

# **Moderna politiska organisationer II**

- Erfarenheter av att arbeta med  
beredningar och utan facknämnder

Sven Siverbo

Under medverkan av:  
Sofia Jacobsson  
Gustaf Kastberg  
Viveka Nilsson

**KFi-rapport nr 101**

ISBN 978-91-977502-7-1

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2009

KFi – Kommunforskning i Västsverige  
Pilgatan 19A  
411 22 Göteborg

tfn 031-786 5900  
fax 031-786 5909

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

## SAMMANFATTNING

Att den kommunala demokratin inte fungerar så väl som den borde är väl känt inom kommunsektorn och under de senaste decennierna har flera åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. En sådan åtgärd är att inrätta beredningar i fullmäktige för att stärka det politiska arbetet på strategisk nivå och att avveckla facknämnderna för att istället låta kommunstyrelsen ta hela ansvaret för genomförandefrågorna. Denna förhållandevis nya organisationsform kallas i den här rapporten BUF-organisation (med **B**eredningar – **U**tan **F**acknämnder). Ambitionen med BUF-organisation är bland annat att utveckla de politiska arbetsformerna, att försöka förnya och förnygra politikerkåren, att skapa bättre kontakter med medborgarna, att öka fullmäktiges inflytande och att öka helhetssynen i politiken. Hösten 2008 hade omkring 16 procent av kommunerna har infört beredningar och cirka 10 procent avvecklat sina facknämnder.

Syftet med den här rapporten är att undersöka effekterna av att införa BUF-organisation.

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

De fyra forskningsfrågorna analyseras med hjälp av ett ramverk där den politiska aktiviteten 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.

För att besvara frågeställningarna har studier genomförts av Götene, Kungälv och Lerum, vilka införde BUF-organisation 1 januari 2007. Data har samlats in i de tre kommunerna vid tre tillfällen: förstudie våren/sommaren 2006,

underhandsstudie våren 2008 och uppföljningsstudie våren 2009. Intervjuer har genomförts med nyckelpersoner (sammanlagt har cirka 165 intervjuer genomförts), enkäter har skickats till fullmäktiges ledamöter och ersättare vid två tillfällen och dokument har samlats in och granskats.

Studierna av Götene visar att en utveckling åt rätt håll har påbörjats på partiarenan, väljararenan och parlamentariska arenan men ännu inte på implementeringsarenan. En positiv utveckling har också påbörjats avseende de mål som kommunen har ställt upp för förändringen, exempelvis avseende helhetssyn, vitaliserat fullmäktige och fullmäktiges makt över strategiska frågor. Däremot är det mer osäkert om utvecklingen har gått åt rätt håll avseende målet att stärka medskaparandan i kommunen. Vissa signaler är försiktigt positiva men samtidigt finns indikationer på att många beredningsledamöter på grund av missnöje med uppdraget och arbetsvillkoren snarare har förlorat en del av sin medskaparanda. Det är också tveksamt om utvecklingen har gått i rätt riktning avseende målet att göra besparingar genom lägre kostnader för politikerarvoden och smidigare ärendehantering. En varningssignal är att en lägre andel av fullmäktiges ledamöter och ersättare i Götene var positiva till den nya organisationen 2009 jämfört med 2006. Samtidigt är andelen som är positiv till den nya organisationen fortfarande större än andelen som är negativ.

Studierna av Kungälv visar att organisationsförändringens effekter på den lokala demokratin, mot bakgrund av att flera andra förändringar skedde samtidigt, måste bedömas med särskild försiktighet. Den nya organisationen infördes samtidigt som det just blivit majoritetsskifte, viktiga aktörer lämnat kommunen och ett kulturskifte med högre konflikt-nivå i politiken ägt rum. En positiv utveckling har påbörjats på implementeringsarenan och den parlamentariska arenan medan utvecklingen har varit mindre framgångsrik på de båda andra arenorna. Kungälvspolitikerna har vidare börjat närma sig målen att skapa ett livligare fullmäktige och förtydliga beslutsvägar och ansvarsfördelning. Beslutsvägarna på genomförandenivå har förenklats (men ännu inte mellan strategisk nivå och genomförandenivå) och ansvarsfördelningen inom politiken och mellan politik och förvaltning har förtydligats, även om det finns mer att göra, särskilt mellan stra-

tegisk nivå och genomförandenivå. Övriga mål som sattes upp inför förändringen är det tveksamt om kommunen har närmat sig. Kungälv skiljer dock ut sig från de båda andra studerade kommunerna genom att organisationens popularitet hela tiden varit hög och till och med har ökat något.

Studierna av Lerum visar att demokratin i viss men marginell utsträckning har utvecklats i rätt riktning på den parlamentariska arenan och lite mer på implementeringsarenan. På partiarenan och väljararenan förefaller ytterligare ansträngningar vara nödvändiga för att påbörja en förändring i positiv riktning. Utvecklingen har dock gått i rätt riktning avseende flera av de mål som Lerumspolitikerna ställde upp inför förändringen. Kommunpolitikerna har successivt börjat tydliggöra rollerna som medborgar- respektive verksamhetsföreträdare och utvecklingen är på väg i riktning mot att kommunfullmäktige ska bli det ledande och högsta beslutande politiska organet. Framgångarna är emellertid än så länge blygsamma och fortfarande kvarstår kommunstyrelsen som den ledande instansen. En positiv utveckling noteras avseende tydligheten i gränsdragningen mellan politiska beslut och dessas verkställighet, framför allt genom den allt större klarheten i uppgiftsfördelningen mellan politik och administration. Den allra tydligaste effekten av förändringen är att rollerna för politiker och tjänstemän har förtydligats. De förtroendevaldas inställning till den nya organisationen har blivit mer kritisk men än är det fler förtroendevalda som uttryckligen är positiva till den än som är negativa.

Sammantaget leder studierna av Götene, Kungälv och Lerum fram till följande svar på forskningsfrågorna om BUF-organisationers effekter.

*Hur bidrar det nya sättet att organisera till att medborgarnas uppfattningar avspeglas i det politiska beslutsfattandet?* I kommunerna med BUF-organisation görs ansträngningar för att åstadkomma fler medborgarkontakter och för att ta reda på hur medborgarna vill forma utvecklingen i kommunerna men ansträngningarna ger sällan önskvärt resultat. Antingen är de metoder som kommunerna använder inte de rätta eller så är det helt enkelt inte möjligt att framtvinga ett större engagemang från medborgarna. Ytterligare en tänkbar förklaring är att medborgarkontakterna när allt kommer omkring inte är en prioriterad fråga. En reflek-

tion från de genomförda studierna är att långt ifrån alla förtroendevalda verkar vara av uppfattningen att det är helt nödvändigt att konsultera medborgarna utöver på valdagen. Förespråkarna för deliberativ demokrati minskar (en aning), förespråkarna för att partikonkurrens och val ger medborgarna tillräckligt inflytande ökar och endast en fjärdedel av alla förtroendevalda ser sig i första hand som väljardelegater. Att på ett framgångsrikt sätt lyckas etablera kontakt med medborgarna handlar troligen inte enbart om teknikval och hur mottagliga medborgarna är utan även om hur viktigt de förtroendevalda verkligen tycker att det är att konsultera kommuninvånarna mellan valen.

*Hur bidrar det nya sättet att organisera till att öka politikernas inflytande över verksamheten?* En övergång till BUF-organisation tycks förändra relationen mellan politik och förvaltning både på strategisk nivå och genomförandenivå och ge upphov till komplexa maktförskjutningar, vilka dock är svåra att värdera. Det inflytande som frigörs när facknämnderna avvecklas förefaller fördelas mellan kommunstyrelsen och förvaltningen. Kommunstyrelsen klarar av praktiska skäl inte av att ta över alla facknämndernas uppgifter med resultatet att delegationen till förvaltningen ökar. Samtidigt tycks politikens styrkraft totalt sett ha ökat i kommunerna genom att kommunstyrelserna med sin nyvunna helhetssyn och överblick över all verksamhet enklare kan föra ut sin politik och genom att förvaltningarna har mindre möjlighet att spela ut olika politiska instanser mot varandra. BUF-organisationen medför att politiken får mindre möjlighet att detaljstyra förvaltningen och istället – i takt med att kommunstyrelserna inser att de måste förändra sina styrformer – blir det mer övergripande styrning, exempelvis målstyrning. I den mån kommunstyrelserna på ett framgångsrikt sätt lyckas utveckla målstyrningen kan det leda till att politiken via kommunstyrelserna börjar påverka rätt saker; inflytandet över detaljer minskar men inflytandet över väsentligheter ökar. Vidare har politikens möjlighet till inflytande över dagordningen ökat genom att beredningarna kan initiera ärenden och dessutom bereda dem utan att vara styrda av förvaltningen. För att denna utveckling på den strategiska nivån i praktiken ska ha någon betydelse måste emellertid politikerna på strategisk nivå i praktiken kunna styra kommunstyrelsepoliti-

kerna så att de ser till att beredningarnas planer och fullmäktiges beslut förverkligas. I annat fall blir strategipolitikernas arbete endast av symbolisk betydelse.

*Hur utvecklas det ur demokratisynvinkel viktigaste organet kommunfullmäktige?* En tydlig ambition med BUF-organisationerna är att öka fullmäktiges reella inflytande och inte minst vitalisera den politiska debatten. I det avseendet förefaller utvecklingen i kommunerna med BUF-organisation ha gått i rätt riktning. Även om ambitionerna ännu inte har förverkligats finns flera positiva indikationer på att utvecklingen går åt rätt håll. Det handlar om att det har blivit mer debatt och intressantare sammanträden men också om att statusen och det reella inflytandet har ökat. Därtill ska läggas att beredningarnas potential att understödja diskussion och debatt i fullmäktige ännu inte kommit till sin rätt. När beredningarna kommit ännu längre i arbetet med att finna arbetsuppgifter och arbetsformer kan de komma att stärka fullmäktige ytterligare.

*Leder den nya organisationen till att större helhetssyn anläggs på den kommunala verksamheten?* På genomförandenivå har ambitionen av allt att döma realiserats. En av de mest entydiga effekterna av BUF-organisation är att helhetssynen ökar och det är dessutom ytterst rimligt eftersom de enheter som tidigare anklagades för bristande helhetssyn har utvecklats. På den strategiska nivån är effekterna emellertid inte lika tydliga. Beredningsorganisationerna fördjupar sig i och utvecklar verksamheten inom sina ansvarsområden och förefaller inte ha tagit ett samlat grepp om kommunens långsiktiga utveckling.

<b>1. POLITISK ORGANISATION MED BEREDNINGAR OCH UTAN FACKNÄMNDER.....</b>	<b>1</b>
Bakgrund .....	1
Att arbeta med beredningar och utan facknämnder: tidigare studier .....	2
Den här studien .....	3
Metod.....	3
Tidigare studier av Götene, Lerum och Kungälv .....	4
<b>2. GÖTENE KOMMUN ÅR 2009 .....</b>	<b>9</b>
Utvecklingen på den strategiska nivån .....	9
Kommunfullmäktige .....	9
Beredningarna .....	11
Utvecklingen på genomförandenivån.....	13
Kommunstyrelsen i den nya organisationen .....	13
Relationen mellan politik och förvaltning .....	14
Relationen mellan strategisk nivå och genomförandenivå.....	14
Framtiden .....	15
Framtiden för organisationen .....	15
Övergripande bedömning .....	16
<b>3. KUNGÄLVS KOMMUN ÅR 2009 .....</b>	<b>18</b>
Organisationen justeras .....	18
Utvecklingen på den strategiska nivån .....	19
Kommunfullmäktige .....	19
Beredningarna.....	20
Utvecklingen på genomförandenivån.....	23
Kommunstyrelsen.....	23
Kommunstyrelsens utskott.....	25
Politikens relation till förvaltningen .....	25
Relationen mellan strategisk nivå och genomförandenivå.....	26
Framtiden .....	28
<b>4. LERUMS KOMMUN ÅR 2009 .....</b>	<b>30</b>
Den nya organisationen i stort .....	30
Strategisk nivå.....	30
Kommunfullmäktige är stillsamt .....	30
Visions- och utvecklingsnämnderna är på väg .....	31
Kommunfullmäktige visavi visions- och utvecklingsnämnderna.....	34
Genomförandenivå.....	34
Kommunstyrelsen har mer att göra .....	34
Myndighetsnämnderna är vid sidan av .....	36
Förvaltningen har blivit mer självständig.....	36
Relationen mellan strategisk nivå och genomförandenivå.....	37
Den nya politiska organisationen i framtiden.....	38
Några konkreta önskemål .....	38
Inställningen i stora drag.....	39
<b>5. EFFEKTER AV ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGARNA.....</b>	<b>41</b>
Kommunal politik och politikerrollen .....	41
Partiarenan .....	43
Väljararenan.....	44
Parlamentariska arenan .....	46
Implementeringsarenan .....	48
Sammantaget – det gamla och det nya .....	49
Skriftliga kommentarer till de nya politiska organisationerna.....	50
<b>6. DEMOKRATINS UTVECKLING I GÖTENE, KUNGÄLV OCH LERUM.....</b>	<b>53</b>
Götene.....	53
Kungälv .....	55
Lerum .....	58
Vilken betydelse har olika design? .....	60
<b>7. POLITISK ORGANISATION MED BEREDNINGAR OCH KOMMUNSTYRELSEN SOM EN</b>	
<b>”ENDA” NÄMND – PROCESS OCH EFFEKTER.....</b>	<b>61</b>
Förändringsprocessen och effekter .....	61
De övergripande frågorna besvaras .....	62
<b>REFERENSER.....</b>	<b>65</b>
<b>APPENDIX.....</b>	<b>66</b>

## 1. POLITISK ORGANISATION MED BEREDNINGAR OCH UTAN FACKNÄMNDER

### Bakgrund

Det är ingen överdrift att hävda att den kommunala demokratin har problematiserats under senare år. Såväl statsvetare som förvaltningsforskare och företagsekonomer har pekat på att den demokratiska praktiken ligger långt ifrån det demokratiska idealet (se exempelvis Gilljam med flera, 2003; Erlingsson, 2008; Brorström och Siverbo, 2008; Anjou, 2008) även om Sverige i många avseenden står sig väl vid en internationell jämförelse (Möller, 2000). Vad som i allmänhet lyfts fram som bekymmersamt är en sjunkande trend när det gäller valdeltagande, förtroende för politiker och politiska institutioner samt antalet medlemmar i politiska partier men även att vissa grupper befinner sig i ett politiskt utanförskap och att det är få kontakter mellan styrda och styrande (Gidlund och Möller, 1999; Möller, 2000; Gilljam med flera, 2003; Gilljam och Jodal, 2005).

Att den kommunala demokratin inte fungerar så väl som den borde är väl känt inom kommunsektorn och under de senaste decennierna har flera åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Det ligger bortom ambitionen med den här rapporten att beskriva och värdera alla dessa åtgärder men de som omtalas idag kan på övergripande nivå delas in i tre huvudgrupper. Den första gruppen benämns här *lappa och laga* och handlar om sådana åtgärder som vidtas för att förbättra dagens system utan att för den sakens skull förändra de befintliga strukturerna. Den andra huvudgruppen kallas *omorganisation* och åsyftar de idéer om något mer radikala organisatoriska förändringar i syfte att stärka demokratin. Den tredje huvudgruppen betecknas *revolution* och kräver lagförändringar eller särskilda tillstånd för att kunna förverkligas.

*Lappa och laga.* Det finns givetvis en stor mängd tänkbara åtgärder som kan vidtas i kommuner i syfte att förbättra den lokala demokratin. Gilljam med flera (2003) delar in dessa i två grupper där den ena rymmer sådana åtgärder som kan *stärka den representativa demokratin* och den andra åtgärder som kan *stärka medborgarnas politiska deltagande*. Till den första gruppen hör internt demokratiarbete, medborgar-

information och medborgardialog.<sup>1</sup> Till den andra gruppen hör folkomröstningar, brukarinflytande och rådsorgan.<sup>2</sup> Vid sidan av att det kan vara svårt att stärka medborgarnas politiska deltagande, exempelvis med brukarråd eller brukarstyrelser, utan att den representativa demokratin försvagas (Jarl, 2003) visar en utvärdering av Gilljam och Jodal (2005) att lappa-och-laga-åtgärderna på det hela taget har misslyckats.

*Revolution.* Följaktligen finns grogrund för mer omvälvande förändringar i kommunerna i syfte att stärka demokratin. Tidigare exempel på sådana förändringar är frikommunförsöket och den sedermera förändrade kommunallagen 1992. Det skapade utrymme för bland annat kommunalnämndsorganisationer (KDN) och beställarutförarmodeller (BUM), men varken KDN eller BUM infriade förhoppningarna om demokratiska förbättringar (Kolam, 1987; Hallin och Siverbo, 2003; Siverbo, 2004). En annan nydaning som också förutsatte lagförändring var införandet av personval. Genomförda undersökningar visar att väljarnas inställning till personval har varit stabil positiv men också att de knappast inneburit någon omfattande förbättring av den kommunala demokratin eftersom andelen personröstande har minskat (SOU 2007:68). De idéer som finns idag av lite mer omvälvande karaktär handlar bland annat om att öka inflytandet för kommunfullmäktige genom att fullmäktige tar över kommunstyrelsens arbetsuppgifter, om att övergå till majoritetsstyre – det vill säga att endast politiker från majoritetspartierna ingår i kommunstyrelsen – och om att införa direktval av borgmästare i kommunerna (SKL, 2007).

*Omorganisation.* Mitten mellan lappa-och-laga-åtgärderna och de revolutionära åtgärderna finns olika former av nydanande organisatoriska arrangemang som åtminstone delvis kan kopplas till ambitionen att förbättra demokratin. Ett sådant är införande av kundval som, efter en period av avstannat intresse, återigen är högaktuellt i

<sup>1</sup> Med internt demokratiarbete avses demokratiutbildning, demokratiberedning, demokratiplan och demokratibokslut. Medborgarinformation åsyftar fullmäktigeinformation på hemsidan, utlokalisering av fullmäktigesammanträden, informationstidning/-blad, sändningar av fullmäktige, öppna nämndsammanträden och medborgarkontor. Medborgardialog avser frågor vid fullmäktigesammanträden, möten med politiker, debattforum på hemsidan, klagomålsinstans, stormöten, fokusgrupper, medborgaropinionsundersökning och medborgarpanel.

<sup>2</sup> Med brukarinflytande avses brukarråd och brukarstyrelser och med rådsorgan åsyftas pensionärsråd, handikappråd, byalag/byaråd och ungdomsråd/ungdomsfullmäktige.



kommunsektorn (Andersson-Felé 2008; SOU 2008:37; Prop. 2008/09:1). Kundval kan stärka brukarnas ställning och ge dem makt i förhållande till producenterna, vilket ökar brukarnas möjlighet att påverka den offentliga servicen (Blomqvist & Rothstein 2000; Andersson-Felé 2008). Frågan är emellertid om det är förenligt med den representativa demokratin att ge brukarna större möjlighet att påverka den offentliga servicen än övriga kommunmedborgare.

En annan organisatorisk lösning med demokratiska förtecken som är under införande i kommunsektorn och som är i fokus i den här rapporten är att arbeta med *beredningar i fullmäktige och att avveckla facknämnderna*. Denna demokratiåtgärd började vidtas inom kommunsektorn under 1990-talets andra hälft (Brorström med flera, 1998). Tanken är att uppgradera kommunfullmäktiges roll, bland annat genom att skapa en strategisk politisk utredningsorganisation bestående av beredningar eller motsvarande. Dessutom avvecklas facknämnderna och deras ansvar flyttas över till kommunstyrelsen som i stort sett övertar hela verkställighetsansvaret. De kommuner som var först ut med denna förändring motiverade den i flera fall med att den lokala demokratin skulle förbättras men de även ville skapa bättre förutsättningar för att hantera ekonomiska problem. Några år in på 2000-talet kom en andra våg av organisationsförändringen, men med tydligare ambitioner att förbättra demokratin, exempelvis att utveckla de politiska arbetsformerna, att försöka förnya och förnygra politikerkåren, att öka fullmäktiges inflytande och att öka helhetssynen i politiken.

I den här rapporten riktas intresset mot vilka effekter som kan observeras i kommuner som arbetar med beredningar och utan facknämnder.

### Att arbeta med beredningar och utan facknämnder: tidigare studier

Kartläggningar genomförda av Kommunforskning i Västsverige (Siverbo, 2008) visar att omkring 16 procent av kommunerna har infört beredningar och cirka 10 procent arbetar utan facknämnder. Beredningsorganisation har införts i kommuner av alla storlekar men det är få kommuner med ett invånarantal över 40.000 som har avvecklat facknämnderna och gjort kommunstyrelsen till den enda verksamhetsdrivande nämnden. Det har också visat sig att beredningsorganisation är vanligare i vänsterstyrda kom-

muner medan ”nämndlöshet” är något vanligare i högerstyrda kommuner.

Systematiska undersökningar av vilka effekter som beredningar och nämndlöshet medför är sällsynta. Bland de kommuner som valde att göra förändringen under 1990-talets andra hälft är det egentligen enbart Stenungsund och i viss mån Härryda som har studerats (Brorström med flera, 1998; Bäck med flera, 2001). Stenungsund studerades vid två tillfällen, 1997 och 2000, och Härryda 2000. Resultaten från studierna visade sig inte vara alldeles enkla att tolka. De förtroendevaldas bedömning var att kommunfullmäktige hade blivit mer vitalt och att de hade fått ökade reella möjligheter att påverka politiken. Relationen mellan kommunen och dess medborgare hade utvecklats positivt och helhetssynen hade ökat. Denna positiva bild av hur de förtroendevalda *upplevde* demokratin stämde emellertid inte alls överens med kartläggningarna av hur de förtroendevaldas *faktiska* beteende hade utvecklats. Där framkom istället att den nya politiska organisationen inte hade påverkat hur kommunens politiker arbetade utåt mot medborgare och föreningar och att politikerna i högre utsträckning hade anslutit sig till en demokratisyn där det inte fanns utrymme för medborgerligt deltagande.

”Det är helt enkelt så, att kommunalpolitikerna betraktar de genomförda reformerna som succéartade. Tyvärr finns det inte mycket av förändringar i beteenden och värderingsmönster – i vad man skulle kunna kalla praktik och diskurs, som styrker denna succéuppfattning.” (Bäck med flera, 2001)

Mot denna bild från forskarhåll ska ställas att flertalet förtroendevalda i de båda kommunerna var övertygade om att de med den nya organisationen var på väg i rätt riktning och att deras politiska organisation med tiden skulle medverka till att den lokala demokratin stärktes. Det är också viktigt att komma ihåg att åtminstone Stenungsund vid tiden för införandet hade varit tvungen att ägna mycket kraft åt att hantera kommunens ekonomiska kris och därför rimligen inte kunde ägna lika mycket tid åt demokratiutveckling.



## Den här studien

Syftet med den här rapporten är att undersöka effekterna av att införa beredningar i fullmäktige och avveckla facknämnder. Syftet preciseras och avgränsas med nedanstående forskningsfrågor.

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

De fyra forskningsfrågorna analyseras med hjälp av ett ramverk där den politiska aktiviteten 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

För att besvara frågeställningarna genomfördes fallstudier i tre kommuner som har valt att arbeta med beredningar och utan facknämnder. Styrkan med fallstudier är att de ger förutsättningar för att besvara frågor som ”hur?” och ”varför?” i situationer där forskaren har små möjligheter att kontrollera undersökningssituationen och när det som studeras är ett aktuellt fenomen i ett verkligt sammanhang (Yin, 1994). Fallstudier ger möjligheter att beskriva, förstå och förklara både processer och resultat och är öppna för insamling av både kvalitativa och kvantitativa data (Tellis, 1997). De ger därför möjlighet att verkligen förstå hur organisationer påverkas av nya organisationsformer. Fallstudier ger också goda möjligheter att värdera i vilken utsträckning det är den nya organisationsformen och inte andra kontextuella faktorer som påverkar den demokratiska

situationen i kommunerna. En mångfald av variabler kan samlas in och vägas in i analysen vilket möjliggör en bedömning av organisationsförändringens betydelse vid sidan av andra faktorer. Det ger även fördelen att oförutsedda och oväntade demokratiska effekter kan upptäckas. Vidare är fördelen med fallstudier att de ger förutsättningar för att bedöma huruvida olikheter i den oberoende variabeln – i det här fallet vald organisationsform – ger konsekvenser för de beroende variablerna. Forskningen inom organisations- och ekonomistyrningsförändring har visat att organisationer som regel inför en egen version av en organisationsform och att det – tillsammans med en rad andra faktorer såsom befintliga rutiner och intressen – ger konsekvenser för effekterna (Czarniawska och Sévon, 1996; Burns och Scapens, 2000; Johansson och Siverbo, 2009).

Fallstudier ger även underlag för analytisk – eller teoretisk – generalisering (till skillnad från statistisk generalisering, som handlar om att med hjälp av ett stickprov uttala sig om en hel population). Analytisk generalisering blir mer robust om den baseras på fler än ett fall, dock under förutsättning att fallen är tillräckligt lika (Yin, 1994). Den bedömning som görs i den här rapporten är att de valda tre kommunerna svarar upp mot kravet på att fallen ska vara tillräckligt lika för att kunna tjäna som underlag för analytisk generalisering.

De tre kommuner som studerats är Götene, Kungälv och Lerum, vilka samtliga övergick till den nya organisationsformen 1 januari 2007. Götene har en folkmängd om cirka 13 000 invånare, vilket innebär att den är mindre än Kungälv som har omkring 40 000 och Lerum som har cirka 38 000. Studien av de tre kommunerna har delats in i tre delstudier: *förstudie*, *underhandsstudie* och *uppföljningsstudie*. *Förstudien* genomfördes våren/sommaren 2006, det vill säga ett halvår innan de nya organisationerna togs i bruk. Syftet var att kartlägga vissa aspekter av den kommunala demokratin före det att förändringen genomfördes och att skapa en referenspunkt för jämförelser över tid. Det andra syftet var att fånga uppfattningar inför förändringen och vilken betydelse som lades i för förändringen centrala begrepp. I *förstudien* samlades data in genom intervjuer, enkäter och dokumentstudier. *Intervjuerna* genomfördes med cirka 20 personer i varje kommun. Urvalet gjordes med ambitionen att få en bred belysning av den kommande förändringen. I stort sett samtliga partier i

de tre kommunerna var representerade och en avvägning gjordes så att såväl fullmäktigepolitikers som kommunstyrelse- och nämndpolitikerna uppfattningar framkom. *Enkäten* skickades till samtliga ordinarie ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige med ambitionen att fånga hur de utövade sin politikerroll och hur de såg på sitt och olika politiska instansers möjlighet att utöva inflytande på kommunens verksamhet. Enkäten är viktig för att över tid mäta förändringar i maktrelationer, aktivitetsnivå i fullmäktige och kontakten med medborgare. *Dokumentstudierna* bestod företrädesvis av inläsning av de skrifter där de nya organisationerna beskrevs.

*Underhandsstudien* genomfördes i början av år 2008, det vill säga cirka 12 månader efter införandet av organisationen. Avsikten var att skapa en bild av hur arbetet i de nya politiska organisationerna 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 för att ge möjlighet till korrigeringar. Vid genomförandet av underhandsstudien utfördes cirka 15 intervjuer i varje kommun, enligt samma urvalsprinciper som vid förstudien.

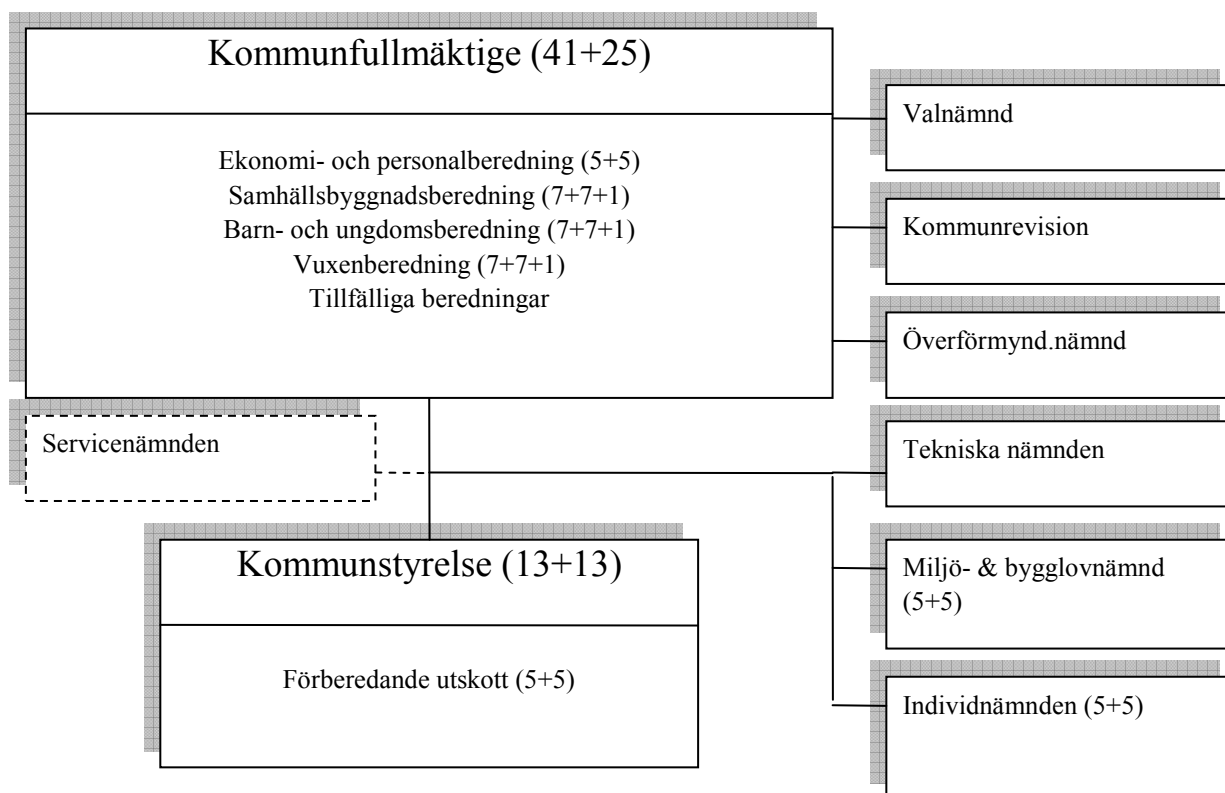
*Uppföljningsstudien* genomfördes våren år 2009. Merparten av data samlades in runt mars

månad, det vill säga när de politiska organisationerna hade varit igång i cirka 26 månader. Uppföljningsstudien var i praktiken en upprepning av förstudien, det vill säga datainsamling genom cirka 20 intervjuer i varje kommun och en enkät till ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige. I den här rapporten ligger huvudfokus på att avrapportera uppföljningsstudien men nedan sammanfattas även observationerna från förstudien och underhandsstudien.

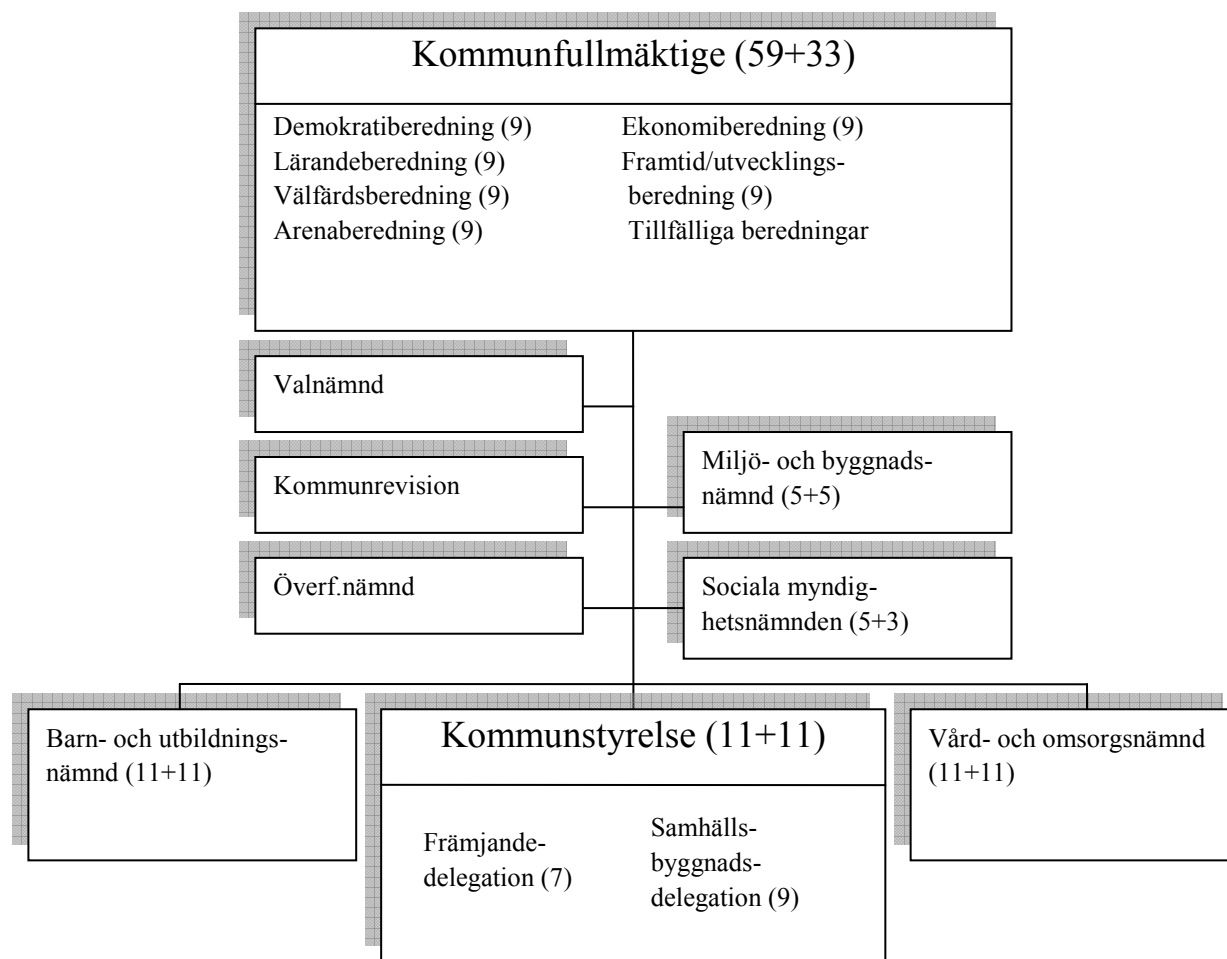
### Tidigare studier av Götene, Lerum och Kungälv

#### *Beskrivning av de nya politiska organisationerna*

Även om de tre kommunernas nya politiska organisationer byggde på samma principer hade de vissa skillnader i utformningen. I Götene (se figur 1) kopplades fyra fasta beredningar till kommunfullmäktige och därutöver var det vid behov möjligt att inrätta tillfälliga beredningar. Fullmäktige och beredningarna skulle ansvara för kommunens framtidsfrågor. På den verkställande nivån avskaffades facknämnderna men ett antal obligatoriska nämnder och myndighetsnämnder blev kvar. Dessutom behölls servi-



Figur 1. Götene kommuns nya politiska organisation, införd 1/1, 2007



Figur 2. Kungälv kommunens nya politiska organisation, införd 1/1, 2007

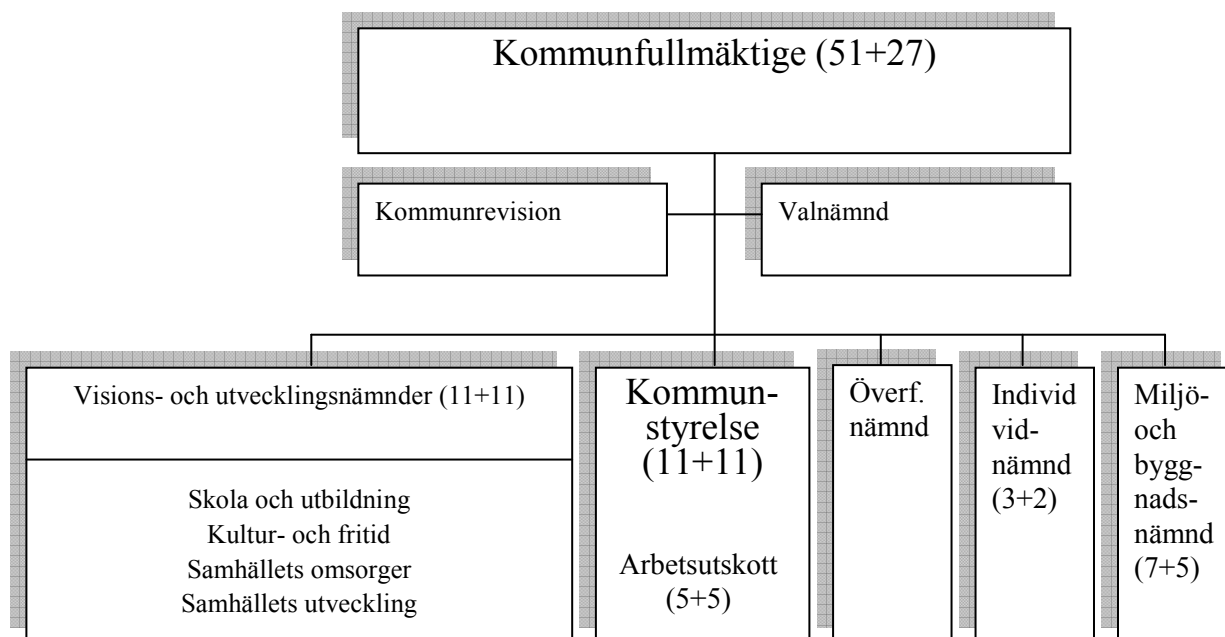
cenämnden och tekniska nämnden eftersom dessa nämnder är gemensamma med Skara kommun. Förändringen innebar att förvaltningen kom att lyda direkt under kommunstyrelsen. Nyckelbegreppet som lyftes fram beträffande den verkställande nivån var ”innevarande år”, vilket tydligt markerade den fokus på driftsfrågor som den verkställande nivån skulle ha. I Kungälv (se figur 2) tillsattes sex fasta beredningar i kommunfullmäktige men på samma sätt som i Götene fanns möjlighet att inrätta tillfälliga beredningar. Beredningarnas ansvar skulle vara att arbeta med det visionära politiska arbetet. Genom beredningarna skulle det bli möjligt att stärka dialogen med medborgarna och låta nya former för det politiska arbetet utvecklas.

