

# Ny politisk organisation i Orust kommun

– Effekter av en förändring

Viveka Nilsson,  
Sven Siverbo

# Ny politisk organisation i Orust kommun

– Effekter av en förändring

Viveka Nilsson, Sven Siverbo

KFi-rapport nr 122

ISBN 978-91-87454-10-3  
© KFi tillsammans med författarna 2013  
Viktoriagatan 13  
411 25 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

1. Utvärdering av Orusts nya politiska organisation .....	5
Bakgrund.....	5
Orusts politiska organisation .....	6
Den här studien.....	8
Metod .....	8
2. Resultat från intervjustudien .....	10
Sammanfattning av underhandsstudien.....	10
Presentation av uppföljningsstudien .....	12
<i>Övergripande beskrivningar av organisationens andra år .....</i>	<i>12</i>
<i>Kommunfullmäktige .....</i>	<i>14</i>
<i>Beredningarna .....</i>	<i>15</i>
<i>Framtidsgruppen .....</i>	<i>17</i>
<i>Medborgarkontakterna.....</i>	<i>18</i>
<i>Kommunstyrelsen .....</i>	<i>20</i>
<i>Utskotten.....</i>	<i>21</i>
<i>Förvaltningen .....</i>	<i>23</i>
3. Resultat från enkätundersökningen.....	26
Kommunal politik och politikerrollen .....	26
Partiarenan .....	28
Väljararenan.....	29
Parlamentariska arenan .....	32
Implementeringsarenan .....	35
Sammantaget – det gamla och det nya.....	36
4. Demokratins utveckling i Orust kommun.....	38
Partiarenan och väljararenan .....	38
Parlamentariska arenan .....	39
Implementeringsarenan .....	40
Avslutande kommentarer .....	41

Referenser .....	43
------------------	----

# 1. Utvärdering av Orusts nya politiska organisation

## Bakgrund

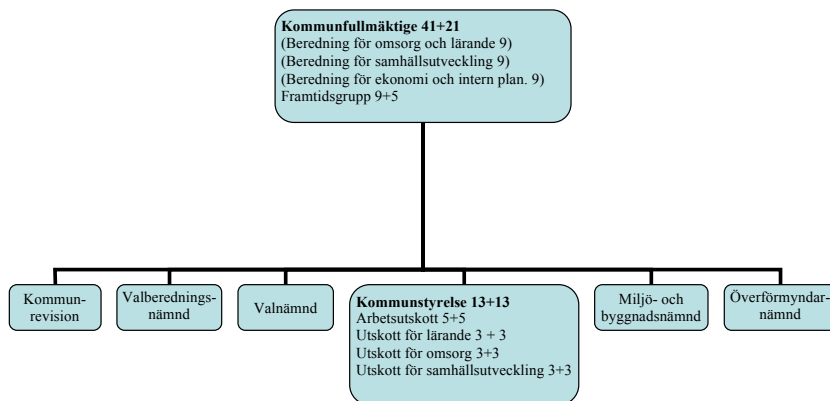
Orust kommun är en av de kommuner som har valt att skapa en beredningsorganisation under fullmäktige och att avveckla sina facknämnder. Detta sätt att organisera politiken har i tidigare studier benämnts BUF-organisation (med Beredningar – Utan Facknämnder) (Siverbo, 2009). BUF-organisation är en i raden av ansträngningar inom kommunsektorn att utveckla den lokala demokratin. Siverbo (2009) delar in kommunernas åtgärder i tre kategorier: *lappa och laga*, *omorganisation* och *revolution*. Lappa och laga är sådana åtgärder som vidtas för att förbättra den lokala demokratin utan att förändra de befintliga strukturerna medan revolution betecknar mer omvälvande och radikala förändringar som exempelvis kräver lagförändringar. Omorganisationer (som införandet av BUF-organisation är ett exemplen på) kan också upplevas som förhållandevis genomgripande, men de sker utan att lagändringar är nödvändiga.

BUF-organisationer började införas i kommunsektorn under 1990-talets andra hälft, många gånger som ett sätt att skapa ökad handlingskraft i kommuner med ekonomiska problem (Brorström med flera, 1998). Främst var det en ökad handlingskraft och helhetssyn som eftersöktes. När endast kommundirektören hade verksamhets- och ekonomiansvar skulle förutsättningarna att bekämpa ekonomiska problem bli bättre. Samtidigt ville man dock i många kommuner förstärka demokratin genom att vitalisera och uppgradera kommunfullmäktige, bland annat genom att ge fullmäktige en egen politisk utredningsorganisation bestående av beredningar. En eller två mandatperioder senare valde flera kommuner att också övergå till BUF-organisation men med till synes mer renodlade motiv att stärka demokratin (Siverbo, 2009). Enligt KFis senaste undersökning (genomförd 2012) har cirka 17 procent av landets kommuner kommundirektören som ”enda” nämnd och cirka 30 procent en beredningsorganisation under fullmäktige.

Som regel är de demokratiutvecklande ambitionerna höga i de kommuner som inför BUF-organisation. Det handlar om att utveckla de politiska arbetsformerna, att etablera bättre kontakt med medborgarna, att försöka förnya och förnygra politikerkåren, att öka fullmäktiges inflytande och att öka helhetssynen i politiken. Tidigare studier har dock visat att det på många områden har varit svårt att förverkliga ambitionerna även om utvecklingen i vissa avseenden har gått i önskad riktning (Brorström med flera, 1998; Bäck med flera, 2001; Siverbo med flera, 2006; Siverbo och Kastberg, 2008; Siverbo 2009; Nilsson, 2011).

## Orusts politiska organisation

Orust nya politiska organisation infördes den 1 januari 2011. Syftet med organisationen kan sammanfattas med fyra ord; tydlighet, helhetssyn, samarbete och kommunikation. Det ska råda tydlighet i rollerna mellan politiker och tjänstemän, mellan politiker och medborgare samt politiker sinsemellan. Det ska råda helhetssyn inom och utanför politiken och ett ökat samarbete mellan politiker och tjänstemän. Dessutom ska kommunfullmäktige bli mer beslutskraftigt och livskraftigt samtidigt som det ska råda kortare beslutsvägar, färre återremitteringar och ökat ansvarstagande för åsikter och beslut. Den nya organisationen ska också resultera i framtagandet av en gemensam vision för kommunen utvecklad i tvåvägskommunikation med medborgarna.



Figur 1. Orust kommuns politiska organisation 1/1 2011 – 1/3 2013

Figur 1 visar Orusts politiska organisation sådan den såg ut fram till 1 mars 2013. Av figuren framgår att det i den politiska organisationen görs en uppdelning i strategisk nivå och verkställande nivå. På den strategiska nivån är kommunfullmäktige huvudorganet som inledningsvis hade tre fasta beredningar för omsorg och lärande, samhällsutveckling samt ekonomi och intern planering, vilka alla arbetade med övergripande strategier inom sina områden. Beredningarnas uppgift var att utarbeta förslag till långsiktiga mål- och inriktningsdokument för verksamheterna och kontinuerligt utvärdera och föreslå förändringar i dessa. Beredningarna skulle också följa upp verksamheten inom sina respektive områden och skaffa och bibehålla relevant omvärldskunskap. Samtliga beredningsledamöter satt i kommunfullmäktige. 1 mars 2013 ersattes beredningarna av en framtidsgrupp som även den ska arbeta med långsiktiga frågor. Antalet ledamöter i framtidsgruppen är 9 och antalet ersättare 5. Vid tiden för utvärderingens genomförande hade framtidsgruppen ännu inte påbörjat sitt uppdrag.

På den verkställande nivån är kommunstyrelsen huvudorganet. Kommunstyrelsen är enda verksamhetsnämnd och ansvarar för att förverkliga kommunfullmäktiges beslut och se till att den löpande verksamheten bedrivs efter mål och budget. I detta ligger att ha personal- och ekonomiansvar för verksamheterna. Till sin hjälp har kommunstyrelsen, förutom arbetsutskottet, även utskotten för lärande, omsorg och samhällsutveckling, som bereder ärenden och ansvarar för frågor inom sina områden. Samtliga utskottsledamöter sitter även i kommunstyrelsen. Under 2012 utökades antalet ledamöter i utskotten från tre till fem. Likaså tillsattes en ekonomikommitté som ska främja intern metodutveckling av ekonomiarbetet och se över ekonomistyrningsdokumenten i kommunen. I kommittén finns tre ordinarie ledamöter och tre ersättare.

En traditionell facknämnd, miljö- och byggnadsnämnden, har behållits och svarar för myndighetsbeslut som av laglighetsskäl inte kan fattas av kommunstyrelsen. Därutöver finns överförmyndarnämnd, valnämnd, valberedningsnämnd samt kommunrevision.

Under kommunstyrelsen lyder en samlad förvaltning (så när som på miljö- och byggnadsförvaltningen) som är indelad i de tre verksamhetsområdena lärande, omsorg och samhällsutveckling. Dessutom finns en särskild stab kopplad till kommunstyrelseförvaltningen. Inledningsvis hade Orust delat och roterande kommunchefskap. Orust hade då tre kommunchefer som var och en ansvarade för var sin av de tre verksamhetssektorerna lärande, om-



sorg och samhällsutveckling. Därutöver hade respektive kommunchef även under fyra månader per år ansvar för den övergripande samordningen och krisledning i kommunen. Efter en tid avskaffades det delade och roterande kommunchefskapet och ersattes med en enda kommunchefsbefattning, om än tillförordnad sådan.

### Den här studien

I den här rapporten riktas intresset mot den nya politiska organisationen på Orust kommun och vilka effekter som kan konstateras sedan införandet i januari 2011. Effekterna analyseras med hjälp av ett ramverk där politiska aktiviteter schematiskt delas in i fyra arenor: väljararenan, den partiinterna arenan, den parlamentariska arenan och implementeringsarenan. På väljararenan sker kontakter mellan de förtroendevalda och väljarna och på den partiinterna arenan bedrivs det interna partiarbetet, vilket förutsätter tillgång på engagerade partimedlemmar. På den parlamentariska arenan sker arbetet inom och mellan de politiska instanserna och på implementeringsarenan sker verkställigheten av de politiska besluten.

### Metod

Studien av Orusts politiska organisation har delats in i *förestudie*, *underhandsstudie* och *uppföljningsstudie* och data har samlats in med både enkäter och intervjuer. Förestudien genomfördes våren/sommaren 2010, det vill säga ett halvår innan den nya organisationen togs i bruk. En enkät skickades till fullmäktiges ledamöter och ersättare. Syftet var att kartlägga vissa aspekter av den kommunala demokratin före det att förändringen genomfördes och att skapa en referenspunkt för jämförelser över tid. Ambitionen var att fånga hur de förtroendevalda utövade sin politikerroll och hur de såg på sina och olika politiska instansers möjlighet att utöva inflytande på kommunens verksamhet.

