dess påverkan på attityder. För att nå en konfliktlösning ska kunna uppnås menas att våldsamt beteendet måste elimineras. (Galtung 1969)

Således tjänade vapenvilan till att skapa ett lugnt forum där varaktiga förhandlingar kunde äga rum, vilket så även skedde. I och med Belfastavtalet, avvapnandet av IRA, tillbakadragandet av brittiska trupper och en allmän minskning av våld är det rimligt att påstå att parternas våldsamma beteende har förändrats. (McGarry - O’Leary 2004 s 23) Genom detta är således förutsättningarna för negativ fred mötta. Därmed kan fokus åläggas de andra två delarna av Galtungs konflikttriangel som tingar för en hållbar positiv fred.



## 5.2 Motsättning

En lösning av den direkta motsättningen i en konflikt är att föredra, men kan ofta vara näst intill omöjlig att nå. Exempelvis finns fortfarande hinder för självbestämmanderätten som således inte blev fullt uppfylld genom Belfast avtalet.

Vad avtalet däremot gjorde var att skapa en möjlighet för dialog, samarbete och vidare utveckling över gränserna. När motsättningar kan lösas i talarstolen eller konferensrum med höjda röster istället för på gator och torg med vapen, föreligger den bästa möjliga förutsättningen för fred. Stefan Wolff vill dock inte beskriva den rådande situationen som ”post-conflict reconstruction” utan vill hellre benämna den rådande förvaltningen som ett nytt system inom vilket de två motsatta intressena fortfarande slåss om en vinst. (Wolff 2003 s 205-208) Jan Pettersson tror till och med att det ingångna avtalet är en strategi som bygger på uträkningar om framtida demografiska, politiska och juridiska utvecklingar i regionen. (Pettersson 2002 s 145) Därmed skulle konsociationalism inte vara ett ändamål i sig utan nyttjas som ett medel för att nå den slutliga lösningen. Detta tillvägagångssätt skulle förslagsvis kunna ha sin utgångspunkt i att en majoritet på grund av sin omfattning allena bör styra, en tanke som de flesta nationalstater baseras på. Dock är det med det inte sagt att det är ett system som därmed skulle vara mest rättvist eller lämpligt för samtliga territorium. (McGarry - O’Leary 2004 s 16) Exempelvis kan man ifrågasätta huruvida alla grupper inom ett samhälle ska tilldelas jämbördig makt, då det som i Nordirland visat sig att vissa grupper kan agera förtryckande. (Taylor 2006 s 220)

Därför är det rimligt att ifrågasätta parternas egentliga intentioner. Om avtalet överhuvudtaget ska inneha en chans att lyckas är det beroende av parternas vilja. För att konsociationalismen och avtalet som bygger på detta ska fungera krävs ju en viss lojalitet gentemot den statliga förvaltningsorganisation som upprättas. Annars skulle det vara fruktlöst, som ett sätt att överta makten för att riva upp överenskommelsen. (Tonge 2005 s 23) Även om detta agerande inte skulle fullföljas i verkligheten då det skulle strida mot den mest grundläggande av regler, avtal ska hållas, så skapar det ändå en känsla av osäkerhet och rädsla för framtiden. (Taylor 2006 s 222) Rädsla får i sin tur människor att ytterligare sluta sig till en välbekant och skyddande enhet och ta till samtliga medel som står till förfogande för att förhindra ”fienden” att uppnå sina mål. (Wolff 2003 s 213)

### 5.2.1 Gruppering och inkluderanden

Konsociationalismens kritiker vänder sig emot att det generellt ses som att skillnader är det primära och permanenta inslaget i människors inbördes relationer. Mer specifikt riktar sig kritiken mot att Belfastavtalet grundades på konsociationalismens oproblematiske godtagande av en naturligt given konflikt

mellan de två grupperna. Detta inkluderar en negativ bild av människor som nödvändigt antagonistiska och de antas oförmögna att utveckla nya överlappande eller möjligtvis gemensamma identiteter. Inom konsociation krävs visserligen att olika identiteter accepteras och med det legitimeras institutionerna som verkar till att cementera motsättningarna mellan de två etnisk-nationella grupperna. Samtidigt elimineras dock möjligheten att kunna undkomma denna indelning. (McGarry - O'Leary 2004 s 16-17; Taylor 2006 s 217-218, 222) Det Lijphart skulle definiera som kulturell frihet, klassar kritikerna som ytterligare ett sätt att åtskilja grupperna. Det han kallar rätten till autonomi, skulle de kalla påtvingad segregation mellan de lika grupperna. En segregation som således blir nödvändig för att konsociationalismen överhuvudtaget ska fungera som ett verktyg för samarbete. Därmed blir dess enda fredsupprättande karaktär att minimera kontakt mellan antagonistiska grupper. "Good fences make good neighbours". (Dixon 2005 s 358)