På genomförandenivå gjordes kommunstyrelsen huvudansvarigt för den löpande verksamheten. Kommunstyrelsen fick övergripande ansvar för kommunens budget, personalpolitik, administrativa stödfunktioner, bolagskontakter, krisledningsarbetet samt räddningstjänstens verksamhet som inte innebär myndighetsutövning. Under sig fick kommunstyrelsen två delegatio-

ner och två nämnder.<sup>3</sup> Delegationerna skulle i kommunallagens mening fungera som utskott och ansvara för att bereda, besluta om och följa upp ärenden inom respektive verksamhetsområde. Nämnderna tilldelades ansvar för kommunens planerings- och uppföljningsarbete men förfogade varken över egen personal eller över budget för sin verksamhet.

I Lerum (se figur 3) skulle kommunfullmäktige tillsammans med fyra visions- och utvecklingsnämnder ha ansvaret för de långsiktiga ”vad-frågorna”. Visions- och utvecklingsnämnderna skulle endast ha rollen att vara medborgarföreträdare, det vill säga att aktivt arbeta med medborgarkontakter och kontinuerligt skaffa information om behov och önskemål gällande den kommunala verksamheten. Tillsammans med kommunfullmäktige skulle visions- och utvecklingsnämnderna ansvara för arbetet med övergripande mål- och kvalitetsnivåer. Näm-

<sup>3</sup> Dessutom finns valnämnd, kommunrevision, överförmyndarnämnd, teknisk myndighetsnämnd och mjuk myndighetsnämnd.



Figur 3. Lerums kommuns nya politiska organisation, införd 1/1, 2007

derna skulle också följa upp och utvärdera verksamheten mot beslutade mål.

Kommunstyrelsen tilldelades rollen som verksamhetsföreträdare, det vill säga fick ansvaret för utförandet av kommunens service och tjänster, undantaget den myndighetsutövning som de tre myndighetsnämnderna Miljö- och byggnadsnämnden, Individvidnämnden och Överförmyndarnämnden enligt lagstiftningen måste ansvara för. I kommunstyrelsens uppdrag ingår även ansvaret för den samlade förvaltningsorganisationen.

#### *Sex månader före införandet av de nya organisationerna*

Sjösättningen av de nya organisationerna 1 januari, 2007 föregicks av mångåriga utredningar i de tre kommunerna. De dokument som producerades vid dessa utredningar visar att Götene, Kungälv och Lerum hade likartade mål med sina omorganisationer. De eftersökte demokratiska förbättringar genom att öka kommunfullmäktiges reella makt och genom att förändra politikernas arbetssätt; merparten av politikerna skulle framöver vara medborgarföreträdare snarare än verksamhetsansvariga och styrningen av förvaltningen skulle överlämnas åt kommunstyrelsen. Två olika sorters politiska uppdrag skapades: ett som skulle handla om att arbeta med långsiktiga (strategiska) frågor och ett som skulle handla om verksamhetsfrågor.

Som framgår av beskrivningen ovan var förändringarna likartade men det fanns några intressanta skillnader kommunerna emellan. Kungälv

och Lerum behöll (åtminstone till namnet) något som påminde om facknämnder även om deras uppdrag skulle skilja sig väsentligt från traditionella facknämnders. I princip medförde dessa olikheter dock att det fanns tre varianter av nya politiska organisationer: Götene med beredningar och utan nämnder, Lerum med nämnder men utan beredningar och Kungälv med både och.

Förstudien som gjordes 2006 visade att de gamla politiska organisationerna i Götene, Kungälv och Lerum var avinstitutionaliserade men att det även i det avseendet fanns gradskillnader mellan kommunerna. I samtliga kommuner problematiseras *väljararenan*; det vill säga kommunpolitikernas brist på kontakter med medborgarna. Mest bekymrade var politikerna i Götene, vilka även bekymrade sig mer än de övriga om hur medborgarna såg på kommunpolitiken. Även den *partiinterna* arenan problematiserades. I de tre kommunerna befarades fortsatta problem med att rekrytera medlemmar till partierna om inget gjordes. De ansåg också att de som redan idag var medlemmar behövde aktiveras mer. Framför allt var det Götenepolitikerna som problematiserar partiernas vitalitet.

Den arena där flest tillkortakommanden hade identifierats var den *parlamentariska*. Framför allt var det kommunfullmäktiges arbetsformer som problematiserades. Det fanns ett utbrett missnöje med hur kommunfullmäktige fungerade.

- För få ärenden initierades i fullmäktige

- Frågorna var avgjorda innan de kom till fullmäktige
- Fullmäktige hade mindre makt än kommunstyrelsen
- Fullmäktigeledamöterna var inte tillräckligt engagerade
- Medborgarna var inte intresserade av fullmäktige
- Sammanträdena var inte givande (särskilt Götenepolitikerna var av den uppfattningen)

Ett annat skäl till att arbetsformerna på den parlamentariska arenan problematiserades var bristen på helhetssyn i politiken. Förhoppningen var att samarbete och samordning skulle underlätta och revirstrider minska när kommunstyrelsen tog över ansvaret för merparten av verksamhetsfrågorna. Ytterligare ett problem som lyftes fram var att det inte hade varit tillräckligt tydligt vilka instanser som arbetade med långsiktiga frågor och vilka som arbetade på kortare sikt. När en och samma instans – facknämnderna – både hade ansvar för verksamheten på kort och lång sikt blev det sällan tid över för att diskutera de långsiktiga frågorna.

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

På *implementeringsarenan* där politiken ska övergå i konkret verksamhet fanns också bekymmer som medfört att de tidigare politiska organisationerna problematiserades. Det stod klart att många politiker i Götene, Kungälv och Lerum var bekymrade över tjänstemännens betydande inflytande och över att det inte fanns en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Samtidigt tyckte många att det var ett bekymmer att politikerna generellt sett var för lite medborgarföreträdare och för mycket försvarare av verksamheten. Det innebar att kommunerna efterfrågade en ny organisation där politikernas inflytande ökade samtidigt som de höll avstånd till verksamhetsfrågorna.

Det var alltså brister på samtliga demokratiarenor som låg bakom att nya politiska organisationer infördes i Götene, Kungälv och Lerum. Det fanns dock skillnader mellan de tre kommunerna i graden av problematisering. Mot bakgrund av att Götenepolitikerna i något större utsträckning än Kungälvs- och Lerumspolitikerna upplevde problem på väljararenan och den partiinterna arenan var problematiseringen något längre gången i Götene. I Kungälv och Lerum var de nya organisationerna resultat av kompromisser, vilket indikerade att det där fanns fler som värnade de gamla organisationerna. En intressant observation i sammanhanget var att en klar majoritet av politikerna i de tre kommunerna på det hela taget var nöjda med hur den kommunala demokratin fungerade, vilket skulle kunna ses som att de kommande förändringarna var onödiga. En klar majoritet av dessa politiker var dock samtidigt positiva till införandet av de nya organisationerna. Det fanns alltså en positiv grundinställning till hur den kommunala demokratin fungerade men samtidigt såg många att det fanns utrymme för förbättringar.

När politikerna ombads att redovisa sin inställning till den nya organisationen visade det sig att en majoritet i respektive kommun var positiv till förändringen, men en inte obetydlig andel var negativ; särskilt i Lerum. Vad de negativa bland annat befarade var att den nya organisationen i praktiken skulle komma att innebära en maktkoncentration till kommunstyrelsen. Vid intervjuerna var det dock inte problemet med att det fanns politiker som egentligen inte ville ha förändringen som lyftes fram. Istället knöts oron till att tålamodet inte skulle räcka för att ge den nya organisationen en ärlig chans och till att politikerkollektivet inte skulle förmå sig att börja tänka och arbeta på ett nytt sätt.

#### *Tolv månader efter införandet av de nya organisationerna*<sup>4</sup>

Efter ungefär tolv månaders politiskt arbete inom ramen för de nya politiska organisationerna noterades att förändringen i vissa avseenden hade gått i önskvärd riktning men även att en hel del problem uppstått. På den strategiska nivån hade kommunfullmäktigeförsamlingarna fått starkare ställning i de tre kommunerna, inte minst fullmäktiges presidium, men samtidigt behövde de hantera problem såsom att sammanträdena ibland blev för långa, att ärendelistan inte alltid

<sup>4</sup> Studien avrapporteras i sin helhet i Siverbo och Kastberg (2008).



hanns igenom och att en del ledamöter fortfarande inte gärna deltog i debatten. I samtliga tre kommuner hade de ”politiska utredningsorganisationerna”, det vill säga beredningarna i Götene och Kungälv och visions- och utvecklingsnämnderna (VUN) i Lerum, haft problem med att komma igång med arbetet.

Generella observationer från de tre kommunerna var att beredningarna/VUN upplevde uppdraget som oklart och att det var svårt för dem att finna arbetsformer. Andra utmaningar handlade om att finna avgränsningar mellan beredningarnas/VUN:s arbetsuppgifter och andra politiska instansers arbetsuppgifter och att öka medvetenheten om att beredningarna/VUN borde avhålla sig från att arbeta med genomförandefrågor. Under det första året hade det även funnits oklarheter om på vilket sätt förvaltningen skulle stödja beredningarna/VUN:s verksamhet.

I Götene hade vissa beredningar fått för många frågor att arbeta med och begränsningar hade blivit nödvändiga. En oroande notering var att kontakterna med medborgarna snarare hade minskat än ökat och att alla fullmäktigeledamöter inte hade varit beredda att ta beredningsuppdrag. I Kungälv hade det funnits en betydande osäkerhet i beredningarna avseende arbetsuppgifter, arbetsformer och relationen till förvaltningen, även om vissa beredningar hade haft mindre problem än andra. I Lerum var det särskilt intressant att notera de höga ambitionerna att arbeta utåt mot medborgarna och deras speciella arrangemang med att knyta speciella tjänstemän – utvecklingssekreterare – till sina VUN.

På verkställighetsnivån hade kommunstyrelserna i de tre kommunerna fått mer att göra som en konsekvens av att facknämnderna hade avvecklats. Viss oro fanns för att styrelserna hade fått för mycket att göra och inte kunde fördjupa sig i verksamheterna men vanligen var det inte kommunstyrelseledamöterna själva som hyste den oron. Förändringen hade gett förutsättningar för större helhetssyn, vilket rapporterades från samtliga tre kommuner.

Förvaltningarna i de tre kommunerna hade tydligt märkt av att den politiska organisationen genomgått en radikal förändring. Förändringen hade dock i olika hög grad skapat oro och problem i förvaltningsorganisationerna. Från Götene rapporterades att uppgiftsfördelningen mellan politik och administration hade förtydligats på genomförandesidan men att det inte hade blivit riktigt klart hur förvaltningen skulle stödja beredningarna. Intressanta men motsägelsefulla

signaler gavs om huruvida politiken eller förvaltningen hade ökat sitt inflytande. Från Kungälv rapporterades att förvaltningsorganisationen inte var ändamålsenligt utformad för att ge service till den nya politiska organisationen eftersom nämnder och delegationer inte hade ett naturligt gränssnitt till förvaltningen. Från Lerum rapporterades inga större organisatoriska bekymmer i relationen mellan politik och förvaltning utöver att det var oklart vilken kontakt visions- och utvecklingsnämnderna skulle ha med förvaltningstjänstemännen.

En återkommande källa till problematisering under det första året var hur kortsiktiga frågor skulle särskiljas från långsiktiga och hos vilken instans vissa frågor egentligen hörde hemma.

Oklarheterna tycktes vara störst i Kungälv vilket sannolikt berodde på att de valde en organisation med fler politiska instanser än de övriga och att de i övrigt hade ett turbulent år i kommunen.

Det fortsatta arbetet i Götene skulle huvudsakligen inriktas på att etablera kontakter med medborgarna. I Kungälv handlade det om att få ordning på styrprocessen, inte minst budgetprocessen, om arvodesfrågan och om uppgiftsfördelningen mellan de politiska instanserna. Även justeringar avseende antalet politiska instanser och förvaltningens stöd till dessa var högprioriterade områden. I Lerum skulle ansträngningar göras att förtydliga visions- och utvecklingsnämndernas arbetsuppgifter och inte minst att arbeta på med att skapa kontakter med medborgarna.



## 2. GÖTENE KOMMUN ÅR 2009

I kapitlet beskrivs hur arbetet med att förverkliga intentionerna med den nya politiska organisationen utvecklades i Götene kommun. Först beskrivs den strategiska nivån, det vill säga hur arbetet i fullmäktige och beredningar har fungerat. Därefter redovisas åsikter om det politiska arbetet på genomförandenivån, det vill säga i kommunstyrelsen och i utskottet. I de följande avsnitten beskrivs relationen mellan den strategiska nivån och genomförandenivån och hur de förtroendevalda såg på framtiden för den politiska organisationen.

### Utvecklingen på den strategiska nivån

#### Kommunfullmäktige

Ett av motiven i Götene för att genomföra förändringen av den politiska organisationen var att åstadkomma ett vitalare och mer livaktigt kommunfullmäktige, som före den genomförda förändringen upplevdes som tråkigt och som en ”transportsträcka” för redan fattade beslut. Flera av dem som intervjuades menade att fullmäktige blivit, om inte mycket, så i alla fall något livligare under de senaste åren med mer debatt och diskussion. En förklaring till förbättringen som lämnades var att fullmäktige hade involverats i beredningarnas arbete. Vid intervjuerna berättades att en beredning i ”halvtid” hade presenterat sina idéer för fullmäktige som sedan tog upp dem för diskussion i smågrupper. Resultatet av diskussionerna tog sedan beredningen med sig i sitt fortsatta arbete. Detta lyftes fram som ett bra exempel på hur fullmäktige kunde göras mer delaktigt samtidigt som det garanterade att det arbete som skedde i beredningarna förankrades. Detta sätt att arbeta på var något som skulle användas mer i framtiden enligt en respondent.

Ett annat uttryck för att fullmäktige hade blivit mer betydelsefullt var att frågorna i mindre utsträckning var avgjorda på förhand; fullmäktige hade visat sitt inflytande genom att återremittera ärenden.

”Formerna har blivit friare... och frågorna är mindre avgjorda nu defintivt. Beredningarna kommer med förslag som sedan ska beslutas och

det har hänt att en del rapporter fått gå tillbaka.”

Även i övrigt var flera av de intervjuade politikererna av uppfattningen att debatten i fullmäktige hade förbättrats. En av förklaringarna var att man ordnat om i sammanträdessalen så att stolarna stod på ett annat sätt än tidigare. Förr stod stolarna uppställda i rader riktade mot talarstolen. Nu stod de istället ställda emot varandra så att ledamöterna på ett annat sätt än tidigare kunde se varandra när de talade. Flera menade att denna förändring varit positiv för dem som inte var så vana att tala inför folk. Några av de intervjuade poängterade emellertid att denna förändring av sammanträdesrummet givetvis lika gärna kunde ha gjorts även i den gamla organisationen.

Ytterligare en fråga som togs upp under intervjuerna var om kommunfullmäktige hade blivit ett viktigare och mer prestigefyllt organ. De flesta var av uppfattningen att en positiv utveckling hade skett men att kommunstyrelsen fortfarande klart och tydligt var det tyngsta organet. Flera menade att detta till viss del var personrelaterat och att när kommunstyrelsens ordförande under förra mandatperioden valde att kvarstå som kommunstyrelsens ordförande hade prestige också stannat kvar i kommunstyrelsen. Hade kommunstyrelsens ordförande istället valt att axla manteln som kommunfullmäktiges ordförande hade kanske utvecklingen sett annorlunda ut. Detta var något som flera betonade samtidigt som några menade att kommunfullmäktiges ordförande kanske borde ändra namn till borgmästare för att ytterligare förläna prestige och tyngd åt uppdraget.

Alla som intervjuades var dock inte överens om att fullmäktige hade blivit livligare. Några påpekade att det inte blivit ett dugg vitalare i och med förändringarna och att det fortfarande kändes som om alla beslut var uppgjorda på förhand. Ledamöterna var fortfarande inte så aktiva som man hade hoppats på vid initierandet av förändringarna även om det hade blivit lite bättre. En lösning på problematiken som lyftes fram var att helt enkelt reducera antalet ledamöter för att på det viset höja andelen delaktiga debattörer. Men samtidigt framfördes uppfattningen att de enskilda ledamöternas aktivitet i sig inte behövde vara ett bra mått på hur väl fullmäktige fungerar. En ledamot som intervjuades menade att hon gjorde några inlägg per år och tyckte att det räckte och att fler inlägg skulle vara onödiga.

”Men jag känner inte att jag behöver prata mer. Jag tycker inte att jag behöver höra min röst på radion. Samtyckandet tiger still.”

En fråga som lyftes fram och som ansågs kunna påverka aktiviteten i kommunfullmäktige var att alla beredningsledare inte satt med i kommunfullmäktige som ledamöter. De beredningsledare som inte satt i fullmäktige kunde inte delta i debatten på samma sätt som om de hade varit ledamöter. De som inte satt med i fullmäktige hade dock beretts möjlighet att delta i sammanträdena men det ansågs ändå inte vara samma sak som om de varit ordinarie ledamöter. Flera betonade att detta var något som måste beaktas när beredningsledare utsågs efter nästa val. En förklaring till att situationen uppstått och som lyftes fram var att de politiska partierna inte till fullo insett vad arbetet i beredningarna faktiskt innebar när de tillsatte posterna.

Bland dem som representerade oppositionen framhölls åsikten att alliansen var för enig och att det gjorde att den inte var så intresserad av debatt. Majoritetsförhållanden var för tydliga. Något som också kommenterades i anslutning till kommunfullmäktige var att mötena tenderade att bli för långa. Debattlystnaden tenderade enligt några respondenter att klinga av ju längre sammanträdet hade pågått. Det hade också hänt att punkter strukits på grund av att det blivit för sent. Två huvudorsaker till att mötena blev för långa lyftes fram. Den ena var att det som kallades ”KF-info” som tidigare inte varit en del av kommunfullmäktigesammanträdet nu låg först. Fördelen med att ha KF-info som inledning framhölls vara att det gör att alla ledamöter får samma information. När informationsmötena låg separat kom inte alla på dem.

Den andra anledningen till att mötena blir för långa är att mötesplaneringen och själva upplägget på sammanträdena inte fungerar optimalt. Det är för många ärenden och dessutom tenderar för många att prata för mycket, menade några respondenter. Enligt dem är det vissa som hela tiden ska göra inlägg trots att det är knappt om tid och att inläggen knappast för diskussionen framåt. Några av respondenterna menade att ordföranden borde kunna styra mötena på ett bättre sätt. Å andra sidan menade en respondent att ordföranden styrde alldeles för mycket. I sammanhanget är det viktigt att påtala att det också förekom uppfattningar om att sammanträdena tidsmässigt hade börjat fungera bättre.

Något som efterlystes var också fler frågestunder för allmänheten i kommunfullmäktige, vilket ansågs kunna stimulera diskussionen. Men vissa av respondenterna var av åsikten att redan nu kom medborgare till tals i större utsträckning än tidigare. Medborgarna kan väcka frågor i fullmäktige och så har också skett. Ett problem som lyftes fram i sammanhanget var att det blir en genväg in i det politiska systemet för sårintressen. En respondent menade att man misslyckats med att styra undan sårintressen och att de ärenden som lyfts fram av medborgarna måste ha ett bättre helhetsperspektiv.

En annan uppfattning som flera respondenter hyste var att fullmäktige borde bli bättre på att ha kontakt med medborgarna.

”Vi skärmar av oss för mycket och stänger ute medborgarna. Vi måste öppna upp oss.”

Olika metoder hade prövats med varierande framgång. En respondent menade att de kanske hade gjort det lite för svårt för sig. Vad som nu skulle prövas var att sätta samman en medborgarpanel. Den skulle bestå av personer som representerade olika åldrar med mera och skulle ge en injektion i det politiska livet. Tanken var att ett någorlunda representativt urval skulle göras och att panelen skulle omfatta drygt 100 medborgare. Enligt ett par av respondenterna hade emellertid endast ”en bråkdel” eller ”ungefär 25 procent” anmält sitt intresse. En respondent beskrev det svaga intresset som ett uttryck för hur svårt det var att engagera folk i politiska frågor. Men andra satte hopp till panelen och tyckte att det var ett bra sätt att nå ut till medborgarna.

Något som flera lyfte fram beträffande medborgarkontakterna var att det var lite tveksamt hur mycket gemensamma ansträngningar som egentligen skulle göras i fullmäktige och beredningarna beträffande medborgarkontakten. Till viss del inkräktade sådana ansträngningar på en uppgift som traditionellt legat på de politiska partierna. Risken fanns att partiernas roll skulle reduceras ytterligare när representanter från olika partier gick ut gemensamt och sade sig representera den kommunala politiken. Kanske kunde det leda till att ointresset för partierna vidmakthölls. För att hitta en balans hade, enligt några representanter, beslut fattats om att all medborgarkontakt året före valet skulle ligga på partierna.

## Beredningarna

### *Beredningarnas arbetsformer och arbetsuppgifter*

Som har beskrivits tidigare är en av nyordningarna i den nya politiska organisationen de beredningar som kopplats till kommunfullmäktige. Tanken med beredningarna är att de tillsammans med kommunfullmäktige ska utgöra de framtidsinriktade strategiska organen. Av de genomförda intervjuerna framgår att beredningarna, efter en skakig inledning med oklarhet kring vilka frågor som skulle hanteras och ovana ledamöter, hade börjat fungera bättre. Formerna hade blivit tydligare och mötena fungerade bra eller åtminstone bättre. En utveckling som skett över tid var att beredningarnas ansvarsområde och arbetsformer hade blivit tydligare. Mest handlade det om att utarbeta planer av olika slag. Flera pekade på att man funnit en tydlighet i vad beredningarna ska syssla med och hur planerna ska utformas. Ingen var av uppfattningen att beredningarna hade kommit med ”önskelistor”. En av de intervjuade var av uppfattningen att beredningarna nu i ökande utsträckning kunde inrikta sig på uppföljning och se vilken effekt deras planer fått.

En sak som flera tog upp och framhöll som positiv var möjligheten att använda sig av tillfälliga beredningar, där även andra än politiker kunde sitta med. Att använda sig av tillfälliga beredningar var en idé som funnits med sedan lanserandet av den nya politiska organisationen. En sådan hade testats under den tid som gått och erfarenheterna uppfattades som positiva. En ny tillfällig beredning var under tillsättande för att utreda kostfrågor inom kommunen. Arbetet med att sätta samman denna beredning utifrån olika kompetenser beskrevs av en respondent med insyn i arbetet som mycket positivt. En annan intervjuad var av åsikten att alla beredningar borde vara tillfälliga. Det skulle ytterligare vitalisera politiken och möjliggöra ett effektivare utnyttjande av mer specialiserad kompetens. Det skulle också innebära att intressenter, exempelvis från näringslivet, kunde släppas in. En vanligt förekommande uppfattning bland respondenterna var att de ville se fler tillfälliga beredningar.

I den mån de intervjuade nämnde problem i beredningsarbetet togs ofta arbetet med äldreomsorgsplanen upp. Planen hade utarbetats och – enligt välinformerade respondenter – förankrats genom medborgarkontakter, men när den väl hamnade i fullmäktige återremitterades den. Det

ta upplevdes som mycket negativt av dem som arbetat med planen. De intervjuade lanserade olika förklaringar till varför processen kring planen blev som den blev. Några som lyftes fram var brister i beredningsledningen, dålig förankring inom beredningen (planen hade tagits med för få ledamöter närvarande), svag ekonomisk förankring och alltför hög detaljrikedom. Men hanteringen av äldreomsorgsplanen framhölls av flera som ett uttryck för barnsjukdomar eftersom det var en av de första planerna som kom upp i kommunfullmäktige. Hade tydligare riktlinjer givits, bland annat beträffande ekonomin, hade det inte inträffat, menade en respondent. För att beredningarnas planer fortsättningsvis inte ska bli orealistiska ska de nu prövas utifrån kriterierna ekonomi, laglighet och verksamhet. Bland respondenterna varierade uppfattningen om vem det var som skulle göra denna granskning. Kommunstyrelsen var ett förslag och sektorscheferna ett annat.

Då denna intervjustudie genomfördes fanns det tre ordinarie beredningar. Under den tid som gått sedan införandet hade ekonomi- och personalberedningen avvecklats och merparten av arbetsuppgifterna överförts till kommunstyrelsen. En av dessa uppgifter var att bereda budgeten. De flesta var av uppfattningen att denna förändring var av godo. Likväl var det några som menade att det var lite olyckligt att kommunstyrelsen, som i den organisatoriska modellen skulle vara ett utförande organ, nu också kontrollerade ”pengapåsen”. En annan uppgift som också hade förts från beredningarna till kommunstyrelsen var arbetet med de balanserade styrkortet.

I övrigt när det gäller beredningarnas arbetsformer och arbetsuppgifter poängterades från vissa håll att de ärenden som beredningarna ansvarade för var för abstrakta och hamnade för långt ifrån det dagsaktuella. Det gjorde att arbetet i beredningarna av vissa uppfattades som tråkigt och mindre meningsfullt. Att arbeta med frågor med en tidshorisont på 5-15 år var besvärligt, inte minst eftersom det i kontakten med medborgarna var de konkreta vardagsnära frågorna som kom upp. Beredningarna hade inte i särskilt stor utsträckning försökt förändra sin situation genom att ta egna initiativ till beredningsärenden. En respondent var dessutom osäker på om de överhuvudtaget hade lov att initiera frågor i beredningarna.

En annan uppfattning som lyftes fram var att beredningarna är konsensusorienterade. Det blir

inte mycket diskussion kring olika frågor och olika politiska uppfattningar artikuleras inte.

”Vi är som en arbetsgrupp nästan. Vi kommer för mycket överens. Det blir för lite politik.”

Detta uppfattades av flera som negativt. Det framhölls också under intervjuerna att det fanns en risk för att de som nyligen engagerat sig i politiken inte skulle vilja fördjupa sitt politiska engagemang om de hamnade i en beredning där frågor inte diskuterades utifrån ett politiskt perspektiv.

Ytterligare en synpunkt som framkom var att beredningarna inte hade tillräckligt goda praktiska förutsättningar. Ett problem som lyftes fram var att tiden tenderade att vara något knapp och att beredningarna därför inte hann med så omfattande och djuplodande diskussioner som de skulle vilja. ”Ett fåtal timmar i månaden och på dessa ska man fika också”, som en respondent formulerade det. Dessutom hade tidstilldelningen till beredningarna minskat som ett resultat av besparingar i den politiska organisationen. En fråga som aktualiserades under intervjuerna var vilka förutsättningar som skapas när timmarna skärs ner för beredningsledamöterna och ersättarna inte får något arvode alls. Att ersättarna inte får arvode gör att de deltar i mindre utsträckning och det gör att när de väl kallas in är de inte tillräckligt insatta i vad som pågår. Flera pekade även på att hur väl arbetet fungerade i beredningarna berodde på vilket sätt beredningsledaren axlade sitt ansvar. Beredningsledaren måste vara väl förberedd och ta initiativ. Bland annat handlar det om att beredningsledaren måste etablera god kontakt med koordinatören och därutöver uppbåda ett tjänstemannastöd.

Avslutningsvis var det flera som vidrörde förekomsten av insynsplatser i beredningarna. De respondenter som lyfte fram insynsplatserna var alla negativa till dem och pekade på att det skapade en snedvridning genom att den som satt på insynsplatsen fick för stort inflytande i förhållande till mandatet i fullmäktige. I vissa fall upplevdes personen med insynsplats ha varit en av de mest aktiva i beredningsarbetet vilket upplevdes som felaktigt.

#### *Relationer*

Ett mål med beredningarna var att de skulle bidra till att förbättra kontaktytan gentemot medborgarna och bidra till att skapa det som man i

Götene valt att benämna medskaparanda. Här varierade uppfattningarna mellan respondenterna med vilken framgång detta skett. Det föreföll också skilja sig mellan olika beredningar.

”Vi har skapat en god medborgarkontakt. Vi har haft dialogmöten i olika kommundelar där olika sakfrågor tagits upp. Där kom fram många goda idéer som också kom med i planen.”

Något som flera betonade var att man från beredningarnas sida i fortsättningen skulle arbeta mera med webben och på det viset nå medborgarna. Ett exempel som lyftes fram var ett arbete som skett med en månads fråga som låg upp på Internet och som upplevdes som positiv. En variant som fungerat väl och som flera refererade till var en så kallad ”minimässa” där planerna för en viss kommundel presenterades och diskuterades med medborgarna i kommundelen. Aktiviteten ansågs vara lyckad eftersom den lockat många besökare.

Alla försök att på olika sätt skapa en bättre kontakt med medborgarna hade emellertid inte fallit väl ut. Flera refererade till möten man kallat till men där få om ens någon hade dykt upp. Precis som gällande frågan om kommunfullmäktiges interaktion med medborgarna ifrågasattes det dock om beredningarna verkligen skulle ge sig ut och ha kontakt med medborgarna eller om det kanske snarare låg på de politiska partierna.

Relationen mellan beredningarna och kommunfullmäktige uppfattades av flera som tydlig och framförallt att det hade blivit tydligare med tiden. En bidragande orsak var att forum skapats där bland annat alla beredningsledare samlades tillsammans med kommunfullmäktiges ordförande och vice ordförande. Under dessa möten diskuterades bland annat formerna för arbetet.

Beredningarnas relation till förvaltningen består huvudsakligen av det stöd som de får från sina koordinatörer. För varje beredning har en koordinator utsetts som ska stödja beredningen. Beredningarna beskrevs inte ha samma självklara relation till förvaltningen som nämnderna haft tidigare. Det innebar att tjänstemännen nu kom in i bilden på ”politikernas villkor”, menade en respondent. Detta beskrevs som en maktförskjutning från tjänstemännen till politikerna.

Flera respondenter identifierade emellertid tjänstemannastödet som en avgörande faktor för att beredningarna skulle fungera väl. Vikten av



tjänstemannastöd framhölls både från dem som haft ett gott stöd i sitt beredningsarbete av en koordinator och dem som inte haft det eller där förändringar skett under resans gång.

”Vi har en duktig koordinator, hon är oerhört kompetent. Hon hjälper oss att ta fram fakta och att dokumentera vad vi säger. Hon leder oss rätt.”

Men uppfattningen framkom också under intervjuerna att tjänstemännen ibland fick för stort inflytande över beredningarna eftersom de var mer informerade, var aktiva i skrivandet av planerna och beredningsledamöterna hade för lite tid till sitt förfogande. Ett exempel som gavs var att tjänstemän hade gått in och föredragit beredningarnas förslag i fullmäktige. De som lyfte fram detta framhöll det som något negativt och ett exempel på att politikerna låtit tjänstemännen ta över deras uppgifter. Det var därmed ingen entydig bild som förmedlades kring hur tjänstemännens inflytande påverkats av beredningarnas tillkomst.

## Utvecklingen på genomförandevån

### Kommunstyrelsen i den nya organisationen

Kommunstyrelsen ska i den nya politiska organisationen fungera som det verkställande organet. I praktiken har det handlat om att ta över flera av de uppgifter som facknämnderna tidigare hade på sitt bord. Hur detta har fungerat i praktiken kommenterades under intervjuerna och det fanns olika bedömningar av om utvecklingen har gått åt rätt håll eller inte.

Det rådde en samstämmighet kring att de förändringar som skett hade medfört en större koncentration av frågor till kommunstyrelsen. Fler frågor och ärenden hamnade på kommunstyrelsens bord än tidigare och fler saker beslutades i kommunstyrelsen. Detta upplevdes av några som negativt eftersom det enligt deras uppfattning försvagade demokratin att färre personer blev involverade i beslutsfattandet. Men att kommunstyrelsen hanterade flera frågor uppfattades inte av alla som ett tecken på att demokratin utarmades. Många menade att det endast var de kortsiktiga frågorna som hanterades av kommunstyrel-

sen medan de långsiktiga frågorna hanterades av kommunfullmäktige.

Vissa frågor behandlades enbart av kommunstyrelsens förberedande utskott, där än färre förtröendevalda var involverade. När den nya organisationen planerades och diskuterades hade det funnits förslag på att det förberedande utskottet helt skulle avvecklas, men så hade alltså inte blivit fallet. Flera av respondenterna menade att förberedande utskottet var ett inflytelserikt organ och att de ledamöter i kommunstyrelsen som inte var med i utskottet fick för lite information, bland annat om hur diskussionerna hade gått i olika frågor. En nackdel med den nuvarande sammansättningen i det förberedande utskottet som framhölls var att alla partier inte fanns representerade. Folkpartiet hade ingen ledamot i utskottet och det uppfattades som negativt eftersom det gav mindre insyn i frågorna som behandlades. En respondent var av uppfattningen att det förberedande utskottet var alltför inflytelserikt och att det var mer ett ”verkställande” utskott än ett förberedande.

En fördel med den nuvarande organisationen som fördes fram var att man nu hade ett bättre helhetsperspektiv och att det inte längre behövde läggas tid och energi på diskussioner mellan facknämnder och kommunstyrelse. Bland dem som var verksamma i kommunstyrelsen var den övervägande delen positivt inställda till den utveckling som skett sedan införandet av den nya organisationen. De som var skeptiska till kommunstyrelsens ställning och roll i organisationen var i större utsträckning inte ledamöter i kommunstyrelsen.

Arbetet beskrevs av några av kommunstyrelsens ledamöter som effektivt. En del av effektiviteten tillskrevs den arbetsordning som etablerats där ärenden föredrogs på förmiddagen och sedan togs besluten på eftermiddagen. Detta gjorde att eventuella förankringar kunde hinnas med däremellan. Att kommunstyrelsen blivit bra på att hantera många frågor effektivt beskrevs emellertid inte enbart som något positivt. Några respondenter pekade på att tiden mellan föredragning och beslut var alltför kort. Det hade varit bättre om fler ärenden som föredragits vid ett sammanträde hade kommit upp för beslut vid nästkommande sammanträde. Så hade det varit tänkt från början men i praktiken hade det inte blivit så i tillräckligt stor utsträckning. Om det hade funnits mer tid hade det getts mer utrymme för diskussioner och förankring av besluten.

”Kommunstyrelsemötena har inte varit roliga. Det har varit rena korvstoppsningen med dragningar av ärenden på förmiddagen och sedan beslut på eftermiddagen.”

En fråga som lyftes fram som exempel på när det gått för fort rörde kommunens engagemang i ”Arn-byn”. Frågan beskrevs som viktig och det hade funnits olika uppfattningar om den även inom partierna. Men tid hade inte getts för partierna diskussioner i tillräcklig utsträckning. En annan sorts ärenden som inte hunnits med i tillräckligt stor utsträckning som lyftes fram var uppföljning av fattade beslut.

Olika förslag på hur kommunstyrelsen kunde avlastas lyftes fram. Ett sådant var att kommunstyrelsen kunde sammanträda oftare och på det viset hinna med fler frågor. Ett annat var att fler frågor delegeras till tjänstemännen. Tid och energi skulle också kunna sparas genom att mindre tid ägnades åt beredningarnas planer. För att bättre hinna med alla viktiga frågor fanns det också planer på att införa grupper i kommunstyrelsen som skulle ta hand om vissa frågor inledade efter verksamhetsområde. Grupperna beskrevs av en respondent som ”informella”. Några respondenter kallade dessa grupper för utskott. Tanken var att grupperna skulle hinna fördjupa sig i olika frågor. Flera av respondenterna såg positivt på denna nyordning, exempelvis att det skulle skapa en tydligare kontaktyta mot förvaltningens sektorschefer. Ett problem som framhölls var emellertid att det inte anslagits mer tid för att arbeta i grupperna och att tiden då måste tas från kommunstyrelsensammanträdena. En respondent menade att detta skulle innebära att informationen som gavs i kommunstyrelsen skulle minska och det uppfattades som negativt. En risk som framhölls men som värderades olika var att kommunstyrelsens grupper skulle kunna anta formen av nämnder.

Ytterligare ett problem som lyftes fram var att kommunstyrelsen tenderade att bli för konsensusorienterad. Det blev för lite debatt och diskussioner under mötena. En respondent beskrev det som att det inte var så mycket politiska frågor som kom upp.

### **Relationen mellan politik och förvaltning**

En uppfattning som framfördes av flera respondenter kring hur relationen mellan politiker och tjänstemän överlag hade utvecklats var att tjäns-

temännen hade börjat få mer ansvar och då framförallt personerna i ledningsgruppen. Uppfattningen fanns att tjänstemännens makt hade ökat som en konsekvens av organisationsförändringen. Tidigare hade nämnderna bättre kunskap om detaljfrågorna, vilket lämnade mindre utrymme åt tjänstemännen.