*Underhandsstudien* genomfördes i början av år 2011, det vill säga cirka 12 månader efter införandet av organisationen. Avsikten var att skapa en bild av hur arbetet i den nya politiska organisationen hade utvecklats under det första året och vilka effekter som hade börjat noteras. Ett viktigt syfte med studien var att ge återkoppling till kommunens beslutsfattare om noterade problem. Vid genomförandet av underhandsstudien genomfördes 18 intervjuer. Urvalet gjordes med ambitionen att få en bred belysning av förän-

dringen. I stort sett samtliga partier var representerade och en avvägning gjordes så att många perspektiv på förändringen framkom.

*Uppföljningsstudien* som var den mest omfattande datainsamlingen genomfördes våren 2013. Merparten av data samlades in runt mars månad, det vill säga när den politiska organisationen hade varit igång i cirka 26 månader. En ny enkät skickades till fullmäktiges ledamöter och ersättare och intervjuer genomfördes med nyckelpersoner enligt samma urvalsprinciper som vid underhandsstudien. Ambitionen var att i möjligaste mån intervjua samma personer som i underhandsstudien. Tre av de personer som deltog i underhandsstudien kunde av olika skäl inte medverka vid en intervju och ersattes av andra. För att få ytterligare referenspunkter utöver förändringen över tid jämförs Orusts enkätresultat med de resultat som erhöles när motsvarande omorganisation utvärderades i tre andra kommuner: Götene, Kungälv och Lerum (se Siverbo, 2009).

I kapitel 2 görs en beskrivning av hur de intervjuade uppfattar de dryga två första åren med den nya politiska organisationen, vad som har gått bra och vad som har gått mindre bra och vad som betraktas som viktigt inför fortsättningen. I kapitel 3 presenteras resultatet av de båda enkätundersökningarna. I det sista kapitlet analyseras och sammanfattas intervju- och enkätmaterialen.

## 2. Resultat från intervjustudien

### Sammanfattning av underhandsstudien

Innan intervjuerna som företogs i uppföljningsstudien presenteras görs en sammanfattning av intervjuerna i underhandsstudien. På så sätt kan jämförelser över tid göras och den nya politiska organisationens effekter kartläggas. Först ska något sägas om de intervjuades övergripande beskrivningar av den nya organisationens första år. I underhandsstudien var alla intervjuade utom en positiva till den nya organisationen och önskade ingen återgång till den gamla. Samtliga respondenter påpekade att den nya organisationen ännu inte fungerade fullt ut som det var tänkt, men att det låg en tidsaspekt i detta. Det hade vid intervjuernas genomförande ännu inte gått så lång tid sedan införandet. Det framhölls också att det överlag saknades styrning och ledning från centralt håll, vilket ansågs vara viktigt för organisationens fortsatta utveckling.

Underhandsstudien visade att det vid den tidpunkten inte hade skett några egentliga förändringar i kommunfullmäktiges arbete till följd av den nya politiska organisationen. En av tankarna bakom det nya är att göra kommunfullmäktige mer beslutskraftigt och livskraftigt och i förlängningen, kan man anta, tona ned den matkoncentration som anses ligga hos kommunstyrelsen. Ett led i att stärka fullmäktige var införandet av de tre beredningarna som genom sitt arbete med långsiktiga frågor skulle bidra till mer debatt under fullmäktigemötena. Beredningarna hade dock enligt de intervjuade inte blivit någon draghjälp mot ett stärkt kommunfullmäktige, som fortfarande i mångt och mycket ansågs vara ett ”transportkompani” där frågorna redan var avgjorda i förväg i kommunstyrelsen. Detta sades bero på att beredningarna inte hade funnit sin rätta form.

Beredningarnas arbete med långsiktiga frågor, och därmed även kommunens visionsarbete, var i underhandsstudien fortfarande i sin linda och fokus låg på mer vardagsnära frågor. En av orsakerna till förhållandet var enligt de intervjuade oklara direktiv från uppdragsgivaren, det vill säga kommunfullmäktige. Relationen mellan beredningar och fullmäktige beskrevs som ottydlig och det efterfrågades mer samarbete mellan de båda parterna.

Det efterfrågades också mer samarbete beredningarna emellan då de sade sig behöva sakkunskap om varandras områden i sitt arbete. Ytterligare orsaker till att arbetet med långsiktiga frågor inte hade kommit igång ordentligt sades vara att beredningarna inte fick det tjänstemannastöd de efterfrågade och att deras demokratiarbete inte hade fortskridit som önskat. Medborgarkontakter skulle utgöra viktiga utgångspunkter i beredningarnas arbete, men de regelbundna träffar som anordnas av kommunen (Träffpunkt Orust) ansågs inte vara några lämpliga forum för medborgardialoger. Träffpunkterna sades inte vara så välbesökta och det påpekades att beredningarna måste ta tag i demokratiarbetet för att inte tappa i förtroende hos allmänheten.

Uppfattningarna om hur kommunstyrelsens arbete hade utvecklats till följd av den nya politiska organisationen gick isär. De intervjuade som tyckte att arbetet hade utvecklats positivt menade att kommunstyrelsen som följd av att den är enda verksamhetsnämnd hade fått en ökad helhetssyn på verksamheten, vilket gynnade strävan att minska revirtänkandet. De som tyckte att arbetet hade utvecklats negativt framhöll att helhetssynen medfört en ökad maktkoncentration till kommunstyrelsen, något som går stick i stäv med ambitionen att stärka kommunfullmäktige. Det framfördes också synpunkter på att det rådde obalans i typen av ärenden som behandlades i kommunstyrelsen. De flesta ärenden sades härröra från utskottet för samhällsutveckling, medan de andra utskotten fick stå tillbaka.

Vad gäller utskottens arbete ansågs detta fungera bra. De intervjuade påpekade att det inte var någon större skillnad att verka som politiker i ett utskott jämfört med en traditionell facknämnd, fränsett att man inte längre hade något ekonomiskt ansvar. Utskotten ansågs ha en god relation till kommunstyrelsen. Däremot upplevdes inte utskottens relation till beredningarna vara fullt så god beroende på att politikerna trädde in i varandras ansvarsområden. En av anledningarna till detta sades vara att den så kallade kommunikatörsrollen inte fungerade som avsett. I varje beredning fanns en särskild kommunikatör vars uppgift var att utgöra en länk mellan kommunstyrelse och kommunfullmäktige och därmed också mellan beredning och utskott.

Förvaltningsorganisationen upplevdes inte heller fungera fullgott. Det framkom synpunkter på det delade och roterande kommunchefskapet som inte ansågs fungera beroende på att varje kommunchef bara tjänstgjorde fyra månader per år, vilket försvårade strävan mot en ökad helhetssyn i organisationen. En bild av ett tämligen svagt kommunchefskap framträdde. Det framkom också synpunkter på att Orust till stor del var en tjänstemannastyrd

kommun där det saknades samspel mellan politiker och tjänstemän. Den nya organisationen ansågs ha bidragit till att förstärka detta förhållande och respondenterna efterfrågade en mer politikerstyrd organisation. Likaså ansågs rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän vara otydlig och gråzonen mellan de båda ansvarsområdena politik och förvaltning ha ökat. Det framkom dessutom synpunkter på att ärendegången från beslut till verkställighet var otydlig och att ärenden kunde försvinna på vägen eller aldrig bli verkställda.

### **Presentation av uppföljningsstudien**

#### ***Övergripande beskrivningar av organisationens andra år***

Sedan underhandsstudien genomfördes har Orust kommun präglats av turbulens på många sätt, varför den nya politiska organisationen enligt många intervjuade hamnat i skymundan. Det har saknats stabilitet och varit oroligt i både den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen och det påpekas, precis som i underhandsstudien, att det saknas styrning och ledning från centralt håll. De intervjuade önskar stabilitet så att de kan börja blicka framåt igen. ”Orust är en organisation som blöder”, ”2012 var ett år med en förvirrad politisk ledning och en otydlig tjänstemannaledning” och ”man måste ha ett yttre och inre lugn och ro för att ordna organisationen för alla stridigheter tar fokus” är några av kommentarerna.

Oroligheterna i den politiska organisationen kommer sig av att Orust sedan underhandstudien genomförande haft tre olika kommunstyrelseordföranden. Mitt under pågående mandatperiod blev det majoritetsskifte i kommunen varvid oppositionen kom att inneha ordförandeposten. Anledningen till detta var att den tidigare majoriteten inte fick igenom sin budget, men att oppositionen fick det. En rad omständigheter föranledde sedan ytterligare två byten av kommunstyrelseordförande. Vid uppföljningsstudien genomförande styrdes kommunen av en sjupartiallians eller som många av respondenterna uttrycker det; en regnbågsallians. ”Det är sju partier som styr, vilket skapar oro”, ”det blir inte bra att styra så många” och ”det tar kraft från de viktiga besluten”. Det har också varit stor uppståndelse kring en av kommunens skolor med anledning av ett svårt mögelangrepp. Fallet med skolan fick rejält med uppmärksamhet i massmedia och sägs ha över-skuggat mycket annat av politikernas arbete. Det påpekas att allmänhetens förtroende för politikerna fick sig en allvarlig törn till följd av skolhändelsen, men även av de täta ordförandebytena. Oroligheterna i förvaltningsorganisa-

tionen anses komma av att rekryteringsprocessen av ny kommunchef dragit ut onödigt långt i tiden samtidigt som personalomsättningen är hög. Till exempel berättas det om en rektor som bara stannade två månader på sin post. Ovanpå dessa besvärligheter tillkommer att kommunen också har en besvärlig ekonomisk situation med stora underskott. Så här säger tre respondenter om turbulensen i kommunen:

*”Orust har en kolossalt ansträngd ekonomi med ett stort budgetunderskott. Vi är så långt ner i källaren man kan komma.”*

*”Det blev inte som man tänkt sig. Det är mycket energi som fladdrar runt och stör både demokratin och kommunen. Vi måste ha en politisk stabilitet igen, då kan vi återgå att arbeta med organisationen igen.”*

*”Det är en otrolig röra alltihop och det finns ingen riktig vilja. Det är ingen fokus på organisationen längre. Det är så mycket runt omkring.”*

Även om tid och kraft har gått åt till annat än att fokusera på den nya politiska organisationen är alla intervjuade utom en (återigen) positiva till det nya och önskar ingen återgång till den gamla organisationen. Den tveksamt inställde personen vill återgå till en traditionell nämndsorganisation. ”Då visste alla vad de skulle göra.” Alla de positivt inställda intervjupersonerna påpekar, precis som i underhandsstudien, att den nya organisationen ännu inte fungerar fullt ut som det var tänkt, men att det inte gått så lång tid sedan införandet. Enligt många intervjupersoner måste man ge en ny organisation åtminstone en mandatperiod innan den kan fungera enligt intentionerna. Så här säger några av respondenterna om den nya politiska organisationen; ”Det var inte fel att satsa på en ny organisation”, ”det är rörigt och har inte funnit sina former än, men det är en bra typ av organisation”, ”det finns en otydlighet i det hela och man avslutar utan en ordentlig utvärdering”, ”jag trivs med den, men den behöver utvecklas här och där”, ”grundtanken var bra, synd att vi inte fick en chans att förverkliga den” och ”det bästa hade varit att acceptera och komplettera”.