Utformningen av avtalet medför att pluralism inom de två grupperingarna lätt kan uppstå. Detta skulle därmed öppnar upp för samarbete över gränserna i syfte att uppnå gemensamma mål. (McGarry - O'Leary 2004 s 31) Det konsociationalistiska systemet kollapsar dock om grupperingarna förändras eller upphör. Istället baseras det på att gruppindelningen är autentisk och beständig för att systemet ska kunna ge en jämlik behandling. Således kan det inte lämnas utrymme för överbryggande av detta. Därför finns det också strategiska fördelar i att följa de etnisk-nationella gruppindelningarna. Den förstärkta uppdelningen mellan "våra" och "deras" kollektiva intressen fruktas dock av kritiker kunna leda till att gruppindelningen i sig lämnas företräde framför de specifika frågorna. Samhällsinstitutionerna skulle därmed inte längre handla om ett forum för samarbete. Istället blir det en kamp inom ett nollsummespel för att vinna störst makt och inflytande för att tillgodose sin grupps intressen, på bekostnad av den andre gruppen. Detta skulle innebära något Taylor kallar för ofrivillig koalition, vilkets tendenser han menar man kan urskilja i 2003 års valresultat. De mer samarbetsvilliga partierna som Social Democratic and Labour Party (SDLP) och Ulster Unionist Party (UUP) fick nämligen färre röster och därmed minskad makt, samtidigt som partier ytterst på skalan som Sinn Féin och DUP nådde större framgångar. Denna tendens visar på en ökad reell svårighet att överge vad som utmålats till kollektivets intressen. (Taylor 2006 s 218-220) Därmed skulle systemet vara systematiskt orättvist gentemot individer, som antas inneha fördel av sakfrågor och inte enbart av kollektiva intressen. (McGarry - O'Leary 2004 s 31)

Om man som alternativ till individuell jämlikhet skulle anföra kollektiv jämlikhet, kräver detta att båda grupperna accepteras som lika befogade. Detta är dock något som är ömsesidigt uteslutande i Nordirland då båda gruppernas legitimitet baseras på den andres illegitimitet. Dvs. båda kan inte ha rätt, utan någon måste ha fel. Förutom de två grupperna nationalisterna och unionisterna, finns det självklart även andra grupperingar. På grund av avtalets utformning med fokus på de två huvudsakliga grupperna har detta dock inte lämnats vidare uppmärksamhet. Exempelvis måste parlamentsledamöter klassificera sig själva som unionister, nationalisterna eller annat. Dock innebär detta även detta ett

avstamp från individen som grundenhet i samhället, då även ”annat” blir en grupp. Då återstår konklusionen att det konsociationalistiska systemet därför emot tanken på en liberal demokrati. Detta då individuella intressen, rättigheter och ett jämlikt medborgarskap kan hotas genom kollektivets prioritet framför individen. (Taylor 2006 s 220)

Dixon menar att konsociationalismens generellt pessimistiska inställningen till människors natur kommer leda till en pessimistisk syn på demokrati och därmed en politiskt passiv befolkning överlag. (Dixon 2005 s 359) Valdeltagandet i Nordirland är i dagsläget dock högre än inom andra regioner i Storbritannien, men också högre än Storbritannien sammantaget. (McGarry - O’Leary 2004 s 21) Dessutom är 60 % av den vuxna befolkningen i någon form av organisation. (Taylor 2006 s 222) Social och politisk medverkan är således hög, men denna återhålls främst inom den egna grupperingen. (Wolff 2003 s 208) Den konsociationella strukturen är således starkt förankrad och engagemanget för de starkt olika sidorna speglas även inom civilsamhället. De största organisationerna är unionistiska Orange Order och nationalistiska Gaelic Athletic Association och även organisationer som verkar för fred, konfliktlösning och samverkan är även dessa ofta färgade. (McGarry - O’Leary 2004 s 21-22) Jämförelsevis är den aktivitet som sker över gränserna avsevärt mindre. Om detta tyder på en ovilja eller en oförmåga att göra så är oklart. (Wolff 2003 s 208)

Folkomröstningen som hölls inför Belfastavtalets implementering visade på en positiv inställning till konsociationalismen och således en vilja till fortsatt stark gruppindelning. Avtalet inkorporerade den inkluderande demokratiska grundtanken som följer av konsociationalismen. Att exempelvis utesluta radikala grupper skulle kanske vara ett alternativ för att generellt sett öka det medborgerliga inflytandet av styret. Det skulle även kunna leda till en mer framgångsrikt samarbete mellan de kvarvarande grupperna. Genom exklusionen skulle dock samarbetet göras på bekostnad av vad en, om än radikal, grupps intressen. Dessutom medför samarbete kompromisser, vilka tenderar att skapa missnöje, varvid nya radikaler uppstår som även de skulle behöva exkluderas. Därutöver skulle exkluderande även bidra till att underminera avtalet, de institutioner som upprättats och den demokratiska processen över lag. (McGarry - O’Leary 2004 s 25)

