

Moderna politiska organisationer

Om förändringarna i Götene,
Kungälv och Lerum

Sven Siverbo
Gustaf Kastberg
Viveka Nilsson
Elisabeth Ravenshorst

KFi-rapport nr 83

KFi

ISBN 91-975799-9-8

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2006

KFi – Kommunforskning i Västsverige

Pilgatan 19A

411 22 Göteborg

tfn 031-773 5900 **fr o m 2007-01-04 tfn 031-786 5900**

fax 031-773 5909 **fr o m 2007-01-04 fax 031-786 5909**

E-post kfi@kfi.se

www.kfi.se

1.SAMMANFATTNING	1
2.MODERNA POLITISKA ORGANISATIONER	3
Den här studien – och de kommande	3
Disposition	3
3.GÖTENE KOMMUN	5
Bakgrund	5
Varför sker förändringen?	5
Processen fram till beslut.....	8
Problem med den nya organisationen	9
Vad är avgörande för att förändringen ska lyckas?	10
Avslutande kommentarer	10
4.KUNGÄLVSKOMMUN	12
Bakgrund	12
Varför en ny politisk organisation?	13
Demokrati – problem och förväntade förbättringar	14
Organisatorisk effektivitet – problem och förväntade förbättringar	15
Framgångsfaktorer	17
Avslutande kommentarer	18
5.LERUMSKOMMUN	19
Bakgrund	19
Varför ny politisk organisation?	19
Begränsningar för att lyckas med den nya organisationen	23
Avgörande faktorer för framgång	24
Avslutande kommentarer	25
6.FULLMÄKTIGELEDAMÖTERNA OM DET GAMLA OCH DET NYA	26
Kommunal politik och politikerrollen	26
Den partiinterna arenan	28
Väljararenan	28
Den parlamentariska arenan	29
Implementeringsarenan	30
Sammantaget – det gamla och det nya	31
7.LIKHETER OCH OLIKHETER	32
Lika och olika nya organisationer	32
Grad av avinstitutionalisering	32
Åsikter om framtiden	33
Kommande studier av de nya politiska organisationerna	34
REFERENSER	35
SLUTNOTER	36
BILAGA ENKÄT	

1. SAMMANFATTNING

I den här rapporten riktas intresset mot tre kommuner som är i stånd att förändra sin politiska organisation, nämligen Götene, Kungälv och Lerum. De tre kommunerna sjösätter de nya organisationerna 1 januari, 2007 men förändringarna har föregåtts av långåriga utredningar. I rapporten presenteras resultaten av en förstudie som genomfördes i Götene, Kungälv och Lerum våren och sommaren år 2006. Ett syfte med förstudien är att vara ett slags föremätning, det vill säga en kartläggning av den demokratiska situationen innan förändringen ägt rum. Föremätningen kommer att användas som referensdata om några år när det är dags att börja kartlägga effekter av förändringarna. Resultatet av förstudien utgör grunden för jämförelser över tid. Ett annat syfte med förstudien är att fånga uppfattningar inför förändringen; inte minst avseende förväntningar.

Av undersökningen framgår att Götene, Kungälv och Lerum har likartade mål med sina omorganisationer. De eftersöker demokratiska förbättringar genom att öka kommunfullmäktiges reella makt och genom att förändra politikernas arbetsätt; merparten ska framöver vara medborgarföreträdare snarare än verksamhetsansvariga och styrningen av förvaltningen ska nästan helt överlämnas åt kommunstyrelsen. Följden förefaller bli att det tillskapas två sorters politiska uppdrag: ett som handlar om att arbeta med långsiktiga frågor och ett som handlar om verksamhetsfrågor.

Även om andemeningen i förändringarna är likartad finns några intressanta skillnader kommunerna emellan. Kungälv och Lerum har (åtminstone till namnet) kvar något som påminner om facknämnder, men det framgår av dokumenten och intervjuerna att deras uppdrag skiljer sig väsentligt från traditionella facknämnders. Barn- och utbildningsnämnden och Vård- och omsorgsnämnden i Kungälv spelar viktiga roller i planerings- och uppföljningsarbetet men förfogar varken över budget eller över personal. Visions- och utvecklingsnämnderna i Lerum har uppdrag som påminner om beredningarnas i Götene och Kungälv men förfogar inte heller de över budget eller personal. Skillnaderna innebär dock att det finns tre varianter: Götene med beredningar och utan nämnder, Lerum med nämnder men utan beredningar och Kungälv med både och. I tidi-

gare utvärderingar av liknande politiska organisationer noterades vissa problem inledningsvis med att de nya politiska enheterna arbetade med samma uppgifter. Den risken finns i samtliga här studerade kommuner – i synnerhet inledningsvis – men den är kanske störst i Kungälv, där nämnderna tillsammans med beredningarna, kommunrevisionen och kommunstyrelsen konkurrerar om uppdraget att ta reda på hur verksamheten fungerar.

I Götene, Kungälv och Lerum är uppenbarligen de befintliga politiska organisationerna avinstitutionaliserade men det finns gradskillnader mellan kommunerna. I samtliga kommuner problematiseras väljararenan; det vill säga kommunpolitikernas brist på kontakter med medborgarna. Mest bekymrade är politikerna i Götene, vilka även bekymrar sig mer än de övriga om hur medborgarna ser på kommunpolitiken. Även den partiinterna arenan problematiseras. I de tre kommunerna befaras fortsatta problem med att rekrytera nya medlemmar till partierna om inget görs. De anser också att de som redan idag är medlemmar behöver engageras mer. Framför allt är det i Götene som politikerna problematiserar partiernas vitalitet.

Den arena där flest tillkortakommanden har identifierats är den parlamentariska. Framför allt är det kommunfullmäktiges arbetsformer som har avinstitutionaliserats. Det finns ett utbrett missnöje med hur kommunfullmäktige fungerar.

- För få ärenden initieras i fullmäktige
- Frågorna är avgjorda innan de kommer till fullmäktige
- Fullmäktige har mindre makt än kommunstyrelsen
- Fullmäktigeledamöterna är inte tillräckligt engagerade
- Medborgarna är inte intresserade av fullmäktige
- Sammanträdena är inte givande (särskilt Götenepolitikerna var av den uppfattningen)

Ett annat skäl till att arbetsformerna på den parlamentariska arenan avinstitutionaliserats är bristen på helhetssyn i politiken. Genom att kommunstyrelsen tar över ansvaret för merparten av verksamhetsfrågorna är förhoppningen i de tre kommunerna att samarbete och samordning ska underlättas och de tidigare revirstriderna minska.

Häri ligger omorganisationens effektiviseringspotential. Ytterligare ett problem som lyfts fram är att det inte har varit tillräckligt tydligt vilka instanser som arbetar med långsiktiga frågor och vilka som arbetar på kortare sikt. När en och samma instans – nämnderna – både har ansvar för verksamheten på kort och lång sikt blir det sällan tid över för att diskutera de långsiktiga frågorna.

Ett problem på den parlamentariska arenan som särskilt gäller i Lerum är den politiska kulturen, vilket innebär att alla ledamöter röstar med partiet. Lerumspolitikerna agerar i första hand som partiombud och den delen av kulturen vill många förändra i Lerum. I Götene lyfts fram att de politiska partierna är alltför inriktade på att komma överens. I Kungälv är det intressant att notera att flera av de politiker i Kungälv som var skeptiska till hela förändringen ändå var positiva till att fullmäktiges arbetsformer förändrades.

På implementeringsarenan där politiken ska övergå i konkret verksamhet finns också bekymmer som avinstitutionaliserat de tidigare politiska organisationerna. Det står klart att många politiker i Götene, Kungälv och Lerum är bekymrade över tjänstemännens betydande inflytande och över att det inte finns en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Samtidigt tycker många att det är ett bekymmer att politikerna generellt sett är för lite medborgarföreträdare och för mycket försvarare av verksamheten. Det innebär att kommunerna efterfrågar en ny organisation där politikernas inflytande ökar samtidigt som de håller avstånd till verksamhetsfrågorna.

Det är brister på samtliga arenor som ligger bakom att nya politiska organisationer införs i Götene, Kungälv och Lerum. Det förefaller dock finnas skillnader mellan de tre kommunerna i graden av avinstitutionalisering. Mot bakgrund av att Götenepolitikerna i något större utsträckning än Kungälvs- och Lerumspolitikerna sett problem på väljararenan och den partiinterna arenan förefaller avinstitutionaliseringen vara något längre gången i Götene. I Kungälv och Lerum förefaller de nya organisationerna vara resultat av kompromisser, vilket indikerar att det där fanns fler som värnade de gamla organisationerna. En intressant observation i sammanhanget är att en klar majoritet av politikerna i de tre kommunerna på det hela taget är nöjda med hur

den kommunala demokratin fungerar, vilket skulle kunna ses som att de kommande förändringarna är onödiga. En klar majoritet av dessa politiker är dock samtidigt positiva till införandet av de nya organisationerna. Det finns alltså en positiv grundinställning till hur den kommunala demokratin fungerar men samtidigt ser många att det finns utrymme för förbättringar.

Ingen vet hur de nya politiska organisationerna kommer att utvecklas i de tre kommunerna, men givetvis är det möjligt att inför förändringen göra ett antagande om huruvida det kommer att gå bra eller dåligt. När politikerna ombads att redovisa sin inställning till den nya organisationen visade det sig att en majoritet i respektive kommun var positiv till förändringen, men en inte obetydlig andel var negativ; särskilt i Lerum. Vad de negativa bland annat befarar är att den nya organisationen i praktiken kommer att innebära en maktkoncentration till kommunstyrelsen. Eftersom inställningen i en organisation till ett förändringsarbete många gånger är avgörande för om förändringen ska bli framgångsrik (förhandsbedömningar om organisationsformers ändamålsenlighet blir ofta självuppfyllande profetior) kan denna observation ur förespråkarnas perspektiv både ge anledning till förhoppningar och farhågor. Förhoppningarna kan grundas på det faktum att antalet politiker som är för det nya är flest, medan farhågorna kan hänföras till att förändringen möter en inte obetydlig opposition. Vid intervjuerna är det dock inte problemet med att det finns politiker som egentligen inte vill ha förändringen som lyfts fram. Istället knyts oron till att tålamodet inte ska räcka och till att politikerkollektivet inte ska förmå sig att börja tänka och arbeta på ett nytt sätt.

Som tidigare nämnts är det en förstudie som avrapporteras i den här skriften. I början av år 2008 sker en underhandsstudie av hur arbetet i de nya politiska organisationerna fortskridit under det första året och vilka effekter som börjar skönjas. Ett syfte med den studien är att ge återkoppling till kommunens beslutsfattare om problem, vilket ger möjlighet till korrigeringar. Under första delen av år 2009 avslutas utvärderingen med en uppföljningsstudie. Det är egentligen först i samband med den studien som det blir möjligt att göra en bedömning av vilka verkningar det nya sättet att organisera politiken fått.

2. MODERNA POLITISKA ORGANISATIONER

Under 1990-talet moderniserade flera kommuner sina politiska organisationer. Kommunfullmäktiges roll uppvärderades och en speciell utredningsorganisation bestående av beredningar tillskapades. Facknämnderna avvecklades och istället fick kommunstyrelsen i stort sett hela verkställighetsansvaret. Förändringarna i dessa kommuner motiverades ofta med att den lokala demokratin skulle förbättras men det är svårt att bortse från att de även syftade till att lösa ekonomiska problem. Nu några år in på 2000-talet kommer en andra våg av denna form av organisationsförändring, men den här gången förefaller det vara tydligare att förändringarna verkligen motiveras av ambitioner att förbättra demokratin. Bakgrunden till förändringarna är dels missnöje med de politiska arbetsformerna, dels oro över att det är svårt att förnya och förnygra politikerkåren. Kommunfullmäktige saknar reell makt, nämnderna (inklusive kommunstyrelsen) samarbetar inte med varandra och politiker och tjänstemän blandar sig i varandras uppgifter. Nyrekryteringen till partierna går trögt, med följderna att de politiska uppdragen fördelas på färre personer.

Den här studien – och de kommande

I den här rapporten riktas intresset mot tre kommuner som är i stånd att förändra sin politiska organisation, nämligen Götene, Kungälv och Lerum. De tre kommunerna sjesätter de nya organisationerna 1 januari, 2007 men förändringarna har föregåtts av fleråriga utredningar. I rapporten presenteras resultaten av en förstudie som genomfördes i Götene, Kungälv och Lerum våren och sommaren år 2006. Ett syfte med förstudien är att vara ett slags föremätning, det vill säga en kartläggning av den demokratiska situationen innan förändringen ägt rum. Föremätningen kommer att användas som referensdata om några år när det är dags att börja kartlägga effekter av förändringarna. Resultatet av förstudien utgör grunden för jämförelser över tid. Ett annat syfte med förstudien är att fånga uppfattningar inför förändringen; inte minst avseende förväntningar.

Förstudien består av intervjuer, enkäter och dokumentstudier. Intervjuerna genomfördes med cirka 20 personer i varje kommun. Urvalet gjordes med ambitionen att få en bred belysning av

förändringen. I stort sett samtliga partier är representerade och en avvägning har gjorts så att såväl fullmäktigepolitikers som kommunstyrelse- och nämndpolitikernas uppfattningar framkommit. Kommundirektörerna var de enda tjänstemän som intervjuades. Enkäten skickas till samtliga ordinarie ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige. Ambitionen var bland annat att fånga centrala aspekter i utövandet av politikerrollen. Enkäten är viktig för att över tid mäta förändringar i maktrelationer, aktivitetsnivå i fullmäktige och kontakten med medborgare. Dokumentstudierna bestod av inläsning av de skrifter där de nya organisationerna beskrivs.

Förstudien är givetvis endast en del i en större utvärdering. I den utvärderingen ställs effekterna av de nya politiska organisationerna dels mot de mål som uttrycks i respektive kommuns interna dokument, dels mot en demokratisk idealmodell. Innebörden av idealmodellen är att de nya organisationerna bör bidra till en fungerande politisk företrädarroll och styrningsroll. Fyra övergripande frågor är av centralt intresse:

1. Hur bidrar det nya sättet att organisera till att medborgarnas uppfattningar avspeglas i det politiska beslutsfattandet?
2. Hur bidrar det nya sättet att organisera till att öka politikernas inflytande över verksamheten?
3. Hur utvecklas det ur demokrativinkel viktigaste organet kommunfullmäktige?
4. Leder den nya organisationen till att större helhetssyn anläggs på den kommunala verksamheten?

Frågorna kommer – givetvis – inte att kunna besvaras i den här rapporten utan först i samband med slutrapporten.

Disposition

I de följande tre avsnitten beskrivs hur politikererna uppfattat den stundande förändringen. Vilka är deras förväntningar och tror de att de kommer att infrias? Vilka hinder ser de i den kommande processen och vad kommer att bli avgörande för att den nya organisationen ska bli framgångsrik? Avsnitten baseras på intervjuerna med förtroendevalda och kommundirektörerna i kommunerna. I det därpå följande avsnittet jämförs de tre kommunernas utgångsläge inför förändringen. Hur fungerar den kommunala demokratin idag

och vilken demokratisyn utmärker kommunerna?
Gör politikerna bedömningen att den nya politiska organisationen kan förbättra kommunens demokrati? I det sista avsnittet kommenteras utgångsläget i de tre kommunerna inför förändringen.

3. GÖTENE KOMMUN

Bakgrund

I det här avsnittet beskrivs den förändring av den politiska organisationen som initierats i Götene kommun. Förändringsarbetet har bedrivits av Götenepolitikerna själva och har egentligen pågått i två mandatperioder. Under senare år har arbetet bedrivits inom ramen för en arbetsgrupp benämnd Lokomotivgruppen som består av politiker från de olika partierna. Deras arbete har resulterat i olika dokument, exempelvis skriften ”Medskaparanda och effektivitet – Grunddokument politisk organisation Götene kommun 2007”. Dokumentet innehåller en beskrivning av den nya politiska organisationen (se figur 1) och en plan för hur förändringen ska genomföras.

En viktig del i den politiska organisationen är att en uppdelning sker i vad som kallas en strategisk nivå och en verkställande nivå. Huvudorganet i den strategiska nivån utgörs av fullmäktige. Till fullmäktige kopplas ett antal beredningar som ska bereda ärenden av strategisk art som fullmäktige sedan ska fatta beslut om. Utöver de fasta beredningarna kan även tillfälliga beredningar tillsättas. Ett nyckelbegrepp som lyfts fram i sammanhanget är ”framtidsfrågor”, vilket indikerar verksamhetens strategiska art.

På den verkställande nivån är kommunstyrelsen det centrala organet. De flesta nämnderna avskaffas i den nya organisationen även om några myndighetsnämnder blir kvar, såsom teknisk myndighetsnämnd och social myndighetsnämnd. Förändringen innebär att förvaltningen lyder direkt under kommunstyrelsen. Nyckelbegreppet som lyfts fram beträffande den verkställande nivån är ”innevarande år”, vilket tydligt markerar den fokus på driftsfrågor som den verkställande nivån ska ha.

Fem begrepp uppges ha varit ledande i förändringsarbetet: medskaparanda, demokrati, öppenhet, utvecklingskraft och effektivitet. I skriften ”Medskaparanda och effektivitet” står det att läsa:

”Med målet att åstadkomma en bättre lokal demokrati har vi infört en ny politisk organisation och en ny verksamhetsorganisation för vår kommun.”

