

Två år med ny politisk organisation i Mörbylånga

Viveka Nilsson

Två år med ny politisk organisation i Mörbylånga

Viveka Nilsson

U-rapport nr 96

© KFi tillsammans med författaren
2013
KFi – Kommunforskning i Västsverige
Viktoriagatan 13
411 25 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

1. Sammanfattning	5
2. Två år med ny organisation.....	7
3. Uppfattningar om den nya politiska organisationen.....	10
3.1 Övergripande beskrivningar av det första året	10
3.2 Kommunfullmäktige	11
3.3 Beredningarna.....	13
3.4 Kommunstyrelsen	17
3.5 Utskotten.....	19
3.6 Förvaltningen.....	21
4. Sammanfattande analys	24
4.1 Den strategiska nivån	24
4.2 Den verkställande nivån.....	25
4.3 Har avsedda effekter uppnåtts?.....	26
4.4 Andra kommuner som infört nya politiska organisationer ...	27
Referenser	29

1. Sammanfattning

I föreliggande rapport presenteras en utvärdering av Mörbylångas nya politiska organisation som började gälla den 1 januari 2011. Mörbylånga tillhör den grupp av kommuner som avskaffat de traditionella facknämnderna och inrättat en beredningsorganisation under kommunfullmäktige. Samtidigt har kommunstyrelsen blivit enda verksamhetsnämnd med en samlad förvaltning under sig. Utvärderingen bygger på telefonintervjuer med 19 nyckelpersoner i kommunen och inriktas på att kartlägga effekter av den nya organisationen.

Den grundläggande idén med den nya organisationen är att skapa en tydlig uppdelning av ansvaret mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Fullmäktige ska ha hand om det långsiktiga och strategiska arbetet och kommunstyrelsen om genomförandet av fattade beslut. En av tankarna bakom den nya organisationen är att stärka fullmäktiges roll och vitalisera fullmäktigemötena. Ett led i att stärka och vitalisera fullmäktige var införandet av tre beredningar som genom sitt arbete med långsiktiga frågor och medborgarkontakter ska stimulera till debatt och öka fullmäktiges fokus på övergripande målsättningar. Beredningarna har dock inte blivit någon draghjälp mot ett stärkt och vitaliserat kommunfullmäktige, som fortfarande i mångt och mycket är ett ”transportkompani” utan livliga diskussioner där frågorna redan är avgjorda i förväg i kommunstyrelsen. Detta beror på att beredningarna ännu inte funnit sin rätta form. Deras arbete med långsiktiga frågor är fortfarande i sin linda liksom också medborgarkontakterna.

En annan tanke med den nya organisationen är att kommunstyrelsen genom att vara enda verksamhetsnämnd ska erhålla en ökad helhetssyn som i förlängningen ska tona ned revirtänkandet i organisationen. Till hjälp i sitt arbete har kommunstyrelsen fem utskott som bereder ärenden. Arbetet i kommunstyrelsen har utvecklats i både positiv och negativ riktning. Den positiva utvecklingen ligger i att kommunstyrelsen som följd av att den är enda verksamhetsnämnd har fått en ökad helhetssyn på verksamheten, vilket gynnar strävan att minska revirtänkandet. Den negativa utvecklingen ligger i att helhetssynen medfört en ökad maktkoncentration till kommunstyrelsen, något som går stick i stäv med ambitionen att stärka kommunfullmäktiges

ställning. Utskottens arbetsuppgifter är, precis som beredningarnas, något oklara samtidigt som utskotten har haft svårt att släppa sin gamla nämndsroll. Den revirbevakning som förekom i den gamla nämndsorganisationen finns delvis kvar, även om den tonats ned.

Vad gäller den samlade förvaltningen framkommer synpunkter på att denna medfört att det är otydligt vilken tjänsteman politikerna ska vända sig till, att avståndet mellan politiker och tjänstemän har ökat samt att färre tjänstemän deltar på kommunstyrelsemötena. Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän beskrivs som otydlig och tjänstemännen sägs ha en dominerande roll i organisationen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Mörbylångas nya politiska organisation visserligen har accepterats, men inte förverkligats fullt ut. Det finns utmaningar att ta tag i.

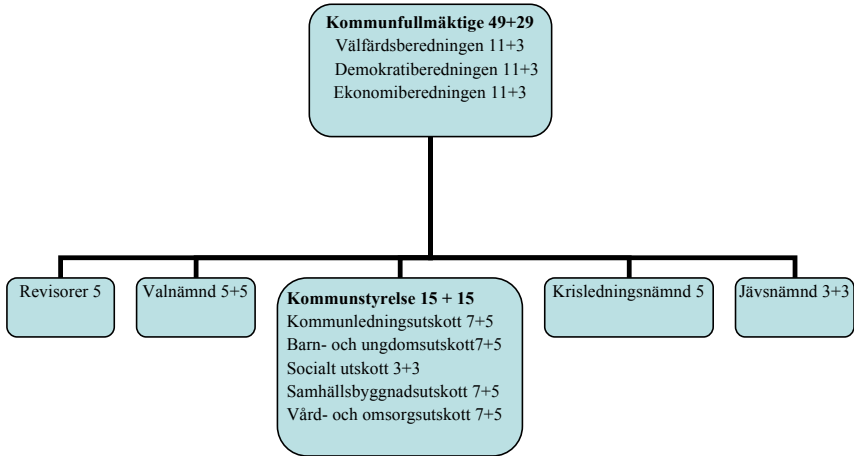
2. Två år med ny organisation

Mörbylånga tillhör den grupp av kommuner som har avskaffat de traditionella facknämnderna och inrättat en beredningsorganisation under kommunfullmäktige. Samtidigt har kommunstyrelsen blivit enda verksamhetsnämnd. Den nya organisationen började gälla 1 januari 2011. Vintern/våren 2013 genomfördes en utvärdering av organisationen för att se hur de två första åren med denna förlöpt. Det är den utvärderingen som presenteras i föreliggande rapport.

Utvärderingen bygger på telefonintervjuer med 19 nyckelpersoner i kommunen, det vill säga med tre centrala tjänstemän och 16 politiker i kommunstyrelse, kommunfullmäktige, beredningar och utskott. Urvalet gjordes med ambitionen att få en bred belysning av organisationsförändringen, varför politiker på såväl strategisk som verkställande nivå samt även några tjänstemän intervjuades. Intervjuerna hade karaktären av ett samtal där respondenterna redogjorde för hur de uppfattar organisationsförändringen.

Utvärderingen har i huvudsak inriktats mot att kartlägga den nya organisationens effekter på relationen mellan de politiska organen, relationen mellan politik och förvaltning och upplevda effekter på den lokala demokratin. Det handlar alltså om att kartlägga effekter både inom och mellan de strategiska och verkställande nivåerna. Innan en beskrivning görs av hur de intervjuade uppfattar den nya organisationen, görs en beskrivning av denna och dess grundläggande idéer. För att kunna kartlägga effekter är det nödvändigt att kunna relatera intervjuutsagorna till målsättningarna med det som utvärderas.