Inkluderande, även av radikala grupper, kan å andra sidan förmildra deras radikalitet då ett nytt forum öppnas upp för dem att uppmärksamma och kämpa för deras intressen och åsikter. Det ger dem därmed även en anledning att verka för systemets fortsatta överlevnad och effektivitet, istället för tvärt om. Som exempel kan anföras Sinn Féin som aktivt sökte tillgång till det politiska samarbetet som ett sätt att nå framgång, varigenom gruppen ”mildrades” och fick stor inflytande efter framgång i valen. (McGarry - O’Leary 2004 s 25-26)

Avtalet stipulerar därför att enbart ett enat parlament kan utropa ett parti som olämpligt och därmed ovälkommet i den folkliga representationen. Konsociation förutsätter att samtliga folkvalda upprätthåller en god sed med opartisk förhållning gentemot hela befolkningen. Individer av alla slags grupperingar ska tjäna jämbördigt och jämlikt. Detta följer även från inklusionen av den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter i den nordirländska lagen. (McGarry -

O'Leary 2004 s 27, 35) För att skapa legitimitet krävs just att de fundamentala rivaliserande intressena kan ersättas med gemensamma rättigheter varigenom skilda intressen således ändå har möjlighet att uppfyllas. Rättigheter, jämlikhet, och medborgerlig inverkan är demokratiska normer som dock inte varit självklara i Nordirland då det råddigt underskott på dem och de blivit missbrukade. (Pettersson 2002 s 129, 142) Utan dessa är inte styret legitimt, något som varit hjärtat av frågan om förvaltning då bristen på detta uppstått när strukturell diskriminering blev del av normerna. Utan en legitim förvaltning kommer heller inte politisk stabilitet kunna uppnås. Därmed är institutionerna inte enbart oönskade pga avsaknaden av ett demokratisk grund utan kommer även visa sig vara instabila och omöjligt kunna verka som fredsupphållande. (McGarry - O'Leary 2004 s 17; Taylor 2006 s 217) Detta kan man finna stöd för i att det enbart tog 72 dagar efter Belfasavtalets implementering för det nyupprättade parlamentet att suspenderas, vilket har inträffat ytterligare tre gånger. Avtalet i dess konsociationalistiska form har därmed visat sig svårt att verkställa *på egen hand*. Det fick viss legitimitet från stödet i folkomröstningen, dock framarbetades avtalet uteslutande av den styrande eliten som saknade en demokratiskt vald representation. (Taylor 2006 s 218-221) Avsaknaden av folkligt inflytande över den rådande styrningen har väckt stark kritik.

## 5.2.2 Förvaltning

Uppbyggnaden av institutioner är i sig inte tillräckligt för att skapa fred, men är dock en fundamental del av det. Utan en fungerande förvaltning blir det exempelvis svårt att återuppbygga civilsamhället.

The primary task of the institutions set up in accordance with an agreed settlement is to create conditions that are conducive to the success for a comprehensive programme of post-agreement reconstruction. From this perspective, the roots of potential success or failure of post-agreement reconstruction may lie in the agreed settlement itself. At the same time, however, the way in which the implementation of an agreement is carried out [...] is another major factor that has bearing [...] (Wolff 2003 s 207)

Public service som tillhandahålls av statliga myndigheter är ett samarbete och skapar en nära koppling till medborgarna. Det bygger på kontraraktuella förhållanden, skyldigheter, förtroende och ömsesidigt utbyte. (Sullivan m.fl. 2002 s 4-5) Förvaltningen är den instans medborgarna har mest kontakt med i den offentliga organisationen. Därför blir dess agerande avgörande för medborgarnas bedömning av samhället som helhet. (Lundquist 1994 s 24-25)

Efter Belfastavtalet genomfördes en undersökning där det visade sig att förtroendet för förvaltningen hade ökat efter avtalets implementering. Men när man sedan kategoriserade de svarande som katoliker eller protestanter visade det sig vara katolikerna som var mest nöjda med förvaltningen. Protestanternas åsikter var desamma som innan avtalet. Detta kan tolkas både ur perspektivet att

förvaltningen egentligen var likadan som innan, men att katolikerna var mer positiva och optimistiska till avtalet i sig. Eller kan det tolkas som att det faktiskt skett en förändring till det bättre och kanske främst vad gäller strukturell diskriminering, vilket då även var något som främst katoliker upplevde. (Knox m.fl. 2005b s 112-116)