”Vi vill ha en ändamålsenlig politisk organisation. Vi vill ha en kommunalpolitisk organisation med hög trovärdighet och funktionalitet, som vinner respekt och erkännande hos medborgarna och andra intressenter.”

Ett begrepp som är centralt i förändringen är ”medskaparanda”. I de mer konkreta mål som uttrycks framgår det tydligt. Bland annat framhålls det exempelvis att dialogen mellan politiker och medborgare ska utvecklas, att medborgare och föreningar ska få mer inflytande, kommunen ska bli mer jämställd samt att samverkan med bland annat näringsliv och myndigheter ska stärkas.

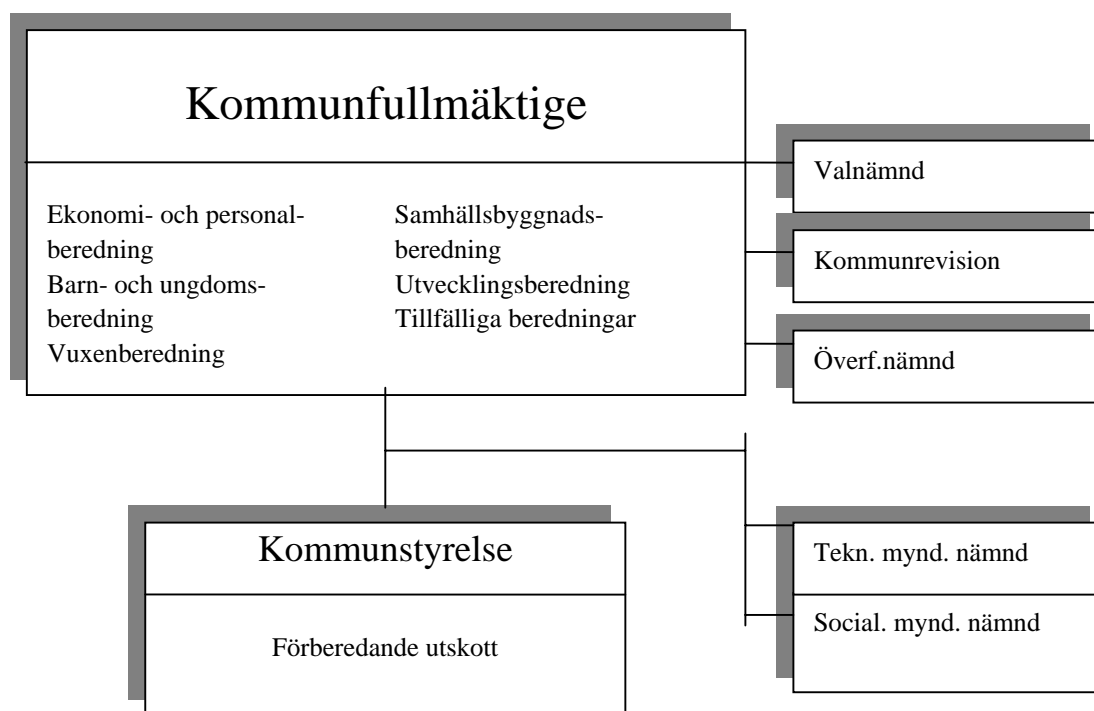
Varför sker förändringen?

Intervjuerna inleddes med frågan om varför förändringen genomförs och de intervjuade politikerna lyfte fram flera olika skäl till förändringen. Dessa kan delas in i fem kategorier: engagemang, vitalisering, ansvar, besparing och relation mellan politiker och tjänstemän. Nedan beskrivs de fem kategorierna mer ingående.

Ett viktigt syfte med förändringen är att *engagemanget* ska öka. En del i detta är att medborgarna ska engagera sig i högre utsträckning. En respondent beskrev det som att den nya organisationen ska ”kanalisera det lokala engagemang som finns”. En annan respondent menade att som det är idag ”stryps engagemanget redan i fullmäktige”. Flera framhöll i sammanhanget det ovan nämnda begreppet medskaparanda som handlar om att fler ska engageras i de politiska processerna. En respondent formulerade det som att:

”...man vill ha medskapare mot framtiden, medborgare, men också anställda, att man är med och formar de planer och beslut som tas och effektiviseringar som kan göras. Det är ett uttryck som funnits med hela tiden.”

Genom att organisera om den politiska organisationen och tillskapa fullmäktigeberedningar där andra än bara politiker sitter med var förhoppningen att engagemanget ska öka. Flera respondenter beskrev det som en ny kontaktyta där både föreningsliv, näringsliv och enskilda ska kunna mötas. Detta ska också möjliggöra att kompetensen i enskilda frågor blir högre:



Figur 1. Götene kommuns nya politiska organisation.

”Kommunfullmäktige blir mer öppet med tillfälliga beredningar med inte bara halvproffsiga politiker utan man tar även in sakkunniga.”

I detta ligger att en sådan organisationsform bättre passar dagens samhälle och den yngre befolkningen som i allt större utsträckning framhålls vara intresserade av kortare engagemang av enfrågekaraktär. Om verkligheten förändras måste även den politiska organisationen göra det enligt resonemanget och då kan också det mer snäva engagemanget tas tillvara. En av de intervjuade menade att politiken alltför lite handlar om det som folk bryr sig om och därför engagerar de sig inte. Flera uttryckte också en förhoppning om att den nya organisationen ska kunna locka till sig unga föräldrar och sådana som veckopendlar. I det sammanhanget lyftes mindre detaljer i förändringen fram, exempelvis att möten planeras så att de även passar barnfamiljer och veckopendlare. Bland annat diskuterade man att ha mötena en särskild veckodag och att föra samman flera möten till denna dag.

Genom att släppa in medborgarna tidigare i processen ska också ett tryck på politikerna skapas som driver fram aktuella frågor. Flera av respondenterna beskrev oförmågan att nå ut till medborgarna som ett problem. Samtidigt uttrycktes

en förhoppning att med fullmäktigeberedningarna och det öppnande av det politiska systemet som det innebär så ska också politikerföraktet minska. Detta på grund av att de frågor som politikerna ägnar sig åt blir mer aktuella och en större kunskap om det politiska systemet sprids. Några beskrev det som att legitimiteten ska förstärkas.

Men det ökade engagemanget som det talades om under intervjuerna handlade inte bara om att medborgarna i större utsträckning ska engageras eller att deras engagemang ska tas tillvara. Det handlade också om att politikerna ska engageras i större utsträckning. En respondent menade att trots att de bara är 41 fullmäktigeledamöter är det vissa som är för passiva och oengagerade. Det handlar om att ”få fart på de folkvalda” som en av respondenterna formulerade det. Ingen av de intervjuade framhöll att de själva var aktiverade i för liten utsträckning, men det fanns andra som var det. Vissa av de förtroendevalda hade inget engagemang utöver att sitta med i fullmäktige, vilket av flera respondenter ansågs vara för begränsat. En respondent beskrev situationen i den gamla organisationen som att:

”...vissa kommer till fullmäktige och sprättar där upp kuvertet med handlingar, en sådan brist på engagemang finns eftersom allt är uppgjort på förhand.”

I den nya politiska organisationen ska alla politiker ”tvingas” sitta med i minst en beredning eller nämnd eller något dylikt och på det viset ska en vidgad syn på den politiska verksamheten och ett djupare engagemang erhållas.

En annan anledning till omorganisationen som framhölls var att dagens kommunfullmäktige upplevdes som problematiskt. Flera av de intervjuade menade att avsikten med förändringen var att fullmäktige skulle vitaliseras. Fullmäktige beskrevs under intervjuerna som ”ett spel för gallerierna”. Ingen framhöll att den rådande ordningen var bra. En respondent uttryckte det som att:

”...alla ärenden är till 99 procent klara när de kommer till kommunfullmäktige. Ärendet är fullständigt genomkört och det är trist för dem som fattar beslut och det är trist för dem som lyssnar.”

Med den initierade förändringen ska fler beslut tas i fullmäktige och fullmäktige ska komma in tidigare i beslutsprocessen och få en mer avgörande roll. Ett sätt som detta ska åstadkommas på är att nämnderna slopas och istället ska viktiga strategiska frågor beredas i fullmäktigeberedningarna. På det viset är inte alla frågor redan beslutade om på förhand. En respondent uttryckte det som att istället för att ärenden beretts innan de kommer till fullmäktige och att debatt sedan ska ske, som i den gamla organisationen, ska ärendena börja i fullmäktige och då också kunna debatteras.

Ett närliggande resonemang om mer engagerade politiker är tankarna att den nya organisationen också ska leda till att politikerna tar ett större ansvar. Bland annat handlar det om ett ökat helhetsansvar. Ett stort problem med den gamla organisationen som flera av de intervjuade lyfte fram, var att en situation med så kallade nämndpartier uppstått. Lite överdrivet har nämnderna präglats av ett gott samarbete som lett till ett motsatsförhållande mellan nämnder och kommunstyrelsen. I vissa fall hade nämndpartierna

också skapat slitningar inom partierna. Genom att avskaffa nämnderna och tillskapa fullmäktigeberedningar som dels spänner över fler frågor dels omfattar färre deltagare ska en större helhetssyn uppnås. Helhetssynen ska också stärkas genom att kommunstyrelsen i den nya organisationen kommer att ha all verksamhet under sig. Exempelvis skulle det kunna leda till att omprioriteringar lättare kan göras under året.

Men förändringen handlade enligt flera också om att tydliggöra ansvar. Ett uttryck för det resonemanget är att mer makt ska flyttas till kommunfullmäktige, bland annat eftersom alla fullmäktigeledamöter är direktvalda av medborgarna (till skillnad från nämndpolitikerna). En annan sak som lyftes fram var att i den gamla organisationen hade både kommunstyrelsen, med kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) och nämnderna, haft för stort inflytande. En tydlig uppgiftsfördelning ska också åstadkommas genom att kommunfullmäktige ska äga alla strategiska frågor, det vill säga frågor som har en räckvidd på mer än ett år. Kommunstyrelsen ska handha alla driftsfrågor. Några av respondenterna menade att den nya organisationen innebär en större tydlighet i åtskillnaden mellan ”hur- och vad-frågor”. Vad-frågorna handlar om inriktnings- och prioriteringsfrågor, eller strategifrågor som flera av respondenterna valde att kalla dem. Hur-frågorna handlar om verkställigheten av vad-frågorna. I den gamla organisationen har politikerna i allt för stor utsträckning ägnat sig åt driftsfrågor och i allt för liten utsträckning åt framtidsfrågor. En respondent beskrev situationen som att:

”Det har tenderat till att de förtroendevalda kommer allt längre ner mot cykelställsfrågor ... allt för få politiker sysslar med framtidsfrågorna.”

Uppdelningen handlar också om att man genom att skapa en politisk organisation med en tydlig rollfördelning också skapar en tydlighet i var och när beslut fattas. Flera respondenter pekade på att beslut inte alltid verkställs. Genom att tilldela kommunfullmäktige en tydligare roll och stärka dess position ska också verkställandet av beslut garanteras. Ett annat problem som flera respondenter pekade på var att det finns en stark informell ordning som betonar samförstånd och konsensus och som också leder till att många

beslut tas informellt. Detta gör att det kan vara svårt att veta vem som faktiskt tar besluten.

Något som några framhöll var att införandet av den nya politiska organisationen skulle medföra besparingar och att det var ett av syftena med förändringen. Flera som framhöll detta menade emellertid att det var tveksamt om några besparingseffekter skulle kunna uppnås. Det skilde sig dock åt på vilket vis besparingarna skulle åstadkommas. Flera av respondenterna pekade på att en möjlighet var att genomföra besparingar genom att minska antalet avlönade heltidspolitiker eller de arvoden som betalades ut. Att spara in på kostnaderna för politikerna framhölls också vara viktigt symboliskt eftersom besparingar genomförts i förvaltningen. Då är det också rimligt att besparingar också görs bland politikerna. Ett annat sätt som den initierade förändringen skulle kunna innebära besparingar på är att det i den nya organisationen läggs en tonvikt vid helhetssyn. I den gamla organisationen som präglats av starka särintressen hade det varit allt för lätt att förbise helheten. Ett uttryck för detta var de ovan beskrivna nämndpartierna. Genom att alla måste ta ett helhetsansvar för verksamhet och ekonomi kommer besparingar att kunna göras. Ytterligare ett sätt som förändringen skulle kunna medföra besparingar på upp-gavs vara genom att ärenden inte bereds mer än en gång. Flera av de tillfrågade menade att ett ärende i den gamla organisationen bereds gång på gång innan det landar i kommunfullmäktige för beslut. Genom mindre dubbelarbete blir arbetet effektivare.

En annan anledning till omorganisationen som framhölls var att relationen till förvaltningen måste ändras. En del i det som framhölls var att det är en naturlig fortsättning på den förändring som gjorts av förvaltningsorganisationen. I förvaltningen hade redan steget tagits mot en mindre sektorsinriktad organisation till en sammanhållen förvaltning. Mot den bakgrunden är det också naturligt att den politiska organisationen förändras så att den följer förvaltningsorganisationen. Men under intervjuerna framhölls det också att en ny relation till förvaltningen kan gynna samarbetet med andra kommuner. Verksamheter skulle i större utsträckning kunna spänna över flera kommuner och på det viset skulle stor-driftsfördelar kunna tas till vara. En respondent menade också att detta skulle kunna göra att det "lokala" i politiken skulle kunna stärkas. På det

viset skulle också risken för kommunsammanslagningar bli mindre.

Några av de intervjuade menade emellertid att slutmålet med förändringen i sig inte var det enda som var viktigt. De menade istället att förändringen i sig är bra. En respondent pekade på att över tid etableras maktstrukturer och genom att vidta förändringar ställs de rådande strukturerna på ända.

Processen fram till beslut

Utarbetandet av den nya organisationen för det politiska arbetet har pågått under en längre tid enligt de intervjuade. Redan förra mandatperioden hade arbetet inletts och ett demokratiutskott tillsatts. Då hade det emellertid varit en mindre grupp politiker som varit involverade och det förslag som lades fram möttes av ett visst motstånd. En respondent beskrev det som en "kall-dusch" när förslaget presenterades och det mötte mycket kritik. Någon förändring efter valet 2002 blev det därför inte.

Efter det fick processen startas om och mycket tid och energi fick läggas på att utarbeta ett nytt förslag och att förankra det. Den grupp som utarbetade förslaget var sammansatt av politiker från alla partier. Kommunstyrelsens ordförande beskrevs av flera respondenter som drivande och som mycket viktig i arbetet. Arbetet präglades av samförstånd och breda överenskommelser som underhand förankrades i respektive partigrupp. Inga beslut fattades i oenighet, vilket innebar att förändringen inte skulle påverkas av nya majoritetsförhållanden i fullmäktige.

Hösten 2005 fattades ett principbeslut och där-efter har förslaget till ny politisk organisation be-arbetats ytterligare och tydliggjorts. Sedan dess har också den så kallade Lokomotivgruppen ar-betat med förslaget. Fortfarande när de flesta intervjuerna genomfördes i maj våren 2006 kvar-stod dock en del frågetecken, vilka redogörs för mer ingående nedan.

Politiskt råder det stor enighet om förslaget till ny organisation och att en ny organisation be-hövs. Ingen av de intervjuade sade sig vara ne-gativa till det. Några sade sig vara osäkra på vad förändringen egentligen skulle komma att inne-bära, men var för den skull inte emot.

Problem med den nya organisationen

Vid intervjuerna uppmanades respondenterna att peka på potentiella problem med den nya organisationen. Många av problemen uttrycktes som farhågor som eventuellt skulle kunna inträffa. De studiebesök som gjorts i andra kommuner verkade inte enbart ha bidragit till att förtydliga och klargöra. Tvärtom menade en respondent att erfarenheterna som gjorts vid dessa studiebesök snarare visat på problem med organisationen. En annan respondent menade att man tittat på andra kommuner och plockat en del idéer därifrån och sedan anpassat dem i utformningen av den egna politiska organisationen.

Trots det omfattande arbetet med att skapa en ny organisation framstod det som att det fortfarande fanns vissa oklarheter i den nya organisationen. Vissa saker var oklara eftersom det vid tiden för intervjuerna inte hade fattats något beslut i frågorna. En sådan fråga rörde hur ersättningen skulle utformas för de olika politiska uppdragen. Osäkerheten handlade om vad de olika uppdragen skulle innebära, inte minst hur mycket tid olika uppdrag skulle komma att ta i anspråk. Flera pekade exempelvis på att kommunstyrelseuppdragen nog skulle komma att bli väldigt tidskrävande. Många pekade samtidigt på att det i den nya organisationen var rimligt att rollen som kommunfullmäktiges ordförande uppgraderas och ges mer tyngd och prestige. Flera talade om att kommunfullmäktiges ordförande borde fungera som en borgmästare. Med en sådan roll och funktion skulle det krävas att ersättningen justerades. Slutligen ansåg vissa respondenter att det var svårt att se hur arbetet i beredningarna skulle utformas och därmed också vilken tid det skulle komma att ta i anspråk.

”Varje beredning har ju ett ansvar att ta kontakt med medborgare, men exakt hur det ska göra vet de ju inte än.”

Flera respondenter menade också att det fanns en risk för att om de nya uppdragen blir för tidskrävande kanske färre kommer vara intresserade av att axla dem.

På ett mer allmänt plan verkade vissa av de intervjuade ha svårt att föreställa sig den nya organisationen. Det tog sig uttryck i att de hade svårt att förklara hur den nya organisationen var tänkt att fungera. En respondent uttryckte det som att:

”...det kommer nog att bli väldigt rörigt till en början. Det är till exempel inte helt klart hur många uppdrag man får ha och vilka kombinationer som är tillåtna. Trots att jag varit med i lokomotivgruppen har jag inte pejl på allt.”

