

# **Ett år med ny politisk organisation**

Sven Siverbo  
Gustaf Kastberg

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2008

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)

<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>3</b>
<b>ETT ÅR MED NY POLITISK ORGANISATION</b> .....	<b>5</b>
<b>GÖTENE KOMMUN</b> .....	<b>6</b>
DEN NYA POLITISKA ORGANISATIONEN.....	6
FÖRSTA ÅRET MED DEN NYA POLITISKA ORGANISATIONEN .....	6
BEREDNINGARNA .....	7
KOMMUNFULLMÄKTIGE.....	10
KOMMUNSTYRELSEN .....	11
FÖRVALTNINGEN .....	11
NÄMNDER .....	12
EFFEKTER OCH DAGSLÄGE .....	13
FRAMÖVER.....	14
REFLEKTIONER .....	15
<b>KUNGÄLVS KOMMUN</b> .....	<b>17</b>
DEN NYA POLITISKA ORGANISATIONEN.....	17
ÖVERGRIPANDE BESKRIVNINGAR AV DET FÖRSTA ÅRET .....	18
KOMMUNFULLMÄKTIGE.....	19
BEREDNINGARNA .....	20
KOMMUNSTYRELSEN .....	22
DELEGATIONERNA .....	23
NÄMNDERNA .....	24
MYNDIGHETSNÄMNDERNA .....	26
FÖRVALTNINGEN .....	26
VILKEN INSTANS SKA GÖRA VAD?.....	28
VAD SOM ÄR AVGÖRANDE FÖR ATT FÖRÄNDRINGEN SKA BLI LYCKAD.....	30
REFLEKTIONER .....	31
<b>LERUMS KOMMUN</b> .....	<b>33</b>
DEN NYA POLITISKA ORGANISATIONEN.....	33
ÖVERGRIPANDE BESKRIVNINGAR AV DET FÖRSTA ÅRET .....	33
KOMMUNFULLMÄKTIGE.....	35
VISIONS- OCH UTVECKLINGSNÄMNDERNA .....	35
KOMMUNSTYRELSEN .....	40
MYNDIGHETSNÄMNDERNA .....	41
FÖRVALTNINGEN .....	41
VAD SOM ÄR AVGÖRANDE FÖR ATT FÖRÄNDRINGEN SKA BLI LYCKAD.....	42
REFLEKTIONER .....	43
<b>LIKHETER OCH OLIKHETER</b> .....	<b>45</b>
FÖRÄNDRINGENS SAMMANHANG .....	45
DEN STRATEGISKA NIVÅN .....	45
VERKSTÄLLIGHETSNIVÅN .....	47
ÖVERGRIPANDE KRING UPPGIFTSFÖRDELNING OCH ARBETSFORMER .....	48
AVSLUTANDE STUDIE AV DE NYA POLITISKA ORGANISATIONERNA .....	49
<b>REFERENSER</b> .....	<b>50</b>



## Sammanfattning

Den här rapporten handlar om tre kommuner – Götene, Kungälv och Lerum – som inför den nya mandatperioden 2007-2010 valde att förändra sin politiska organisation. De tre kommunerna tillhör numera den grupp av kommuner som har skapat en beredningsorganisation (eller motsvarande) kopplad till kommunfullmäktige och som har avskaffat de traditionella nämnderna. I rapporten ligger fokus på hur det första året med de nya organisationerna har avlöpt.

### Strategisk nivå

I alla tre kommunerna finns ambitionen att *kommunfullmäktige* inte bara i teorin ska vara det viktigaste politiska organet utan också i praktiken. Det verkar också som att fullmäktige har fått en starkare ställning i de tre kommunerna och inte minst fullmäktiges presidium. Men samtidigt måste man hantera problemen med alltför långa sammanträden, att ärendelistan inte alltid hinns igenom och att en del ledamöter fortfarande inte gärna går upp i talarstolen.

I samtliga tre kommuner är det de ”politiska utredningsorganisationerna”, det vill säga beredningarna i Götene och Kungälv och visions- och utvecklingsnämnderna (VUN) i Lerum, som har haft störst problem med att komma igång med arbetet, förmodligen som en konsekvens av att deras arbete ställer störst krav på nytänkande. Generella observationer från de tre kommunerna är att beredningarna/VUN upplever uppdraget som oklart och att det har varit svårt att finna arbetsformer. Kvarstående utmaningar handlar om att finna avgränsningar mellan beredningarnas/VUN:s arbetsuppgifter och andra politiska instansers arbetsuppgifter och att öka medvetenheten om att beredningarna/VUN bör avhålla sig från att behandla genomförande-frågor. Under det första året har det även funnits oklarheter om på vilket sätt förvaltningen ska stödja beredningarna/VUN:s verksamhet.

I Götene har vissa beredningar fått för många frågor att arbeta med och begränsningar har blivit nödvändiga. En oroande notering är att förändringen hittills har inneburit mindre kontakt med medborgarna och att alla fullmäktigeledamöter inte har varit beredda att ta beredningsuppdrag. I Kungälv har det funnits en betydande osäkerhet i beredningarna avseende arbetsuppgifter, arbetsformer och relationen till förvaltningen, även om vissa beredningar har haft mindre problem än andra. I Lerum är det särskilt intressant att notera deras höga ambitioner att arbeta utåt mot medborgarna och deras speciella arrangemang med utvecklingssekreterarna.

### Verkställighetsnivå

Kommunstyrelserna i de tre kommunerna har uppenbarligen fått mer att göra som en konsekvens av att de traditionella facknämnderna har avvecklats. Viss oro finns för att styrelserna har fått för mycket att göra och inte kan fördjupa sig i verksamheterna men vanligen är det inte kommunstyrelseledamöterna själva som hyser den oron. Förändringen har gett förutsättningar för större helhetssyn, vilket rapporteras från samtliga tre kommuner.

Förvaltningarna i de tre kommunerna har tydligt märkt av att den politiska organisationen genomgått en radikal förändring. Förändringen förefaller dock i olika hög grad ha skapat oro och problem i förvaltningsorganisationerna. Från Götene rapporteras att uppgiftsfördelningen mellan politik och administration har förtydligats på genomförandesidan men att det inte har varit riktigt klart hur förvaltningen ska stödja beredningarna. Intressanta men motsägelsefulla signaler finns om huruvida politiken eller förvaltningen har ökat sitt inflytande. Från Kungälv rapporteras att förvaltningsorganisationen inte är ändamålsenligt utformad för att ge service

till den nya politiska organisationen eftersom nämnder och delegationer inte har ett naturligt gränssnitt till förvaltningen. Från Lerum rapporteras inga större organisatoriska bekymmer i relationen mellan politik och förvaltning utöver att det var oklart vilken kontakt visions- och utvecklingsnämnderna skulle ha med sektorscheferna.

#### Övergripande kring uppgiftsfördelning och arbetsformer

En återkommande källa till problematisering under det första året har varit hur kortsiktiga frågor ska särskiljas från långsiktiga och hos vilken instans vissa frågor egentligen hör hemma. Oklarheterna förefaller ha varit störst i Kungälv vilket kan bero på att de har valt att ha en organisation med många olika typer av politiska instanser och att de har haft svårt att bringa ordning i detta eftersom de även i övrigt har haft ett turbulent år i kommunen.

Det fortsatta arbetet i Götene är huvudsakligen inriktat på att etablera kontakter med medborgarna. I Kungälv handlar det om att få ordning på styrprocessen, inte minst budgetprocessen, om arvodesfrågan och om uppgiftsfördelningen mellan de politiska instanserna. Även justeringar avseende politiska instanser och förvaltningens stöd till dessa verkar vara högprioriterade områden. I Lerum kommer ansträngningarna att kretsa mycket kring visions- och utvecklingsnämndernas arbetsuppgifter och inte minst kontakter med medborgarna.

## Ett år med ny politisk organisation

Den här rapporten handlar om tre kommuner – Götene, Kungälv och Lerum – som inför den nya mandatperioden 2007-2010 valde att förändra sin politiska organisation. De tre kommunerna tillhör numera den grupp av kommuner som har skapat en beredningsorganisation (eller motsvarande) kopplad till kommunfullmäktige och som har avskaffat de traditionella nämnderna. Rapporten är den andra i ordningen i ett fyraårigt utvärderingsprojekt som helt är inriktat på de tre kommunerna. Projektet omfattar *förstudie*, *underhandsstudie* och *uppföljningsstudie*.

Det sammantagna syftet med utvärderingsprojektet är att göra en bedömning av vilka effekter det nya sättet att organisera politiken har fått. Effekten av de nya politiska organisationerna ställs dels mot de mål som uttrycks i respektive kommuns interna dokument, dels mot en demokratisk idealmodell. Innebörden av idealmodellen är att de nya organisationerna bör bidra till en fungerande politisk företrädarroll och styrningsroll. Fyra övergripande frågor är av centralt intresse:

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

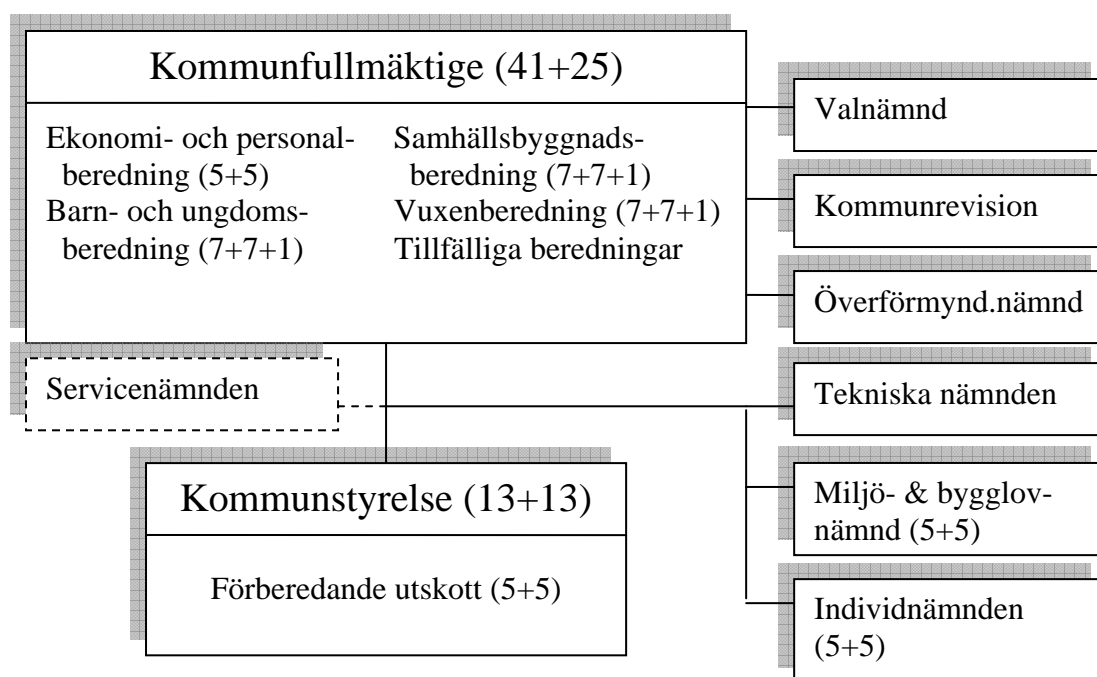
Dessa frågor kommer att belysas i samband med den slutrapport som är planerad till år 2009. I denna rapport ligger fokus på hur det första året med de nya organisationerna i Götene, Kungälv och Lerum avlöpte. Det viktigaste syftet med studien är att ge återkoppling till kommunernas beslutsfattare om införandeproblem och ge inblickar i hur liknande problem har hantearats i de andra kommunerna. Ett bisyfte är att redovisa för andra kommuner som överväger att göra liknande förändringar vad de kan förvänta sig det första året. Rapporten bygger på 42 personliga intervjuer och 3 telefonintervjuer med nyckelpersoner i de tre kommunerna.

I de följande tre avsnitten beskrivs hur politikerna i de tre kommunerna uppfattade det första året, vad som hade gått bra och dåligt och vad som betraktades som viktigt inför fortsättningen. Avsnitten baseras på de genomförda intervjuerna med de förtroendevalda och kommundirektörerna i kommunerna. I det sista avsnittet analyseras likheter och olikheter mellan de tre kommunerna.

## Götene kommun

### Den nya politiska organisationen

I Götene nya organisation är en viktig tanke att en uppdelning ska ske på en strategisk nivå och en verkställande nivå. På den strategiska nivån är Kommunfullmäktige huvudorganet men till sin hjälp har fullmäktige beredningar som på fullmäktiges uppdrag bereder strategiska frågor, vilket i interna dokument också benämns ”framtidsfrågor”. Det finns två sorters beredningar: fasta och tillfälliga. De fasta beredningarna är Ekonomi- och personalberedningen, Barn- och ungdomsberedningen, Samhällsbyggnadsberedningen och Vuxenberedningen.



**Figur 1. Götene kommuns nya politiska organisation.**

Kommunstyrelsen är det centrala organet på den verkställande nivån. Myndighetsutövningen hanteras av de två myndighetsnämnderna: Miljö- och bygglovsnämnden och Individnämnden. För den tekniska verksamheten ansvarar Tekniska nämnden som är en gemensam nämnd tillsammans med Skara kommun. Därutöver finns Valnämnd, Kommunrevision och Överförmyndarnämnd.

### Första året med den nya politiska organisationen

Den första frågan som de intervjuade ombads reflektera över var hur de upplevde det första året med den nya organisationen. Den relativt samstämmiga bild som förmedlades var att det första året präglats av att det varit rörigt. En person beskrev det som ”ett förlorat år” och några respondenter använde ordet ”turbulent” för att beskriva den tid som gått sedan införandet.



Arbetet med att etablera den nya organisationen hade slukat mycket energi och gjort att vissa saker inte hade hunnits med. Bland annat framhölls kontaktytorna gentemot invånare och gentemot förvaltningen ha blivit lidande. Men samtidigt rådde det också en samstämmighet om att andra halvan av året inneburit en stabilisering och att det också fanns saker som hade gått bra det första året.

Den första perioden med den nya politiska organisationen präglades av en oklarhet beträffande de olika rollerna i den nya organisationsmodellen och vilka uppgifter som skulle handhas av vem. Men utöver att den nya organisationen ställde till med oreda bidrog valet hösten 2006 till att ett flertal helt nya politiker trädde in i organisationen. De nya politikerna saknade erfarenhet och behövde introduceras i arbetet. Samtidigt slutade några centrala tjänstemän vilket också enligt flera respondenter bidrog till att arbetet försvårades.

Något som lyftes fram under intervjuerna och som beskrevs som problematiskt var besättandet av de olika posterna. Själva förfarandet beskrevs som det traditionella där partierna arbetar med nomineringsprocessen och processerna i sig beskrevs som oproblematiska. Däremot pekade flera på svårigheten att rekrytera personer som var villiga att axla politiska uppdrag. Svårigheten att rekrytera beskrevs bland annat som en viktig bidragande orsak till att vissa personer kommit att sitta på ”dubbla stolar”. Den princip som diskuterats under planerandet av modellen att en och samma person inte skulle sitta både i Kommunstyrelsen och i en beredning hade inte kunnat efterlevas eftersom det inte hade funnits tillräckligt många villiga att ställa upp. Detta lyftes fram som ett problem svårt att åtgärda. Till på köpet framhöll flera respondenter att det hade varit en del avhopp under första året, vilket ytterligare spätt på bemaningsproblematiken.

Som framgått av beskrivningarna hittills var rollfördelningen och relationen mellan olika roller något som diskuterades mycket under det första året. En redogörelse sker därför av hur respondenterna upplevde de centrala funktionerna beredningar, Kommunstyrelsen, nämnder, Kommunfullmäktige samt förvaltningsorganisationen.

## **Beredningarna**

En central funktion i den nya politiska organisationen är de beredningar som ligger under Kommunfullmäktige. Beredningarna skall enligt den beskrivna modellen ägna sig åt långsiktig planering och åt frågor som har en räckvidd på mer än ett år. Kommunen har fyra ordinarie beredningar i form av Samhällsbyggnadsberedningen, Barn- och ungdomsberedningen, Vuxenberedningen samt Ekonomi- och personalberedningen. Utöver det finns även möjligheten att tillsätta tillfälliga beredningar. Sedan den nya organisationen införts hade en sådan tillfällig beredning tillsatts.