Faktumet om förvaltningens maktposition i Nordirland kan inte ifrågasättas. I många år var förvaltningen makten (McCrudden 1999 s 120) och pga. dess teknokratiska drag kunde de mer eller mindre styra så som de själva önskade. Vid vissa tillfällen var detta något positivt, exempelvis då det spända politiska läget var indämmande eller till och med förklarade handlingsmöjligheterna för politikerna. (Knox m.fl. 2005b s 115) Baksidan av detta var dock när förvaltningen agerade godtyckligt eller diskriminerande. (Knox m.fl. 2006 s 772; Carmichael 2002b s 175)

NICS maktposition var inte ett resultat av en fullt utvecklad Webersk modell, som normalt försätter förvaltningen i en stark position. Istället var det ett resultat av decentraliseringar och successivt utökade befogenheter pga. avsaknaden av starka folkstyrda institutioner. Ökade befogenheter och mer självständighet utan ansvarsförhållanden uppåt och utvärdering neråt kan vara katastrofalt. Politikerna skjuter ifrån sig ansvaret för att slippa kontroversiellitet och insyn i myndigheterna minskar. Utan någon att egentligen behöva redovisa och svara inför kunde dessa befogenheter sedermera lätt rota sig och även missbrukas. (Carmichael 2002a s 31)

Förvaltningens stora oberoende kombinerat med en placering sist i policyprocessen medförde också att de inte alltid verkställer beslut så som det var tänkt. Det här var framförallt ett problem i quangosarna, (Knox m.fl. 2005a s 782) men även inom departementen. Där kunde tjänstemännens lojalitet förflyttas från parlamentet eller regeringen som helhet för att istället tjäna respektive minister. Korporativt och enhetligt samarbete försvåras därmed och istället för att arbeta mot en gemensam vision utvecklas då en organisationskultur som bygger på ”vi mot dem”. (Parry 2005 s 66) Pga. denna bristfälliga lojalitet kunde både de politiska besluten och dess gensvar från medborgarna gällande dessa bli förvrängda. (Lundquist 1994 s 27)

Av dessa anledningar riskerade förvaltning i sig att rasera den sköra fredsbalansen. Problematiken möttes inte i Belfast avtalet då koncentrationen ålades att upprätta nya tvärsamhälleliga institutioner som var legitima för alla grupperingar på främst politikernivå. (Ruane m.fl. 1999a s 17) Därmed glömde man bort legitimitetsproblemen för de organisationer som redan existerade, samt de konsekvenser som skulle komma av att försöka få de nya institutionerna att fungera i kontexten av de gamla. Man delade upp en redan kraftigt fragmenterad förvaltning i departement som fick varsin minister som chef. Den enda egentliga skillnaden för förvaltningens maktposition var att dess högsta chef i varje departement nu var en folkvald minister Dock förelåg även problem med att även ministrarna och departementen i många fall styrde godtyckligt inom sina områden. (Carmichael 2002a s 35-40; NISRA Labour Force Survey (LFS) Religion Report 2005 s 58; Knox m.fl. 2006b s 957) Därmed var förvaltningens makt fortfarande väldigt stor.

Tillsist kom dock det ouppfyllda ansvarsutkrävandet från medborgarnas att leda till tillits- och legitimitetsproblem för både politiker och förvaltning i Nordirland. (Christensen m.fl. 2005 s 188-190) Detta var framförallt ett stort problem bland katoliker som hade varit den grupp som diskriminerats mest. Det var egentligen först genom St. Andrewsavtalet som man började uppmärksamma problematiken med förvaltningen. (St. Andrewsavtalet, Annex A, Strand 1) Det ansågs farligt att störa de känsliga strukturer som hade byggts upp med Belfastavtalet, (Knox, m.fl., 2006 s.103) men för att bibehålla freden var det dock en nödvändighet med reformer. Förvaltningens legitimitet kom sedan dess att stå i fokus för de senaste reformprogrammen och målformuleringarna.