Just uppdelningen av uppdrag och om en politiker både skulle få sitta med i beredningsgrupper och i kommunstyrelsen var en fråga som diskuterats mycket. När intervjuerna genomfördes lutade det åt att det skulle gå att sitta med i båda. Några menade att det riskerade att göra ansvarsfördelningen mindre tydlig.

Ett annat problem med den nya organisationen var att det fanns en risk för att den skulle kunna leda till en centralisering av makt. En sak som lyftes fram är att omorganisationen kan leda till att kommunstyrelsen när nämnderna avvecklats får en än mer central roll. Flera av respondenterna menade att det fanns risk för att alla ”tunga” politiker skulle välja att sätta sig i kommunstyrelsen och att kommunfullmäktiges roll då inte skulle stärkas.

En annan betänklighet som lyftes fram handlade om fullmäktigeberedningarna och deras koppling till förvaltningsorganisationen. Genom att frikoppla beredningarna från de dagliga frågorna finns risken att kunskap om verksamheten inte kommer att finnas i beredningarna. Kunskap om verksamheten måste därför på något sätt föras över från förvaltning till beredning. Kunskapen i beredningarna befarades också kunna urholkas på grund av att beredningarna omfattar bredare områden än nämnderna och att beredningsledamöterna därmed i högre utsträckning måste ha bredare kunskap. Motsatsen hävdades emellertid också. Eftersom beredningarna öppnar upp för medborgarna möjliggörs ett tillskott på kompetens i de olika beredningarna i olika sakfrågor. En respondent menade också att i och med att organisationen stöps om finns risken att viktig kunskap som upparbetats och som kan sägas befinna sig i gränslandet mellan olika områden kan komma att tappas bort. Exemplet som lyftes fram var arbete mot ungdomar där välutvecklade samarbeten med andra parter skulle kunna komma att försvåras.

En annan sida av att politikerna i beredningsgrupperna distanseras från förvaltningen är att

politikerna inte längre kommer att kunna se konkreta resultat av sitt politiska engagemang. En respondent menade att många politiker engagerar sig just för att konkret kunna påverka. Att den politiska organisationen minskar den möjligheten framhölls som negativt.

Ytterligare ett problem som lyftes fram var att det finns en baksida av att öppna den politiska organisationen mot kortare engagemang i tillfälliga beredningar eftersom det finns en risk för att det utnyttjas av ”små högljudda grupper som bereds utrymme”.

Vad är avgörande för att förändringen ska lyckas?

Den planerade förändringen är både omfattande och som framgår ovan inte oproblematiske. Vad ansåg då respondenterna vara viktigt för att förändringen ska lyckas? Svaren har kategoriserats nedan och många av det tillfrågade lyfte fram samma saker under intervjuerna. En sådan sak var att det är viktigt att förändringen ges tillräckligt med tid. De flesta menade att det är en stor förändring och att många detaljer ännu är oklara. Därför är det av yttersta vikt att man inte ger upp vid första motgång utan ger den nya organisationen en chans. En av de intervjuade menade att det fanns risk för att de som varit negativa ”skulle få vatten på sin kvarn” i och med de problem som säkerligen skulle uppstå inledningsvis. Flera pekade på konkreta saker som måste redas ut som exempelvis detaljer i budgetarbetet och hur olika poster ska besättas.

Men flera pekade också på att det var viktigt att inte blint hålla fast vid den organisationsförändring som initierats. Istället måste man vara lyhörd och ta fasta på de problem som uppstår och vara beredd att korrigera. Som en respondent uttryckte det: ”vi måste vara väldigt lite krokodiler, vi måste ha stora öron och små munnar”. Vad som åsyftades var att alla måste vara prestigelösa och verkligen arbeta för att organisationen ska utvecklas. Flera menade att kommande utvärderingar var viktiga att ta fasta på och lära av. Åsikten fördes också fram att om det nu inte skulle bli så att den nya organisationen blir särskilt lyckad kanske man till slut måste inse att man måste gå tillbaka till det gamla.

Flera respondenter pekade på att den stora faran som man måste undvika är att de som är verk-

samma som politiker snabbt återfaller i gamla hjulspår. Det finns en stor risk, bland annat på grund av det tidigare nämnda oklarheterna att den nya organisationen inte införs. För att undvika detta pekade några under intervjuerna på vikten av att utbilda alla i hur den nya organisationen är tänkt att fungera och vad alla nya roller innebär. Några respondenter beskrev det som att det måste till en ”omprogrammering” för att ändra sättet att tänka. Inte minst var det nödvändigt för att inte beredningarna skulle kunna börja fungera som nämnder. En annan åsikt som lyftes fram var att det krävs ett gott ledarskap för att lotsa alla rätt i den nya organisationen. Kanske skulle det även behövas en viss förnyelse inom förtroendemannagruppen.

En avgörande framgångsfaktor som lyftes fram är att rätt personer hamnar på de olika posterna. Hur den nya organisationen utvecklas bedömdes vara beroende av hur vissa politiker väljer att agera. Ovan framhölls vikten av att posten som kommunfullmäktiges ordförande axlas av någon som har förmåga att hävda fullmäktige gentemot kommunstyrelsen. En annan viktig förutsättning för att den nya organisationen ska kunna fungera är att inte för många innehar viktiga uppdrag både i kommunstyrelsen och i kommunfullmäktige. En respondent menar att den nya organisationen redan är urvattnad eftersom de ursprungliga idéerna om att ingen skulle få sitta på ”dubbla stolar” förkastats.

Ytterligare en viktig faktor som lyftes fram under intervjuerna var att det är viktigt att kommunen inte försöker genomföra besparingar i samband med införandet, eftersom det då kommer att förknippas med den nya organisationen.

Avslutande kommentarer

Den bild som ges av syften och mål med förändringen i dokumenten stämmer i huvudsak överens med den bild som ges av politikerna i intervjuerna. En samstämmighet råder också i den bild som respondenterna målar upp. Även om det fanns variationer i det som sades under intervjuerna var utsagorna på ett övergripande plan relativt lika. Det övergripande syftet med förändringen är att en utveckling av demokratin ska ske där en central komponent är ökat engagemang. Genom att göra medborgare och förtroendevalda mer engagerade ska kommunen kunna utvecklas. Även ekonomiska motiv lyftes fram

men de tilldelades inte lika stor betydelse. Det främsta problemet inför förändringen är att det kan bli svårt för politikerna att tänka på ett nytt sätt men vetskapen om och beredskapen inför det problemet föreföll vara god. Trots att förändringen som sådan är väl förankrad är det en del frågetecken som kvarstår och flera av de intervjuade hade svårt att riktigt föreställa sig hur den nya organisationen ska se ut och fungera. Vad som framstår som välförankrat är att det ska ske en förändring och att den både syftar till ökad demokrati och förbättrad effektivitet.

4. KUNGÄLVS KOMMUN

Bakgrund

Även i Kungälv hade man funderingar på att förändra sin politiska organisation. I januari 2005 beslöt därför fullmäktige i Kungälv att tillsätta en politikergrupp med uppdrag att se över den politiska organisationen inför den kommande mandatperioden. Gruppen kallade sig POF (Politisk Organisation i Förändring). Dess arbete fördjupades och fortsatte i uppföljningsgrupperna POF 2 och POF 3. Utgångspunkterna i gruppernas arbete har varit att skapa en mer effektiv och demokratisk politisk organisation.

POF-gruppernas arbete

Den första gruppen arbetade fram ett förslag, som fungerade som en grund för de andra POF-gruppernas arbete. Förslaget innebar att reformarbetet inom ramen för den så kallade Kungälvprocessen¹ kompletterades med målet att skapa en effektiv och samtidigt mer demokratisk organisation. Bland annat föreslogs att kommunfullmäktige skulle bli mer livaktigt, till exempel genom olika slags beredningar och genom att verksamhetsnämnderna skulle avvecklas och ersättas av utskott. Vidare framhölls att de viktiga målen med en ny politisk organisation var att:

- stödja en rimlig och aktiv framtida politikerroll,
- stärka politikernas kontakter med medborgare,
- skapa enkla och tydliga beslutsvägar med tydlig ansvarsfördelning,
- främja rätts säkerhet och likabehandling samt
- i sin uppbyggnad avbilda, symbolisera och representera demokrati, dialog och samverkan.

POF 2 arbetade vidare med hur beredningarna skulle bemannas, hur och vad de ska arbeta med samt vilket förvaltningsstöd som kommer att krävas. I deras uppdrag ingick även att utforma arbetsbeskrivningar för kommunalråd och andra ledamöter samt hur kommunstyrelsen med dess utskott skulle bemannas, med mera.

POF 3 fördjupade organisationsarbetet ytterligare genom att arbeta med reglementen och delegationsordningar för den nya politiska organisa-

tionen samt arvoderingen till kommunalråd, oppositionsråd och övriga ledamöter. Vidare fick gruppen i uppdrag att säkerställa att de nya arbetsformer som kommunstyrelsen infört några år tidigare fortsätter, att utreda hur budgetprocessen ska organiseras och att utreda möjligheten för ledamöter utanför kommunfullmäktige att tillfälligt ingå i beredningar. POF 3 fick också i uppdrag att överväga nämnder istället för utskott under kommunstyrelsen, som var det ursprungliga förslaget.

Anledningen till att nämnder skulle övervägas var att det fanns olika uppfattningar bland kommunens politiker om vilka konsekvenser en nämndlös organisation skulle få för den kommunala demokratin. Vid våra intervjuer framkom det att en stor stötesten var den minskning av antalet förtroendeuppdrag som en nämndlös organisation skulle innebära.

En del politiker menade att det är en fara för demokratin med få medborgarrepresentanter i det politiska systemet, och de befarade att många beslut kommer att delegeras till tjänstemannanivån. Andra politiker menade att ett minskat antal förtroendeuppdrag ger en mer ändamålsenlig demokratisk organisation. Politiker ägnar sig då åt de större politiska frågorna och lämnar detaljfrågorna till tjänstemännen. Frågan var om de som politiker skulle möta medborgarna i de konkreta vardagliga problemen eller om de istället skulle möta medborgarna med visioner, grundläggande politiska inriktningar och ideologiska värderingar? Många av de intervjuade verkade mena att det var svårt att förena dessa båda ansatser.

Det färdiga förslaget

Det färdiga förslaget blev en kompromiss, men trots det innebär den nya organisationen en betydande förändring av kommunens nuvarande organisation (se figur 2). Inte minst förändras kommunstyrelsens roll. Styrelsen får huvudansvaret att genomföra kommunfullmäktiges uppdrag. Styrelsens roll och ansvar både begränsas och stärks, enligt förslaget, och framför allt förstärks dess förutsättningar vad gäller helhetsansvar för den löpande verksamheten. Kommunstyrelsen kommer att ha ett övergripande ansvar för kommunens budget, personalpolitik, administrativa stödfunktioner, bolagskontakter, krisledningsarbetet samt räddningstjänstens verksamhet

som inte innebär myndighetsutövning. Under sig får kommunstyrelsen två delegationer och två nämnder.²

Delegationerna ansvarar för att bereda, besluta om och följa upp ärenden inom respektive verksamhetsområde. Främjandedelegationen bereder alla ärenden som rör föreningsbidrag, näringsliv, medborgarservice, omvärldskontakter, kultur och fritid, sysselsättnings- och arbetsmarknadsfrågor, internationella kontakter och turismfrågor. Samhällsbyggnadsdelegationen ansvarar för parkeringsfrågor, parknät, offentlig belysning, parker och naturområden, renhållning, vatten och avlopp, färjor och hamnanläggningar, geotekniska risker, trafiksäkerhet, kommunens fastigheter, investeringsuppföljning, detaljplaner, miljöplanering, kollektivtrafiken och färdtjänst, bostads- och markpolitik samt miljö- och energiplanering. Delegationerna arbetar i kommunalagens mening som utskott.

De två nämnder som tillskapas är barn- och utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden. Båda nämnderna har viktiga roller i kommunens planerings- och uppföljningsarbete. Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för frågor enligt skollagen inom det offentliga skolväsendet. Vård- och omsorgsnämnden arbetar med kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Nämnderna har ingen egen personal eller budget för sin verksamhet. Kompromissförslaget innebär att antalet förtroendeuppdrag minskar i kommunen, men inte lika mycket som i det ursprungliga förslaget.

En annan väsentlig del av förändringen är att kommunfullmäktiges roll stärks. Ett antal fasta och tillfälliga beredningar tillsätts i fullmäktige. De får till uppgift att arbeta med det visionära politiska arbetet. Genom beredningarna blir det möjligt att stärka dialogen med medborgarna och låta nya former för det politiska arbetet utvecklas. Därigenom kan det politiska arbetet bli mindre ärendestyrt och mer styrt utifrån politikens initiativ och villkor.

Varför en ny politisk organisation?

Under intervjuerna diskuterades respondenternas uppfattning om varför kommunen valt att förändra den politiska organisationen. I anslutning till det diskuterades även upplevda problem och

förväntade förbättringar med den nya organisationen. Även om svaren inte var helt samstämmiga går det ändå att utifrån intervjuaterialet identifiera fyra områden som de intervjuade särskilt pekade på. De upplevda problemen som de flesta lyfte fram hade att göra med *förtroendemannarollen* och den *starka nämndstrukturen*. De förväntade förbättringarna som de flesta hoppades på med den nya organisationen var ett *livaktigare och intressantare fullmäktige* samt att ett *helhetsperspektiv* skulle genomsyra organisationen. Svaren berör således aspekter av såväl demokrati (förtroendemannarollen och livaktigare fullmäktige) som organisatorisk effektivitet (bättre samordning av verksamheten genom helhetsperspektiv).

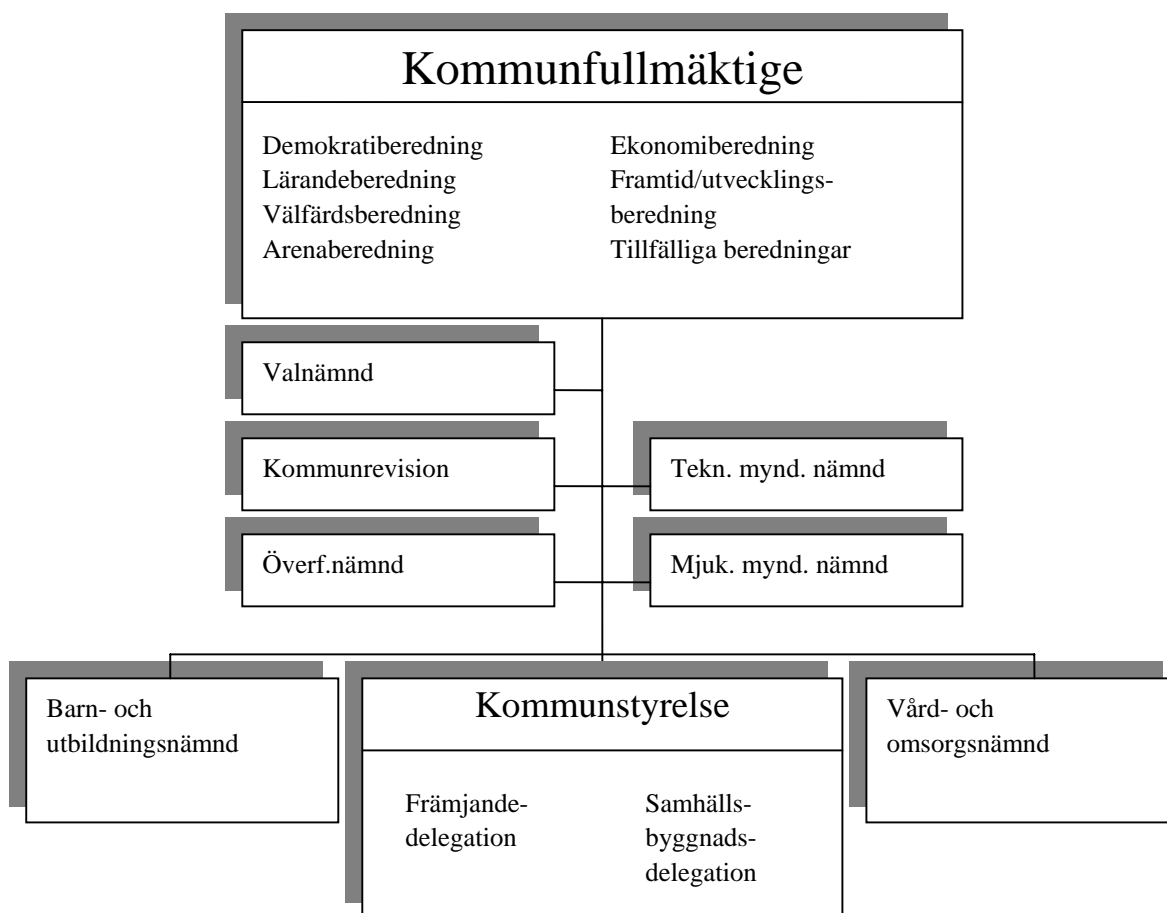
Det är emellertid tydligt att det inte finns en gemensam bild bland de intervjuade om varför kommunen valt att förändra sin politiska organisation. Uppfattningarna har istället stor spännvidd från ”jag har inte hittat något bra svar på varför” till att ”det gäller att sätta ner foten och vi som satt där var överens om att göra en stor förändring”. Gemensamt för många svar är dock en viss förvåning och/eller besvikelse över att kommunen tar ett så stort steg:

”Det finns säkert en lång rad förändringar som skulle kunna göras som vardagsförändringar utan att göra på det sätt som sker nu.”