Mörbylånga kommuns nya politiska organisation infördes den 1 januari 2011. Den grundläggande idén med organisationen är att skapa en tydlig uppdelning av ansvaret mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Fullmäktige ska ha hand om det långsiktiga och strategiska arbetet och kommunstyrelsen om genomförandet av fattade beslut. Detta innebär att ansvaret för verksamhetens utförande ligger på kommunstyrelsen och att fullmäktige ansvarar för arbetet med övergripande mål. Ett honnörsord i sammanhanget är medborgarbehov. Utgångspunkten i arbetet ska vara att ha medborgarna i fokus.



Figur 1. Mörbylånga kommuns nya politiska organisation

Figur 1 visar att det i den nya politiska organisationen görs en uppdelning i strategisk nivå och verkställande nivå. På den strategiska nivån är kommunfullmäktige huvudorganet som till sin hjälp har tre fasta beredningar för välfärd, demokrati och ekonomi. Samtliga beredningsledamöter sitter i kommunfullmäktige. Beredningarnas uppgift är att arbeta med den långsiktiga politiska viljeinriktningen inom sina respektive programområden. De har också att utveckla kontaktytor kring sina programområden genom en löpande dialog med medborgarna. Genom beredningarna är förhoppningen att fullmäktiges ställning som den högsta politiska ledningen ska stärkas, att en ökad fokusering på långsiktiga frågor ska ske samt att fullmäktige vitaliseras och därigenom bidrar till ett ökat politiskt engagemang och ett ökat intresse för politiska uppdrag.

På den verkställande nivån är kommunstyrelsen huvudorganet. Kommunstyrelsen är enda verksamhetsnämnd och ansvarar för att förverkliga kommunfullmäktiges beslut. Till sin hjälp har kommunstyrelsen fem utskott; kommunledningsutskottet, barn- och ungdomsutskottet, sociala utskottet, samhällsbyggnadsutskottet samt vård- och omsorgsutskottet. Samtliga utskottsledamöter sitter i kommunstyrelsen. Utskotten bereder ärenden och ansvarar för frågor inom sina områden. Genom att kommunstyrelsen är enda verksamhetsnämnd är förhoppningen att detta ska leda till helhetssyn och därmed effektivare besluts- och verkställighetsprocesser.

En jävsnämnd har också inrättats som har hand om myndighetsärenden som riktar sig till kommunen som juridisk person och som av laglighetsskäl inte kan hanteras av kommunstyrelsen. Därutöver finns valnämnd, krisledningsnämnd samt kommunrevision.

Under kommunstyrelsen lyder en samlad förvaltning som är indelad i tre sektorer; mjuka sektorn, samhällsbyggnadssektorn och kultursektorn. Dessutom finns två staber kopplade till kommunledningen; ledningsstaben samt staben för stöd- och service.

I det följande kapitlet görs en beskrivning av hur de intervjuade uppfattar de 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 det sista kapitlet sammanfattas och analyseras intervjuaterialet.

3. Uppfattningar om den nya politiska organisationen

3.1 Övergripande beskrivningar av det första året

Alla intervjuade utom tre är positiva till den nya politiska organisationen. Två av de negativt inställda önskar en återgång till den gamla sortens organisation med traditionella facknämnder. En av dem tillägger dock att den nya organisationen kanske kan komma att fungera med tiden när några av de nuvarande organisationsmedlemmarna slutat sina uppdrag; ”när det kommit in nya personer, när ränderna gått ur, kanske det fungerar”. Den tredje negativt inställda intervjupersonen har inget förslag på hur organisationen skulle kunna se ut i stället, men kommenterar det nya med att ”det är ingen positiv förändring i alla fall”. Även flera av de positiva respondenterna poängterar 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. Så här säger en av respondenterna om den nya politiska organisationen:

”Under 2011 ville jag gå tillbaka. Vi var inte överens i början. Under 2012 har vi börjat hitta formerna och nu vill jag inte gå tillbaka.”

Samtliga intervjupersoner påpekar att den nya organisationen ännu inte fungerar fullt ut som det var tänkt, men att det ligger en viktig tidsaspekt i detta. De menar att det inte har gått så lång tid sedan införandet och att man måste ge organisationen mer tid så att den får sätta sig ordentligt. Flera respondenter menar att det tar ungefär tre till fyra år innan en ny organisation hinner mogna och fungera som avsett. En del menar att det tar längre tid än så. Så här säger ytterligare andra om den nya organisationen; ”allting är alltid så bråttom, det tar två till tre år innan det fungerar”, ”det tar sig men det går långsamt och det är lite förvirrat vem som ska göra vad”, ”i början var det tungjobbat, men nu är det bättre”, ”den kan bli bra med tiden”, ”det

har blivit bra utifrån det vi utgick från”, ”jag trodde det skulle vara lättare att sjösätta den än vad det var”, ”det är ett steg framåt”, ”är bra i grunden och rätt väg att gå”, ”ett bra arbetssätt”, ”jag tror på den i slutändan, men den måste få några år till”, ”bra, men inte riktigt färdigt”, ”man trevar och är inte framme än”, ”vi behöver slipa på rutinerna kring den” och ”jag tror på den nya organisationen, det finns en framtid för den”. Några av de intervjuade lyfter fram Ulricehamns kommun i sammanhanget. Ulricehamn anses ha lyckats väl med sin nya politiska organisation som är uppbyggd på liknande sätt som Mörbylångas och tycks fungera som en slags förebild.

3.2 Kommunfullmäktige

Enligt de intervjuade har arbetet i kommunfullmäktige inte förändrats i någon större utsträckning till följd av den nya politiska organisationen, trots att en tanke bakom organisationsförändringen är att stärka fullmäktiges roll som den högsta politiska ledningen och vitalisera fullmäktigemötena. Ett led i att stärka och vitalisera fullmäktige var införandet av beredningar som genom sitt arbete med långsiktiga frågor ska bidra till livligare diskussioner och ökat fokus på övergripande målsättningar under fullmäktigemötena. Men förhoppningarna har alltså enligt flertalet intervjuade ännu inte infriats i nämnvärd utsträckning. En orsak till förhållandet sägs vara att beredningarna ännu inte arbetat med långsiktiga frågor i den omfattning det var tänkt. Fokus har istället legat på mer kortsiktiga, vardagsnära frågor som inte stimulerat till någon debatt. Det poängteras dock att beredningarna arbetat fram några bra förslag av det mer kortsiktiga slaget som föranlett en god diskussion under fullmäktigemötena.

Det påtalas av flertalet intervjuade att kommunfullmäktige har för många ledamöter, vilket även det försvårar de goda diskussionerna. Ett minskat antal ledamöter skulle enligt intervjupersonerna kunna öka möjligheten att föra en ordentlig debatt. De som tycker att fullmäktige har ett lagom antal ledamöter menar att demokratiaspekten kan komma att sättas ur spel om man minskar antalet ledamöter, då kommunfullmäktige ska avspegla samhället och dess medborgare på ett representativt sätt.