Många av de intervjuade anser att det var alldeles för tidigt att vidta justeringar av organisationen och att beredningarna därmed aldrig fick en riktig chans. ”Det finns ingen organisationsförändring som går på räls, men allting ska alltid gå så himla fort” som någon uttrycker det. De intervjuade anser också att det borde gjorts en ordentlig utvärdering av organisationen innan man fattade ett så drastiskt beslut som att lägga ned beredningarna. Likaså är det många som menar att uppföljnings- och förbättringsarbetet gällande

den nya organisationen haltat avsevärt. Uppföljning och förbättring är enligt respondenterna grundläggande företeelser för att få något nytt att fungera och borde därmed ha varit en prioriterad fråga under organisationens andra år.

*”Man ska inte hålla på och ändra hela tiden. Organisationen kunde fungerat bra och jag tror på detta ännu. Hade man skött det på ett bra sätt hade man kunnat ha en bra organisation.”*

*”Jag tycker inte att det fungerar som det var tänkt. Sakerna som fungerade före 2011 fungerar inte längre, som vem som gör vad och när. Man bara rörde om och lät allting vara.”*

*”Det hade kunnat fungera om vi hade fått justera de delar som inte var bra. Nu är vi nästan tillbaka i det gamla nämndsambället. Det nya är nedmonterat nu.”*

Flera av respondenterna påpekar att en organisations funktionsförmåga till stor del är personbunden och att styr- och organisationsmodeller bara är en liten del av en välfungerande organisation. Det viktiga i sammanhanget anses vara att ha en god dialog med övriga förtroendevalda och medarbetare på olika nivåer i organisationen. ”Organisationen är inte det viktiga, utan det är människorna i den som är det viktiga” och ”det är lätt att skylla på organisationen när det är personbundet”. Någon talar i sammanhanget också om att det hade behövts mer information och utbildning för att få den nya organisationen att fungera på bästa sätt.

### **Kommunfullmäktige**

När de intervjuade beskriver hur arbetet i kommunfullmäktige utvecklats sedan underhandsstudien genomfördes anser majoriteten av dem att inte mycket har hänt. Det påtalas återigen att det är samma ledamöter som stiger upp i talarstolen. Det anses inte heller ha blivit livligare diskussioner och mer debatt såsom det var tänkt. En av anledningarna till detta sägs vara att ärendena har blivit fler, mötena längre och utrymmet för debatt därmed mindre. En annan av anledningarna sägs vara att beredningarna inte heller under sitt andra år fann rätt form för arbetet med de långsiktiga frågorna. Tanken bakom beredningarna var ju att de genom sitt arbete med långsiktiga frågor skulle bidra till en ökad debatt på fullmäktigemötena. Likaså sägs det fortfarande vara kommunstyrelsen som dominerar diskussionerna och frågorna redan vara avgjorda i förväg. ”Det mesta är klart när det kommer dit [till fullmäktige].” Kommunfullmäktige anses därmed inte ha blivit det starka

politiska organ såsom det var tänkt. Det påpekas också att majoriteten av kommunfullmäktiges ledamöter sitter i kommunstyrelsen och därmed redan har pratat sig samman innan ärendena tas upp till beslut i fullmäktige. Så här lyder några av kommentarerna om utvecklingen av kommunfullmäktiges arbete:

*”Kommunfullmäktiges presidium är svagt. De skövlar frågor vidare till kommunstyrelsen och vill inte ta tag i svåra frågor.”*

*”Kommunfullmäktige har inte förändrats alls. Beredningarna skulle väcka liv i fullmäktige, men kommunstyrelsen har fått ett utökat ansvar istället.”*

*”Det har inte hänt så mycket. Det är kommunstyrelsen som deltar i debatten. Kommunfullmäktige har försvagats och gjort precis motsatt.”*

Två av respondenterna menar till och med att arbetet i kommunfullmäktige har utvecklats till det sämre sedan underhandsstudien. En av dem säger att kommunfullmäktige har fått en mer dramatisk karaktär i bemärkelsen att samtalstonen har blivit elak och att en del politiker regelrätt har hängts ut under mötena. Det har enligt intervjupersonen i det stora hela blivit ett hårdare klimat under mötena. Den andre respondenten säger så här:

*”Fullmäktige har inte utvecklats alls. Det har gått bakåt. Det är ingen debatt och vi är tillbaka i det gamla.”*

Två av de intervjuade är dock av uppfattningen att arbetet i kommunfullmäktige utvecklats i positiv riktning och påtalar att samtalstonen har blivit både positivare och trevligare. De menar också att debatten ökat i viss mån. Likaså anser de att kommunfullmäktiges presidium är mer engagerat idag och fullgör sina uppgifter på ett bättre sätt än förut.

### **Beredningarna**

Det är endast en av respondenterna som tycker att det var rätt beslut att avskaffa beredningarna. ”Beredningarna fungerade inte och det är bra att de läggs ned för man måste gå vidare.” Övriga respondenter menar att beredningarna visserligen inte fungerade som avsett då deras arbete med långsiktiga frågor fortfarande inte hade kommit igång på allvar, men att man borde ha gett dem ytterligare tid att utvecklas. Det påtalas också att en av beredningarna hade kommit längre än de andra med att hitta sina former. Likaså påtalas det att beredningarna hade börjat samordna sitt arbete och



hittat samarbetsformer på ett annat sätt än tidigare. Mot bakgrund av detta har de intervjuade svårt att se varför man lade ned beredningarna. ”Det är skamligt att bara lägga ned dem”, ”beredningarna fick inte sin chans”, ”det var en nackdel att man tog bort dem” och ”det rusas i väg mellan varven.” Några av respondenterna menar att det kanske låg besparingstankar bakom nedläggningen. Andra menar att den nya majoritet som tillträdde i samband med majoritetsskiftet varit emot den nya politiska organisationen från första början och därför såg sin chans att justera densamma. ”De som var emot organisationen styr nu och gör allt för att ta bort så mycket som möjligt” och ”när oppositionen tillträdde blev det genast tal om att demontera organisationen”. Några respondenter påpekar dock att det var rätt att lägga ned ekonomiberedningen då denna inte fyllde någon egentlig funktion. Beredningens grundläggande uppgift att arbeta med ekonomi och intern planering anses ha legat alltför nära uppgifter som kommunstyrelsen har hand om. Så här säger några av de intervjuade om avskaffandet av beredningarna:

*”Det är inte bra att ändra mitt i en mandatperiod, men den nya majoriteten såg sin chans. Det var synd att lägga ned beredningarna. Skälet till varför de lades ned är oklart. Kanske sparar man pengar, men å andra sidan tillsatte man ju en ekonomikommitté.”*

*”Det är synd att beredningarna har avvecklats. De hade börjat komma igång, men kommunstyrelsen tyckte inte att de behövdes.”*

*”Jag hade hellre behållit beredningarna mandatperioden ut. Vi hade precis börjat hitta samarbetsformer mellan beredningarna.”*

Precis som i underhandsstudien framkommer synpunkter på att beredningarna borde ha fått tydligare direktiv från kommunfullmäktige och att dessa båda politiska organ borde ha samarbetat mer med varandra. Likaså pekas det ännu en gång på svårigheten i att arbeta med långsiktiga frågor utan att ha ett ordentligt tjänstemannastöd. ”Det måste finnas någon som håller i det hela med papper och så vidare.” Om satsningar hade gjorts på dessa grundläggande förutsättningar anser respondenterna att beredningarna hade kunnat utvecklas i rätt riktning och inte behövt avskaffas. Vikten av politikerutbildning framhålls också. Sådan utbildning erhålls visserligen i början av varje ny mandatperiod men borde enligt de intervjuade kontinuerligt återkomma också under pågående mandatperiod. Det gäller att bli påmind om innehållet i sitt uppdrag.

*”Hade man bara fått tjänstemannastöd hade det fungerat. Det måste få sin tid. Det var bra med beredningar och man borde inte ändra under resans gång.”*

*”Beredningarna fick inte de förutsättningar som behövdes. Man fick en fristående organisation i organisationen, men man skulle kört mandatperioden ut.”*

Det framkommer också synpunkter på att den så kallade kommunikätorsrollen inte fungerade såsom det var tänkt och att den borde ha synats lite närmare, vilket även det skulle ha underlättat för beredningarna att hitta sin form. Likaså påpekar några av intervjupersonerna att den främsta anledningen till att beredningarna inte fungerade som avsett var personrelaterad och att lösningen hade varit att helt enkelt byta ut de personer som inte tog sitt ansvar. ”Det var inte rätt personer för ändamålet och det hade bara behövts andra politiker i beredningarna.”

### **Framtidsgruppen**

Under intervjuerna diskuterades också den framtidsgrupp som ersatt beredningarna. Vid tiden för uppföljningsstudiens genomförande hade framtidsgruppen ännu inte påbörjat sitt uppdrag fastän den officiellt börjat gälla. Ledamöter hade inte utsetts, arbetsuppgifter inte fastställts och arvoden inte bestämts. Framtidsgruppen existerade således bara på papper. Trots detta är åsikterna om den många.

Ungefär hälften av de intervjuade är skeptiska till framtidsgruppen. En av anledningarna till det är att de tycker att antalet ledamöter och ersättare är för många för att det ska bli goda diskussioner. I beredningarna hade man nio ledamöter och inga ersättare. I framtidsgruppen ingår också nio ledamöter men dessutom fem ersättare. Det påtalas att gruppen kommer att bli alltför lik en traditionell facknämnd och det ville man ju komma ifrån med den nya politiska organisationen. Respondenterna menar också att det inte är så bra att ha ersättare, då det är önskvärt att samma personer deltar varje gång på mötena. Det påtalas också att gruppen ensam ska ha hand om samma typ av frågor som de tre beredningarna hade var för sig, varför det blir en grupp som måste ha bred kompetens. Denna bredd blir enligt de intervjuade förmodligen svår att uppnå. Om inte tre enskilda mer specialiserade beredningar lyckades hitta sina arbetsformer, hur ska då en enda bred grupp lyckas med det undrar många?