Den nordirländska förvaltningen var inte särskilt positiv till förändringar i början och starkt motarbetade det. (Parry 2005 s 67) När man tillsatte RPANI utgjordes den av byråkrater från förvaltningen. Föga förvånande så rekommenderade de inte de största förändringarna mot förvaltningen utan istället mot de folkvalda lokala råden. Ett tydligt exempel på när förvaltningen stod som en stoppkloss för både reformer och försök till förbättrade relationer med medborgarna. (Knox m.fl. 2005b s 103, 109) Till följd av granskningen beslöt man att minska antalet byråer och även en minskning i antalet lokalråd rekommenderades samtidigt som deras befogenheter skulle utökas. Birrell ser dock ett problem med färre lokalråd med mer makt. Det finns en risk att råden blir dominerade av grupperna som bor i de aktuella områdena vilket leder till att minoriteterna i de områdena skulle få mindre att säga till om än vad de har med dagens lösning. Således skulle det gå emot konsociationalismens proportionalitetsprincip. Då partierna har motsatta intressen och troligtvis influerat sina råd i den riktning de önskar, finns även risken att ett färre antal råd kommer att leda till en större osämja och ökad polarisering. Det kan alltså leda till en underminering av goda relationer grupperna emellan och en sorts balkanisering, där grupperna börjar dela upp sig till högre grad geografiskt. (Birrell 2005 s 667) Något som visserligen helt följer konsociationalistiska linjer, men knappast leder till ökat samarbete och förståelse grupperna emellan.

Samtidigt finns det fortfarande kvar en myriad av quangos, vilka helt saknar folkvald anknytning. Framför allt inom hälsodepartementet som även innehar social- och räddningstjänsten, driver fortfarande en mycket stor del av sin verksamhet genom quangos. (Departmental organisation charts 2002 s 9) Man har visserligen gjort vissa framsteg genom t.ex. RPANI:s reformprogram från år 2006 där man skar ner antalet quangosar från 81 till 53. Dock blev de flesta av dessa endast absorberade av olika byråer i departementen. (RPANI final decisions 2006 s 14 -25) Visserligen är byråerna lättare att kontrollera och ha insyn i än quangosarna då de svarar direkt under departementen och som ligger ett steg närmre folkvalda instanser. På så sätt är det ett framsteg ur ett ansvarsförhållande- och demokratiperspektiv. Ur ett perspektiv av att försöka minska förvaltningens omfattning är det dock ingen större framgång då antalet tjänstemän inte minskade avsevärt, då de istället flyttades över till byråerna. (DFPNI Equal Opportunities Unit Report 2003 s 30-35; DFPNI Equal Opportunities Unit Report Supplement 2008 s 11-12)

Det verkar som att utvecklingen av förvaltningen är på väg bort från konsociationalism i strikt d'Hondtsk bemärkelse i fördel för en ökad samverkan på framförallt regeringsnivå. Dixon menar därför att konsociationalismen därför inte på ett tillfredställande sätt kan kopplas till de framgångar som nåtts i Nordirland vad gäller en beständig fred. (Dixon 2005 s 358, 361)

### 5.3 Attityder

Att återuppbygga ett gemensamt civilsamhälle som inte består av två separata parter eller starkt polarisering brukar anses fundamentalt för att en hållbar fred ska kunna inneha chansen att uppnås. Det lägger även grunden för en fungerande politisk styrning. Detta är dock inte lätt att uppnå i ett konflikthärjat samhälle då det kräver försoning och förtroende för en part som under lång tid setts som fienden. (Wolff 2003 s 208) Detta är något som skulle förklara att trots den kraftigt minskade våldsamheten, en ökad möjlighet för påverkan och därmed ökad rättigheter, kvarstår de gamla attityderna. Rent konkret finns fortfarande "the peace lines" som höga, täta och taggtrådsbeklädda gränsdragningar mellan katolska och protestantiska områden i flera av de större städerna i Nordirland. Denna ovilja att släppa på sin grupptillhörighet speglas även inom den sociala samhällsstrukturen med skilda bostadsområden, skolor och pubar.

Genom konsociationalismen kan man dock undkomma detta dilemma, då den accepterar och till och med förutsätter att attityderna alltid kommer vara av negativ karaktär. Avtalet skulle inte försöka förändra attityder, men samarbete skulle få företräde framför den grundläggande motsättningen. Attityder angående "fienden" var dock djupgående efter årtionden av inte bara våld, utan även diskriminering, ojämlikhet och deprivation. Attityder angående "fienden" och dess politiska mål styr inte enbart över hur en konflikt uppfattas utan även hur eventuella lösningar förstås.) För att nå ett hållbart fredsavtal måste därför fortfarande attityderna gentemot motparten vara så pass bra att grundläggande tillit existerar. Konsociationalismens stora fördel är just att den medför att parterna erkänner varandra. Parterna och deras intressen blir legitima, vilket logiskt sätt borde innebära ökad förståelse och med tiden kanske till och med ett överbryggande av konflikten. Därmed skulle det inte föreligga några hinder för att grupperingarna i Nordirland skulle kunna övergå till socioekonomiska grupperingar hellre än etniska. Dessutom bör det inte överses att attityder kan förändras över tiden på grund av yttre omständigheter. Bl.a. innebär globaliseringens ökade omfattning och betydelse att nationella gränser och därmed nationella identiteter får minskad betydelse. Även den nationella förvaltningen kan fungera som normsättare och således kan ett avsteg från konsociation av den nordirländska förvaltningen påverka medborgarna. (Wolff 2003 s 213-214)