”Fullmäktige har inte fått någon ökad aktivitet och vitalitet. Vi hade för kort tid att förbereda den roll som fullmäktiges presidium var tvungen att ta. Man ville få en starkare koppling mellan diskussion och beslutsfattande i fullmäktige som tidigare av praktiska skäl låg på kommunstyrelsen. Men det har inte blivit förändrat.”

”Fullmäktige har inte förändrats nämnvärt. Jag tycker att fullmäktige är det som påverkats minst av det nya. Det är varken bättre eller sämre än tidigare.”

Några av respondenterna tycker sig dock se att fullmäktigeledamöterna har blivit delaktiga på mötena på ett annat sätt jämfört med tidigare, även om inte själva debatten ökat nämnvärt. Ledamöterna sägs vara mer pålästa och engagerade idag och det finns ett annat intresse att sätta sig in i ärendena. Engagemanget för uppdraget har ökat helt enkelt. Ytterligare positiva effekter som lyfts fram är att man till följd av organisationsförändringen har tagit tag i gamla motioner och medborgarförslag som blivit liggande alltför länge på olika håll i organisationen. Nu säger man sig ha betat av allt gammalt och kommit ikapp i det arbetet. ”Vid en omorganisation kommer allt upp till ytan” som en de intervjuade uttrycker det. Några av respondenterna lyfter också fram det faktum att man numera har två talarstolar till sitt förfogande i fullmäktigesalen, vilket effektiviserat mötena då det går fortare att växla mellan olika talare. Så här lyder några kommentarer om utvecklingen av kommunfullmäktiges arbete; ”det har inte hänt så mycket och är bara vissa som går upp i talarstolen”, ”inget har hänt, det är ett fåtal som yttrar sig”, ”det är inte så vitalt som det borde vara, men det är mer engagerade ledamöter”, ”vi skulle diskutera de långsiktiga målen, men har inte fått fram långsiktigheten”, ”det är en diskussion om form snarare än innehåll”, ”det har inte blivit den diskussion av beredningarnas arbete som man förväntat sig” och ”man har tagit tag i gamla surdeggar och jobbat ikapp gammalt”.

Under intervjuerna diskuterades också kommunfullmäktiges relation till kommunstyrelsen. Ungefär hälften av de tillfrågade menar att kommunfullmäktige inte är det starka politiska organ som det borde vara, mycket beroende på kommunstyrelsens ställning i organisationen. Det berättas att många av frågorna som det ska fattas beslut om i fullmäktige redan är avgjorda i kommunstyrelsen, och att fullmäktige därmed bara fungerar som ett slags transportkompani som egentligen inte har så mycket att säga till om. Så har det alltid varit och det ville man komma ifrån i den nya organisationen. De intervjuade påpekar att 30 av kommunfullmäktiges 49 ledamöter sitter i kommunstyrelsen. Kommunstyrelsepolitikerna är därmed i majoritet, vilket också bidrar till nyss nämnda förhållande. Vidare sägs kommunstyrelsen i allt för stor utsträckning dominera diskussionerna under fullmäktigemötena och det sägs inte heller föras någon ordentlig partipolitisk debatt såsom det borde göras vid dessa tillfällen. Med andra ord är en stor del av makten enligt

respondenterna koncentrerad till kommunstyrelsen. Så här lyder några uttalanden om kommunstyrelsens roll; ”kommunstyrelsen har stor makt och i många fall kan fullmäktige bara bekräfta besluten”, ”mycket är redan färdigt när det kommer till fullmäktige”, ”det är inte ofta som besluten inte redan är avgjorda i kommunstyrelsen” och ”besluten är redan avgjorda när de når kommunfullmäktige”. Ännu ett förhållande som enligt respondenterna bidragit till nyss nämnda inte helt friktionsfria relation mellan fullmäktige och kommunstyrelse är att kommunstyrelsen förlorat en del av de frågor den hittills haft hand om till kommunfullmäktige. Detta har också påverkat de båda parternas förhållande på ett negativt sätt:

”Kommunstyrelsen har det jobbigt med förhållandet till fullmäktige. De äger inte alla frågorna längre och har svårt att inse det.”

Den andra hälften av de tillfrågade tycker omvänt inte att förhållandet mellan kommunstyrelse och kommunfullmäktige påverkats nämnvärt och kan inte heller se någon direkt maktförskjutning åt endera hållet.

3.3 Beredningarna

Arbetet med långsiktiga frågor

I de tre beredningarnas uppgifter ligger att arbeta med den långsiktiga politiska viljeinriktningen inom sina respektive programområden för att därigenom hjälpa kommunfullmäktige i det strategiska arbetet med framtagandet av övergripande mål. Av intervjuerna framgår att beredningarna ännu inte riktigt har funnit sin roll. De sägs inte ha arbetat med långsiktiga frågor i den utsträckning som det var tänkt, utan fokus har legat på mer konkreta, vardagsnära frågor. ”De ska inte lösa dagens problem”, ”beredningarna ska se längre fram och det är svårt och man har inte hittat rätt ännu”, ”det har varit mer praktiska ämnen på uppdragen istället för visionsarbete” och ”de måste få riktiga frågor att jobba med” är några av kommentarerna om beredningarnas arbetsuppgifter. Huvudorsaken till att fokus inte har legat på långsiktiga frågor sägs enligt respondenterna vara frånvaron av tydliga direktiv gällande arbetsuppgifterna. Beredningarna sägs ha fått famla mycket i blindo utan att riktigt veta vad de ska utföra.

Det är kommunfullmäktiges presidium som påstås ha varit otydlig i sin roll som uppdragsgivare till beredningarna. De intervjuade talar om diffus uppgifter och oklar styrning från fullmäktiges sida. Relationen mellan beredningar och fullmäktige beskrivs som otydlig och det påtalas att man ännu inte

hittat formerna för ett bra samarbete sinsemellan. ”Kommunfullmäktiges presidium måste ge tydligare mål och bestämma en inriktning på arbetet”, ”kommunfullmäktiges presidium ska ge uppdrag till beredningarna och det fungerar inte”, ”deras uppdrag är för dåligt preciserat” och ”de har diffusa uppdrag och inga regler för arbetet” säger några av respondenterna i sammanhanget. Samtidigt menar de också att beredningarna själva skulle kunna vara lite mer aktiva vad gäller att finna arbetsuppgifter. Så här säger ytterligare några av respondenterna om beredningarnas arbete:

”Kommunfullmäktige har inte kunskap om hur beredningarna arbetar. De röstade ner ett slutbetänkande efter 20 månaders arbete. De vet inte vad de ger för uppdrag. I början fick man rena verkställighetsuppdrag som skulle till kommunstyrelsen. Det finns inte förståelse för vad beredningarna ska syssla med.”

”Kommunfullmäktige förstår inte beredningarnas funktion. De använder inte beredningarna för det långsiktiga, utan mer för avrapportering.”

”Direktiven kan bli tydligare från oss. Kommunfullmäktige har svårt att ge uppdrag och de tror att beredningarna bittar på själva vad de ska göra.”