*”Jag är skeptisk. Man slår ihop de tre beredningarna till en. Man borde rättat till beredningarnas problem istället.”*

*”Framtidsgruppen har tillkommit för att några ska få uppdrag igen. Jag har inga förhoppningar om den. Det blir mer som en nämnd igen.”*

*”Vad är det för trams? Jag tror inte på den. Det kommer att bli en supergrupp med makten koncentrerad till sig.”*

*”Det är ett bättre namn än beredning, men det blir nio från varje parti och det blir som en nämnd igen.”*

*”Jag vet inte varför framtidsgruppen införs. Är det en besparing?”*

De respondenter som är positivt inställda till framtidsgruppen menar tvärtom att det är bra med den bredd som gruppen är tänkt att ha, då den kan ge en helt annan helhetssyn än vad man hade i beredningarna. Likaså hoppas respondenterna att framtidsgruppen ska få en bättre relation till utskotten än vad beredningarna hade. Precis som i underhandsstudien berättas det om att uppgiftsfördelningen mellan beredningar och utskott var otydlig och att det saknades mötesplatser för de båda politiska organen. ”Jag har förhoppningar om att framtidsgruppen får en bättre dialog med utskotten” säger en av de intervjuade. En intressant notering är att många av respondenterna i underhandsstudien menade att begreppet beredning egentligen inte var rätt benämning och att det vore positivt med ett namnbyte. Begreppet beredning sades föra tankarna till administrativt beredande uppgifter och inte till strategiskt arbete. Det framfördes önskemål om en namnändring till ”framtidsgupper” som klart och tydligt skulle beskriva vad arbetet handlar om och namnändringen har ju företagits.

### **Medborgarkontakterna**

Underhandsstudien visade att beredningarnas demokratiarbete inte hade fortskridit som önskat och att medborgarkontakter var svåra att etablera. Uppföljningsstudien visar på samma sak. De intervjuade säger att inte mycket har hänt på demokratifronten sedan förra intervjuomgången och att man måste hitta andra former för medborgardialoger utöver de etablerade forumen Träffpunkt Orust och allmänhetens frågestund. Frågestunden ska dock snart komma att anta en annan form berättar de intervjuade. De berättar också att det gjorts ett försök med en så kallad medborgarpanel som dock inte föll ut så väl. Så här lyder några uttalanden om demokratiarbetet:

*”Det har inte hänt så mycket. Den politiska oron och fallet med Henåns skola tog mycket tid. Förut var beredningarna och kommunfullmäktiges presidium kopplade till varandra och hade ansvar för demokratin. Nu vet man inte vad som händer i framtidsgruppen. Men det är sociala medier som gäller nu och som behöver utvecklas.”*

*”Det har inte hänt så mycket egentligen. Det är samma personer som kommer på träffpunkterna. Frågestunden ska läggas ned. Medborgarpanelen kom inte igång. Politikerna har fullt upp med att tala i media och det finns ingen lugn och ro att utveckla medborgardialogerna. Medborgarna tar oss inte på allvar.”*

Vad gäller Träffpunkt Orust så visar intervjuerna i uppföljningsstudien att träffarna fortfarande inte är särskilt välbesökta. Det påtalas att det är samma politiker och medborgare som kommer på träffarna och att samma frågor behandlas gång efter annan. ”Träffpunkt Orust fungerar inte för det kommer inga på mötena”, ”det har gått i stå, träffpunkterna är ännu sämre besökta” och ”vi måste gå ut på ett annat sätt, kanske till fler platser för det är bypolitik”. Lite ironiskt berättas det om den träffpunkt som besöktes av osedvanligt många medborgare och som skulle kunnat bidra till att återupprätta allmänhetens förtroende, men där endast två politiker deltog eftersom träffen kolliderade med ett annat möte. ”I vanliga fall brukar det vara betydligt fler politiker än medborgare på träffpunkterna.” Det påpekas också att träffpunkterna under det senaste året varit ganska enformiga då de till största delen handlat om den mögeldrabbade skolan.

Vad gäller allmänhetens frågestund, inleds varje fullmäktigemöte med denna. Det är inget tillfälle för spontana frågor, utan frågorna ställs skriftligt i förväg via internet. På fullmäktigemötet erhåller frågeställaren sedan ett förberett svar. Enligt respondenterna fungerar inte frågestunden särskilt väl. ”Det blir lätt en debatt enbart mellan frågeställaren och den som ska svara” och ”allmänhetens frågestund har ibland också sparat ur med regelrätta personangrepp”. De intervjuade berättar att allmänhetens frågestund ska läggas ned i sin nuvarande form och istället införlivas i Träffpunkt Orust. Försöket med medborgarpanelen fungerade inte heller särskilt väl. Tanken med denna var att politikerna skulle ställa frågor till och bolla idéer med medborgarna i panelen. Istället blev det snarare tvärtom så att panelen ställde frågor till politikerna som ibland ledde till obekväma diskussioner. ”Det spårade ur” som någon uttrycker det.

### **Kommunstyrelsen**

Inte heller i kommunstyrelsens arbete har det enligt de intervjuade hänt särskilt mycket sedan underhandstudien genomfördes. I denna kommenterades kommunstyrelsens helhetssyn på verksamheten som då ansågs ha ökat. I uppföljningsstudien anser dock majoriteten av respondenterna att helhetssynen snarare har minskat och att strävan att minska revirtänkandet därmed har kommit av sig. Det är särskilt i budgetprocessen som revirtänkandet blir synligt. Då sägs alla värna om sitt och det blir också en tydlig åtskillnad mellan hårda och mjuka verksamhetsområden. ”Budgetprocessen fungerar inte för man talar inte samma språk på den sociala och tekniska biten” är en av kommentarerna om detta.

I underhandsstudien kommenterades också maktkoncentrationen till kommunstyrelsen som sades vara en negativ effekt av den ökade helhetssynen. Majoriteten av de intervjuade i uppföljningsstudien menar att makten fortfarande till stor del ligger hos kommunstyrelsen, framförallt i arbetsutskottet, och att därmed inte mycket har hänt i detta avseende. Kommunstyrelsens arbetsutskott har makten som alltid”, ”man är tillbaka i den gamla tiden med makten koncentrerad till ett fåtal individer” och ”kommunstyrelsen vill inte släppa ifrån sig makten”. Två av intervjupersonerna menar till och med att kommunstyrelsen har fått ökad makt. ”Kommunstyrelsen har ökat i makt med de nya utskotten som har fler ledamöter”.

Det är dessutom enligt många av respondenterna fortfarande fokus på hårda frågor överlag på kommunstyrelsemötena, även om de mjuka frågorna har blivit något fler sedan förra intervjuomgången. Det råder enligt intervjupersonerna fortfarande en obalans i typen av ärenden som behandlas i kommunstyrelsen. De flesta ärenden sägs härröra från utskottet för samhällsutveckling, medan de andra utskotten får stå tillbaka. ”Det är utskottet för samhällsutveckling som styr”, ”det är bara byggfrågor och inte så mycket omsorg och skola” och ”det är ett evigt kämpande för att få upp omsorgsfrågor, det hårda är finare” är några av kommentarerna kring förhållandet.

Flera av respondenterna påtalar också att antalet ärenden har blivit fler sedan underhandstudien företogs och att det därför blivit många extramöten i kommunstyrelsen. ”Det är många ärenden och svårt att vara insatt i allt”. En del ärenden skulle enligt intervjupersonerna mycket väl kunna tas om hand av utskotten eller kommunfullmäktige. Det påpekas också att beslutsfattandet i kommunstyrelsen föregås av alltför få ordentliga diskussioner, varför respondenterna efterlyser mer debatt på kommunstyrelsemötena.

*”Det har hamnat fler frågor i kommunstyrelsen, men det blir inte så mycket debatt. Vi måste få igång en debatt. Man lägger inte kraft på besluten utan på schismerna. Man måste vara konsekvent i beslutsfattandet och jobba fram regler för detta.”*

*”Det är långa listor i kommunstyrelsen, saker som egentligen kan tas i kommunfullmäktige. Ibland tas det visionära ärenden. Det är kommunstyrelsens presidium som styr ärendelistan och borde vara mer aktiv där.”*

I sammanhanget nämner intervjupersonerna också att det både har blivit fler återremisser av ärenden och fler reservationer under det senaste året. Så här säger några av dem om det ökade antalet återremisser; ”Det var inte så många återremisser under 2011, men under 2012 blev det fler igen”, ”man kan inte alltid luta sig tillbaka mot underlagen utan de kan behöva göras om”, ”man kan inte bara skicka iväg frågan om och om igen, något måste göras åt ärendegången” och ”alla ärenden är inte beredda när de kommer till kommunstyrelsen och det är mycket återremisser som förhalar det hela”. En av respondenterna berättar om det i hans tycke något märkliga förhållande att ett utskott kan enas om att skicka ett ärende till kommunstyrelsen för beslut för att där sedan begära återremiss av sitt eget ärende.

### **Utskotten**

I underhandsstudien ansågs utskottens arbete fungera bra och de ansågs också ha en god relation till kommunstyrelsen. Ett eventuellt revirtänkande kommenterades knappt och föreföll inte vara särskilt utbrett. Uppföljningsstudien visar en annan bild. Majoriteten av de intervjuade anser att utskotten inte fungerar lika bra längre och att detta beror på det utökade antalet ledamöter. Som en följd av detta har revirtänkandet ökat och utskotten sägs nästan ha blivit som de gamla facknämnderna igen, vilka präglades av ett utbrett stuprörstänkande. Några av kommentarerna till förhållandet lyder så här; ”Utvecklingen har gått tillbaka och stuprörstänkandet är kvar”, ”utskotten har fler ledamöter och är som nämnder igen” och ”det har blivit som en nämnd igen med för många ledamöter”. De intervjuade har också kommentarer kring utskottens roll. Det är tänkt att utskotten ska fungera som rent beredande organ utan ekonomiskt ansvar. I budgetsammanhang blir det dock enligt intervjupersonerna tydligt att de inte ser sig som sådana, utan gärna ser till sin egen verksamhet på samma sätt som i den gamla

nämndsorganisationen. ”Vad har de för roll egentligen om de inte har ekonomiskt ansvar och myndighetsansvar och inte är en del av budgetprocessen?” frågar sig en av intervjupersonerna. Så här säger andra om utskottens roll:

*”Utskotten fick utökat mandat. Man är kvar i stuprören och kommunstyrelsen behandlar utskotten som nämnder. Man har inte fått den enade förvaltning man ville ha.”*

*”Man tänker fortfarande som om man har en egen budget. Tänker delar och inte helheten. När det gäller sparuppdrag då tänker man på sin del av budgeten.”*

*”De [utskotten]har inte anpassat sig till det nya. De ser sig som nämnder. Utskotten ska fungera som en beredning, men nämndstänkandet finns kvar och det ger inte organisationen en riktig chans.”*

De intervjuade poängterar att man borde tydliggöra utskottens uppdrag och se över deras roll i budgetprocessen. Likaså är det några av de intervjuade som tycker att utskotten är alltför slutna församlingar som borde öppnas upp lite mer. Det framkommer också synpunkter på att samhällsbyggnadsutskottet är det dominerande utskottet med mycket makt och ett stort ansvarsområde, varför det mycket väl skulle kunna delas upp i flera ansvarsområden. Ytterligare andra menar att det skulle behövas en generationsväxling i politikerkåren så att det kommer in nya yngre politiker utan erfarenhet av att arbeta i en traditionell nämndsorganisation. De gamla politikerna anses ha alltför lätt att falla tillbaka i invanda tankemönster. Respondenterna framhåller också, precis som i underhandsstudien, att det skett ett slags elitisering av politikerkåren då man för att vara ledamot i ett utskott måste sitta i kommunstyrelsen. ”Det blir en snäv politikerkår” och ”det är inte bra för den nya generationens politiker”. Någon menar att det är svårt att hålla isär kommunstyrelse och utskott då det sitter samma ledamöter i dem, vilket också försvårar för utskotten att hitta sin roll.