En del av de intervjuade tolkade emellertid politikens minskade inblandning i detaljfrågorna som att rollfördelningen mellan politiken och administrationen hade blivit tydligare, det vill säga som en önskvärd effekt. Dessutom förmedlades bilden att politikerna stärkt sitt inflytande genom att beredningarna hade en distanserad relation till förvaltningen. Genom att beredningarna inte hade samma närhet till förvaltningen och de dagsaktuella frågorna stod de friare att själva definiera problemställningar och dra upp riktlinjer inför framtiden och på egna villkor använda sig av tjänstemännen som stöd.

Kommunstyrelsens relation till tjänstemännen beskrevs som god av flera respondenter. Den information som förvaltningscheferna lämnade ansågs bra. Det framhölls att tjänstemännen gav ett gott stöd och att besluten som fattades verkligen verkställdes. En respondent menade emellertid att kommundirektören hade för stort inflytande.

”Relationen fungerar jättebra. Det är nära kontakter, kanske för nära. Kommunalråden får nära kontakt med förvaltningsledningen för de jobbar i huset. Det är upp till dem att hålla rågången, men de blir som ett kompisgäng.”

Något som emellertid skulle kunna utvecklas i relationen till förvaltningen var styrningen som ansågs kunna bli tydligare. Ett sätt att uppnå detta på som lyftes fram var genom så kallade styrkort.

### **Relationen mellan strategisk nivå och genomförandenivå**

Kommunfullmäktiges relation till kommunstyrelsen beskrevs av de flesta som välfungerande. Huruvida kommunfullmäktige i praktiken formulerade kommunstyrelsens uppdrag, vilket varit intentionen med den nya politiska modellen, rådde det emellertid delade meningar om. De flesta var av åsikten att så inte var fallet.



Några menade att det var helt naturligt eftersom organisationen var ny och de visioner och planer som tagits av kommunfullmäktige hade längre räckvidd och därför ännu inte varit styrande för kommunstyrelsen. Andra menade att det fanns exempel på när planerna varit styrande som exempelvis fritidsplanen och att kommunstyrelsen beaktat den i sitt arbete. En respondent menade att detta var något som var under framväxt.

”Vi är inte framme än med att kommunfullmäktige beslutar och kommunstyrelsen verkställer. Det skulle kunna bli tydligare, man tänker inte så. Vi har pratat om återrapportering kring vad som hänt, vad som gjorts. Vi tar hela tiden små steg framåt.”

Ett organ som flera lyfte fram under intervjuerna var kommunledningen där kommunstyrelsens presidium, kommunfullmäktiges presidium och kommundirektören ingick. Detta forum utgjorde en arena för diskussion bland annat kring exempelvis relationen mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Kommunledningsgruppen sammanträdde var fjortonde dag. En respondent påpekade att kommunledningsgruppen hjälpt till att stärka kommunfullmäktiges ordförande, en roll som tidigare varit mer ”ensam”.

Några respondenter menade att det fortfarande fanns vissa frågor där det kunde vara oklart om de kunde klassas som kortsiktiga och alltså falla på kommunstyrelsens bord eller om de var av långsiktig karaktär och därmed hamna på kommunfullmäktiges bord. Detta uppgavs emellertid ha blivit allt bättre efter hand. Ett exempel som lyftes fram var den tidigare nämnda förändringen att kommunstyrelsen hade övertagit ansvaret för att bereda budgeten. Ett annat exempel var att en renovering av ett kök, som egentligen var att betrakta som en kortsiktig fråga, kunde vara en långsiktig fråga eftersom den hängde samman med det långsiktiga arbetet med kommunens kostplan.

Kommunstyrelsens kontakt eller relation till beredningarna kommenterades av flera. Några av dem ansåg att det inte fanns någon relation överhuvudtaget. En respondent beskrev det som att det inte fanns några beröringspunkter och att det ”så att säga handlade om parallella aktiviteter”. Det framhölls också att beredningsledamöterna inte hade någon insyn i kommunstyrelsens arbete eller vilka frågor som stod på kommunstyrelsens dagordning. Några av respondenterna beskrev

beredningarnas relation till den övriga politiska organisationen som lite ”offside” eller som att ”de lever sitt eget liv”.

En annan fråga som vidrördes rörande relationen mellan beredningar och kommunstyrelse var i vilken utsträckning kommunstyrelsen skulle göra justeringar i de planer som beredningarna lämnade ifrån sig till fullmäktige. Enligt regelverket måste kommunstyrelsen bereda ärendet men frågan var om någon granskning av innehållet skulle ske. Risken fanns att kommunstyrelsen då minskade fullmäktiges inflytande. Ett förslag som hade lyfts fram var att kommunstyrelsen endast skulle granska planerna utifrån ekonomi, laglighet och verksamhet. Ett annat utvecklingsförslag rörande relationen mellan beredningar och kommunstyrelsen var att beredningarna kunde kopplas till kommunstyrelsens arbetsgrupper. Det fanns också planer på att en kommunstyrelserepresentant skulle finnas på plats när beredningsledarna hade sina sammanträden.

Utöver att vissa ledamöter i beredningarna inte var invalda i fullmäktige kommenterades det faktum att vissa av beredningsledamöterna även satt med i kommunstyrelsen. Detta var en fråga som hade diskuterats före organisationens införande och en uppfattning som framfördes var att samma person egentligen inte borde sitta både i kommunstyrelsen och i en beredning. I de fall där så skedde lyftes bristen på personer villiga att axla uppdraget fram som förklaringen.

## Framtiden

### Framtiden för organisationen

En av de avslutande frågorna under intervjuerna handlade om hur respondenterna – om de fick bestämma – skulle ändra organisationen, om de nu tyckte att något behövde förändras. En rad olika förslag lyftes fram, mer eller mindre radikala. Avseende den strategiska nivån föreslogs en del förändringar i kommunfullmäktiges arbetsformer. Ett förslag var att lägga mötena tätare för att på det viset undvika ”mastodontmöten” och för att hinna med alla ärenden. En annan tänkbar förändring som lyftes fram var att minska antalet ledamöter i fullmäktige. Flera respondenter lyfte fram att det ändå var flera som inte var aktiva nog för att motivera att de satt med i fullmäktige. Men det framfördes också att en fråga inför framtiden var hur fullmäktige kunde utvecklas och bli mer intressant.

Beträffande beredningarna framfördes olika åsikter. Några var tydliga med att beredningarna hade hamnat vid sidan om och att beredningsarbetet var tråkigt och om de fick bestämma så skulle de därför avvecklas i sin helhet. En annan uppfattning var att man kanske kunde ta tillvara på det som upplevts som positivt, men ta ett halvt steg tillbaka och införa någon slags beslutanderätt för beredningarna såsom nämnderna hade. Det ansågs viktigt för att hålla uppe intresset för att arbeta i beredningarna. En annan förändring som lyftes fram var att antalet beredningar kunde minskas ner till två. Det fanns exempel på detta i en annan kommun. Den ena beredningen kunde ha hand om det som kunde klassificeras som hårda frågor och den andra om det som kunde beskrivas som mjuka frågor. Samtidigt kunde antalet ledamöter utökas och systemet med ersättare slopas. Beredningarna borde också få mer tid till sitt förfogande. Ytterligare en förändring på den strategiska nivån som förespråkades var fler tillfälliga beredningar. De anses skapa förutsättningar för att andra personer än de som redan är förtroendevalda engagerar sig i kommunalpolitiska frågor. En annan fördel som framhölls var att det ger möjligheter att få in expertkunskap i olika frågor.

På genomförandenivå lanserades olika idéer om hur kommunstyrelsen kunde utvecklas. En idé var att kommunstyrelsen kunde få mer tid till sitt förfogande, vilket skulle ge möjligheter att utveckla det som för närvarande var ett slags informella utskott. Flera av dem som ville utveckla kommunstyrelsen på det sättet var samma personer som var av åsikten att beredningarna i nuvarande form borde avvecklas. Dessutom var flera av de intervjuade av uppfattningen att kommunstyrelsen i framtiden måste arbeta mer med uppföljning. Förhoppningen fanns att det skulle möjliggöras av de arbetsgrupper i kommunstyrelsen som hade skapats. Ytterligare en utmaning för kommunstyrelsen som framhölls rörde relationen till beredningarna. Framöver måste relationen mellan kommunstyrelsen och beredningarna förbättras och tydliggöras.

Av de genomförda intervjuerna framgår att flera respondenter ansåg att det i framtiden var bäst om kommunen gick tillbaka till en mer traditionell nämndorganisation. Men det var också flera av respondenterna som menade att den nuvarande strukturen i stort sett fungerade väl och som inte ville återgå till den organisation som de hade lämnat. Ett av skälen var att den nuvarande organisationen hade sin styrka i den helhetssyn

som hade skapats. Men mellanvarianter framhölls också, exempelvis den ovan beskrivna idén att utskott kunde etableras under kommunstyrelsen med ansvar för vissa verksamhetsområden. Flera betonade att det var viktigt att den nuvarande organisationen inte betraktades som beständig för evigt. Istället framhölls vikten av att organisationen ständigt omprövades och förändrades och att det måste finnas en vilja till och ett engagemang för att göra detta.

Den nya politiska organisationen hade enligt den allmänna meningen inte förändrat politiker- nas medborgarkontakter. Istället förekom uppfattningen att kontakten med medborgarna paradoxalt nog hade försämrats. Av den anledningen framhölls medborgarkontakterna som en viktig framtidsfråga och vissa förhoppningar knöts till den nyetablerade medborgarpanelen. En annan viktig fråga som lyftes fram var att försäkra sig om den framtida tillströmningen av förtroendepersoner, det vill säga medborgare redo att engagera sig i politiken. Som det var nu var intresset för lågt och avhoppet många. Särskilt gällde detta de yngre politikerna. Flera av de intervjuade uttryckte en allvarlig oro för vart utvecklingen var på väg.

I det sammanhanget aktualiserades frågan om villkoren eller förutsättningarna som gavs för att verka som politiker. De neddragningar som skett på senare tid med minskade anslag för sammanträden och slopad ersättning för ersättare sågs med oro. Det hämmade det politiska arbetet eftersom mindre tid fanns att sätta sig in i frågor och dessutom medverkade det till att de flesta medborgarna avstod från att engagera sig politiskt.

## Övergripande bedömning

Det sammanfattande omdömet som samtliga intervjuade ombads att avge indikerar att det fanns relativt olika uppfattningar om den nya politiska organisationen. En närmare granskning av dessa bedömningar ger vid handen att majoriteten av politikerna var relativt positiva eller väldigt positiva, men några var ganska negativa. De positivt inställda förtroendepersonerna var av uppfattningen att kommunen var på rätt väg med den nya organisationen. Vad som särskilt framhölls var den helhetssyn på verksamheten som hade uppnåtts och som brutit den tidigare situationen med starka nämnder. Bland merparten av dessa respondenter var uppfattningen att det inte

var möjligt att gå tillbaka till den tidigare facknämndsorganisationen. Bland dem som ställde sig negativa till de genomförda förändringarna lyftes bland annat argumentet fram att kommunstyrelsen har ökat sin makt och förstärkt sin centrala ställning samtidigt som de inte riktigt hinner med alla frågor som nämnderna hann med i den gamla organisationen, exempelvis kvalitetsfrågor. Kritikerna menade att dessa frågor då får hanteras av tjänstemännen och att det är ett uttryck för minskad demokrati. Ett annat omdöme var att de genomförda förändringarna har skapat ”oreda” och ”rörighet”, vilket har bidragit till att kommunen tappat tempo i det övriga utvecklingsarbetet. Organisationsfrågorna har förbrukat för mycket tid och energi. Några av de intervjuade menade dock att det är viktigt att beakta att det tagit tid att komma dit där de nu är och att det måste få ta ytterligare tid innan alla roller och funktioner sätter sig. Det ansågs också viktigt att inte röra om för mycket nu utan att istället snarare ägna sig åt att finjustera.

\*

Intervjustudien indikerar att de ambitioner som ursprungligen fanns med organisationsförändringen ännu inte har förverkligats men att de problem som inledningsvis upplevdes med ansvarsfördelning och arbetsformer har minskat. Det förefaller som att förändringen, åtminstone i vissa avseenden, har fört kommunen en bit på vägen i realiserandet av de demokratiska målsättningarna men samtidigt återstår mycket arbete, inte minst avseende ”medskaparanda”. På den strategiska nivån handlar det om att stärka fullmäktige ännu mer och då framförallt beredningarna. De stora utmaningarna handlar om medborgarkontakter och om att motivera beredningsledamöterna. På genomförandenivån tycks målen i större utsträckning vara förverkligade även om det uppenbarligen finns olika uppfattningar om huruvida kommunstyrelsen bör ha allt ansvar för genomförandefrågorna eller om det bör spridas ut på fler instanser.

### 3. KUNGÄLVS KOMMUN ÅR 2009

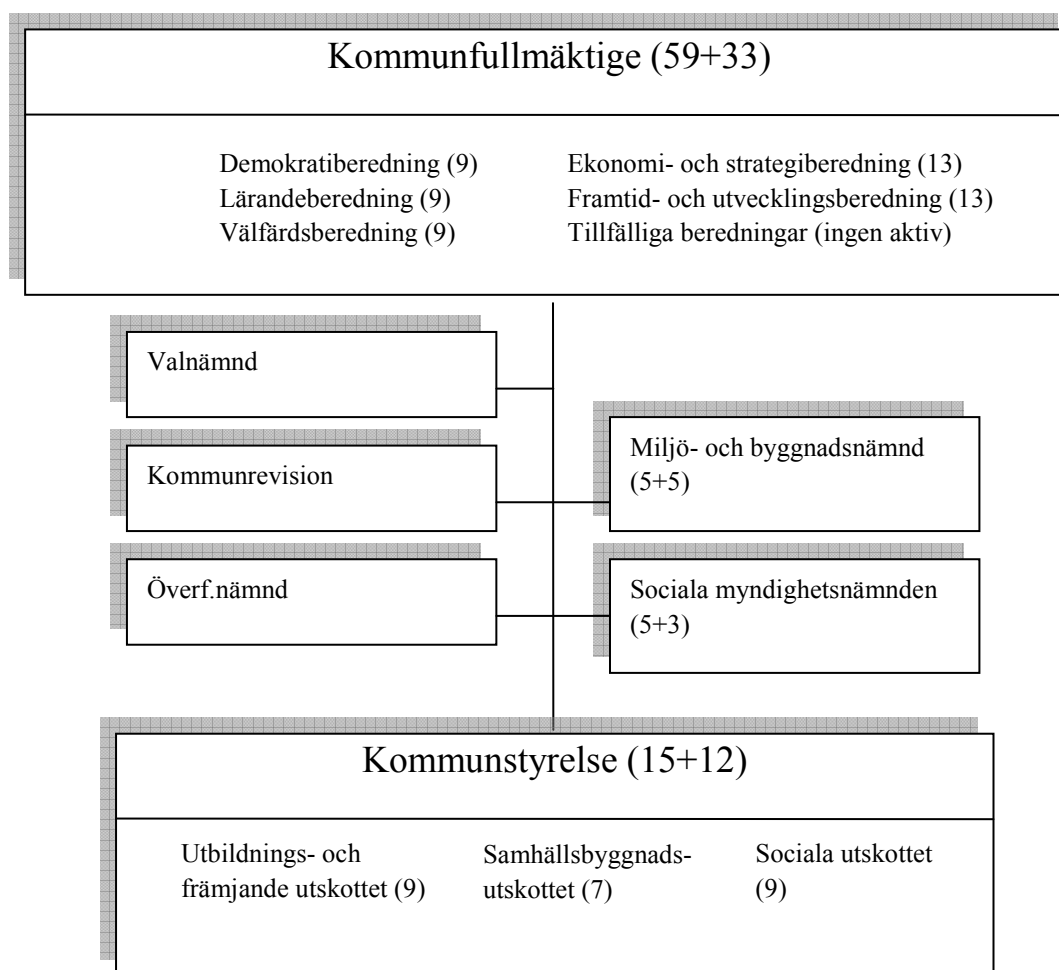
Berättelsen om utvecklingen i Kungälv inleds med en redogörelse för hur den nya organisationen ganska snart efter införandet 1/1 2007 förändrades ytterligare. Därefter beskrivs det politiska arbetet på strategisk nivå, det vill säga i kommunfullmäktige och i beredningarna, och på genomförandenivå, det vill säga i kommunstyrelsen och utskotten. Kapitlet avslutas med en redogörelse för hur samarbetet har fungerat mellan strategisk nivå och genomförandenivån och med de intervjuades sammanfattande bedömningar om den nya politiska organisationen och åsikter om nödvändiga framtida förändringar.

#### Organisationen justeras

Som en följd av de problem som upplevdes med den nya politiska organisationen under det dryga första året i Kungälv (se Siverbo och Kastberg,

2008, för en beskrivning) genomfördes vissa justeringar av organisationen. Justeringen trädde i kraft i november 2008 och innebar att de två kritiserade facknämnderna togs bort. Istället utökades kommunstyrelsen med fyra ordinarie ledamöter och en ersättare och de båda delegationerna under kommunstyrelsen bytte namn till utskott och kompletterades med ytterligare ett, "Sociala utskottet". På den strategiska nivån avvecklades en beredning och istället utökades antalet ledamöter i två andra beredningar (se figur 4).

Justeringen var inte okontroversiell. Framför allt hade flera företrädare för oppositionen synpunkter på att de två kvarvarande facknämnderna avvecklades, att antalet politiska uppdrag reducerades ytterligare och att alltför mycket inflytande koncentrerades till kommunstyrelsen. Alliansens företrädare menade dock att förändringen var nödvändig för att öka klarheten om vilken politisk instans som skulle behandla en viss fråga och för att säkerställa helhetssynen i



Figur 4. Kungälvs kommuns politiska organisation efter justeringen 1/11, 2008

politiken. Ytterligare ett argument var att det frigjorde resurser som kunde användas i andra delar av den politiska organisationen. I den justerade organisationen inrättades även formella uppdrag som oppositionsledare i beredningar och utskott, detta som ett svar på kritiken att oppositionen saknat insyn och information.

## Utvecklingen på den strategiska nivån

### Kommunfullmäktige

En tydlig målsättning i Kungälv har varit att göra kommunfullmäktige vitalare, det vill säga att göra det intressantare, både för de valda ledamöterna och för allmänheten. Flera av de intervjuade var av uppfattningen att arbetet i fullmäktige var på väg i rätt riktning. De lyfte fram att framtidsorienteringen hade ökat och att det hade blivit mer debatt som fler ledamöter deltog i. Vid några tillfällen hade dessutom fullmäktige attraherat fler medborgare än vanligt, vilket tolkades som att fullmäktige hade blivit mer intressant för medborgarna. Ibland hade fullmäktige haft temainslag kring någon specifik fråga, exempelvis äldreomsorg.

”Det har blivit en stor förbättring, tidigare var det väldigt traditionellt och expedierande. Det är piggare och mer fokus på framtid än det som redan har hänt.”

”Det har lyckats! Det är ett jävla liv i fullmäktige, det är högt i tak, intressant och tufft.”

”Det är intressanta debatter i fullmäktige. Många är uppe och talar, det har blivit livligt i fullmäktige. Vi har fått en del åhörare vid ett antal tillfällen, det har blivit mer intressant.”

Men uppfattningen att kommunfullmäktige hade utvecklats åt rätt håll delades inte av alla. Några av de intervjuade var besvikna över att fullmäktige inte hade blivit mer livaktigt och upplevde att det faktiskt var färre uppe i talarstolen än tidigare. Ett par nämnde också att det var alldeles för få kvinnor som deltog i debatterna.

”Det har inte blivit det vi har önskat, det är mycket kvar att arbeta med. Alla skulle komma till tals och alla skulle vara engagerade. Så har det inte blivit. Det är kommunalråden och gruppledarna som är uppe och kvinnorna ligger långt efter. Vi är inte färdiga på långa vägar.”

Andra kritiker menade att det som regel var de fullmäktigeledamöter som också var kommunstyrelseledamöter som debatterade, i alla fall om det inte var en explicit beredningsfråga som var uppe för diskussion. Emellanåt var dessutom debatten onödigt hård och det var inte ovanligt med personangrepp. Ytterligare en synpunkt var att fullmäktige hade blivit en ”diskussionsklubb” som hade tappat kontrollen över viktiga beslut, exempelvis hur resurser fördelas mellan olika verksamhetsområden.

Flera av de intervjuade beskrev kommunfullmäktiges sammanträden som tämligen långa och lyfte fram att det emellanåt hade varit svårt att hinna med ärendelistan. Resultatet blev att vissa frågor fick bordläggas eller att extra fullmäktigesammanträden sattes in. Förklaringarna var att debatterna hade blivit längre och att mer information delgavs ledamöterna, exempelvis i form av olika temainslag. Enligt en grupp respondenter var den ökade tidsåtgången ett uttryck för att fullmäktige fungerade som det skulle, inte minst att många deltog i debatten och kände sig delaktiga, men åsikten förekom också att beslutsärendena borde prioriteras och att sammanträdena blev långdragna. Det senare hade medfört att informationspunkterna hade reducerats, vilket skapade missnöje hos de ledamöter som menade att det var viktigt att fullmäktige var välinformerat.

Kommunfullmäktiges attraktionskraft på medborgarna var enligt de flesta intervjuade fortfarande svag. Även om en och annan tyckte sig se vissa förbättringar var den dominerande uppfattningen att kommunfullmäktige vände sig mer inåt än utåt. Allmänhetens frågestund hade inte attraherat särskilt många och inte heller själva fullmäktigemötet. En av de intervjuade berättade att de funderade på om de inte skulle kunna nå ut till fler medborgare om de bytte till en bättre lokal och dessutom fick tillgång till modern informationsteknik.



## Beredningarna

För att fullmäktige ska få en starkare reell ställning i kommunpolitiken har fullmäktige egna politiska utredningsenheter i form av beredningar. Som har beskrivits tidigare ska beredningarna bland annat arbeta med planer, initiera egna ärenden och bereda motioner åt fullmäktige. Vid tiden för intervjuerna fanns fem fasta beredningar men inga tillfälliga.

*Ekonomi- och strategiberedningen* har ansvar för att fastställa ekonomiska ramar för det efterföljande året samt ytterligare två år därefter, vilket sker efter ett intensivt arbete under våren. Vidare försöker beredningen förutse kommande investeringsbehov och väga in det i den långsiktiga ekonomiska planeringen. Därutöver ansvarar beredningen för att tillsammans med Demokratiberedningen samordna övriga beredningars arbete, inte minst att informera beredningarna om det långsiktiga ekonomiska läget. För närvarande diskuterar en särskild arbetsgrupp inom Ekonomi- och strategiberedningen kommunens fastighetsstrategi.

*Demokratiberedningen* har ansvar för demokratifrågorna i kommunen men även visst samordningsansvar för övriga beredningar. Under det senaste året har beredningen arbetat intensivt med arvodesfrågan. Syftet är att se till att de förtroendevalda har möjligheter att arbeta med politik på rimliga villkor. Beredningen har även arbetat med ”småsaker” som kommunstyrelsen vill ha utrett. Framöver ligger fokus på att arbeta med integration och jämställdhet. Flera av de intervjuade menade att det var bra att det var samma presidium i Demokratiberedningen som i kommunfullmäktige.

*Lärandebereidningen* har bland annat arbetat med kommunens skolplan och har i det arbetet haft ambitionen att planen ska vara ett verksamt dokument och därför arbetat en del med dess yttre form. I det arbetet har gymnasieelever involverats inom ramen för en tävling. Därutöver har Lärandebereidningen gjort så kallade uttalanden i syfte att via media påminna om vilka resurser kommunen har, exempelvis kring föräldrautbildning. Uttalandet skapade enligt uppgift viss förvirring i kommunstyrelsen och blev därför föremål för en tämligen utdragen intern process.

*Välfärdsberedningen* arbetade inledningsvis med att besvara motioner som enligt de intervjuade egentligen inte var beredningsfrågor utan kommunstyrelsefrågor. Beredningen uppgavs efter en bekymmersam inledning ha funnit sina

arbetsformer och lämnar numera ifrån sig beredningsskrivelser ”på rätt nivå”. Beredningen har arbetat med en äldreboendeplan och med en plan för ungdomar som avslutat sina gymnasiestudier. Vid tiden för intervjuerna arbetade beredningen med en plan för funktionshindrade barn och hade inom ramen för det arbetet träffat funktionshindrade barns föräldrar.

*Framtid- och utvecklingsberedningen* har arbetat med näringslivsfrågor, besvarat motioner och, framför allt, arbetat med översiktplanen (eller kommunplanen) för år 2020. På liknande sätt som Välfärdsberedningen, arbetade Framtid- och utvecklingsberedningen inledningsvis alltför nära kommunstyrelsen men enligt uppgift förändrades det i samband med att beredningen fick ansvar för översiktplanen. I vissa frågor tillsätts arbetsgrupper bestående av en politiker från varje block.

### *Fördelar med beredningarna*

Fördelarna med beredningarna som lyftes fram vid intervjuerna handlade framför allt om att de har gett goda möjligheter att föra djupa och förutsättningslösa politiska diskussioner. Det upplevdes som positivt att kunna koncentrera sig på verksamheten och hur den kan utvecklas på lång sikt. Inte minst möjligheten att kunna lägga mer tid, kanske hela möten, på långsiktiga frågor upplevdes som positivt. Beredningarnas samsättning av politiker från båda blocken ger möjlighet att förankra frågor över parti- och blockgränser – vilket ansågs bra när frågorna var långsiktiga – och att belysa en fråga från flera olika håll.

”Det som är bra är förankringen, att diskutera, att gå till botten. Vi belyser ärendet från olika håll och letar efter nya synvinklar och får lov att fantisera.”

Andra fördelar med beredningarna är att fler fullmäktigeledamöter blir engagerade och ges möjlighet att komma till tals och att det inte är samma låsningar som i fullmäktige och kommunstyrelsen där ”partipiskan” ärr tydligare. Vidare ansågs det välgörande att slippa en formell dagordning och att få möjlighet att lära känna förtroendevalda från andra partier.

Ytterligare en styrka med beredningarna ansågs vara att de stärker fullmäktige. En av de intervjuade uttryckte att ”kommunfullmäktige har blivit viktigare genom beredningarna och det



har blivit mer makt till de folkvalda” och en annan upplevde att beredningarna har gett fullmäktige en helt annan status. Beredningarna har gett förslag som har debatterats i fullmäktige innan de skickats till kommunstyrelsen och förvaltningen för vidare behandling. Särskilt Ekonomi- och strategiberedningen bedömdes ha gett upphov till upplivade debatter och diskussioner i fullmäktige men även några av de andra beredningarna.

#### *Dilemman och problem i beredningarna*

Även om flera positiva effekter av att arbeta med beredningar lyftes fram vid intervjuerna var det dominerande intrycket att beredningsarbetet fortfarande brottas med flera svårigheter. En sådan svårighet är att beredningarna inte har lyckats samordna sitt arbete och utveckla ett samlat måldokument för verksamheten där även kommunens ekonomi beaktas. Tillkortakommandet tillskrevs i första hand Ekonomi- och strategiberedningen och Demokratiberedningen som båda ansågs ha det övergripande ansvaret för samordning på strategisk nivå.

”Man har fragmentiserat i fem beredningar men det finns ingen samlad kraft kring exempelvis hur välfärden ska se ut om 10 år. Det måste till omvärldsanalys, hur ska exempelvis framtidens skola se ut?”

Ett par av de intervjuade menade att beredningarna trots allt har hållits ihop bra eller åtminstone samordnat sig allt bättre. I olika konstellationer har företrädare för olika beredningar träffats och diskuterat och graden av formalisering i kontakterna har ökat. Enligt en intervjuad var det inledningsvis mest informella kontakter i korridorerna.

Många var emellertid av uppfattningen att samordningen inte varit tillräcklig. Följden har blivit att kommunstyrelsen fått ett ”spretigt” styrdokument från fullmäktige och det har skapat förvirring och irritation bland kommunstyrelseledamöterna. Vad som framförallt har skapat irritation är att de enskilda beredningarna i mycket begränsad utsträckning vägt in ekonomiska aspekter i sina beredningsskrivelser och att ingen annan på strategisk nivå har tagit ansvar för att de samlade ambitionerna på beredningsnivån blivit ekonomiskt realistiska. I det avseendet var de intervjuade kommunstyrelsepolitikerna kritiska och vissa av beredningsledamö-

terna självkritiska. En företrädare för kommunstyrelsen uttryckte att beredningarna borde fundera mer kring hur framtidens service ska utformas när resurserna av allt att döma minskar och efterlyste kraftfulla och tydliga skrivelser från beredningarna. En företrädare för Ekonomi- och strategiberedningen menade självkritiskt att det var fel att fullmäktige låtit kommunstyrelsen göra prioriteringarna.

Vad som komplicerade bilden var att andra beredningsledamöter är av uppfattningen att det inte är beredningarnas uppgift att väga in ekonomin.

”Vi i beredningarna tänker inte kring ekonomi i vårt arbete, det ska vi inte.”

En annan beredningsföreträdare menade att ett slags mellanväg vore det bästa, det vill säga att beredningen först arbetar fränkopplade från ekonomiska konsekvenser av sina långsiktiga planer men sedan väger in ekonomin, exempelvis genom att bjuda in Ekonomi- och strategiberedningen.

De ovan beskrivna samordningsproblemen på strategisk nivå har gett upphov till ett förbättringsarbete. Företrädare för beredningar och fullmäktige planerar att träffa varandra för att diskutera samordning, styrning och hur de ska väga upp kommunstyrelsens stora inflytande, eller ”maktkoncentrationen till kommunstyrelsen” som en respondent uttryckte det. Vad som framför allt ansågs nödvändigt är att fullmäktige får till stånd en bättre målstyrning av kommunstyrelsen.

En annan svårighet har varit att finna rätt frågor att arbeta med för beredningarna. Visserligen menade en och annan av de intervjuade att osäkerheten kring vad som var ”rätt” ärenden för beredningar har minskat och att medvetenheten bland beredningarna om vad de ska inrikta sitt arbete på har ökat, men den allmänna uppfattningen var ändå att betydande oklarheter kvarstår. Flera uttalanden gjordes vid intervjuerna av karaktären ”beredningarna har hamnat fel”, ”beredningarna måste jobba mer långsiktigt” och ”tanken var att perspektiven skulle vara längre”. En av de intervjuade förklarade att problemet med att beredningarna arbetade med kortsiktiga och konkreta frågor är att det skapat förväntningar om att dessa frågor kommer att få plats i kommunstyrelsens detaljbudget det kommande

året och även skapat förväntningar bland medborgarna.

”Beredningarna måste jobba mer långsiktigt så de inte förväntar sig att deras idéer ska komma in i budgeten för nästa år. Det skapar onödiga förväntningar hos medborgarna. Vissa beredningar kommer med förslag om att caféer ska byggas.”

”I beredningarna, Ekonomi- och strategiberedningen undantaget, arbetar de för nära nutiden.”

En förklaring till att det ändå blev kortsiktiga och konkreta frågor som diskuterades i beredningarna som gavs vid intervjuerna var att det helt enkelt är lättare, och även roligare, att vara konkret medan det är svårare att vara visionär.

”För egen del saknar jag verksamheten, där är man inte alls med. Att vara där ger lite livslust på något sätt. Det är det man vill göra.”

En tredje svårighet som noterades vid intervjuerna har varit att de förtroendevalda har olika uppfattningar om huruvida beredningarna ska försöka diskutera sig fram till en gemensam beredningsskrivelse eller om de ska bedriva parti- och blockpolitik även i beredningarna. Några beredningsföreträdare menade att de i deras beredningar alltid strävat efter att komma överens och ett par av dem betonade att det är viktigt att alla partier står bakom de långsiktiga besluten. En respondent menade att politiska frågor hör hemma i kommunstyrelsen och att beredningsfrågor inte ska vara ideologiska, det försvårar bara beredningsarbetet. En annan var mindre kategorisk men tyckte ändå att det är en fördel om beredningen kan komma överens eftersom det då blir enklare att driva frågan.

Andra förtroendevalda menade att konsensus kring beredningsskrivelserna inte alls är ett ideal och att det riskerar att både utarma partipolitiken och hämma debatten i fullmäktige. En av dem uttryckte sig i tämligen skarpa ordalag.

”Att beredningarna arbetar för att komma överens är ett stort svek mot väljarna. De måste inte bli sams, men de går in för det och då blir det all-

mänt hållna skrivningar som inte går att styra på. Vi hamnar i ett tolkningsträsk.”

Ytterligare en uppfattning som framkom vid intervjuerna är emellertid att beredningarna mestadels har haft en bra dialog men att det inte är detsamma som att de alltid kommit överens och exempel gavs på beredningar som varit oeniga om beredningsskrivelsen. Det lyftes dock fram vid ett par intervjuer att det inte är helt klarlagt hur man ska agera som ledamot i en beredning om man är av skiljaktig uppfattning. En del intervjuade efterlyste mer formalia i beredningarna så att det blir formellt möjligt att reservera sig.

En fjärde svårighet i beredningsarbetet har varit att etablera kontakter med medborgarna, vilket är ett uttalat syfte med beredningsorganisationen. Vid intervjuerna framkom emellertid att det egentligen aldrig har varit meningen att två av beredningarna – Ekonomi- och strategiberedningen och Demokratiberedningen – ska arbeta utåt mot medborgarna på det sättet. Huruvida de övriga tre beredningarna har lyckats etablera kontakter med medborgarna rådde det skilda uppfattningar om. En grupp av de intervjuade var av åsikten att det varit ett av de stora misslyckandena med den nya organisationen. Beredningarna har inte alls lyckats komma i kontakt med medborgarna, däremot med vissa intresseorganisationer. En annan grupp var positiv till vad som har åstadkommit även om de samtidigt menade att ytterligare ansträngningar behövs. En av de intervjuade menade att beredningarna i alla händelser har arbetat mer utåtriktat än nämnderna gjorde. Flera lyfte fram att kontakter har initierats i samband med arbetet med översiktsplanen och planen för funktionshindrade barn. Dessutom nyttjas personliga kontaktnät och även medborgarstämorna fyller en viktig funktion.

Ett femte bekymmer i beredningsarbetet har varit att göra med bemanningen. Många var bekymrade över den dåliga kontinuiteten i bemanningen av beredningarna. Både beredningsledare och enskilda ledamöter har kommit och gått och en del ledamöter har haft hög frånvaro. Därtill kommer att det inte fullt ut har varit möjligt att bemanna beredningarna med fullmäktigeledamöter utan även andra partimedlemmar har fått beredningsuppdrag. Sådana beredningsledamöter har fått förlita sig på att deras partikamrater röstat i enlighet med beredningsskrivelsen i fullmäktige. Alla uppfattade dock inte det som ett stort problem eftersom även dessa bered-

ningsledamöter har yttranderätt i fullmäktige och att huvudsaken är att beredningarna bemannas med aktiva och engagerade personer. Ett bekymmer kring bemanningen som betonades mer är att partiernas riktigt tunga politiker inte har tagit uppdrag i en beredning utan i kommunstyrelsen. En av de intervjuade befarade att det kommer att medföra att fullmäktiges status aldrig kommer att kunna mäta sig med kommunstyrelsens. En annan tyckte sig dock se att statusen i beredningsuppdragen har ökat efter att de två sista facknämnderna avvecklades i november 2008. Det har medfört att fler personer har intresserat sig för att arbeta i beredningar.

En sjätte svårighet kopplad till beredningarna har varit att utforma ett tjänstemannastöd som passar beredningarna. Inledningsvis när den nya politiska organisationen togs i bruk tilldelades beredningarna sekreterare från kommunchefens kansli. Dessa sekreterare skulle först och främst ge stöd med att föra protokoll och behövde därför inte ha fackkunskaper inom beredningens område. Efter en tid förändrades detta så att sekreterarna istället kommit att hämtas från förvaltningens "sektorer". Syftet är att säkerställa att beredningarna får tillgång till fackkunskap inom sina respektive områden, inte minst för att beredningarna i sina långsiktiga planer ska kunna få kännedom om historiken och nuläget inom områdena.

"För att kunna blicka framåt måste beredningarna veta historiken och nuläget. För det krävs att tjänstemännen är närvarande och berättar. Annars kan vi sitta och har käcka idéer om sådant som redan är gjort."

"Nu kan sekreterarna säga saker redan på mötena. De vet vad som händer på skolverket exempelvis. Om en sekreterare ser att det finns mer att göra kan de vända sig till medborgarservice som planerar stämmor."

I det tidigare systemet var beredningssekreterarna tvungna att involvera andra tjänstemän om beredningarna behövde särskild information och det blev ett störningsmoment i förvaltningen.

Beredningsföreträdarna hade olika synpunkter på det stöd de har fått. En berättade att de två tjänstemän som de dittills har haft hjälp av skulle sluta och uttryckte oro över hur tillgången till fackkompetens kommer att bli framöver. En

annan var inte så förtjust över att den tidigare beredningssekreteraren hade ersatts av en förvaltningstjänsteman eftersom den personen inte hade förstått sin roll utan styrt beredningsarbetet för hårt. Beredningsföreträdaren menade att "vi ska försöka gräva själva och inte indoktrineras." Samma person tyckte att det var olyckligt att de hade haft så många olika beredningssekreterare. En tredje beredningsledamot tyckte att det blev bättre när beredningssekreteraren hämtades från förvaltningen eftersom det innebar att de i beredningen inte längre behövde göra allt arbete själva. Ett par beredningsföreträdare var av uppfattningen att de själva fick arbeta för mycket i beredningarna, i alla fall mer än tiden räckte till.