De intervjuade beskriver också beredningarnas relation till kommunstyrelsen. Det framförs synpunkter på att kommunstyrelsens roll gentemot beredningarna är oklar, vilket skapar onödigt irritation mellan parterna. Det påpekas att kommunstyrelsens roll endast är att yttra sig i de ärenden beredningarna förberett innan dessa går vidare till behandling i kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen sägs dock gärna vilja lägga förslag och i vissa fall även återremittera ärendena. ”Kommunstyrelsen har inte greppat ärendegången”, ”kommunstyrelsen vet inte vad deras roll är när de får ett ärende”, ”kommunstyrelsen ska yttra sig över förslagen, men vill in och peta i dokumenten”, ”kommunstyrelsen har för många åsikter om beredningarnas förslag och lägger sig i för mycket”, ”det har funnits ett par tillfällen då kommunstyrelsen uppfört sig som om de berett frågan” och ”kommunstyrelsen har svårt att inte pilla i beredningarnas rapporter” lyder några av kommentarerna om kommunstyrelsens oklara roll gentemot beredningarna.

Flertalet respondenter menar också att beredningarnas kontakt med kommunstyrelsen är ganska bristfällig. De båda parterna träffas inte så ofta, vilket

ses som en klar brist. Visserligen berättas det att kommunstyrelsens presidium emellanåt är närvarande när kommunfullmäktiges och beredningarnas presidier träffas, men det anses inte vara tillräckligt. ”De [kommunstyrelsens och beredningarnas presidier] har mest pratat om beredningarnas vara och icke vara och inte så mycket om vad de gjort egentligen.” Någon av de intervjuade menar dock att beredningarna egentligen inte ska ha så mycket kontakt med kommunstyrelsen då beredningarna inte ska vara styrda, utan komma med egna initiativ.

Ännu ett förhållande som lyfts fram av de intervjuade är bristen på samarbete beredningarna emellan. Beredningarna uppfattas vara alltför isolerade från varandra och borde enligt de tillfrågade ha tätare kontakter så att de kan dra nytta av varandras kunskaper. Det anses viktigt att ha kunskap om varandras områden för att kunna ägna sig åt långsiktiga frågor då dessa delvis går in i varandra. Samarbete bedöms vara nödvändigt i strategiarbetet. Samarbete anses också vara nödvändigt för att undvika onödigt dubbelarbete. Det berättas att beredningarna i vissa fall har utfört arbetsuppgifter som redan varit gjorda på andra håll i organisationen. ”Man har uppfunnit hjulet på nytt”, ”jag efterlyser mer samarbete mellan beredningarna”, ”de jobbar med frågor som går in i varandra och borde samarbeta mer” och ”beredningarna måste gå hand i hand och knyts ihop” är några av kommentarerna.

Demokratiarbetet och annat

Beredningarna har inte bara att ägna sig åt långsiktiga frågor. Ett honnörsord i den nya politiska organisationen är medborgarbehov. Utgångspunkten i beredningarnas arbete ska vara att se till medborgarnas intressen genom att utveckla en löpande dialog med dem. Det framhålls dock att de tre beredningarna ännu inte varit så aktiva vad gäller att utveckla forum för medborgardialoger. Fokus har istället legat på att försöka hitta former för arbetet med långsiktiga frågor, även om medborgardialoger anses vara viktiga grundförutsättningar i det långsiktiga arbetet. Några av politikerna berättar dock att de har besökt ett köpcentrum för att informera allmänheten om en tilltänkt medborgarpanel. Intresset för en sådan bedömdes som gott hos befolkningen och arbetet med panelen fortsätter. ”Vi har inga regelbundna möten med medborgarna, men tanken är att alla beredningar ska arbeta med medborgarkontakter”, ”det borde vara demokratitänk på alla ställen, men man kanske frånhänder sig det om det finns en demokratiberedning” och ”de har inte sett det som sin största uppgift att gå ut till befolkningen”

säger några respondenter om beredningarnas demokratiarbete. Än så länge får medborgarna nöja sig med så kallade medborgarförslag och medborgarundersökningar. Alla som är folkbokförda i Mörbylånga kommun kan lämna in medborgarförslag till kommunfullmäktige i frågor som kommunen ansvarar för. Under 2012 har två medborgarundersökningar genomförts, en gällande demokrati och en gällande kommunens verksamhet.

Av intervjuerna framkommer också synpunkter på hur de tre beredningarna fungerat var för sig. Ekonomiberedningen beskrivs som osynlig och den beredning som egentligen tillfört minst. Detta beroende på att dess arbetsuppgifter i mångt och mycket sägs kollidera med kommunstyrelsens budgetberedning. Ekonomiberedningen anses inte ha några tydliga arbetsuppgifter och upplevs därför som ganska onödig. Demokratiberedningen sägs ha arbetat med sådant som redan gjorts på annat håll i organisationen och upplevs därför på samma sätt inte heller ha tillfört så mycket. Valfärdsberedningen är den beredning som uppfattas mest positivt av de intervjuade, även om det framkommer synpunkter på att beredningen fått ta de arbetsuppgifter som ingen annan velat ha och fungerat som en slags ”slasktratt”. Så här lyder några av kommentarerna angående de olika beredningarna och deras arbete:

”Vi har fått sätta vår agenda själv. Det är osäkert vad man ska göra. Det har gjorts saker som redan är gjorda och det har gjorts samma saker på olika ställen. Det finns ingen dialog mellan beredningarna.”

”Ekonomiberedningen har inte hittat rollen än. De vill vara budgetberedning nästan. De har inte kunnat leverera det man förväntat sig. Valfärdsberedningen har levererat bra och fungerat bäst. Demokratiberedningen har tagit fram en värdegrund som de i verksamheten redan jobbat med. De har inte kollat vad som fanns i verksamheten.”

”Vi har reviderat och producerat dokument, men det måste finnas mer än det vi ska göra. Valfärdsberedningen borde vara mer framtidsinriktad och ta fram visions- och strategidokument. Vi har fått allt möjligt till oss som inte andra vill ta tag i. Valfärdsberedningen spänner över ett väldigt brett område och det har inte alla förstått.”

Med anledning av det nyss sagda är det många av respondenterna som förespråkar tillfälliga beredningar med hänvisning till den tillfälliga skolberedning som kommunen använde sig av under 2011. Skolberedningen får mycket

beröm och flertalet intervjupersoner skulle hellre se att kommunen övergick till tillfälliga beredningar och avskaffade de fasta. De menar att det är bättre att anlita en tillfällig beredning när det verkligen finns behov av den än att ha fasta beredningar som bara sitter av tiden mellan sina uppdrag. ”Den tillfälliga beredningen har fungerat bäst.” De intervjuade poängterar att skolberedningen fick ett tydligt uppdrag. Politikerna visste exakt vad de skulle göra, gjorde sin uppgift och återgick sedan till sina ordinarie arbetsuppgifter:

”I den tillfälliga beredningen var det tydligt vad de skulle göra. Man borde ha beredningar som kunde vara vilande ibland.”