De intervjuade kommenterar också den nya ekonomikommittén. Medan några tycker att den fungerar bra, tycker andra att den inte fyller någon egentlig funktion. De positivt inställda menar att det är bra att någon tittar på bristerna i de ekonomiska rutinerna och sätter fokus på de långsiktiga frågorna. ”Det är bra att den [ekonomikommittén] belyser alla problemområden inom ekonomin.” De negativt inställda menar att ekonomikommittén fungerar som ett stöd till kommunstyrelsens arbetsutskott och därmed ytter-

ligare förstärker den maktkoncentration som finns där. ”När ekonomin blev dålig tillsatte man en ekonomikommitté som inte tillfört något egentligen” och ”det blev en grupp till i maktgruppen”.

### **Förvaltningen**

I uppföljningsstudien diskuterades också relationen mellan kommunens politiker och tjänstemän. Det delade och roterande kommunchefskapet som i underhandsstudien fick mycket kritik och ansågs ha försvagat det centrala ledarskapet är avskaffat, men även nu framförs synpunkter på att det centrala ledarskapet är svagt och enligt en del respondenter till och med obefintligt. Så här säger några av dem om ledarskapet; ”Det är svajigt i ledningen inom både förvaltningen och politiken”, ”det är turbulens på tjänstemannasidan och ingen styrning därifrån”, ”styrningen handlar mest om upprätthållande och inte så mycket om utveckling”, ”det är fullständig avsaknad av ledarskap och har aldrig varit så otydligt ledarskap som under de två senaste åren” och ”Orust är tjänstemannastyrt eller nej, det är inte styrt alls, för det händer inget”. Det påpekas i sammanhanget att långsiktiga mål och visioner är viktiga för att förbättra ledarskapet och att kommunen måste satsa mer på strategiskt arbete. Hela organisationen måste ha gemensamma målsättningar att sträva mot och enas kring:

*”Det gäller att formulera en långsiktig strategi med framförhållning och tydliga mål. Man måste ha visioner. Politikerna måste våga ta tag i de långsiktiga frågorna och inte backa och svänga hela tiden, men backa ibland och inse fel.”*

Precis som i underhandsstudien framhåller de intervjuade att Orust till stor del är en tjänstemannastyrd organisation där tjänstemännen tar alltför stor plats på politikernas bekostnad och att förhållandet har förstärkts av den nya organisationen. ”Det sitter i väggarna att tjänstemännen styr” och ”det finns en del småpåvar i förvaltningen”. Det poängteras att den egentliga makten ska ligga hos kommunfullmäktige, men att den idag i mångt och mycket ligger hos tjänstemännen och att det är kommunstyrelsen som ger order ut i verksamheterna. Organisationen skulle enligt respondenterna må bra av om det skulle råda en jämnare maktfördelning mellan politiker och tjänstemän, varför en förändring mot en mer politikerstyrd organisation vore önskvärd.



*”Det finns inget tydligt ledarskap och då fungerar det inte nedåt heller. Man måste jobba hårt för ett bra ledarskap både politiskt och tjänstemannamässigt. Det skapar trygghet även för kommuninvånarna.”*

*”Man har inte anpassat tjänstemannaorganisationen att matcha den politiska. Det är dålig ledning och politikerna tar ut sin frustration på tjänstemännen.”*

Det anses också, precis som i underhandsstudien, att det saknas ett samspel mellan politiker och tjänstemän. Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän upplevs fortfarande vara otydlig och gråzonen mellan de båda parternas ansvarsområden stor. Man går i alltför stor utsträckning in i varandras områden. Det påtalas att de båda parterna måste börja samarbeta mer och dra nytta av varandra i sitt arbete. ”Det är spänt mellan politiker och tjänstemän och inget samarbete och man petar i varandras uppgifter”, ”tjänstemännen måste styra upp tillsammans med politiken” och ”man måste börja använda varandra och haka i varandra” menar några av intervjupersonerna. Det framkommer synpunkter på att politikerna upplever att tjänstemännen snarare ser dem som en belastning än som sina uppdragsgivare och att tjänstemännen inte alltid är villiga att hjälpa till. Det påtalas också att tjänstemännen ibland vidtar åtgärder utan att förankra dem hos politikerna, att de inte genomför fattade beslut eller till och med upphäver beslut. ”Det finns beslut tagna i kommunfullmäktige som inte genomförs” och ”tjänstemännen bereder dåligt och verkställer dåligt”. Samtidigt påpekar respondenterna att politikerna omvänt inte alltid är så tydliga mot tjänstemännen om vad de egentligen önskar. Tjänstemännen måste få tydliga direktiv och instruktioner på vad det är som politiken vill få genomfört. Några citat som belyser uppfattningarna om rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän:

*”Det finns tjänstemän som inte verkställer. Tjänstemännen ser oss som ett störande moment. De är otroligt starka och har invanda mönster som de inte vill ändra på. Det är en svag ledning inom förvaltningen. Tjänstemännen känner att det är vi och dem. De ska inte kunna välja om de har lust att göra något.”*

*”Vissa relationer med tjänstemännen fungerar bra. Andra tjänstemän vill rätta kommunstyrelsens beslut när de inte varit nöjda med det. Det är en sammanblandning av rollerna. Tjänstemännen är oklara över vilken roll de ska ha. De tar inte över ärenden medvetet utan vet inte vad som gäller.”*

*”Man är inte varse sina roller. Förvaltningen är självständig och gör som den tycker. Det är otydliga roller och det har inte hänt något. Man måste vara tydlig om vilka uppgifter man har.”*

Betydelsen av utbildning påtalas i sammanhanget. Det anses viktigt att känna till varandras roller, annars kan det aldrig blir något fungerande samspel mellan politiker och tjänstemän. De intervjuade efterlyser också regelbundna mötesplatser för politiker och tjänstemän. Någon önskar att ett regelbundet och formaliserat förvaltningsmöte skulle införas där politikerna kunde få träffa tjänstemännen. Det berättas vidare att det är färre tjänstemän som deltar på kommunstyrelsemötena idag och att det dessutom blivit färre ekonomiska dragningar på dessa möten. Ytterligare några respondenter pekar återigen på behovet av att förnygra politikerkåren då de gamla politikerna inte är vana vid det nya transparanta samhället som även ska avspegla sig i kommunens organisation med en öppenhet mellan politik och förvaltning. De gamla politikerna är mer vana vid murar mellan politik och förvaltning.

*”Det skulle behövas en utbildning av politiker så att de förstår skillnaden mellan politiker och tjänstemän. Det är viktigt att lägga tid på att förstå sina roller.”*

*”Det är rena kaoset. Politikerna får inget stöd av tjänstemännen. Tjänstemännen kommer inte på kommunstyrelsemötena. Det finns ingen bra mötesplats. Man skulle behöva spränga huset och börja om från början. Det sitter så mycket i väggarna. Hela tonen skulle behöva ändras både utåt och inåt organisationen.”*

*”Vi har kommit till en kontrollstation då man måste öppna upp den politiska organisationen. Släppa in andra politiker än kommunstyrelsen i utskotten och släppa in tjänstemän i politiken också.”*

Det framkommer också, precis som i underhandsstudien, synpunkter på att ärendegången från beslut till verkställighet är otydlig och att ärenden kan bli liggande eller försvinna på vägen. Det anses vara svårt att följa ett ärendes gång genom hela processen från beslut till verkställighet. ”Det finns motioner som hamnat mellan stolarna och blivit liggande” och ”det har inte hänt så mycket med ärendegången och det är svårt att följa ett ärende”. En av respondenterna menar att han inte riktigt förstår allt prat om den otydliga ärendegången och påpekar att det väl bara är att prata med varandra och reda ut saker och ting. ”Det är ju bara att be tjänstemännen att ta tag i ärendet, det är politikernas roll att göra det. ”

## 3. Resultat från enkätundersökningen

Enkätundersökningarna syftar till att fånga hur den lokala demokratin har utvecklats i Orusts kommun i samband med införandet av den nya politiska organisationen. I kapitlet beskrivs först de förtroendevaldas syn på kommunal politik och politikerrollen. Därefter redovisas utvecklingen på partiarenan, väljararenan, parlamentariska arenan och implementeringsarenan samt respondenternas sammanfattande bedömningar av den nya politiska organisationen och hur den lokala demokratin fungerar. Jämförelse sker med Götene, Kungälv och Lerum. Svarsfrekvenserna vid de båda enkätstudierna framgår av tabell 1.

Tabell 1. Svarsfrekvens.

	2006	2009	2010	2013
<i>Orust</i>			46%	77%
Götene	81%	80%		
Kungälv	74%	74%		
Lerum	82%	94%		
<b>Totalt</b>	<b>79%</b>	<b>82%</b>		

Svarsfrekvensen får betraktas som jämförelsevis låg år 2010 men tillfredsställande år 2013. Följaktligen är jämförelserna mellan Orust och de övriga tre kommunerna mer tillförlitliga än jämförelsen över tid på Orust.

### Kommunal politik och politikerrollen

Avsikten med den förändring som genomförts på Orust är att förändra den lokala politiken och demokratin, vilket sannolikt har koppling till de förtroendevaldas egen syn på kommunal politik och rollen som förtroendevald. Av den anledningen fick respondenterna både 2010 och 2013 ta ställning till sex allmänna påståenden om kommunal politik och demokrati (se tabell 2). De två första påståendena var undersökning av tilltron till det rådande formella

Tabell 2. Demokratisyn.