De ärenden som beredningarna har att hantera är till del sådana som ålagts beredningen och är av mer återkommande karaktär medan andra ärenden initieras i form av enskilda uppdrag från Kommunfullmäktige. Utöver det har beredningarna också möjlighet att själva initiera ärenden.

## En trevande start

Beskrivningarna av beredningarnas första år ger en bild av en trevande start med stor osäkerhet kring vad uppgiften egentligen är och hur arbetet skall angripas. För vissa beredningar spädde osäkerheten på av att flera av beredningsledamöterna var nya i politiken och att tid måste läggas på att introducera dem. Men även mer erfarna politiker bidrog till skapandet av oklarhet på grund av att det var svårt att tänka om och ta fasta på de skillnader som finns mellan nämnduppdrag och beredningsuppdrag.

En annan sak som bidrog till att skapa oklarhet för beredningarna var att fullmäktige inte formulerat deras uppdrag på ett tydligt sätt. ”Vi var nog lite vilsna allihop”, som en beredningsledamot uttryckte det. Samtidigt förefaller arbetet efter hand ha strukturerats upp. Inte minst på grund av att beredningsledarna haft återkommande träffar tillsammans med Kommunfullmäktiges ordförande och vice ordförande. Under dessa möten kunde frågor och problem fångas upp och diskuteras. Inför det kommande året fanns det en tydligare struktur kring arbetet och årsplaner hade gjorts upp för vad som skulle behandlas på mötena.

En annan sak som hade utvecklats under året var de formella rutinerna kring beredningarnas arbete. Inledningsvis skulle beredningarna inte föra protokoll och de skulle avge ett gemensamt förslag till Kommunfullmäktige. Detta innebar att oppositionen inte kunde reservera sig. Bland annat sedan information inhämtats kring hur detta sköttes i andra kommuner med liknande organisation ändrades detta. Istället infördes rutiner för protokollskrivande som också innebar att avvikande åsikter kunde föras till protokollet. Även revisionen hade riktat kritik mot det protokollösa förfarandet.

Beredningarna har till uppgift att hantera frågor som sträcker sig längre än ett år fram i tiden. Under det första året hade det emellertid varit svårt att endast koncentrera sig på frågor med längre räckvidd utan beredningarna hade ”halkat in” på detaljer. ”Det är lätt att hamna i nuet”, som en respondent formulerade det. Flera respondenter framhöll att detta nog var extra svårt för de personer som hade lång erfarenhet från att sitta i de tidigare nämnderna där arbetet varit mer inriktat på detaljfrågor. Efterhand under det första året hade det emellertid blivit en tydligare fokus på de långsiktiga frågorna även om problematiken inte helt övervunnits. Flera respondenter menade att de måste bli bättre på att ange tydliga mål som är mätbara.

Under det första året upplevdes också arbetet i beredningen som extra betungande på grund av hur budgetprocessen hade utformats. En förhoppning uttrycktes av flera respondenter om att detta skulle vara åtgärdat i och med att nya budgetrutiner infördes. Samtidigt pekade flera på att hanterandet av budgeten var en svår fråga i den nya modellen eftersom budgetarbetet var förknippat med framtidsplanering, vilket borde ligga på beredningarna. En rädsla uttrycktes också av några respondenter för att om beredningarna fick ett minskat budgetansvar skulle de kanske börja producera mindre realistiska ”önskelistor”.

Arbetet i beredningarna beskrevs som positivt och föga konfliktfyllt. En respondent liknade beredningen mer vid en ”arbetsgrupp” än ett politiskt organ. Alla upplevde emellertid inte detta enbart som positivt utan under intervjuerna betonades det också att det är viktigt med debatt och diskussioner i politiska församlingar och att arbetet inte får bli för konsensusinriktat. Det hände emellertid att frågor blev politiskt laddade även i beredningarna och ett sådant exempel som gavs var inställningen till vårdnadsbidraget.

## Beredningarnas relationer

Beredningarnas kontaktytor mot omgivningen, både inom och utanför den kommunala organisationen, vidrördes under intervjuerna. Ett problem som lyftes fram var att i vissa beredningar var det för många ledamöter som inte satt med i fullmäktige. Framförallt framhölls det som problematiskt om inte beredningsledaren eller vice beredningsledare satt med i fullmäktige. När beredningsledamöterna inte sitter med i fullmäktige har de ingen del i beslutsfattandet som rör det som de själva föreslagit och de kan inte heller debattera den egna beredningens förslag. Men samtidigt som en del beredningsledamöter inte sitter i fullmäktige sitter vissa fullmäktigeledamöter inte med i beredningar trots att de inte har andra uppdrag som krockar enligt modellen. Att vissa är för lite engagerade var något som av flera respondenter upplevdes som problematiskt inte minst eftersom ett av skälen till den nya organisationen var att fler skulle bli mer engagerade.

Beredningarna skall återkommande rapportera till fullmäktige. Detta hade skett på olika sätt. Ibland hade beredningsledaren stått för rapporteringen och ibland en tjänsteman. Under intervjuerna framkom det att det på denna punkt fanns skilda åsikter om huruvida detta skulle få överlämnas åt tjänstemän eller om beredningsledarna skulle sköta det.

Samröret med Kommunstyrelsen beskrevs som begränsat. En person påpekade under intervjun att Kommunstyrelsen hade hållit sig underrättad om vad som skedde i beredningarna medan beredningarna visste mindre om vad som skedde i Kommunstyrelsen. Flera respondenter framhöll också att många beredningsledamöter var dåligt informerade om vad som händer löpande i kommunen och att det varit upp till var och en att hålla sig informerade. Intervjuerna indikerar också att tjänstemannastödet, där de så kallade koordinatörerna utgör en viktig del, varierat till form och karaktär mellan de olika beredningarna. Flera av de intervjuade framhöll vikten av ett stabilt stöd ifrån koordinatörerna. En av respondenterna pekade exempelvis ut en beredning vars koordinatör slutat och att det hade skapat sämre förutsättningar för beredningen att verka.

Vad gäller relationen till den övriga förvaltningen fanns det också en oklarhet beträffande vilka tjänstemän som skulle stödja beredningarna och hur detta stöd skulle utformas. En beredning spänner över flera sektorer vilket skapar ett behov av stöd från olika tjänstemän med olika kompetens. Gamla kopplingar som funnits när den tidigare organisatoriska modellen gällde var inte längre självklara. Den strukturering av arbetet som skett med tydligare årsplaner förde emellertid med sig bättre planering av tjänstemannastödet.

## En tillfällig beredning

Modellen för organiseringen av den politiska verksamheten bygger på att även tillfälliga beredningar kan tillsättas. En sådan hade inrättats under året beträffande planeringen av Västerbyområdet. Sammansättningen i den tillfälliga beredningen skilde sig från sammansättningen i övriga beredningar så till vida att i den beredningen satt även ledamöter med som inte representerade ett politiskt parti. Även om inget slutbetänkande hade avgetts var de flesta respondenter av åsikten att det hade fungerat väl och ingen framhöll motsatsen. En del frågetecken restes emellertid kring när och varför tillfälliga beredningar skulle tillsättas. Bland annat framhölls det som viktigt att se till så att de ordinarie beredningarna inte berövades uppgifter som låg inom deras kompetensområde. En respondent påpekade också under intervjun att det nog var tillräckligt om en tillfällig beredning åt gången tilläts.

## **Kommunfullmäktige**

När förändringen av den politiska organisationen initierades var ett av målen att vitalisera Kommunfullmäktige och ändra bilden av fullmäktige som ett transportkompani. Precis som för beredningarna som lyder under fullmäktige innebar förändringen av den politiska organisationen att det uppstod oklarheter och en viss osäkerhet i fullmäktiges arbete. Under hela det första året pågick diskussioner kring Kommunfullmäktiges roll och uppgifter.

Ett forum som framhölls som viktigt i dessa diskussioner var kommunledningsgruppen som består av Kommunfullmäktiges och Kommunstyrelsens presidier. Men det framhölls också att detta organ kunde användas ännu mer för diskussion av olika frågor. Ett exempel på en fråga som behövde redas ut och som flera respondenter refererade till var vem som skulle svara på remisser. Eftersom remisser är en aktivitet som rör beslutsfattande i framtiden borde frågan egentligen handhas av fullmäktige. Men samtidigt kräver remisserna i regel en relativt skyndsamt hantering vilket underlättas om Kommunstyrelsen handhar frågan. Resultatet av diskussionerna hade landat i att Kommunstyrelsen svarar på remisser. ”Men det strider egentligen mot vår modell”, påpekade en respondent.

Den samlade bilden som det empiriska materialet ger är att fullmäktige betraktas som mer betydelsefullt än tidigare. Det framhölls också under intervjuerna att fullmäktiges ordförande blivit en viktigare och mer prestigefylld position än tidigare. Som beskrivits i anslutning till behandlandet av beredningarna ovan intog Kommunfullmäktiges ordförande och vice ordförande viktiga roller i arbetet med att utveckla arbetet i beredningarna. Bland annat initierades en samordning beträffande upplägget med att arbeta med årsplaner. En del inspiration hämtades också genom studiebesök.

Det framhölls också att en oklarhet som fullmäktige hade haft att hantera var kontaktytan gentemot tjänstemännen. Till skillnad från de tidigare nämnderna och Kommunstyrelsen har inte fullmäktige en lika tydlig koppling till förvaltningen. Denna brist på närhet till tjänstemännen försvårade arbetet under det första året enligt en respondent.

Flera av de intervjuade menade att fullmäktige under det första året hade blivit en livligare församling med fler som talar och som talar längre. Bland annat pekades det på att debatterna blivit livligare och en respondent påpekade att de inte hade behövt ställa in något fullmäktigesammanträde under året, vilket hade förekommit före organisationsförändringen. En annan respondent jämförde med hur det hade varit tidigare och menade att nu är inte alla ärenden uppgjorda på förhand längre:

”Det har blivit bättre dialog och diskussion och inga ärenden är avgjorda när de kommer dit. Det är bra. Så skall fullmäktige fungera.”

Men att fullmäktige skulle ha blivit ett mer levande organ bekräftades inte av alla respondenter. Uppfattningen att det inte hänt så mycket förekom också.

Flera av de respondenter som ändå menade att fullmäktige hade utvecklats åt rätt håll menade emellertid att det fanns mycket kvar att arbeta vidare med. Bland annat gällde det formen för Kommunfullmäktiges sammanträden. Flera respondenter menade att mötena kommit att hålla på alldeles för länge – möten hade avslutades efter klockan elva på kvällen – särskilt som vissa deltagit i sammanträden eller varit på ordinarie arbeten under hela dagen. Men utöver tidsramarna för sammanträdena lyftes också andra saker fram under intervjuerna. Planer fanns på att hålla fullmäktigemötena på andra ställen än i Centrumhuset. Inspiration hade också häm-

tats från andra kommuner. Som ett resultat av det skulle det anordnas en allmänpolitisk debatt i Kommunfullmäktige.

Men trots att fullmäktige blivit livaktigare var det flera respondenter som pekade på att vissa av ledamöterna inte var särskilt aktiva. Olika lösningar på detta framfördes. En sådan var att man borde minska antalet platser i fullmäktige och på det viset få bort de mindre aktiva politikerna. Ett annat sätt att råda bot på det som dryftades under intervjuerna var att partierna i framtiden kunde vara tydligare med vad det innebär för åtagande att sitta med i fullmäktige.

## **Kommunstyrelsen**

Av de olika delarna i den nya politiska organisationen förefaller Kommunstyrelsen vara den enhet som haft det tydligaste uppdraget och fungerat mest problemfritt under det första året. En respondent påpekade att det var tur att Kommunstyrelsen fungerat väl ”eftersom den fått dra ett tungt lass under det första året”. Att Kommunstyrelsen fått en stor arbetsbörda bekräftades av flera men samtidigt framställdes inte arbetsbördan som övermäktig. Två orsaker till detta framfördes under intervjuerna. Den ena var att Kommunstyrelsen hade lyckats etablera ett effektivt arbetssätt och den andra att detaljrenden hade delegerats till förvaltningen. Men en farhåga som framhölls av en tidigare nämndledamot var att Kommunstyrelsen inte hann med den uppföljning i form av verksamhetsbesök som tidigare hade gjorts av nämndledamöterna i verksamhetsnämnderna.

Under intervjuerna framhölls också att den organisatoriska förändringen hade snarast stärkt Kommunstyrelsens roll i organisationen. Bland annat hade Kommunstyrelsen ökat sitt inflytande eftersom de hade övertagit uppgifter från de traditionella facknämnderna och där hade mycket makt tidigare funnits. Kommunstyrelsens förberedande utskott pekades ut som särskilt inflytelserikt och under intervjuerna framkom åsikten att utskottet hade varit för slutet under året.

Arbetet i Kommunstyrelsen upplevdes som positivt av dem som intervjuades och som representerade Kommunstyrelsen. De frågor som hanteras i Kommunstyrelsen beskrevs också som mindre politiska och konfliktyllda eftersom Kommunstyrelsen skall hantera frågor med kortare räckvidd och som är mer konkreta och detaljerade än exempelvis de frågor beredningarna skall hantera.

## **Förvaltningen**

Även om den genomförda förändringen i huvudsak var en förändring av den politiska organisationen framgick det av intervjuerna att den även hade berört förvaltningen och dess tjänstemän på olika sätt samt att relationen mellan politiker och tjänstemän hade förändrats.

Flera respondenter menade att gränsen mellan politiken och förvaltningen hade blivit skarpare. Den nära relation som tidigare fanns mellan verksamhetsnämnder och förvaltningens olika sektorer hade blivit mer distanserad. Bland annat framhölls det att beredningarna inte söker stöd på samma sätt som skett tidigare. Flera av respondenterna ansåg emellertid också att tjänstemännen i vissa frågor hade drivit på utvecklingen av den nya organisationen genom att identifiera oklarheter.

Flera av respondenterna pekade också på att politikerna på olika sätt hade stärkt sin ställning och sitt inflytande och att styrningen hade förbättrats. Bland annat framhölls det att i och med beredningarnas arbetssätt kommer tjänstemännen in i ett senare skede till skillnad från hur det var tidigare då fler initiativ kom från tjänstemännen. En respondent beskrev det som att förvaltningen hade fått en tydligare utförarroll och en annan respondent formulerade det på följande sätt:

”Tjänstemännen har en annan roll jämfört med tidigare. Innan planerade tjänstemännen mycket av nämndmötena. Nu vet de inte vem och vad som kommer in i processen”.

Men alla respondenter föreföll inte vara lika övertygade om att tjänstemännen fått mindre inflytande. Under intervjuerna redovisades uppfattningen att stort utrymme hade skapats för tjänstemännen att agera fritt från politikerna i den ordning som hade rått under det första året.

Tidigare idéer om att en särskild grupp med tjänstemän skulle serva politikerna hade inte förverkligats och istället hade det tydliggjorts att sektorscheferna skall stå till beredningsledarnas förfogande. Flera respondenter reflekterade emellertid över hur viktigt det var med ett bra tjänstemannastöd för att processerna skulle fungera och flera exempel lyftes fram där det inte hade fungerat, exempelvis på grund av att tjänstemän hade slutat eller bytt befattning. Bland politikerna som intervjuades varierade emellertid uppfattningen om hur pass mycket stöd och kontakt exempelvis beredningarna skall ha med tjänstemännen. En respondent var av uppfattningen att det nog till del handlade om en ideologiskt betingad skillnad.

## **Nämnder**

Omorganisationen medförde att i stort sett alla traditionella facknämnder avvecklades men en del andra nämnder var kvar. Förutom de obligatoriska mindre nämnderna (Kommunrevisionen, Överförmyndarnämnden och Valnämnden) tillskapades två myndighetsnämnderna – Individnämnden och Miljö- och byggnadsnämnden – och två nämnder som var gemensamma med Skara kommun – Servicenämnden och Tekniska nämnden. Skapandet av de gemensamma nämnderna var givetvis en viktig och intressant förändring, inte minst ur ansvarssynpunkt eftersom politiker från både Götene och Skara sitter i dem, men att utvärdera dessa båda nämnders ändamålsenlighet ligger utanför ambitionen med den här rapporten.