”Den tillfälliga beredningen fungerade bra. Man kanske bara skulle ha tillfälliga beredningar. Det är bättre med tillfälliga beredningar som får ett uppdrag när det blir en aktuell fråga.”

De intervjuade kommenterar också antalet ledamöter i beredningarna. Två av dem tycker att antalet ledamöter är alldeles lagom, medan resten anser att antalet mycket väl kan minskas. Fem och sju ledamöter nämns som lagom. Samtidigt påpekar respondenterna att antalet ledamöter givetvis har med demokratiaspekten att göra och att kommunens små partier säkerligen skulle känna sig förbigångna om antalet politiker minskades. ”Det är för många [ledamöter] och räcker med en representant från varje parti” och ”småpartierna vill också vara med, men det blir ingen dynamik och ingen som känner ansvar” menar två av de tillfrågade.

3.4 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen svarar som enda verksamhetsnämnd för genomförandet av kommunfullmäktiges beslut med hjälp av fem utskott som bereder ärenden och ansvarar för frågor inom sina respektive områden. Genom att kommunstyrelsen är enda verksamhetsnämnd är förhoppningen att detta ska leda till ökad helhetssyn och därmed effektivare besluts- och verkställighetsprocesser. Många av de intervjuade berättar om den ökade arbetsbelastning som kommunstyrelsen fick i samband med den nya politiska organisationens införande. Antalet ärenden som hamnade hos kommunstyrelsen var alltför många med orimligt långa möten som följd. ”Man fullkomligen översvämmades av ärenden och situationen blev ohållbar.” Situationen blev dock bättre när man införde en ny delegationsordning som ger kommunstyrelsen rätt att fördela en del ärenden vidare till de fem utskotten. Förutom detta inkörningsprob-

lem berättar många av de intervjuade om den ökade helhetssyn som kommunstyrelsen nu anses ha fått, framförallt beroende på att det ekonomiska ansvaret ligger samlat hos styrelsen. De fem utskotten har, till skillnad från de gamla traditionella facknämnderna, inte något ekonomiskt ansvar för sina verksamhetsområden. ”Det är bra med en ansvarig så att inte nämnderna kommer undan” och ”det är mer tydlighet i det ekonomiska ansvaret när en fattar beslut om ekonomin”. Det påpekas också att man numera kan göra ekonomiska omfördelningar på ett snabbt sätt mellan olika enheter, vilket inte lät sig göras i den gamla organisationen. ”Det går att flytta pengar i budgeten nu, vilket var omöjligt förut.”

Kommunstyrelsens ökade helhetssyn har dock enligt de tillfrågade inte enbart fört positiva effekter med sig. Några av respondenterna menar att kommunstyrelsen visserligen fått en bredare inblick i kommunens olika åtaganden men desto svårare att fördjupa sig i dem, vilket kan vara nödvändigt ibland. Det behövs enligt de tillfrågade djupdykningar emellanåt för att man ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett bra sätt. ”Styrelsen har bredd, men inget djup” och ”kommunstyrelsen har blivit en bred nämnd” är några av kommentarerna om förhållandet. Det framkommer också synpunkter på att helhetssynen sammanfaller med en ökad maktkoncentration till kommunstyrelsen, framförallt till presidiet, som blivit starkare på kommunfullmäktiges bekostnad. Och detta går tvärtemot intentionerna med den nya organisationen. ”Kommunstyrelsen har blivit starkare när kommunfullmäktige skulle blivit det.” De intervjuade uppmärksammar i sammanhanget också kommunledningsutskottets starka ställning i organisationen, som av en del intervjuade personer anses ha blivit något av ett nytt arbetsutskott. Detta går också tvärtemot intentionerna då arbetsutskottet avskaffades i samband med den nya organisationens införande just för att tona ned maktkoncentrationen. Så här säger några av respondenterna om utvecklingen i kommunstyrelsen:

”Det fungerade inte bra i början, men sedan hösten 2011 är det okej. Organisationen har blivit effektivare. Man har heldagsmöten och det råder ett bättre informationsflöde och bättre uppdateringar i ärendena. Det är en större möjlighet att informera och ge information.”

”Det har blivit en maktkoncentration i kommunstyrelsen nu när man inte har nämndsordföranden längre. Kommunstyrelsens arbetsutskott avskaffades för att komma ifrån makteliten. Nu har kommunledningsutskottet blivit ett nytt arbetsutskott. ... Det har hänt en bra sak; att man

kan flytta resurser mellan olika enheter snabbt och lätt. Det är bra att man fördelar ekonomiska medel och inte behöver äska, men det har blivit en maktförskjutning uppåt som är skrämmande.”

Respondenterna kommenterar också antalet ledamöter i kommunstyrelsen och fyra av dem är av uppfattningen att antalet ledamöter är precis lagom. Resten av respondenterna menar att de är för många, speciellt om ersättarna närvarar på mötena utan att de ordinarie ledamöterna är frånvarande. Det framförs synpunkter på att elva ledamöter i kommunstyrelsen vore ganska lagom. ”Det blir polsk riksdag om alla kommer”, ”det blir lite för mycket med alla småpartier” och ”kommunstyrelsen är som en stor koloss på lerböter” menar några av intervjupersonerna.

3.5 Utskotten

När utskottens uppgifter diskuterades under intervjuerna framkommer det synpunkter på att deras uppgifter är något oklara och att de haft svårt att släppa sin gamla nämndsroll. ”Ränderna sitter i” som någon uttrycker det. Trots att kommunstyrelsens helhetssyn har ökat tycker majoriteten av intervjupersonerna att den revirbevakning som förekom i de traditionella facknämnderna visserligen tonats ned, men fortfarande finns kvar. Det så kallade stuprörstänkandet sägs fortfarande vara kännbart, med bristande helhetssyn hos utskotten som följd. ”Utskotten har svårt att förstå att de inte är nämnder”, ”de faller gärna tillbaka i gamla mönster”, ”ibland ser sig utskotten som nämnd”, ”de fungerar som de gamla nämnderna” och ”det tar en mandatperiod innan de gamla nämnderna släpper sitt nämndstänkande”. Några av respondenterna menar tvärtom att revirbevakningen i stort försvunnit och poängterar att det finns ett gemensamt tänkande i dag och att man samarbetar på ett annat sätt än i den gamla nämndsorganisationen.

I samband med kommentarerna kring utskottens stuprörstänkande kommer flera av intervjupersonerna in på kommunens budgetarbete. En del av de intervjuade menar att stuprörstänkandet särskilt kommer till uttryck i budgetarbetet, medan andra menar att det framför allt är i budgetarbetet som stuprörstänkandet tonats ned. ”Budgetarbetet har skett på ett traditionellt sett” och ”de [utskotten] är kvar i det gamla nämndstänkandet, men tog ändå ansvar för helheten i budgetarbetet”. Det framförs också åsikter om att utskottens roll i budgetarbetet är oklar och respondenterna frågar sig hur stort ansvar utskotten egentligen ska ha i detta när de inte är några

beslutande politiska organ. Några menar att utskotten helt borde frångå budgetarbetet. Ytterligare några citat om revirbevakningen:

”Det finns en del som tycker det är svårt att tänka om, som är kvar i det gamla. Men vi kämpar med att få dem att inse att det är nya tider nu.”