## Utvecklingen på genomförandenivån

Som beskrevs ovan genomfördes en justering av den politiska organisationen i november 2008 och eftersom förändringen i första hand handlade om att de två sista facknämnderna avvecklades (även om de inte hade ett uppdrag som motsvarade vanliga facknämnders) berörde den i första hand genomförandenivån. Justeringen gjordes inte i politisk enighet utan oppositionen ville behålla nämnderna.

## Kommunstyrelsen

Många av de intervjuade var positiva till att kommunstyrelsen efter den sista justeringen av organisationen blivit den enda kvarvarande genomförandenämnden, inte minst eftersom det gjort att organisationen blivit mindre komplex. Det hade varit svårt att finna meningsfulla arbetsuppgifter åt nämnderna. Även några av de politiker som egentligen hade velat ha en traditionell facknämndsorganisation tyckte att det var bättre att avveckla de två sista facknämnderna än att ha kvar dem med ett så vingklippt ansvarsområde och med den osäkerhet och oklarhet som de skapade. Ett par var dock mycket kritiska till det ökade inflytande som de menade att kommunstyrelsen har fått. De pekade även på att antalet förtroendemannauppdrag i och med justeringen minskat ytterligare i kommunen, vilket försvårat för partierna att lotsa in nya personer i politiken. Vidare befarades en elitisering i politiken efter-

som antalet halv- och heltidsfinansierade politiker har ökat.

En fördel med att låta kommunstyrelsen vara den enda nämnden med ansvar för verksamhet, ekonomi och personal har enligt de intervjuade varit att det ökat helhetssynen. Enligt några av de intervjuade har det medfört att alla förtroendevalda har fått överblick över kommunens verksamhet och att de ser vad som händer i andra verksamheter. Av samma skäl ansågs det vara en poäng att ordföranden och vice ordföranden i myndighetsnämnderna är invalda i kommunstyrelsen. En av de intervjuade var övertygad om att det hade varit mycket svårare att hämta hem det befärade underskottet år 2008 om ”nämndpartierna” hade funnits kvar och även att det hade varit svårare att få den samsyn kring lokaler som hade utvecklats den senaste tiden. En annan var av uppfattningen att kommunstyrelsen till skillnad från tidigare har börjat tillmäta alla verksamheter lika stor betydelse.

”Alla frågor är lika viktiga, man diskuterar skola, vård och omsorg, inte som tidigare då det bara var samhällsbyggnad och prat om Marstrand.”

En annan fördel som lyftes fram är den ökade styrkraften, det vill säga de förbättrade möjligheterna för politiken att få genomslag i verksamheten. Kommunstyrelsens tydlighet gentemot förvaltningen bedömdes ha ökat jämfört med när det var en fullskalig facknämndsorganisation.

Den nya kommunstyrelsens utformning och arbetssätt är emellertid inte utan kritiker. En återkommande synpunkt var att kommunstyrelsen har blivit för stor. Den huvudsakliga förklaringen är att styrelsen måste ha tillräckligt många ledamöter för att de tre utskotten ska rymma representanter från så många partier som möjligt. Flera respondenter påtalade att 27 ledamöter (inklusive ersättare) är lika många som ett halvt fullmäktige och det medför vissa problem. Ett har varit att vissa ledamöter inte representerat kommunen i första hand utan sin profession eller en fackförening. Ett annat har varit att alla ledamöter inte varit delaktiga i dialogen och att det emellanåt varit svårt att upprätthålla disciplinen, exempelvis har det hänt att flera ledamöter talat samtidigt. En intervjuad efterlyste mer hyfs och ordning och reda.

Ytterligare ett problem som lyftes fram var att det har varit svårt för alla ledamöter att vara en-

gagerade och att hålla sig informerade om kommunstyrelsens arbete. Det ger följden att en mindre uppsättning kommunstyrelsepolitiker i praktiken har mer inflytande än övriga. En av de intervjuade menade att det var precis den situationen de ville förändra under föregående mandatperiod då kommunstyrelsens arbetsutskott avskaffades.

”Det har blivit för många i kommunstyrelsen som är halv- eller heltidsfinansierade – det är 6–7 personer som har mer än halvtid – då blir det som när det fanns ett arbetsutskott, man börjar göra saker som man inte talar om.”

Ännu en aspekt som lades till var att den styrande majoriteten, i jämförelse med hur det var på den tiden det fanns ett arbetsutskott, har fler av de halv- eller heltidsfinansierade posterna, vilket medfört mindre inflytande för oppositionen. Den intervjuade menade att ”då har grundidén med kommunal samlingsregering försvunnit och istället blir det en informell alliansgrupp som rattar de dagliga frågorna”.

Det politiska klimatet i kommunstyrelsen beskrevs som hårt av flera förtroendevalda. En av de intervjuade menade att det är positivt med tydliga skillnader mellan de politiska blocken men de flesta övriga tyckte att konfliktorienteringen har blivit för stor. Några tyckte att det politiska klimatet var bättre under den föregående mandatperioden då kommunstyrelsen byggde sitt arbete på delaktighet och dialog och då ambitionerna att komma överens var större.

”Kommunstyrelsens arbete har gått många steg tillbaka. Den gamla förändringen är skjuten i sank. Dialog är bara ett ord på papper, mötena slutar med att alliansen bestämmer och det är skendialog. Det ska gå att finna kompromisser, om vi ger oss tid ser vi vad vi är överens om.”

Ett par av de intervjuade förklarade att en anledning till den ökade konfliktorienteringen i kommunstyrelsen är att det finns personer i styrelsen som helt enkelt inte har klarat av att samarbeta med varandra.



## Kommunstyrelsens utskott

Eftersom utskottsorganisationen under kommunstyrelsen förändrades när de två kvarvarande facknämnderna avvecklades hade de tre utskotten vid tiden för intervjuerna inte varit aktiva särskilt många månader. Undantaget var Samhällsbyggnadsutskottet som egentligen bara bytte namn från delegation till utskott. En förändring som också gjordes i sammanhanget, och som låg i linje med oppositionens krav, var att oppositionen tilldelades poster som vice utskottsordföranden. Det tillgodosåg åtminstone vissa av oppositionens krav på möjlighet till insyn och inflytande. En del oppositionspolitiker tyckte dock även fortsättningsvis att demokratin förlorat på att nämnderna med sammanlagt 44 platser ersatts med utskott som enbart besatts med kommunstyrelsepolitiker.

Utskottsordförandena bedömdes av flera respondenter ha stort inflytande, kanske alltför stort i förhållande till övriga ledamöter, och har uppmärksammats mycket i lokalmedia. Utskotten som helhet ansågs ha större tyngd än de nämnder som avvecklades i november 2008, i synnerhet i relationen till förvaltningen, och även bättre helhetssyn eftersom alla utskottsledamöter även är ledamöter eller ersättare i kommunstyrelsen. Annat som bidragit till att säkerställa helhetssynen, enligt några av de intervjuade, har varit att det funnits särskilda avstämningsmöten där utskotten, efter att först ha träffats inbördes, informerat varandra om sina frågor.

”Först sammanträder utskotten och sedan en större kommunstyrelsegrupp, vilket öppnar upp för helhetssyn. Ingen kan säga att det här är ’min’ fråga.”

Det fanns dock respondenter som såg tendenser till bristande helhetssyn i utskotten. Till exempel menade en att det har varit viktigt att ”ta plats” i kommunstyrelsen och att det varit ”en kamp” om att få med sina frågor på dagordningen och i diskussionen. En annan upplevde att det ”till viss del” har blivit nya nämnder av utskotten men inte med lika snävt perspektiv som tidigare. En annan åsikt var att det var olyckligt att kommunstyrelsens ordförande valde att tillträda som ordförande i ett av utskotten eftersom det kan med-

föra att för mycket fokus placerades på detta utskotts frågor.

I och med att utskotten är underställda kommunstyrelsen och då och då lämnar vidare frågor till kommunstyrelsen upplevde ett par av de intervjuade att det emellanåt har blivit dubbelarbete. En av dem menade att det vore på sin plats med tydligare delegation från styrelsen till utskotten. En annan menade att om utskotten bara är tydliga i sina ställningstaganden så är det bara att ”klubba igenom” besluten i kommunstyrelsen. Ytterligare en respondent förklarade att det har varit nödvändigt att föra upp känsliga frågor för beslut i kommunstyrelsen och inte minst om oppositionen har velat föra upp frågan.

## Politikens relation till förvaltningen

Flera av de intervjuade upplevde att relationen till förvaltningen har utvecklats positivt. Alla var inte av uppfattningen att relationen ännu är tillräckligt bra men den är på väg i rätt riktning. Tilliten mellan politik och förvaltning bedömdes ha ökat, vilket av vissa politiker förklarades med att politiken hade blivit bättre på att ta ansvar och att förståelsen för varandras roller hade ökat. Följden har, enligt flera av de intervjuade, blivit ett bättre samarbete mellan politik och förvaltning. Samarbetet har understötts av en omflyttning i kommunhuset så att de ledande politikerna delar korridor med förvaltningstjänstemännen. Det har underlättat snabba avstämningar och informella kontakter.

”Vi tränger ihop oss här i korridoren med cheferna. Bättre att man träffas i korridoren än att man försöker boka möten som tar en eller två veckor att få till. Det har varit tufft men ändå skett med glädje. Det har varit ärligt, tjänstemännen har varit raka.”

”Sektorscheferna har blivit kommunstyrelsens verktyg istället för en kravmaskin gentemot kommunstyrelsen.”

Några av de intervjuade politikerna betonade att det sedan omorganisationen varit ”lättare och går snabbare att få ut frågor i förvaltningen”, att det varit ”kortare avstånd” och att ”man lyssnar och återkopplar tätare”. En av de intervjuade upplevde att det förbättrade samarbetet både gällde

mellan kommunstyrelsen och kommunchefen och mellan utskotten och sektorscheferna. Vad den politiska nivån emellertid inte riktigt har vant sig vid är det delade ledarskapet i förvaltningen; att de inte alltid möter samma förvaltningschef utan en av flera sektorschefer beroende på vilken fråga som är aktuell.

En annan fråga var hur rollfördelningen mellan politikerna och tjänstemännen har utvecklats. Vissa av de intervjuade var i den frågan ganska bekymrade även om de tyckte att det har blivit bättre. En av de intervjuade tjänstemännen menade det varit bekymmersamt att en del politiker inte förstått att de är politiker med ansvar för vad-frågor och bör överlåta hur-frågorna till förvaltningen. En annan var av uppfattningen att förvaltningen nog aldrig har haft så mycket med politiken att göra som under den innevarande mandatperioden men noterade att utvecklingen har börjat vända. En företrädare för politiken var också av uppfattningen att rollfördelningen börjat bli tydligare och menade att ”kulturen där kommunalråden ska sköta parkbänkarna måste bort”. En annan förtroendevald tyckte att det varit svårt att finna en entydig gräns till förvaltningen eftersom både ärenden och förvaltnings-tjänstemän är olika. Vissa tjänstemän inväntar politiskt stöd innan de fattar sina beslut.

## Relationen mellan strategisk nivå och genomförandenivå

Den nya politiska organisationen i Kungälv vilar på ambitionen att tydliggöra skillnaden mellan strategisk nivå och genomförandenivå. På den strategiska nivån arbetar kommunfullmäktige och beredningarna och på genomförandenivån framför allt kommunstyrelsen och utskotten. Vid intervjuerna framgick tydligt att samarbetet mellan dessa båda nivåer ganska ofta har varit för- enat med svårigheter.

I bakgrunden till samarbetsproblemen har en ganska tydlig maktkamp mellan fullmäktige och kommunstyrelsen funnits. Även om få ifrågasatte att fullmäktige ska ha mer makt fanns det olika uppfattningar om hur det i praktiken ska gestalta sig och hur fullmäktige bör agera för att få mer makt. En av de intervjuade menade att traditionen i kommunen att kommunstyrelsen alltid ska ha sista ordet lever kvar. Även kommunens omgivning är van vid att det är kommunstyrelsen och, framför allt, kommunalråden som de ska vända sig till med sina frågor, särskilt avseende

näringslivsfrågor. Dock ansågs fullmäktiges presidium och i synnerhet dess ordförande ha fått en tydligare roll och skjutit fram sina positioner. Vid intervjuerna efterfrågades i allmänhet större tydlighet i rollfördelningen mellan fullmäktige och kommunstyrelsen men även större respekt för varandras roller. En av de intervjuade tjänstemännen var av uppfattningen att det har kostat för mycket energi att i den politiska organisationen reda ut vilken instans som ska ansvara för vilken fråga.

*Ur kommunstyrelsepolitikernas perspektiv* har det varit problematiskt att fullmäktigeberedningarna har arbetat med frågor som inte är långsiktiga och strategiska utan kortsiktiga och av genomförandekaraktär. En del av de intervjuade politikerna var av uppfattningen att det är ett problem som har minskat medan andra menade att det bör göras ytterligare ansträngningar för att klargöra att beredningarna arbetar åt kommunfullmäktige och inte ska utreda frågor på genomförandenivå.

Ett annat problem som noterades av företrädare för kommunstyrelsen var att de har fått för lite konkret vägledning av beredningarna och fullmäktige inför arbetet med detaljbudgeten. Framför allt efterfrågades ekonomiskt ansvarstagande och verklighetsförankring. Enligt en av de intervjuade har bristen på tydlighet och ansvarstagande varit en av förklaringarna till att kommunstyrelsen har fått så stort inflytande.

”Kommunstyrelsen får för lite vägledning av beredningarna och då kör vi vårt eget race.”

Den intervjuade var av uppfattningen att ökad tydlighet i instruktionerna från beredningar och fullmäktige till kommunstyrelsen kommer att innebära att makt förflyttas från kommunstyrelsen till fullmäktige. En annan respondent höll med om detta och förklarade att om inte kommunfullmäktige och beredningarna klarar av att samordna sitt arbete – och underförstått göra vissa prioriteringar – så måste kommunstyrelsen ta ansvar och samordna istället.

Ytterligare ett problem som lyftes fram är att det har varit oklarheter kring ansvarsgränserna mellan kommunstyrelsen och Ekonomi- och strategiberedningen avseende den ekonomiska politiken.

*Ur fullmäktigepolitikernas perspektiv* har fullmäktige och beredningarna haft synnerligen svårt att verkligen utöva makt över kommunsty-



relsen och det har varit alltför få aktörer som verkligen ansträngt sig för att så ska ske. Uppfattningar fanns att det tvärt om är kommunstyrelsen som har blivit starkare. En beredningsföreträdare menade att det vore enklare om kommunstyrelsepolitikerna i högre grad hade varit lojala med grundidéerna i den nya politiska organisationen. I de frågor där maktkamper har utkämpats mellan beredningar och kommunstyrelsen har styrelsen, enligt en respondent, ”nästan vunnit på knockout”. Vad som särskilt nämndes var kampen mellan Ekonomi- och strategiberedningen och kommunstyrelsen om kommunens ekonomiska mål och kommunstyrelsens ekonomiska ram. En förklaring som lyftes fram var att kommunstyrelsen har ett övertag både när det gäller information och tid att arbeta med frågorna.

”Det handlar om arvodering, var finns resurserna för att göra jobbet? Där är det snedvridet. Kommunfullmäktige hamnar alltid i informationsunderläge.”

Bland fullmäktigepolitikerna förekom även åsikten att kommunstyrelsen har tagit till sig alltför många frågor och inte släppt de långsiktiga frågorna till beredningarna, i alla fall inte alla.

”De tar finkakorna och vi får knäckbrödet.”

”Vi måste få kommunstyrelsen att förstå att när det är en fråga på lång sikt och handlar om strategi så ska de släppa frågan och resurserna till beredningen. Där är vi inte alls.”

En av de intervjuade upplevde att kampen mellan beredningarna och kommunstyrelsen om vilken instans som ska ha vissa frågor fortfarande är påtaglig och beförde att uppgiftsfördelningen dessa instanser emellan inte kommer att ha klarats ut förrän om ytterligare några år.

Ett begrepp som användes av ett par av de intervjuade var att kommunstyrelsen ”överpröva” beredningarnas skrivelser. Innebörden är att kommunstyrelsen gör eller försöker få till förändringar i beredningsskrivelserna. Även uttryck som att ”lägga till rätta” användes. Andra exempel är att beredningsskrivelser har behandlats av kommunstyrelsen i elva månader, vilket av en del respondenter uppfattats som att kommunsty-

relsen inte har uppskattat innehållet. Kritikerna menade att denna överprövning vittnar om att kommunstyrelsen inte har förstått att kommunfullmäktige är en överordnad instans. Andra exempel på det är att kommunstyrelsen har kallat till sig beredningsledare för att – som det uppfattades – ge instruktioner. Flera av de intervjuade betonade att kommunstyrelsens behandling av beredningsskrivelserna endast ska vara kring ekonomi och laglighet och att de ska avvakta med ytterligare synpunkter till fullmäktigedebatten.

En annan oklarhet i relationen mellan strategisk nivå och genomförandenivå är hur färdiga beredningsskrivelser ska hanteras. Flera av de intervjuade tyckte att skrivelserna bör diskuteras och debatteras i fullmäktige innan de lämnas över till kommunstyrelse, utskott och förvaltning. De menade att det har varit olyckligt att skrivelserna har lämnats direkt till kommunstyrelsen eller utskott. De konflikter mellan beredningar och kommunstyrelse/utskott som emellanåt har uppstått kunde enligt uppgift ha mildrats om skrivelsen behandlats i fullmäktige först, och det hade även kunnat ge upphov till en upplivad fullmäktigedebatt. En respondent förklarade att det dock uppfattats som ineffektiv ärendehantering. En annan av de intervjuade upplevde att det har varierat vilken instans som beredningarna lämnat sina skrivelser till och menade att det skapat en osäkerhet kring när de olika instanserna ska ”tycka någonting”. Ytterligare en uppfattning var att beredningarna måste få bättre återkoppling från kommunstyrelsen om vad som händer efter det att deras beredningsskrivelser antagits av kommunfullmäktige och överlämnats till kommunstyrelsen.

För att råda bot på de problem som hade noterats i samarbetet mellan å ena sidan kommunfullmäktige och beredningarna och å andra sidan kommunstyrelsen och utskotten har samarbetsförbättrande åtgärder börjat vidtas. Eftersom en del av problemen kunde härledas till att beredningarna inte har varit tillräckligt väl samordnade sinsemellan har ansträngningar börjat göras för att koordinera beredningarna och som tidigare nämnts har presidierna i Demokratiberedningen och Ekonomi- och strategiberedningen varit särskilt involverade i det arbetet.

Men även de direkta relationerna mellan den strategiska nivån och genomförandenivån har behövt förbättras. Inte minst angavs fullmäktiges presidium ha arbetat hårt med den frågan.

”Kommunfullmäktiges presidium arbetar hårt för att hantera situationen med beredningarna och kommunstyrelsen. De har inte så lätt att hålla ordning i rummet.”

Flera av de intervjuade var av uppfattningen att fullmäktige inte enbart kan styra styrelsen med hjälp av målstyrning eller styrkort. Det måste kompletteras med annat, exempelvis närmare kontakter mellan fullmäktige och styrelse, exempelvis att de deltar på samma möten och får samma information. Det gäller särskilt i budgetarbetet där de senaste årens problem har medfört en förändrad struktur på arbetet. Istället för att arbeta var för sig ska ledamöter från kommunstyrelsen och Ekonomi- och strategiberedningen delvis arbeta tillsammans med budgeten för år 2010. Det innebär att båda nivåerna kommer att få samma information och dessutom ha möjlighet att diskutera sig fram till en budgettram som kommer att bli både långsiktigt hållbar och realistisk.

”Nu förändras budgetprocessen för 2010. Tidigare hade kommunstyrelsen en budgetgrupp, nu är Ekonomi- och strategiberedningens presidium med. Sedan delar man på majoritet och opposition. (...) Då har vi samma information och då elimineras schismerna och vi kan bli gott exempel för andra.”

En annan förändring i syfte att förbättra relationen mellan fullmäktige och styrelse har varit att fullmäktiges presidium har börjat vara med på styrelsens sammanträden. En företrädare för fullmäktige menade att de har överskattat möjligheterna att styra kommunstyrelsen på distans. Dessutom har det varit oväntat svårt att samordna beredningarna med kommunstyrelsen.

”Vi får arbeta med det och det tar mycket tid, inte minst att samordna beredningarna och kommunstyrelsen. Vi måste arbeta mer med kommunstyrelsen och det hade man inte väntat. Det går inte att ha en vägg mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.”

Därutöver har majoriteten emellanåt träffar med ordföranden för fullmäktige, beredningar, utskott och bolag för att reda ut oklarheter. I sammanhanget bör nämnas att flera företrädare både för utskott och för beredningar var av uppfattningen att samarbetet dem emellan har utvecklats åt rätt håll.

## Framtiden

För att kunna sja om framtiden för den nya politiska organisationen i Kungälv kommun avslutades intervjuerna med att de intervjuade fick ge ett sammanfattande omdöme om hur den nya organisationen har fungerat under de första 26 månaderna och också ge förslag på hur organisationen skulle se ut i framtiden om de fick bestämma.

### *Sammanfattande omdöme*

En klar majoritet av de intervjuade var av uppfattningen att kommunen var på rätt väg men att organisationen ännu inte fungerade tillräckligt bra och att mycket arbete återstod för att få den att fungera som det var tänkt.

”Vi är på rätt väg, vi måste bara åtgärda barnsjukdomarna.”

”Jag är rätt nöjd med utvecklingen. Jag har respekt för att det inte går att få det att fungera över en natt. Det går inte att simulera alla fall.”

”Organisationen fungerar inte än men i grunden är den sund. Den bör få en chans.”

”Idén är klockren. Därför orkar jag driva det men det är fortfarande långt kvar.”

Många menade att det avgörande blir om de i kommunen orkar fortsätta arbetet med att få organisationen att fungera.

Vad som lyftes fram som särskilt positivt var att strukturen på den nya organisationen är rätt tänkt, inte minst avvecklingen av facknämnderna. En vanlig uppfattning var att det hade varit ett misstag att inte avveckla alla nämnderna med en gång. Det upplevdes också som positivt att den nya organisationen skapat förutsättningar för

helhetssyn och att pengarna fördelades till de verksamheter som bäst behövde dem. Vidare upplevdes effektiviteten i ärendehanteringarna ha ökat genom att återremitteringarna från kommunstyrelsen till nämnderna hade upphört. Slutligen ansågs kommunfullmäktige ha stärkts.

Samtidigt fanns det saker att förbättra. Uppfattningar om vad som behövde bättras på var till exempel att både regler och ledarskap måste bli tydligare, att partierna måste anstränga sig för att finna kunniga och intresserade personer till beredningarna och, framför allt, att beredningsledamöterna på den strategiska nivån skulle få bättre praktiska möjligheter att arbeta med sina uppdrag.

Bland de respondenter som var skeptiska till den nya politiska organisationen och egentligen förespråkade andra varianter pekade en på att hela grundidén med organisationen förfelades när inriktningen i politiken förändrades från dialog och samförståndslösningar till debatt och att "Alliansen bestämmer". Två andra lyfte fram att förändringen gick för snabbt och inte var tillräckligt väl förberedd och att den nya politiska organisationen bidragit till kommunens problem med styrningen de senaste två åren.

#### *Hur bör den politiska organisationen vara utformad?*

Vid intervjuerna fick varje förtroendevald ta ställning till frågan hur de skulle utforma den politiska organisationen om de fick lov att bestämma. Ett par av dem var nöjda med dagens struktur på organisationen medan flertalet ville göra vissa ytterligare justeringar. De idéer som lades fram var att reducera antalet beredningar, att öka antalet ledamöter i vissa beredningar, att minska antalet ledamöter i kommunstyrelsen och, kanske allra mest betonat, att förändra arvodesreglerna. Andra förbättringsförslag som gavs, men som egentligen inte hade med organisationsstrukturen att göra, var att de tunga politikererna skulle arbeta i beredningarna istället för i kommunstyrelsen och att satsa på utbildning i hur den politiska organisationen är tänkt att fungera.

Ett par av de intervjuade var av uppfattningen att det interna politiska arbetet, i synnerhet beslutsprocesserna, borde effektiviseras. En av dem efterlyste en utredning speciellt inriktad på kommunens ärendehantering med syftet att reducera antalet "cirkulerande ärenden". Ett par av respondenterna ansåg att den politiska organisationen borde föras mer i riktning mot grundidé-

erna som föregick omorganisationen, exempelvis att skapa mer kontakter med medborgarna och att skapa möjligheter för fler att vara med i politiken, exempelvis genom tillfälliga beredningar.

Ett mindre antal av de förtroendevalda var av uppfattningen att det vore bättre om kommunen återgick till en traditionell facknämndsorganisation. Åtminstone en av dem menade att beredningarna kunde behållas trots det och kanske till och med utökas med ytterligare någon.

\*

Sammanfattningsvis noteras i Kungälv att den politiska organisationen knappast infriat förväntningarna men att mycket pekar på att utvecklingen är på väg åt rätt håll. På den strategiska nivån noteras i flera avseenden en lovande utveckling, kommunfullmäktiges sammanträden är innehållsrika och det rapporteras om längre sammanträden och mer debatt och dessutom finns uppfattningar om att fullmäktiges status har höjts. Beredningarna stärker fullmäktige och hjälper till att rikta fokus mot långsiktiga frågor. I beredningarna initieras och diskuteras politiska frågor på politikens villkor och möjligheten till fördjupning har tagits tillvara. Vad som fortfarande tycks särskilt problematiskt, även om ljusglimtar finns, är kontakterna med medborgarna. Dessutom förefaller förbättringspotentialen i och kring beredningarna vara betydande. På genomförandenivån har avvecklingen av nämnderna gett kommunstyrelsen ett ökat inflytande och det har bidragit till ökad helhetssyn och förbättrade möjligheter att styra verksamheten. Samarbetet mellan den politiska nivån och den administrativa rapporteras vara under förbättring. En del problematiserar emellertid kommunstyrelsens stora inflytande och oppositionen funderar på om inte en facknämndsorganisation bör återinföras.

## 4. LERUMS KOMMUN ÅR 2009

Berättelsen om utvecklingen av den nya politiska organisationen i Lerum börjar med en redogörelse för hur de intervjuade upplever att organisationen i stort fungerar. Sedan beskrivs det politiska arbetet på den strategiska nivån, det vill säga i kommunfullmäktige och i visions- och utvecklingsnämnderna och i relationen dem emellan. Därefter följer en redogörelse för det politiska arbetet på genomförandenivån, det vill säga i kommunstyrelsen. Efter det kommer en beskrivning av relationen mellan den strategiska nivån och genomförandenivån. Kapitlet avslutas med de intervjuades uppfattningar om hur organisationen skulle kunna förändras framöver.

### Den nya organisationen i stort

De intervjuades utsagor visar att en mycket stor majoritet är positiv till den nya politiska organisationen och inte vill gå tillbaka till den gamla. Man tror på det nya och en återgång till det gamla vore näst intill omöjligt. Det skulle vara ett effektivt sätt att bibehålla ineffektivitet som någon menar. ”Man måste sträva framåt”, ”det är en organisation i tiden” och ”det är bara en tidsfråga innan den finns överallt” är några av de positiva omdömena. Flertalet av de intervjuade lyfter fram demokratiaspekten i sammanhanget. Det är självklart att politikerna ska vara medborgarföreträdare och att allmänheten ska vara delaktig i politiken i större utsträckning. Det är politikerna som ska sätta riktlinjer för verksamheten och dessa ska utvärderas gentemot medborgarna. Dialogen med medborgarna ska vara en grundläggande del i arbetet. ”Det är en bra ambition att lyssna av medborgarna mellan valen”. Några av de tillfrågade lyfter också fram kommunstyrelsens roll som verksamhetsföreträdare. Det faktum att kommunstyrelsen är enda politiska instans med ansvar för utförandet av kommunens service och tjänster uppfattas ha medfört en helt annan överblick över verksamheten än tidigare, vilket de intervjuade menar är en fördel ur effektivitetssynpunkt.

”Vi kan inte gå tillbaka. Det har varit en fantastisk resa till något positivt. Det skulle kosta pengar och kvalitet att återgå till det gamla.”

”Det är en bra organisation för kommunen. Politikerna får en helhetssyn på hur kommunen fungerar. ... Men det tar tid att ställa om medvetandegraden hos både politiker och tjänstemän.”

”En lite luddig organisation som är bra, men behöver utvecklas mer. När den sjuösattes var den dåligt genomtänkt. Det har tagit ovanligt lång tid att komma dit vi är idag.”

”Organisationen är inte så bra, men jag vill inte se den gamla organisationen. Jag platsar inte i den nya organisationen. ... Organisationen toppstyrs och det är inte raka rör. Man vet inte riktigt vad som gäller. Det är i toppen man ska skaka om.”

”Jag trodde stenhårt på den [organisationen]. Det skulle kunna bli så bra. Medborgardialogidén är bra, men organisationen börjar bli naggad i kanten. I mina mörkaste stunder kan jag längta tillbaka till den gamla organisationen.”

Samtliga respondenter påpekar dock att den nya organisationen inte riktigt satt sig än. Flera av dem menar att det kommer att ta en mandatperiod till innan den fungerar enligt intentionerna. Organisationen har bara funnits i två år och man måste ha tålamod, är vanliga uppfattningar. Startsträckan har varit lång, ovanligt lång enligt en del sagesmän, men det måste få ta tid och kommer att ta tid. ”Det behövs mer tid för att se effekterna”, ”övergångsskedet är långt” och ”det har tagit fruktansvärt lång tid”. Alla intervjuade säger att de trodde att det skulle gå fortare att sjuösätta organisationen, men att det dykt upp nya saker under resans gång och att det finns en del barnsjukdomar i systemet.

### Strategisk nivå

#### Kommunfullmäktige är stillsamt

En av tankarna bakom den nya politiska organisationen är att vitalisera kommunfullmäktige. Fullmäktige ska vara ett forum för debatt och



livliga diskussioner och inte bara ett ”transportkompani” där mycket redan är förutbestämt och frågorna avgjorda i förväg. Fullmäktige ska inte bara vara en instans för att klubba igenom färdiga förslag från kommunstyrelsen. Besluten ska alltså i praktiken fattas i kommunfullmäktige och föregås av en ordentlig debatt.

Av de tillfrågade tycker sig majoriteten inte se någon märkbar skillnad i kommunfullmäktiges sätt att arbeta. Arbetet har inte utvecklats så mycket som man hade hoppats. Fullmäktige har inte blivit vitaliserat. Debatten har inte blivit livligare, utan det är ”tråkiga” och traditionella möten precis som tidigare. ”Debatten har inte blivit spänstigare”, ”man har ett förslag som diskuteras i kommunstyrelsen och som sedan upprepas i kommunfullmäktige”, ”fullmäktige måste bli intressantare och ta initiativ till debatt” och ”det måste bli mer studs i fullmäktige”. Flertalet av respondenterna påpekar dock i sammanhanget att det handlar om en process som tar tid och att man förhoppningsvis kommer att se förändringar längre fram. ”Det tar tid att se effekter” och ”kommunfullmäktige trevar sig fortfarande fram och har inte riktigt orkat axla sin nya roll”. Någon menar att det handlar om invandra roller som tar tid att förändra. En annan säger att fullmäktige visserligen fyller sin funktion enligt lagen, men att de ”alltjämt är ett transportkompani”. Det poängteras att fullmäktigeledamöterna är direktvalda av folket och att det måste vara de som fattar de reella besluten.

”Det [arbetet] har inte utvecklats så mycket som jag trodde det skulle göra. Jag hade hoppats på friskare debatter, men det måste ta tid.”

”Arbetet har inte ändrats så mycket som jag trodde. Men det kommer nog med tiden, det är trögt att komma igång.”

”Det har inte hänt så mycket egentligen. Debatten har inte ökat. Jag saknar mer förutsättningslösa diskussioner. Det är bara redovisningar rätt upp och ner. Men man kommer nog dit, det är en process som behöver hålla på ett tag.”

Övriga intervjuade menar att det ändå har hänt lite grann i kommunfullmäktiges sätt att arbeta.

Visions- och utvecklingsnämnderna har gjort en del grupparbeten som lagts fram i fullmäktige och då har diskussionen blivit livligare. Likaså gör visions- och utvecklingsnämnderna emellanåt presentationer i fullmäktige, vilket också bidragit till att vitalisera mötena. ”Ibland är det en livlig debatt, men det borde alltid vara så”. Även om man inte kan se någon drastisk förändring i kommunfullmäktiges sätt att arbeta har man enligt intervjupersonerna tagit små steg på vägen och fler kommer det att bli så småningom. Tiden sägs vara en avgörande faktor i sammanhanget och respondenterna förväntar sig en märkbar utveckling framgent.

”Vissa möten har präglats av mer debatt och mer dialog och man har lyckats skapa delaktighet. Det borde vara så jämt.”

”Det är en mer spännande dialog, men inte tillräckligt spännande. Det är inte så mycket transportkompani idag. Kommunfullmäktige har börjat vara med tidigare i processen. ... Men det återstår mer att göra. Det finns fortfarande kvar en känsla av transportkompani och allmänheten kommer inte så ofta heller.”

Vidare påtalas det att fullmäktigemötena är dåligt besökta av allmänheten. Den nya politiska organisationen ska vara utformad så att medborgarnas intresse att delta i beslutsfattandet uppmuntras. Som det är nu sägs intresset inte vara särskilt stort. Det är enligt de intervjuade svårt att locka medborgarna till fullmäktigemötena. Det har varit något fler skolklasser på besök i fullmäktige än tidigare, men annars har det inte skett någon förändring. ”Det är ingen kölapp direkt” och ”den stora publiken är fullmäktige självt”. Förhållandet sägs vara ett uttryck för brister i demokratin.

### **Visions- och utvecklingsnämnderna är på väg**

I visions- och utvecklingsnämndernas roll ligger att vara medborgarföreträdare. De ska aktivt arbeta med medborgarkontakter och kontinuerligt skaffa information om behov och önskemål gällande den kommunala verksamheten. Medborgarna ska även mellan valen kunna påverka



utvecklingen i kommunen och det ska vara enkelt att göra sig hörd och föra fram idéer och synpunkter. Tillsammans med kommunfullmäktige ansvarar nämnderna för arbetet med övergripande mål- och kvalitetsnivåer för verksamheten. Nämnderna ska också följa upp och utvärdera verksamheten mot beslutade mål.

De intervjuade tycker nästan uteslutande att arbetet i visions- och utvecklingsnämnderna utvecklats, om än inte så mycket som man hade trott att det skulle göra under de två år nämnderna funnits. Man har haft svårt att hitta sin roll även om man nu tycker sig ha börjat landa. ”Det går framåt, men det råder frustration över att man inte kommit så långt som man trodde man skulle ha gjort”, ”arbetsformerna klarnar mer och mer”, ”vi har mer och mer hittat vår roll”, ”vi känner oss mer och mer säkra”, ”man ser en struktur där bakom någonstans” och ”från början var det ett blankt papper, nu har vi kommit en bit på väg”. Återigen påpekas det att tiden är en avgörande faktor i sammanhanget. Att hitta sin roll är en process som tar tid. Respondenterna berättar att visions- och utvecklingsnämnderna brottats med frågor av typen ”vad är syftet med nämnderna?”, ”vad ska nämnderna egentligen göra?”, ”vari består uppdraget?”, ”vad har vi för skyldigheter och rättigheter?” och ”kan vi initiera frågor eller måste vi få ett uppdrag?”.

En återkommande synpunkt är att intresset hos politikerna är av stor betydelse för hur arbetet i visions- och utvecklingsnämnderna utvecklas. Det påpekas att det finns två grupper av politiker, ”de som gillar det nya och de som hellre vill sitta i facknämnd”. De äldre politikerna har det gamla arbetssättet med sig med följden att de har svårare att tänka om och ta till sig det nya. ”Många politiker är inte mogna att sitta ned med detta för de tänker på det gamla sättet”. De intervjuade berättar också att en del politiker av den gamla sorten har hoppat av, vilket anses ha varit en fördel för arbetets utveckling.

”I vår nämnd har det börjat sätta sig först nu. Det var för många gamla politiker i de gamla nämnderna som tyckte det här var blaha blaha. ... Många gamla har hoppat av och det är nya politiker som inte har jobbat i det gamla.”

”En del av de gamla politikerna har hoppat av. De tyckte det var ett allt-

för främmande sätt att jobba på. Man har gått från att vara verkställande till att syssla med politiska frågor och det har upplevts som problematiskt av en del.”

Under de två år visions- och utvecklingsnämnderna funnits har fokus i arbetet legat på utvecklandet av visionen som ska vara klar till årsskiftet och på utarbetandet av mötesplatser för politiker och medborgare. Vad gäller visionen håller man på att ta fram en kommungemensam vision och inte en för varje enskild nämnd. Det påpekas att visionen är grundbulten i nämndernas arbete och att inte ett enda beslut ska fattas innan man läst visionen. Den ska också ligga till grund för politikernas arbete med att ta fram mål och kvalitetsnivåer för verksamheten och för att kunna följa upp och utvärdera denna.