Myndighetsnämnderna hade av intervjuerna att döma påverkats tämligen lite av förändringen av den politiska organisationen. Till del hade förändringar skett beträffande vilka frågor som hanterades men i övrigt fortgick arbetet på samma sätt som tidigare. En respondent, verksam i en nämnd, påpekade emellertid att de tidigare arbetat med ekonomin på ett bättre sätt och att de hade haft en bättre inblick i de ekonomiska förutsättningarna. Den största påverkan handlade om att de indirekt kände av den ordning som rådde i övriga organisationen under det första året.

## **Effekter och dagsläge**

Flera respondenter var av uppfattningen att om det första året hade varit arbetsamt och präglats av oklarheter så såg framtiden ljusare ut. Mycket hade retts ut under det gångna året och förutsättningarna fanns nu för att driva vidare utvecklingen och hämta igen det som förlorats. När respondenterna fick reflektera över vad som blivit bättre respektive sämre framhölls sammantaget ett antal olika saker utöver de som redan framkommit.

En sak som hade försämrats under det gångna året var kontakten med invånarna. Flera orsaker till detta lyftes fram. En sådan var att arbetet med att skapa tydlighet i organisationen och etablera de nya rollerna tagit mycket tid och kraft från politikerna som därför inte hunnit med att interagera med invånarna. En annan orsak som framhölls var att vissa etablerade kontaktytor försvunnit när nämnderna ersatts av beredningar. Ytterligare en orsak som lyftes fram var att den nya organisationen gör det svårt för invånarna att förstå vem de skall vända sig till. Trots att det var en stor förändring som genomförts var det inte något som gemene man i kommunen hade någon djupare kunskap kring enligt flera respondenter. Ett exempel som gavs var pensionärsrådet där det varit oklart vilken del av den nya politiska organisationen som skulle sköta kontakten.

Reflektioner kring vad förändringen av den politiska organisationen inneburit för det politiska engagemanget beträffande tidshorisont lyftes också fram. Kommunen har blivit sämre på att arbeta med visioner och lång framförhållning enligt en respondent. Samtidigt menade flera respondenter att organisationen för vissa inneburit att de kommit längre från de dagsaktuella frågorna och just dessa frågor är det många som är intresserade av. Framförallt var detta en åsikt som framfördes av verksamma inom beredningarna. En respondent jämförde beredningsarbetet med sitt tidigare nämndengemang:

”Nu har vi ju kommit ifrån beslutet. Jag har lite svårt för att man inte ser att det händer något. I nämnden såg man ju att något hände med en gång.”

Kopplat till bemanningsfrågan lyftes ett problem upp av flera av de intervjuade som rörde totalkostnaden för den politiska organisationen. Införandet av den nya organisationen och utformandet av arvoden och tjänster hade lett till ökade kostnader. Processen som lett till att kommunen fick fler heltidsavlönade politiker kritiserades och det framhölls att utfallet av processen stred mot de överenskommelser som gjorts före införandet. Uppfattningen framfördes också under intervjuerna att det första året förmodligen inneburit ökade kostnader i verkstäligheten på grund av minskad kontroll från politikernas sida.

Men vissa saker hade också utvecklats till det bättre. Flera respondenter lyfte fram att förändringen inneburit att fler politiker hade blivit mer aktiva. Det ökade engagemanget återspeglades dels i att fler i Kommunfullmäktige hade ett större engagemang än att bara sitta med i fullmäktige, dels att några politiker väsentligt ökat sitt engagemang så att fler än tidigare har ett mer omfattande engagemang. Men samtidigt påpekades det under intervjuerna att det fortfarande var för många i Kommunfullmäktige som inte var tillräckligt aktiva.

Ytterligare en förbättring som flera pekade på att var att det hade etablerats en bättre helhetsyn i kommunen. Den tidigare uppdelningen med starka nämnder som delvis hamnade i konflikt med varandra hade ersatts av helhetssyn. Bland annat återspeglas detta i budgetprocessen som i större utsträckning hade utgått från helheten. Politiskt fanns det också en samsyn och flera pekade på att det blivit lite mindre politiskt. Men samtidigt fanns det andra som påpeka-

de att bland annat på grund av valresultatet hade det blivit tydligare roller både för majoriteten och för oppositionen och att det var positivt eftersom det tidigare funnits en allt för stor sam- syn.

## **Framöver**

Respondenterna ombads också reflektera över vad som står för dörren och vad som måste göras för att förändringen skall lyckas. Föga förvånande kom svaren i stor utsträckning att avspegla de problem som hade identifierats.

## **Mer medborgarkontakt**

Något som flera respondenter lyfte fram var att det nu var viktigt att skapa bättre medborgarkontakter. Det hade varit ett av skälen till förändringen av den politiska organisationen och man hade bland annat talat om att skapa en medskaparanda. Nu hade det inte blivit så under det första året, vilket framgick ovan. Men i den närmaste framtiden var det viktigt att dessa kontakter etablerades.

Flera olika sätt att förbättra medborgarkontakten framhölls. Bland annat underströks de möjligheter som Internet skapar. Vissa aktiviteter i den vägen hade också prövats av olika politiska instanser. Exempelvis hade försök gjorts med ”månadens fråga” där ett aktuellt ämne knöts till en frågeställning. Samtidigt upplevde några av dem som hade försökt genomföra aktiviteter i syfte att skapa kontakter med medborgarna att de nått ganska dåligt resultat. I något fall hade en inbjudan till en aktivitet resulterat i att endast två personer kom. Andra aktiviteter med tillhörande varmkorv som lockbete hade lockat några fler.

Något som återkom under flera intervjuer var att det var viktigt att skapa en ”verktygslåda” med beprövade sätt att skapa kontakter med medborgarna. Varje beredning skall inte behöva testa sig fram och begå samma misstag som andra redan gjort. Olika metoder diskuterades i anslutning till verktygslådan som exempelvis fokusgrupper. Det framhölls också som viktigt att de medborgare som väl engagerar sig i en fråga får ett gensvar som gör att personerna inte får en negativ bild som hämmar viljan att engagera sig även i framtiden. Särskilt gällde detta ungdomar som flera ansåg som en extra viktig grupp att nå, inte minst för att säkerställa tillflödet av framtida politiker.

## **Politikernas förutsättningar**

Utöver det nämndes andra viktiga frågor som måste hanteras. En sådan rör antalet avlönade politiker och den samlade kostnaden för politikerna. Tvärt emot vad som planerades före introduktionen av den nya politiska modellen hade kostnaderna ökat för politikerkollektivet. Både intervjuade som tillhörde majoriteten och sådana som tillhörde oppositionen framhöll att detta var olyckligt och något som måste ändras. Politiker som representerade oppositionen hävdade också att majoriteten var ansvarig för att det hade blivit som det blivit och att Götene nu enligt dem förmodligen hade relativt sett störst andel heltidsavlönade politiker i landet. Nu var det därför viktigt att besparingar skedde och bland annat hade försök gjorts att minska mer kostnaderna genom att inte kalla ersättare i samma utsträckning som tidigare.



Men samtidigt påpekades det att uppdragen som fritidspolitiker är betungande och eftersom mer resurser inte kan avsättas för ändamålet är det viktigt att utveckla arbetsformerna. De som har engagerat sig skall få rimliga förutsättningar att verka. Framförallt gällde detta de som engagerat sig i beredningarna som enligt flera av de intervjuade fått alldeles för många frågor att hantera under det första året. Därför skulle en viktig framtida åtgärd vara att minska ner antalet frågor beredningarna arbetar med och till viss del hade detta redan skett genom förändringarna av budgetprocessen och strukturerandet av beredningarnas arbete.

## **Fortsatt uppslutning**

Flera av respondenterna pekade på att vad som framförallt var viktigt för att förändringsarbetet skulle vara lyckosamt var att härda ut och inte ge upp för tidigt. Vidare måste arbetet ske i en positiv anda med en öppenhet, lyhördhet och beredskap att förändra när problem tillstöter. Under intervjuerna beskrev också några av respondenterna arbetet med att förändra den politiska organisationen som en öppen process som kännetecknades av lyhördhet. En respondent beskrev det på följande sätt:

”Överlag är det fortfarande en öppen process som pågår. Jag tror att upptäcker man att något inte fungerar så ändrar man på det. Det som är bra tar man tillvara på och annat ändrar man på.”

Uppfattningen framfördes emellertid också att majoriteten i större utsträckning borde lyssna på oppositionen i vissa frågor. Någon politisk skiljelinje i frågan om den politiska organisationens framtid gick emellertid inte att urskilja.

Merparten av de intervjuade framhöll dock att de trodde på idén som den nya politiska organisationen baserade sig på och att de skulle lyckas. Ingen av de intervjuade var av åsikten att de borde återgå till den gamla organisationen. Däremot framhöll några av respondenterna att de hade varit negativa eller svalt inställda till den nya organisationen hela tiden. Ingen av dem pläderade emellertid för en återgång.

## **Reflektioner**

Det första året med den nya politiska organisationen i Götene har präglats av arbete med att finna formerna i den nya organisationen. Särskilt under den första halvan av året gick mycket tid och energi åt till att identifiera uppdrag, tydliggöra roller och etablera kommunikationskanaler. Vem som skulle prata med vem och om vad förefaller ha varit centrala frågor. Framförallt gällde det beredningarna som var en helt ny skapelse i den nya organisationen och kanske föga förvånansvärt framstod som den del av den politiska organisationen som det varit mest oklarheter kring. Men den ”röra” som rådde inledningsvis förefaller det ha bringats en hel del ordning i. Efterhand och genom en dialog med andra beredningar och Kommunfullmäktiges ordförande och vice ordförande har arbetet i beredningarna strukturerats.

En frågesällning som har krävt mycket uppmärksamhet är vilka frågor som skall uppmärksammas och hanteras i olika delar av organisationen. Den uppdelning som gjorts att Kommunstyrelsen skall hantera de aktuella frågorna med en kortare räckvidd än ett år och beredningarna frågor med längre räckvidd blir problematisk i vissa situationer. Bland annat gäller detta det återkommande arbetet med budget som både spänner över en kortare tidshorisont och en

längre. Ett annat exempel är att svara på remisser som kräver en aktivitet på kort sikt eftersom ett svar ofta skall avgas inom en viss tidsperiod men där själva ärendet sträcker sig längre fram i tiden. Tidsdimensionen som varit en viktig komponent i uppdelningen av organisationen utgör därför ibland i enskilda situationer en komplicerande faktor.

En annan aspekt på uppdelningen av frågor beroende på tidshorisont är att för de flesta aktiva politiker är de mer aktuella frågorna det som väcker mest intresse. Ett allt för ensidigt fokus på problem och frågor som kan beskrivas som långsiktiga leder till att det politiska engagemanget inte landar i något synligt avtryck i form av ett beslut eller en konkret förändring. Att vissa i beredningarna inte sitter i fullmäktige och därmed inte heller får delta i beslutsfattandet av de långsiktiga planerna torde öka känslan av att inte påverka konkret.

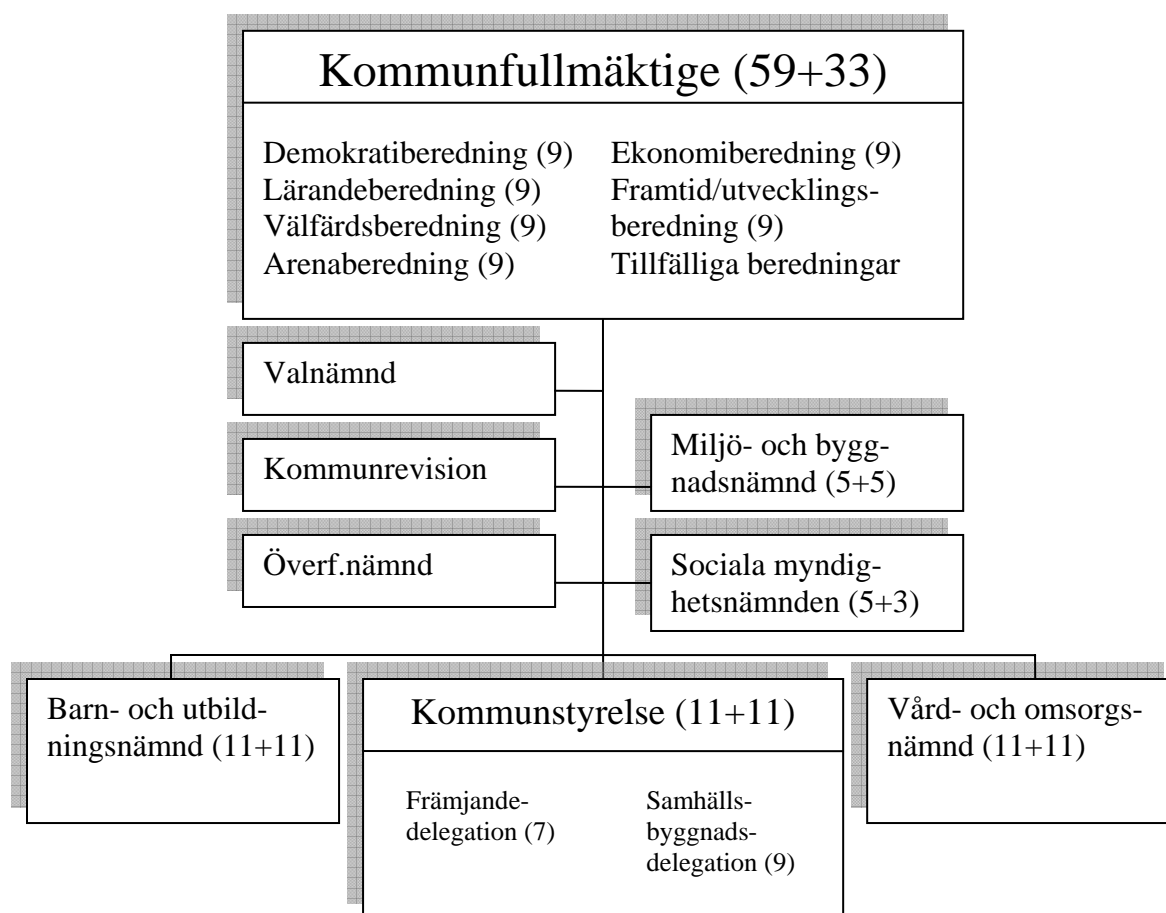
Ytterligare en reflektion rör politikens uttryck i form av debatter och diskussioner. Ett av målen med den nya organisationen var att vitalisera Kommunfullmäktige och göra det till en mer levande församling. Av intervjuerna framgår att ambitionen delvis har lyckats eftersom antalet ledamöter som gör inlägg har ökat och dessutom har inläggen blivit längre. Däremot förefaller andra politiska instanser präglas av en brist på debatt och diskussion, vilket ofta helt enkelt har att göra med att meningsskiljaktigheter saknas. Både Kommunstyrelsen och beredningarna beskrivs som konsensusorienterade, där inte särskilt mycket tid och energi läggs på att artikulera och bemöta meningsskiljaktigheter. Vitaliseringen av Kommunfullmäktige skulle därmed kunna vara en konsekvens av att andra organ blivit mindre vitala.

Den målsättning som framhållits som mest central och som samtidigt uppfyllts i minst utsträckning är ambitionen om en utökad kontakt och dialog med invånarna i Götene. Tvärt emot ambitionen har kontakterna minskat med invånarna. En rad olika orsaker lyfts fram, exempelvis att de inte har arbetat med rätt metoder, att tiden inte har funnits samt att det blivit svårare för dem som vill ta kontakt med politiker att göra det på grund av att det är oklart vem som skall svara på vilka frågor. En förbättrad kontakt med medborgarna tonar också fram som den viktigaste framtidsfrågan. Utöver det betonas fortsatt tro på den nya organisationen och bibehållen ork att arbeta vidare med förbättringar vara viktigt för att utvecklingen av den nya organisationen skall fortgå. Den samlade bilden som det empiriska materialet förmedlar är emellertid att det finns en tilltro till den nya organisationen och att en återgång till hur det var tidigare inte är aktuell.