”Vi tar ofta små steg i den här kommunen. Jag tror man ville ta i ordentligt så att man skulle hamna lagom.”

”Det här gick mycket längre än vad jag hade föreställt mig.”

Endast en av de intervjuade menade att det egentligen inte var ett särskilt stort steg. Respondenten menade att förändringar görs hela tiden och att Kungälv i jämförelse med flera andra kommuner valt en försiktigare variant av förändring.



Figur 2. Kungälv kommuns nya politiska organisation

Demokrati – problem och förväntade förbättringar

Förtroendemannarollen

Ett av problemen med den nuvarande organisationen, som många av de intervjuade pekade på, har att göra med förtroendemannarollen. Dels menade man att det förelåg problem med den politiska återväxten: ”Vi har varit oroliga att vi inte skulle kunna täcka upp alla uppdrag i framtiden”. En del menade att det kan bli svårt att finna förtroendevalda till alla poster. ”Det tunnar ut i leden, vi är redan långt nere på listan och skrapar”, menade en av de intervjuade. Om för få personer engagerar sig i politiken får de som gör det för många uppdrag. En vanlig uppfattning var att förändringsarbetet började med att man insett att det är svårt att få folk att engagera sig politiskt. Ett annat problem som fördes fram var att för många av dagens politiker sitter tysta och inte riktigt tar del i det politiska

arbetet. En vanlig åsikt var att det nästan alltid är samma personer som exempelvis yttrar sig i fullmäktige. Deras lägre aktivitetsnivå medför att de inte har all den information som de egentligen skulle behöva.

Den kommande förändringen är potentiellt en lösning på båda dessa problem. Dels innebär den nya politiska organisationen att inte lika många politiska poster behöver besättas (även om antalet uppdrag inte minskades lika mycket som först avsågs). Det behövs således inte lika många politiker i den framtida organisationen. Dels innebär de förändrade arbetsformerna att det ska bli intressantare att arbeta med politik i kommunen, vilket både kan leda till att fler medborgare satsar sin tid på politik och att dagens politiker höjer sin aktivitetsnivå. Som tidigare berörts var det dock ett antal av de intervjuade politikerna som ansåg att en reduktion av antalet politiska poster i sig medförde försämrade demokrati i

kommunen eftersom den breda förankringen utåt minskar.

Livaktigare fullmäktige

Ett annat av de upplevda problemen med den nuvarande organisationen som nästan alla pekade på, var att kommunfullmäktige inte fungerade så som kommunens högst beslutande organ ska fungera. Där borde ideologierna mötas, men nu är det istället så, menade flertalet av de intervjuade, att när ärendena kommer upp i fullmäktige är de i princip redan avgjorda, antingen i kommunstyrelsen eller i nämnderna. Flera pekade på att fullmäktige därför blir som ett "transportkompani". "Det blir över huvud taget inga beslut i fullmäktige som går emot det som man redan har fattat beslut om tidigare", förklarade en av de intervjuade.

Något som ofta återkom under intervjuerna var utanförskapet hos många fullmäktigeledamöter. "De kommer en gång i månaden och vet ingenting om vad som händer i huset", förklarade en av de intervjuade. Flera menade att detta var ett av de främsta skälen till att förändra organisationen. Man vill vitalisera fullmäktige. Men som någon påpekade, "det handlar faktiskt inte bara om vitalisering av fullmäktige, det handlar lika mycket om det intressanta politiska uppdraget". I det ingår att man har en aktiv debatt och dialog i fullmäktige. I det nya fullmäktige hoppas man att fler ska vara med i de långsiktiga strategiska frågorna. I beredningarna kan det bli en kreativ process som beredningen tar med sig in i fullmäktige. Det leder till att alla kan bli engagerade i åtminstone några frågor. Idag sitter ledamöter i fullmäktige som inte har något engagemang över huvud taget. "De kanske tycker att andra gör det bättre", försökte någon förklara det med. Men har man en specifik uppgift i en beredning så får man tillfälle att yttra sig och ta ansvar för frågan, menade några av respondenterna.

I den nya organisationen kommer det att bli roligare att sitta i kommunfullmäktige, antog nästan samtliga av de intervjuade.

"Politiken kommer att hamna där den ska vara! Idag har kommunstyrelsen makt och alla vill sitta där. Men i den nya organisationen ska fullmäktige ha makten, det blir väldigt tydligt."

Nämnder och styrelse får istället en tydlig roll att utföra, men inget självbestämmande. De kan alltså inte bestämma något som inte fullmäktige godkännt. "Vad innebär det då att sitta i kommunstyrelsen?" frågade sig en ledamot av kommunstyrelsen och svarade själv. "Ibland har jag sagt att det kan bli en politisk controllerfunktion, att planera, genomföra och följa upp."

Så gott som alla knyter stora förhoppningar till det nya fullmäktige, även flera av dem som är negativt inställda till andra delar av förändringen. Att det förmodligen ska ge livaktiga diskussioner i kommunfullmäktige bedömdes av många respondenter som det bästa med hela förslaget. "Beredningar som diskussionsforum är det enda som den nya organisationen kan ge som verkar bra" menade till exempel en av de mer negativt inställda till den nya organisationen. Men det fanns också viss oro bland de intervjuade för att det i praktiken inte ska fungera. En av dem befarade att de höga ambitionerna kan komma att följas av besvikelse men han uttryckte samtidigt att han skulle bli glad om han har fel.

Sammanfattning

Det är en tudelad bild som de svarande ger när de diskuterar den nya politiska organisationen utifrån politikerrollen. De flesta är överens om att det är svårt att rekrytera folk till de politiska uppdragen men alla ser inte den nya organisationen som en lösning på problemen. De som är positiva ser dock förändringen som ett sätt både att attrahera nya politiker och att engagera de befintliga. Gemensamt för de flesta respondenterna är att de ser fram emot ett livaktigare och mer vitaliserat fullmäktige där beredningarna har en viktig roll.

Organisatorisk effektivitet – problem och förväntade förbättringar

Nämndstrukturen

Många av de intervjuade diskuterade den nuvarande organisationens nämndstruktur. De som var positiva till att använda sig av en nämndstruktur menade som tidigare berörts att antalet förtroendevalda är viktigt i en kommun. Dessutom ansåg några att nämnderna har en ständig dialog med förvaltningen som de menade står för sakkunskapen. Så kommer inte att ske i den nya organisationen, befarade de. Där kommer det en-

dast att finnas en förvaltning och den kommer i lägre grad att vara kopplad till nämnderna.

”Den nya organisationen vill få bort detaljfrågorna från politikernas bord. Men man kan ju som politiker inte säga att jag sysslar bara med de stora frågorna. Vad är det för politiker?”

En del såg nämndstrukturen som ett utmärkt system att skola in nya politiker, till exempel genom att vara ersättare. De nya politikerna väljer ett område de är intresserade av och lyssnar och lär. På det hela taget var nämndpolitikerna mer tveksamma till den nya organisationen än de övriga. Några menade att den nuvarande organisationen med flera nämnder fungerade bra eftersom man har ett lagom stort område att sätta sig in i. En menade att det var en brist att det inte satt med nämndpolitiker i POF-grupperna utan enbart kommunstyrelsepolitiker. Det medförde att kommunstyrelsen avvecklade nämnder utan att egentligen veta hur de arbetade.

De som var mer benägna att avskaffa nämnderna menade att nämnderna hade problem med att se till helheten och också med att samarbeta med andra nämnder och förvaltningar. En respondent försökte förklara denna brist på samarbete.

”Om man får ett ansvar för ett område, vill man sköta det ordentligt och att det kanske därför kan vara svårt att tänka på de andra enheterna i kommunen samtidigt.”

En annan av de intervjuade nämndpolitikerna menade att det därför var nödvändigt med den nya organisationen, även om respondenten var orolig för hur det skulle komma att fungera.

Helhetsperspektiv

Även om flera var tveksamma till en minskning av antalet nämnder, menade de flesta ändå att det idag finns ett alldeles för starkt nämndtänkande i kommunen. Nämnderna beskrevs av några respondenter som ”stuprör” som haft alltför stort decentraliserat ansvar och därigenom inte samarbetat tillräckligt med varandra. En av de intervjuade förklarade att de ”inte har tänkt på helheten så som de borde göra”. Många kommenterade på olika sätt att kommunens resurser skulle kunna utnyttjas bättre om inte ”stuprören” fanns.

En representant från kommunstyrelsen menade att nämnderna hade varit för starka i förhållande till kommunstyrelsen.

”Varje nämnd och förvaltning har varit sin egen. De är för stora, har för mycket folk och ordförandena har för mycket att säga till om, trots att de tillhör samma parti som jag.”

Det fanns alltså effektivitetsargument för att skapa en mer sammanhållen organisation. Av de intervjuade var det flera som hade åsikten att de nämnder som på sätt och vis ändå finns kvar (i form av två delegationer och två nämnder) måste ha en starkare anknytning till kommunstyrelsen.

Tilläggas bör att kommunstyrelsen ett par år tidigare reformerat sina arbetsformer. Bland annat har arbetsgrupper införts i kommunstyrelsen istället för arbetsutskott och där kan alla, även ersättare, vara delaktiga. Många påtalade att engagemanget blivit väldigt mycket större efter den förändringen. ”Det har blivit mjukare klimat, alla har varit delaktiga, vi har använt oss av dialog och det var detta nya arbetssätt vi ville föra ut i kommunen”, sa en kommunstyrelseledamot. Flera menade dock att man inte hade lyckats föra ut arbetssättet i resten av organisationen, och att POF blivit en konsekvens av detta. ”Den nya organisationen är en förlängning av kommunstyrelsens sätt att arbeta.”

Några såg det dock som två separata delar och en av de intervjuade menade att arbetet med kommunstyrelsen var motsatsen till POF – där skulle kommunstyrelsen ha en visionär roll och inte vara styrande över verksamheten. Nu ska fullmäktige ha en visionär roll och kommunstyrelsen vara styrande över verksamheterna. Överlag var dock de flesta överens om att arbetet med att förändra kommunstyrelsen var ett första steg på den förändring man nu gjorde av hela den politiska organisationen.

Sammanfattning

Även om inte alla var förtjusta i att nämnderna minskar till antalet, vilket de gör enligt POF-förslaget, verkade de flesta vara överens om att det behövs ett annat helhetstänkande än vad som funnits tidigare i organisationen. Nämnderna upplevdes av många att de intervjuade som för starka och det sätts en förhoppning till att den

nya organisationen kan säkerställa ett helhetsperspektiv.

Framgångsfaktorer

De intervjuade fick också tillfälle att fundera över vad som kommer att avgöra om förändringen lyckas eller inte. Här varierade svaren från ”jag kan inte svara på det med min inställning till förändringen, jag är djupt kritisk” till ”det är klart att det lyckas, det finns inga alternativ”. De intervjuade gav förslag på vad de trodde skulle avgöra om förändringen lyckades eller inte. Dessa förslag kan delas in i tre kategorier: personer, beredningar och makt. Varje kategori diskuteras mer utförligt i det följande. Flera av de intervjuade menade också att det var viktigt att se förändringen som en process och inte som något statistiskt fastställt.

Personer

Många av de intervjuade uttryckte sig i termer av att en lyckosam förändring är beroende av rätt person, det vill säga det personliga engagemanget. ”Det beror bara på en själv om det ska lyckas” och ”fungerar inte det politiska engagemanget är vi i allvarlig demokratisk kris!” I samband med det menade flera att om man inte accepterar den nya organisationen får man kliva lite åt sidan. Flertalet betonade också hur viktigt det är att alla ”är med på tåget och går in för det”. ”Nu har vi bestämt oss och då gäller det att arbeta med det” sammanfattade en av de intervjuade sin uppfattning. I anslutning till det pekade man även på vikten av rätt person/er i det politiska ledarskapet. Inte minst för att så många politiker befarar negativa konsekvenser när merparten av nämnderna försvinner. Det ställer, enligt en av de svarande, krav på ett starkt politiskt ledarskap, inte minst i kommunfullmäktiges presidium. Den svarande menade att personerna som besätter dessa poster verkligen måste tro på att den nya organisationen kan fungera.

Beredningar

Det andra förslaget som de intervjuade lyfte fram för en lyckad förändring var beredningarna. Flera var positiva till möjligheten att via den vägen fånga in fler som är intresserade av politik. Flera hoppades och trodde också att det politiska arbetet skulle bli mer intressant och kreativt genom beredningsarbetet. Även här hade man per-

sonaspekten med och menade att det ”beror på vem som sitter där”. ”Om beredningarna fungerar och man där kan ta upp frågor och diskutera utifrån olika ideologier och värdesystem, då tror jag det kan bli bra”, menade en av de intervjuade. Flera framhöll vikten av att beredningsledarna förstår sin nya roll, så att de inte börjar agera som nämndordföranden. Flera av de intervjuade uttryckte även viss oro. Bland annat menade de att beredningarna måste känna att de har ett rejält politiskt uppdrag. Uppdraget handlar om ett långsiktigt tänkande, om visioner och inte om detaljfrågor. ”Om de bara inte fastnar i hurfrågorna!”, uttryckte sig en av de intervjuade. ”Har man bara modet att ha långsiktighet och kontinuitet i sitt arbete så kommer vi att se betydande resultat” menade en annan. ”Det kan dock finnas en risk att man känner att man inte har något att säga till om och att uppdraget därmed verkar intetsärande”, funderade ytterligare en av de intervjuade, och pekade på att ”detaljfrågorna får vi lämna till tjänstemännen”. Det fanns överlag en oro bland de intervjuade att tjänstemännen skulle styra den politiska agendan istället för politikerna i den nya organisationen.

Makt

Många tog upp maktaspekten, det vill säga möjligheter till inflytande. En del var oroliga för att kommunstyrelsen skulle ”grabba åt sig” för mycket makt, andra menade att den nya organisationen innebär en maktkoncentration till kommunfullmäktige. Flera pekade på möjligheten för tjänstemännen att få ökat politiskt inflytande. ”Vi måste lära oss vår nya politiska roll annars blir vi svaga” påpekade en av de oroliga och betonade att ”vi måste lära oss att styra mer med policies”. Detaljfrågor kommer att hamna mer hos tjänstemännen. Några menade att tilliten och samspelet mellan politiken och tjänstemännen måste förbättras. ”Vi får inte fortsätta och säga att det är typiskt tjänstemän. Det kan lätt bli en maktkoncentration hos tjänstemännen men det finns ingen anledning att måla upp det värsta på väggen”. ”Det måste finnas en balans i makten, att den är fördelad på en treenighet mellan kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och kommundirektören och hans stab” sammanfattade en av de intervjuade.

Många av de intervjuade menade att det var viktigt att se den nya organisationen som en process och inte som en färdig produkt. Det är inte möjligt för alla nu att se helhetsbilden, menade

en av de intervjuade och tillade att förändringsarbetet måste ses som en lärandeprocess. Gemensamt för samtliga respondenter var att de vill göra ett bra arbete utifrån vad de själva politiskt tror på.

”I den mån jag kommer med i den nya organisationen, även om det inte är troligt, så är det en utmaning att få till detta, jag ska göra allt för att reformera det till det jag tror är det bästa.”

”Jag och POF? Nej! Men det som gör att jag ändå kan känna för POF är att man liksom hela tiden ser till helheten.”

Avslutande kommentarer

Syftet med det här kapitlet är att försöka ge den samlade bild som 21 berörda aktörer i Kungälv har av den nya politiska organisationen innan den träder i kraft. Organisationsförändringen innebär att kommunfullmäktiges roll stärks, att kommunstyrelsens roll förändras samt att verksamhetsnämnderna upphör och ersätts av delegationer och två nämnder utan egen personal och budget. Det verkade inte finnas en gemensam bild bland de intervjuade varför förändringen görs och de flesta menade att det är ett stort steg som kommunen tar. Vad avser problem med den nuvarande organisationen pekade de flesta på svårigheten med att rekrytera folk till framtida förtroendeuppdrag, att dagens politiker behöver entusiasmeras och att kommunen idag har en alldeles för stark nämndstruktur. Vad gäller framtida förbättringar hoppades de flesta på att det blir mer livaktigt i fullmäktige och ett större helhetstänkande inom politiken och verksamheten. Avgörande faktorer för en framgångsrik förändring föreföll främst vara beroende av personligt engagemang, hur beredningarna kommer att fungera samt vilka möjligheter till inflytande politiken får. Under intervjuerna var det få som direkt relaterade förändringen till demokratiska/politiska termer, snarare handlade förändringen för dem om något organisatoriskt. Flera intervjuade betonade dock att förändringen ska ses som en lärandeprocess. Det skulle man, avslutningsvis, kunna tolka som att det även handlar om en lärandeprocess av den nya politiska roll de förtroendevalda i Kungälv kommer att få.