Negativa attityder behöver dock inte nödvändigtvis förändras så länge som de inte får utrymme att omsättas i direkta handlingar. Problem för konsociationalismen uppstår då attityder förvärras eller då separationen mellan

gruppen, som upprätthålls bl.a. genom förvaltningen, inte fungerar som tänkt. Om barriären grupperna emellan bryter samman Därmed skulle ett uppblående av konfliktens våldsamma aspekter inte ligga långt bort. Att konsociationalismen bidrar till att skapa ytterligare delning och förstärker olikheter är därmed riskabelt om det inte visar sig fungera fullt ut.



## 6 Slutsats

Förändringar i förvaltningen som föranleddes av Belfastavtalet koncentrerades på den politiska strukturen. Den främsta förändringen gällde ett av konfliktens mest påtagliga problem: avsaknaden av jämlikhet dvs. diskriminering. Andra demokratiska principer såsom mänskliga rättigheter, erkännande av identitet, säkerhet, möjlighet till deltagande och jämlikhet är fundamentala för konfliktlösning, men talades dock inte mycket om till en början.

Kombinationen av NPM och konsociation visade sig inte helt lyckad, vilket de kontinuerliga reformerna inom Nordirlands förvaltning visar på, då främst trovärdighet och legitimitet försöker uppnås. Utan en väl fungerande förvaltning är risken för ånyo uppblossade konflikter mellan grupper i samhället överhängande. Förvaltningen kan på så sätt bidra till konflikt, men kan lika väl spela en viktig roll i fredsprocessen, vare sig detta sker genom att separera grupper eller föra dem närmre. Således kan förvaltning vara helt avgörande del av konfliktlösningen.

En Webersk modell, genom sin strikta hierarki och regelstyrning, hade troligen varit lättare för politikerna att kontrollera än vad den kraftigt decentraliserade nordirländska förvaltningen har varit. En sådan uppsättning hade möjligen varit bra för en förvaltning som verkar i en konflikt. Vi anser att det var föga förutseende att implementera avtalet med d'Hondt maktuppdelningsystem på en redan kraftigt överadministrerad och tillkrånglad förvaltning. Vissa reformer borde enligt vår uppfattning kanske ha gjorts innan avtalet trädde i kraft, då man innan hade större möjligheter till snabba och stora beslut genom direktstyret. Dock förbisågs förvaltningen som sagt till stor del i avtalet och man koncentrerade sig på att bygga institutioner för att få ett slut på våldsamheterna snabbt istället för att bygga upp institutioner som sedan kunde upprätthålla en stabil demokratisk fred. Vi ifrågasätter dessutom lämpligheten att ytterligare decentralisera en förvaltning som redan besatt stor makt, men som det samtidigt inte ställdes några större ansvars- och redovisningskrav på. Vi anser att man möjligen kan se på den nordirländska förvaltningen som ett exempel på vad som kan inträffa om man ser NPM-idealen som en modell istället för ett antal idéer. En modell kan implementeras på en organisation för att förändra dess struktur men en idé är något som måste slå rot hos organisationens medlemmar. Om det inte först byggs upp en organisationskultur byggd på service, personliga prestationer, marknadstänkade och ansvar så kommer senare omstruktureringarna bli effektlösa. Decentraliseringar kommer då enbart leda till ett skifte i chefer, men som fortfarande inte ansvar inför någon.

Vi tänker dock försvara användandet av Quangos under det första direktstyret ur synvinkeln att det var ett av väldigt få sätt att fortsätta tillhandahålla samhällstjänster utan att anses vara partiska eller tillhörande en viss sida.

Quangosarna kunde verka neutralt i en konflikt som annars återspeglade djup misstro till statsmakterna. Men de borde ha hanterats som de temporära lösningar de var och börjat rensats bort så fort det började stabilisera sig. Problematiken var att vid det tillfället var de redan en integrerad och normal del av organisationskulturen. Således bidrog quangosarna till fredsprocessen när det var turbulent men är nu ett problem då man försöker upprätta permanenta, legitima institutioner.

Vi tror det är viktigt att konsociationalismen som alla andra teorier bör utvecklas eller specificeras beroende på dess empiriska tillämpning och de resultat det producerar. Även om man inte vill acceptera att människan till sin natur är konfliktinriktad, kan tillämpningen av konsociation bevisligen inneha sina fördelar. Den bidrog faktiskt till att få till stånd ett fredligt samarbete och efter en lång, våldsam och djupgående konflikt, råder det idag ett fredligt läge i Nordirland. Enbart att uppnå negativ fred är en framgång. Beteendet förändrades därmed både vad gäller det personliga och det strukturella beteendet och detta till trots att det inte finns många tecken på att folket har, eller vill, överge de gamla grupperingarna. Dock krävs mer än det för att nå en beständig freds situation dvs. positiv fred. Så även om det efter Belfastavtalet har skett avsevärda framsteg finns det fortfarande meningar om att en genuint och hållbar fred inte är i närheten av att uppnås (se Taylor 2006 s 218).