	2006	2009	2010	2013	2006–09	2010–13
Genom att rösta i kommunvalet kan människor verkligen vara med och bestämma hur kommunalpolitiken skall vara utformad.						
<i>Orust</i>			90%	85%		-5%
Götene	90%	88%			-2%	
Kungälv	89%	94%			5%	
Lerum	89%	94%			5%	
Det spelar ingen roll för kommunalpolitiken vilka partier som har makten i kommunen.						
<i>Orust</i>			27%	27%		0%
Götene	13%	17%			4%	
Kungälv	9%	6%			-3%	
Lerum	6%	4%			-2%	
Politiken bör i första hand ses som en kamp mellan olika intressen/ideologier.						
<i>Orust</i>			27%	43%		16%
Götene	29%	37%			8%	
Kungälv	55%	55%			0%	
Lerum	54%	53%			-1%	
Politiker, medborgare och anställda i den kommunala förvaltningen bör tillsammans diskutera sig fram till mål för verksamheten.						
<i>Orust</i>			87%	77%		-10%
Götene	83%	79%			-4%	
Kungälv	80%	77%			-3%	
Lerum	80%	76%			-4%	
Valsystemet och partikonkurrensen gör att väljarna får inflytande över politiken utan behöva engagera sig mer än vid valen.						
<i>Orust</i>			47%	44%		-3%
Götene		42%	56%		14%	
Kungälv		43%	55%		12%	
Lerum		47%	65%		18%	
De enskilda individernas behov och deras behov av att få inflytande över serviceproduktionen tillgodoses bäst av fria marknadskrafter.						
<i>Orust</i>			53%	48%		-5%
Götene	41%	44%			3%	
Kungälv	38%	48%			10%	
Lerum	46%	46%			0%	

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).

De förtroendevalda på Orust ställer sig framförallt bakom uppfattningen att kommunvalet ger invånarna möjlighet att påverka politiken och att politiker, medborgare och anställda gemensamt ska finna mål för verksamheten. Den ”kollektiva” uppfattningen är således att inflytandet som medborgarna har via valet är bra men att det bör kompletteras med andra påverkansvägar.

År 2013 är det dock en lägre andel som ställer sig bakom att verksamhetens mål är något som bör diskuteras fram med involvering av alla berörda grupper. Dessutom är det en väsentligt större andel som menar att kommunpolitiken rymmer en dimension av intresse- och ideologikamp.

I jämförelse med de tre andra kommunerna framgår en mer pragmatisk hållning på Orust i frågan om hur viktigt det är för kommunalpolitiken vilka partier som har makten i kommunen. På Orust är det dessutom färre förtroendevalda som har uppfattningen att valsystemet och partikonkurrensen gör att väljarna inte behöver engagera sig mer än på valdagen.

## Partiarenan

Ett sätt att stärka den lokala demokratin är att skapa bättre förutsättningar för partiarbetet. I många partier är det svårt att rekrytera nya medlemmar

**Tabell 3. Uppfattningar om ny tillströmning av partimedlemmar och om befintliga medlemmars aktivitet.**

	2006	2009	2010	2013	2006–09	2010–13
Hur uppfattar du tillströmningen av nya medlemmar till ditt parti?						
<i>Orust</i>			47%	8%		-39%
Götene	15%	25%			10%	
Kungälv	23%	19%			-4%	
Lerum	34%	15%			-19%	
Hur uppfattar du att intresset på det hela taget är bland partimedlemmarna för att aktivt delta i det politiska arbetet?						
<i>Orust</i>			53%	19%		-34%
Götene	17%	31%			14%	
Kungälv	33%	38%			4%	
Lerum	51%	38%			-13%	

Kommentar: redovisad procentsats utgör andelen av respondenterna som svarade ganska god eller mycket god.

och även att få de befintliga medlemmarna att engagera sig i den kommunala politiken. En relevant fråga är därför om den nya politiska organisationen har påverkat partierna genom att öka intresset för politik och att bli mer aktiva inom kommunpolitiken.

Av tabell 3 framgår att det är få av de svarande som menar att tillströmningen av nya medlemmar är god och att medlemmarna gärna aktiverar sig. Jämförelsen över tid visar att utvecklingen dessvärre har gått åt fel håll. Jämförelsen med de tre andra kommunerna visar att situationen relativt sett är mer problematisk på Orust, inte minst med avseende på utvecklingen över tid.

## Väljararenan

Kontakterna mellan å ena sidan de förtroendevalda och å andra sidan medborgare, föreningar och andra organisationer fokuseras på den så kallade väljararenan. En annan viktig aspekt är medborgarnas insyn i och påverkan på den kommunala verksamheten och det demokratiska beslutsfattandet. Väljararenan är därför viktig ur både ett politiskt och ett demokratiskt perspektiv. I enkäten undersöktes av den anledningen om de förtroendevaldas uppfattningar om kontakter, insyn och påverkan har förändrats efter den nya politiska organisationen infördes.

**Tabell 4. Andel som diskuterar politik med sina kommuninvånare (utöver familj, arbetskamrater, vänner och bekanta samt grannar) ganska ofta eller praktiskt taget dagligen.**

	2006	2009	2010	2013	2006–09	2010–13	Beredning
<i>Orust</i>			73%	73%		0%	92%
Götene	34%	45%			11%		29%
Kungälv	53%	43%			-10%		32%
Lerum	52%	54%			3%		48%

En relativt hög andel (73%) av Orusts förtroendevalda diskuterar politik med medborgare ganska ofta eller praktiskt taget dagligen. Andelen är oförändrad sedan den politiska organisationen infördes. Intressant nog hade en högre andel av Orusts förtroendevalda med uppdrag i beredningar regelbundna kontakter med kommuninvånarna. Skillnaden mellan Orust och de tre jämförelsekommunerna är noterbar.

**Tabell 5. Medborgares, föreningars och organisationers kontakter med kommunens politiker.**

	2006	2009	2010	2013	2006–09	2010–13	Beredning
Andel som i egenskap av politiker blivit kontaktade av enskilda människor en gång i månaden eller oftare.							
<i>Orust</i>			77%	75%		-2%	75%
Götene	38%	40%			3%		29%
Kungälv	37%	43%			6%		24%
Lerum	37%	45%			8%		26%
Andel som i egenskap av politiker blivit kontaktade av en förening eller organisation en gång i månaden eller oftare.							
<i>Orust</i>			37%	50%		13%	58%
Götene	19%	8%			-11%		0%
Kungälv	26%	25%			0%		4%
Lerum	25%	24%			-1%		9%

Kommentar: redovisad procentsats utgör andelen som hade blivit kontaktade en gång i månaden eller oftare.

När det gäller medborgarnas benägenhet att ta kontakt med de förtroendevalda tycks inte mycket ha hänt över tid. Cirka tre fjärdedelar av Orustpolitikerna blir kontaktade en gång i månaden eller oftare. Andelen var den samma för beredningspolitikerna. I jämförelse med de tre referenskommunerna förefaller Orustpolitikerna generellt sett bli kontaktade oftare av enskilda medborgare.

Hälften av de förtroendevalda har minst månatliga kontakter med föreningar eller andra organisationer. Det är en ökning sedan 2010. Inom gruppen beredningspolitiker blev en något högre andel kontaktade. Jämförelsen med de tre andra kommunerna visar dels att en högre andel av de förtroendevalda på Orust blir kontaktade av föreningar och andra organisationer, dels att trenden på Orust till skillnad från de övriga är ökande.

Av tabell 6 framgår hur de förtroendevalda uppfattar medborgarnas möjlighet till insyn och påverkan och hur den har förändrats över tid. Ungefär en tredjedel av de svarande var av uppfattningen att insynen och påverkansmöjligheterna var goda. När det gäller insynen var det en minskning sedan mätningen 2010. Beredningspolitikerna skiljer inte ut sig i jämförelsen med övriga förtroendevalda. Jämförelsen med de tre referenskommunerna visar lägre siffror för Orust både avseende insyn och påverkan.

Tabell 6. Uppfattningar om medborgarnas möjlighet till insyn och påverkan.

	2006	2009	2010	2013	2006–09	2010–13	Beredning
Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till insyn i de kommunala frågorna?							
<i>Orust</i>			53%	38%		-16%	33%
Götene	57%	77%			20%		59%
Kungälv	65%	66%			1%		60%
Lerum	72%	66%			-6%		57%
Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till påverkan på de kommunala frågorna?							
<i>Orust</i>			33%	33%		0%	33%
Götene	45%	54%			9%		59%
Kungälv	44%	51%			7%		48%
Lerum	60%	45%			-15%		48%

Kommentar: redovisad procentsats utgör andelen som höll med om att medborgarnas insyn/möjlighet till påverkan var ganska god eller mycket god.

Ett sätt att undersöka vilken självbild de förtroendevalda har av den kommunala politiken är att fråga dem om deras uppfattning om vilken status den har i medborgarnas ögon. Av den anledningen ombads de svarande bedöma hur allmänheten är inställd till kommunalpolitiken.

Tabell 7. Uppfattningar om allmänhetens inställning till kommunalpolitiken.

	2006	2009	2010	2013	2006–09	2010–13
<i>Orust</i>			-47%	-77%		-30%
Götene	-27%	-12%			15%	
Kungälv	-5%	-17%			-13%	
Lerum	15%	-9%			-24%	

Kommentar: redovisad procentsats utgör andelen av de svarande som menade att allmänheten är övervägande positivt inställd till kommunalpolitiken minus andelen av de svarande som menade att allmänheten är övervägande negativt inställd.

Utfallet visar en problematiserande självbild bland de förtroendevalda. Andelen som menar att allmänheten till övervägande del är negativt inställd till kommunalpolitiken är i stor majoritet (balansmått = -77%). Försämringen från 2010 är tydlig. Vidare skiljer Orust ut sig i jämförelsen med de tre referenskommunerna som har väsentligt högre balansmått och inte samma negativa trend. Lerums utveckling mellan 2006 och 2009 påminner dock om Orusts.



## Parlamentariska arenan

Ett sätt att vitalisera den kommunala politiken och demokratin är att förändra arbetet på den parlamentariska arenan, det vill säga på de instanser där det politiska spelet försegår.

Tabell 8. Åsikter om huruvida politikerna är för angelägna om att komma överens.