”Det är en liten kommun med bytänkande och revirbevakningen fortsätter som förut, trots att de [utskotten] bara är beredande organ. De kan inte släppa det gamla nämndstänket riktigt.”

”De [utskotten] hanterar vissa saker som om de är en gammal nämnd, men utskotten har inte den beslutanderätten som nämnder har. De är ju beredande organ.”

Det framkommer också synpunkter på att det borde delegeras mer beslutanderätt till utskotten, att de inte bara ska vara beredande organ utan i viss mån också få fatta beslut såväl i sakfrågor som i ekonomiska frågor. Det poängteras att utskotten visserligen redan fått en del beslutanderätt på delegation, men att det inte är tillräckligt då kommunstyrelsen idag har hand om alltför många ärenden som förut låg inom nämndernas ansvarsområden. ”Vi vill kunna verka inom vårt fögderi och ha ett visst ekonomiskt ansvar.” Som en konsekvens av detta skulle, som några av de tillfrågade poängterar, inte allt behöva gå genom kommunstyrelsen med effektivare besluts- och verkställighetsprocesser som följd. Besluts- och verkställighetsprocesserna sägs av en del intervjuade ha blivit effektivare i den nya organisationen som följd av att nämnderna tagits bort, medan andra inte säger sig se någon skillnad i det avseendet.

”De [utskotten] har inte mandat att fatta beslut. De följer ekonomin i sina verksamheter men har inte mandat att ändra.”

”Man måste se över delegationen mellan kommunstyrelse och utskott. Det borde vara en delegation långt ut i sakfrågor, medan ekonomin ska ligga kvar på kommunstyrelsen.”

Vad gäller antalet ledamöter i utskotten tycker samtliga respondenter att antalet är för många och borde minskas. Det framkommer synpunkter på att 7 eller 5 ledamöter vore lagom. Det påpekas också att det är för många ledamöter för att det ska bli en aktiv och vital diskussion på mötena. ”Det blir som en gammal nämnd när alla utskottsledamöter är närvarande på mötena” menar en av intervjupersonerna. En annan menar att politikerna borde ha

mer av spetskompetens inom sina respektive områden och efterfrågar därför ytterligare politikerutbildningar. Några av de intervjuade har också synpunkter på det faktum att samtliga utskottsledamöter också sitter i kommunstyrelsen. Medan några tycker att förhållandet är bra, menar andra att det är svårt att hålla isär beredande och beslutande organ eftersom de består av samma personer. Utskott och kommunstyrelse blir samma sak.

Under intervjuerna framkom också synpunkter på jävsnämnden även om majoriteten av de intervjuade inte sade sig kunna uttala sig om nämndens arbete. Jävsnämnden sägs ha fått mycket att göra, kanske mer än man hade förväntat sig. Jävsnämnden anses fungera bra men några av de intervjuade tycker att det borde inrättas en särskild byggnadsnämnd, medan andra menar att en socialnämnd borde inrättas. Det sägs vara oklart ibland om ärenden ska gå till kommunstyrelsen eller jävsnämnden och en del individärenden hamnar på grund av kommunallagen på kommunstyrelsens bord, vilket inte är bra med tanke på sekretess och rättssäkerhet. Det borde enligt respondenterna istället vara en socialnämndsordförande som fattar beslut i den typen av ärenden.

3.6 Förvaltningen

Under intervjuerna diskuterades också relationen mellan kommunens politiker och tjänstemän. Det framkommer synpunkter på att otydligheten och avståndet mellan de båda parterna har ökat sedan det infördes en samlad förvaltning. Otydligheten kommer till uttryck i att politikerna inte riktigt vet vilken tjänstemän de ska vända sig till nu när det inte längre finns olika förvaltningschefer med specifika ansvarsområden att kontakta. Det påpekas att denna otydlighet blir särskilt påtaglig i budgetarbetet. Det ökade avståndet mellan politiker och tjänstemän sägs dels bero på att utskotten utgör ett slags mellanled mellan kommunstyrelse och förvaltning, dels på att färre tjänstemän deltar i kommunstyrelsemötena nu när förvaltningscheferna försvunnit och ersatts av ett fåtal centrala tjänstemän. Informationen från förvaltningen uppfattas därmed ha minskat. I sammanhanget nämns också utskottssekreterarna som ersatt de gamla nämndsekreterarna. Utskottssekreterarna sägs besitta generell kunskap till skillnad från de tidigare nämndsekreterarnas specifika sakkunskap, vilket de intervjuade säger sig sakna. ”Sekreterarna är generella assistenter och det blir sämre kvalitetssäkring.” Dessutom berättas det att utskottssekreterarna nu sitter samlade på kommunkansliet på ett mer svårtillgängligt sätt än de tidigare nämndsekreterarna gjorde.

”Det har blivit en maktkoncentration inom förvaltningen. Det är svårt att kommunicera med tjänstemännen. Man har kontakt med tjänstemän längre upp nu som inte har samma legitimitet. De har ett bredare område och kan inte alltid allting. Förhållandet mellan politiker och tjänstemän har alltid varit kämpigt i vår kommun. Det är ränder som inte går att tvätta bort för det är samma personer som suttit kvar länge.”

”På nämndstiden var tjänstemännen med på föredragningar. Politikerna får inte lika mycket information som förut och har därför inte samma kunskap.”

”Det har blivit större avstånd mellan kommunstyrelse och förvaltning. När det fanns nämnder var nämndsekreteraren från förvaltningen med på mötena. Med kommunstyrelsesekreteraren har man ingen kontakt och man följer inte ärendena på samma sätt längre. Kommunstyrelsesekreteraren har inte kunskap om alla fackområden, utan mer generell kunskap. Det är sämre kvalitetssäkring av ärendena nu. Det händer att beslut blir felformulerade och måste tas om.”

Ännu ett förhållande som påtalas under intervjuerna är politikernas och tjänstemännens otydliga roller, där tjänstemännen av många respondenter anses ta alltför stor plats i organisationen på politikernas bekostnad. Enligt de tillfrågade råder det inget fungerande samarbete mellan de båda parterna och det talas om en stor gråzon mellan dem. Det påtalas att tjänstemännen ibland vidtar åtgärder utan att förankra dem riktigt hos politikerna och att de inte alltid genomför politiska direktiv. Likaså anses ärenden som ska tas upp på kommunstyrelsemötena inte alltid vara så väl förberedda och har behövt återremitteras. Det framkommer synpunkter på att antalet återremisser är fler idag. Det sägs också ha förekommit att ärenden försvunnit någonstans på vägen eller blivit liggande på tjänstemännens bord. ”Förvaltningarna måste följa direktiven från kommunstyrelsen”, ”det finns tjänstemän som kör över politikerna och kör igenom sina grejer”, ”många förvaltningar är småpåvar”, ”tjänstemännen är ett verktyg, men de verkar vara förvirrade”, ”det har funnits en del kontroverser och tjänstemän som inte gjort sitt jobb” och ”man får inte alltid det man frågar efter” säger några av respondenterna.