## Kungälv kommun

### Den nya politiska organisationen

I Kungälv kommun är ambitionen att stärka Kommunfullmäktige. Det sker bland annat genom att en politisk utredningsorganisation bestående av fasta och tillfälliga beredningar placeras under fullmäktige. De fasta beredningarna bemannas med nio fullmäktigeledamöter och bereder strategiska frågor på fullmäktiges uppdrag. Sex fasta beredningar finns: Demokratiberedningen, Lärandebereidningen, Vårdsberedningen, Arenaberedningen, Ekonomiberedningen och Framtids- och utvecklingsberedningen. Tillfälliga beredningar tillsätts kring specifika långsiktiga frågor som behöver politisk beredning. Under det första året har tre sådana beredningar tillsatts.



**Figur 2. Kungälv kommuns nya politiska organisation.**

På den verkställande nivån är Kommunstyrelsen det organ som har huvudansvaret för att förverkliga Kommunfullmäktiges beslut men också för att ansvara för den löpande verksamheten avseende personal och ekonomi. Till sin hjälp har Kommunstyrelsen Främjandedelegationen och Samhällsbyggnadsdelegationen som i praktiken hanterar mycket av de löpande frågorna.

Främjandedelegationen bereder exempelvis ärenden som rör föreningsbidrag, näringsliv, medborgarservice, omvärldskontakter, kultur och fritid, sysselsättnings- och arbetsmarknadsfrågor, internationella kontakter och turismfrågor. Samhällsbyggnadsdelegationen ansvarar för parkeringsfrågor, parknät, offentlig belysning, parker och naturområden, renhållning, vatten och avlopp, färjor och hamnanläggningar, geotekniska risker, trafiksäkerhet, kommunens fastigheter, investeringsuppföljning, detaljplaner, miljöplanering, kollektivtrafiken och färdtjänst, bostads- och markpolitik samt miljö- och energiplanering.

Till den verkställande nivån hör – förutom de två myndighetsnämnderna samt Valnämnd, Kommunrevision och Överförmyndarnämnden – Barn- och utbildningsnämnden och Vård- och omsorgsnämnden. Dessa båda nämnders uppgift är att se till att verksamheten följer lagar och föreskrifter och lever upp till Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer. De ska också planera och följa upp verksamheten med hjälp av så kallade styrkort. Nämnderna har ingen egen personal eller budget för sin verksamhet.

## **Övergripande beskrivningar av det första året**

Bland Kungälvspolitikerna var spännvidden tämligen stor i uppfattningarna om hur det hade varit att arbeta i den nya politiska organisationen det första året. En grupp respondenter var huvudsakligen positivt inställda och framförde åsikter om att fler hade engagerat sig och bidragit i de politiska diskussionerna. Ny mark hade brutits och nya politiska ledarroller hade utvecklats, vilket alla i och för sig inte hade vant sig vid. Framtidsfrågorna hade getts en plats i den politiska diskussionen och helhetssynen i kommunen hade förbättrats. Den kanske allra mest nöjda respondenten menade att den nya organisationen erbjöd ”ett fantastiskt sätt att arbeta på” medan en annan tyckte att det hade varit ”spännande och hänt mycket”.

Andra utsagor som från förhållandevis nöjda politiker var att förändringen hade varit väl förberedd även om givetvis inte alla problem hade kunnat förutses. Detta hade dock gått att hantera eftersom merparten av aktörerna hade varit lösningsorienterade, ”vi har fått komma på saker och tänka om”. Flera av de intervjuade var också inne på att det hade varit en rejäl omställning och att det hade varit viktigt att verkligen tänka igenom hur uppkomna problem skulle lösas eftersom det var sannolikt att lösningarna sedan blev praxis.

Vid intervjuerna framkom emellertid också att flera förtroendevalda upplevde att det första året hade varit ganska problematiskt, inte minst hade arbetet under de första månaderna varit besvärligt. En av de bekymrade förtroendevalda talade om 2007 som ”ett förlorat år”. Under våren hade det varit långa diskussioner om arbetsformer och strukturer och vissa politiska instanser hade haft svårt att komma igång med det politiska arbetet. En av de intervjuade upplevde att det hade varit ”två steg fram och ett tillbaka” och att de hade tvingats ha många möten och lägga ner mycket arbete på att få organisationen att fungera. Ett par av de intervjuade upplevde att klarheten i arbetsformerna blev större under hösten och att det underlättade arbetet. En av dem berättade att den nya organisationen fungerade bättre än väntat under hösten och den andra att de hade kunnat koncentrera sig mer på politikens innehåll under den andra halvan av 2007. Samtidigt betonade flera av de intervjuade att en del av de förtroendevalda förmodligen tyckte att den tidigare politiska organisationen var bättre; inte minst eftersom den nya organisationen upplevdes abstrakt. En del av de intervjuade deklarerade också tydligt att vissa delar av den nya politiska organisationen borde förändras så snart som möjligt. En framhöll att behovet av tydligare spelregler var stort.

En förklaring till att det hade varit svårt att komma igång i den nya organisationen var att både kommundirektören och Kommunstyrelsens ordförande lämnade kommunen i nära anslutning till sjösättningen. Byte på två så pass tunga poster skapade turbulens i kommunen och fokus hade av naturliga skäl placerats på att återbesätta dessa poster, vilket inte hade gynnat införandeprocessen. En annan förklaring var att kommunen i samband med förändringen övergick från vänster- till högerstyre och att det var svårt för den nya politiska ledningen att samtidigt ta ansvar för att förverkliga sin politik och den nya organisationen.

Vad som ofta lyftes fram vid intervjuerna och som också kan vara en förklaring till att införandearbetet sinkades var att den så kallade Kungälvssandan hade genomgått förändring. Flera av de intervjuade upplevde att den tidigare traditionen att diskutera fram ”gemensamma ambitioner och mål och släppa det vi inte var överens om” hade övergått i en mer polariserad politisk kultur med sämre dialog och mindre tillgång till information för oppositionen, vilket av en del inte ansågs gynna arbetet med att få den nya organisationen att fungera. En av de intervjuade menade till och med att kulturförändringen i politiken hade medfört att ”förändringen inte har fått chansen”. En annan ansåg däremot att polariseringen hade minskat under hösten och att man i politiken återigen arbetade tillsammans med god anda.

En annan ”kulturförändring” som påtalades vid intervjuerna var att det hade blivit viktigt att frågor hanterades fortare, kanske som följd av att Alliansen hade vinnlagt sig om att uppfylla sina vallöften. Några majoritetspolitiker uttryckte också ett missnöje med att det i den tidigare politiska kulturen hade tagit alldeles för lång tid att komma till genomförandefasen. De vill inte fortsätta att ”dra ärenden i långbänk” längre, vilket av oppositionen uppfattades som att majoriteten inte var villig att vänta in oppositionens förankringsarbete. Ytterligare en omständighet som ansågs ha påverkat kommunen under året var att den ekonomiska situationen hade varit bekymmersam och att det även skulle bli svårt att balansera budgeten framgent.

Under året hade flera olika personer och instanser engagerat sig i att få den nya organisationen att fungera. Särskilt nämndes Demokratiberedningen, Kommunfullmäktiges presidium och kommundirektören (som också ingår i de båda andra). Därutöver nämndes beredningsledarna, Kommunstyrelsen och enskilda personer med koppling till dessa båda instanser.

## **Kommunfullmäktige**

En viktig ambition som är kopplad till den förändrade politiska organisationen är att vitalisera Kommunfullmäktige och att försöka göra det till det *de facto* viktigaste politiska organet i kommunen. Beskrivningarna av hur Kommunfullmäktige hade utvecklats under året var ganska samstämmiga men bedömningarna om huruvida utvecklingen hade gått åt rätt eller fel håll varierade.

En uppfattning som förekom var att fullmäktige hade blivit bättre och roligare. En av de intervjuade tyckte exempelvis att ”det är hundra gånger roligare nu än för fyra år sedan”. Fullmäktigeledamöterna hade blivit mer engagerade, fler deltog i den politiska debatten och intresset för att se till att fullmäktige fick betydelse hade ökat. Vid intervjuerna lyftes fram att man i fullmäktige numera prövade argument och gav vägledning till Kommunstyrelsen och förvaltningen inför behandlingen av ärenden. Fullmäktigeledamöternas arbete i beredningar ansågs ha bidragit till att de blivit mer involverade och kunnigare inom sina områden och ock-

så till att de blivit mer benägna att ta ansvar. En beredningsledare ansåg att det var bra för beredningarna att kunna diskutera sina frågor i fullmäktige för att på det viset få en fingervisning om var fullmäktige stod i deras frågor. Presidiet gavs beröm för att ha utvecklat arbetsformerna och för att ha bidragit till debatter och diskussioner, exempelvis hade temadiskussioner kring ekonomi, miljö och skola genomförts samt experiment med att placera ledamöterna i mixade grupper.

De respondenter som ansåg att fullmäktige huvudsakligen hade förbättrats under året återkom i stort sett mangrant till att sammanträdena hade blivit väsentligt längre, vilket de inte var negativt inställda till. Att det tog mer tid såg de som uttryck för att demokratin hade börjat fungera bättre och att demokrati måste få lov att ta tid. Det hade dock blivit nödvändigt att sätta en gräns så att sammanträdena inte pågick längre än till klockan 22.00. Förbättringsförslag som gavs var att sammanträdena kunde börja lite tidigare, att färre ärenden kunde lyftas upp till fullmäktige och att fullmäktigedebatten skulle handla om stora principiella frågor och inte om ”cykelställsfrågor”.

Den grupp bland de intervjuade som var skeptiskt inställda till hur Kommunfullmäktige hade fungerat under det första året pekade på att fullmäktige vid flera tillfällen inte hade hunnit igenom alla punkter på dagordningen och att extra sammanträden hade satts in. De pekade på att temadiskussioner och information trängde undan debatt och beslutsfattande kring viktiga frågor och att det var orimligt att sammanträdena höll på så länge som de emellanåt hade gjort. Kritik riktades även mot att de ledande politikerna för ofta gick upp i talarstolen och stannade där för länge eftersom det minskade utrymmet för andra fullmäktigeledamöter att göra inlägg.

I övrigt fälldes kommentarer kring att fullmäktigedebatten ännu inte hade blivit tillräckligt intressant för att lokaltidningen skulle närvara och att det emellanåt var ett trist debattklimat med onödigt konfrontationsorienterade formuleringar, prestigelåsningar och hårda anklagelser. Utöver det påtalade ett par av de intervjuade att fullmäktigesalen inte var särskilt ändamålsenligt och de hoppades på möjligheten att i framtiden finna en bättre lösning i Mimers hus.

Relationen mellan Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen uppgavs mestadels ha fungerat bra även om organisationsförändringen uppgavs ha skapat viss osäkerhet kring de båda presidiernas roller. Fullmäktigepresidiet och inte minst ordföranden – kommunordföranden – uppgavs vara väsentligt mer aktiv än tidigare mandatperioder, vilket enligt uppgift hade stärkt presidiet på kommunalrådets bekostnad. Ingen ville dock tala om att det pågick någon maktkamp mellan fullmäktige och Kommunstyrelsen, snarare att de båda presidierna hade fått till stånd en dialog som fördes ”i lugn och ro”. Ett par av de intervjuade uteslöt emellertid inte att en tydligare maktkamp stod för dörren.

## **Beredningarna**

”Det är jätteskoj!”

”Det har gått trögt och det är tråkigt att vara utanför verksamheten. Jag är inte riktigt nöjd.”

Spännvidden mellan citaten ovan som är hämtade från två beredningsledare illustrerar att beredningarna hade kommit olika långt i sitt arbete och enligt ledarnas egna bedömningar lyckats olika bra. De personer bland de intervjuade som lyfte fram framgångar under året pekade på flera olika saker. Beredningarna hade medfört att makt förflyttats till Kommunfullmäktige, inte minst genom att fler initiativ hade börjat tas på fullmäktigenivån, och att de hade fått möjlighet att själva initiera ärenden. Diskussionerna i beredningarna hade varit fria eftersom ingen annan än beredningen själv satte agendan, vilket av en respondent lyftes fram som den kanske viktigaste skillnaden mellan en beredning och en traditionell nämnd. Vidare lyfte några av de intervjuade fram att det var roligt att arbeta i beredningarna och att beredningarna i huvudsak gjorde ett bra jobb. De hade verkligen tagit ansvar för det långsiktiga perspektivet. En respondent förklarade att ledamöterna i hans beredning var engagerade och att det förmodligen berodde på att deras ansvarsområde var konkret och lätt att engagera sig i.

Flera vittnesmål gavs om att det varit en hel del aktivitet i vissa av beredningarna under året. Exempel som lyftes fram var arbete med kommunplan, skolplan, VA i kustzon, mål för befolkningsutvecklingen, besvarande av motioner, vårdnadsbidraget, valfrihet inom hemtjänsten och boendesituationen. Allt som beredningarna hade arbetat med under året bedömdes dock egentligen inte vara uppgifter för beredningarna.

Från en beredning rapporterades att de hade varit på besök på en skola, i en kommundel och i övrigt ”träffat folk”. Inom beredningen hade en del ledamöter tilldelats huvudansvar för specifika områden. En annan hade delat upp ansvarsområdet i tre delar och låtit tre team i beredningen ansvara för var sitt. I den beredningen planerades att en framtidsvision skulle utformas utifrån kartläggningar av medborgarnas uppfattningar som förvaltningen skulle genomföra. På övergripande nivå hade beredningarna arbetat mycket med att få ihop gruppen – även om det inte riktigt rädde klarhet kring ifall de skulle satsa på att komma överens eller på att blocken skulle gå fram med olika förslag – och med formalia och reglementen.

Arbetet i beredningarna hade emellertid varit långt ifrån problemfritt vilket framkom tydligt vid intervjuerna. Ett bekymmer var att det var svårt för vissa beredningar att komma igång med sitt arbete.

”Beredningarna kom inte igång för de visste inte hur de skulle jobba. Man väntade på att andra skulle göra sitt för att få pushning. Det tog ett halvår innan de kom igång. Alla är nog inte igång ännu, för när man väl sitter där på mötena vet man inte hur man ska jobba.”

Både från personer verksamma inom beredningar och från andra aktörer kom kommentarer om att vissa beredningars uppdrag inte hade varit tillräckligt tydligt och att vissa ledamöter – speciellt de som hade erfarenhet av nämndarbete – hade haft svårt att ta till sig att de skulle arbeta på ett annat sätt i beredningarna. Många var vana vid att fatta beslut och tyckte att det i beredningarna ”var mycket prat och att det gick långsamt”. Uttrycket samtalsklubb användes. En av de intervjuade förklarade att de i beredningen saknade närheten till verksamheten och att det var svårt att arbeta med långsiktiga frågor utan att veta hur det fungerade i verksamheten idag. Respondenten menade dock att det även kunde bli ett problem om beredningen kom för nära verksamheten eftersom den då skulle kunna få svårt att frigöra sig från de dagsaktuella frågorna.

”Vi är inte med i verksamheten på samma sätt så vi vet inte vad som händer. (...) Det är svårt att arbeta långsiktigt, vi fastnar i hur det är just nu i verksamheten. Vi

är inte riktigt färdiga ännu, någon har avgått, någon är ny så vi har inte funnit formerna. Men vi står utanför verksamheten och hur kan vi veta vad som händer utan att fastna i det? Vi vill ju inte hitta på någonting som de redan gör.”

Ett par av de intervjuade lyfte fram att de beredningar som hade mindre och väl avgränsade uppdrag hade lyckats bäst medan de beredningar som hade stora ansvarsområden som därtill helt eller delvis överlappade uppdraget för någon annan politisk instans hade haft svårare att finna uppgifter eller att få upp farten i arbetet. Det angavs inte minst gälla de ”mjuka” beredningarna. I en beredning kunde dock problemen i stor utsträckning knytas till att beredningsledaren hade bytts under året. Å andra sidan rapporterades om en beredning som hade varit lite väl snabb i vändningarna, vilket hade försvårat förankringsarbetet för oppositionen. Andra problematiserande kommentarer, som kom från enstaka respondenter, var att en del ledamöter inte var tillräckligt engagerade, att närvaron var dålig vid sammanträdena och att flera unga ledamöter hade hoppat av.