	2006	2009	2010	2013	2006–09	2010–13
<b>Orust</b>						
Det är bra som det är			21%	5%		-16%
Nej, politikerna borde vara mer angelägna att komma överens			54%	78%		24%
Ja, politikerna är alltför angelägna om att komma överens och borde oftare ta strid i olika frågor			21%	12%		-9%
<b>Götene</b>						
Det är bra som det är	33%	42%			9%	
Nej, politikerna borde vara mer angelägna att komma överens	8%	14%			6%	
Ja, politikerna är alltför angelägna om att komma överens och borde oftare ta strid i olika frågor	60%	44%			-16%	
<b>Kungälv</b>						
Det är bra som det är	40%	31%			-9%	
Nej, politikerna borde vara mer angelägna att komma överens	32%	53%			21%	
Ja, politikerna är alltför angelägna om att komma överens och borde oftare ta strid i olika frågor	28%	16%			-13%	
<b>Lerum</b>						
Det är bra som det är	52%	42%			-10%	
Nej, politikerna borde vara mer angelägna att komma överens	24%	28%			3%	
Ja, politikerna är alltför angelägna om att komma överens och borde oftare ta strid i olika frågor	24%	30%			6%	

Viktiga instanser på den parlamentariska arenan är kommunfullmäktige, fullmäktigeberedningar, nämnder och styrelser. En övergripande fråga är hur de förtroendevalda inom Orust kommun ser på det politiska klimatet på den politiska arenan, det vill säga om de eftersöker mer samarbete över parti- och blockgränser eller mer renodlad blockpolitik.

Av tabellen framgår att en högre andel av de förtroendevalda var nöjda med "sakernas tillstånd" 2010 än 2013. Politikerkollektivet har mellan 2010 och 2013 utvecklat en önskan om mer samarbetsdemokrati. Över tre fjärdedelar av de förtroendevalda är av uppfattningen att de borde vara mer angelägna om att komma överens. Förändringen påminner om den som skedde i Kungälv mellan 2006 och 2009. Flera av de förtroendevalda där uttryckte sitt missnöje med den ökade graden av konfliktorientering som inträdde i samband med majoritetsskiftet efter valet 2006 (se Siverbo, 2009).

Tabell 9. Diskussionsinlägg vid kommunfullmäktiges sammanträden.

	2006	2009	2010	2013	2006-09	2010-13
<b>Orust</b>						
Aldrig			6%	10%		4%
Enstaka tillfällen			12%	43%		31%
Ungefär vartannat			24%	14%		-9%
Vid de flesta/Alltid			59%	33%		-25%
<b>Götene</b>						
Aldrig	16%	24%			8%	
Enstaka tillfällen	44%	35%			-10%	
Ungefär vartannat	7%	15%			9%	
Vid de flesta/Alltid	33%	26%			-7%	
<b>Kungälv</b>						
Aldrig	12%	12%			0%	
Enstaka tillfällen	49%	41%			-8%	
Ungefär vartannat	16%	8%			-8%	
Vid de flesta/Alltid	23%	39%			16%	
<b>Lerum</b>						
Aldrig	27%	13%			-14%	
Enstaka tillfällen	41%	48%			7%	
Ungefär vartannat	11%	10%			-1%	
Vid de flesta/Alltid	21%	29%			8%	

Ett sätt att utveckla kommunpolitiken är att vitalisera kommunfullmäktige som ju formellt är det viktigaste organet på den parlamentariska arenan. Ett uttryck för ett vitalare fullmäktige är att fler ledamöter deltar i debatterna. Därför ombads de förtroendevalda att ange hur ofta de gjorde diskussionsinlägg vid fullmäktiges sammanträden.

Tabell 10. Åsikter om kommunfullmäktige.

	2006	2009	2010	2013	2006–09	2010–13
De viktigaste kommunala besluten fattas i fullmäktige.						
<i>Orust</i>			53%	54%		1%
Götene	46%	56%			10%	
Kungälv	58%	73%			15%	
Lerum	52%	54%			1%	
Fullmäktige har mer reellt inflytande än kommunstyrelsen.						
<i>Orust</i>			27%	38%		12%
Götene	12%	35%			23%	
Kungälv	23%	34%			11%	
Lerum	25%	23%			-3%	
Det är ett viktigt och ansvarsfyllt uppdrag att vara fullmäktigeledamot.						
<i>Orust</i>			87%	92%		5%
Götene	75%	90%			16%	
Kungälv	81%	91%			10%	
Lerum	82%	86%			5%	
Medborgarna är intresserade av fullmäktiges sammanträden.						
<i>Orust</i>			37%	38%		1%
Götene	10%	17%			8%	
Kungälv	9%	3%			-6%	
Lerum	2%	3%			1%	
Fullmäktiges sammanträden är givande.						
<i>Orust</i>			40%	33%		-7%
Götene	18%	40%			22%	
Kungälv	28%	45%			17%	
Lerum	37%	44%			8%	

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

Om ambitionen är att fler ledamöter ska delta i fullmäktigedebatterna har utvecklingen gått åt fel håll på Orust. Gruppen som aldrig eller sällan deltar har ökat medan gruppen av aktivare politiker har minskat. I jämförelse med de tre andra kommunerna är nivån på Orust dock fortfarande likvärdig eller marginellt bättre.

Ett uttryck för att organisationsförändringen fört Orust kommun i riktning mot den kommunala demokrati som eftersträvas vore om kommunfullmäktiges status och verkliga inflytande har förbättrats. Förändringen över tid och i jämförelse med de tre andra kommunerna i dessa avseenden framgår av tabell 10.

Uppfattningen att medborgarna är intresserade av fullmäktige är vanligare på Orust än i de andra kommunerna. Motsvarande gäller dock inte uppfattningen att fullmäktigesammanträdena är givande och där syns dessutom en minskande trend.

På Orust menar ungefär hälften av fullmäktigeledamöterna och ersättarna att de viktigaste besluten fattas i fullmäktige. Underförstått menar den andra halvan att viktiga beslut fattas någon annanstans. Procentandelen är i praktiken densamma vid båda mätningarna. Med undantag för Kungälv som ligger på en högre nivå ser det ungefär likadant ut i jämförelsekommunerna.

En lägre andel av de svarande menar att fullmäktige har mer reellt inflytande än kommunstyrelsen, som vanligen ses som den största konkurrenten om inflytandet (Siverbo, 2009). I detta avseende tycks dock utvecklingen ha gått mer i önskad riktning. Orust står sig bra i jämförelsen med de andra kommunerna. I likhet med jämförelsekommunerna menar dessutom en mycket klar majoritet att det är ett viktigt och ansvarsfyllt uppdrag att vara ledamot i fullmäktige.

## **Implementeringsarenan**

På implementeringsarenan ska de politiska viljeyttringarna förverkligas, vilket kräver att relationen mellan politiken och administration är av en sådan karaktär att politikerna kan styra sina tjänstemän. Samtidigt krävs av både politiker och tjänstemän att de respekterar de olika uppgifter som åligger de olika rollinnehavarna. Av de anledningarna ställdes frågor kring maktförhållanden och rollfördelning. Ur demokratisk synvinkel finns det givetvis skäl att ifrågasätta ett alltför stor inflytande för förvaltningen men naturligtvis är det inte heller önskvärt med en otydlig rollfördelning till följd av för stor politisk detaljstyrning.

Tabell 11. Bedömningar om gränssnittet mellan politiker och tjänstemän.

	2006	2009	2010	2013	2006–09	2010–13
Politikerna har på det hela taget mindre inflytande än de borde ha.						
<i>Orust</i>			57%	60%		4%
Götene	60%	57%			-3%	
Kungälv	77%	32%			-46%	
Lerum	45%	46%			1%	
Tjänstemännen har på det hela taget mer inflytande än de borde ha.						
<i>Orust</i>			83%	63%		-21%
Götene	68%	61%			-7%	
Kungälv	81%	33%			-48%	
Lerum	64%	59%			-5%	
Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är tydlig.						
<i>Orust</i>			13%	17%		4%
Götene	45%	33%			-12%	
Kungälv	29%	46%			17%	
Lerum	39%	48%			9%	

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

Den intressantaste förändringen i tabellen är att andelen fullmäktigepolitiker som upplever att tjänstemännen har för mycket inflytande har minskat. Fortfarande menar dock en majoritet att tjänstemännen har mer inflytande än de borde ha. Andelen är ungefär i nivå med Götene och Lerum. En annan intressant observation är den låga andelen av de förtroendevalda som tycker att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är tydlig. I det avseendet skiljer Orust ut sig mot jämförelsekommunerna.

### Sammantaget – det gamla och det nya

Frågan är då hur de förtroendevalda ser på sin nya politiska organisation två år och tre månader efter att den sjösattes. I tabell 12 redovisas hur fullmäktigeledamöternas inställning till organisationen förändrats mellan 2010 och 2013.

Tabell 12. Inställning till den nya politiska organisationen (balansmått).

	2006	2009	2010	2013	2006–09	2010–13	Beredning
<i>Orust</i>			89%	20%		-69%	-2%
Götene	39%	10%			-29%		18%
Kungälv	45%	47%			2%		40%
Lerum	19%	8%			-11%		9%

Kommentar: redovisad procentsats utgör andelen som var mycket positiv eller ganska positiv till den nya politiska organisationen minus andelen som var ganska negativ eller mycket negativ. Det innebär att procentsatsen teoretiskt kan spänna mellan -100 % (alla är negativa) och +100 % (alla är positiva).

På samma sätt som i Götene och Lerum har den nya politiska organisationen tappat i popularitet sedan den infördes. Fortfarande är dock balansmålet positivt vilket innebär att en majoritet stödjer organisationen. Tillbakagången är dock ganska stor, väsentligt större än i jämförelsekommunerna. Bland beredningspolitikerna är balansmålet svagt negativt vilket innebär att en majoritet av dem är negativa till den införda politiska organisationen.

Tabell 13. Inställning till kommun demokratin (balansmått).

	2006	2009	2010	2013	2006–09	2010–13	Beredning
<i>Orust</i>			41%	17%		-25%	8%
Götene	45%	50%			5%		47%
Kungälv	58%	33%			-24%		16%
Lerum	49%	25%			-24%		18%

Kommentar: redovisad procentsats utgör andelen som var mycket eller ganska nöjda med den kommunala demokratin minus andelen som var ganska eller mycket missnöjda.

När det gäller Orustpolitikernas övergripande ställningstagande till hur demokratin fungerar i deras kommun tycks utvecklingen inte ha gått i önskvärd riktning. En lägre andel är nöjd med kommun demokratin 2013 än 2010. De förtroendevalda som hade uppdrag i beredningar är lite mindre ofta nöjda med kommunens demokrati. Utvecklingen på Orust är dock inte unik. Tillbakagången är i nivå med minskningarna i Kungälv och Lerum. Och även i jämförelsekommunerna är beredningsledamöterna mer kritiska än övriga förtroendevalda.

## 4. Demokratins utveckling i Orust kommun

I det här kapitlet analyseras och sammanfattas effekterna av den nya politiska organisationen på Orust. I sammanfattningen redogörs för framgångar och tillkortakommanden på de fyra demokratiarenorna. Avslutningsvis görs några kommentarer om utvecklingen i Orust kommun under den studerade perioden.