Vad gäller mötesplatserna berättar de intervjuade att de har ordnat en rad olika forum där medborgare och politiker kunnat träffas. Man har haft kommunalsträffar (sakfrågor som berör invånarna i en viss kommunal), Öppet Forum (möten kring ett givet tema med inbjudna medborgare) och medborgardialoger (kunskapsinhämtande samtal med allmänheten). Man har också haft en så kallad visionsverkstad dit allmänheten varit inbjuden att medverka. Öppet Forum var enligt respondenterna välbesökt, men inte de övriga mötesplatserna. Flertalet av de intervjuade uttrycker besvikelse över detta och säger att de hade förväntat sig en större uppslutning från allmänheten. ”Medborgarna svarar inte alltid upp som man förväntar sig”, ”man har inte riktigt lyckats nå fram till medborgarna”, ”det är svårt att få intresserade medborgare till möten”, ”medborgarna ska inte bara höra av sig när de är missnöjda, utan komma med förslag också” är några av kommentarerna. Det påpekas att det hela tiden varit politikerna som kommit till medborgarna och inte tvärtom. Det är politikerna som är aktiva och ger sig ut till allmänheten. ”Folk kommer inte själva, det är vi som tar kontakt med allmänheten”. Flera av respondenterna tar också upp det faktum att det är svårt att engagera folk i frågor som handlar om framtiden, då framtiden inte berör lika mycket som nuvarande förhållanden. ”Det är svårt att få allmänheten att diskutera framtiden, men när det bränner till någonstans kommer många”. Dagsläget är lättare att ha synpunkter på.

”Vi har börjat med dialoger men de har varit dåligt besökta. Jag hade väntat mig mer av medborgarna. Vi har skickat enkäter men det blev en dålig svarsfrekvens. Medborgarna är inte intresserade av framtiden. Framtiden berör inte så mycket.”

Några av intervjupersonerna säger att man nog har varit lite för traditionell i sina sätt att försöka nå ut till medborgarna, varvid en av dem menar att man kanske borde satsa mer på öppna diskussionsforum på Internet. En annan menar att medborgarna måste se resultat av det de säger till politikerna på mötena, det vill säga att det måste ske en återkoppling till dem för annars tappar de intresset för att delta i politiken. Utan feedback blir det inte intressant att vara delaktig. En tredje menar att man även måste tänka på att nå de svagaste grupperna av medborgare som har svårt att göra sina röster hörda och inte bara fokusera på dem som kommer på mötena. Ytterligare en av de intervjuade säger att det finns en förkärlek för brukarna, men att man måste tänka i ett bredare perspektiv än så eftersom hela allmänheten som sådan är intressant för visions- och utvecklingsnämndernas arbete.

”Kanske är vi för traditionella i våra mötesformer. Kanske ska vi tänka i annorlunda banor. Vi måste komma till medborgarna på deras villkor.”

Återigen är en vanlig uppfattning att det är tiden som ska till. Det tar tid att nå ut till allmänheten med att visions- och utvecklingsnämnderna finns och att man som medborgare kan påverka på ett annat sätt än tidigare. Det påtalas att visions- och utvecklingsnämnderna måste marknadsföra sig bättre gentemot allmänheten. ”Man måste fortsätta att gå ut till medborgarna och göra organisationen mer känd för dem”. Att vara medborgarföreträdare är ju grundbulten i politikernas arbete och arbetssättet gentemot allmänheten måste utvecklas. Det gäller att ha en aktiv och kontinuerlig dialog om behov och önskemål gällande den kommunala verksamheten. Dialogen ska ligga till grund för beslutsfattandet.

Med rollen som medborgarföreträdare följer att visions- och utvecklingsnämnderna ska ha begränsad kontakt med tjänstemännen. Nämnderna ska inte ha en nära koppling till verksamheten och därmed inte heller någon direktkontakt med tjänstemännen. Deras kontakt med verk-

samheten ska ske via de tre utvecklingssekreterarna som ska vara deras enda tjänstemannastöd. Detta förfaringssätt har uppfattats som krångligt av politikerna och reglerna har därför under senare tid modifierats och luckrats upp något. Nu har politikerna emellanåt direktkontakt med tjänstemännen, även om kontakterna ska minimeras. Det ska nämnas att många av de intervjuade beskriver utvecklingssekreterarna som kompetenta och skickliga och en stor resurs, men att man inte alltid utnyttjat dem på rätt sätt.

”Det har varit gnissel, men nu har det luckrats upp och man ringer tjänstemännen igen. Det räcker inte bara att ha kontakt med utvecklingssekreterarna. Man måste ha direktkontakt med tjänstemännen. Det blir byråkratiskt om man måste gå via utvecklingssekreterarna istället för att själv ringa ett samtal.”

”Tanken var att få bort allt spring på kontoret. Det ska gå genom utvecklingssekreterarna. Det är dåligt med kontakt med tjänstemännen, men har börjat luckras upp.”

”Många ledamöter vill ha kontakt med tjänstemännen som förr. ... De som suttit i den gamla organisationen kan många gånger sakna kontakten med tjänstemännen, men man kan ju gå till kommunstyrelsen och ställa frågor”.

De tillfrågade diskuterar också det faktum att visions- och utvecklingsnämnderna behöver sakkunskap om verksamheten även om de är medborgarföreträdare. Nämnderna behöver information om kommunala skeenden för att kunna utvärdera och följa upp sitt arbete och för att kunna fatta beslut inför framtiden. Politikerna efterfrågar mer information. ”Man måste ”knö sig in för att få information” och ”vi har ingen kontakt med förvaltningarna, men vi vill veta vad de sysslar med och få reda på utredningar som pågår inom förvaltningen”. Politikerna vill bli mer delaktiga och uppdaterade i de kommunala angelägenheterna för att kunna fullgöra sina skyldigheter som medborgarföreträdare.

## Kommunfullmäktige visavi visions- och utvecklingsnämnderna

Under intervjuerna diskuterades relationen mellan kommunfullmäktige och visions- och utvecklingsnämnderna, varvid majoriteten av de intervjuade menar att denna relation fungerar bra. En stor andel av dem nämner det månatliga presidiet som en viktig mötesplats. I detta möte deltar både kommunstyrelsens presidium, kommunfullmäktiges presidium och visions- och utvecklingsnämndernas presidier. Presidiet upplevs vara ett betydelsefullt diskussionsforum där man kan prata om det mesta, men man har ingen beslutsrätt på mötet. ”Där rapporterar visions- och utvecklingsnämnderna öppet till varandra om vad man åstadkommit och vilka problem man har” och ”det är ett bra ställe att ventileras på”. En av intervjupersonerna påpekar att man borde ge presidiet en annan status och jämföra det med kommunstyrelsens arbetsutskott, och en annan att man borde få beslutsrätt på mötet. Några av respondenterna gör gällande att de ledamöter som sitter i visions- och utvecklingsnämndernas presidier besitter mer information i kommunala angelägenheter än övriga nämndledamöter. De sägs inte informera de övriga ledamöterna i tillräcklig omfattning, vilket gör att dessa inte känner sig lika delaktiga i skeendena. Man önskar därför mer information från presidierna.

När de intervjuade beskrev relationen mellan kommunfullmäktige och visions- och utvecklingsnämnderna kom några av dem in på aktörernas självständighetsgrad. Även om relationen mellan de båda aktörerna fungerar väl i det stora hela påtalar några av de tillfrågade att nämnderna är alltför självständiga i förhållande till fullmäktige, medan andra påtalar motsatsen. Enligt det första lägret är nämnderna inte tillräckligt hårt knutna till fullmäktige och upplever därför inte att det är fullmäktige de jobbar för. Nämnderna agerar inte som de beredningsorgan de ska vara, utan tar för många egna initiativ. De agerar friare inom ramen för sin roll än de bör och det finns en strävan att göra mer än vad som egentligen är meningen. Fullmäktige sägs inte styra nämnderna i tillräcklig utsträckning och inte använda dem på rätt sätt. Det poängteras i sammanhanget att arbetsgången måste styras upp bättre så att visions- och utvecklingsnämnderna får ett uppdrag från kommunfullmäktige, varefter de arbetar fram ett förslag som sedan tas upp till debatt i fullmäktige. Det är så ett berednings-

organ ska fungera. Det andra lägret menar istället att visions- och utvecklingsnämnderna är alltför hårt knutna till fullmäktige och att de skulle kunna stå på egna ben i större utsträckning. De anses ta för lite egna initiativ och skulle kunna vara mer aktiva inom ramen för sin roll.

”Det är tydligt att kommunfullmäktige vill styra nämnderna mer än tidigare. Visions- och utvecklingsnämnderna är beredningsorgan och inte nämnder egentligen för vi har ju inga pengar”.

”Kommunfullmäktige måste styra sina nämnder hårdare och fylla dem med uppdrag så att det inte finns tid till egna initiativ.”

”Visions- och utvecklingsnämnderna har ett reglemente, men vill ha uppdrag. De tar inga egna initiativ och är väldigt försiktiga. Det finns politiker som är kvar i det gamla sättet att tänka. Visions- och utvecklingsnämnderna ska ha tankar om framtiden och göra utvärderingar.”

”Visions- och utvecklingsnämnderna vågar inte riktigt ta för sig. De går till fullmäktige och får ett uppdrag som de skulle kunna göra direkt istället. De får vara mer självständiga än de är. De har svårt att släppa fullmäktige och bli mer självständiga och ta initiativ.”

Intervjupersonerna påtalar också att de båda berörda aktörerna arbetar med att ta fram en verksamhetsplan, i vilken det klart och tydligt ska framgå vilka befogenheter nämnderna har så att graden av självständighet i arbetet tydliggörs.

## Genomförandenivå

### Kommunstyrelsen har mer att göra

I kommunstyrelsens roll ligger att vara verksamhetsföreträdare, det vill säga att vara enda politiska instans med ansvar för utförandet av kommunens service och tjänster, undantaget den myndighetsutövning som myndighetsnämnderna

ansvarar för. I kommunstyrelsens uppdrag ingår även att ansvara för den samlade förvaltningsorganisationen och att vara arbetsgivare för den samma. Kommunstyrelsen har både ekonomi- och personalansvar för förvaltningarna och därmed ett mer direkt arbetsgivaransvar än tidigare. Kommunstyrelsen ska leda och företräda förvaltningsorganisationen och enbart ägna sig åt verkställighet.

Kommentarerna kring arbetets utveckling i kommunstyrelsen handlar till stor del om att det har blivit en stor arbetsbelastning för styrelsen till följd av det större ansvarsområde denna ålagts. Ärendena har blivit många fler med orimligt långa sammanträden som följd. Det talas om maratonmöten som håller på ”från morgon till kväll”. Något måste enligt respondenterna göras åt arbetsbelastningen eftersom det är ohållbart i längden. En av dem föreslår att man kan minska ned informationsgivningen på mötena och en annan menar att kommunstyrelsen skulle kunna ha en ”brukarnämnd” till sin hjälp som tar hand om de löpande frågorna så att styrelsen kan ägna sig åt de övergripande frågorna.

”Det är många ärenden och långa möten. Man måste tänka sig för så att man delegerar eller har tätare möten. Någon förändring där önskar jag att det blev.”

”Det är mycket tydligare vad gäller styrning och ledning. Det har helt enkelt blivit mer intressant att sitta i kommunstyrelsen, men mötena har blivit alldeles för långa. De kan hålla på från morgon till kväll.”

”Det har varit en arbetsam period. Kommunstyrelsen har allt verksamhetsansvar och det blir många sakfrågor. Det är svårt att hitta en styrmodell som kan övervaka hela verksamheten. Det är långa möten, men vi ska ha tätare arbetsutskottsmöten. Vi börjar hitta en styrmodell där vi kan följa upp.”

Respondenterna diskuterar också kommunstyrelsens nya roll när de kommenterar arbetets utveckling och säger att man börjat hitta rätt. Det handlar om att gå från detaljfrågor till mer övergripande frågor och det kräver ett nytt sätt

att tänka och agera. ”Kommunstyrelsen ska lyfta sig till att bli en mer professionell styrelse och inte gräva ner sig i detaljer” och ”kommunstyrelsen ska syssla med uppföljning och resultat”. Det påtalas också att kommunstyrelsen idag som följd av sitt större ansvarsområde har en helt annan överblick över den kommunala verksamheten än tidigare och därmed också ökade kontrollmöjligheter. Man arbetar både mot toppen och botten av organisationen och har på så sätt fått en helhetsbild. En av de tillfrågade uttrycker det som att kommunstyrelsen idag både är styrelse och nämnd på en och samma gång. Man är beredningsorgan åt kommunfullmäktige och samtidigt nämnd åt förvaltningsorganisationen. ”De har fått ett helhetsgrepp och det har blivit en effektivisering”, ”nu har vi koll på hela verksamheten” och ”de har fått en annan helhetsbild över hur kommunen fungerar” är några förekommande uttryck.

Kommunstyrelsens ökade helhetsgrepp om den kommunala verksamheten upplevs dock inte som positivt av alla intervjupersoner. Några av dem menar att helhetsgreppet inte enbart är av godo, utan har lett till en maktförskjutning till kommunstyrelsens fördel. Styrelsen har fått mer inflytande i organisationen som följd av de ökade kontrollmöjligheterna. En av de tillfrågade menar i sammanhanget att kommunstyrelsen inte borde vara driftsnämnd för förvaltningen, utan enbart ha traditionella styrelseuppgifter. Istället skulle förvaltningsorganisationen kunna sortera under en enda utförarnämnd.

”De [kommunstyrelsen] tror att de fortfarande är högsta organet, men det är kommunfullmäktige som är det. ... De vill bestämma och styra.”

Flera vittnesmål gavs också om att kommunstyrelsens arbetsutskott har fått en annorlunda roll jämfört med tidigare. Utskottet har renodlat sin roll till att vara ett beredningsorgan åt kommunstyrelsen och den så kallade planberedningen har införlivats i utskottet. Arbetsutskottet sägs vara mer av en styrgrupp idag och arbeta allt mer med uppföljning. Allting är inte längre klart när det kommer till kommunstyrelsens bord. ”Förr så man att arbetsutskottet bestämde och att kommunstyrelsen var ett transportkompani, men idag bereder utskottet frågorna i större utsträckning”. Det faktum att utskottet är ett beredningsorgan upplevs ha ökat kommunstyrelsens aktivitet och stärkt dennas position i organisationen. Några av



de intervjuade pratar om att kommunstyrelsen fått mer makt. ”Kommunstyrelsen är starkare idag och har lyfts upp i takt med att arbetsutskottet har tonats ned”

### Myndighetsnämnderna är vid sidan av

Myndighetsnämnderna har enligt de intervjuade påverkats av den nya politiska organisationen så till vida att de inte har något personalmässigt eller ekonomiskt ansvar för sin verksamhet längre. Det är sektorscheferna (förvaltningsorganisationen är indelad i fem sektorer som leds av var sin sektorschef) som håller i den biten numera. Förhållandet uppges ha vållat en del oklarheter. ”Nämnderna fattar beslut men har ingen budget för dem”, ”de tar ansvar men vet inte vilka ekonomiska ramar de har” och ”de kan fatta beslut utan att bry sig om ekonomin” är vanliga kommentarer. De berörda politikerna ser helt enkelt inte de ekonomiska konsekvenserna av sina beslut. Eftersom nämnderna sysslar med ren myndighetsutövning och deras ärenden berör enskilda individer är arbetet sekretessbelagt och kan inte ventileras öppet på möten såsom övriga politiska aktörers arbete. Detta medför att myndighetsnämnderna uppfattas ligga lite vid sidan av de andra politiska organen. ”De lever sitt eget liv och blir lite borttappade”, ”vi är helt självständiga” och ”vi är suveräna”. Det påtalas under intervjuerna att myndighetsnämnderna inte har några formaliserade träffar med vare sig kommunfullmäktige eller visions- och utvecklingsnämnderna just på grund av ovannämnda förhållanden. Något som dock efterfrågas då även myndighetsnämnderna behöver hålla sig uppdaterade med skeendena i kommunen. Kommunstyrelsen träffar man däremot regelbundet.

### Förvaltningen har blivit mer självständig

Den nya politiska organisationen ska vara utformad så att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän blir tydlig. Politikerna ska företräda medborgarna och tjänstemännen ska företräda verksamheten. Flera av intervjupersonerna använder begreppet tydlighet när de beskriver tjänstemännens nya roll, även om inte alla är av uppfattningen att rollen är så klar och tydlig ännu. De som ser en tydlighet pekar på att tjänstemännen idag agerar som verksamhetsföreträdare och ägnar sig åt verkställighet precis som det

är tänkt. ”Förut var tjänstemännen politiker och tvärtom” och ”i den gamla organisationen var tjänstemännen mer på den politiska planhalvan”. Tjänstemännen befinner sig enligt de tillfrågade inte på politikernas områden i lika stor utsträckning längre. Det påpekas också att tjänstemännen inte längre har någon nämnd bakom sig att falla tillbaka på och att de därmed själva får stå till svars för sina göromål. De har ingen politiker som tar ansvar för sakfrågorna, utan sköter sig själva i större utsträckning. Rollerna är inte sammanblandade längre.

De intervjuade som inte ser en tydlighet i tjänstemännens nya roll framför åsikter om att tjänstemännen kanske fått lite väl mycket ansvar i den nya organisationen som följd av att kommunstyrelsen fått en stor arbetsbelastning och varit tvungen att delegera arbetet. Detta anses ha ökat tjänstemännens makt. Det påtalas att ”vissa uppgifter ligger för mycket på tjänstemännen, men det är en svår avvägning med delegationer till dem” och ”det är svårt att hitta en kontakt med tjänstemännen på lagom nivå eftersom politikerna inte får låta sig styras av tjänstemännen”. En del av intervjupersonerna använder inte begreppet makt men är inne på liknande tankegångar när de gör gällande att organisationen är mer tjänstemannastyrd än tidigare. ”En del av tjänstemännen går sina egna vägar och följer inte besluten”, ”en del tar lite väl stora svängar” och ”det finns också en del tjänstemän som vill påverka hur politikerna ska fatta beslut”. Det sägs även finnas exempel på tjänstemän som fattat beslut utan politisk förankring eftersom de varit vana vid att göra så i den gamla organisationen. Några av de tillfrågade menar att man också kan se det omvända förhållandet, det vill säga att det finns politiker som försöker styra tjänstemännen för att kunna alliera sig med dem och få insyn i verksamheten precis som de gjorde i den gamla organisationen. ”Det finns en del gamla politiker som har svårt att tänka om och försöker springa till tjänstemännen och ge dem order”.

Ett förhållande som ofta lyftes fram under intervjuerna var att sektorscheferna har fått en anorlunda roll jämfört med tidigare. ”Ljuset är starkare på sektorscheferna”. Det är sektorscheferna som politikerna har kontakt med och det är sektorscheferna som är föredragande på möten. Huvudsakligen görs föredragningar i kommunstyrelsen, men cheferna blir också inbjudna till visions- och utvecklingsnämnderna emellanåt. Vad gäller sektorschefernas insatser på mötena så sägs deras presentationer inte handla så



mycket om ren information längre, utan utgöras av analyser och uppföljningar av verksamheten. Respondenterna framhåller också att de inte har så mycket kontakt med tjänstemännen längre ned i förvaltningsorganisationen eftersom de inte deltar i mötena i lika stor utsträckning som tidigare. ”Förr träffade man mer personal ute i förvaltningarna”. Ibland kallas de in i någon specifik fråga men är inte regelbundet närvarande på mötena såsom sektorscheferna är. Likaså påpekas det att även ekonomerna har fått träda tillbaka i den nya organisationen och därmed också fått en modifierad roll. Siffror har fått ge plats för uppföljning och politikerna får inga månadsrapporter per automatik längre.

”Vi har ju begränsat kontakterna genom en linjeorganisation. Det är sektorscheferna vi har kontakt med och inte tjänstemännen längre ned. Vi får inte så många detaljer längre. De flesta tjänstemännen har klart för sig att man arbetar på politiskt uppdrag.”

”Idag spelar ekonomerna en mindre roll. Det är sektorscheferna som ska föredra istället. Nu ska man redovisa resultat och inte bara siffror. Det är fokus på målen nu. En mer abstrakt nivå.”

Några av de intervjuade påpekar dock att de ibland saknar informationen från både förvaltningstjänstemän och ekonomer. Detaljer och siffror kan också komma väl till pass även om man inte sysslar med verkställighet.

## Relationen mellan strategisk nivå och genomförandenivå

Vid intervjuerna fick respondenterna möjlighet att berätta om relationen mellan den strategiska nivån och genomförandenivån. I den nya politiska organisationen ska det finnas en tydlig åtskillnad mellan dessa båda nivåer. På den strategiska nivån återfinns kommunfullmäktige och visions- och utvecklingsnämnderna som ska svara för vad-frågorna, och på genomförandenivån ska kommunstyrelsen med förvaltningsorganisationens hjälp svara för hur-frågorna. Det framkom att förhållandet mellan dessa båda nivåer inte har varit helt problemfritt.

När de intervjuade berättar om *relationen mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen* framkommer att majoriteten av dem uppfattar denna som god. ”Inga gnissel i maskineriet”, ”inga spänningar” och ”kommunstyrelsen följer de beslut som kommunfullmäktige fattar” är vanliga uppfattningar. En av orsakerna till den goda relationen sägs vara att kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens ordföranden tillhör samma parti. De båda ordförandena anses ha stor respekt för varandra och det råder ett delat ledarskap. ”Idag är det inte bara en person, det vill säga kommunalrådet, som bestämmer”. Av betydelse för den goda relationen är också det faktum att någon från kommunfullmäktiges presidium numera, oftast är det fullmäktiges ordförande, har möjlighet att närvara när kommunstyrelsens dagordning sätts för att på så sätt kunna bevaka visions- och utvecklingsnämndernas intressen. Fullmäktige får därigenom insyn i uppdragstilldelningen och kan medverka när ärenden fördelas till nämnderna. Möjligheten är ny, men sägs redan ha haft betydelse för att främja relationen mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

”Det nya är att kommunfullmäktiges ordförande är med när kommunstyrelsens agenda läggs och då kan vara med och sortera ärenden.”

”Någon från kommunfullmäktiges presidium är med när kommunstyrelsen beslutar dagordningen. Fullmäktige är målsägandebiträde för visions- och utvecklingsnämnderna.”

Några respondenter ser inte en lika välfungerande relation mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, utan uppfattar istället en maktkamp mellan de båda ordförandena. ”Det är en kamp mellan kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges ordföranden om vem som är högsta hönset” och ”kommunfullmäktige måste sätta ned foten och visa att de är det högsta beslutande organet”. En av dem menar att kommunfullmäktige kan liknas vid en bolagsstyrelse och kommunstyrelsens ordförande vid vd:n och ställer sig frågan om bolagsstyrelsen kan avsätta vd:n?

I *relationen mellan kommunstyrelsen och visions- och utvecklingsnämnderna* sägs det finnas spänningar och oklarheter. Eller som en av de intervjuade uttrycker det: ”De har egentligen

ingen relation alls utan får gå genom kommunfullmäktiges presidium". Det talas om gränsdragningsproblem med avseende på att hur- och vad frågor inte alltid hamnar på rätt bord och att det är svårt att fördela kort- och långsiktiga frågor. "Hur och vad är lite ihopblandat" och "det är osäkert om vem som ska ansvara för vad". Det finns en uppfattning bland visions- och utvecklingsnämnderna att kommunstyrelsen tar till sig för många ärenden och att en del av dem borde ha hamnat på nämnderna istället. Även om någon från kommunfullmäktiges presidium medverkar i ärendefördelningen upplever man ändå att inte alla frågor hamnar där de ska och att detta är ett problem som måste åtgärdas. "Kommunstyrelsen släpper inte ifrån sig ärenden till visions- och utvecklingsnämnderna eftersom de inte vill att vi ska komma in i driften", "kommunstyrelsen tar allt roligt från nämnderna", "kommunstyrelsen bestämmer i frågor som borde ha gått till nämnderna" och "man måste bevaka sin roll istället för att det är naturligt". Det poängteras att visions- och utvecklingsnämnderna ska vara med och framföra sina åsikter innan beslut fattas, men att det hänt att styrelsen fattat beslut utan att föra en diskussion med nämnderna först.

"Det fungerar inte med vart olika frågor ska. Man måste hela tiden bevaka så att det blir rätt. Då fungerar det inte. Man ska inte behöva övervaka ärendegången. Kommunstyrelsen klarar inte av att delegera. Man måste skriva ett nytt reglemente."

"Kommunstyrelsen tar hand om frågor som kan upplevas som långsiktiga av visions- och utvecklingsnämnderna. Det är svårt att se en tydlig gräns mellan produktion och vision. Man måste ta fram rutiner för att förbättra gränsdragningen mellan styrelsen och nämnderna."

"Var går brytgränsen mellan visions- och utvecklingsnämnderna och kommunstyrelsen? Gränsdragningen är inte färdig än och det måste till utvecklingsarbete. Vi måste veta vad styrelsen ska syssla med så att inte saker och ting trillar mellan stolar."

"Detta är utvecklingsområde nummer ett. Visions- och utvecklingsnämnderna ska följa upp och utvärdera, men idag är man inte med och detta problem måste åtgärdas. Man måste reda ut ansvar och befogenheter. Gränsdragningen mellan nämnderna och kommunstyrelsen fungerar inte. Det är problem med hur nämnderna kommer in i den löpande styrningen. Styrelsen måste se till att skicka ärenden till nämnderna som måste komma in i styrning och uppföljning. Det är lätt att visions- och utvecklingsnämnderna blir bortglömda när det tilldelas ärenden."

De intervjuade påpekar att det nog är svårt att hitta en exakt gränsdragnings för ärendefördelningen och att vissa ärenden alltid kommer att hamna mellan stolarna, men att man önskar att det stora flertalet ärenden hamnar rätt så att visions- och utvecklingsnämnderna inte hela tiden måste bevaka sina intressen. Det påtalas också att man tror att situationen kommer att förbättras när visionen är fastlagd och det finns klarare spelregler för arbetet.

Vad gäller myndighetsnämnderna påpekas att kontakterna med kommunstyrelsen varit alltför sparsamma hittills, men att man från och med i år har möten där man träffar kommunstyrelsens arbetsutskott. Vidare påtalas det att det är tänkt att myndighetsnämnderna ska fatta beslut och kommunstyrelsen svara för utförandet av dessa, men att det inte alltid fungerar så i praktiken. En av de tillfrågade anser att det blir svårt att utvärdera arbetet när myndighetsnämnderna även svarar för utförandet och frågar sig om "man ska följa upp att styrelsen eller personalen i förvaltningarna gjort sitt jobb".

## Den nya politiska organisationen i framtiden

### Några konkreta önskemål

I samband med intervjuerna fick respondenterna tillfälle att uttrycka sina önskemål om hur den politiska organisationen skulle kunna utformas för att ytterligare förbättras. En vanlig uppfattning är att politikerna i visions- och utvecklings-

nämnderna anses vara för många och behöver minskas i antal. Med elva ordinarie ledamöter och elva ersättare blir det tungrott och svårt att engagera alla i arbetet. Det blir enligt de tillfrågade inga bra diskussioner, ingen dialog och är svårarbetat och ineffektivt. ”Det är svårt att få delaktighet och blir tungrott” och ”med färre politiker skulle det bli delaktighet istället för information”. En av intervjupersonerna menar att det skulle vara fullt tillräckligt med bara de ordinarie ledamöterna, en annan att man skulle kunna halvera antalet ledamöter och en tredje säger att det är lagom med tretton ledamöter totalt och inga ersättare alls. Några av respondenterna för också fram uppfattningen att nämnden ”Samhällets utveckling” är för stor och kanske borde delas upp i två mindre nämnder så att man totalt får fem visions- och utvecklingsnämnder istället för fyra. Samtidigt framhålls det att det är olyckligt om det försvinner för många ledamöter ”för då kommer man inte ut till folket”. Visions- och utvecklingsnämnderna får inte bantas ned för mycket eftersom detta utgör ett hot mot demokratin. Det måste finnas tillräckligt många politiker så att man kan gå ut till allmänheten och möta dem man ska företräda.

Ungefär hälften av de intervjuade tycker att man ska kalla visions- och utvecklingsnämnderna för beredningar istället. Då skulle det bli mycket tydligare att deras uppdrag kommer från kommunfullmäktige och att de inte har så mycket frihet inom ramen för sin roll som de uppfattar sig ha. Begreppet nämnder är enligt respondenterna vilseledande och antyder att visions- och utvecklingsnämnderna har mer frihet än vad de i själva verket har.

”Beredningar har inte lika mycket frihet som visions- och utvecklingsnämnder. Visions- och utvecklingsnämnderna borde heta beredningar. Nämnder ska vara mer fristående än vad visions- och utvecklingsnämnderna faktiskt är.”

”Kalla visions- och utvecklingsnämnderna för beredningar. Då skulle det vara tydligare att uppdraget kommer från kommunfullmäktige. Beredningar har inte lika mycket frihet som visions- och utvecklingsnämnder.”

Det framförs också åsikter om att det är olyckligt att visions- och utvecklingsnämnderna följer samma områdesindelning som de olika sektorerna inom förvaltningsorganisationen, vilket leder till att ”de känner att de hör ihop”. Detta påverkar relationerna till tjänstemännen på ett inte alltid fördelaktigt sätt då det blir lockande för politikerna att ty sig till tjänstemännen. Nämnderna borde därför enligt de tillfrågade vara indelade i mer tvärsektoriella områden som inte så tydligt hänger samman med förvaltningsorganisationen. ”Man borde jobba mer över gränserna och inte ha den traditionella fackindelningen”. Några respondenter tycker dessutom att den politiska organisationen gärna kan vara mer flexibel i det att man arbetar med tillfälliga beredningar. I dessa kunde då de politiker sitta som blir övertaliga om man minskar ned antalet ledamöter i visions- och utvecklingsnämnderna. Det är också enligt intervjupersonerna viktigt att få bort de negativt inställda politikerna, bromsklossarna, så att man får ledamöter som verkligen vill jobba med det nya.

## Inställningen i stora drag

Sammanfattningsvis kan konstateras att det huvudsakligen råder en positiv inställning till grundidén bakom den nya politiska organisationen. Den anses vara rätt väg att gå även om det finns en del problematiska omständigheter värda att belysa. På den strategiska nivån gäller att kommunfullmäktige ännu inte har blivit ett organ för livlig debatt och inte i tillräcklig utsträckning visat att de är det högsta beslutande organet. Visions- och utvecklingsnämnderna har gjort en del framsteg i sitt arbete. De har arbetat med att ta fram en vision och ordnat mötesplatser för medborgare och politiker. I kontakterna med medborgarna finns dock mer att göra framöver då intresset från allmänheten att delta i politiken fortfarande är svagt. På genomförandenivån har kommunstyrelsen fått fler arbetsuppgifter sedan de fick huvudansvaret för förvaltningsorganisationen. Det har givit dem ett större inflytande och en större arbetsbelastning, vilket problematiserades av en del, men samtidigt har de fått ett helhetsgrepp om verksamheten. Styrelsen anses vidare brista i ärendefördelningen med påföljd att de själva tagit hand om frågor som visions- och utvecklingsnämnderna skulle ha kunnat hantera. Relationen mellan styrelsen och nämnderna upplevs som ett problemområde där

åtgärder bör vidtas. Vad gäller förvaltningsorganisationen har tjänstemännen fått en ökad grad av självständighet som följd av att de inte längre har så frekventa kontakter med politikerna. Politikerna på den strategiska nivån önskar dock mer kontakt med tjänstemännen eftersom de anser sig behöva information om verksamheten för att kunna fullgöra sina uppdrag. Informationsbehovet är ett ofta återkommande tema under intervjuerna. Trots en del uppenbara problem vill de flesta av de tillfrågade behålla den nya organisationen och de hoppas på att den med tiden ska börja fungera på ett ändamålsenligt sätt.

## 5. EFFEKTER AV ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGARNA

De i kapitlen 2-4 avrapporterade intervjustudier-na kompletteras som tidigare nämnts med en enkätundersökning. Enkäter skickades till kommunfullmäktiges ledamöter och ersättare senvåren 2006, det vill säga före införandet av den nya organisationen, och i mars 2009 skickades en uppföljningsenkät till samma målgrupp. Tillsammans ger de båda enkäterna underlag för att analysera hur den lokala demokratin har utvecklats i de tre kommunerna efter de genomförda förändringarna. 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 de nya politiska organisationerna och hur den lokala demokratin fungerar. Slutligen redovisas de svar som gavs på två frågor med öppna svarsalternativ. Svarsfrekvenserna vid de båda enkätstudierna framgår av tabell 1.

Svarsfrekvensen får betraktas som genomgående hög, vilket minskar nödvändigheten av en bortfallsanalys. Vid analys av skillnader i uppfattningar mellan de respondenter som svarade på enkäten direkt och de som svarade efter en påminnelse framkommer endast ett fåtal skillnader mellan de båda grupperna, vilket indikerar att bortfallet inte har någon större inverkan på resultatet.

Kommun	År 2006	År 2009
Götene	81%	80%
Kungälv	74%	74%
Lerum	82%	94%
<b>Totalt</b>	<b>79%</b>	<b>82%</b>

Tabell 1. Svarsfrekvens

### Kommunal politik och politikerrollen

Ett syfte med enkäten var att undersöka om de förtroendevalda hade förändrat sin syn på kommunal politik och sin egen roll som förtroendevald. För att kartlägga om förändringar hade skett över tid fick respondenterna ta ställning till sex allmänna påståenden om kommunal politik och demokrati (se tabell 2).

De två första påståendena var ett slags test av tilltron till det rådande formella systemet. De

övriga påståendena innebar att respondenterna fick ta ställning till olika synsätt på demokrati: konfliktperspektiv, deliberativt perspektiv, konkurrensperspektiv och marknadsperspektiv (se Bäck med flera, 2001).

En första kommentar till tabellen är att tilltron till det befintliga systemet där valmöjlighet ska ge inflytande förefaller vara stort. En stor – och i Kungälv och Lerum ökande – andel av politiker-na är av uppfattningen att valen ger medborgarna möjlighet att verkligen vara med och bestämma. Dessutom är den klart dominerande uppfattningen i de tre kommunerna att det spelar roll vilka partier som har makten i kommunen. Götene skiljer dock ut sig något, både genom de absoluta nivåerna och genom riktningen på utvecklingen i de båda första frågorna. Även i den tredje frågan som handlar om synsättet på politiken är Götene annorlunda genom att färre respondenter håller med om att politik bör ses som en kamp mellan intressen. Vid den andra mätningen har de dock närmast sig de båda andra kommunerna.

I övrigt är en intressant observation att förespråkarna för deliberativ demokrati har minskat något. Färre håller med om påståendet att politiker, medborgare och anställda gemensamt bör diskutera sig fram till kommunens målsättningar, vilket mot bakgrund av kommunernas ambition att involvera medborgarna mer kan tyckas oväntat. Istället har andelen ökat som anser att valsyste-met och partikonkurrensen ger medborgarna politiskt inflytande. Avslutningsvis skiljer Kungälv ut sig genom att deras tilltro till fria marknadskrafter vid tillhandahållandet av offentlig service.

I agerandet som politiker, inte minst inför beslutsfattande, finns det olika vägledande principer för vem man representerar. En sådan princip är att politiker direkt eller indirekt har fått ett mandat av medborgarna att agera och fatta beslut utifrån vad som politikern själv bedömer var mest ändamålsenligt. En annan princip är att politikerna ser som sin roll att företräda sina väljare och därigenom röstar i enlighet med sina väljares uppfattning. En tredje princip är att politikerna ser som sin roll att förverkliga partiets politik och därigenom genomgående är trogen partilinjen vid beslutsfattande. Följaktligen finns tre olika representationsstilar: *förtroendeperson*, *väljardelegat* och *partiombud*. Ett önskemål som har uttryckts i samband med organisationsförändringen och som eventuellt kan bidra till ett ökat intresse för fullmäktige är om de förtroen-



## 5. EFFEKTER AV ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGARNA

devalda i mindre utsträckning ser sig som partiombud och därigenom i mindre utsträckning röstar enligt partilinjen. På så sätt kan fullmäktigesammanträdena bli mindre förutsägbara och diskussionerna mer livaktiga. För att utröna om

de förtroendevalda har förändrat sin representationsstil mellan de två mättillfällena ställdes i enkäterna frågor där de tre representationsstilarna parvis ställdes mot varandra. Utfallet av undersökningen framgår av tabell 3.

	2006	2009	2006-2009
<i>Genom att rösta i kommunvalet kan människor verkligen vara med och bestämma hur kommunalpolitiken skall vara utformad</i>			
Götene	90%	88%	-2%
Kungälv	89%	94%	5%
Lerum	89%	94%	6%
<i>Det spelar ingen roll för kommunalpolitiken vilka partier som har makten i kommunen</i>			
Götene	14%	17%	4%
Kungälv	9%	6%	-3%
Lerum	7%	4%	-2%
<i>Politiken bör i första hand ses som en kamp mellan olika intressen/ideologier</i>			
Götene	29%	37%	8%
Kungälv	55%	55%	1%
Lerum	54%	53%	-1%
<i>Politiker, medborgare och anställda i den kommunala förvaltningen bör tillsammans diskutera sig fram till mål för verksamheten</i>			
Götene	83%	79%	-4%
Kungälv	80%	77%	-3%
Lerum	80%	76%	-4%
<i>Valsystemet och partikonkurrensen gör att väljarna får inflytande över politiken utan att behöva engagera sig mer än vid valen</i>			
Götene	42%	56%	14%
Kungälv	43%	55%	12%
Lerum	47%	65%	18%
<i>De enskilda individernas behov och deras behov av att få inflytande över serviceproduktionen tillgodoses bäst av fria marknadskrafter</i>			
Götene	41%	44 %	3%
Kungälv	38%	48%	10%
Lerum	46%	46%	0%

**Tabell 2. Demokratisyn**

		2006	2009	2006-2009
Götene	Förtroendeperson	25%	41%	16%
	Väljardelegat	41%	24%	-17%
	Partiombud	34%	35%	1%
Kungälv	Förtroendeperson	42%	38%	-4%
	Väljardelegat	20%	27%	7%
	Partiombud	38%	35%	-4%
Lerum	Förtroendeperson	11%	25%	14%
	Väljardelegat	24%	23%	-1%
	Partiombud	65%	52%	-13%

Tabell 3. Representationsstil

Av tabellen framgår att det i Götene är fler förtroendevalda år 2009 som ser sig som förtroendepersoner och färre som betraktar sig som väljardelegater. Däremot är andelen som ser sig som partiombud oförändrad. I Kungälv ökar andelen väljardelegater medan övriga minskar. I Lerum sker en märkbar minskning av andelen partiombud och istället ökar andelen politiker som ser sig som förtroendepersoner. I jämförelse med övriga kommuner är dock andelen partiombud fortfarande högst i Lerum. Mot bakgrunden att intentionen i organisationsförändringarna var att öka medborgarnas inflytande är det intressant att notera att inte fler politiker har börjat se sig som väljardelegater.