5. LERUMS KOMMUN

Bakgrund

Den nya politiska organisation som ska gälla i Lerums kommun från och med 1 januari 2007 har tre huvudsyften, nämligen att:

- utveckla och tydliggöra rollerna som medborgar- respektive verksamhetsföreträdare
- utveckla kommunfullmäktiges ledande roll som högsta beslutande instans
- tydliggöra gränsdragningen mellan politiska beslut och dessas verkställighet

Den nya politiska organisationen ska utformas så att medborgarnas intresse att delta i beslutsfattandet uppmuntras, att kommuninvånarna vill åta sig politiska uppdrag, att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän blir tydlig samt att organisationen klarar medborgarnas och omvärldens krav på inflytande och deltagande. I den nya organisationen ska en tydligare uppdelning av ansvar och uppdrag göras, vilket medför att det blir lättare att se vem som ansvarar för vad och lättare att utkräva ansvar för de beslut som fattas. Den nya organisationen ska också innebära en tydligare ansvarsfördelning mellan å ena sidan vad som ska tillhandahållas medborgarna i form av service och tjänster och å andra sidan hur servicen och tjänsterna ska produceras.

I den nya organisationen (se figur 3) ska kommunfullmäktige tillsammans med fyra visions- och utvecklingsnämnder (för skola och utbildning, samhällets omsorger, kultur och fritid samt samhällets utveckling) ha ansvaret för vad-frågorna, medan kommunstyrelsen ska ansvara för hur-frågorna. Visions- och utvecklingsnämnderna ska endast ha en roll, att vara medborgarföreträdare. De ska aktivt arbeta med medborgarkontakter och kontinuerligt skaffa information om behov och önskemål gällande den kommunala verksamheten. Tillsammans med kommunfullmäktige ansvarar visions- och utvecklingsnämnderna för arbetet med övergripande mål- och kvalitetsnivåer. Nämnderna ska också följa upp och utvärdera verksamheten mot beslutade mål.

Kommunstyrelsen får rollen som verksamhetsföreträdare, det vill säga blir enda politiska instans med ansvar för utförandet av kommunens service och tjänster, undantaget den myndighetsutövning som de tre myndighetsnämnderna Miljö-

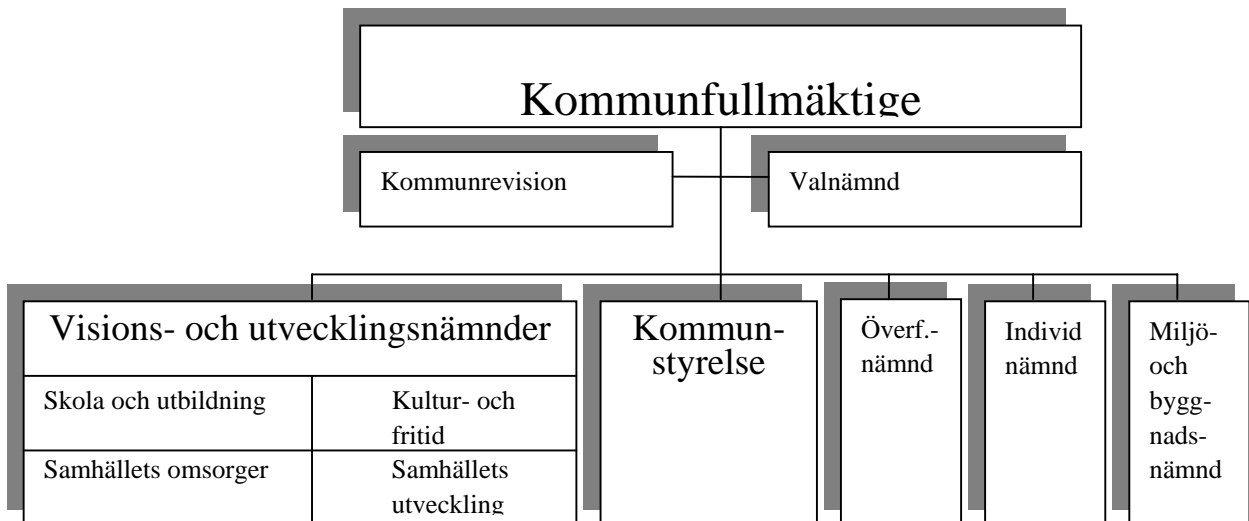
och byggnadsnämnden, Individnämnden och Överförmyndarnämnden enligt lagstiftningen ansvarar för. I kommunstyrelsens uppdrag ingår även ansvar för den samlade förvaltningsorganisationen och att vara arbetsgivare för densamma.

Lerums nya politiska organisation innebär en utveckling av rollen som förtroendevald i kommunen. För en politiker som idag sitter i en nämnd och imorgon blir vald till en visions- och utvecklingsnämnd innebär den nya organisationen en tydlig förändring; från att i dag vara verksamhetsföreträdare till att imorgon vara medborgarföreträdare. I den nya organisationen är tanken att dialogen med medborgarna ska bli en viktig del i beslutsfattandet där förtroendevalda söker upp och aktivt möter kommuninvånarna.

Varför ny politisk organisation?

Under intervjuerna diskuterades både problemen med den nuvarande politiska organisationen och de förbättringar man vill åstadkomma med den nya organisationen. Respondenterna ombads att ange de tre största problemen och de tre viktigaste förbättringarna. Sju av de intervjuade tycker att huvudorsaken till organisationsförändringen är att man haft samma politiska organisation sedan kommunsammanslagningen i slutet av 1960-talet och därför behöver bli lite modern, samtidigt som de också kan se problem med nuvarande organisation. ”Det måste hända något nytt”, ”förändringen är för förändringens skull” och ”man behöver ruska om organisationen emellanåt”. Ytterligare två intervjupersoner uttrycker det som att ”Lerum har legat i framkant vad gäller det mesta” och ”Lerum ska vara ett föredöme för nytänkande”.

Tre övergripande problemområden kan identifieras utifrån intervjumaterialet, nämligen att politikerrollen är otydlig, att det brister i demokratin samt att kommunfullmäktige i praktiken saknar makt. De tre övergripande förbättringsområdena med den nya politiska organisationen är att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän ska bli tydligare, att medborgarnas inflytande i politiken ska öka och att makten ska föras över till kommunfullmäktige. Problem- och förbättringsområdena behandlas i de tre påföljande avsnitten. Noteras ska att samtliga problem- och förbättringsområden inte nämns av varje enskild intervjuperson, utan några av dem betonar ett område medan andra betonar två eller alla tre. Till



Figur 3. Lerums kommuns nya politiska organisation.

exempel nämner femton av intervjupersonerna att politikerrollen måste bli tydligare, fjorton av dem att medborgarnas inflytande i politiken måste ökas och elva att kommunfullmäktiges makt behöver stärkas.

Tydligare politikerroll

Vad gäller politikerrollen så betonar de intervjuade att dagens politiker har för mycket av utförarroll över sig. Politikerna är snarare försvarare av och företrädare för verksamheten när de istället borde företräda medborgarna och ställa krav på förvaltningsorganisationen. Det har under årens lopp blivit en sammanblandning av politikerrollen och tjänstemannarollen där politikerna allt mer kommit att ta på sig förvaltningens uppgifter och ägnat sig åt verkställighet. De båda rollerna sägs ha vuxit ihop och politikerna ha blivit alltför beroende av förvaltningscheferna. Det talas om nämndordföranden som är allierade med förvaltningschefer och om tjänstemannastyre. De intervjuade ställer sig frågan om det egentligen är politiska beslut eller tjänstemannabeslut som fattas. En av respondenterna menar att den politiska dagordningen inte styrs av medborgarnas behov, utan av förvaltningens önskemål.

Politikerna sägs också syssla alltför mycket med detaljfrågor när de istället borde ägna sig åt att formulera övergripande målsättningar och direktiv för verksamheten. Likaså sägs de ägna sig alltför mycket åt budgetrelaterade frågor. De sysslar i alltför hög grad med icke-politisk verk-

samhet. Det påpekas dessutom att politikerna inte ser till helheten, utan bara till sitt eget lilla ansvarsområde, och att samarbetet brister. Politikernas nära koppling till verksamheten är enligt de tillfrågade ett avsteg från politikens ursprungliga idé och man måste ”öka politikernas möjligheter att driva politik”. Detta hoppas man kunna göra i den nya politiska organisationen.

”I den nuvarande organisationen är en del nämndordförande nästan förvaltningschefer. Man skulle kunna säga att en del förvaltningar har två chefer. Som politiker får man inte glömma att man är förtroendevald. Man har ett uppdrag och inte en tjänst.”

Det påpekas att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän avses bli tydlig i den nya organisationen genom att förvaltningsorganisationen ska vara fränkopplad visions- och utvecklingsnämnderna. Politikerna ska vara rena medborgarföreträdare och tjänstemännen rena verksamhetsföreträdare. Det ska tydligt framgå vem som ansvarar för vad. Politikerna ska ”ägna sig åt det som de ska”, nämligen åt att ange riktlinjer och definiera vad som ska levereras medborgarna, medan tjänstemännen ska leverera. Genom organisationsförändringen avses politikerna kunna ägna sig åt övergripande frågor och lämna detaljfrågorna till tjänstemännen. En av intervjupersonerna uttrycker det som att ”man ska befinna sig på rätt planhalva”. Respondenterna påpekar vidare att det i den nya politikerrollen ligger att fö-

ra politiska resonemang i framtidstermer och påverka på längre sikt. Omvärldsorientering är ett ledord.

”Genom visions- och utvecklingsnämnderna ska politikerna få utlopp för sina tankar och idéer.”

”Det gäller att tänka lite längre fram så att man har en karta att orientera efter.”

Politikerna ska inte heller längre se sig som partiets företrädare, utan som en sammanhållen grupp som företräder medborgarna. Medan politikerna ska bli medborgarföreträdare ska tjänstemännen, som en av de tillfrågade uttrycker det, bli medborgartjänare. Några av respondenterna hoppas dessutom på en förbättring av uppföljningen av fattade beslut. Det borde enligt utsagor vara självklart att återkoppla till målsättningar, analysera utfallet och vidta brukliga åtgärder. Likaså önskas en förbättring av kvalitetsjämförelserna, vilket också enligt utsagor borde vara en självklarhet eftersom en god kvalitet på verksamheten är grundläggande i den kommunala verksamheten. Båda dessa bitar har enligt de intervjuade hittills inte fungerat på ett tillräckligt tillfredsställande sätt i kommunen.

”Vi vill genom organisationen göra det omöjligt att vara gift med en förvaltningschef. Det är inte organisatoriskt möjligt eftersom de [politikerna i visions- och utvecklingsnämnderna] inte får någon förvaltning till sitt förfogande.”

”Vi politiker ska ställa krav. Vi ska komma med förslag och ge riktlinjer. Sedan är det förvaltningarnas sak att genomföra kraven. Vi kan ställa mer krav på förvaltningarna utan att gå ner och styra i detaljer.”

Kort uttryckt kan man säga att de intervjuade önskar att organisationsförändringen ska medföra att politikerna ägnar sig mer åt politik. ”Den nya organisationen handlar om att skapa politik, att få en politisk organisation som den är tänkt att fungera.” Det handlar om att gå tillbaka till ursprunget.

Förstärkt demokrati

De intervjuade berättade att det är få medborgare som deltar i den politiska processen, vilket är ett uttryck för att det brister i demokratin. Avståndet mellan valda och väljare är stort och medborgarnas inflytande i politiken begränsat. Den enskilde medborgaren sägs ha svårt att få insyn i det politiska arbetet eftersom detta är alltför inåtvänt. Politikerna ger sig enligt respondenterna inte ut och möter kommuninvånarna i tillräcklig utsträckning. ”Politikerna har glömt bort att vara medborgarföreträdare.” Det sägs att politikerna har frångått sin ursprungliga roll där de ska lyssna på och ta tillvara befolkningens behov och önskemål och att de egentligen inte vet vad kommuninvånarna förväntar sig för tjänster och service, vilket borde vara en självklarhet. Politikerna är inte tillräckligt aktiva med att söka upp befolkningen och ha en dialog med dessa. I sammanhanget nämns att forumen för att möta invånarna inte är särskilt väl utbyggda. Ett forum är de så kallade kommundelsträffarna, som dock enligt utsagor inte varit alltför framgångsrika. De invånare som besökt träffarna har oftast varit missnöjda i något avseende och kommit för att diskutera problem. De nöjda medborgarna som bara vill träffa politikerna för en liten pratstund och ”hålla sig allmänt uppdaterade” om vad som händer i kommunen lyser med sin frånvaro.

”Det finns ett ointresse bland befolkningen för den politiska debatten och det finns ett lågt förtroende från medborgarna för politiker i allmänhet. Det gäller att återvinna förtroendet för mig som folkvald.”

Genom den nya politiska organisationen hoppas dock respondenterna att medborgarna ska få ökat inflytande i politiken och demokratin påverkas i positiv riktning. I visions- och utvecklingsnämndernas uppgifter ligger att utveckla mötesforum och dessutom måste nämndpolitikerna i sin nya roll helt enkelt möta befolkningen. Det blir svårt att undvika att närma sig befolkningen. ”Visions- och utvecklingsnämnderna ska vara bron till medborgarna och tolka över dessas uppfattningar till förvaltningsorganisationen via ett politiskt/ideologiskt raster” och ”nämnderna blir medborgarrepresentanter istället för nämndrepresentanter”. En av de tillfrågade säger att politikerna länge har velat komma närmare invånarna, men inte kunnat det i den nuvarande organisationen eftersom de traditionella nämnderna varit fel

organ för att utveckla mötesforum. Några av de intervjuade har idéer om att mötesforumen kanske skulle utgå från specifika sakområden och inte från stadsdelen som helhet för att väcka större intresse. Ytterligare några ser en utmaning i att locka ”vanliga” medborgare till mötena eftersom de starka intressegrupperna idag ofta är överrepresenterade. Andra påpekar att det gäller att hitta ett forum så att man når de ”vanliga” medborgarna eftersom det vanligtvis är de ”gnälliga” invånarna som kommer på mötena.

Flera av intervjupersonerna uttrycker i sammanhanget att de önskar se att befolkningen får ett ökat förtroende för politikerna när dessas roll som medborgarföreträdare lyfts fram. De hoppas också på att det ska bli lättare att rekrytera nya politiker, vilket man har problem med idag. Framförallt sägs det vara svårt att få yngre personer och småbarnsföräldrar att åta sig politiska uppdrag. Man måste helt enkelt enligt de intervjuade se till att det blir roligare att arbeta som politiker, men även se över förutsättningarna för politikernas arbete så att detta lättare låter sig kombineras med studier, förvärvsarbete och familj. ”Fler ska bli intresserade av politik, det gäller både politiker och medborgare.”

Föra över makt till kommunfullmäktige

Det är inte bara kommundelsträffarna som är dåligt besökta av medborgarna, utan även fullmäktigemötena. Detta beror på att mötena helt enkelt är tråkiga. Kommunfullmäktige sägs idag vara ett rent transportkompani och inte ett forum för debatt och livliga diskussioner såsom det borde vara. Mycket är förutbestämt när det kommer till fullmäktige och frågorna redan avgjorda. Samtliga intervjupersoner menar att fullmäktige bara är en instans för att klubba igenom färdiga förslag från kommunstyrelsen och att besluten i praktiken därför fattas där. I fullmäktige fattas bara formella beslut för syns skull. ”Allt känns färdigt när det kommer till fullmäktige” och ”idag är kommunfullmäktige bara möten som man sitter av”. Den lilla debatt som förekommer handlar nästan enbart om detaljfrågor och inte om egentliga övergripande politiska frågor och är bara ”ett spel för gallerierna”. Det talas också om oengagerade politiker som är dåligt pålästa när de kommer till mötena och många gånger inte ens vet vad de beslutar om och att det oftast är samma personer som uttalar sig. Det sägs också finnas personer som suttit en hel mandat-

period utan att yttra sig. En av respondenterna menar att det är få ledamöter från majoriteten som går upp i talarstolen, medan oppositionen omvänt är mer aktiv. En annan menar att det är svårt att komma med egna åsikter eftersom man måste hålla partiets linje. De intervjuade använder också begreppet makt i sammanhanget och ser avsaknaden av debatt och reellt beslutsfattande som en maktförlust för kommunfullmäktige och menar att makten åter måste koncentreras till dess rättmätiga organ. Underförstått handlar det om att kommunstyrelsens makt ska begränsas genom organisationsförändringen. Respondenterna uttrycker det som att de hoppas på en vitalisering av kommunfullmäktige genom den nya politiska organisationen.

”Kommunfullmäktige är ett forum för att klubba igenom redan fattade beslut. Diskussionerna sker långt därifrån.”

”Idag är så mycket förutbestämt när det kommer till fullmäktige för diskussion. Det är redan låst, klappat och klart. Facknämnderna har gjort ett förslag, kommunstyrelsen har processat det och lagt sitt förslag, och det ska mycket till om en debatt i fullmäktige ska ändra på det förslaget.”

Det påpekas att det är tänkt att bli mer av allmänpolitisk debatt i kommunfullmäktige genom att det i den nya organisationen är visions- och utvecklingsnämnderna som ska ta fram förslag till ventilerings, medan kommunstyrelsen enbart ska ägna sig åt verkställighet. De intervjuade betonar att kommunfullmäktige genom organisationsförändringen ska återfå den roll som fullmäktige är avsedd att ha och tidigare också haft. Fullmäktigeledamöterna är direktvalda av folket och kommunfullmäktige ska därför vara högsta beslutande instans. Det är naturligt att de individer som fått ett direktuppdrag av medborgarna ska fatta beslut. De tillfrågade poängterar att kommunfullmäktige alltid har varit högsta beslutande instans, men att denna funktion tonats ned under årens lopp så att besluten mer och mer kommit att fattas i kommunstyrelsen.