En oklarhet under året hade varit beredningarnas koppling till förvaltningen och vilken form av tjänstemannastöd beredningarna skulle förvänta sig. Ett par beredningsledare hade förväntat sig bättre stöd från förvaltningen när det gäller insamling av information. En av dem tyckte att beredningarna själva skulle få välja tjänstemän och ansåg att de tjänstemän som arbetade med beredningen borde ha kompetens att göra egna utredningar och analyser och ha förmåga att ”förädla” beredningarnas arbete, inte minst för att minska arbetsbelastningen på beredningen.

”Vi ville ha en annan kapacitet som kan göra utredningar, analyser, tolkningar och göra en produkt på ett självständigt sätt. Nu gör vi det själva med en traditionell sekreteraresurs. Det skulle ha behövts en förädlare. Det handlar om kompetens och tid.”

En annan uppfattning var att beredningarna i alltför hög utsträckning hade nyttjat förvaltningstjänstemännen vilket hade skapat oreda i förvaltningen eftersom dessa tjänstemän många gånger arbetade under Kommunstyrelsens delegationer eller myndighetsnämnderna.

”Beredningarna ska ha en ingång i förvaltningen. De rycker folk ur genomförandeorganisationen. De kan rycka i en tjänsteman som arbetar under en delegation. Det är ett jätteproblem att Kommunstyrelsens presidium, delegationer och beredningar arbetar med samma personer.”

I övrigt berättades vid intervjuerna att det hade blivit ganska mycket jobb för en del beredningsledare och att det vore bra om det skulle gå att samordna beredningarnas arbete framöver eftersom flera ansvarsområden påverkade varandra.

## ***Kommunstyrelsen***

Inför den nya mandatperioden byttes en stor del av Kommunstyrelsens ledamöter ut vilket även hade skett inför den förra mandatperioden. Enligt en av de intervjuade var orsaken den här gången att många av de tidigare ledamöterna hellre ville arbeta i en beredning eller en nämnd. Problemet var att en del av kontinuiteten i Kommunstyrelsen hade gått förlorad och



att alla ledamöter inte var vana vid det nya arbetssätt som tidigare mandatperiod hade utvecklats i Kommunstyrelsen.

Arbetet i styrelsen hade ändå gått i rätt riktning, enligt flera av de intervjuade. Styrelsens helhetsansvar för budgeten och verksamheten medförde en bättre helhetssyn och enklare diskussioner med förvaltningen. Åsikten framfördes att Kommunstyrelsen var mer insatt i kärnverksamhetsfrågor och därigenom kunde fatta mer insatta beslut kring resursfördelning. Kommunstyrelsens helhetsansvar ansågs vidare ha understött arbetet med att bryta ner organisatoriska gränser och ”revir”. Gamla klassiska konflikter, som den mellan tekniska nämnden och Kommunstyrelsen hade försvunnit, enligt en förtroendevald. En annan berömde de månatliga rapporterna till styrelsen från delegationer och nämnder under det första halvåret och tyckte att det var synd att de hade försvunnit under det andra.

De mer problematiserande uppfattningar som framfördes handlade om att de politiska diskussionerna i Kommunstyrelsen inte var lika förutsättningslösa som tidigare. Det var fler frågor som uppfattades vara klara redan när de kom till styrelsen. En annan uppfattning var att styrelsen inte hade gett tillräckligt tydliga instruktioner till förvaltningen hur den skulle gå till väga för att hantera kommunens ekonomiska problem och heller inte hade skapat en fungerande styr- och resursfördelningsprocess. De fränaste synpunkterna handlade om att det inte var tillräckligt ”tempo” och ”sting” i Kommunstyrelsen och att de vid sammanträdena lade mycket tid på att diskutera annat än kärnverksamhet.

”Vi har pratat mer om Båtellet under det här året i Kommunstyrelsen än vi har pratat om äldreomsorgen, handikappomsorgen, individ- och familjeomsorg och hela barnomsorgs- och utbildningsväsendet tillsammans.”

Vidare problematiserades att Kommunstyrelsen hade fått fler ärenden att hantera men inte mer tid till sitt förfogande. Förslag på att Kommunstyrelsen skulle ha heldagsmöten framfördes.

## ***Delegationerna***

En betydande del av den verksamhet som Kommunstyrelsen är ansvarig för hanteras av de två delegationerna – Främjandedelegationen och Samhällsbyggnadsdelegationen – som uppgavs ha haft mycket att göra det första året, inte minst Samhällsbyggnadsdelegationen. Synpunkter på en viss obalans i belastning på de två delegationerna framfördes vid intervjuerna. Enligt reglementet fattar delegationerna inga formella beslut utan ger förslag till Kommunstyrelsen men delegationerna uppgavs att i praktiken ha stått för mycket av beslutsfattandet. Speciella frågor hade dock delegationerna valt att föra upp till Kommunstyrelsen.

*Samhällsbyggnadsdelegationen* uppgavs ha arbetat intensivt under året även om arbetet var ganska lugnt inledningsvis. Mötena hade blivit längre än förväntat och arbetsbelastningen större. Delegationen – inte minst delegationsledaren – hade arbetat ganska nära förvaltningen och varit fokuserad på genomförande. En av de intervjuade menade att tempot hade varit så högt att andra politiska instanser, exempelvis fullmäktige, inte riktigt hade hunnit med, vilket innebar att krav ställdes på att tempot skulle sänkas och ett möte hade genomförts där företrädare för delegationen berättade för politiker från andra instanser vad som var på gång. Viss

kritik riktades mot att för mycket i delegationen kretsade kring delegationsledaren och att majoriteten i delegationen inte tillräckligt ihärdigt sökt breda politiska lösningar i viktiga frågor. I jämförelse med Främjandedelegationen hade arbetet varit mer politiskt laddat. Från oppositionen kom önskemål om att en vice delegationsledare skulle tillsättas för att öka oppositionens insyn och inflytande över dagordningen. I vissa fall hade delegationen emellertid hantierat frågor i enlighet med de arbetsformer som utvecklades i Kommunstyrelsen under den föregående mandatperioden, det vill säga att en representant från varje block fick gemensamt ansvar för att fördjupa sig i ett specifikt ärende. Annat som framkom avseende samhällsbyggnadsdelegationen var att de hade ansvar för många områden och att de inte hade ett naturligt gränssnitt till förvaltningen.

Arbetet i *Främjandedelegationen* beskrevs som trevligt och som inriktat på att arbeta med tvärprocesser, inte minst med projektet ”Unga Kungälv”. Under året hade delegationen arbetat med uppföljning och information och försökt att ha sammanträden ute i verksamheten, på företag och hos föreningar. Till skillnad från Samhällsbyggnadsdelegationen hade delegationen arbetat med en så kallad skuggledare, det vill säga ett slags vice delegationsledare. En åsikt som redovisades var att det var lite frustrerande att delegationen inte hade kommit längre i sitt arbete och att det delvis var svårt att inte ”halka ner i de gamla hjulspåren” och att initiera strategiska projekt. De hade emellertid avstått och väntade istället in beredningen.

Vad som upplevdes som besvärligt av aktörer i delegationerna var dels att kommunalråden emellanåt var för snabba med att ge entreprenörer positiva signaler kring föreslagna utvecklingsprojekt, dels att beredningarna kan ge förslag utan att behöva beakta ekonomiska konsekvenser.

## **Nämnderna**

Som har beskrivits tidigare finns det i Kungälv utöver de obligatoriska nämnderna och myndighetsnämnderna ytterligare två nämnder: Barn- och utbildningsnämnden och Vård- och omsorgsnämnden. Nämndernas uppgifter är enligt reglementet att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med lagar och föreskrifter och Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer. Vidare stadgas bland annat att nämnden ska planera och följa upp verksamheten med hjälp av så kallade styrkort. Av intervjuerna framgår att många under det första året upplevde att nämndernas uppdrag var otydligt formulerat.

”Nämnderna hade oklart uppdrag. Jag vet knappt vad vi hade för uppdrag så vi jobbade för att förbättra.”

En förklaring till att det rådde sådan oklarhet var att det inte fanns frågor för nämnden att ta tag i, vilket i sin tur berodde på att den strategiska nivån (företrädesvis beredningarna) påbörjade sitt arbete samtidigt som nämnderna och inte hade några färdiga förslag att lämna över. En av respondenterna funderade kring om det inte hade varit bättre att låta beredningarna börja sitt arbete ett par år tidigare så att de hade haft uppgifter att lämna över till nämnderna. Bristen på frågor att hantera innebar att vissa nämndledamöter undrade vad de egentligen skulle göra. De upplevde att de hamnade ”offside” och att deras uppdrag inte var särskilt meningsfullt. Det innebar också att nämnderna började ta egna initiativ, vilka inte alltid stod i enlighet med intentionen i den nya politiska organisationen. Det temat återkommer nedan.

Det som nämnderna hade åstadkommit inom ramen för styrkortet var ingen av de intervjuade särskilt imponerad över. Flera saker anfördes som skäl till att styrkortsarbetet inte hade kommit igång: tidsbrist, svårigheter att enas om mål och vad som skulle mätas samt oenighet kring vilka perspektiv som skulle ingå. Det antydde att arbetet med styrkortet inte hade utvecklats som det var tänkt och särskilt en beklagade detta eftersom han menade att det behövdes mer fasta strukturer att arbeta efter i den politiska organisationen. Andra menade att styrkortet var feltänkta reda från början och att den politiska rollen inte kunde reduceras till att planera och följa upp dessa. I viss utsträckning hade ändå styrkortet använts eftersom en av nämnderna hade följt en styrkortsstruktur när de återrapporterade till Kommunstyrelsen.

Några av de intervjuade betonade att det inte var bra att nämnderna hade ansvar för verksamheten men inte ekonomin. Enligt reglementet skulle ju nämnderna fokusera på kvalitet men inte på ekonomi. En uppfattning som förekom var att det medförde att nämnderna inte engagerade sig tillräckligt i åtgärderna för att komma i ekonomisk balans. En annan ståndpunkt – som togfördes hårdare – var att det var orimligt att en instans som hade verksamhetsansvar inte hade ekonomiskt ansvar. Det kringskar möjligheterna att ta verksamhetsansvaret och dessutom hade nämndpresidiet inte möjlighet att lyfta sina frågor till Kommunstyrelsen eftersom de endast var ersättare där.

Arbetet i de båda nämnderna – Barn- och utbildningsnämnden och Vård- och omsorgsnämnden – hade av beskrivningarna att döma utvecklats på olika sätt. *Barn- och utbildningsnämnden* hade fattat många beslut och särskilt arbetat med kvalitet och tillgänglighet inom barnomsorgen, där det under året hade kommit många kritiska synpunkter från brukarna. Nämnden ansågs av vissa respondenter ha varit kraftfull och driftig men andra menade att nämnden, när den utformade en strategi för barnomsorgen, körde över Lärandebereidningen. En av de intervjuade ansåg att Barn- och utbildningsnämnden hade agerat precis som en traditionell nämnd med undantag för att de inte hade budgetansvar. Från nämndens sida hävdades att de inte hade tid att vänta på beredningen när stora klagomål måste hanteras och att de endast hade fyra år på sig att förverkliga sin politik. Vidare ansåg de att de hade ett löpande ansvar för att se till att barnomsorgen fungerade.

Från *Vård- och omsorgsnämnden* berättades att de hade fått ägna en hel del tid åt att lära känna sin verksamhet och att genomföra justeringar av sina arbetsformer. De hade rapporterat om sin verksamhet till Kommunstyrelsen varje månad, vilket en av de intervjuade menade borgade för helhetssyn. Jämfört med tidigare hade de ”en större koppling till Kommunstyrelsen” och murarna mellan verksamheterna hade försvunnit. Viss turbulens hade de känt av under året och inledningsvis satt det en ”del gammalt i väggarna” från den gamla nämndens tid. Relationen till förvaltningen bedömdes fungera bra och skedde i huvudsak genom kontakt med två tjänstemän som var ansvariga för var sitt verksamhetsområde. Även relationen till beredningen uppgavs fungera väl. Nämnden gavs av en utomstående aktör beröm för att den hade god kontroll över verksamheten och på ett bra sätt hade återrapporterat till Kommunstyrelsen.

Påfallande många av de intervjuade hade synpunkter på nämnderna, antingen för att de var för stora eller för att de fanns över huvud taget. Det problem som man hänvisade till var att en del förtroendevalda i nämnderna inte var insatta i frågorna och därför heller inte kunde bidra till att hantera dem. Politiker som inte var insatta, menade några av de intervjuade, kunde skapa onödig tröghet i beslutsprocessen eftersom det gick åt tid till att övertyga ledamöter som inte var insatta. Alltför stora grupper försvårade dialogen, enligt en politiker, och en annan menade att ”ju större grupp desto mindre engagemang”. Dessutom kostade de stora nämnderna pengar som kunde användas för att ge rimligare ekonomiska villkor för andra förtroendevalda.

Ett annat problem som kopplades samman med nämnderna var att det blev ytterligare en instans som ärenden skulle passera på väg till beslut eller genomförande. Flera gav uttryck för att nämnderna borde göras om till delegationer under Kommunstyrelsen och besättas av Kommunstyrelseledamöter eftersom de var mer insatta.

Men det fanns även personer som kraftfullt kom till nämndernas försvar, inte minst eftersom antalet förtroendeuppdrag redan hade minskats påtagligt inför mandatperioden (enligt uppgift från 210 till 155 arvoderade förtroendevalda) och att ytterligare minskningar riskerade att elitisera och professionalisera demokratin.

## **Myndighetsnämnderna**

I kommunen finns det två myndighetsnämnder: Sociala myndighetsnämnden och Miljö- och byggnadsnämnden. I samband med intervjuerna framfördes inte lika många åsikter om myndighetsnämnderna som om flera av de andra instanserna. En förtroendevald förklarade att dessa nämnder i stort sett hade levt sitt eget liv eftersom övriga nämnder, delegationer och beredningar hade haft fullt upp med annat. En respondent ville dock betona att ”myndighetsnämnderna är en bra företeelse”.

Åsikten som fördes fram kring *Miljö- och byggnadsnämnden* var att det var en självskriven nämnd som måste besättas med erfarna politiker. Samtidigt måste ledamöterna vara förändringsbenägna för att kunna anpassa sig till övriga förändringar i kommunen, exempelvis bidra till att en dialog med beredningen och delegationen kommer till stånd. *Sociala myndighetsnämnden* ansågs av ett par respondenter ha varit ett lyckokast, i alla fall avseende hur nämnden hade bemannats, det vill säga med verksamhetsnämndernas presidier och en person till som var myndighetsnämndens ordförande.

”Sociala myndighetsnämnden är som ett utskott till Vård och omsorgsnämnden och Barn- och utbildningsnämnden eftersom deras presidier sitter i nämnden, plus en till.”

Alla höll dock inte med om att verksamhetsnämndernas presidier hörde hemma i Sociala myndighetsnämnden. Vad som i övrigt främst framhölls som bekymmersamt var de ökade kostnaderna för den sociala verksamheten. Kostnaderna hade ökat storligen under året, vilket givetvis främst hade att göra med de sociala problemen i kommunen men ett par av de intervjuade menade att det även kunde ha en viss koppling till att Sociala myndighetsnämnden inte hade något ekonomiskt ansvar.

## **Förvaltningen**

Under det första året med den nya politiska organisationen hade givetvis förvaltningen märkt av förändringen en hel del. Även förvaltningen hade omorganiserats genom att fackförvaltningarna hade slagits samman till en gemensam förvaltning. Ingen av de intervjuade uttryckte kritik mot sammanslagningen. Tvärt om lyfte några av de intervjuade spontant fram att ”tanken med en förvaltning är bra” och att ”den stora grejen är att det blev en förvaltning”. Åsik-

ten förekom att förvaltningen hade fungerat bra i turbulensen det första året och att förvaltningen hade blivit smidigare och bättre på att gå från beslut till genomförande. Dessutom hade det blivit bättre helhetssyn i verksamheten.