Genom förvaltningen både speglas, upprättas och påverkas de attityder som råder i samhället. Då detta följer konsociation är separation mellan grupper förvisso det främsta, men därmed bygger det även på ett erkännande och acceptans av ”de andra”. Det fascinerande med konsociation är att den erbjuder en väg runt att försöka finna en lösning på den grundläggande motsättningen, vilket innebär en förenkling av fredsprocessen och en förhoppning av att kunna skapa fredliga situationer i de flesta konfliktsituationer. I arbetet med att finna den mest lämpliga förvaltningsstrukturen verkar det dock som att konsociationalismen allt efterhand får minskad betydelse. Konsociationalismen ska kanske ses som ett tillfälligt hjälpmedel för att överbrygga de motsättningar som faktiskt existerar, men kanske inte ska ses som ett slutmål.

## 7 Källförteckning

Belfast agreement

URL=<<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/agreement.htm>>

2008-05-09

Birrell, Derek (2007) "The Role of Local Government in the Review of Public Administration in Northern Ireland: The Challenges of Enhancement, Devolution and Modernisation" *Local Government Studies* vol 33 nr 5 s 657-675

Carmichael, Paul (2002a) "The Northern Ireland Civil Service: Characteristics and Trends Since 1970" *Public Administration* vol 80 nr 1 s 23-49

Carmichael, Paul (2002b) "Northern Ireland public administration in transition: An analysis of the Civil Service" *American Review of Public Administration* vol 32 nr 2 s 166-187

Christensen, Tom – Laegrid, Per – Roness, Paul G – Røvik, Kjell Arne (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor* (Malmö: Liber)

DETINI Human Resources strategy, 2005-2008

URL=<<http://www.detini.gov.uk/cgi-bin/downutildoc?id=1939>>

2008-05-11

Departmental charts 2002:

URL=<[http://www.rpani.gov.uk/dept\\_organisation\\_charts.pdf](http://www.rpani.gov.uk/dept_organisation_charts.pdf)>

2008-05-11

DFPNI Equal Opportunities Unit Report, 2003:

URL=<<http://www.dfpni.gov.uk/eighth.pdf>>

2008-05-15

DFPNI Equal Opportunities Unit Report, supplement 2008:

URL=<[http://www.dfpni.gov.uk/equal\\_opportunities\\_unit\\_supplement\\_to\\_eighth\\_report.pdf](http://www.dfpni.gov.uk/equal_opportunities_unit_supplement_to_eighth_report.pdf)>

2008-05-15

Ditch, John – Morrissey, Mike (1979) "Recent Developments in Northern Ireland's Social Policy" i: Brown, Muriel – Baldwin, Sally (red.) *The Year Book of Social Policy in Britain*. (London: Routledge and Kegan Paul)

Dixon, Paul (2005) "Why the Good Friday Agreement in Northern Ireland is not Consociational" *The Political Quarterly* vol 76 nr 3 july s 357-367

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena (2007) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3:dje upplagan (Stockholm: Norstedts Juridik)

Galtung, Johan – (1969) "Violence, Peace and Peace research", *Journal of Peace Research* vol 6 nr 3 s 167-191

Galtung, Johan – (1981) "Social Cosmology and the Concept of Peace", *Journal of Peace Research* vol 18 nr 2 Special Issue on Theories of Peace s 183-199

Kerr, Michael (2005) *Imposing Power-Sharing: Conflict and Coexistence in Northern Ireland and Lebanon* (Enfield: FiSH Books)

Knox, Colin – Carmichael, Paul (2005a) "The Reform of Public Administration in Northern Ireland: From Principles to Practice" *Political Studies* vol 53 nr 4 s 772-792

Knox, Colin – Carmichael, Paul (2005b) "Improving Public Services: Public Administration Reform in Northern Ireland" *Journal of social policy* vol 35 nr 1 s 97-120

Knox, Colin – Carmichael, Paul (2006) "Bureau Shuffling? The Review of Public Administration in Northern Ireland" *Public Administration* vol 84 nr 4 s 941-965

Lijphart, Arend (1975) *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands 2*:a upplagan (Berkeley: University of California Press)

Lijphart, Arend (1977) *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven: Harvard University Press)

Lundquist, Lennart (1994) *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys: Problem, trender och program* (Lund: Studentlitteratur)