### Partiarenan

Ett problem med den kommunala demokratin som brukar framhållas är att partierna inte är lika starka som de än gång var. Det handlar både om att antalet medlemmar minskar men även om att kvarvarande medlemmar har en låg aktivitetsnivå. En förhoppning som har uttryckts i de tre kommunerna är därför att den nya organisationen både ska intressera fler medborgare för kommunal politik och därigenom bli medlemmar i ett parti och att uppdragen ska bli attraktivare så att fler medlemmar aktiverar sig mer. Ur tabell 4 kan utvecklingen på partiarenan utläsas.

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

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

Kommentar: redovisad procentsats utgör andelen av respondenterna som svarade ganska god/stort eller mycket god/stor

Den mest positiva utvecklingen återfinns uppenbarligen i Götene. Andelen förtroendevalda som ser positivt både på tillströmning och på aktivitetsnivå har ökat. I Kungälv är förändringen marginell medan andelen förtroendevalda i Lerum som ser dystert på

partiarenans utveckling har ökat. Den mest problematiska utvecklingen finns alltså till synes i Lerum. Även om utvecklingen i Götene är positiv är andelen politiker som ser positivt på partiarenan på det hela taget låg i de tre kommunerna.

## Väljararenan

På väljararenan sker kontakter mellan de förtroendevalda och medborgarna och även mellan de förtroendevalda och föreningar och organisationer. En av de tydligaste ambitionerna med organisationsförändringarna var att stärka väljararenan, dels genom bättre kontakter mellan väljare och valda men även genom att underlätta insyn i och påverkan på den kommunala verksamheten och det demokratiska beslutsfattandet. Av den anledningen ställdes i enkäten frågor kring kontakter, insyn och påverkan.

En central fråga på väljararenan är hur ofta kommunens förtroendevalda har kontakter med kommunmedborgarna. Som framgår av tabell 5 har andelen politiker som diskuterar politik med sina kommuninvånare ganska ofta eller dagligen ökat i Götene och Lerum

medan den har minskat i Kungälv. I Götene uppgår ökningen till elva procentenheter medan minskningen är nästan lika stor i Kungälv. Särskilt intressant är uppfattningen bland ledamöterna i beredningar och visions- och utvecklingsnämnderna<sup>5</sup> eftersom dessa politiker har tilldelats ett särskilt ansvar för medborgarkontakter. Som redovisas i tabellen är det en lägre andel av dessa politiker som har regelbunden kontakt med medborgarna. De politiker som har mest kontakt med medborgarna är kommunstyrelseledamöterna (se appendix). En annan fråga är om politiken som en följd av organisationsförändringen i ökad utsträckning har blivit kontaktade av olika grupperingar eller enskilda personer i samhället. Av tabell 6 framgår för det första att andelen ledamöter och ersättare i fullmäktige som relativt ofta blir kontaktade av enskilda medborgare

	2006	2009	2006-2009	Beredning/VUN
<i>Götene</i>	34%	45%	11%	29%
<i>Kungälv</i>	53%	43%	-10%	32%
<i>Lerum</i>	52%	54%	3%	48%

**Tabell 5. Andel som diskuterar politik med sina kommuninvånare (utöver familj, arbetskamrater, vänner och bekanta samt grannar).**

Kommentar: redovisad procentsats utgör andelen av respondenterna som svarade ganska ofta eller praktiskt taget dagligen.

	2006	2009	2006-2009	Beredning/VUN
<i>Andel som i egenskap av politiker blivit kontaktade av enskilda människor gång i månaden eller oftare</i>				
<i>Götene</i>	38%	40%	3%	29%
<i>Kungälv</i>	37%	4%	6%	24%
<i>Lerum</i>	37%	45%	8%	26%
<i>Andel som i egenskap av politiker blivit kontaktade av en förening eller organisation en gång i månaden eller oftare</i>				
<i>Götene</i>	19%	8%	-11%	0%
<i>Kungälv</i>	26%	25%	%	4%
<i>Lerum</i>	25%	24%	-1%	9%

**Tabell 6. Medborgares, föreningars och organisationers kontakter med kommunens politiker.**

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

<sup>5</sup> I denna grupp ingår ordinarie ledamöter och i förekommande fall ersättare men presidiemedlemmarna har exkluderats. Anledningen är att det framkom vid intervjuerna att dessa ofta ingår i formella eller informella konstellationer av kommunledningskaraktär och därför inte är helt representativa för gruppen berednings-/VUN-ledamöter. I appendix redovisas procentsatser där även berednings-/VUN-ledarna ingår.

## 5. EFFEKTER AV ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGARNA

har ökat. Störst är ökningen i Lerum och därefter i Kungälv. När det gäller kontakterna med föreningar eller organisationer är utvecklingen den motsatta. En lägre andel av respondenterna har regelbunden kontakt med sådana enheter efter förändringen är före. I Götene är skillnaden påfallande (-11 procentenheter) medan den i Kungälv och Lerum är marginell. Av tabellen framgår även att en lägre andel av berednings-/VUN-politikerna än övriga förtroendevalda blir kontaktade av medborgare, föreningar eller organisationer. De politiker som oftast blir kontaktade är de som har haft uppdrag länge och de som är ledamöter i kommunstyrelsen (se appendix).

Ytterligare en fråga som är betydelsefull på väljararenan är medborgarnas möjlighet till insyn och påverkan. De förtroendevalda i

de tre kommunerna ombads därför att bedöma medborgarnas möjlighet till insyn i och påverkan på de kommunala frågorna. I det hänseendet förefaller utvecklingen i Götene har varit mest positiv (se tabell 7). Andelen förtroendevalda som bedömde att medborgarnas insyn var god hade ökat med 20 procentenheter och andelen som menade att medborgarnas möjlighet till påverkan var god hade ökat med nio procentenheter. I Kungälv noteras mer moderata framgångar, företrädesvis avseende medborgarnas påverkan. I Lerum förefaller utvecklingen ha gått åt motsatt håll i förhållande till det önskade. Det är färre förtroendevalda vid den andra studien som gör bedömningen att insyn och påverkansmöjligheter är ganska goda eller mycket goda.

	2006	2009	2006-2009
<i>Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till insyn i de kommunala frågorna?</i>			
<i>Götene</i>	57%	77%	20%
<i>Kungälv</i>	65%	66%	1%
<i>Lerum</i>	72%	66%	-6%
<i>Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till påverkan på de kommunala frågorna?</i>			
<i>Götene</i>	45%	54%	9%
<i>Kungälv</i>	44%	51%	7%
<i>Lerum</i>	60%	45%	-15%

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

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

För att fånga de förtroendevaldas uppfattningar om hur kommunens image har förändrats över den studerade perioden ställdes en fråga där respondenterna fick göra en bedömning av allmänhetens inställning till kommunalpolitiken. Som framgår av tabell 8 är det Götenepolitikerna som har ändrat sin bedömning i mest positiv riktning. Balansmättet har ökat med över 14 procentenheter. I de båda andra kommunerna görs en mer negativ bedömning vid det andra mättillfället, särskilt i Lerum. Fortfarande är det emellertid Lerum som har högst andel förtroendevalda som gör bedömningen att allmänheten har en positiv syn på kommunalpolitiken. En generell notering från de tre kommunerna

är att samtliga kommuner vid den andra mätningen har negativa balansmätt.

	2006	2009	2006-2009
<i>Götene</i>	-27%	-12%	15%
<i>Kungälv</i>	-5%	-17%	-13%
<i>Lerum</i>	15%	-9%	-24%

**Tabell 8. Uppfattningar om allmänhetens inställning till kommunalpolitiken.**

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.

## Parlamentariska arenan

På den parlamentariska arenan gestaltas det politiska spelet inom och mellan olika politiska instanser. Det handlar om arbetet inom kommunfullmäktige, beredningar, nämnder och styrelser och mellan dessa organ. En första fråga som är av intresse på den parlamentariska arenan är om de förtroendevalda eftersöker mer samarbete över parti- och blockgränser eller mer synliggjord politisk kamp. Av tabell 9 framgår hur de förtroendevaldas uppfattningar har förändrats sedan de nya politiska organisationerna tagits i bruk.

I Götene har andelen förtroendevalda som upplever att de är för angelägna att komma överens minskat och istället har andelen ökat som vill att samförstånd ska sökas och som tycker att det är bra som det är. Fortfarande

vill dock nära hälften (44 %) av respondenterna att politikerna oftare bör ta strid i olika frågor.

I Kungälv har andelen som är av uppfattningen att det är bra som det är och att politikerna oftare bör ta strid i frågorna minskat. Istället är det väsentligt fler (21 %) som är av uppfattningen att politikerna borde vara mer angelägna att komma överens. Vid tiden för den andra enkäten var fler än hälften av de förtroendevalda av meningen att konfliktnivån borde sänkas.

I Lerum har andelen nöjda förtroendevalda minskat. Av dessa menar merparten (6 %) att konfliktnivån i politiken borde öka medan en mindre andel är av uppfattningen att politikerna borde vara mer angelägna att komma överens. Det som är slående avseende Lerum är att den grupp som vill öka konfliktnivån i politiken är ungefär lika stor som den som

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

Tabell 7. Åsikter om huruvida politikerna är för angelägna om att komma överens.



vill minska den.

Som har framgått av de resonemang som förts tidigare i rapporten var en viktig ambition i samband med omorganisationerna att vitalisera kommunfullmäktige och då inte minst få till stånd ett ökat aktivt deltagande från fullmäktigeledamöterna. Ett sätt att mäta denna aktivitetsnivå är att kartlägga hur ofta de deltar i debatten. Av den anledningen ställdes vid båda mättillfällena en fråga till respondenterna hur ofta de gjorde ”diskussionsinlägg” vid fullmäktiges sammanträden.

Av tabell 10 framgår att utvecklingen i Götene i jämförelse med de uttryckta ambitionerna inte har gått i önskvärd riktning. Andelen förtroendevalda som aldrig uttalar sig har ökat och andelen som nästan alltid gör diskussionsinlägg har minskat. I Kungälv har aktivitetsnivån ökat, till synes genom att de som tidigare endast uttalade sig vid enstaka tillfällen har börjat yttra sig oftare. Lerumspolitikerna har generellt sett också blivit mer diskussionsbenägna. Mest iögonfallande är att gruppen som tidigare aldrig uttalade sig i fullmäktige har minskat (-14 procentenheter).

Slutligen ställdes även frågor kring kommunfullmäktiges status och reella inflytande (se tabell 11). På det hela taget förefaller utvecklingen gå i önskad riktning i de tre kommunerna även om förändringarna i Götene och Kungälv på det hela taget förefaller vara större än i Lerum. Vissa generella problem kvarstår dock, exempelvis att medborgarna inte är intresserade av fullmäktiges

sammankomster. När det gäller Götene är de förtroendevaldas mer positiva uppfattning av fullmäktige vid det andra mättillfället slående. De största framgångarna tycks handla om det ökade reella inflytandet och att sammanträdena upplevs som mer givande men även om att än fler av ledamöterna ser uppdraget som viktigt och ansvarsfyllt. I jämförelse med de båda andra kommunerna skiljer Götene ut sig genom att det är fler förtroendevalda som gör bedömningen att medborgarna är intresserade av fullmäktigesammanträdena.

Politikerna i Kungälv tycker vid det andra mättillfället i högre grad att fullmäktiges sammanträden är givande och att de viktigaste besluten fattas i fullmäktige. Fler håller dessutom med om att fullmäktige har mer reellt inflytande än kommunstyrelsen och att uppdraget som ledamot är viktigt och ansvarsfyllt. Däremot har det blivit ännu färre som tycker sig se att medborgarna är intresserade av fullmäktige. Jämfört med Götene och Lerum skiljer Kungälv ut sig genom den höga andelen ledamöter som anser att de viktigaste besluten fattas i fullmäktige.

Lerumspolitikernas åsikter om fullmäktige har på det hela taget inte förändrats lika mycket som i de båda andra kommunerna. Fler av dem menar dock vid den andra mätningen att sammanträdena är givande och att uppdraget är viktigt. Samtidigt har andelen förtroendevalda som anser att fullmäktige har mer verkligt inflytande än kommunstyrelsen minskat något (-3 %).

		2006	2009	2006-2009
<i>Götene</i>	<i>Aldrig</i>	16%	24%	8%
	<i>Enstaka tillfällen</i>	44%	35%	-10%
	<i>Ungefär varannat</i>	7%	15%	9%
	<i>Vid de flesta/Alltid</i>	33%	26%	-7%
<i>Kungälv</i>	<i>Aldrig</i>	12%	12%	0%
	<i>Enstaka tillfällen</i>	49%	41%	-8%
	<i>Ungefär varannat</i>	16%	8%	-8%
	<i>Vid de flesta/Alltid</i>	23%	39%	16%
<i>Lerum</i>	<i>Aldrig</i>	27%	13%	-14%
	<i>Enstaka tillfällen</i>	41%	48%	7%
	<i>Ungefär varannat</i>	11%	10%	-1%
	<i>Vid de flesta/Alltid</i>	21%	29%	8%

Tabell 8. Diskussionsinlägg vid kommunfullmäktiges sammanträden.

## 5. EFFEKTER AV ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGARNA

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

**Tabell 9. Åsikter om kommunfullmäktige.**

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

### 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 har vi ställt frågor kring maktförhållanden och rollfördelning i de tre kommunerna. Ur demokratisk synvinkel finns det givetvis skäl att ifrågasätta ett alltför stort inflytande för förvaltningen men naturligtvis är det inte heller önskvärt med en otydlig rollfördelning till följd av för stor politisk detaljstyrning.

I tabell 12 redovisas först hur de förtroendevalda ser på sitt eget inflytande i förhållande till "hur det borde vara". I Götene och Lerum är skillnaderna små men för Kungälv

måste skillnaden mellan de båda mätningarna betraktas som iögonfallande stor. Vid det första mättillfället var drygt tre fjärdedelar av politikerna av uppfattningen att de hade mindre inflytande än de borde ha men till det andra tillfället hade den andelen minskat till en knapp tredjedel.

I tabellen visas även ledamöternas uppfattning kring tjänstemännens inflytande. I detta avseende har utvecklingen i samtliga kommuner gått i "rätt" riktning, det vill säga att färre ledamöter är av uppfattningen att tjänstemännen har mer inflytande än de bör ha. Även i detta avseende noteras emellertid en särskild och avsevärd förändring i Kungälvspolitikernas uppfattning.

När det gäller uppfattningarna om rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän förefaller utvecklingen ha gått åt rätt håll i Kungälv och Lerum men inte i Götene.

## 5. EFFEKTER AV ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGARNA

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

Tabell 10. Bedömningar kring gränssnittet mellan politiker och tjänstemän.

### Sammantaget – det gamla och det nya

En indikation på vilket anseende de nya politiska organisationerna har i de tre kommunerna och en fingervisning om huruvida de kommer att bli varaktiga är vilket sammanfattande omdöme som de förtroendevalda ger dem. De förtroendevaldas inställning till de nya organisationerna framgår av tabell 13.

Redovisningen i tabellen sker med balansmått vilket innebär att procentsatsen teoretiskt kan spänna mellan -100 % (alla är negativa) och +100 % (alla är positiva). De genomgående positiva procentsatserna – när alla förtroendevalda i respektive kommun analyseras som en grupp – är således ett tecken på att en majoritet av politikerna i de tre kommunerna är positiva till de nya organisationerna. I Götene och Lerum har emellertid populariteten fallit mellan mätningarna, i synnerhet i Götene. I Kungälv har andelen positiva ledamöter ökat en aning.

Ur tabellen kan även utläsas att berednings-/VUN-ledamöterna (exklusive presidium) i Götene och Lerum oftare är ganska eller mycket positiva till den nya organisationen än övriga förtroendevalda. I Kungälv är de något oftare mer negativt inställda. Ett annat intressant faktum är att vänsterpolitikerna (s, v och mp) oftare är negativa till organisationen än allianspolitikerna (m, kd, fp och c). Sannolikt beror det inte i första hand på att de nya politiska organisationerna

har ideologiska förtecken utan på att vänsterpolitikerna i samtliga tre kommuner tillhör oppositionen och att oppositionen upplever att de hade större inflytande i den tidigare organisationen.

När det gäller politikernas övergripande ställningstagande om hur demokratin fungerar i deras kommuner tycks utvecklingen ha gått i önskvärd riktning i Götene men åt fel håll i Kungälv och Lerum. I samtliga kommuner är balansmåttan dock positiva vilket innebär att de förtroendevalda som på det hela taget är missnöjda med demokratin är i minoritet. Även om det inte är självklart att den mindre positiva inställningen till den lokala demokratin i Kungälv och Lerum ska tillskrivas deras nya politiska organisationer är det samtidigt uppenbart att kommunerna inte har lyckats förbättra inställningen till kommun demokratin med hjälp av sina organisationsförändringar.

Som framgår av tabellen är berednings-/VUN-ledamöterna oftare mer negativt inställda till hur kommun demokratin fungerar, särskilt i Kungälv, men skillnaderna är på det hela taget inte anmärkningsvärda. Olikheterna blir mer framträdande vid jämförelse mellan företrädarna för vänster- och allianspartierna, där det framgår att alliansens förtroendevalda – tillika majoriteten – oftare är nöjda med kommun demokratin.

## 5. EFFEKTER AV ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGARNA

	2006	2009	2006-2009	Beredning/VUN	s + v + mp		m + kd + fp + c	
					2006	2009	2006	2009
Göteborg	39%	10%	-29%	18%	37%	-24%	35%	32%
Kungälv	45%	47%	2%	40%	25%	10%	75%	80%
Lerum	19%	8%	-11%	9%	32%	-20%	7%	32%

**Tabell 11. Inställning till den nya politiska organisationen (balansmått)**

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.

	2006	2009	2006-2009	Beredning/VUN	s + v + mp		m + kd + fp + c	
					2006	2009	2006	2009
Göteborg	45%	50%	5%	47%	46%	32%	44%	69%
Kungälv	58%	33%	-25%	16%	63%	0%	53%	65%
Lerum	49%	25%	-24%	18%	30%	-3%	69%	44%

**Tabell 12. Inställning till kommunalstyrelsen (balansmått)**

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

### Skriftliga kommentarer till de nya politiska organisationerna

I den enkät som skickades ut till kommunfullmäktiges ledamöter och ersättare i Göteborg, Kungälv och Lerum fanns det, förutom frågor och påståenden med standardiserade svarsalternativ, möjlighet för respondenterna att framföra sin inställning till den nya politiska organisationen genom två fritextfrågor. Frågorna återfanns i slutet av enkäten och var formulerade enligt följande; vilken är enligt din uppfattning den största fördelen med den nya politiska organisationen i din kommun? samt; vilken är enligt din uppfattning den största nackdelen med den nya politiska organisationen i din kommun? Av dem som besvarade enkäten valde relativt många, cirka 70 procent, att uttrycka sina åsikter i fritextfrågorna. De flesta respondenterna angav både fördelar och nackdelar, vilket antyder att respondenternas inställning till den nya politiska organisationen är nyanserad och att få har en grundmurad positiv eller negativ inställning.

#### Göteborgs kommun

Bland de 24 kommentarer som avsåg upplevda fördelar med den nya politiska organisationen från respondenterna i Göteborgs kommun var det möjligt att urskilja tre övergripande teman. För det första, den nya politiska

organisationen anses ha bidragit till en ökad helhetssyn. Det framgår av kommentarerna att uppdelningen i nämnder förhindrat en helhetssyn bland politikerna, vilken främjats i samband med att nämnderna tagits bort. För det andra, den nya politiska organisationen uppges ha ökat kommunfullmäktiges beslutsfattande roll och stimulerat till ökad diskussion i kommunfullmäktige. Från kommentarerna går det att utläsa att ärenden som tidigare behandlats i fullmäktige upplevs ha varit nästintill beslutade om i förväg och att fullmäktiges beslutsfattande roll stärkts i samband med omorganisationen. Avslutningsvis upplevs förutsättningarna för kontakt och dialog med medborgarna ha ökat.

På fritextfrågan som behandlar upplevda nackdelar med den nya politiska organisationen i Göteborg återfinns 42 kommentarer. Bland kommentarerna går det att urskilja fem övergripande teman inom vilka ett antal respondenter är av samma uppfattning. För det första, beredningarnas roll upplevs vara oklar och beredningsarbetet ganska rörigt. Politikerna i beredningarna förefaller uppleva att deras uppdrag inte är meningsfullt och att en centralisering skett, vilket resulterat i att beslut fattas av ett fåtal. Beredningspolitikerna är osäkra på vad deras arbete resulterar i och upplever att de inte är delaktiga i besluten som fattas. Det har resulterat i av-

hopp och svårigheter i att engagera beredningsledamöter. Centraliseringen av beslut anses minska demokratin och det politiska underlaget i beslutsfrågor upplevs ha försvunnit med nämnderna. För det andra, tjänstemännens inflytande anses ha ökat som en följd av den centralisering som upplevs ha skett samt till följd av de oklara roller som beredningspolitikerna upplever. För det tredje, den nya organisationen anses ta tid att genomföra och dess inkörningsperiod upplevs vara lång. För det fjärde, kommunstyrelsen upplevs vara för stark, mycket makt och ansvar sägs vara koncentrerat till kommunstyrelsen och dess inflytande för stort. Avslutningsvis anses inte intentionen att stimulera till ökad medborgardialog ha uppfyllts.

#### *Kungälv kommun*

Bland de politiker som besvarade enkäten i Kungälv kommun valde 43 stycken att kommentera fördelar med den nya politiska organisationen. Åsikterna bland respondenterna är relativt spridda och det finns få tydliga åsikter som flera ställer sig bakom. Att den nya politiska organisationen medfört större utrymme att diskutera framtiden och strategiska frågor förefaller emellertid vara en åsikt som flera delar. Mer tid anses nyttjas till framtidsrelaterade frågor och beredningarna anses arbeta långsiktigt, vilket inte fanns utrymme för i den tidigare organisationsstrukturen. Vidare anses kommunfullmäktiges roll ha förändrats. Den nya organisationen uppges ha bidragit till att kommunfullmäktigeledamöternas helhetssyn förbättrats. Rollfördelningen mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen anses ha förtydligats och möjligheten för enskilda fullmäktigeledamöter att påverka förstärkts. Kommunfullmäktige uppges ha fått större makt och inflytande och debatten i fullmäktige anses ha blivit livligare. Kommunfullmäktige menas ha vitaliserats och fått ett mer aktivt uppdrag. Den nya organisationen uppges ha förtydligat rollerna mellan tjänstemän och politiker, någon menar också att den bidragit till att politikerna kan arbeta med vad som ska göras och tjänstemännen med hur frågorna. Avslutningsvis anses den nya organisationen ha bidragit till en förbättrad helhetssyn.

52 respondenter i Kungälv kommun kommenterade nackdelar med den nya politiska organisationen. Bland kommentarerna kan huvudsakligen fyra åsikter urskiljas som flera av respondenterna delar. För det första, kommunstyrelsen storlek kommenteras, flera upplever att den är för stor. För det andra, den nya organisationen upplevs ha bidragit till att färre politiker är aktiva, vilket anses minska demokratin. Det minskade antalet politiker anses vidare ha bidragit till en tyngre arbetsbörda för dem som är aktiva och försvårat för fritidspolitiker att ha tid för sina uppdrag. För det tredje, makten anses ha centraliserats och vissa ärenden upplevs inte beredas innan beslut fattas. Kommunstyrelsen upplevs ha alltför stor makt och kritik mot kommunstyrelsens budgetansvar framförs. Avslutningsvis är det många som menar att det tar tid för omorganisationer att genomföras, någon menar att de problem som upplevs är barnsjukdomar, andra menar att det har gått alltför kort tid för att kunna uttala sig om konsekvenserna av den nya organisationen och att gamla vanor tar tid att förändra.

#### *Lerums kommun*

Bland svaren från politikerna i Lerums kommun finns 47 kommentarer på den fritextfråga som behandlar de upplevda fördelarna med den nya politiska organisationen, fyra teman är genomgående för flertalet av respondenterna. För det första, den nya politiska organisationen anses ha ökat medborgarnas inflytande. Förutsättningarna för medborgardialog upplevs ha ökat och möten med medborgarna likaså. Det är relativt många av respondenterna som anger den ökade medborgardialogen och kontakten med medborgarna som en fördel med den nya organisationen. För det andra, fullmäktiges roll anses ha förstärkts. Arbetet i kommunfullmäktige upplevs ha förbättrats och debatterna ökat. För det tredje, skillnaden mellan politikernas och tjänstemännens uppdrag upplevs ha blivit tydligare. För det fjärde, många uttrycker att de, trots att de inte säger sig uppleva några fördelar i dagsläget, är övertygade om att den nya politiska organisationen kan innebära fördelar. Intentionerna upplevs vara goda och det understryks att omorganisationen ger möjlighet till ökad



medborgarkontakt, utveckling av demokratin, möjlighet att arbeta med utvecklingsfrågor och förutsättningar för en tydligare politiker roll. De förefaller vara positivt inställda till omorganisationen i sak, men inte dess utfall i verksamheten.

62 stycken valde att svara på fritextfrågan om nackdelar med den nya politiska organisationen i Lerums kommun. Bland de nackdelar som den nya politiska organisationen anses ha inneburit går det att urskilja sex drag som flera av politikerna lyft fram. För det första, alltför mycket makt upplevs vara koncentrerad hos kommunstyrelsen. En tredjedel av kommentarerna berör kommunstyrelsen och maktkoncentrationen och det förefaller vara en fråga som väcker starka känslor bland respondenterna. Vidare upplevs samarbetet mellan VUN och kommunstyrelsen fungera illa och avsaknaden av budget i VUN är en källa till missnöje. Det förefaller finnas gränsdragningsproblem gentemot kommunstyrelsen och svårigheter i att bedöma huruvida ärenden skall behandlas i VUN eller i kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen anses ha för många frågor och vara ovilliga att släppa ifrån sig ärenden och kommunen upplevs vara toppstyrd. Beslut som skall tas i kommunfullmäktige upplevs i praktiken fattas i kommunstyrelsen vars ökade inflytande upplevs vara ett hot mot demokratin. För det andra, politikerna i VUN upplever att de inte har något inflytande som en konsekvens av maktkoncentrationen till kommunstyrelsen. VUN upplevs inte utnyttjas som remissorgan till kommunstyrelsen. För det tredje, förändringen upplevs i viss mån motarbetas, och det uppges finnas en viss negativism mot den nya organisationen och ovilja att förändra befintliga arbetssätt, vilket upplevs försvåra implementeringen av den nya organisationen. För det fjärde, VUN:s storlek kritiserar av en del respondenter som menar att antalet ledamöter måste reduceras. För det femte, tjänstemännen upplevs ha alltför mycket makt, kontakten mellan tjänstemän och politiker och politikernas insyn i förvaltningarna upplevs vara bristfällig. För det sjätte, omorganisationen upplevs ta lång tid att genomföra. Avslutningsvis förekommer det åsikter om att kvaliteten på VUN:s arbeten är för låg och att politikerna i

VUN bör utbildas för att klara av sina uppdrag.

\*

I sammanfattning framgår av de skriftliga kommentarerna att kommunfullmäktiges roll förefaller ha förstärkts i samtliga kommuner, debatterna förefaller ha ökat och fullmäktige vitaliserats. I Götene kommun anses den nya organisationen ha bidragit till en ökad medborgardialog, likaså i Lerums kommun, ingen av respondenterna i Kungälv kommun har i sina kommentarer berört frågan med medborgardialog, vilket antyder att den tilldelats en underordnad betydelse. Helhetssynen upplevs ha förbättrats i samtliga kommuner. Bland kommentarerna på fritextfrågan om nackdelar med den nya politiska organisationen blir det tydligt att det finns ett utbrett missnöje med kommunstyrelsen roll i alla tre kommunerna. Kommunstyrelsen anses ha för mycket makt. Det förefaller finnas en medvetenhet om att omorganisationer tar tid, många verkar se tiden an och ser potentiella fördelar med den nya organisationen även om de inte återfinns i verksamheten.

## 6. DEMOKRATINS UTVECKLING I GÖTENE, KUNGÄLV OCH LERUM

I det här kapitlet analyseras vad som har åstadkommit som en följd av införandet av den nya politiska organisationen i respektive kommun. Varje avsnitt inleds med en precisering av de mål som respektive kommun ställde upp inför förändringen och följs sedan upp med en sammanfattning av framgångar och tillkortakommanden på de fyra demokratiarenorna. Avsnitten avslutas med en sammanfattande bedömning av respektive kommuns utveckling och effekter. Vid denna bedömning redovisas måluppfyllelse, organisationens popularitet och effekter på de fyra arenorna.

### Götene

Målsättningarna med organisationsförändringen i Götene framgår dels av skriften ”Medskaparanda och effektivitet – Grunddokument politisk organisation Götene kommun 2007”, dels av den förstudie som genomfördes i Götene våren 2006. Sammantaget noterades sex målsättningar.

1. Medskaparanda, det vill säga att utveckla dialogen mellan politiker och medborgare, att ge medborgare och föreningar mer inflytande och stimulera de förtroendevalda att öka sitt engagemang i kommunpolitiken.
2. Helhetssyn.
3. Vitaliserat fullmäktige.
4. Tydliggöra ansvar genom att flytta makt över strategiska frågor till fullmäktige.
5. Besparingar genom lägre kostnader för politikerarvoden och genom smidigare ärendehantering.
6. Skapa ett naturligt gränssnitt till förvaltningen.<sup>6</sup>

#### *Partiarenan och väljararenan*

Hur utvecklingen varit på partiarenan efter organisationsförändringen var egentligen inget särskilt omtalat tema i Götene. En del politiker förde dock resonemang som gick ut

på att en del av partiernas uppgifter såsom att ha kontakter med medborgare och att diskutera avvägningar mellan olika politikområden hade tagits över av parlamentariskt tillsatta beredningar och samordningsgrupper. Kanske hade alltså organisationsförändringen haft en viss undanträngningseffekt på partierna. Ett annat synsätt är att vissa av de arbetsuppgifter som partierna inte längre har klarat av att prioritera har tagits över av andra instanser.

För Götene del förefaller dock farhågorna inte ha gett några omedelbara negativa följder. Snarare har utvecklingen varit gynnsam när det gäller tillströmningen av nya partimedlemmar, befintliga medlemmars aktivitetsnivå och kontakterna med medborgarna. Särskilt noteras en positiv utveckling gällande medborgarnas insyn i de kommunala frågorna men även avseende hur politikererna bedömer att kommunmedborgarna ser på kommunpolitiken. Undantaget är att andelen förtroendevalda som kontaktas av föreningar och organisationer har minskat.

Men även om utvecklingen har gått åt rätt håll uppfattas situationen fortfarande som problematisk, inte minst att det är svårt att intressera medborgare för att delta i – eller ens att ge synpunkter på – politiskt arbete på strategisk nivå. De ansträngningar som har gjorts i form av medborgarpanel, minimässa och dialogmöten har till synes haft viss effekt men inte så mycket som man hade hoppats på och det medges av flera Götene politiker att det finns mer att göra för att genom medborgarkontakter öka medskaparandan i kommunen. En varningssignal är att gruppen beredningsledamöter – det vill säga de som har ett särskilt ansvar för att fånga in omgivningens signaler – tycks ha sämre kontakt med medborgare, föreningar och organisationer än övriga förtroendevalda. Vissa tecken finns på att en del förtroendevalda har resignerat när det gäller medborgarkontakter; fler ser sig som förtroendepersoner och färre som väljardelegater och andelen som menar att väljarnas ställningstagande på valdagen räcker för att ge dem inflytande har ökat. Det är en signal om att en ökande andel av de förtroendevalda är av uppfattningen att kommunens verksamhet kan styras utan att medborgarna konsulteras mer än vid valen.

<sup>6</sup> Att analysera den politiska organisationens gränssnitt till förvaltningen ligger bortom ambitionen med denna studie.

*Parlamentariska arenan*

Inför förändringen var det många Götene-politiker som åstundade fler politiska strider med ideologiska förtecken. Vid den andra mätningen hade den gruppen minskat. Den var fortfarande stor men det var fler politiker som var av uppfattningen att det var bra som det var eller att politikerna borde komma överens mer. Utvecklingen kan ses som att förändringstrycket på att synliggöra större skillnader mellan de politiska alternativen har minskat.

På den parlamentariska arenans *strategiska nivå* noteras både framgångar och misslyckanden. De största framgångarna är att kommunfullmäktiges reella inflytande har ökat och att statusen har stärkts. Det förefaller som om fullmäktigeledamöterna upplever att uppdraget har blivit mer intressant och givande. Fullmäktigesammanträdena har blivit intressantare och när beredningarna allt mer finner sina arbetsformer och arbetsuppgifter och i ökande takt levererar underlag för diskussion och debatt tror många att det kommer att bli ännu bättre. En omständighet som kan bidra till den utvecklingen är att allt fler politiker ser sig som förtroendepersoner (snarare än som väljardelegater eller partiombud). Eftersom den representationsstilen ger större personligt handlingsutrymme, kan det bidra till en mindre partistyrd debatt i fullmäktige.

Vad man hittills dock har misslyckats med är att få fler ledamöter att delta i debatten i fullmäktige. Andelen som aldrig uttalar sig har ökat och andelen som alltid gör inlägg har minskat. Utmaningarna fortsättningsvis handlar framförallt om beredningarnas ställning och hur ledamöterna ser på sitt uppdrag. Signalerna om att det inte är stimulerande att arbeta som beredningsledamot, att de inte känner sig delaktiga och att de har svårt med en av sina viktigaste uppgifter – medborgarkontakterna – är oroande. Ytterligare en utmaning för beredningarna är att finna ett tjänstemannastöd som ger nödvändig support till beredningen samtidigt som beredningen inte släpper ifrån sig initiativet till förvaltningen.

På den parlamentariska arenans *genomförandenivå* noteras framgångar med ökad helhetssyn och enligt vissa en ökad effektivitet i ärendehantering. Några direkta miss-

lyckanden har inte framträtt, däremot finns det en del problem och farhågor att hantera. Problemen handlar om att styrelsearbetet för vissa ledamöter har blivit för slitsamt med långa sammanträden och för lite tid för diskussion och förankring. Sannolikt måste styrelsen göra ett vägval; antingen delegera mer till förvaltningen eller skapa utskott med olika ansvar. Det första alternativet ökar risken för tjänstemannastyre och det andra för att helhetssynen försämras. En betänklighet som finns i sammanhanget är att organisationsförändringen redan idag har inneburit att alltför mycket makt har lämnats över till tjänstemännen. Övriga farhågor som lyfts fram handlar om att kommunstyrelsen och inte minst utskottet har blivit alltför inflytelserikt och att organisationsförändringen därigenom har skapat en elitdemokrati där inflytandet är koncentrerat till ett fåtal personer. Farhågorna handlar också om att styrelseledamöterna är för eniga, vilket innebär att det blir för få politiska diskussioner och debatter.

De relationer som finns mellan den strategiska nivån och genomförandenivån förefaller fungera bra och som tidigare har nämnts har fullmäktige flyttat fram sin position. Utan tvekan är kommunstyrelsen dock fortfarande den starkare parten av de två. Fullmäktige formulerar i praktiken inte styrelsens uppdrag och viktiga arbetsuppgifter som var tänkta för beredningarna har förts över till kommunstyrelsen. De problem som lyfts fram handlar om att beredningarna har för lite kontakt med kommunstyrelsen och därigenom är för dåligt uppdaterade på vilka frågor som är aktuella i kommunen och att det fortfarande finns oklarheter om vad som är en långsiktig fråga och vad som är en kortsiktig.

*Implementeringsarenan*

På implementeringsarenan förefaller den önskvärda utvecklingen mot ökat politiskt inflytande endast ha förverkligats marginellt och rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän har till synes blivit otydligare. Vid intervjuerna framkommer farhågor om att det inflytande som facknämnderna lämnade ifrån sig när de avvecklades, i alltför stor utsträckning hamnade i förvaltningen istället för hos kommunstyrelsen. En förklar-

ing som lyftes fram vid underhandsstudien var att politiken under mandatperioden har varit alltför inriktad på att få den nya organisationen att fungera och för lite på att styra verksamheten. I alla händelser tycks en framtida utmaning vara att vända utvecklingen på implementeringsarenan.