”Vi är *en* förvaltning och det är jäkligt bra. *En* organisation och *en* uppsättning värderingar med brukarfokus, helhetssyn – som är kanonbra – och lärande.”

Andra positiva omdömen om förvaltningen var att sektorscheferna hade förstått vart de skulle vända sig i den nya politiska organisationen, inte minst de som hade kontakt med Samhällsbyggnadsdelegationen. En annan bedömning som gjordes var att vissa förvaltningssektorer upplevde det som positivt att beslutsvägarna var kortare och att de hade mer direktkontakt med Kommunstyrelsen.

En återkommande synpunkt var emellertid att förvaltningsorganisationens och den politiska organisationens strukturer inte stämde överens. När den förre kommundirektören fick uppdraget att utforma den nya förvaltningsorganisationen var instruktionen att utformningen skulle vara oberoende av den politiska organisationen. Alla som berörde frågan vid intervjuerna menade att detta hade varit ett misstag och att justeringar av förvaltningsorganisationen nu var nödvändig så att den skulle komma att stämma bättre överens med den politiska.

”Det var ett misstag att inte anpassa förvaltningsorganisationen till den politiska organisationen. Den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen har inte klarat att mötas.”

Problemet var att samma verksamhetsområde hade flera politiska instanser som uppdragsgivare (Kommunstyrelse, delegation, nämnd, beredning, myndighetsnämnd), vilket av en respondent upplevdes som att instanserna hade konkurrerat om samma tjänstemän och av en annan som ett mycket energislukande sätt att arbeta på. För Kommunstyrelsen och delegationerna var det heller inte helt logiskt att få återrapportering sektorsvis istället för nämnds- och delegationsvis, menade en av de intervjuade.

Från beredningshåll framfördes att förvaltningen måste klara av att anpassa sig till beredningarnas skilda sätt att arbeta. En beredningsledare upplevde att han hade fått jaga information från förvaltningen och delvis fått använda sådan information som tagits fram åt andra politiska instanser. Man insåg dock att även förvaltningen måste få tid på sig att anpassa sig till de nya arbetsformerna. Från förvaltningen rapporterades att de gärna understödjer beredningarna i deras arbete men att de hade överraskats av att beredningarna emellanåt arbetade på detaljnivå. Förvaltningen hade fått merarbete, antingen genom att de hade understött beredningens process eller genom att de i efterhand hade bearbetat beredningarnas skrivelser ur ett tjänstemannaperspektiv.

”Beredningarna får inte utvecklas till isolerade tyckargrupper utan behöver hjälp av förvaltningen. Förvaltningen har emellertid haft svårt att finna sig tillrätta med att både betjäna Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige med beredningarna.”

## ***Vilken instans ska göra vad?***

På övergripande nivå var den allvarligaste kritiken som riktades mot hur den nya politiska organisationen hade fungerat det första året att det var oklart vilken politisk instans som skulle göra vad. Flera exempel gavs på hur frågor hade behandlats av beredningar när de egentligen borde ha hanterats av Kommunstyrelsen, nämnder eller delegationer och vice versa.

”Det behövs spelregler på den politiska planhalvan om ansvar och befogenheter hos beredningar, delegationer och nämnder.”

*För det första* såg flera av de intervjuade problem med att de instanser som egentligen skulle arbeta med långsiktiga frågor, det vill säga Kommunfullmäktige och beredningarna, hade blandat sig i detaljfrågor och att genomförandestanserna i form av Kommunstyrelsen, nämnderna och delegationerna inte hade avstått från att arbeta med strategiska frågor. En av de intervjuade förklarade att ”samhällsplanering har många intressenter, både inom Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige”.

Avseende beredningarna gavs ett antal exempel på hur de hade kommit att arbeta med icke-strategiska frågor. En del ansåg att Ekonomiberedningens budgetarbete i flera avseenden var en genomförandefråga och att beredningen borde arbeta uteslutande med långsiktiga ekonomiska frågor. Framtid- och utvecklingsberedningen bedömdes ha kommit in på genomförandefrågor i arbetet med kommunplanen och Valförberedningen i sitt arbete med ombyggnationen av Båtsmansgårde och valfrihet inom hemtjänsten. Åsikten fanns även att frågorna om parkeringsplatser, Kongahällatomten och fritidslokaler borde ha placerats i Kommunstyrelsen direkt istället för att först ha hanterats av en beredning.

Det var inte ovanligt att de intervjuade förde självkritiska resonemang kring beredningarnas inblandning i genomförandefrågor men samtidigt förklarade de att det var ganska naturligt att förtroendevalda intresserade sig även för verkställigheten av sina visioner. Andra betonade att beredningarna måste släppa sina frågor innan de hamnade på detaljnivå. Dessutom var det inte alltid beredningarna själva som valde att arbeta med genomförandefrågor utan de hade fått uppdraget från Kommunfullmäktige.

De intervjuade gjorde olika bedömningar av hur uppdelningen mellan lång- och kortsiktiga frågor skulle kunna bli klarare framöver. En grupp av respondenter såg det som hände det första året som ”barnsjukdomar” och att de successivt skulle bli bättre på att fördela ärenden till rätt politisk instans. En var inne på att det kanske skulle bli svårt att helt och hållet finna en uppdelning och att de skulle få vänja sig vid det.

En annan grupp av de intervjuade menade emellertid att uppdelningen på kort och lång sikt var illa genomtänkt eftersom de ärenden som behandlas ofta både innehöll kort- och långsiktiga frågor som borde behandlas av samma instans. Till exempel ansåg flera att hanteringen av VA i kustzonen både rymde kort- och långsiktiga aspekter.

”Jag tror att det finns ett stort grundfel, ett tankefel. Politiskt arbete är övergripande, principiellt, långsiktigt. Här delas det in i innevarande år och det andra är långsiktigt. Det är ett tankefel.”

*För det andra* uppgavs det ha funnits oklarheter i rollfördelningen mellan verksamhetsnämnderna och beredningarna. Några olika exempel gavs. Ett var som tidigare har berörts att nämnderna hade kommit in på beredningarnas område genom att arbeta med strategiska frågor. En beredningsrepresentant tyckte emellertid inte att det var något stort problem om nämnderna kom in på beredningarnas område eftersom frågorna ändå förr eller senare hanterades i beredningarna. Ett annat exempel var att det förkom en känsla av att samma ärende hanterades av både en nämnd och en beredning utan att den ena instansen var medveten om den andras arbete. En av de intervjuade efterlyste bättre kommunikation mellan nämnder och beredningar.

”De mjuka beredningarna har svårt att finna samspel med delegation och nämnd. Relationen mellan nämnd och delegation är upp till personerna. Det är lite oklart och lite dragkamp.”

*För det tredje* förkom åsikter om att relationen mellan beredningarna och delegationerna måste styras upp. I viss utsträckning handlade det om att man från delegationerna upplevde att frågor som redan var färdigberedda ändå hade skickat till beredningar, vilket ur delegationens perspektiv uppfattades som onödiga förseningar och som att beredningarna involverades i genomförandearbetet. Ur beredningarnas perspektiv hade inte delegationerna fullt ut förstått att beredningarna och delegationerna behövde varandra. I sammanhanget är det viktigt att lyfta fram att en och annan respondent upplevde att samarbetet mellan beredning och delegation fungerade bra.

*För det fjärde* rapporterades att instanserna i den politiska organisationen som helhet hade blivit mer operativa än vad förvaltningen hade väntat sig, vilket hade gjort förvaltningens roll mer komplicerad. En fråga som ställdes var hur operativa ledarna för beredningar, nämnder och delegationer egentligen borde vara, vilket också var en fråga som angränsade till spörsmålet om hur mycket tid de förtroendevalda skulle lägga ner på sitt politiska engagemang.

*För det femte* omtalades att för många politiska instanser hade varit involverade i samma ärende, vilket hade medfört att frågorna hade tagit onödigt lång tid att hantera. Det huvudsakliga exemplet som gavs var när musikskolan skulle byta namn.

”Vi fattade beslut om att musikskolan skulle byta namn. Sedan dess har den varit uppe i Arenaberedningen, Lärandebereidningen, Barn- och ungdomsnämnden, Främjandedelegationen, Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige. Då trodde jag i min enfald att nu fattar fullmäktige beslut om det här. Nej, då var det rapportering från beredningarna och fullmäktige antecknade informationen. Sedan var det tillbaka till Främjandebereidningen och Kommunstyrelsen innan det kom tillbaka till fullmäktige. Det tog ett och ett halvt år.”

Ytterligare ett problem som en av de intervjuade menade fanns med oklarheterna i vilka uppgifter de olika instanserna har är att det blir synnerligen svårt för medborgarna att veta vilken instans de ska vända sig till när det har frågor eller synpunkter.

## **Vad som är avgörande för att förändringen ska bli lyckad**

Som har framgått av beskrivningen ovan ansåg många av de intervjuade att den politiska organisationen måste justeras i några avseenden för att bli mer ändamålsenlig. Ett par av de förtroendevalda betonade dock att det var viktigt att inte bara fokusera på det formella utan att också försöka skapa mer förtroende inom och mellan de politiska blocken. Politikerna måste ta ett gemensamt ansvar för att få organisationen att fungera, att se möjligheterna, att vara positiva och att ”vårda POF:en”.

Därutöver togfördes ytterligare åsikter om vad som var viktigt att tänka på för att förändringen skulle bli framgångsrik. En handlade om insyn och information. Oppositionen ville ha bättre tillgång till information och möjlighet att påverka dagordningen i de politiska instanserna och föreslog att ”vice-poster” skulle tillskapas där sådana saknades. Från kommunalrådshåll efterlystes mer dialog med ekonomiberedningen för att inblick i investerings- och finansieringsplaner. I övrigt efterfrågades stora gemensamma träffar där alla träffas och försöker skapa gemensamma bilder av kommunen.

En annan vanligt förekommande åsikt var att antalet nämnder, beredningar och förtroendevalda borde reduceras för att säkerställa att politikerna verkligen var insatta och för att minska risken för oklar uppgiftsfördelning och dubbelarbete. Idéer som framfördes var att inga uppdrag i kommunen skulle bemannas med annat än fullmäktigepolitiker, att nämnderna skulle göras om till delegationer och bemannas med Kommunstyrelsepolitiker och att den politiska genomförandeinstansen skulle stärkas genom att införa fem kommunalråd. En av de intervjuade var tydligt med att det var viktigt att kommunen inte låste fast sig vid den befintliga organisationen av prestigeskäl utan var beredd att göra nödvändiga förändringar. Som tidigare har berörts fanns det emellertid en tydlig motkraft mot att reducera antalet förtroendeuppdrag i kommunen.

I anslutning till frågan om att förändra antalet beredningar och nämnder i kommunen fördes ofta resonemang kring de förtroendevaldas ersättningar. Flera av de intervjuade menade att ersättningen inte hade blivit rimlig och att det var av avgörande betydelse att ersättningsmodellen rättades till eftersom ingen annars skulle vara beredd att ta på sig uppdragen som berednings- och delegationsledare. ”Den låga ersättningen gör att vissa är nära att tappa sugen”, menade en respondent. Samtidigt ansåg många att den sammanlagda kostnaden för de förtroendevalda inte fick öka mer. I det sammanhanget sågs en möjlighet att skapa rimligare ekonomiska villkor för de mest aktiva politikerna genom att ifrågasätta vissa politiska instanser och reducera antalet arvoderade förtroendeuppdrag. Man pekade också på att det skulle kunna gå att spara genom att vara noggrannare med närvarokontrollen.

En annan uppfattning var att den höga arbetsbelastningen på en del förtroendevalda berodde på att de arbetade på fel sätt och tog på sig för mycket arbete som egentligen förvaltningen skulle kunna göra. Det hävdades att en klarare uppgiftsfördelning skulle kunna råda bot på en del av den höga arbetsbelastningen. En av de intervjuade menade apropå de ökade kostnaderna för den politiska organisationen att ”pengarna finns i att hålla sig till sina frågor” och att även förtroendevalda får lära sig att hålla sig till den budgeterade ramen.

Avslutningsvis framhölls att en viktig förestående fråga var att förbättra kommunens styrprocess och att justera organisationen så att den skapar förutsättningar för styrning, inte minst att hantera kommunens ekonomiska problem. En ny struktur för ekonomisk ansvarsfördelning



efterlystes av flera av de intervjuade men alla såg inte på samma sätt hur den strukturen skulle utformas. En del menade att nämnderna och delegationerna skulle få ett visst ekonomiskt ansvar (ramansvar) medan andra befarade att det skulle leda till att traditionella nämnder återskapades. Flera påtalade också att budgetprocessen måste förändras så att budgetbeslutet verkligen kan fattas innan verksamhetsåret har påbörjats.

## Reflektioner

Det politiska arbetet i den nya organisationen i Kungälv har det första året bedrivits i turbulens. Omorganisationen har bidragit till turbulensen men det dominerande intrycket är att oron främst är hänförlig till andra händelser såsom majoritetsskifte, ekonomisk stress, förändrad politisk anda (mer handlingsorienterat och konflikt demokratiskt) och nya nyckelaktörer. Turbulensen har sannolikt haft stor betydelse för hur arbetet inom ramen för den nya politiska organisationen utvecklades det första året och för hur aktörerna i kommunen har värderat den. Till exempel har man inte enbart kunnat koncentrera sig på att få organisationen att fungera utan många andra saker har krävt uppmärksamhet. Den ekonomiska situationen har varit i fokus under året och det ligger nära till hands att aktörerna i Kungälv mer än i andra kommuner som gjort liknande förändringar har tvingats reflektera över hur den nya organisationen fungerar när besparingar är nödvändiga. Dessutom verkar det som att den nya politikiska organisationen utvecklades i ett annat politiskt klimat än det som rådde när den togs i bruk. Det finns inte längre samma uppställning bakom ”dialog” som arbetsform, vilket innebär att den politiska organisationen – åtminstone i vissa avseenden – är mindre anpassad till det politiska klimatet.

På den strategiska politiska nivån har *Kommunfullmäktige* börjat förändras och står inför intressanta utmaningar. Särskilt gäller det balansakten mellan att å ena sidan ha vital debatt med många engagerade ledamöter och å andra sidan hålla sig inom rimliga tidsramar och hinna med alla ärenden. *Beredningarna* står kanske inför ännu tuffare utmaningar avseende arbetsuppgifter och arbetsformer: vilka frågor är deras, hur ska deras relation till förvaltningen se ut, är det tillräckligt stimulerande för ledamöterna att arbeta med långsiktiga frågor? En synnerligen intressant fråga är om, och i så fall hur, beredningarna ska fånga upp medborgarnas uppfattningar. Beredningarna förefaller främst ha arbetat med information som kommer från förvaltningen och det kan bero på att nya arbetsformer inte har hunnit utvecklas men samtidigt var det inte särskilt ofta som någon respondent över huvud taget berörde beredningarnas koppling till medborgarna vilket indikerar att det inte är en prioriterad fråga. I övrigt är det intressant att notera att beredningarna har arbetat på olika sätt och nått olika långt, annars är det svårt att förklara spännvidden i åsikter kring dem. De hade arbetat för snabbt och för långsamt, hade haft tydligt och otydligt uppdrag och hade gett upphov till både nöjdhet och missnöje.