Lundquist, Lennart (2006) *Demokratins väktare* (Lund: Studentlitteratur)

McCrudden, Christopher (1999) "Equality and the Good Friday Agreement" i: Ruane, Joseph – Todd, Jennifer (red.) *After the Good Friday Agreement: Analysing Political Change in Northern Ireland* (Dublin: University College Dublin Press) s 96-121

McGarry, John – O'Leary, Brendan (2004) *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements* (Oxford: Oxford University Press)

Morrow, Duncan (1996) "Filling the Gap: Policy and Pressure Under Direct Rule" i: Aughey, Arthur – Morrow, Duncan (red.) *Northern Ireland Politics* (Harlow: Longman)

NISRA Labour Force Survey (LFS) Religion Report 2005:  
URL=<<http://www.ofmdfmi.gov.uk/lfs-religion-report-2005.pdf>>  
2008-05-12

Parry, Richard (2005) "The Civil Service Response to Modernisation in the Devolved Administrations" *Financial accountability & management* vol 21 nr 1 s 57-74

Pettersson, Jan (2002) *Fredsprocessen i Nordirland* (Uppsala: Global)  
Premfors, Rune – Ehn, Peter –Haldén, Eva – Sundström, Göran (2003) *Demokrati och Byråkrati* (Lund: Studentlitteratur)

RPANI - Better Government for Northern Ireland: Final Decisions of the Review of Public Administration, 2006:  
URL=<[http://www.rpani.gov.uk/bettergovernment\\_doc-\\_final\\_decisions.pdf](http://www.rpani.gov.uk/bettergovernment_doc-_final_decisions.pdf)>  
2008-05-12

RPANI, Final Report: Views on Key Aspects of Proposals in Relation to the RPA, 2005:  
URL=<[http://www.rpani.gov.uk/views\\_on\\_key\\_aspects\\_of\\_proposals\\_for\\_the\\_rpa.pdf](http://www.rpani.gov.uk/views_on_key_aspects_of_proposals_for_the_rpa.pdf)>  
2008-05-11

Ruane, Joseph (1999a) "The Belfast Agreement: Context, Content, Consequences" i: Ruane, Joseph – Todd, Jennifer (red.) *After the Good Friday Agreement: Analysing Political Change in Northern Ireland* (Dublin: University College Dublin Press) s 1-29

Ruane, Joseph (1999b) "The End of (Irish) History? The Readings of the Current Conjuncture" i: Ruane, Joseph – Todd, Jennifer (red.) *After the Good Friday Agreement: Analysing Political Change in Northern Ireland* (Dublin: University College Dublin Press) s 145-169

St Andrews agreement:  
URL=<[http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/pdf/ukpga\\_20060053\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/pdf/ukpga_20060053_en.pdf)>  
2008-05-09

Sullivan, Helen – Skelcher, Chris (2002) *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services* (Basingstoke: Palgrave MacMillian)

Taylor, Rupert (2006) "The Belfast Agreement and the Politics of Consociationalism: A Critique" *The Political Quarterly* vol 77 nr 2 april-juni s 217-226

Tonge, Jonathan (2005) *The New Northern Irish Politics?* (Basingstoke: Palgrave MacMillan)

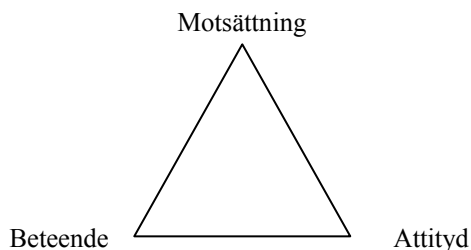
Wilford, Rick (2001) "The Assembly and the Executive." i: Wilford, Rick (red.) *Aspects of the Belfast Agreement* (New York: Oxford University Press) s 107-128

Wolff, Stefan (2003) "Conclusion: The Peace Process Since 1998" i: Neuheiser, Jörg – Wolff, Stefan (red.) *Peace at Last?: The Impact of the Good Friday Agreement on Northern Ireland* (New York: Berghahn Books) s 205-232

## 8 Bilaga 1

### Konflikttriangel

(Galtung 1969)



### Negativ & positiv fred

Negativ och positiv lägger vikt vid att förändra beteendet hos stridande parter. Galtung kategoriserar våld i två kategorier: personligt och strukturellt. Om våld uppstår då en person attackerar en annan, det vill säga personligt våld, råder negativ fred. Dock kan fortfarande samhällsstrukturer skapa våld, i synnerhet om attityder mellan parterna kvarstår. Om även detta strukturella våld kan elimineras uppstår positiv fred. För att nå en hållbar konfliktlösning måste således en positiv fred upprättas, vilket enbart kan inträffa då det redan råder negativ fred. (Galtung 1981)