I den nya organisationen ska det tydliggöras att kommunstyrelsens uppgift är att leda och företräda förvaltningsorganisationen. Kommunsty-

relsen ska ha en introvert roll, det vill säga rikta sig inåt organisationen och se till att förvaltningarna drar åt samma håll. Visions- och utvecklingsnämnderna ska omvänt ha en extrovert roll, rikta sig ut mot omgivningen och företräda medborgarna. Visions- och utvecklingsnämnderna ska vara beredningsorgan åt kommunfullmäktige som ska stå för det verkliga beslutsfattandet. Genom att kommunstyrelsen släpper vad-frågorna ska diskussionerna kunna föras för öppen ridå och besluten inte fattas i mörker som en av de intervjuade uttrycker det. En annan menar att det är bra att ha någon ”som ser till att tjänstemännen sköter sig”, och som enbart sysslar med detta. Så här säger ytterligare två av de intervjuade om kommunstyrelsens förändrade roll:

”Kommunstyrelsen ska ha ett mer direkt arbetsgivaransvar än idag. Förvaltningarna ska rapportera till styrelsen istället för till nämnderna. Det ska vara en som bestämmer och en som utför.”

”Det måste finnas någon som står för styrning och kontroll av befintlig verksamhet. Man kan inte bara ge ett uppdrag till tjänstemännen, det måste finnas insyn så att uppdragen blir utförda såsom den andra politikerrollen [kommunfullmäktige] sagt att de vill att det ska vara. Det finns behov både av kontroll och påverkan.”

I kommunstyrelsens nya roll ligger vidare att ansvara för förvaltningsorganisationens totala budget. I nuvarande organisation är de olika nämnderna ansvariga för sin respektive verksamhets budget och en helhetssyn saknas. Genom ett totalansvar för budgeten ska kommunstyrelsen få en ökad helhetssyn och därmed förbättrade kontrollmöjligheter. Det påpekas att det är bra att se vart pengarna tar vägen eftersom nämnderna äskar mer och mer anslag för varje år som går. ”Det blir enklare att hushålla med resurserna när ansvaret för verkställighet samlas i en enhet.”

Begränsningar för att lyckas med den nya organisationen

Under intervjuerna diskuterades också tänkbara problem med den nya politiska organisationen.

Tre problemområden kan identifieras, nämligen politikernas förmåga att tänka om, gränsdragningsproblematik mellan kommunstyrelsen och visions- och utvecklingsnämnderna samt möjligheten att nå ut till medborgarna.

Vad gäller politikernas förmåga att tänka om upplever sig många av politikerna enligt de tillfrågade redan vara medborgarföreträdare i sin nuvarande roll, varför det kan uppstå svårigheter med att få dem att tänka i nya banor och bli verkliga medborgarföreträdare. En av de intervjuade pekar dessutom på att visions- och utvecklingsnämnderna kommer att innehålla färre ledamöter jämfört med dagens nämnder och att detta kan ses som ett hot mot demokratin. Ytterligare en problematisk aspekt som lyfts fram i sammanhanget är att det blir en stor omställning för politikerna i visions- och utvecklingsnämnderna att varken ha tjänstemän eller budget att falla tillbaka på. Att inte ha förvaltningsorganisationen bakom sig och inte kunna ge sig in i denna och söka svar kan tänkas skapa osäkerhet. Att kommunstyrelsen ges totalansvar för budgeten anses visserligen bra om man ser till kostnadseffektiviteten, men uppfattas också kunna medföra att makten tvärtemot vad som är tänkt kan komma att koncentreras till kommunstyrelsen. Denna ges möjligheter att styra resurserna på ett helt annat sätt än tidigare och intervjupersonerna befarar att det kan komma att bli så att styrelsen lägger sig i nämndernas arbete på en alltför detaljerad nivå. Man måste därför enligt de svarande se till att visions- och utvecklingsnämnderna tar makt och ger tydliga order till kommunstyrelsen.

”Vi som idag jobbar politiskt måste tänka om och det är inte så alldeles enkelt. Det kommer att krävas mycket utbildning. En av de viktigaste uppgifterna är att arbeta fram vad det är vi ska koncentrera oss på inom det område som nämnderna har. ... Tanken är att man ska jobba med de politiska aspekterna av verksamheten och det är väl en del som inte tycker att det är speciellt bra.”

Beträffande gränsdragningsproblematiken mellan kommunstyrelsen och visions- och utvecklingsnämnderna så ställer sig respondenterna tveksamma till att kommunstyrelsen verkligen helt och hållet kommer att släppa ifrån sig vad-

frågorna till nämnderna och enbart syssla med verkställighet. Kommunstyrelsen måste kunna släppa igenom ärenden direkt till kommunfullmäktige utan att själv ta hand om dem, vilket kan vara frestande. ”Det kan bli så att kommunstyrelsen inte släpper till, utan håller vakt om sitt revir.” Omvänt finns det också tveksamheter till att visions- och utvecklingsnämnderna helt och hållet kommer att släppa ifrån sig hur-frågorna till kommunstyrelsen och enbart syssla med mål och visioner. Alla nämndpolitiker kommer enligt de intervjuade förmodligen inte att kunna släppa *hur* helt och hållet och enbart ägna sig åt *vad*, det vill säga att inte syssla med verkställighet utan arbeta mer förutsättningslöst. De måste ”gå från ärendestyrning till målstyrning” som en av de tillfrågade uttrycker det. Somliga nämndpolitiker tros även i fortsättningen försöka vara med och bestämma om utförandet och syssla med detaljfrågor. Så här uttrycker sig två av respondenterna om gränsdragningsproblematiken:

”Kommunstyrelsen ska ha ansvar för hela verksamheten. Det finns en risk att kommunstyrelsen tar över de gamla nämndernas beslut och att det blir mer makt åt kommunstyrelsen. Men styrelsen ska inte dyka ner i detaljer.”

”Det är inte definierat var maktfokus ligger. Enligt alla papper ligger den [makten] fortfarande hos kommunstyrelsen. Att ändra på detta möts med ganska stort motstånd. Man citerar lagen fel om vart alla ärenden ska gå. När man säger att ärenden ska gå genom fullmäktige, säger de [ledamöterna i styrelsen] att allting måste gå genom kommunstyrelsen, att de har beredningsmonopol. Men detta säger inte kommunallagen. Den säger att kommunstyrelsen måste beredas tillfälle att kommentera allt som går till fullmäktige. Fullmäktige står helt fri att skapa sina egna beredningar. Ska vi verkligen göra som vi säger i förändringen måste visions- och utvecklingsnämnderna inte lyda under kommunstyrelsen som ritningarna visar. De borde vara jämställda med fullmäktige.”

Det tredje problemområdet, det vill säga möjligheten att nå ut till medborgarna, bottnar i att respondenterna befarar att det kan bli svårt att få till stånd en dialog med medborgarna. Även om nya mötesforum avses att introduceras finns farhågor om ett fortsatt ointresse från invånarnas sida, inte minst på grund av det bristande förtroende som allmänheten sägs ha för politikerna. Så här säger en av intervjupersonerna om svårigheten med att locka medborgare till möten:

”Om inte medborgarna kommer till en hearing faller det mesta. Vi vill ju ha olika människor och inte bara att de engagerade kommer som hade kommit ändå. Vi vill ha med dem som vi inte kan höra nu. Det kan bli svårt. Vi vill att de kommer även om de tycker att det är bra.”

De tillfrågade tar också upp problematiken med att det kan bli svårt att få befolkningen att förstå att kommunen ser annorlunda ut efter organisationsförändringen. Man måste lära invånarna att politikerna inte längre besvarar hur-frågor och att det i stället är tjänstemännen som ska kontaktas i sådana angelägenheter. Det är inte längre nämndordföranden som ska svara på frågor om utförandet, utan det är förvaltningscheferna. Politikerna ska man kontakta i ärenden som rör inriktningen på den kommunala verksamheten. Det gäller att hitta ett bra sätt att föra ut kunskap om de nya rollerna till allmänheten så att man som medborgare vet i vilka ärenden man ska kontakta politiker respektive tjänstemän, och det är en verklig utmaning enligt de intervjuade. ”Det kan bli problem med att informera medborgarna om vart de ska vända sig.”

Avgörande faktorer för framgång

De intervjuade ombads också svara på vad som avgör om kommunen kommer att lyckas med organisationsförändringen. Fjorton av dem lyfter fram viljan som den avgörande faktorn för framgång. Det är de enskilda individernas strävan mot målet som är det viktiga. Det pekas på vikten av att alla är positivt inställda från första början. Det gäller att få med alla på spåret, både politiker och tjänstemän, och att man verkligen drivs av de nya idéerna. Det är viktigt att företrädarna tror på den nya organisationen och är positiva. Alla måste känna entusiasm. ”Det är människorna som avgör om det lyckas.” Några

av de svarande uttrycker det som att man måste ha politiker som orkar starta om.

Respondenterna påpekar dock att det finns motståndare eller ”bromsklossar” bland politikerna, och då företrädesvis bland dem som suttit flera mandatperioder och är djupt rotade i den nuvarande organisationens premisser. ”Det kan vara svårt att få gamla rävar att tänka nytt”, ”vi är en åldrande skara och det gör inte förändringsbenägenheten större”, ”vissa har sina tvivel” och ”förändringen applåderas inte av alla”. De intervjuade befarar också avhopp bland politikerna till följd av organisationsförändringen, varför det blir extra viktigt att se till att det kommer in nya kreativa ledamöter. Detta är dock inte helt lätt på grund av rekryteringsproblem. Två av de intervjuade nämndpolitikerna tror inte att de kommer att fortsätta sitt politiska arbete efter innevarande mandatperiods slut. Om det beror på den nya politiska organisationen eller inte får bli osagt. Ett citat om möjligheten att lyckas med organisationsförändringen:

”Avgörande är att vi inom partierna lyckas hitta människor som kan och vill arbeta med det här. Vi har ju rekryteringsbekymmer även om en del inte låtsas om det. Det handlar inte bara om numerären, utan också om kvaliteten.”

Utöver viljan hos medarbetarna lyfter respondenterna fram medborgarnas förtroende för den nya organisationen som en viktig framgångsfaktor. För att vinna medborgarnas förtroende måste dessa enligt några av de tillfrågade se resultat av sin medverkan i den politiska processen, annars tappar de snabbt intresset att delta i politiken. En av intervjupersonerna pekar på det viktiga i att kommunen ”får råd att göra något som syns och som kan kopplas till den nya politiska organisationen”. Två andra pekar på valresultatet som avgörande för framgång eftersom detta avgör vilka krafter som kommer att styra framöver. Om det blir så att kommunstyrelsens ordförande under nästa mandatperiod inte skulle företräda moderaterna befaras förändringsarbetet drivas med mindre intensitet.

Avslutande kommentarer

Intervjumaterialet visar att ett syfte med den nya politiska organisationen är att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän ska bli tydligare.

Enligt respondenterna har det under årens lopp blivit en sammanblandning av politikerrollen och tjänstemannarollen där politikerna allt mer kommit att ta på sig förvaltningstjänstemännens uppgifter. Ett annat syfte med den nya organisationen är att medborgarnas inflytande i politiken ska öka då det idag är få invånare som deltar i den politiska processen. Likaså ska makten förflyttas till kommunfullmäktige. Fullmäktige anses inte vara ett forum för debatt och reellt beslutsfattande såsom det borde vara, utan ett rent transportkompani där frågorna redan är avgjorda på förhand. Dessutom betonas att politikerna ska iklä sig en roll där de är mindre utförare och försvarare av verksamheten och mer medborgarföreträdare. Av den genomförda studien framgår att det kan finnas vissa hinder för att lyckas med organisationsförändringen. Det befaras att alla politiker inte kommer att förmå att tänka om och att det kommer att bli svårt att finna gränserna mellan kommunstyrelsen och visions- och utvecklingsnämnderna. Det finns farhågor om att alla ledamöter i kommunstyrelsen inte kommer att kunna släppa vad-frågorna helt och hållet, och omvänt att alla ledamöter i visions- och utvecklingsnämnderna inte kommer att kunna släppa hur-frågorna. Vidare problematiseras möjligheten att nå ut till medborgarna. Det påpekas att det kan bli svårt att få till stånd en dialog med allmänheten även om nya mötesforum introduceras.

6. FULLMÄKTIGELEDAMÖTERNA OM DET GAMLA OCH DET NYA

Senvåren 2006 skickades en enkät till samtliga ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i de tre kommunerna. Som nämnts tidigare syftade enkäten till att fånga centrala aspekter i utövandet av politikerrollen, hur den lokala demokratin fungerat före förändringen och vilka uppfattningar som finns om den nya organisationen. Enkäten bifogades till de handlingar som skickas ut till alla ledamöter och ersättare en tid före fullmäktiges sammanträde och de samlades in i samband med sammanträdet. Därefter skickades en påminnelse till de ledamöter och ersättare som inte lämnade in enkäten vid fullmäktigesammanträdet. Av totalt 235 politiker besvarade 185 enkäten, vilket ger en total svarsfrekvens på 79 procent. I Götene var svarsfrekvensen 81 procent, i Kungälv 74 och i Lerum 82.

Av tabell 1 framgår hur stor andel av de svarande i de tre kommunerna som var ordinarie ledamöter och hur många som var ersättare. I Kungälv förefaller andelen som besvarade enkäten i något större utsträckning ha varit ordinarie ledamöter, vilket innebär att den lägre svarsfrekvensen i Kungälv beror på att fler ersättare inte besvarade enkäten.

Flera av de frågor som ställdes i enkäten har tidigare ställts till politikerna i Stenungsund och Härryda (se Bäck med flera, 2001). I båda dessa kommuner har den politiska organisationen förändrats på ett liknande sätt som kommer att ske i Götene, Kungälv och Lerum. Stenungsundspolitikerna har fått frågorna vid två tillfällen; dels år 1997 när de hade arbetat cirka ett halvår med den nya organisationen, dels år 2000. Härrydapolitikerna besvarade enkäten år 2000, vilket var cirka ett och ett halvt år efter att de införde sin nya organisation. För båda jämförelsekommunerna används de data som samlades in år 2000. Alla frågor som ställdes till Götene-, Kungälv- och Lerumspolitikerna ställdes emellertid inte till Stenungsunds- och Härrydapolitikerna. Det är därför inte möjligt att göra jämförelser med Stenungsund och Härryda i alla frågor.

I framställningen nedan avhandlas först allmänna åsikter om kommunal politik och politi-

kerrollen. I de därpå följande delavsnitten behandlas tillståndet hos den kommunala demokratin uppdelat på fyra arenor: den partiinterna arenan, väljararenan, den parlamentariska arenan och implementeringsarenan.

Kommunal politik och politikerrollen

I enkäten fick de svarande ta ställning till sex allmänna påståenden om kommunal politik och demokrati (se tabell 2). De två första påståendena var ett slags test av tilltron till det rådande formella systemet. De övriga påståendena innebar att respondenterna fick ta ställning till olika synsätt på demokrati: konfliktperspektiv, deliberativt perspektiv, konkurrensperspektiv och marknadsperspektiv (se Bäck med flera, 2001). Det dominerande intrycket av tabellen är att det inte är särskilt stora skillnader mellan kommunerna, varken mellan de tre fokuserade kommunerna inbördes eller mellan dem och jämförelsekommunerna.

En kommentar till tabellen är att politikernas tilltro till det befintliga demokratiska systemet förefaller vara gott. Runt 90 procent höll med om att röstning ger människor ett inflytande och inte särskilt många ville hålla med om att det är betydelselöst vilka partier som är vid makten. En annan kommentar är att en klar majoritet av de svarande gav uttryck för en deliberativ syn på demokrati, det vill säga att politikens mål bör formuleras i en diskussion mellan många intressenter.

De skillnader som kan noteras mellan kommunerna handlar för det första om inställningen i Götene till konfliktorientering i kommunpolitiken. Färre politiker i Götene än i de övriga kommunerna ser politiken som en kamp mellan intressen/ideologier. För det andra handlar det om inställningen till deliberativ demokrati,

	Ordinarie ledamöter	Ersättare	Uppgift saknas
Götene	63%	28%	9%
Kungälv	70%	27%	3%
Lerum	60%	31%	9%

Tabell 1. Andel av de svarande som var ordinarie ledamöter respektive ersättare.

	Götene	Kungälv	Lerum	Stenungsund	Härryda
Genom att rösta i kommunvalet kan människor verkligen vara med och bestämma hur kommunalpolitiken skall utformas	90%	89%	89%	94%	96%
Det spelar ingen roll för kommunalpolitiken vilka partier som har makten i kommunen	13%	9%	6%	11%	14%
Politiken bör i första hand ses som en kamp mellan olika intressen/ideologier (konflikt)	29%	53%	52%	46%	54%
Politiker, medborgare och anställda i den kommunala förvaltningen bör tillsammans diskutera sig fram till mål för verksamheten (deliberation)	83%	80%	80%	93%	86%
Valsystemet och partikonkurrensen gör att väljarna får inflytande över politiken utan att behöva engagera sig mer än vid valen (konkurrens)	42%	43%	47%	39%	49%
De enskilda individernas behov och deras behov av att få inflytande över serviceproduktionen tillgodoses bäst av fria marknadskrafter (marknad)	41%	36%	45%	43%	49%

Tabell 2. Demokratisyner.

	Götene	Kungälv	Lerum	Stenungsund	Härryda
Förtroendeman	25%	42%	11%	29%	29%
Väljardelegat	41%	20%	24%	42%	51%
Partiombud	34%	38%	65%	30%	20%

Tabell 3. Representationsstil.