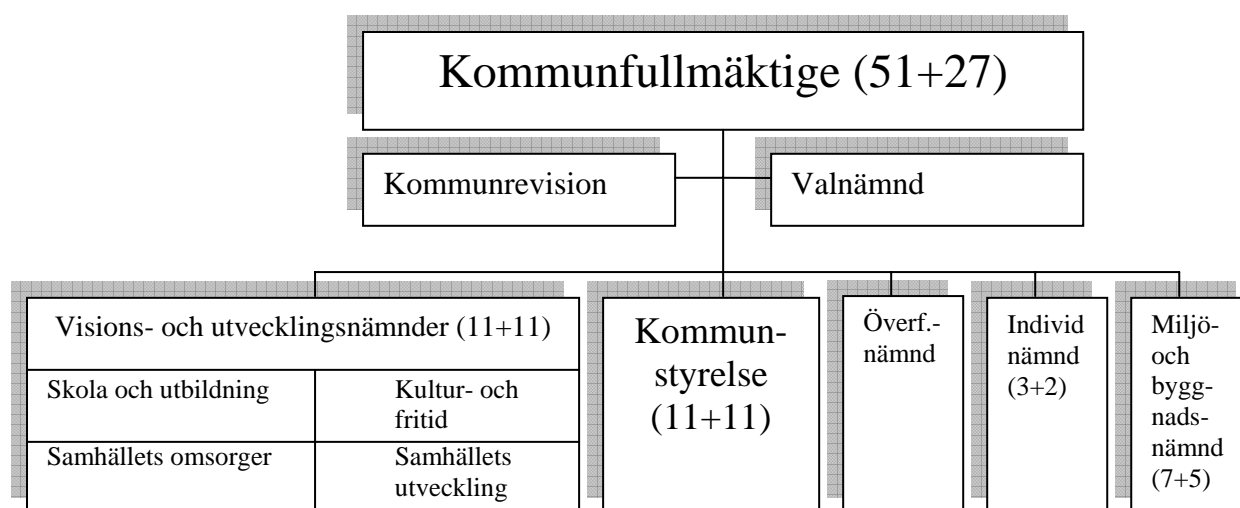
På genomförandenivån förefaller arbetet med att skapa ökad helhetssyn vara den mest framträdande framgången. Samtidigt var genomförandenivåns organisering under starkt förändringstryck. Något förenklat uttryckt ställdes handlingskraft och rimliga ekonomiska villkor för ”genomförandepolitikerna” mot dialog och rimligt antal förtroendemannauppdrag. Ska verksamhetsnämnderna vara kvar, ska de rymma lika många förtroendevalda, ska antalet kommunalråd utökas, ska det bli fler delegationer? Dessutom förs diskussioner om ansvarsomfördelning inom genomförandeorganisationen, inte minst avseende ekonomiskt ansvar, vilket eventuellt kan leda fram till en struktur som påminner om en traditionell nämndorganisation.

Den största förbättringspotentialen tycks ligga i rollfördelningen mellan den strategiska nivån och verksamhetsnivån. Med tanke på alla redovisade oklarheter i ansvars- och uppgiftsfördelning är det svårt att inte ge de personer som efterlyser tydligare spelregler rätt. En ökad klarhet kring vilka uppdrag som inte ligger på den politiska nivån över huvud taget förefaller vara viktigt för att inte vissa förtroendevalda, framför allt de med ledningsuppdrag, ska överbelastas och det kan givetvis mildra kraven på att få mer tid till sina uppdrag. I alla händelser tycks en översyn av de förtroendevaldas arbetsvillkor var nödvändig.

## Lerums kommun

### *Den nya politiska organisationen*

I Lerums politiska organisation ansvarar Kommunfullmäktige tillsammans med fyra visions- och utvecklingsnämnder (VUN) – Skola och utbildning, Samhällets omsorger, Kultur och fritid samt Samhällets utveckling – för de långsiktiga och strategiska frågorna, vilka karaktäriseras som *Vad-frågor*. Det handlar om övergripande mål och kvalitetsnivåer för verksamheten. Visions- och utvecklingsnämnderna har i princip enbart rollen att vara medborgarföreträdare och ska aktivt arbeta med medborgarkontakter men också med att följa upp fullmäktiges mål.



**Figur 3. Lerums kommuns nya politiska organisation.**

På genomförandenivån är Kommunstyrelsen det viktigaste organet. Styrelsen är ansvarig för utförandet av den kommunala servicen och har personal- och ekonomiansvar för förvaltningen. Fem mindre nämnder handhar myndighetsutövning och diverse andra frågor: Kommunrevisionen, Valnämnden, Överförmyndarnämnden, Individnämnden och Miljö- och byggnadsnämnden.

### *Övergripande beskrivningar av det första året*

Vid genomförandet av studien i Lerum stod det snart klart att betydande ansträngningar hade varit nödvändiga under året för att finna rätt arbetsformer och uppgiftsfördelning. De intervjuade vittnade på olika sätt om att oklarheterna i början var många och stora, inte minst kring vilken politisk instans som skulle göra vad. Uttryck som användes var "det var trögt i portgången", "det tog tid innan vi visste vad vi skulle göra", "vi kom inte igång" och "det var många frågetecken inledningsvis". Ett par av de intervjuade berättade att de i början av året

befarande att den nya organisationen skulle haverera som en följd av den irritation som oklarheterna gav upphov till. De var förvånade över att den positiva stämningen kring den nya politiska organisationen som fanns i slutet av år 2006 så snart förbyttes till motsatsen och över att tålamodet hos en del förtroendevalda inte hade varit större.

Samtidigt betonade flera respondenter att det var väntat att den nya organisationen skulle möta införandeproblem och att det trots allt hade gått bättre i Lerum än i andra kommuner som gjort liknande förändringar. En av de mer nöjda respondenterna tyckte sig kunna se en stor förståelse bland de förtroendevalda för att medborgarnas vilja i större utsträckning måste återspeglas i kommunens verksamhet. Andra kommentarer som fälldes av belåtna förtroendevalda var ”jag är otroligt nöjd”, ”det är inspirerande och roligt”, ”det har gått väldigt bra” och ”det känns som det finns en tråd och en riktning”. Efter den besvärliga inledningen förefaller alltså arbetet ha stabiliserats men fortfarande finns det skeptiker som menar att de förtroendevalda inte styr i den nya organisationen.

Enligt flera av de intervjuade gick stora delar av det första halvåret åt till att utbilda de nya politikerna i den nya organisationen, inte minst i omvärldsanalys. Delvis var det fråga om en planerad utbildning men det tillkom ytterligare utbildningsinsatser som var påkallade av att vissa nämnder inte fann sina arbetsformer. Spännvidden i uppfattningarna var stor hurvida de funna arbetsformerna var de rätta, det vill säga låg i linje med intentionen med organisationsförändringen, och om merparten av de förtroendevalda verkligen hade förstått det nya arbetssättet.

Även om långt ifrån alla respondenter var av uppfattningen att tydligheten i den politiska organisationen hade blivit tillräcklig efter det första året hade de flesta en uppfattning om vilka aktörer eller politiska instanser som hade varit drivande i arbetet med att försöka öka klarheten. Två instanser föreföll ha haft större betydelse än de övriga. Den ena var den så kallade NYPON-gruppen som består av en företrädare från varje parti. Flera av de intervjuade berättade att de frågor som det hade rått oklarhet kring hade hamnat hos NYPON, vilket hade gjort gruppen – och inte minst dess ordförande tillika fullmäktiges ordförande – till en viktig uttolkare av den nya politiska organisationen. Flera av de intervjuade gav gruppen och fullmäktiges ordförande beröm för deras arbete men de fick även viss kritik. En och annan menade att gruppen var för passiv inledningsvis och tillät avsteg från den nya organisationens grundprinciper. Efter en tid när gruppen tydligare började agerande som förkämpar för den nya organisationens grundidéer fick de istället kritik för att de bestämde för mycket och blev för dominerande. Dessutom ansåg en och annan att NYPON-gruppens ansvarsområde var oklart i förhållande till fullmäktiges presidiums.

Den andra instansen som hade varit betydelsefull under det första året var den månatliga så kallade presidieträffen där Kommunfullmäktiges, Kommunstyrelsens och visions- och utvecklingsnämndernas presidier träffades. Flera menade att dessa presidieträffar hade varit välgörande eftersom de hade skapat möjlighet för diskussioner om uppgiftsfördelning och arbetsformer. Även alliansens och oppositionens separata presidieträffar nämndes som betydelsefulla. Ytterligare instanser som de intervjuade nämnde som betydelsefulla men i lägre grad var de separata insatserna från Kommunfullmäktiges, visions- och utvecklingsnämndernas och Kommunstyrelsens presidier samt de tre utvecklingssekreterarna. Ett par respondenter menade dessutom att alla politiker tagit ett gemensamt ansvar för att få organisationen att fungera.

## **Kommunfullmäktige**

En ambition i samband med organisationsförändringen i Lerum var att Kommunfullmäktiges roll skulle stärkas och att fullmäktiges sammanträden skulle vitaliseras. Några förändringar av fullmäktiges arbetsformer nämndes av de intervjuade, exempelvis att det hade varit temadiskussioner kring kultur och bostäder där även medborgarna bjöds in och att talarstolarna hade placerats på ett sätt som underlättade debatt. Dessutom hade en utbildning genomförts i fullmäktiges regi. En av de intervjuade upplevde att fullmäktigearbetet var på väg i rätt riktning.

”Det har blivit lite av allmänpolitisk debatt. Det är bra, så man lyfter sig över de konkreta ärendena någon gång.”

En vanlig uppfattning var att fullmäktiges presidium hade gjort ett gott jobb men samtidigt fanns åsikter om att alla fullmäktiges sammanträden inte hade varit bra och att det förhoppningsvis skulle bli mer livaktigt framgent. Flera knöt förhoppningar till att visions- och utvecklingsnämnderna skulle bidra till debatten när de började lägga fram sina förslag i fullmäktige. Därför menade ett antal intervjuade att fullmäktiges presidium borde se till så att nämnderna fick tydliga uppdrag som de kunde utreda och föra tillbaka till fullmäktige. En efterlyste avrapporteringar från visions- och utvecklingsnämnderna så att informationen om deras arbete spreds till alla fullmäktigeledamöter men även till alla kommunmedborgare. Samtidigt förekom åsikten att fullmäktigesammanträdena fått karaktär av långbänk. En annan åsikt som framkom var att arbetet i fullmäktige var mer livaktigt det första halvåret än det andra. En av de intervjuade menade att det hade blivit något fler ledamöter som gick upp i talarstolen men att det fortfarande mest var kommunalråden plus ”förstanamnen” i övriga partier som var aktiva.

## **Visions- och utvecklingsnämnderna**

I princip samtliga intervjuade politiker och tjänstemän menade att den riktigt stora omvälvningen i samband med införandet av den nya politiska organisationen var tillskapandet av de fyra visions- och utvecklingsnämnderna: Samhällets utveckling, Kultur och fritid, Skola och utbildning samt Vård och omsorg. Nämndernas uppdrag är som tidigare beskrivits väsentligt annorlunda än för traditionella nämnder, inte minst eftersom de varken har budget-, personal eller verksamhetsansvar. Vid de allra flesta intervjuerna användes merparten av tiden åt att behandla hur arbetet i dessa nämnder hade utvecklats under året. I de flesta fall var det nämndernas svårigheter att finna arbetsformer och uppdrag och vissa ledamöters skepsis mot de nya nämnderna som beskrevs men det gavs även exempel på framgångar.

## **Övergripande om de fyra nämndernas arbete**

Av intervjuerna framgår att arbetet i *Kultur- och fritidsnämnden* bland annat hade varit inriktat på att utbilda ledamöterna inom området kultur och fritid genom att bjuda in olika tjänstemän för föredragningar och studiebesök. Nämnden hade även initierat en diskussion i fullmäktige kring en kulturfråga, haft ett medborgarcafé och fattat beslut om fokusgrupper samt

utformat intervjuguiden för fokusgruppen. Ambitionen var att skapa ett gott underlag för att utveckla en vision för kommunens kultur- och fritidsverksamhet. Nämnden hade även genomfört sociala aktiviteter för att skapa ett gott arbetsklimat i gruppen.

Arbetet i nämnden *Samhällets utveckling* inleddes med att gruppen delades upp i två undergrupper med tre ansvarsområden var. Därefter vidtog ett arbete med att fundera kring och diskutera vad som ingick i de olika områdena och hur olika begrepp (exempelvis infrastruktur) skulle definieras. Grupperna bestämde därefter vilka frågor som de skulle fördjupa sig i och vilka som var lägre prioriterade. En medborgarträff hade ägt rum i samband med en aktivitet i Floda. Vidare hade företrädare för nämnden träffat Kommunstyrelsens planberedning för att diskutera ansvarfördelningen dem emellan.

Arbetet i nämnden för *Skola och utbildning* inleddes med att ledamöterna träffades och lärde känna varandra. Därefter inriktade sig nämnden på prioriterade områden och vision 2010 och arbetsgrupper med olika ansvarsområden tillsattes. Tjänstemän från sektor lärande hade gjort övergripande presentationer av utbildningsverksamheten och nämnden hade varit ute på studiebesök. Därefter hade utvärdering av fullmäktiges prioriterade mål initierats, vilket var ett uppdrag som alla visions- och utvecklingsnämnder fick. Nämnden hade dessutom tagit del i arbetet med att ge riktlinjer för budgeten avseende verksamhetsåret 2009 och behandlat en rapport från skolverket. Nämnden hade i sitt arbete försökt hålla koll på i vilka avseenden alliansens och oppositionens politiker var överens och gå fram med gemensamma skrivningar kring de frågorna. Vid tiden för intervjuerna hade nämnden ännu inte hunnit med någon form av medborgardialog.

Nämnden för *Samhällets omsorger* hade av intervjuerna att döma inledningsvis bjudit in olika tjänstemän för att bilda sig en uppfattning om sitt verksamhetsområde. Ett arbete med att skapa en vision och att utvärdera fullmäktiges prioriterade mål hade inletts. Dessutom hade en första ”ovetenskaplig” medborgardialog genomförts där ledamöterna kartlade hur medborgarna ville kommunicera med dem.

## Uppfattningar om vad som har fungerat väl

Det rådde delade meningar om hur väl arbetet i visions- och utvecklingsnämnderna hade fungerat det första året. I det här delavsnittet ligger fokus på de aspekter som de intervjuade lyfte fram som positiva och i det efterföljande delavsnittet följer de aspekter som uppfattades som mindre framgångsrika. I sammanhanget är det viktigt att betona att beskrivningarna inte alltid gäller samtliga fyra nämnder. Vid intervjuerna framkom att nämnderna hade kommit olika långt i sitt arbete.

En uppfattning som redovisades var att nämndsarbetet hade bedrivits med god stämning och med positivt inställda ledamöter som var framtidsinriktade och delaktiga. I och för sig menade en av de svarande att alla ledamöter inte hade haft den inställningen inledningsvis men att det successivt hade ordnat till sig. ”Ingen går allt för markant på tvären bromsar och ifrågasätter, det stadiet är över”, förklarade han. Från en nämnd rapporterades att vissa oklarheterna kring vad de skulle göra och hur de skulle göra det hade lösts med en pragmatisk inställning. ”Ingen visste hur vi skulle göra så det blev learning-by-doing”.

En uppfattning som också redovisades var att nämndernas arbete hade goda förutsättningar att förbättras ytterligare eftersom frågetecknen kring arbetsformer och arbetsuppgifter hade klarats ut och att nämnderna började få konkreta arbetsuppgifter. Dessutom hade gränserna mellan nämnderna och andra politiska instanser blivit tydligare och även relationen till förvaltningen.

De nämnder som hade kommit igång med medborgarkontakter menade att det hade varit positiva upplevelser. Särskilt omtalade medborgardialoger hade skett i samband med Sjöviksdagarna, vid en aktivitet kring Floda centrum, kring den nya skolan i Gråbo och på torget utanför kommunhuset inför ett nämndsammanträde. Viss entusiasm fanns även inför förestående medborgardialoger och fokusgrupper. En av de intervjuade menade att medborgarna var vinnarna i det nya sättet att arbeta och att kommunen var på väg mot en ny syn på medborgarna. En annan förklarade att en fungerande medborgardialog var en förutsättning för att nämnderna skulle kunna ta sitt ansvar för framtidsfrågorna.

Ett par av de respondenter som själva inte var verksamma inom nämnderna upplevde att nämndernas arbete var på väg i rätt riktning. Den ena av dem var av uppfattningen att nämnderna understödde den fria diskussionen som skulle kunna mynna ut i tydliga och kraftfulla fullmäktigebeslut, vilka skulle bli styrande för Kommunstyrelsen och förvaltningen. Den andra menade att det var rätt att ha speciella politiska instanser som koncentrerade sig på visioner och idéer och han glädde sig särskilt åt att de unga i nämnderna tycktes uppskatta detta arbete och att det hade medfört att fler unga intresserade sig för det politiska arbetet. Kanske var det lättare för unga och nya politiker som inte var vana vid att hantera detaljer och konkreta frågor att arbeta i nämnderna, funderade han.