Omvänt påtalas det också att politikerna emellanåt går in i tjänstemännens ansvarsområden och att de kanske inte alltid är så tydliga mot tjänstemännen om vad de egentligen önskar. ”Omvänt finns det politiker som tar tjänstemännen i örat när det är kommunchefen som ska göra det”, ”politikerna

har svårt att hålla fingrarna borta ibland” och ”politikerna är lekmän och ska inte styra så mycket”.

Många av respondenterna påpekar i sammanhanget att den otydliga rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är något som suttit i väg-garna länge i kommunen. ”Det är ett gammalt arv och måste förbättras för man har inte strategiska tankar ihop” som någon uttrycker förhållandet. Det man enligt de intervjuade behöver göra för att närma sig varandra är att formulera gemensamma målsättningar. Därigenom kan man få att sträva åt samma håll. Det poängteras också att dialogen mellan de båda parterna måste förbättras och att man måste skapa större förståelse för varandras roller. Samtidigt menar de intervjuade att det inte går att renodla de båda rollerna helt och hållet, att det alltid kommer att finnas en gråzon mellan politiker och tjänstemän och måste få göra så. Politikerna måste ibland få ägna sig åt detaljer och tjänstemännen måste ibland få ha en lite mer styrande roll. Några uttalanden om förhållandet mellan politiker och tjänstemän:

”Dialogen mellan politiker och tjänstemän är inte bra. Tjänstemännen vill inte ha makt, utan vill utveckla verksamheten. Det är ett bekymmer att politikerna vill in i tjänstemännens uppdrag, hur saker ska genomföras. Vi måste utveckla mål, strategiska mål och vi behöver ett nytt strategiskt tänk tillsammans.”

”Det har hackat tidvis. Ibland har kommunstyrelsen fått upp ärenden som inte varit tillräckligt förberedda. Ibland har ärenden blivit liggande på tjänstemännens bord. Det går inte nu, för man har bättre koll på varandra.”

”Det har funnits problem med vissa tjänstemän som man inte haft förtroende för. Tjänstemännen försökte styra politikerna. Ibland har de styrt förslagen så det blivit tjänstemannaförslag istället. Man måste ha respekt för varandras roller. Politikerna ger uppdrag och bestämmer och det måste man respektera.”

I samband med att intervjupersonerna berättar om samarbetet mellan politiker och tjänstemän kommenterar de också ärendegången i organisationen. Det framkommer att det anses vara lättare att följa ärendena idag när man har en samlad förvaltning. Förvaltningen har som följd av detta blivit mer öppen, varför man på ett enklare sätt kan se var ärendena befinner sig och de blir inte i samma utsträckning som tidigare liggande någonstans på vägen.

4. Sammanfattande analys

4.1 Den strategiska nivån

Den strategiska nivån innefattar kommunfullmäktige och beredningarna. I kommunfullmäktiges arbete har inga större förändringar skett till följd av den nya politiska organisationen. En av tankarna bakom det nya är att stärka fullmäktiges roll och vitalisera fullmäktigemötena och i förlängningen, kan man anta, tona ned den maktkoncentration som anses ligga hos kommunstyrelsen. Ett led i att stärka och vitalisera fullmäktige var införandet av de tre beredningarna som genom sitt arbete med långsiktiga frågor skulle stimulera till debatt och öka fullmäktiges fokus på övergripande målsättningar. Beredningarna har dock inte blivit någon draghjälp mot ett stärkt och vitaliserat kommunfullmäktige, som fortfarande i mångt och mycket är ett ”transportkompani” utan livliga diskussioner där frågorna redan är avgjorda i förväg i kommunstyrelsen. Detta beror på att beredningarna ännu inte funnit sin rätta form och det är svårt att vara draghjälp åt någon annan när man själv ännu inte fungerar fullt ut.

Beredningarnas arbete med långsiktiga frågor är fortfarande i sin linda och fokus har legat på mer vardagsnära frågor. En av orsakerna till detta är oklara direktiv från uppdragsgivaren, det vill säga kommunfullmäktige. Relationen mellan beredningar och fullmäktige är otydlig och det efterfrågas mer samarbete mellan de båda parterna. Likaså är relationen till kommunstyrelsen otydlig och det efterfrågas även fler kontakter med denna. En annan orsak till att beredningarnas arbete med långsiktiga frågor ännu inte kommit igång som önskat är att beredningarnas demokratiarbete inte funnit sin rätta form. Utgångspunkten i beredningarnas arbete ska vara att se till medborgarnas intressen genom att utveckla en löpande dialog med dem. Medborgardialoger utgör viktiga utgångspunkter för det långsiktiga arbetet, men det finns ännu inga regelbundna dialoger med allmänheten. Ytterligare en orsak till att de långsiktiga frågorna ännu inte ägnas tillräcklig uppmärksamhet är ett bristande samarbete mellan beredningarna. Beredningarna behöver sakkunskap om varandras områden då arbetet med de långsiktiga frågorna delvis går in i varandra, men också för att undvika onödigt dubbelarbete.

Vidare anses ekonomiberedningen och demokratiberedningen inte fylla någon egentlig funktion. Ekonomiberedningens uppgifter utförs redan på annat håll i organisationen och demokratiberedningen har ägnat sig åt arbete som redan tidigare gjorts. Med hänvisning till detta förespråkar många av de intervjuade tillfälliga beredningar istället för fasta. Likaså kommenteras antalet ledamöter i kommunfullmäktige och beredningar som överlag anses vara för många. Färre ledamöter underlättar debatt och diskussioner, men samtidigt finns farhågor om att demokratiaspekten kan komma att sättas ur spel.

4.2 Den verkställande nivån

Den verkställande nivån innefattar kommunstyrelsen, utskotten och förvaltningsorganisationen. Arbetet i kommunstyrelsen har utvecklats i både positiv och negativ riktning. Den positiva utvecklingen ligger i att kommunstyrelsen som följd av att den är enda verksamhetsnämnd fått en ökad helhetssyn på verksamheten, vilket gynnar strävan att minska revirbevakningen. Den negativa utvecklingen ligger i att helhetssynen medfört en ökad maktkoncentration till kommunstyrelsen, något som går stick i stäv med ambitionen att stärka kommunfullmäktiges ställning. Likaså har kommunledningsutskottet fått en stark ställning och sägs fungera som det tidigare arbetsutskottet, vilket centrerat ytterligare makt till kommunstyrelsen.