*Har förändringen varit framgångsrik i Götene?*

Ett sätt att värdera organisationsförändringen i Götene är givetvis att ställa utvecklingen och effekterna mot de mål som ursprungligen uttrycktes. En sådan jämförelse ger vid handen att utvecklingen har gått åt rätt håll avseende mål 2–4, det vill säga avseende helhetssyn, vitaliserat fullmäktige och att flytta makt över strategiska frågor till fullmäktige. Däremot är det mer osäkert om utvecklingen har gått åt rätt håll avseende mål 1, det vill säga ambitionen att stärka medskaparandan i kommunen. Vissa signaler är försiktigt positiva, exempelvis från partiarenan och väljararenan, men samtidigt finns indikationer på att många beredningsledamöter på grund av missnöje med uppdraget och arbetsvillkoren snarare förlorat en del av sin medskaparanda. Det är också tveksamt om utvecklingen har gått i rätt riktning avseende mål 5, det vill säga att göra besparingar genom lägre kostnader för politikerarvoden och smidigare ärendehantering. Inledningsvis ökade kostnaderna för politikerarvoden och sedan åtgärder har vidtagits för att sänka dem igen har det uppfattats som en begränsning för att förverkliga ambitionerna med den nya organisationen. Ärendehantering tycks ha förenklats i den nya organisationen men samtidigt finns kritik mot att det emellanåt går för fort och att mer tid hade behövts för förankring och diskussion.

Ett annat sätt att värdera förändringen är utifrån hur många förtroendevalda som är positivt inställda till den. Det faktum att en lägre andel av fullmäktiges ledamöter och ersättare var positiva till den nya organisationen vid det andra mättillfället talar för att organisationen (ännu) inte blivit så framgångsrik som många hade hoppats. Samtidigt är andelen som är positiv till den nya organisationen fortfarande större än andelen som är negativ. Mot bakgrund av att beredningsledamöternas ställning och roll problematiser-

ras av många är en särskilt intressant notering att gruppen beredningsledamöter tycks vara väl så positiv till organisationen som övriga förtroendevalda. En bekymmersam omständighet i sammanhanget är att gruppen oppositionspolitiker i hög utsträckning övergått till att bli negativa till organisationen. Risken är att den politiska organisationen politiseras, vilket knappast är önskvärt.

Ett tredje och avslutande sätt att bedöma hur framgångsrik förändringen varit i Götene är att sammanfatta utvecklingen på de fyra arenorna. Inte på någon av dessa arenor har utvecklingen varit så framgångsrik att ambitionerna kan betraktas som förverkligade men på partiarenan, väljararenan och parlamentariska arenan förefaller utvecklingen ha gått i rätt riktning. Ännu återstår dock ett omfattande arbete för att förverkliga ambitionerna på dessa arenor och ännu mer ansträngningar för att vända utvecklingen på implementeringsarenan.

## Kungälv

Målen med den nya politiska organisationen i Kungälv framgår dels av de dokument som tre arbetsgrupper arbetade fram inför förändringen och dels av de intervjuer som genomfördes vid förstudien år 2006. I sammanfattning var målen sex till antalet.

1. Livaktigare kommunfullmäktige.
2. Stödja en rimlig och aktiv framtida politikerroll (förtroendemannarollen).
3. Stärka politikernas kontakter med medborgare.
4. Skapa enkla och tydliga beslutsvägar med tydlig ansvarsfördelning (ökad helhetssyn samt tydligare rollfördelning mellan strategisk nivå och genomförandenivå samt mellan politiker och tjänstemän).
5. Främja rättssäkerhet och likabehandling.<sup>7</sup>
6. I sin uppbyggnad avbilda, symbolisera och representera demokrati, dialog och samverkan.

<sup>7</sup> Att analysera om organisationen främjar rättssäkerhet och likabehandling ligger bortom ambitionen med denna studie.

*Partiarenan och väljararenan*

Utvecklingen på partiarenan i Kungälv uppvisar egentligen ingen tydlig trend åt något håll utan förefaller i stort sett ha blivit opåverkad av den genomförda förändringen. I viss utsträckning problematiserades på samma sätt som i Götene att de nyskapade politiska instanserna hade övertagit partiernas roll att skapa kontakter med medborgarna.

På väljararenan noteras att en minskande andel av de förtroendevalda diskuterar politik med medborgarna regelbundet och att medborgarnas intresse för fullmäktige har minskat ytterligare. Samtidigt har dock andelen politiker som regelbundet blir kontaktade av medborgare ökat liksom andelen som upplever att medborgarna fått bättre möjligheter att påverka. Dessutom har andelen politiker som själva ser sig som väljardelegater ökat medan de som ser sig som förtroendepersoner och partiombud har minskat, vilket indikerar att fler förtroendevalda är öppna för att låta sig påverkas av medborgarna. Mot det ska ställas att en ökande andel förtroendevalda anser att det räcker att medborgarna engagerar sig vid valen för att de ska få inflytande över politiken och att medborgarnas inflytande över serviceproduktionen bäst tillgodoses av fria marknadskrafter. En följd av den senare inställningen kan på sikt bli ett ökat nyttjande av så kallade kundvalssystem. En annan bekymmersam omständighet är att gruppen beredningsledamöter har färre kontakter med medborgare, föreningar och organisationer än den genomsnittlige politikern i kommunen.

Den i vissa avseenden försiktigt positiva utvecklingen på väljararenan sammanfaller emellertid inte med att en ökad andel ledamöter och ersättare gör bedömningen att allmänhetens inställning till kommunpolitiken är positiv. En rimlig tolkning är att en del av de ökade kontakterna har tagits av kritiska eller missnöjda medborgare som en konsekvens av att kommunen har behandlat kontroversiella ärenden och inte som en följd av den nya politiska organisationen. De förtroendevaldas bedömning av allmänhetens inställning till kommunpolitiken kan också vara en följd av att de befarar att den ökade konfliktnivån i Kungälvspolitiken påverkar medborgarnas attityder negativt. Det går givetvis inte att utesluta att den försiktigt

positiva utvecklingen på väljararenan även kan vara en följd av de aktiviteter som har genomförts av fullmäktige och beredningarna, men knappast mer än marginellt eftersom dessa aktiviteter enligt uppgift har varit få till antalet och rönt begränsade framgångar.

*Parlamentariska arenan*

Under flera år före det att organisationen förändrades i Kungälv arbetade Kungälvspolitikerna med nya politiska arbetsformer som tog som utgångspunkt att det politiska samtalet skulle föras med dialog och inte debatt. Vid tidpunkten för införandet av den nya organisationen skedde emellertid en kulturförändring i riktning mot mer polarisering i politiken och därmed försvårades möjligheterna till dialog. Mot bakgrund av att en hög andel av de förtroendevalda vid den andra mätningen ville sänka konfliktnivån i politiken tycks en allmän uppfattning vara att konfliktnivån i Kungälvspolitiken har blivit alltför hög, men i någon utsträckning är det givetvis även ett uttryck för att kommunpolitiken har vitaliserats.

På den parlamentariska arenans *strategiska nivå* noterades vissa framgångar. I fullmäktige har det blivit mer att göra, mer debatt och ökad framtidsorientering. Många ledamöter har ökat sin aktivitetsnivå genom att vara mer aktiva i debatten. Fullmäktiges reella inflytande och status har ökat och ledamöterna tycker att det är mer givande att sitta i fullmäktige. I beredningarna förs – i jämförelse med hur det var i facknämnderna – en friare, djupare och mer förutsättningslös politisk diskussion som till skillnad från i fullmäktige och styrelse inte är blockpolitisk. I flera avseenden finns det en tydlig koppling mellan den nya organisationen och förbättringarna. Samtidigt är det viktigt att betona att även om utvecklingen har gått åt rätt håll så har Kungälv på samma sätt som Götene och Lerum en bra bit kvar till dess att målen är uppfyllda.

Flera problem har nämligen också noterats på den strategiska nivån. Det huvudsakliga förefaller vara att fullmäktige med sina beredningar egentligen inte har skapat sig en position från vilken de kan styra kommunstyrelsen. Styrelsen har utmanats och fullmäktige har skjutit fram sin position men det har inte skett utan slitningar mellan de båda



nivåerna och ändå har kommunstyrelsen fortfarande kvar sin dominerande ställning. En förklaring är att den strategiska nivån inte har lyckats samordna sig kring ett gemensamt styrdokument där verksamhet och ekonomi vägs samman. En annan är att förutsättningarna på den strategiska nivån är otillräckliga. Det behövs ”tung” politiker, tid, resurser och ett väl avvägt tjänstemannastöd.

Även på den parlamentariska arenans *genomförandenivå* noteras framgångar i Kungälv. Framförallt handlar det om den helhetsyn som skapats genom avvecklingen av facknämnderna och genom att kommunstyrelseledamöterna har en samlad överblick över kommunens verksamhet. Uppdelningen av kommunstyrelsens ansvarsområden på tre utskott anges inte ha medfört att helhetssynen gått förlorad men eftersom den förändringen gjordes så sent som november 2008 finns det anledning för kommunpolitikerna att vara vaksamma på helhetssynens utveckling. En och annan av de intervjuade utskottsledamöterna tyckte sig se tendenser till att utskotten börjat bevaka sina områden och att det var viktigt att ta för sig i kommunstyrelsen så att de egna frågorna inte fick mindre uppmärksamhet. Samtidigt är det intressant att notera att signalerna om att kommunstyrelseledamöterna är överbelastade inte alls är lika tydliga som i Götene och Lerum, vilket kan bero på att arbetet är uppdelat på utskott.

Inte desto mindre hyses i Kungälv på samma sätt som i Götene och Lerum en del farhågor kring maktkoncentration till kommunstyrelsen och att utvecklingen går i riktning mot en elitdemokrati. I och för sig rymmer kommunstyrelsen ett stort antal ledamöter – många menar att det är alltför många – men alla uppges inte vara lika delaktiga, vilket styrker uppfattningen att merparten av inflytandet finns hos ett fåtal personer, företrädesvis styrelse- och utskotts-presidierna.

#### *Implementeringsarenan*

På implementeringsarenan har Kungälvspolitikerna rönt betydelsefulla framgångar. Väsentligt fler förtroendevalda anser vid det andra mätillfället att politiker och tjänstemän har det inflytande de bör ha och att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän

är tydlig. Av intervjuerna framgår dock att denna förändring i första hand ska knytas till ett förändrat förhållningssätt hos ledande politiker och inte till organisationsförändringen i sig. En annan framgång är att politikererna upplever att deras styrkraft har ökat, det vill säga att förmågan att styra förvaltningen har förbättrats. På det hela taget tycks relationen mellan politik och förvaltning ha utvecklats i positiv riktning och flera vittnar om att politiker och tjänstemän numera har lättare att samarbeta.

#### *Har förändringen varit framgångsrik i Kungälv?*

Bedömningen av vilken inverkan organisationsförändringen har haft på den lokala demokratin i Kungälv måste mot bakgrund av att flera andra förändringar skedde samtidigt göras med särskild försiktighet. Den nya organisationen infördes samtidigt som det just blivit majoritetsskifte, viktiga aktörer lämnat kommunen och ett kulturskifte med högre konfliktnivå i politiken ägt rum.

En första fråga att besvara för att veta om förändringen har varit framgångsrik är att ställa uppnådda effekter mot de mål som sattes upp. En sådan jämförelse visar att utvecklingen i kommunen har gått i rätt riktning när det gäller målen 1 och 4, det vill säga att skapa ett livligare fullmäktige och förtydliga beslutsvägar och ansvarsfördelning. Beslutsvägarna på genomförandenivå har förenklats (men ännu inte mellan strategisk nivå och genomförandenivå) och ansvarsfördelningen inom politiken och mellan politik och förvaltning har förtydligats, även om det finns mer att göra, särskilt mellan strategisk nivå och genomförandenivå. Övriga mål är det tveksamt om kommunen har närmat sig. Arvodessystemets konstruktion i kommunen anses inte stödja en rimlig och aktiv politikerroll, särskilt inte i beredningarna och de marginellt ökade kontakterna med medborgarna förefaller inte i första hand vara en konsekvens av den nya politiska organisationen. Måluppfyllelsen kring det sjätte målet – att den politiska organisationen i sin uppbyggnad ska avbilda, symbolisera och representera demokrati, dialog och samverkan – är svår att bedöma på grund av mätsvårigheter. Vad som emellertid är uppenbart är att förändringens karaktär i viktiga

avseenden är en symbol för höga demokratiska ambitioner. Lika uppenbart är att ambitionen att nyttja dialog som politisk arbetsmetod har ersatts med debatt, i alla fall i fullmäktige och kommunstyrelse.

Det andra uttrycket för om organisationsförändringen har blivit framgångsrik är vilken inställning de förtroendevalda har till organisationen och hur inställningen har utvecklats över tid. I det avseendet skiljer sig Kungälv från de båda andra kommunerna genom att organisationens popularitet hela tiden varit hög och till och med ökat något. Beredningsledamöterna är nästan lika positiva som övriga förtroendevalda och även om den politiska organisationen är väsentligt mer omtyckt bland majoritetspolitikerna än oppositionspolitikerna är även andelen oppositionspolitikerna som uttryckligen är positiva till förändringen fler än de som uttryckligen är negativa.

Det tredje uttrycket för framgång är hur väl demokratin har utvecklats på de fyra arenorna. Störst framsteg har Kungälvspolitikerna rönt på implementeringsarenan och den parlamentariska arenan medan utvecklingen har varit mindre framgångsrik på de båda andra arenorna. Precis som i Götene och Lerum återstår mycket arbete för att förverkliga de ursprungliga ambitioner som fanns när den nya politiska organisationen infördes.

## Lerum

De mål som finns för organisationsförändringen i Lerum framgår dels av de dokument som utarbetades inför förändringen och dels av den förstudie som genomfördes våren 2006. I sammanfattning noterades 6 målsättningar med den nya politiska organisationen.

1. Att utveckla och tydliggöra rollerna som medborgar- respektive verksamhetsföreträdare.
2. Att utveckla kommunfullmäktiges ledande roll som högsta beslutande instans.
3. Att tydliggöra gränsdragningen mellan politiska beslut och dessas verkställighet.
4. Att uppmuntra medborgarnas intresse att delta i beslutsfattandet.

5. Att öka invånarnas villighet att åta sig politiska uppdrag.
6. Att förtydliga rollerna för politiker och tjänstemän.

### *Partiarenan och väljararenan*

Den demokratiska utvecklingen på partiarenan har endast i blygsam utsträckning ställts i fokus under förändringsarbetet. Därför var egentligen inga större förbättringar att vänta i det avseendet, annat än om det kommit som en bieffekt av andra satsningar, och situationen på partiarenan har snarare blivit mer än mindre bekymmersam i Lerum. Allt fler ledamöter och ersättare gör bedömningen att det är svårt att rekrytera nya partimedlemmar och att det är svårt att intressera befintliga medlemmar för att aktivt delta i det politiska arbetet.

På väljararenan syns vissa svagt positiva tendenser men också bakslag, exempelvis kring medborgarnas insyn och påverkan och kring medborgarnas intresse för fullmäktigesammanträdena. Uppenbarligen har insatserna för att etablera kontakter med medborgarna varit otillräckliga. En oroande tendens är att det efter förändringen är väsentligt fler politiker som problematiserar allmänhetens inställning till kommunalpolitiken. VUN-ledamöternas kontakter med medborgare, föreningar och organisationer är på samma sätt som beredningsledamöternas i Götene och Kungälv något mindre frekventa än övriga politikernas men skillnaderna är inte dramatiska. En intressant notering är att färre kommunpolitiker efter förändringen ser sig som väljardelegater och fler som förtroendepersoner, vilket sannolikt innebär att färre känner behov av att förankra sina ställningstaganden hos medborgarna och fler fattar beslut utifrån ett personligt mandat. Detta i kombination med att en större andel efter förändringen är av uppfattningen att valdeltagande ger medborgarna inflytande över politiken kan sammantaget ha bidragit till låga ansträngningar att etablera kontakter med medborgarna.

### *Parlamentariska arenan*

På den parlamentariska arenans *strategiska nivå* förefaller arbetet i fullmäktige ha tagit små men betydelsefulla steg i rätt riktning. Fler deltar i debatten och vissa – men inte

särskilt stora – förbättringar har åstadkommits i form av ökad status och förhöjd känsla av att sammanträdena är givande. I det avseendet kan det vara positivt att fler ledamöter betraktar sig som förtroendepersoner och färre som partiombud. Det är en indikation på att fullmäktigeledamöterna i mindre utsträckning känner sig låsta av partilinjen och därigenom ger sig själva ett större utrymme i fullmäktigedebatten.

De trots allt begränsade framgångarna kan delvis kopplas till att det har tagit längre tid än väntat för visions- och utvecklingsnämnderna att finna sin roll och därigenom börja understödja fullmäktige i arbetet med att öka det reella inflytandet och vitalisera den politiska diskussionen. Bland annat som en konsekvens av denna tröghet i förändringsarbetet tycks inte kommunfullmäktige ha ökat sitt inflytande i någon större utsträckning.

På den parlamentariska arenans *genomförandenivå* har Lerum uppnått ungefär samma framgångar som Götene och Kungälv. Helhetssynen har ökat och styrelsen anses mer och mer ha hittat rätt i arbetsformerna och skaffat sig grepp över verksamheten. Arbetet har allt mer övergått från att ha fokuserat på detaljer till att sikta in sig på övergripande frågor och på att få målstyrningen att fungera. Utvecklingen synes nödvändig eftersom arbetet för många ledamöter är betungande, vilket också ger avtryck i kommunstyrelsepolitikernas sammanfattande bedömning av den politiska organisationen (se appendix). Ett alternativ är precis som för Götene att inrätta utskott med verksamhetsansvar men då med risk för att en del av helhetssynen går förlorad. I Lerum finns på samma sätt som i Götene och Kungälv oro för att kommunstyrelsen har blivit för dominant men till detta kommer i Lerum att fullmäktige ännu inte har flyttat fram sin position. Resultatet är att problemet med kommunstyrelsens dominans uppfattas som större i Lerum.

#### *Implementeringsarenan*

På implementeringsarenan har inte maktfördelningen mellan politikerna och tjänstemännen förändrats på något avgörande sätt. Fortfarande upplever ungefär hälften av de förtroendevalda att politikerna har för lite makt och att tjänstemännen har för stor. Samma uppfattning återspeglas vid djupin-

tervjuerna men med tillägget att det inte bara är tjänstemännens makt som har ökat utan även kommunstyrelsepolitikernas. En rimlig bedömning är att den makt som facknämnderna lämnade ifrån sig har delats mellan kommunstyrelse och förvaltning och att det har tagit ett par år att få till ansvarsfördelningen mellan dessa båda parter. Ett tecken på att ansvarsfördelningen har klarnat är att fler förtroendevalda vid det andra mättilfället var av uppfattningen att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän var tydlig. Möjligen har kommunstyrelsens ökade arbetsbörda omöjliggjort detaljstyrning och tvingat fram målstyrning.

#### *Har förändringen varit framgångsrik i Lerum?*

Av de sex mål som ställdes upp inför förändringen i Lerum har utvecklingen gått i rätt riktning avseende fyra: mål 1, 2, 3 och 6. I och med förändringen har kommunpolitikerna successivt börjat tydliggöra rollerna som medborgar- respektive verksamhetsföreträdare men en lång väg återstår att vandra innan målet kan betraktas som uppfyllt. Omgivningen har ännu inte lärt sig vilken politisk instans som är avsedd för medborgarkontakter och en betydande andel VUN-ledamöter har ännu inte övergivit rollen som verksamhetsföreträdare. Utvecklingen är på väg i riktning mot att kommunfullmäktige ska bli det ledande och högsta beslutande politiska organet men framgångarna är än så länge blygsamma och fortfarande kvarstår kommunstyrelsen som den ledande instansen. En positiv utveckling noteras avseende tydligheten i gränsdragningen mellan politiska beslut och dessas verkställighet, framför allt genom den allt större klarheten i uppgiftsfördelningen mellan politik och administration. Den allra tydligaste effekten av förändringen är att rollerna för politiker och tjänstemän har förtydligats. När det gäller mål 4 och 5 har utvecklingen inte gått i önskvärd riktning. Några positiva tecken på att medborgarnas intresse ökat för att delta i beslutsfattandet eller åta sig politiska uppdrag har inte noterats.

De förtroendevaldas inställning till den nya organisationen har blivit mer kritisk men än är det fler förtroendevalda som uttryckligen är positiva till den än som är negativa.

VUN-ledamöterna är faktiskt på det hela taget mer positiva till organisationen än övriga förtroendevalda, om än ytterst marginellt. På samma sätt som i Götene och Kungälv skiljer sig uppfattningen om organisationen markant mellan oppositionens politiker och majoritetens. Om framgång ska mätas i termer av popularitet har alltså utvecklingen gått åt fel håll i Lerum men det kanske mest oroande tecknet är organisationsformens lägre popularitet bland oppositionspolitikerna, vilket kan medföra att organisationen i sig politiseras.

Avslutningsvis noteras att demokratin i viss men marginell utsträckning har utvecklats i rätt riktning på den parlamentariska arenan och lite mer på implementeringsarenan. På partiarenan och väljararenan förefaller ytterligare ansträngningar vara nödvändiga för att påbörja en förändring i positiv riktning.

### Vilken betydelse har olika design?

Sammanfattningsvis noteras att utvecklingen i vissa avseenden har gått i rätt riktning i de tre kommunerna men i andra avseenden inte. I de allra flesta fall handlar framgångarna om att utvecklingen har gått i rätt riktning och inte om att ambitioner har uppnåtts eller mål uppfyllts. Det är dock viktigt att betona att framgångar och bakslag inte är helt lika i de tre kommunerna och att det tycks finnas kopplingar mellan hur respektive kommun har valt att utforma sin organisation och utvecklingen.

Ett exempel är att Lerum har valt att inte ha beredningar utan visions- och utvecklingsnämnder. I samtliga tre kommuner har det varit svårt att få berednings-/VUN-politiker att anamma den nya politikerrollen men valet i Lerum att behålla benämningen ”nämnder” tycks ha förstärkt problemen. Sannolikt har det skapat större tolkningsmöjligheter kring arbetsuppgifter och arbetsformer och möjliggjort för de ledamöter som egentligen ville ha kvar facknämndsorganisationen att konservera sin tidigare politikerroll. Vidare har användningen av begreppet nämnder medfört att det inte har blivit lika klart att de är tänkta att fungera som strategiska beredningsorgan åt fullmäktige. VUN-

politikerna i Lerum förefaller i jämförelse med beredningsledamöterna i Götene och Kungälv ha haft något större problem med att tänka om. Det kan ha fördröjt processen med att understödja fullmäktiges arbete med att öka sitt inflytande, vilket har medverkat till kommunstyrelsens efter förändringen har en ännu mer dominerande ställning än före.

Ytterligare en omständighet som kan ha påverkat VUN:s arbete är antalet ledamöter. Varje VUN rymmer elva ordinarie ledamöter och elva ersättare, vilket är fler än i beredningarna i Götene och Kungälv. Det relativt sett höga antalet ledamöter motiveras med att det av demokratiskäl är viktigt att ha många politiska uppdrag men det kan samtidigt försvåra möjligheten till ett effektivt politiskt arbete i nämnderna. I Kungälv var det flera förtroendevalda som befarade att effektiviteten i kommunstyrelsearbetet skulle bli lägre sedan de utökade styrelsen till 15 ordinarie ledamöter och 12 ersättare.

Ett annat exempel på hur organisationsdesignen har påverkat utvecklingen var Kungälvs val att vid sidan av kommunstyrelsen och beredningarna inrätta två verksamhetsnämnder. Av studierna framgår att Kungälv förlorade tid i omställningsarbetet genom att under nära två år försöka definiera ansvarsområden för dessa båda nämnder.

Ett avslutande exempel på att designen kan få betydelse är Kungälvs val att inrätta utskott i kommunstyrelsen, vilket förefaller ha gett en rimligare belastning på styrelseledamöterna och ha skapat en närhet till verksamheten som förmodligen har bidragit till att färre i Kungälv oroar sig för att tjänstemännen har fått för stort inflytande. Samtidigt finns en baksida i form av att utskotten kan utvecklas till enheter som påminner om traditionella facknämnder, vilket på sikt kan vara ett hot mot helhetssynen.

Sammanfattningsvis noteras alltså att hur de politiska organisationerna har utformats har haft viss betydelse för utvecklingen. Det förefaller dock som att merparten av de variationer som har noterats mellan kommunerna i studierna inte i första hand beror på skillnader i organisationens design utan på andra faktorer, såsom politisk turbulens och politisk kultur.



## 7. POLITISK ORGANISATION MED BEREDNINGAR OCH KOMMUNSTYRELSEN SOM EN "ENDA" NÄMND – PROCESS OCH EFFEKTER

I detta avslutande kapitel förs ett kortfattat resonemang som syftar till att vara vägledande för andra kommuner som funderar på att införa liknande politiska organisationer som i Götene, Kungälv och Lerum. Ambitionen är inte att kapitlet ska vara normativt utan snarare en beskrivning av vad intresserade kommuner kan förvänta sig om de väljer att göra förändringen. Därför beskrivs i kapitlet hur förändringsprocessen kan komma att se ut och vilka effekter som är rimliga att förvänta sig. Avslutningsvis i kapitlet besvaras de fyra forskningsfrågor som ställdes i kapitel 1.

Dessförinnan är det emellertid hög tid att ge den organisationsform som har studeras i forskningsprojektet och som till dags dato har införts av minst tio procent av landets kommuner en smidigare benämning. Tidigare organisationsformer som har spritts inom kommunsektorn har fått beteckningar i form av akronym; KDN för kommundelsnämndsorganisation och BUM för beställarutförarmodellen. I fortsättningen benämns den organisationsform där kommuner inrättar beredningar och kopplar dessa till fullmäktige och låter kommunstyrelsen överta facknämndernas ansvarsområden för BUF-organisation (med Beredningar – Utan Facknämnder).

### Förändringsprocessen och effekter

Att införa en BUF-organisation kräver ett noggrant förberedelse- och förankringsarbete. Erfarenheterna är att det är svårt att få acceptans för en så pass radikal organisationsförändring utan en ambitiös förankringsprocess. Samtidigt noteras att förankringsarbetet kan leda till att de ursprungliga planerna inte förverkligas fullt ut. Resultatet blir kompromisser som kan vara nödvändiga för att överhuvudtaget komma vidare i förändringsarbetet men som senare visar sig göra implementeringsarbetet besvärligt eftersom de är svårare att få att fungera. Men

även efter ett gediget och samvetsgrant förberedelsearbete måste man vara inställd på att en hel del problem kan uppstå när den nya organisationen väl är sjosatt. I fallbeskrivningarna i den här rapporten och i den tidigare genomförda underhandsstudien (Siverbo och Kastberg, 2008) finns flera exempel på problem som har fått hanteras i takt med att de har uppstått. Givetvis har kommuner som inför BUF-organisation idag helt andra möjligheter att lära av föregångarnas misstag men det är att hoppas på för mycket att de erfarenheter som hittills är gjorda ska räcka för att nya införare ska kunna utforma BUF-organisationer utan brister.

En följd av resonemanget är att nya adoptörer av BUF-organisation bör ställa in sig på ett par turbulenta år. Det finns anledning att förvänta oro och oklarheter kring beredningarnas arbetsuppgifter och arbetsformer och emellanåt också kring de förslag som de kommer fram till. Det gäller att så snart som möjligt finna en lämplig form för administrativt stöd och information till beredningarna. Det finns också skäl att i genomförandeprocessen vänta sig kritik mot att förändringen leder till centralisering och maktkoncentration till kommunstyrelsen och att förändringen går i riktning mot elitdemokrati, det vill säga att det reella politiska inflytandet hamnar hos ett fåtal kommunstyrelsepolitiker. Även kommunstyrelsen genomgår emellertid en process där de måste lära sig att arbeta på ett nytt sätt för kunna hantera den nya rollen. Vidare pekar erfarenheterna på att det tar tid att finna rollfördelningen mellan strategisk nivå (fullmäktige och beredningar<sup>8</sup>) och genomförandenivå (kommunstyrelsen) och mellan genomförandenivå och förvaltning. Ytterligare en erfarenhet är att införandeprocessen kräver att många förtroendevalda måste ägna mycket av sin tid åt att få den interna organisationen och samordningen att fungera och att det tar tid ifrån det egentliga politiska arbetet. Slutligen betonas en icke-önskvärd utveckling i förändringsprocessen, nämligen att oppositionspolitikernas upplevelse de inledande åren med BUF-organisation har fått dem väsentligt mer kri-

<sup>8</sup> I det här kapitlet används enbart benämningen beredning men i den kategorin ingår även Lerums sions- och utvecklingsnämnder (VUN).



tiska till organisationen än majoritetspolitikerna.

Efter drygt två års arbete med BUF-organisation noteras att utvecklingen i vissa avseenden går i riktning mot önskade effekter men att ingen målsättning egentligen har realiserats fullt ut. Att utvecklingen är på väg i rätt riktning är hoppningivande men det gäller främst den parlamentariska arenan och implementeringsarenan. Det handlar om att fullmäktige har stärkts, att helhetssynen inom politiken har förbättrats och att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän har förtydligats. När det gäller partiarenan och väljararenan noteras, som bäst, marginella framgångar.

## De övergripande frågorna besvaras

I kapitel 1 ställdes fyra övergripande frågor för forskningsprojektet som avslutningsvis besvaras i det här kapitlet.

*Hur bidrar det nya sättet att organisera till att medborgarnas uppfattningar avspeglas i det politiska beslutsfattandet?*

Dagens politiker har svårt att finna former för att avspegla medborgarnas åsikter och det är en av anledningarna till att flera demokratistärkande insatser har vidtagits inom kommunsektorn. Frågan är om införande av BUF-organisation är en åtgärd som ger gynnsamma effekter på kommunpolitikens förmåga att kartlägga medborgarnas behov, intressen och önskemål. Baserat på vad som har framkommit i de avrapporterade studierna förefaller det inte finnas anledning att dra en sådan slutsats. Ansträngningar görs för att åstadkomma fler medborgarkontakter och för att ta reda på hur medborgarna vill forma utvecklingen i kommunerna men ansträngningarna ger sällan önskvärt resultat. Antingen är de metoder som kommunerna använder inte de rätta eller så är det helt enkelt inte möjligt att framtvunga ett större engagemang från medborgarna. Ytterligare en tänkbar förklaring är att medborgarkontakterna när allt kommer omkring inte är en prioriterad fråga. En reflektion från de genomförda studierna är att långt ifrån alla förtroendeval-

da verkar vara av uppfattningen att det är helt nödvändigt att konsultera medborgarna utöver på valdagen. Förespråkarna för deliberativ demokrati minskar (en aning), förespråkarna för att partikonkurrens och val ger medborgarna tillräckligt inflytande ökar och endast en fjärdedel av alla förtroendevalda ser sig i första hand som väljardelegater. Att på ett framgångsrikt sätt lyckas etablera kontakt med medborgarna handlar troligen inte enbart om teknikval och hur mottagliga medborgarna är utan även om hur viktigt de förtroendevalda verkligen tycker att det är att konsultera kommuninvånarna mellan valen.

*Hur bidrar det nya sättet att organisera till att öka politikernas inflytande över verksamheten?*

Ett annat vanligt bekymmer i kommunpolitiken är att de förtroendevalda upplever att de endast i blygsam omfattning kan påverka kommunens verksamhet. De har svårt att utifrån sina generella kunskaper styra förvaltningarnas experter och de känner sig låsta till en dagordning som ställs samman av förvaltningstjänstemännen, vilket gör att de har svårt att initiera ärenden utifrån strategiska politiska överväganden. En övergång till BUF-organisation tycks förändra relationen mellan politik och förvaltning både på strategisk nivå och genomförandenivå och ge upphov till komplexa maktförskjutningar, vilka dock är svåra att värdera.

Det inflytande som frigörs när facknämnderna avvecklas förefaller fördelas mellan kommunstyrelsen och förvaltningen. Kommunstyrelsen klarar av praktiska skäl inte av att ta över alla facknämndernas uppgifter och det var heller inte meningen. Resultatet blir att delegationen till förvaltningen ökar, vilket kan ses som att politikens inflytande minskar. Å andra sidan tycks politikens styrkraft totalt sett ha ökat i kommunerna genom att kommunstyrelserna med sin nyvunna helhetssyn och överblick över all verksamhet enklare kan föra ut sin politik och genom att förvaltningarna har mindre möjlighet att spela ut olika politiska instanser mot varandra. BUF-organisationen medför att politiken får mindre möjlighet att detaljstyra förvaltningen och istället – i takt med att kommunsty-

relserna inser att de måste förändra sina styrformer – blir det mer övergripande styrning, exempelvis målstyrning. I den mån kommunstyrelserna på ett framgångsrikt sätt lyckas utveckla målstyrningen kan det leda till att politiken via kommunstyrelserna börjar påverka rätt saker; inflytandet över detaljer minskar men inflytandet över väsentligheter ökar.

Vidare har politikens möjlighet till inflytande över dagordningen ökat genom att beredningarna kan initiera ärenden och dessutom bereda dem utan att vara styrda av förvaltningen. Som har framgått i beskrivningarna av beredningsarbetet i kapitel 2–4 bör beredningarnas arbete utvecklas ytterligare men det finns positiva exempel som indikerar att välfungerande beredningar kan komma att öka politikens inflytande. Det förutsätter emellertid att en viktig relation inom den parlamentariska arenan börjar fungera bättre än den har gjort hitintills, det vill säga att beredningarna i praktiken – via beslut i fullmäktige – kan utöva makt över kommunstyrelsen. De genomförda studierna visar att beredningarna (den strategiska nivån) har haft svårt att påverka kommunstyrelsen och att de inte har sett särskilt många konkreta resultat av sina planer och skrivelser. För att det ökade politiska inflytandet på strategisk nivå ska få genomslag i verksamheten måste den strategiska nivån säkerställa att den verkligen kan påverka genomförandenivån, det vill säga den instans som har ansvaret för att förverkliga kommunfullmäktiges beslut. I annat fall blir dessutom beredningarnas arbete med att kartlägga medborgarnas behov, önskemål och intressen en ritual utan praktisk betydelse. I en BUF-organisation är relationen mellan strategipolitiker och genomförandepolitiker central.

*Hur utvecklas det ur demokratisynvinkel viktigaste organet kommunfullmäktige?*

Kommunfullmäktige är i alla kommuner formellt sett den viktigaste politiska instansen. I fullmäktige sitter direktvalda representanter för kommuninvånarna och de fattar beslut i ärenden av principiell beskaffenhet och i ärenden som är särskilt viktiga, exempelvis mål och riktlinjer för verksamheten

samt skattesats och budget. I praktiken har emellertid inte fullmäktigeförsamlingarna haft särskilt stark ställning i kommunerna utan merparten av det reella inflytandet har funnits i kommunstyrelse, nämnder och förvaltning. En tydlig ambition med BUF-organisationerna är att öka fullmäktiges reella inflytande och inte minst vitalisera dess politiska debatt. I det avseendet förefaller utvecklingen i kommunerna med BUF-organisation ha gått i rätt riktning. Även om ambitionerna ännu inte har förverkligats finns flera positiva indikationer på att utvecklingen går åt rätt håll. Det handlar om att det har blivit mer debatt och intressantare sammanträden men också om att statusen och det reella inflytandet har ökat. Därtill ska läggas att beredningarnas potential att understödja diskussion och debatt i fullmäktige ännu inte kommit till sin rätt. När beredningarna kommit ännu längre i arbetet med att finna arbetsuppgifter och arbetsformer kan de komma att stärka fullmäktige ytterligare.

*Leder den nya organisationen till att större helhetssyn anläggs på den kommunala verksamheten?*

Alla organisationer med någon form av decentralisering brukar efter en tid upptäcka att potentiella samordningsvinster inte har realiserats och att de olika enheterna ägnar sig åt suboptimering, det vill säga agerar och fattar beslut på ett sätt som är bra för den egna verksamheten men inte för organisationen i sin helhet. I sådana situationer brukar större helhetssyn efterfrågas, och det har inte minst varit vanligt i kommunsektorn där många kommunstyrelser har upplevt att kommunens facknämnder inte har tagit ett helhetsansvar för kommunen utan endast för sin egen verksamhet. Mot denna bakgrund framstår avveckling av facknämndsorganisation och införande av BUF-organisation som ett målmedvetet försök att stärka helhetssynen i kommunerna. På genomförandenivå har ambitionen av allt att döma realiserats. En av de mest entydiga effekterna av BUF-organisation är att helhetssynen ökar och det är dessutom ytterst rimligt eftersom de enheter som tidigare anklagades för bristande helhetssyn har avvecklats. På den strategiska

nivån är effekterna emellertid inte lika tydliga. Beredningsorganisationerna fördjupar sig i och utvecklar verksamheten inom sina ansvarsområden och förefaller inte ha tagit ett samlat grepp om kommunens långsiktiga utveckling.

\*

Därmed är den tredje och sista delstudien i forskningsprojektet om de politiska organisationerna i Götene, Kungälv och Lerum avrapporterad. Forskningsprojektet har givit viktiga insikter om förändringsprocessen och effekterna av att arbeta med BUF-organisation. Det innebär emellertid inte att forskningsansträngningarna kring denna nya organisationsform bör mattas. För att kunna dra säkrare slutsatser om för- och nackdelar med BUF-organisation behövs dels studier av andra kommuner än de som har studerats här, dels studier som kartlägger effekter som kan uppkomma på ännu längre sikt. Det finns alltså all anledning att återvända till Götene, Kungälv och Lerum om ytterligare ett par år för att klarlägga om det påbörjade arbetet med att förstärka den lokala demokratin fortsatt i rätt riktning.