### **Partiarenan och väljararenan**

Partiarenan förefaller vara den arena som rönt minst uppmärksamhet; både inför förändringen och under den tid den nya organisationen har varit i drift. Studien visar att andelen förtroendevalda som ser problem på partiarenan har ökat påtagligt. Det gäller både möjligheten att rekrytera nya politiker och befintliga medlemmars villighet att ta uppdrag. Den roll som den nya organisationen spelat när det gäller att hitta orsaker till denna utveckling ska inte överdrivas men det kan i alla händelser konstateras att organisationen inte har lyckats motverka utvecklingen.

I jämförelse med partiarenan var förändringsambitionerna väsentligt högre när det gäller väljararenan. Både underhandsstudien och uppföljningsstudien visar emellertid att den nya politiska organisationen inte i någon större utsträckning bidragit till att utveckla kommunens demokratiarbete i det avseendet. En viktig utgångspunkt i politikernas arbete ska vara att se till medborgarnas intressen genom att ha en löpande dialog med dem. Medborgardialoger ska vara utgångspunkter för kommunens långsiktiga arbete, men studierna visar att beredningarna (så länge de fanns kvar) och de etablerade forumen Träffpunkt Orust och allmänhetens frågestund inte varit tillräckligt välfungerande för detta ändamål. De intervjuade efterlyser därför också andra former för medborgardialoger. Några större satsningar på att hitta andra former, förutom försöket med en medborgarpanel, har dock inte företagits.

Enkätundersökningen bekräftar bilden att den eftersökta positiva utvecklingen på väljararenan inte har uppkommit ännu. När det gäller medborgar-

nas insyn förefaller den nya organisationen till och med ha motverkat sitt syfte. I sammanhanget är det emellertid viktigt att lyfta fram att Orustpolitikerna jämförelsevis ofta både diskuterar politik med sina kommuninvånare och har andra former av kontakter. Att döma av de förtroendevaldas bedömning av allmänhetens inställning till kommunalpolitiken tycks dock medborgarna ofta ge uttryck för negativa uppfattningar om kommunen vid dessa kontakter. Som framgår av intervjuerna är det emellertid lite som talar för att den negativa attityden har särskilt stor koppling till den politiska organisationen.

### **Parlamentariska arenan**

Den strategiska nivån innefattar kommunfullmäktige och beredningarna. Underhandsstudien visade att det inte hade skett några större förändringar i kommunfullmäktiges arbete till följd av den nya politiska organisationen. Uppföljningsstudien visar på samma sak. En av tankarna bakom det nya är att stärka fullmäktiges roll och vitalisera fullmäktigemötena, varvid beredningarna var tänkta att ha en viktig roll. Genom sitt arbete med långsiktiga frågor skulle beredningarna stimulera till debatt och öka fullmäktiges fokus på övergripande målsättningar. Så skedde dock inte och frågorna förefaller på samma sätt som tidigare vara avgjorda i förväg i kommunstyrelsen.

Vid ett första påseende ger enkätstudien ett delvis annorlunda perspektiv på vad de förtroendevalda egentligen åstundar när det gäller politisk debatt. En stor och kraftigt ökande andel vill att de ska försöka komma överens mer i politiken och en minskande andel vill se mer politisk strid. Sannolikt handlar dessa uppfattningar inte om att de förtroendevalda tycker att det är för många politiska debatter i fullmäktige om politiska visioner, mål och strategier. Det mesta tyder på att uppfattningarna avspeglar uppfattningen att politiken på Orust under senare år generellt sett varit alltför konfliktorienterad. Det kan även vara en förklaring till att allt färre fullmäktigeledamöter tycks vilja göra diskussionsinlägg vid fullmäktiges sammanträden, vilket framkommer av enkäten. I övrigt bekräftar enkätundersökningen mycket av det som framkommer vid intervjuerna. Även om andelen ledamöter som upplever att fullmäktige har mer inflytande än kommunstyrelsen och att det är viktigt och ansvarfullt att sitta i fullmäktige har ökat, är det fortfarande en klar majoritet som menar att kommunstyrelsen är det dominerande politiska organet i kommunen.

I både underhandsstudien och uppföljningsstudien beskrivs hur beredningarna aldrig kom att hitta sin rätta form. Mot bakgrund av detta avskaffades de, något som kritiserades av flera av de intervjuade. Beredningarna



borde enligt respondenterna fått ytterligare tid på sig att hitta sin form. Beredningarnas ersättare, den så kallade framtidsgruppen, finns det delade uppfattningar om. De negativt inställda intervjupersonerna menar att gruppen på grund av antalet ledamöter kommer att bli alltför lik en traditionell facknämnd. De positivt inställda menar att den bredd som framtidsgruppen kommer att ha kan stimulera helhetssynen och därmed gynna kommunens strävan att minska revirtänkandet.

Den verkställande nivån innefattar kommunstyrelsen och utskotten. Inte heller i kommunstyrelsens arbete förefaller det ha skett några större förändringar till följd av den nya politiska organisationen. Den ökade helhetssyn hos kommunstyrelsen som de intervjuade lyfte fram i underhandsstudien anses i uppföljningsstudien ha minskat. Likaså framkommer i de båda studierna farhågor om att det har skett en icke önskvärd maktkoncentration till kommunstyrelsen, något som går stick i stäv med ambitionen att stärka kommunfullmäktige. I underhandsstudien ansågs utskottens arbete fungera bra och ett revirtänkande inte vara särskilt utbrett. Uppföljningsstudien visar att utskottens roll idag är mer oklar, särskilt i budgetprocessen, samtidigt som revirtänkandet har ökat. Anledningen till detta sägs vara det utökade antalet ledamöter i utskotten som medfört att dessa mer eller mindre fungerar som traditionella facknämnder igen.

### **Implementeringsarenan**

Vad gäller förvaltningsorganisationen framkommer i både underhandsstudien och uppföljningsstudien synpunkter på att Orust till stor del är en tjänstemannastyrd kommun och att den nya politiska organisationen bidragit till att ytterligare förstärka det svaga samspelet mellan politiker och tjänstemän. Enkätundersökningen bekräftar att en majoritet av de förtroendevalda är av uppfattningen att politikerna har mindre inflytande än de borde och att tjänstemännen har mer men den bekräftar inte bilden att utvecklingen har gått åt fel håll. Snarare konstateras vissa förbättringar. Det framkommer också i intervjustudierna att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är otydlig samt att gråzonen mellan de båda ansvarsområdena politik och förvaltning har ökat sedan den nya organisationens införande. Återigen kan enkätstudien bekräfta att problemet finns men inte att det har ökat sedan den nya organisationen infördes. Sammantaget är det dominerande intrycket från de genomförda studierna att den politiska organisationen ännu inte medfört särskilt stora förändringar på implementeringsarenan.

### Avslutande kommentarer

Utvärderingen visar att den strategiska politiska nivån i den nya politiska organisationen inte har utvecklats enligt intentionerna. Kommunfullmäktige har inte blivit det starka och vitala organ som det var tänkt. En bidragande orsak till detta är att beredningarna inte kom att fungera som avsett. Deras arbete med långsiktiga frågor fann inte sin form liksom inte heller medborgarkontakterna. Beredningarnas dialog med medborgarna var bristfällig, vilket indikerar att det utåtriktade demokratiarbetet inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet. Kanske beror det på att tid och kraft lagts på annat, kanske har metoderna inte varit de rätta eller så är medborgarkontakter inte en prioriterad fråga. Tydligt är i alla fall att det inför fortsättningen är viktigt att se över demokratiarbetet. Medborgardialoger är en viktig input i arbetet med långsiktiga frågor och därmed i framtagandet av den gemensamma vision för kommunen som den nya organisationen skulle resultera i.

Utvärderingen visar också att den verkställande nivån inte heller har utvecklats enligt intentionerna. Vad gäller kommunstyrelsen och utskotten tycks den inledande positiva utvecklingen inte ha blivit permanent. Kommunstyrelsens ökade helhetssyn som konstaterades vid vår inledande studie hade minskat vid uppföljningsstudien. Farhågor finns om en allt för stor maktkoncentration till kommunstyrelsen. Utskotten, vars arbete i underhandsstudien fungerade bra, präglas idag av mer oklara roller och ett ökat revirtänkande. Detta visar hur svårt det är att släppa gamla invanda arbetssätt och tankemönster. I förvaltningsorganisationen upplevs rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän vara otydlig och gråzonen stor. Det förväntade ökade samarbetet mellan de båda parterna och förtydligandet av deras roller har på det hela taget alltså inte infriats. Dessutom sägs tjänstemännen tillsammans med kommunstyrelsen ha en dominerande roll i organisationen och det förefaller som om den makt som facknämnderna lämnat ifrån sig har delats mellan kommunstyrelse och förvaltning på ett sätt som inte var avsett. Den dominerande uppfattningen är dessutom att förhoppningarna om kortare beslutsvägar, färre återremitteringar och ökat ansvarstagande för åsikter och beslut inte har infriats.

Den kanske allvarligaste noteringen från den genomförda studien är att andelen fullmäktigeledamöter och ersättare som är positivt inställda till den nya politiska organisationen på Orust har minskat förhållandevis kraftigt och att det efter förändringen är färre som är positivt inställda till hur den kommunala demokratin fungerar. Fortfarande är det dock fler förtroendevalda

som är positivt inställda till organisationen och den kommunala demokratin än som är negativa. Sammanfattningsvis kan konstateras att den nya politiska organisationen har accepterats (även om populariteten har minskat) men inte förverkligats fullt ut. Det finns utmaningar på strategisk nivå; kommunfullmäktige kan bli vitalare och medborgarkontakterna kan utvecklas. Det finns även utmaningar på den verkställande nivån; uppgiftsfördelningen mellan strategisk och verkställande nivå kan förtydligas, kommunfullmäktige kan ges utökat utrymme och gränssnittet mellan politik och förvaltning kan bli tydligare. En förutsättning är dock förmodligen att de förtroendevalda ges – eller skapar sig – möjlighet att verkligen arbeta med att förverkliga de ursprungliga intentionerna med organisationen.

## Referenser

Brorström, B., Bäck, H., Siverbo, S. och Svensson, A., (1998). *Ingen nämnd. Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 13.

Bäck, H., Siverbo, S. och Brorström, B. (2001). *Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 34.

Nilsson, V. (2011). *Ett år med ny politisk organisation på Orust*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, U-rapport 94.

Siverbo, S. (2009). *Moderna politiska organisationer II*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 101.

Siverbo, S. och Kastberg, G. (2008). *Ett år med ny politisk organisation*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, U-rapport 81.

Siverbo, S., Kastberg, G., Nilsson, V. och Ravenshorst, E. (2006). *Moderna politiska organisationer. Om förändringarna i Götene, Kungälv och Lerum*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 83.

**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning  
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet  
Viktoriagatan 13  
411 25 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)