Utskottens arbetsuppgifter är, precis som beredningarnas, något oklara samtidigt som utskotten har haft svårt att släppa sin gamla nämndsroll. Den revirbevakning som förekom i den gamla nämndsorganisationen finns delvis kvar. Det framförs synpunkter på att utskottens roll i budgetarbetet är oklar och det efterfrågas mer beslutanderätt på delegation. Antalet ledamöter i kommunstyrelse och utskott kommenteras också, vilket överlag anses vara för stort för att det ska bli en god diskussion. Förhållandet att samtliga utskottsledamöter sitter i kommunstyrelsen och samma personer därmed utgör både beredande och beslutande organ finns det också frågetecken kring.

Det uppfattas även finnas förbättringsområden i förvaltningsorganisationen. Den samlade förvaltningen har medfört att det är otydligt vilken tjänsteman politikerna ska vända sig till, att avståndet mellan politiker och tjänstemän har ökat samt att färre tjänstemän deltar på kommunstyrelsemötena. Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är otydlig och tjänstemännen sägs ha en dominerande roll i organisationen. Gråzonen mellan de båda ansvarsområdena politik och förvaltning är stor. Detta är något

som suttit i väggarna länge och inte direkt en följd av den nya organisationen.

4.3 Har avsedda effekter uppnåtts?

Utvärderingen visar att den strategiska nivån i den nya politiska organisationen inte utvecklats enligt intentionerna. Kommunfullmäktige har inte blivit det starka och vitala organ såsom det var tänkt. En bidragande orsak till detta är att beredningarna ännu inte fungerar som avsett. Deras arbete med långsiktiga mål- och inriktningsdokument har inte funnit sin form liksom inte heller medborgarkontakterna. Beredningarna upplever att de inte får ordentliga uppdrag att arbeta ifrån, utan har famlat sig fram, ibland inte med så lyckat resultat. Beredningarna upplever också en bristande dialog både beredningarna sinsemellan och med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, vilket också försvårar deras arbete. Likaså har beredningarna en bristande dialog med medborgarna, vilket indikerar att demokratiarbetet endast i blygsam utsträckning ställts i fokus. 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 beredningarna. För att få den nya organisationen att fungera som det var tänkt är det viktigt att få beredningarna att fungera som det var tänkt. Givetvis måste dessa få tydliga arbetsuppgifter och möjlighet att utveckla medborgardialoger som är en viktig input i arbetet med långsiktiga frågor. Ett honnörssord i den nya organisationen är ju medborgarbehov och demokratiarbetet borde ha en framträdande plats.

Utvärderingen visar att den verkställande nivån i viss mån utvecklats enligt intentionerna. Den ökade helhetssyn som kommunstyrelsen förväntades få har infunnit sig, även om revirbevakningen fortfarande finns kvar i det att utskotten har haft svårt att släppa sin gamla nämndsroll. Helhetssynen har dock fått oönskade konsekvenser i form av en ökad maktkoncentration till kommunstyrelsen som ytterligare förstärks av att kommunledningsutskottet kommit att fungera som det avskaffade arbetsutskottet. Det ”nya” arbetsutskottet och revirbevakningen visar hur svårt det är att släppa gamla invanda arbetssätt och tankemönster. Likaså har den samlade förvaltningen fått oönskade effekter. Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän upplevs som otydlig och gråzonen som stor samtidigt som samarbetet mellan parterna har försvårats. 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 icke önskvärt sätt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den nya politiska organisationen har accepterats men inte förverkligats fullt ut. Det finns utmaningar på strategisk nivå; kommunfullmäktige kan bli vitalare, beredningarna kan få tydligare arbetsuppgifter och medborgarkontakterna kan utvecklas. Det finns även utmaningar på den verkställande nivån; uppgiftsfördelningen mellan strategisk och verkställande nivå kan förtydligas, kommunfullmäktige och beredningarna kan ges utökad utrymme och gränssnittet mellan politik och förvaltning kan bli tydligare.

4.4 Andra kommuner som infört nya politiska organisationer

De effekter som uppstått i samband med att Mörbylånga kommun införde sin nya politiska organisation är långt ifrån ovanliga. Tidigare forskning visar på liknande effekter i andra kommuner som infört denna typ av organisation, så kallade BUF-organisationer (med Beredningar – Utan Facknämnder, se Nilsson 2009, Siverbo med flera 2006, Siverbo och Kastberg 2008, Siverbo 2009). Författarna påpekar att införandet av BUF-organisationer kräver ett noggrant förberedelse- och förankringsarbete, men även om detta arbete varit omfattande måste man vara inställd på att det kan uppstå problem när den nya organisationen börjar gälla. De kommuner som inför BUF-organisationer kommer att ha ett par turbulenta år framför sig. Det tar tid att finna rollfördelningen mellan strategisk nivå och verkställande nivå och man får heller inte glömma att de förtroendevalda måste ägna mycket av sin tid åt att få den interna organisationen att fungera, vilket tar tid från det egentliga politiska arbetet.

Det är enligt tidigare studier vanligt att beredningarnas uppgifter och arbetsformer är otydliga, varför det är viktigt att beredningarna ges administrativt stöd. Det påpekas också att relationen mellan strategipolitiker och genomförandepolitiker är central i en BUF-organisation. Beredningarna måste via fullmäktige kunna utöva makt över kommunstyrelsen och den strategiska nivån har därför att säkerställa att den verkligen kan påverka genomförandenivån. Beredningarna måste se resultat av sitt arbete, inte minst för att undvika att demokratiarbetet blir en ritual utan betydelse.

I tidigare studier påpekas också att det är vanligt att BUF-organisationer leder till en maktkoncentration till kommunstyrelsen och att så kallad elitdemokrati uppstår, det vill säga att det verkliga inflytandet hamnar hos ett fåtal

kommunstyrelsepolitiker. Här får man dock inte glömma att även kommunstyrelsen genomgår en förändringsprocess där den måste lära sig hantera sin nya roll. Vidare är det vanligt att helhetssynen hos kommunstyrelsen ökar, vilket innebär att politikerna får mindre möjlighet att detaljstyra förvaltningen och så småningom kan ägna sig åt mer övergripande styrning. Samtidigt måste kommunstyrelsen av praktiska skäl öka delegationen till förvaltningen, vilket kan upplevas som att förvaltningens inflytande ökar på politikens bekostnad.

I de refererade studierna undersöktes BUF-organisationer, precis som i fallet Mörbylånga, ett och/eller två år efter införandet. Det ska poängteras att det inte är en särskilt lång tid i en förändringsprocess och mycket kan ännu hända i strävan att uppnå avsedda effekter.

Referenser

Nilsson, Viveka (2011)

Ett år med ny politisk organisation på Orust. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, U-rapport 94.

Siverbo, Sven, Kastberg, Gustaf, Nilsson, Viveka och Elisabeth Ravenshorst (2006)

Moderna politiska organisationer. Om förändringarna i Götene, Kungälv och Lerum. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 83.

Siverbo, Sven och Gustaf Kastberg (2008)

Ett år med ny politisk organisation. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, U-rapport 81.

Siverbo, Sven (2009)

Moderna politiska organisationer II. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 101.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom ekonomi, organisation och hälso- och sjukvård.

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**

Viktoriagatan 13
411 25 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se