## REFERENSER

- Andersson-Felé L., 2008. Valfrihetssystem i kommuner och landsting. Stockholm: SKL.
- Anjou, L., 2008. Politisk styrning av kommunal tjänsteproduktion i egen regi. En fallstudie av sjukvård och äldreomsorg. Lund: Studentlitteratur.
- Blomqvist, P. och Rothstein, B., 2000. Välfärdsstatens nya ansikte. Stockholm: Agora.
- Brorström, B. och Siverbo, S., 2008. Perspektiv på framgångsrika kommuner. Göteborg: KommunForskning i Västsverige.
- Brorström, B., Bäck, H., Siverbo, S. och Svensson, A., 1998. Ingen nämnd. Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 13.
- Burns, J. och Scapens, R.W., 2000. "Conceptualizing management accounting change: an institutional framework." *Management Accounting Research*, 11, 3-25.
- Bäck, H., Siverbo, S. och Brorström, B., 2001. Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 34.
- Czarniawska, B. och Sevón, G., 1996. *Translating Organizational Change*. de Gruyter, Berlin.
- Erlingsson, G. Ó., 2008. Partier i kommunpolitiken. En kunskapsöversikt om partier, makt och legitimitet. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).
- Gidlund, G. och Möller, T., 1999. Demokratins trotjänare. SOU 1999:130.
- Gilljam, M., Jodal, O. och Cliffordson, O., 2003. Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del I. En kartläggning av vad som har gjorts. Göteborgs universitet: Cefos.
- Gilljam, M. och Jodal, O., 2005. Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del III. Kommunala demokratisatsningar – vägen till en mer vital demokrati? Göteborgs universitet: Cefos.
- Hallin, B. och Siverbo, S., 2003. Styrning och organisering inom hälso- och sjukvård. Lund: Studentlitteratur.
- Jarl, M., 2003. "Och då skruvar man sig i andra änden och vet inte riktigt vart man ska ta vägen ..." Om brukarinflytande och representativ demokrati". I Pierre, J. och Rothstein, B., 2003. Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter. Malmö: Liber.
- Johansson, T., och Siverbo, S., 2009. "Why is research on management accounting change not explicitly evolutionary? Taking the next step in the conceptualisation of management accounting change." *Management Accounting Research*, 20, 146-162.
- Kolam, K., 1987. Lokala organ i Norden 1968–1986. Från idé till verklighet. Umeå universitet: statsvetenskapliga institutionen, forskningsrapport 1987:7.
- Möller, T., 2000. Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap. Malmö: Liber.
- Proposition 2008/09:1. Budgetproposition 2009.
- Siverbo, S., 2004. "The purchaser-provider split in principle and practice: Experiences from Sweden." *Financial Accountability & Management*, 20, 401–420
- Siverbo, S., 2008. "Moderna politiska organisationer och S-kurvan." I Brorström, B. och Donatella, P. (red.) Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 4.
- Siverbo, S. och Kastberg, G., 2008. "Ett år med ny politisk organisation." Göteborg: KFi U-rapport nr.81.
- SKL, 2007. Brytpunkt. Demokratins förnyelse. Idéer, reportage, intervjuer, verktyg.

Stockholm: Sveriges Kommuner och Lands-  
ting (SKL).

SOU 2007:68. Ett decennium med person-  
val. Erfarenheter och utfall. Grundlagsutred-  
ningens rapport V.

SOU 2008:37. Utredningen om patientens  
rätt delbetänkandet Vårdval i Sverige.

Tellis, W., 1997. "Introduction to Case  
Study." *The Qualitative Report*, 3(2),  
([http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-  
2/tellis1.html](http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-2/tellis1.html)).

Yin, R., 1994. *Case study research: Design  
and methods*. Beverly Hills, CA: Sage Pub-  
lishing.



Frågeställning	Inställning	Kommun	2006										
			Total	Man	Kvinna	Erfaren*	Oerfaren*	m+kd+fp+c	v+s+mp	Yngre än 45	46-60	Äldre än 60	KS
Hur ofta förekommer det att du diskuterar politik med människor i din omgivning? (övriga kommuninvånare)	Ganska ofta/Dagligen	Götene	34%	27%	44%	36%	31%	33%	32%	25%	48%	23%	40%
		Kungälv	53%	53%	54%	29%	33%	60%	50%	62%	75%	43%	63%
		Lerum	52%	56%	46%	52%	50%	55%	49%	40%	63%	49%	68%
Hur ofta har det under det senaste året hänt att enskilda människor tagit kontakt med dig i din egenskap av politiker?	En gång i månaden eller oftare	Götene	38%	33%	44%	43%	39%	37%	41%	75%	30%	32%	40%
		Kungälv	37%	46%	25%	29%	33%	41%	35%	39%	50%	33%	38%
		Lerum	37%	32%	43%	43%	0%	53%	21%	40%	29%	40%	65%
Hur ofta har det under det senaste året hänt att en förening eller organisation tagit kontakt med dig i din egenskap av politiker?	En gång i månaden eller oftare	Götene	19%	13%	26%	21%	8%	22%	14%	25%	17%	18%	15%
		Kungälv	26%	29%	21%	24%	33%	30%	24%	31%	33%	20%	44%
		Lerum	25%	30%	18%	29%	0%	22%	27%	60%	18%	23%	45%
Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till insyn i de kommunala frågorna?	Mycket god/Ganska god	Götene	57%	60%	52%	64%	46%	67%	46%	38%	57%	64%	75%
		Kungälv	65%	76%	50%	65%	33%	73%	59%	62%	25%	78%	50%
		Lerum	72%	76%	68%	71%	67%	72%	73%	80%	82%	67%	70%
Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till påverkan på de kommunala frågorna?	Mycket god/Ganska god	Götene	45%	40%	52%	36%	23%	56%	41%	38%	44%	50%	60%
		Kungälv	44%	53%	32%	53%	17%	50%	41%	15%	58%	48%	56%
		Lerum	60%	73%	43%	57%	50%	66%	55%	50%	47%	65%	65%
Brukar du göra diskussionsinlägg vid fullmäktiges sammanträden	Varje/Flesta	Götene	33%	35%	32%	36%	25%	36%	26%	50%	30%	32%	42%
		Kungälv	23%	22%	25%	29%	0%	27%	19%	17%	25%	25%	38%
		Lerum	21%	18%	26%	37%	20%	14%	30%	40%	17%	21%	50%
	Vartannat	Götene	7%	8%	5%	7%	0%	5%	11%	0%	5%	11%	5%
		Kungälv	16%	22%	8%	24%	0%	13%	19%	25%	17%	14%	13%
		Lerum	11%	12%	9%	16%	0%	17%	4%	0%	8%	13%	10%
	Enstaka	Götene	44%	54%	32%	43%	63%	50%	37%	50%	50%	37%	53%
		Kungälv	49%	49%	50%	35%	75%	47%	52%	58%	50%	44%	50%
		Lerum	41%	42%	39%	21%	40%	38%	44%	60%	33%	41%	20%
	Aldrig	Götene	16%	4%	32%	14%	13%	9%	26%	0%	15%	21%	0%
		Kungälv	12%	8%	17%	12%	25%	13%	10%	0%	8%	17%	0%
		Lerum	27%	27%	26%	26%	40%	31%	22%	0%	42%	26%	20%

Frågeställning	Inställning	Kommun	2006										
			Total	Man	Kvinna	Erfaren*	Oerfaren*	m+kd+fp+c	v+s+mp	Yngre än 45	46-60	Äldre än 60	KS
Fullmäktige har mer reellt inflytande än kommunstyrelsen	Instämmer	Götene	12%	14%	9%	17%	8%	16%	10%	0%	4%	26%	0%
		Kungälv	23%	16%	33%	19%	20%	14%	32%	15%	18%	28%	25%
		Lerum	25%	25%	25%	15%	17%	25%	25%	25%	0%	47%	19%
Det är ett viktigt och ansvarfyllt uppdrag att vara fullmäktigeledamot	Instämmer	Götene	75%	69%	82%	85%	69%	80%	73%	88%	57%	90%	68%
		Kungälv	81%	78%	85%	94%	80%	80%	81%	83%	75%	84%	81%
		Lerum	82%	87%	75%	95%	67%	78%	85%	60%	82%	84%	95%
Medborgarna är intresserade av fullmäktiges sammanträden	Instämmer	Götene	10%	7%	14%	29%	0%	12%	9%	13%	0%	19%	5%
		Kungälv	9%	8%	11%	12%	0%	10%	9%	0%	17%	8%	13%
		Lerum	2%	3%	0%	5%	0%	0%	3%	0%	0%	0%	2%
Fullmäktiges sammanträden är givande	Instämmer	Götene	18%	19%	18%	23%	8%	25%	14%	29%	14%	20%	21%
		Kungälv	28%	24%	33%	29%	0%	33%	22%	23%	25%	29%	25%
		Lerum	37%	30%	46%	33%	50%	28%	46%	40%	35%	37%	35%
Politikerna har på det hela taget mindre inflytande än de borde ha	Instämmer	Götene	60%	57%	65%	64%	54%	59%	68%	50%	57%	68%	65%
		Kungälv	77%	78%	76%	75%	100%	75%	79%	85%	90%	74%	93%
		Lerum	45%	44%	46%	48%	17%	50%	41%	20%	53%	45%	60%
Tjänstemännen har på det hela taget mer inflytande än de borde ha	Instämmer	Götene	68%	67%	70%	71%	69%	63%	77%	88%	61%	68%	65%
		Kungälv	81%	87%	73%	75%	100%	83%	79%	85%	82%	79%	93%
		Lerum	64%	66%	61%	65%	67%	72%	55%	40%	59%	68%	60%
Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är tydlig	Instämmer	Götene	45%	48%	41%	64%	33%	58%	29%	43%	30%	62%	35%
		Kungälv	29%	32%	23%	25%	0%	21%	33%	23%	27%	32%	13%
		Lerum	39%	41%	36%	48%	17%	41%	36%	60%	29%	40%	50%
Inställning till kommun demokratin	Balansmätt	Götene	45%	50%	39%	50%	23%	44%	46%	13%	52%	50%	40%
		Kungälv	58%	60%	56%	75%	0%	53%	63%	23%	73%	69%	87%
		Lerum	49%	62%	32%	43%	33%	69%	30%	40%	18%	63%	65%
Inställning till den nya politiska organisationen	Balansmätt	Götene	39%	21%	62%	43%	50%	35%	37%	57%	33%	38%	50%
		Kungälv	45%	50%	39%	44%	50%	75%	25%	46%	70%	40%	60%
		Lerum	19%	17%	22%	15%	33%	7%	32%	0%	41%	13%	30%

Frageställning	Inställning	Kommun	2009											
			Total	Man	Kvinna	Erfaren*	Oerfaren*	m+kd+fp+c	v+s+mp	Yngre än 45	46-60	Äldre än 60	Kommunstyrelse	Beredning/VUN
Hur ofta förekommer det att du diskuterar politik med människor i din omgivning? (övriga kommuninvånare)	Ganska ofta/Dagligen	Götene	45%	48%	41%	64%	39%	42%	48%	50%	42%	47%	58%	37%
		Kungälv	43%	43%	44%	36%	28%	54%	31%	60%	47%	36%	77%	36%
		Lerum	54%	55%	55%	56%	32%	50%	62%	50%	52%	58%	67%	55%
Hur ofta har det under det senaste året hänt att enskilda människor tagit kontakt med dig i din egenskap av politiker?	En gång i månaden eller oftare	Götene	40%	44%	39%	64%	26%	46%	32%	50%	33%	53%	58%	32%
		Kungälv	43%	45%	40%	36%	25%	60%	25%	27%	40%	53%	77%	30%
		Lerum	45%	53%	38%	78%	21%	44%	48%	30%	33%	60%	80%	30%
Hur ofta har det under det senaste året hänt att en förening eller organisation tagit kontakt med dig i din egenskap av politiker?	En gång i månaden eller oftare	Götene	8%	7%	9%	0%	11%	12%	5%	17%	11%	0%	16%	0%
		Kungälv	25%	26%	24%	27%	11%	31%	19%	33%	20%	25%	62%	15%
		Lerum	24%	32%	16%	28%	13%	24%	24%	30%	24%	24%	47%	12%
Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till insyn i de kommunala frågorna?	Mycket god/Ganska god	Götene	77%	74%	83%	73%	79%	85%	77%	83%	82%	74%	90%	63%
		Kungälv	66%	60%	76%	55%	75%	66%	66%	73%	53%	69%	77%	67%
		Lerum	66%	68%	66%	72%	71%	73%	59%	100%	43%	70%	73%	61%
Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till påverkan på de kommunala frågorna?	Mycket god/Ganska god	Götene	54%	59%	52%	27%	63%	69%	46%	33%	74%	27%	58%	63%
		Kungälv	51%	48%	56%	27%	57%	57%	44%	80%	27%	47%	31%	58%
		Lerum	45%	53%	38%	33%	46%	49%	41%	50%	29%	54%	27%	52%
Brukar du göra diskussionsinlägg vid fullmäktiges sammanträden	Varje/Flesta	Götene	26%	29%	25%	27%	17%	33%	16%	33%	25%	33%	42%	19%
		Kungälv	39%	42%	35%	55%	21%	42%	37%	39%	33%	41%	62%	38%
		Lerum	29%	24%	37%	31%	23%	23%	39%	40%	29%	28%	69%	12%
	Vartannat	Götene	15%	17%	10%	18%	11%	17%	16%	0%	21%	0%	21%	13%
		Kungälv	8%	11%	4%	0%	13%	7%	10%	23%	13%	0%	8%	9%
		Lerum	10%	12%	7%	13%	9%	11%	8%	10%	12%	9%	13%	15%
	Enstaka	Götene	35%	46%	25%	46%	28%	21%	53%	33%	38%	42%	26%	25%
		Kungälv	41%	45%	35%	36%	42%	48%	33%	31%	40%	47%	23%	44%
		Lerum	48%	62%	30%	44%	46%	49%	46%	30%	47%	56%	19%	62%
	Aldrig	Götene	24%	8%	40%	9%	44%	29%	16%	33%	17%	25%	11%	44%
		Kungälv	12%	3%	26%	9%	25%	3%	20%	8%	13%	13%	8%	9%
		Lerum	13%	3%	26%	13%	23%	17%	8%	20%	12%	6%	0%	12%

Frågeställning	Inställning	Kommun	2009											
			Total	Man	Kvinna	Erfaren*	Oerfaren*	m+kd+fp+c	v+s+mp	Yngre än 45	46-60	Äldre än 60	Kommunstyrelse	Beredning/VUN
Fullmäktige har mer reellt inflytande än kommunstyrelsen	Instämmer	Götene	35%	41%	32%	36%	56%	32%	41%	60%	33%	33%	32%	37%
		Kungälv	34%	25%	48%	27%	35%	49%	19%	21%	20%	46%	39%	39%
		Lerum	23%	21%	23%	22%	20%	24%	17%	18%	19%	25%	25%	25%
Det är ett viktigt och ansvarfullt uppdrag att vara fullmäktigeledamot	Instämmer	Götene	90%	89%	96%	91%	95%	85%	100%	100%	85%	100%	90%	100%
		Kungälv	91%	95%	84%	91%	93%	94%	88%	100%	87%	89%	100%	88%
		Lerum	86%	87%	84%	78%	88%	85%	87%	73%	86%	89%	88%	88%
Medborgarna är intresserade av fullmäktiges sammanträden	Instämmer	Götene	17%	15%	22%	27%	21%	12%	23%	17%	11%	27%	11%	0%
		Kungälv	3%	0%	8%	0%	8%	3%	3%	0%	0%	6%	0%	3%
		Lerum	3%	3%	3%	6%	4%	3%	3%	0%	0%	6%	6%	3%
Fullmäktiges sammanträden är givande	Instämmer	Götene	40%	41%	44%	36%	58%	39%	46%	17%	48%	40%	53%	42%
		Kungälv	45%	50%	36%	46%	57%	49%	41%	47%	47%	42%	39%	49%
		Lerum	44%	41%	47%	33%	44%	39%	50%	55%	29%	49%	38%	46%
Politikerna har på det hela taget mindre inflytande än de borde ha	Instämmer	Götene	57%	46%	68%	90%	53%	48%	73%	60%	48%	64%	50%	73%
		Kungälv	32%	33%	29%	55%	14%	31%	32%	27%	33%	31%	31%	34%
		Lerum	46%	42%	53%	47%	48%	51%	41%	46%	48%	44%	47%	48%
Tjänstemännen har på det hela taget mer inflytande än de borde ha	Instämmer	Götene	61%	50%	73%	90%	53%	48%	82%	60%	48%	79%	61%	73%
		Kungälv	33%	42%	18%	46%	23%	44%	21%	36%	36%	32%	23%	29%
		Lerum	59%	55%	65%	65%	52%	66%	50%	36%	57%	66%	60%	63%
Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är tydlig	Instämmer	Götene	33%	31%	38%	36%	24%	46%	14%	20%	30%	54%	42%	29%
		Kungälv	46%	43%	52%	64%	46%	49%	43%	47%	36%	52%	39%	57%
		Lerum	48%	46%	50%	44%	46%	53%	41%	64%	40%	47%	50%	45%
Inställning till kommun demokratin	Balansmätt	Götene	50%	56%	52%	27%	90%	69%	32%	100%	48%	53%	63%	42%
		Kungälv	33%	42%	20%	27%	41%	65%	0%	57%	0%	36%	15%	24%
		Lerum	25%	34%	13%	22%	16%	44%	-3%	27%	0%	39%	31%	19%
Inställning till den nya politiska organisationen	Balansmätt	Götene	10%	4%	23%	-36%	28%	32%	-24%	40%	23%	0%	21%	5%
		Kungälv	47%	43%	54%	27%	41%	80%	10%	47%	27%	54%	62%	49%
		Lerum	8%	23%	-6%	-11%	20%	32%	-20%	9%	5%	8%	-6%	18%

Frågeställning	Inställning	Kommun	Total			Man			Kvinna			m+kd+fp+c			v+s+mp		
			2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff
Hur ofta förekommer det att du diskuterar politik med människor i din omgivning? (övriga kommuninvånare)	Ganska ofta/Dagligen	Götene	34%	45%	11%	27%	48%	21%	44%	41%	-3%	33%	42%	9%	32%	48%	16%
		Kungälv	53%	43%	-10%	53%	43%	-10%	54%	44%	-10%	60%	54%	-6%	50%	31%	-19%
		Lerum	52%	54%	3%	56%	55%	0%	46%	55%	8%	55%	50%	-5%	49%	62%	14%
Hur ofta har det under det senaste året hänt att enskilda människor tagit kontakt med dig i din egenskap av politiker?	En gång i månaden eller oftare	Götene	38%	40%	3%	33%	44%	11%	44%	39%	-4%	37%	46%	9%	41%	32%	-9%
		Kungälv	37%	43%	6%	46%	45%	-1%	25%	40%	15%	41%	60%	19%	35%	25%	-10%
		Lerum	37%	45%	8%	32%	53%	20%	43%	38%	-5%	53%	44%	-9%	21%	48%	27%
Hur ofta har det under det senaste året hänt att en förening eller organisation tagit kontakt med dig i din egenskap av politiker?	En gång i månaden eller oftare	Götene	19%	8%	-11%	13%	7%	-6%	26%	9%	-17%	22%	12%	-11%	14%	5%	-9%
		Kungälv	26%	25%	0%	29%	26%	-3%	21%	24%	3%	30%	31%	1%	24%	19%	-5%
		Lerum	25%	24%	-1%	30%	32%	2%	18%	16%	-2%	22%	24%	3%	27%	24%	-3%
Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till insyn i de kommunala frågorna?	Mycket god/Ganska god	Götene	57%	77%	20%	60%	74%	14%	52%	83%	30%	67%	85%	18%	46%	77%	32%
		Kungälv	65%	66%	1%	76%	60%	-17%	50%	76%	26%	73%	66%	-8%	59%	66%	7%
		Lerum	72%	66%	-6%	76%	68%	-7%	68%	66%	-2%	72%	73%	1%	73%	59%	-14%
Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till påverkan på de kommunala frågorna?	Mycket god/Ganska god	Götene	45%	54%	9%	40%	59%	19%	52%	52%	0%	56%	69%	14%	41%	46%	5%
		Kungälv	44%	51%	7%	53%	48%	-5%	32%	56%	24%	50%	57%	7%	41%	44%	3%
		Lerum	60%	45%	-15%	73%	53%	-20%	43%	38%	-5%	66%	49%	-17%	55%	41%	-13%
Brukar du göra diskussionsinlägg vid fullmäktiges sammanträden	Varje/Flesta	Götene	33%	26%	-7%	35%	29%	-5%	32%	25%	-7%	36%	33%	-3%	26%	16%	-11%
		Kungälv	23%	39%	16%	22%	42%	21%	25%	35%	10%	27%	42%	15%	19%	37%	17%
		Lerum	21%	29%	8%	18%	24%	5%	26%	37%	11%	14%	23%	9%	30%	39%	9%
	Vartannat	Götene	7%	15%	9%	8%	17%	9%	5%	10%	5%	5%	17%	12%	11%	16%	5%
		Kungälv	16%	8%	-8%	22%	11%	-11%	8%	4%	-4%	13%	7%	-7%	19%	10%	-9%
		Lerum	11%	10%	-1%	12%	12%	0%	9%	7%	-1%	17%	11%	-6%	4%	8%	4%
	Enstaka	Götene	44%	35%	-10%	54%	46%	-8%	32%	25%	-7%	50%	21%	-29%	37%	53%	16%
		Kungälv	49%	41%	-8%	49%	45%	-4%	50%	35%	-15%	47%	48%	2%	52%	33%	-18%
		Lerum	41%	48%	7%	42%	62%	19%	39%	30%	-10%	38%	49%	11%	44%	46%	2%
	Aldrig	Götene	16%	24%	8%	4%	8%	5%	32%	40%	8%	9%	29%	20%	26%	16%	-11%
		Kungälv	12%	12%	0%	8%	3%	-6%	17%	26%	9%	13%	3%	-10%	10%	20%	10%
		Lerum	27%	13%	-14%	27%	3%	-24%	26%	26%	0%	31%	17%	-14%	22%	8%	-15%



Frågeställning	Inställning	Kommun	Yngre än 45			46-60			Äldre än 60			Erfaren*			Oerfaren*			KS			Beredning/ VUN
			2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2009
Hur ofta förekommer det att du diskuterar politik med människor i din omgivning? (övriga kommuninvånare)	Ganska ofta/ Dagligen	Götene	25%	50%	25%	48%	42%	-6%	23%	47%	24%	36%	64%	28%	31%	39%	8%	40%	58%	18%	37%
		Kungälv	62%	60%	-2%	75%	47%	-28%	43%	36%	-6%	29%	36%	7%	33%	28%	-5%	63%	77%	14%	36%
		Lerum	40%	50%	10%	63%	52%	-10%	49%	58%	10%	52%	56%	3%	50%	32%	-18%	68%	67%	-2%	55%
Hur ofta har det under det senaste året hänt att enskilda människor tagit kontakt med dig i din egenskap av politiker?	En gång i månaden eller oftare	Götene	75%	50%	-25%	30%	33%	3%	32%	53%	22%	43%	64%	21%	39%	26%	-12%	40%	58%	18%	32%
		Kungälv	39%	27%	-12%	50%	40%	-10%	33%	53%	20%	29%	36%	7%	33%	25%	-8%	38%	77%	39%	30%
		Lerum	40%	30%	-10%	29%	33%	4%	40%	60%	20%	43%	78%	35%	0%	21%	21%	65%	80%	15%	30%
Hur ofta har det under det senaste året hänt att en förening eller organisation tagit kontakt med dig i din egenskap av politiker?	En gång i månaden eller oftare	Götene	25%	17%	-8%	17%	11%	-6%	18%	0%	-18%	21%	0%	-21%	8%	11%	3%	15%	16%	1%	0%
		Kungälv	31%	33%	3%	33%	20%	-13%	20%	25%	5%	24%	27%	4%	33%	11%	-23%	44%	62%	18%	15%
		Lerum	60%	30%	-30%	18%	24%	6%	23%	24%	1%	29%	28%	-1%	0%	13%	13%	45%	47%	2%	12%
Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till insyn i de kommunala frågorna?	Mycket god/Ganska god	Götene	38%	83%	46%	57%	82%	25%	64%	74%	10%	64%	73%	8%	46%	79%	33%	75%	90%	15%	63%
		Kungälv	62%	73%	12%	25%	53%	28%	78%	69%	-8%	65%	55%	-10%	33%	75%	42%	50%	77%	27%	67%
		Lerum	80%	100%	20%	82%	43%	-40%	67%	70%	3%	71%	72%	1%	67%	71%	4%	70%	73%	3%	61%
Hur uppfattar du medborgarnas möjlighet till påverkan på de kommunala frågorna?	Mycket god/Ganska god	Götene	38%	33%	-4%	44%	74%	31%	50%	27%	-23%	36%	27%	-8%	23%	63%	40%	60%	58%	-2%	63%
		Kungälv	15%	80%	65%	58%	27%	-32%	48%	47%	0%	53%	27%	-26%	17%	57%	40%	56%	31%	-26%	58%
		Lerum	50%	50%	0%	47%	29%	-19%	65%	54%	-11%	57%	33%	-24%	50%	46%	-4%	65%	27%	-38%	52%
Brukar du göra diskussionsinlägg vid fullmäktiges sammanträden	Varje/Flesta	Götene	50%	33%	-17%	30%	25%	-5%	32%	33%	2%	36%	27%	-8%	25%	17%	-8%	42%	42%	0%	19%
		Kungälv	17%	39%	22%	25%	33%	8%	25%	41%	16%	29%	55%	25%	0%	21%	21%	38%	62%	24%	38%
		Lerum	40%	40%	0%	17%	29%	12%	21%	28%	8%	37%	31%	-6%	20%	23%	3%	50%	69%	19%	12%
	Vartannat	Götene	0%	0%	0%	5%	21%	16%	11%	0%	-11%	7%	18%	11%	0%	11%	11%	5%	21%	16%	13%
		Kungälv	25%	23%	-2%	17%	13%	-3%	14%	0%	-14%	24%	0%	-24%	0%	13%	13%	13%	8%	-5%	9%
		Lerum	0%	10%	10%	8%	12%	4%	13%	9%	-3%	16%	13%	-3%	0%	9%	9%	10%	13%	3%	15%
	Enstaka	Götene	50%	33%	-17%	50%	38%	-13%	37%	42%	5%	43%	46%	3%	63%	28%	-35%	53%	26%	-26%	25%
		Kungälv	58%	31%	-28%	50%	40%	-10%	44%	47%	3%	35%	36%	1%	75%	42%	-33%	50%	23%	-27%	44%
		Lerum	60%	30%	-30%	33%	47%	14%	41%	56%	15%	21%	44%	23%	40%	46%	6%	20%	19%	-1%	62%
	Aldrig	Götene	0%	33%	33%	15%	17%	2%	21%	25%	4%	14%	9%	-5%	13%	44%	32%	0%	11%	11%	44%
		Kungälv	0%	8%	8%	8%	13%	5%	17%	13%	-4%	12%	9%	-3%	25%	25%	0%	0%	8%	8%	9%
		Lerum	0%	20%	20%	42%	12%	-30%	26%	6%	-19%	26%	13%	-14%	40%	23%	-17%	20%	0%	-20%	12%

Frågeställning	Inställning	Kommun	Total			Man			Kvinna			m+kd+fp+c			v+s+mp		
			2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff
De viktigaste kommunala besluten fattas i fullmäktige	Instämmer	Götene	46%	56%	10%	43%	67%	23%	50%	48%	-2%	54%	58%	4%	41%	55%	14%
		Kungälv	58%	73%	15%	57%	76%	19%	60%	68%	8%	48%	86%	37%	66%	59%	-6%
		Lerum	52%	54%	1%	57%	56%	0%	46%	52%	5%	63%	54%	-9%	42%	55%	13%
Fullmäktige har mer reellt inflytande än kommunstyrelsen	Instämmer	Götene	12%	35%	23%	14%	41%	26%	9%	32%	23%	16%	32%	16%	10%	41%	31%
		Kungälv	23%	34%	11%	16%	25%	9%	33%	48%	15%	14%	49%	35%	32%	19%	-14%
		Lerum	25%	23%	-3%	25%	21%	-5%	25%	23%	-2%	25%	24%	-1%	25%	17%	-8%
Det är ett viktigt och ansvarsfyllt uppdrag att vara fullmäktigeledamot	Instämmer	Götene	75%	90%	16%	69%	89%	20%	82%	96%	14%	80%	85%	5%	73%	100%	27%
		Kungälv	81%	91%	10%	78%	95%	17%	85%	84%	-1%	80%	94%	14%	81%	88%	7%
		Lerum	82%	86%	5%	87%	87%	1%	75%	84%	9%	78%	85%	7%	85%	87%	2%
Medborgarna är intresserade av fullmäktiges sammanträden	Instämmer	Götene	10%	17%	8%	7%	15%	8%	14%	22%	8%	12%	12%	0%	9%	23%	14%
		Kungälv	9%	3%	-6%	8%	0%	-8%	11%	8%	-3%	10%	3%	-7%	9%	3%	-6%
		Lerum	2%	3%	1%	3%	3%	0%	0%	3%	3%	0%	3%	3%	3%	3%	0%
Fullmäktiges sammanträden är givande	Instämmer	Götene	18%	40%	22%	19%	41%	22%	18%	44%	25%	25%	39%	14%	14%	46%	31%
		Kungälv	28%	45%	17%	24%	50%	26%	33%	36%	3%	33%	49%	15%	22%	41%	19%
		Lerum	37%	44%	8%	30%	41%	11%	46%	47%	0%	28%	39%	11%	46%	50%	5%
Politikerna har på det hela taget mindre inflytande än de borde ha	Instämmer	Götene	60%	57%	-3%	57%	46%	-11%	65%	68%	3%	59%	48%	-12%	68%	73%	4%
		Kungälv	77%	32%	-46%	78%	33%	-45%	76%	29%	-47%	75%	31%	-44%	79%	32%	-47%
		Lerum	45%	46%	1%	44%	42%	-2%	46%	53%	7%	50%	51%	1%	41%	41%	0%
Tjänstemännen har på det hela taget mer inflytande än de borde ha	Instämmer	Götene	68%	61%	-7%	67%	50%	-17%	70%	73%	3%	63%	48%	-15%	77%	82%	4%
		Kungälv	81%	33%	-48%	87%	42%	-45%	73%	18%	-55%	83%	44%	-39%	79%	21%	-58%
		Lerum	64%	59%	-5%	66%	55%	-10%	61%	65%	4%	72%	66%	-6%	55%	50%	-5%
Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är tydlig	Instämmer	Götene	45%	33%	-12%	48%	31%	-18%	41%	38%	-3%	58%	46%	-12%	29%	14%	-14%
		Kungälv	29%	46%	17%	32%	43%	10%	23%	52%	29%	21%	49%	0%	33%	43%	10%
		Lerum	39%	48%	9%	41%	46%	5%	36%	50%	14%	41%	53%	0%	36%	41%	5%
Inställning till kommun demokratin	Balansmått	Götene	45%	50%	5%	50%	56%	6%	39%	52%	13%	44%	69%	25%	46%	32%	-14%
		Kungälv	58%	33%	-25%	60%	42%	-18%	56%	20%	-36%	53%	65%	11%	63%	0%	-63%
		Lerum	49%	25%	-24%	62%	34%	-28%	32%	13%	-20%	69%	44%	-25%	30%	-3%	-34%
Inställning till den nya politiska organisationen	Balansmått	Götene	39%	10%	-29%	21%	4%	-18%	62%	23%	-39%	35%	32%	-3%	37%	-24%	-40%
		Kungälv	45%	47%	2%	50%	43%	-7%	39%	54%	16%	75%	80%	5%	25%	10%	-15%
		Lerum	19%	8%	-11%	17%	23%	6%	22%	-6%	-29%	7%	32%	25%	32%	-20%	-52%

Frågeställning	Inställning	Kommun	Yngre än 45			46-60			Äldre än 60			Erfaren*			Oerfaren*			KS			Beredning/ VUN
			2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2006	2009	Diff	2009
De viktigaste kommunala besluten fattas i fullmäktige	Instämmer	Götene	50%	83%	33%	30%	56%	25%	62%	53%	-9%	50%	55%	5%	54%	68%	15%	40%	58%	18%	47%
		Kungälv	54%	87%	33%	58%	47%	-12%	61%	81%	20%	69%	82%	13%	40%	71%	31%	75%	85%	10%	73%
		Lerum	20%	64%	44%	59%	33%	-26%	54%	64%	10%	52%	50%	-2%	67%	44%	-23%	70%	63%	-8%	56%
Fullmäktige har mer reellt inflytande än kommunstyrelsen	Instämmer	Götene	0%	60%	60%	4%	33%	29%	26%	33%	7%	17%	36%	20%	8%	56%	48%	0%	32%	32%	37%
		Kungälv	15%	21%	6%	18%	20%	2%	28%	46%	18%	19%	27%	9%	20%	35%	15%	25%	39%	14%	39%
		Lerum	0%	18%	18%	47%	19%	-28%	19%	25%	6%	15%	22%	7%	17%	20%	3%	45%	25%	-20%	25%
Det är ett viktigt och ansvarfullt uppdrag att vara fullmäktigeledamot	Instämmer	Götene	88%	100%	13%	57%	85%	29%	90%	100%	10%	85%	91%	6%	69%	95%	26%	68%	90%	21%	100%
		Kungälv	83%	100%	17%	75%	87%	12%	84%	89%	5%	94%	91%	-3%	80%	93%	13%	81%	100%	19%	88%
		Lerum	60%	73%	13%	82%	86%	3%	84%	89%	6%	95%	78%	-17%	67%	88%	21%	95%	88%	-8%	88%
Medborgarna är intresserade av fullmäktiges sammanträden	Instämmer	Götene	13%	17%	4%	0%	11%	11%	19%	27%	8%	29%	27%	-1%	0%	21%	21%	5%	11%	6%	0%
		Kungälv	0%	0%	0%	17%	0%	-17%	8%	6%	-2%	12%	0%	-12%	0%	8%	8%	13%	0%	-13%	3%
		Lerum	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	6%	3%	5%	6%	1%	0%	4%	4%	0%	6%	6%	3%
Fullmäktiges sammanträden är givande	Instämmer	Götene	29%	17%	-12%	14%	48%	35%	20%	40%	20%	23%	36%	13%	8%	58%	50%	21%	53%	32%	42%
		Kungälv	23%	47%	24%	25%	47%	22%	29%	42%	13%	29%	46%	16%	0%	57%	57%	25%	39%	14%	49%
		Lerum	40%	55%	15%	35%	29%	-7%	37%	49%	11%	33%	33%	0%	50%	44%	-6%	35%	38%	3%	46%
Politikerna har på det hela taget mindre inflytande än de borde ha	Instämmer	Götene	50%	60%	10%	57%	48%	-8%	68%	64%	-4%	64%	90%	26%	54%	53%	-1%	65%	50%	-15%	73%
		Kungälv	85%	27%	-58%	90%	33%	-57%	74%	31%	-42%	75%	55%	-21%	100%	14%	-86%	93%	31%	-62%	34%
		Lerum	20%	46%	26%	53%	48%	-5%	45%	44%	-1%	48%	47%	-1%	17%	48%	31%	60%	47%	-13%	48%
Tjänstemännen har på det hela taget mer inflytande än de borde ha	Instämmer	Götene	88%	60%	-28%	61%	48%	-13%	68%	79%	10%	71%	90%	19%	69%	53%	-16%	65%	61%	-4%	73%
		Kungälv	85%	36%	-49%	82%	36%	-46%	79%	32%	-47%	75%	46%	-30%	100%	23%	-77%	93%	23%	-70%	29%
		Lerum	40%	36%	-4%	59%	57%	-2%	68%	66%	-3%	65%	65%	0%	67%	52%	-15%	60%	60%	0%	63%
Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är tydlig	Instämmer	Götene	43%	20%	-23%	30%	30%	-1%	62%	54%	-8%	64%	36%	-28%	33%	24%	-10%	35%	42%	7%	29%
		Kungälv	23%	47%	24%	27%	36%	8%	32%	52%	20%	25%	64%	39%	0%	46%	46%	13%	39%	25%	57%
		Lerum	60%	64%	4%	29%	40%	11%	40%	47%	8%	48%	44%	-3%	17%	46%	29%	50%	50%	0%	45%
Inställning till kommundemokratin	Balansmätt	Götene	13%	100%	88%	52%	48%	-4%	50%	53%	3%	50%	27%	-23%	23%	90%	66%	40%	63%	23%	42%
		Kungälv	23%	57%	34%	73%	0%	-73%	69%	36%	-33%	75%	27%	-48%	0%	41%	41%	87%	15%	-71%	24%
		Lerum	40%	27%	-13%	18%	0%	-18%	63%	39%	-24%	43%	22%	-21%	33%	16%	-17%	65%	31%	-34%	19%
Inställning till den nya politiska organisationen	Balansmätt	Götene	57%	40%	-17%	33%	23%	-10%	38%	0%	-38%	43%	-36%	-79%	50%	28%	-22%	50%	21%	-29%	5%
		Kungälv	46%	47%	1%	70%	27%	-43%	40%	54%	15%	44%	27%	-17%	50%	41%	-9%	60%	62%	2%	49%
		Lerum	0%	9%	9%	41%	5%	-36%	13%	8%	-4%	15%	-11%	-26%	33%	20%	-13%	30%	-6%	-36%	18%

\*Erfaren avser de politiker som haft kommunalt förtroendeuppdrag sedan 1983 eller tidigare. Oerfaren avser de politiker som haft kommunalt förtroendeuppdrag sedan 2001 eller senare.