	Götene	Kungälv	Lerum
Mycket eller ganska god tillströmning av nya medlemmar till ditt parti	15%	23%	33%
Mycket eller ganska stort intresse på det hela taget bland partimedlemmarna att aktivt delta i det politiska arbetet	33%	50%	35%

Tabell 4. Uppfattningar om nyttillströmning av partimedlemmar och om befintliga medlemmars aktivitet.

där alla kommunerna har höga värden, men där värdena är ännu högre i Stenungsund än hos de övriga.

Andra skillnader som är intressanta att kartlägga är hur de förtroendevalda ser på sitt uppdrag. Är de i första hand *förtroendemen* som ska rösta och agera utifrån sina egna bedömningar och sin egen övertygelse, eller är de *väljardelegater* som

ska tillvarata sina väljares intressen? Eller kanske de ser sig som *partiombud*, det vill säga som representanter för sitt parti och därigenom skyldiga att hålla sig till partilinjen vid omröstningar? Vilken så kallad representationsstil som dominerar i kommunerna har undersökts genom att de tre stilarna parvis ställts emot varandra (se fråga 15 i bilaga 1). Utfallet presenteras i tabell 3.

Den mest slående skillnaden mellan kommunerna är att Lerums politiker i väsentligt högre utsträckning ser sig som partiombud. Men även andra skillnader finns, i synnerhet om endast de tre fokuskommunerna betraktas. I Götene är det vanligast att se sig som väljardelegat och i Kungälv är det vanligast att se sig som förtroendeman.

Den partiinterna arenan

Ett vanligt problem i kommunerna är att det är svårt att rekrytera nya partimedlemmar. Påföljden är att gruppen förtroendevalda blir allt äldre och att en person belastas med fler uppdrag. Vi frågade i enkäten hur de svarande uppfattade tillströmningen av nya medlemmar till sitt parti. I tabell 4 redovisas hur många av de svarande i respektive kommun som upplevde att tillströmningen var mycket god eller ganska god. Ingen av kommunerna tycks ha en oproblematisksituation men mest bekymrade var politikerna i Götene följda av politikerna i Kungälv.

Om nyttillströmningen är svag kan det under en period eventuellt kompenseras med att de partimedlemmar som ändå finns är intresserade och aktiva. Som framgår av den undre raden i tabell 4 är uppfattningen bland hälften av Kungälvspolitikerna att deras partimedlemmar är aktiva. Götene- och Lerumspolitikerna gör en mindre positiv bedömning av situationen i deras partier.

Väljararenan

En viktig kontaktyta inom politiken är den mellan de förtroendevalda och väljarna. För att de förtroendevalda på allvar ska klara av att företräda medborgarna är det väsentligt att de möter dem och samlar intryck. Av den anledningen ställde vi frågan om de förtroendevaldas kontakter med medborgarna.

Av tabell 5 framgår att de förtroendevalda i Kungälv och Lerum oftare har kontakter med sina medborgare än de förtroendevalda i Götene. Fler än hälften av de förtroendevalda i Kungälv och Lerum uppgav att de diskuterar politik med kommuninvånarna ganska ofta eller praktiskt taget dagligen. Varken Stenungsund eller Härryda når upp i den nivån.

Kommun	Götene	Kungälv	Lerum	Stenungsund	Härryda
Procentandel	34%	53%	52%	46%	37%

Tabell 5. *Andel som diskuterar politik med övriga kommuninvånare ganska ofta eller praktiskt taget dagligen.*

En annan väsentlig funktion som förtroendevalda har är att stå till förfogande när enskilda medborgare och föreningar har frågor och synpunkter. Frågan är i hur stor utsträckning enskilda och föreningar nyttjar sig av den möjligheten. Som framgår av tabell 6 är det långt färre än hälften av de förtroendevalda som kontaktas en gång i månaden eller oftare och därvidlag är det inga nämnvärda skillnader mellan kommunerna. Mellan en femtedel och en fjärdedel av de svarande blir kontaktade av föreningar eller andra organisationer en gång i månaden eller oftare. Drygt en tredjedel blir kontaktade av enskilda personer en gång i månaden eller oftare. Det är alltså vanligare att de förtroendevalda kontaktas av enskilda personer än av föreningar.

Två viktiga villkor för att den kommunala demokratin ska äga legitimitet är att medborgarna har insyn i de kommunala frågorna och att de har möjlighet att påverka dem. Vi ställde därför frågor till ledamöterna och ersättarna om hur de uppfattar medborgarnas möjligheter till insyn och påverkan. Som framgår av tabell 7 var Lerumspolitikerna mest positiva, både när det gäller möjligheterna till insyn och påverkan. Färre än hälften av Götene- och Kungälvspolitikerna uppfattade att möjligheten till påverkan på de kommunala frågorna var ganska god eller mycket god. Något fler i dessa båda kommuner ansåg att möjligheterna till insyn var god eller mycket god.

Avslutningsvis i denna del efterfrågades hur de förtroendevalda bedömde allmänhetens inställning till kommunalpolitiken. Som framgår av tabell 8 var tre svarsalternativ möjliga.³

De förtroendevalda i Götene skiljer ut sig genom att ha högst andel svarande som bedömer att allmänheten är negativt inställd och lägst andel som bedömer att den är positivt inställd. I Lerum är förhållandena de omvända. I Kungälv gör 69 procent av de svarande bedömningen att allmänheten är övervägande neutralt inställd eller saknar uppfattning.

	Götene	Kungälv	Lerum
Andel som i egenskap av politiker blivit kontaktade av en förening eller organisation en gång i månaden eller oftare	19%	26%	25%
Andel som i egenskap av politiker blivit kontaktade av enskilda människor gång i månaden eller oftare	38%	37%	37%

Tabell 6. Medborgares, föreningars och organisationers kontaktande av politiker.

	Götene	Kungälv	Lerum
Andel som uppfattar att medborgarnas möjlighet till påverkan på de kommunala frågorna är ganska god eller mycket god	45%	44%	60%
Andel som uppfattar att medborgarnas möjlighet till insyn i de kommunala frågorna är ganska god eller mycket god	57%	65%	72%

Tabell 7. Uppfattningar om medborgarnas möjlighet till insyn och påverkan.

	Götene	Kungälv	Lerum
Allmänheten är övervägande negativt inställd	37%	18%	17%
Allmänheten är övervägande neutralt inställd eller har ingen uppfattning	53%	69%	52%
Allmänheten är övervägande positivt inställd	10%	13%	32%

Tabell 8. Uppfattningar om allmänhetens inställning till kommunalpolitiken.

Den parlamentariska arenan

Det finns olika uppfattningar om hur politiker och politiska partier bör agera i den lokala politiken. En uppfattning är att de bör sträva efter att komma överens, det vill säga att fatta beslut som så många partier som möjligt kan ställa sig bakom. På så sätt beaktas fler medborgarintressen än enbart majoritetspartiernas. En annan uppfattning är att politiker och partier bör sträva efter att tydligt redovisa skillnader i uppfattningar.

Det medför att det blir tydligare för medborgarna vilka de politiska alternativen är och att utkräva politiskt ansvar vid valen. I tabell 9 redovisas uppfattningar om huruvida politikererna i de tre kommunerna är för inriktade på att finna lösningar som alla partier kan ställa sig bakom.

Som framgår av tabellen är skillnaderna påtagliga mellan å ena sidan Götene, där en klar majoritet av de tillfrågade menade att samarbetsorienteringen gått för långt, och å andra sidan Kungälv och Lerum, där ungefär lika många politiker tyckte att det var för samarbetsorienterat som inte tyckte det. Referenskommunerna Stenungsund och Härryda intar här ett mellanläge.

En tydligt uttryckt ambition med förändringen av de politiska organisationerna är som redan nämnts att kommunfullmäktige ska vitaliseras. Enkelt uttryckt ska det bli roligare och intressantare att lyssna till och delta i fullmäktiges debatter. Rimligen gynnas en sådan utveckling av att fler ledamöter gör inlägg på fullmäktiges sammanträden. För att kunna återvända till denna fråga i den kommande utvärderingen ställdes frågan till fullmäktigeledamöterna och ersättarna hur ofta de gjort diskussionsinlägg.

Tabell 10 visar att det inte förefaller vara någon större skillnad mellan de tre fokuskommunerna när det gäller benägenheten att ställa sig i talarstolen i fullmäktige. Inte heller i jämförelse med de båda andra kommunerna är skillnaden särskilt stor. Värt att notera är att de tre kommunerna är i nivå med Stenungsund som ju vid tiden för den studien arbetat flera år med sin nya politiska organisation.

Hur ser då de förtroendevalda i övrigt på sitt kommunfullmäktige? I tabell 11 redovisas uppfattningar inom några väsentliga områden.

Kommun	Götene	Kungälv	Lerum	Stenungsund	Härryda
Balansmåt	52%	-3%	0%	16%	20%

Tabell 9. Åsikter om huruvida politikerna är för angelägna om att komma överens. Kommentar: redovisad procentsats utgör andelen som höll med om att politikerna var för angelägna om att komma överens minus andelen som menade att politikerna borde vara mer angelägna att komma överens.

	Götene	Kungälv	Lerum	Stenungsund	Härryda
Andel som gör diskussionsinlägg vid vartannat sammanträde eller oftare	38%	38%	32%	33%	34%

Tabell 10. Diskussionsinlägg vid kommunfullmäktiges sammanträden.

	Götene	Kungälv	Lerum
De viktigaste besluten fattas i fullmäktige	46%	58%	52%
Fullmäktige har mer reellt inflytande än kommunstyrelsen	12%	23%	25%
Det är ett viktigt och ansvarsfyllt uppdrag att vara fullmäktigeledamot	75%	81%	82%
Medborgarna är intresserade av fullmäktiges sammanträden	10%	9%	2%
Fullmäktiges sammanträden är givande	18%	28%	37%

Tabell 11. Åsikter om fullmäktige. Kommentar: redovisad procentsats är andelen svarande som höll med om att påståendet stämde mycket bra eller ganska bra

	Götene	Kungälv	Lerum
Politikerna har på det hela taget mindre inflytande än de borde ha	60%	77%	45%
Tjänstemännen har på det hela taget mer inflytande än de borde ha	68%	81%	63%
Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är tydlig	45%	29%	38%

Tabell 12. Maktförhållande mellan politiker och tjänstemän. Kommentar: redovisad procentsats är andelen svarande som höll med om att påståendet stämde mycket bra eller ganska bra

Ungefär hälften av politikerna i de tre kommunerna menade att de viktigaste kommunala besluten fattas i kommunfullmäktige. Väsentligt färre höll med om att fullmäktige har mer reellt inflytande än kommunstyrelsen. Särskilt få höll med om detta i Götene kommun (12%). Trots det menade en klar majoritet av de svarande att det är ett viktigt och ansvarfullt uppdrag att vara fullmäktigeledamot. Däremot bedömde endast ett fåtal att medborgarna var intresserade av fullmäktiges sammanträden och en klar minoritet av ledamöterna och ersättarna upplevde sammanträdena som givande. Särskilt få var det i Götene (18%).

Implementeringsarenan

I många år har kommunforskarna känt till att politiker ofta har mindre inflytande än de tror att de har och att tjänstemännen har mer inflytande än

de tror att de har. Av den anledningen undersöktes vilken uppfattning politikerna i de tre kommunerna hade om sitt eget och tjänstemännens inflytande. Ur ett demokratiskt perspektiv finns det anledning att problematisera en alltför stor tjänstemannadominans och det är givetvis av intresse om det nya sättet att organisera påverkar maktförhållandena.

Som framgår av tabell 12 är den dominerande uppfattningen bland Kungälvspolitikerna att de har mindre inflytande än de borde ha. Samma uppfattning gäller i Götene men inte i riktigt lika hög grad. I Lerum är det ännu färre som har denna uppfattning. Skillnaden mellan Kungälv och Lerum är i detta avseende slående. När det gäller uppfattningen att tjänstemännen har mer inflytande än de borde ha är skillnaderna likartade men mindre. Mest utbredd är uppfattningen i Kungälv och minst i Lerum.

Av tabellen framgår också vilken uppfattning respondenterna har om rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Inte i någon av de tre kommunerna höll en majoritet av politikerna med om att rollfördelningen var tydlig. Allra minst benägna att hålla med om detta var politikerna i Kungälv.

Sammantaget – det gamla och det nya

Avslutningsvis i enkäten ställde vi två sammanfattande frågor. Den ena handlade om hur politikerna på det hela taget ser på den kommunala demokratin och den andra vilken inställning de har till den nya organisationen. I tabellerna redovisas balansmått vilket innebär att resultatet potentiellt kan variera mellan –100 procent (alla är missnöjda) och 100 procent (alla är nöjda).

Av tabell 13 framgår att en klar majoritet av politikerna i de tre kommunerna var ganska nöjda eller mycket nöjda med demokratin i kommunen. Särskilt i Kungälv är balansmålet högt. Den generellt sett positiva inställningen är måhända något överraskande mot bakgrund av att

man valt att göra genomgripande förändringar men givetvis kan det finnas skäl att förbättra även om utgångsläget inte uppfattas som katastrofalt.

Den inte alltför negativa inställningen till hur den kommunala demokratin fungerar förefaller inte förhindra en majoritet av fullmäktigepolitikerna från att vara positivt inställda till den nya organisationen, vilket framgår av tabell 14. Vissa skillnader mellan å ena sidan Götene och Kungälv och å andra sidan Lerum kan dock konstateras. Lerumspolitikerna är i något mindre utsträckning positiva till förändringen.

En korrelationsanalys visar att det finns en koppling mellan att vara nöjd med hur demokratin fungerar i kommunen och inställningen till organisationsförändringen. Intressant nog tycks de personer som är nöjda med demokratin också oftast vara positiva till förändringen. Kanske kunde man förvänta sig att de personer som var missnöjda med den kommunala demokratin skulle vara mer benägna att bejaka förändringen.

	Götene	Kungälv	Lerum
På det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i din kommun?	45%	58%	49%

Tabell 13. *Inställning till kommundemokratin före förändringen, balansmått. Kommentar: redovisad procentsats utgör andelen som var nöjda med den kommunala demokratin minus andelen som var missnöjda.*

	Götene	Kungälv	Lerum
Hurdan är din inställning till den nya politiska organisation som infördes 1/1 år 2007?	39%	45%	19%

Tabell 14. *Inställning till den nya politiska organisationen, balansmått. Kommentar: redovisad procentsats utgör andelen som var positiv till den nya politiska organisationen minus andelen som var negativ.*

7. LIKHETER OCH OLIKHETER

Det primära syftet med den genomförda studien är att vara en föremätning, det vill säga en referenspunkt för kommande undersökningar. Det sekundära syftet är att ta reda på stämningssläget i de tre kommunerna inför förändringen. I det här avsnittet diskuteras inledningsvis likheter och olikheter mellan de tre kommunernas organisationsmodeller. Därefter sammanfattas och jämförs utgångsläget i de tre kommunerna inför förändringen.

Lika och olika nya organisationer

Det står klart att Götene, Kungälv och Lerum har likartade mål med sina omorganisationer. De eftersöker demokratiska förbättringar genom att öka kommunfullmäktiges reella makt och genom att förändra politikernas arbetssätt; merparten ska framöver vara medborgarföreträdare snarare än verksamhetsansvariga och styrningen av förvaltningen ska nästan helt överlämnas åt kommunstyrelsen. Följden förefaller bli att det tillskapas två sorters politiska uppdrag: ett som handlar om att arbeta med långsiktiga frågor och ett som handlar om verksamhetsfrågor.

Även om andemeningen i förändringarna är likartad finns några intressanta skillnader kommunerna emellan. Kungälv och Lerum har (åtminstone till namnet) kvar något som påminner om facknämnder men det framgår av dokumenten och intervjuerna att deras uppdrag skiljer sig väsentligt från traditionella facknämnders. Barn- och utbildningsnämnden och Vård- och omsorgsnämnden i Kungälv spelar viktiga roller i planerings- och uppföljningsarbetet men förfogar varken över budget eller över personal. Visions- och utvecklingsnämnderna i Lerum har uppdrag som påminner om beredningarnas i Götene och Kungälv men förfogar inte heller de över budget eller personal. Skillnaderna innebär dock att det finns tre varianter: Götene med beredningar och utan nämnder, Lerum med nämnder men utan beredningar och Kungälv med både och.

I tidigare utvärderingar av liknande politiska organisationer (se Brorström med flera 1998) noterades vissa problem inledningsvis med att de nya politiska enheterna arbetade med samma uppgifter. Den risken finns i samtliga här studerade kommuner – i synnerhet inledningsvis – men den är kanske störst i Kungälv, där nämnderna

tillsammans med beredningarna, kommunrevisionen och kommunstyrelsen konkurrerar om uppdraget att ta reda på hur verksamheten fungerar.

Grad av avinstitutionalisering

I vilken grad en organisation är mottaglig för förändring beror till stor del på hur stort missnöjet är i organisationen med det rådande tillståndet. Den process där tilltron till det befintliga, exempelvis rådande organisation, avtar har av Oliver (1992) benämnts avinstitutionalisering. Ju högre grad av avinstitutionalisering desto mer välkommande är organisationen till en förändring.

I Götene, Kungälv och Lerum är uppenbarligen de befintliga politiska organisationerna avinstitutionaliserade men det finns gradskillnader mellan kommunerna. I samtliga kommuner problematiseras *väljararenan*; det vill säga kommunpolitikernas brist på kontakter med medborgarna. Mest bekymrade är politikerna i Götene, vilka även bekymrar sig mer än de övriga om hur medborgarna ser på kommunpolitiken. Även den *partiinterna* arenan problematiseras. I de tre kommunerna befaras fortsatta problem med att rekrytera nya medlemmar till partierna om inget görs. De anser också att de som redan idag är medlemmar behöver engageras mer. Framför allt är det i Götene som politikerna problematiserar partiernas vitalitet.

Den arena där flest tillkortakommanden har identifierats är den *parlamentariska*. Framför allt är det kommunfullmäktiges arbetsformer som har avinstitutionaliserats. Det finns ett utbrett missnöje med hur kommunfullmäktige fungerar.

- För få ärenden initieras i fullmäktige
- Frågorna är avgjorda innan de kommer till fullmäktige
- Fullmäktige har mindre makt än kommunstyrelsen
- Fullmäktigeledamöterna är inte tillräckligt engagerade
- Medborgarna är inte intresserade av fullmäktige
- Sammanträdena är inte givande (särskilt Götenepolitikerna var av den uppfattningen)

Ett annat skäl till att arbetsformerna på den parlamentariska arenan avinstitutionaliserats är bristen på helhetssyn i politiken. Genom att kommunstyrelsen tar över ansvaret för merparten av verksamhetsfrågorna är förhoppningen i de tre kommunerna att samarbete och samordning ska underlättas och de tidigare revirstriderna minska. Häri ligger omorganisationens effektiviseringspotential. Ytterligare ett problem som lyfts fram är att det inte har varit tillräckligt tydligt vilka instanser som arbetar med långsiktiga frågor och vilka som arbetar på kortare sikt. När en och samma instans – nämnderna – både har ansvar för verksamheten på kort och lång sikt blir det sällan tid över för att diskutera de långsiktiga frågorna.

Ett problem på den parlamentariska arenan som särskilt gäller i Lerum är den politiska kulturen att alla ledamöter röstar med partiet. Lerumspolitikerna agerar i första hand som partiombud och den delen av kulturen vill många förändra i Lerum. I Götene lyfts fram att de politiska partierna är alltför inriktade på att komma överens. I Kungälv är det intressant att notera att flera av de politiker i Kungälv som var skeptiska till merparten av förändringen var positiva till att fullmäktiges arbetsformer förändrades.

På *implementeringsarenan* där politiken ska övergå i konkret verksamhet finns också bekymmer som avinstitutionaliserat de tidigare politiska organisationerna. Det står klart att många politiker i Götene, Kungälv och Lerum är bekymrade över tjänstemännens betydande inflytande och över att det inte finns en tydlig rollfördel

ning mellan politiker och tjänstemän. Samtidigt tycker många att det är ett bekymmer att politikerna generellt sett är för lite medborgarföreträdare och för mycket försvarare av verksamheten. Det innebär att kommunerna efterfrågar en ny organisation där politikernas inflytande ökar samtidigt som de håller avstånd till verksamhetsfrågorna.

Det är brister på samtliga arenor som ligger bakom att nya politiska organisationer införs i Götene, Kungälv och Lerum. Det förefaller dock finnas skillnader mellan de tre kommunerna i graden av avinstitutionisering. Mot bakgrund av att Götenepolitikerna i något större utsträckning än Kungälvs- och Lerumspolitikerna sett problem på väljararenan och den partiinterna arenan förefaller avinstitutioniseringen vara

något längre gången i Götene. I Kungälv och Lerum förefaller de nya organisationerna vara resultat av kompromisser, vilket indikerar att det där fanns fler som värnade de gamla organisationerna. En intressant observation i sammanhanget är att en klar majoritet av politikerna i de tre kommunerna på det hela taget är nöjda med hur den kommunala demokratin fungerar, vilket skulle kunna ses som att de kommande förändringarna är onödiga. En klar majoritet av dessa politiker är dock samtidigt positiva till införandet av de nya organisationerna. Det finns alltså en positiv grundinställning till hur den kommunala demokratin fungerar men samtidigt ser många att det finns utrymme för förbättringar.

Åsikter om framtiden

Ingen vet hur de nya politiska organisationerna kommer att utvecklas i de tre kommunerna men givetvis är det möjligt att inför förändringen göra ett antagande om huruvida det kommer att gå bra eller dåligt. När politikerna ombads att redovisa sin inställning till den nya organisationen visade det sig att en majoritet i respektive kommun var positiv till förändringen, men en inte obetydlig andel var negativ; särskilt i Lerum. Vad de negativa bland annat befarar är att den nya organisationen i praktiken kommer att innebära en maktkoncentration till kommunstyrelsen.

Eftersom inställningen i en organisation till ett förändringsarbete många gånger är avgörande för om förändringen ska bli framgångsrik (förhandsbedömningar om organisationsformers ändamålsenlighet blir ofta självuppfyllande profetior) kan denna observation ur förespråkarnas perspektiv både ge anledning till förhoppningar och farhågor. Förhoppningarna kan grundas på det faktum att antalet politiker som är för det nya är flest medan farhågorna kan hänföras till att förändringen möter en inte obetydlig opposition. Vid intervjuerna är det dock inte problemet med att det finns politiker som egentligen inte vill ha förändringen som lyfts fram. Istället knyts oron till att tålmodet inte ska räcka och till att politikerkollektivet inte ska förmå sig att börja tänka och arbeta på ett nytt sätt.

Detta är förmodligen en central insikt. Det som i den här skriften benämns moderna politiska organisationer är en form av konstitutionella nydaningar (se Bäck, 2006). Med det menas att man i kommunerna ålägger sig själva att följa nya regler för det politiska beteendet. Det är emellertid tveksamt om de problem som ska lösas egentli-

gen kan kopplas samman med de tidigare reglerna (den gamla konstitutionen). Beteendet i den kommunala politiken tycks nämligen i hög grad vara informellt konstituerat (Bäck, 2006). Problemen ligger därigenom inte så mycket i det tidigare sättet att organisera som i den praxis som har utvecklats. Därför är det inte säkert att nya regler verkligen leder till att det politiska beteendet förändras. Forskningen kring institutionell förändring inom organisationer har visat att organisatoriska rutiner kan vara svåra att förändra eller i alla fall att mötet mellan nya regler och befintliga rutiner ger svårprognostiserade effekter (Burns och Scapens, 2000). Vad som kommer att avgöra hur framgångsrika de nya politiska organisationerna blir är hur mötet gestaltar sig mellan den nya organisationen – i form av en uppsättning formella regler för det politiska beteendet – och befintliga organisatoriska rutiner och institutioner.

De tre kommunerna har som tidigare berörts i viss mån valt olika lösningar för att förverkliga samma ambitioner. Det finns anledning att följa upp vilken betydelse dessa skillnader har, men i slutändan kommer det sannolikt inte vara dessa detaljer som blir avgörande för om förändringsarbetet blir en framgång eller ett fiasko. Det förefaller finnas stor medvetenhet om det i de tre kommunerna.

Kommande studier av de nya politiska organisationerna

Som tidigare nämnts är det en förstudie som avrapporteras i den här skriften. I början av år 2008 sker en *underhandsstudie* av hur arbetet i de nya politiska organisationerna fortskridit under det första året och vilka effekter som börjar skönjas. Ett syfte med den studien är att ge återkoppling till kommunens beslutsfattare om problem, vilket ger möjlighet till korrigeringar. Under första delen av år 2009 avslutas utvärderingen med en uppföljningsstudie. Det är egentligen först i samband med den studien som det blir möjligt att göra en bedömning av vilka verkningar det nya sättet att organisera politiken fått.

REFERENSER

Brorström, Björn, Henry Bäck, Sven Siverbo och Annika Svensson, 1998

Ingen nämnd. Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 13.

Burns, John och Robert W. Scapens, 2000

“Conceptualizing management accounting change: an institutional framework.”

Management Accounting Research, 11: 3–25.

Bäck, Henry, Sven Siverbo och Björn

Brorström, 2001

Ny politisk organisation i Härryda och

Stenungsund. Göteborgs universitet:

Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 34.

Bäck, Henry, 2006

Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Oliver, Christine, 1992

”The antecedents of deinstitutionalization.”

Organization Studies, 13(4): 563-588.

SLUTNOTER

¹ Kungälvprocessen är det arbete som genomförts i Kungälv kommun bland annat med att förändra kommunstyrelsens arbetsformer.

² Dessutom finns valnämnd, kommunrevision, överförmyndarnämnd, teknisk myndighetsnämnd och mjuk myndighetsnämnd.

³ De som inte kunde göra en bedömning av allmänhetens inställning hade möjlighet att ange det.

De första frågorna handlar om dig och din position i kommunen

Fråga 1 Är du man eller kvinna?

- Man Kvinna

Fråga 2 Vilket år är du född?

År 19.....

Fråga 3 Vilken är den högsta utbildning du har?

(Har du ännu inte avslutat din utbildning, markera då den typ av skola du går i.)

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Folkskola/enhetsskola/grundskola | <input type="checkbox"/> Minst treårigt gymnasium |
| <input type="checkbox"/> Folkhögskola | <input type="checkbox"/> Studerat vid universitet/högskola |
| <input type="checkbox"/> Tvåårigt gymnasium/fackskola | <input type="checkbox"/> Examen från universitet/högskola |
| <input type="checkbox"/> Flickskola/realexamen | |

Fråga 4 Vilken av följande grupper tillhör du huvudsakligen?

- | | |
|--|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Förvärvsarbetande | <input type="checkbox"/> Studerande |
| <input type="checkbox"/> Sysselsatt i arbetsmarknadsåtgärd | <input type="checkbox"/> Pensionär |
| <input type="checkbox"/> Öppet arbetslös | <input type="checkbox"/> Arbetar ej |
| <input type="checkbox"/> Föräldraledig | |

Fråga 5 Om du förvärvsarbetar, vilken av följande yrkesgrupp tillhör du? (Om du är pensionär ange tidigare yrke)

- | | |
|---|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Tjänsteman | <input type="checkbox"/> Företagare |
| <input type="checkbox"/> Arbetare | <input type="checkbox"/> Jordbrukare |
| <input type="checkbox"/> Arbetar ej/har ej yrkesarbetat | |

Fråga 6 I vilken sektor finns din nuvarande/senaste arbetsgivare?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Privat sektor | <input type="checkbox"/> Annan kommun eller landstingskommun |
| <input type="checkbox"/> Statlig sektor | <input type="checkbox"/> Organisation eller företag |
| <input type="checkbox"/> Din hemkommun | |

Fråga 7 Vilka politiska uppdrag har du i din kommun? (flera kryss får sättas)

- Sitter i kommunfullmäktiges presidium
- Ledamot i kommunfullmäktige
- Ersättare i kommunfullmäktige
- Sitter i kommunstyrelsens presidium
- Ledamot i kommunstyrelsen
- Ersättare i kommunstyrelsen
- Sitter i facknämndspresidium (ange vilken nämnd).....
- Ledamot i facknämnd (ange vilken nämnd).....
- Ersättare i facknämnd (ange vilken nämnd).....
- Annat uppdrag i kommunen.....

Fråga 8 Om du har flera politiska uppdrag, vilket tycker du är viktigast?

.....

Fråga 9 Vilket parti representerar du?

.....

Fråga 10 Hur länge har du varit medlem i det parti du representerar?

Sedan år

Fråga 11 Hur länge har du haft kommunalt förtroendeuppdrag?

Sedan år

Här följer några allmänna frågor om politik och politikerrollen

Fråga 12 Här följer ett antal påståenden om vad politik handlar om. Markera i vilken utsträckning du håller med

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Har delvis motsatt uppfattning	Har helt motsatt uppfattning	Vet ej/ingen åsikt
Genom att rösta i kommunalvalet kan människor verkligen vara med och bestämma hur kommunalpolitiken skall utformas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det spelar ingen roll för kommunalpolitiken vilka partier som har makten i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiken bör i första hand ses som en kamp mellan olika intressen/ideologier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiker, medborgare och anställda i den kommunala förvaltningen bör tillsammans diskutera sig fram till mål för verksamheten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Valsystemet och partikonkurrensen gör att väljarna får inflytande över politiken utan att behöva engagera sig mer än vid valen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De enskilda individernas behov och deras behov av att få inflytande över serviceproduktionen tillgodoses bäst av fria marknadskrafter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 13 Om det vid behandling av viktiga principfrågor i fullmäktige uppstår en konflikt mellan en ledamots egna uppfattning och partiets, fullmäktigegruppens eller väljarnas uppfattning, hur anser du att ledamoten i så fall bör rösta?

Vid konflikt mellan ledamotens egen uppfattning och fullmäktigegruppens uppfattning bör ledamoten i regel...

- Rösta enligt egen övertygelse Rösta enligt fullmäktigegruppens uppfattning

Vid konflikt mellan ledamotens egen uppfattning och väljarnas uppfattning bör ledamoten i regel...

- Rösta enligt egen övertygelse Rösta enligt väljarnas uppfattning

Vid konflikt mellan fullmäktigegruppens uppfattning och uppfattningen hos partiets väljare bör ledamoten i regel...

- Rösta enligt fullmäktigegruppens uppfattning Rösta enligt väljarnas uppfattning

Detta frågeavsnitt handlar om partiernas arbete

Fråga 14 Hur uppfattar du tillströmningen av nya medlemmar till ditt parti?

- Mycket god
 Ganska god
 Varken god eller dålig
 Ganska dålig
 Mycket dålig
- Ingen uppfattning

Fråga 15 Hur uppfattar du att intresset på det hela taget är bland partimedlemmarna för att aktivt delta i det politiska arbetet?

- Mycket stort
 Ganska stort
 Varken stort eller litet
 Ganska litet
 Mycket litet
- Ingen uppfattning

Fråga 16 Hur ofta förekommer det att Du diskuterar politik med människor i din omgivning?

	Aldrig eller nästan aldrig	Vid enstaka tillfällen	Ganska ofta	Praktiskt taget dagligen
Familjen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetskamrater	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vänner och bekanta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grannar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Övriga kommuninvånare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 17 Hur ofta har det under det senaste året hänt att enskilda människor tagit kontakt med dig i din egenskap av politiker?

- Aldrig
- Någon enstaka gång
- Ungefär en gång i månaden
- Ungefär en gång i veckan
- Dagligen

Fråga 18 Hur ofta har det under det senaste året hänt att en förening eller organisation tagit kontakt med dig i din egenskap av politiker?

- Aldrig
- Någon enstaka gång
- Ungefär en gång i månaden
- Ungefär en gång i veckan
- Dagligen

Fråga 19 Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till insyn i de kommunala frågorna?

- Mycket god
- Ganska god
- Varken god eller dålig
- Ganska dålig
- Mycket dålig

Fråga 20 Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till påverkan på de kommunala frågorna?

- Mycket god
- Ganska god
- Varken god eller dålig
- Ganska dålig
- Mycket dålig

Fråga 21 Vilken inställning till kommunalpolitiken tror du att allmänheten har?

- Allmänheten är övervägande positivt inställd
- Allmänheten är övervägande neutralt inställd eller har ingen uppfattning
- Allmänheten är övervägande negativt inställd

- Känner inte till allmänhetens uppfattning

Fråga 22 Anser du att politikerna i kommunen är alltför angelägna att komma överens?

- Ja, politikerna är alltför angelägna att komma överens och borde oftare ta strid i olika frågor
- Nej, politikerna borde vara mer angelägna att komma överens
- Det är bra som det är
- Ingen åsikt

Fråga 23 Brukar du göra diskussionsinlägg vid fullmäktiges sammanträden?

- vid praktiskt taget varje sammanträde
- vid de flesta sammanträden
- ungefär vid vartannat sammanträde
- vid enstaka tillfällen
- aldrig

- jag är ersättare och har inte tjänstgjort

Fråga 24 Ta ställning till följande påståenden om kommunfullmäktige

	Stämmer mycket bra	Stämmer ganska bra	Stämmer varken bra eller dåligt	Stämmer ganska dåligt	Stämmer mycket dåligt	Ingen upp- fattning
De viktigaste kommunala besluten fattas i fullmäktige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fullmäktige har mer reellt inflytande än kommunstyrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är ett viktigt och ansvarsfyllt uppdrag att vara fullmäktigeledamot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Medborgarna är intresserade av fullmäktiges sammanträden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fullmäktiges sammanträden är givande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 25 Ta ställning till följande påståenden om politiker och tjänstemän

	Stämmer mycket bra	Stämmer ganska bra	Stämmer varken bra eller dåligt	Stämmer ganska dåligt	Stämmer mycket dåligt	Ingen upp- fattning
Politikerna har på det hela taget mindre inflytande än de borde ha	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tjänstemännen har på det hela taget mer inflytande än de borde ha	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är tydlig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 26 På det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i din kommun?

- Mycket nöjd
- Ganska nöjd
- Varken nöjd eller missnöjd
- Ganska missnöjd
- Mycket missnöjd

- Ingen uppfattning

Till sist några frågor om den nya organisationen

Fråga 27 Hurdan är din inställning till den nya politiska organisation som införs 1/1 år 2007?

- Mycket positiv
- Ganska positiv
- Varken positiv eller negativ
- Ganska negativ
- Mycket negativ

- Ingen uppfattning

Fråga 28 Vilket eller vilka är enligt din uppfattning det/de mest centrala problemen i din kommun idag?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Fråga 29 Tror du att den nya politiska organisationen kommer att bidra till att lösa dessa problem, och i så fall på vilket sätt?

- Nej, det kommer inte att bidra till att lösa problemen
- Ja, genom att

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

TACK FÖR DIN MEDVERKAN!

Löpnr. :
Detta nummer är endast till för
att pricka av inkommet svar.