## Uppfattningar om vad som har varit problematiskt

Som tidigare har berörts var det förmodligen de förtroendevalda i visions- och utvecklingsnämnderna som mötte den största utmaningen under det första året. Av intervjuerna framgår att nämndledamöterna hade tagit sig an denna utmaning på olika sätt. En förekommande uppfattning var att förändringsbenägenheten inte alltid hade varit den största. En del ville jobba som tidigare och ha kontakt med förvaltningen och träffa personalen, kanske för att de inte riktigt trodde på den nya organisationen, och det medförde enligt en av de intervjuade att arbetet i nämnderna blev tungrott. En av de intervjuade var noga med att poängtera att det var skillnad mellan de ledamöter som hade varit negativt inställda till förändringen redan från början (men ändå accepterat uppdraget) och de som hade en positiv grundinställning men blivit störda av oklarheter i arbetsuppgifter och arbetsformer.

Av respondenternas beskrivningar framgick vidare att utvecklingen avseende nämndledamöternas inställning gått i både positiv och negativ riktning. En uppfattning som framkom var att motståndet sakta och gradvis brutits ner i takt med att klarheten ökat om vad nämnden ska göra.

”Visions- och utvecklingsnämnderna har haft svårt att finna arbetsgången men de är på banan nu.”

”Först nu känner jag att ledamöterna tänker på det nya sättet. Nu kommer det att börja fungera. De äldre tycker att det nya är dåligt men jag vet inte varför, de yngre upplever det som positivt.”

Flera av de intervjuade beskrev att nämndernas presidier generellt sett var mer positivt inställda än övriga ledamöter till de nya arbetsformerna, vilket de förklarade med att presidierna hade fått mer utbildning och även ingått i andra konstellationer där den nya organisationen hade diskuterats. Till exempel hade presidierna träffats och utbytt erfarenheter och därmed lärt av varandra.

Ett återkommande vittnesmål från de respondenter som arbetade i nämnderna eller hade insyn i nämndernas arbete var att nämnderna tidigt kom att efterlysa *konkreta arbetsuppgifter*. Ett exempel på uttalande var att ”det tog lång tid innan vi visste vad vi skulle syssla med”. Här och var uppkom en känsla att de ”bara satt och pratade” i nämnderna eller att de var en ”diskussionsklubb”. Vissa respondenter menade att det var överraskande att det tog så lång tid för nämnderna att finna sin roll men menade att det delvis kunde bero på att Kommunfullmäktige inte lyckades ge dem tydliga uppdrag inledningsvis. Det medförde att nämnderna började söka uppgifter själva, vilket enligt dessa respondenter inte alltid medförde att nämnderna valde ”rätt” uppgifter.

Ett annat problem under året var hur de arbetsuppgifter som ändå identifierades skulle fördelas. Mestadels var problemet att mer än en politisk instans ansåg att en uppgift tillhörde dem. Det var påtagligt vid intervjuerna att det vid några tillfällen hade funnits olika uppfattningar om en specifik fråga hörde hemma på Kommunstyrelsens eller en nämnds bord. Konkreta exempel som gavs var översiktsplanen, ”centrumfrågan”, Floda biblioteks framtid och kollektivtrafiken. En förklaring till att vissa frågor som många uppfattade som naturliga nämndfrågor ändå hade behandlats av Kommunstyrelsen var att de initierades långt före förändringen av den politiska organisationen. Ett par av de intervjuade nämnpolitikerna visade förståelse för detta men efterlyste information från Kommunstyrelsen om vilka sådana ärenden som var på gång. Ytterligare förklaringar som kom fram var att vissa frågor rymde både det korta och det långa perspektivet och att Kommunstyrelsen då inte ville släppa ifrån sig frågan. Vidare påtalades att alla nämndledamöter ännu inte hade förstått uppdraget och att det skulle behövas mer utbildning i hur den nya organisationen var tänkt att fungera. En uppfattning som emellertid också torgfördes var att gränsdragningsproblemen mellan nämnderna och styrelsen var mer påtagliga i början av året än i slutet.

Under året hade också nämndernas *arbetsformer* varit föremål för diskussion, inte minst vilka metoder nämnderna skulle använda för att hämta in underlag för sina visioner. Nämnderna upplevde det inledningsvis som naturligt att bjuda in förvaltningstjänstemän för att informera sig om verksamheten. För andra aktörer, och även en del nämndledamöter, var avsikten att visions- och utvecklingsnämnderna skulle inrikta sig på att föra dialog med medborgarna och inte med verksamhetsföreträdare. Nämndernas kontakter med förvaltningstjänstemän tolkade de som ett uttryck för att ledamöterna inte hade förstått den nya roll som nämnderna har i den nya organisationen. Flera av de intervjuade nämndledamöterna förklarade att de var medvetna om att deras kontakter med förvaltningen skapade ängslan för att de höll på att återfalla till en traditionell nämndrelation till förvaltningen, men de menade samtidigt att de måste få information om hur verksamheten fungerade idag för att kunna fatta beslut inför framtiden.

Nästa fråga var vad nämnderna skulle göra med den information som de hämtade in och som indikerade att verksamheten borde vidta åtgärder omedelbart. Enligt en respondent medförde



medborgarkontakterna att ”det började klia i fingrarna” på nämndledamöterna, det vill säga att de ville iscensätta konkreta förändringar på en gång. Överhuvudtaget vittnade flera av de intervjuade om att ledamöterna var obekväma med att inte ha rollen att hantera ”fixarfrågor” längre, vilket inte minst berodde på att de uppfattade att allmänheten hade sådana förväntningar på nämndledamöter.

Vad som däremot applåderades – i stort sett unisont – var de ansatser som nämnderna gjort för att samla in medborgarnas åsikter. I och för sig hade det mer systematiska arbetet, exempelvis med fokusgrupper, ännu inte mer än påbörjats men en del genomförda nämndaktiviteter vittnade om god vilja att initiera en medborgardialog. Samtidigt förekom uppfattningen att det var ovant och svårt att arbeta med att kartlägga medborgaruppfattningar och att nämndledamöter och utvecklingssekreterare hade haft olika uppfattningar om hur det arbetet skulle läggas upp. Ytterligare synpunkter som gavs var att politikerna var ”rädda att möta medborgarna utan att ha med sig ett ärende eller ett förslag”.

Flera av de intervjuade kommenterade nämndernas *storlek*. En uppfattning som fördes fram var att det var svårt att hålla samman en nämnd med 22 ledamöter, det fanns risk att det uppstod ”nämnder i nämnden” och att det skulle bli svårt att hålla alla engagerade. En annan omständighet som lyftes fram var att det emellanåt var svårt att återbesätta platser när ledamöter slutade. Förslag som gavs vid intervjuerna var att tillskapa fler nämnder men med färre ledamöter. Särskilt en nämnd bedömdes ha ett omfattande och ”spretigt” ansvarsområde och skulle eventuellt kunna delas upp i två. En annan uppfattning var att antalet ledamöter i nämnderna borde reduceras, den mest radikala tyckte att antalet kunde halveras.

Något som uppenbarligen hade påverkat arbetet i nämnderna var hur de tre *utvecklingssekreterarna* hade uppfattats. Sekreterarna beskrevs som ”unga och skickliga” och ”mycket kompetenta akademiker” med uppgift att ta fram kvalificerat underlag och föreslå metoder för medborgardialoger. Deras uppdrag ansågs som unikt eftersom de enbart arbetade under nämnderna. Samarbetet mellan utvecklingssekreterarna och en del nämndsledamöter beskrevs emellertid som ansträngt vilket delvis knöts samman med att utvecklingssekreterarna på NY-PON:s uppdrag lite för ihärdigt värvat om de ursprungliga principerna för den nya politiska organisationen. Andra förklaringar till kollisionen mellan sekreterarna och vissa ledamöter var att sekreterarna upplevdes ”styra och ställa” i nämnden och helt enkelt vara för dominanta, vilket blev en för stark kontrast till hur tidigare nämndssekreterare hade arbetat i traditionella nämnder. Ytterligare förklaringar var att utvecklingssekreterarna inte hade varit tillräckligt lyhörda för nämndens önskemål, exempelvis om utbildningsinsatser. Flera av respondenterna menade att utvecklingssekreterarna var nyckelpersoner och att det var viktigt att samarbetet mellan dem och nämnden fungerade, vilket det också hade gjort i ett par nämnder. En av de intervjuade menade självkritiskt att de i början inte var mogna för så kvalificerade utredningssekreterare och tillade att det var en motgång att sekreterarna inte kunnat stimuleras tillräckligt, vilket sannolikt hade skapat viss besvikelse hos dem.

## Framtiden

Nästa steg som måste tas i arbetet med att få den nya politiska organisationen att fungera och ge de effekter som eftersöktes var enligt en klar majoritet av de intervjuade att försöka förbättra arbetet i visions- och utvecklingsnämnderna. En uppgift som betonades var att få fler

nämndledamöter att verkligen förstå de bakomliggande idéerna till deras arbete, vilket inte minst skulle kräva utbildningsinsatser.

En annan viktig framtidsfråga som lyftes fram var att nämnderna måste börja leverera resultat i form av visioner och utvärderingar av fullmäktiges prioriterade mål. Att nämnderna skulle lyckas arbeta fram material som skulle kunna ligga till grund för att formulera politik och fatta beslut i fullmäktige som senare också gav en konkret inverkan på verksamheten, menade många var nödvändigt för den långsiktiga tilltron till nämnderna. Därför betonades att nämnderna måste ”komma till avslut”. För att på ett framgångsrikt sätt kunna åstadkomma dessa utvärderingar och visioner menade en del förtroendevalda att det var nödvändigt att nämnderna kom igång mer med olika former av medborgarkontakter, inte minst de omtalade fokusgrupperna. En av de intervjuade menade att det var rimligt att nämnderna under det första året hade varit lite sökande men att de nu under det andra måste få arbetet att fungera.

”Nu är smekåret över. Nu ska det till visioner och att få med medborgarna och alla måste bli aktiva.”

## **Kommunstyrelsen**

I samband med övergången till den nya politiska organisationen blev Kommunstyrelsen ansvarig för genomförandet av den kommunala verksamheten och övertog allt ansvar för ekonomi och personal. Inför förändringen var det en del som befarade att Kommunstyrelsen hade fått för stort ansvarsområde. Efter det första året fanns det olika uppfattningar om farhågorna hade besannats. En grupp respondenter var av åsikten att ”Kommunstyrelsen fungerar”, att ”Kommunstyrelsen tuggar på och märker inte så stor skillnad” och att ”Kommunstyrelsen har mycket arbete men inte så mycket som det sammanlagt var i de gamla nämnderna”. Någon menade därtill att förändringen skapat förutsättningar för helhetssyn och att det medfört bättre beslut, att ”hemligheter i budgeten” hade avslöjats och att det var lättare att se vart pengarna gick. Annat som framfördes var att det var roligare att arbeta i Kommunstyrelsen efter förändringen, att suppleanterna ”vaknat till” och att det diskuterades mer politik.

En annan grupp bland de intervjuade befarade tvärt om att Kommunstyrelsen hade fått för mycket att göra och att de skulle bli tvungna att förändra arbetsformerna för att orka med. Två exempel på uttalanden var att ”Kommunstyrelsen har fått väldigt mycket att göra” och att ”Kommunstyrelsen har fullt upp och hinner inte med”. De bekymrade respondenterna menade att styrelsen måste lära sig att styra mer övergripande, att inte fördjupa sig för mycket och att släppa ifrån sig de ärenden som inte handlar om det närmaste året till visions- och utvecklingsnämnderna. Ett annat förslag var att tillskapa en verkställandenämnd under Kommunstyrelsen. Ytterligare förslag var att styrelsen borde träffas oftare och att formera olika typer av utskott, delegationer och beredningar under sig.

I intervjuerna gavs inte samstämmiga uppgifter om huruvida Kommunstyrelsens sammanträden hade blivit fler och längre. En av de intervjuade berättade om ”mardrömsmöten” som pågått från nio på förmiddagen till tio på kvällen och att det hade saknats ”flyt” i ärendehantering, inte minst beroende på att underlagen inte var tillräckligt genomarbetade och att för många ärenden hade tagits upp på dagordningen. En annan menade att mötena inte hade blivit särskilt mycket längre och att det faktiskt hade varit färre möten än tidigare år.

Andra uppfattningar som kom fram kring Kommunstyrelsens arbete var att arbetsutskottet och planberedningen kunde avvecklas. Enligt ett par av de svarande hade planberedningen ingen tydlig uppgiftsbeskrivning och därför skapade den mest förvirring. En annan uppfattning var att planberedningens frågor kunde flyttas till arbetsutskottet och ytterligare en åsikt var att planberedningen borde behållas men ges bättre tjänstemannastöd.

## **Myndighetsnämnderna**

Myndighetsnämndernas situation föreföll i flera avseenden ha förenklats. För Individnämndens ledamöter hade i och för sig uppdraget breddats jämfört med hur det var när de jobbade i de gamla nämnderna eftersom Individnämndens ansvar spänner över många verksamhetsområden men samtidigt hade ansvaret för personal och ekonomi tagits bort. Förändringen upplevdes ha gått smidigt inte minst tack vare gott förberedelsearbete och bra samarbete mellan nämnden och berörd förvaltningschef. En åsikt framkom om att samtal måste föras mellan Individnämnden och de visions- och utvecklingsnämnder som handhar mjuka frågor, inte minst för att visions- och utvecklingsnämnderna ska få en korrekt nulägesbeskrivning som utgångspunkt för sina långsiktiga beslut, exempelvis om vilka behandlingsformer kommunen ska satsa på. I vissa avseenden hade det dessutom funnits oklarheter i uppgiftsfördelningen mellan Individnämnden och Kommunstyrelsen.

Även i Miljö- och byggnadsnämnden uppfattades arbetet fungera relativt smidigt. Enligt en av respondenterna hade det i alla fall varit väsentligt mindre problem än för visions- och utvecklingsnämnderna. Det påtalades dock att gränsen mellan nämnden och Kommunstyrelsens planberedning skulle kunna bli tydligare och nämnden efterfrågade större inblick i planberedningen. Relationen mellan de båda instanserna uppgavs dock vara god och en av de intervjuade betonade att det inte var någon som ”krävde” något.

Från båda myndighetsnämnderna rapporterades att de gärna skulle vilja ha mer koppling till ekonomi. Individnämnden önskade mer information om de ekonomiska konsekvenserna av deras beslut och Miljö- och byggnadsnämnden efterfrågade en budget för ledamöternas kompetensutveckling.

## **Förvaltningen**

Förändringen av den politiska organisationen hade givetvis även gett konsekvenser för förvaltningen. Många tjänstemän som tidigare hade rapporterat till och diskuterat med en nämnd skulle istället göra sina föredragningar i Kommunstyrelsen. En observation som meddelades var att en del av tjänstemännen hade upplevt att det var en tuffare stämning i Kommunstyrelsen. Det ställdes högre krav på analys och att verkligen kunna leverera det som styrelsen hade beställt.

”Tjänstemännen ser skillnad. De är mindre vana vid professionellt styrelsearbete, de måste veta varför de har underskott och de måste ge analyser.”

En annan uppfattning var att den nya politiska organisationen gav tydligare politiska signaler till förvaltningen. Styrningssignalerna stördes inte på samma sätt som tidigare när verkställigheten ofta var nämndernas ansvar. Utrymmet för omtolkningar hade blivit mindre och det var lättare för den politiska nivån att verkligen ställa krav på förvaltningen att verkställa.

Vid intervjuerna framkom även att förvaltningen ställts inför uppgiften att leverera underlag om liknande ärenden till olika politiska instanser, exempelvis både till en myndighetsnämnd och till Kommunstyrelsen. Samtidigt hade det skapat viss oro i förvaltningsorganisationen när visions- och utvecklingsnämnderna hade kallat (alternativt bjudit in) olika tjänstemän till sina sammanträden. För enskilda tjänstemän hade det uppfattats som att de hade mer än en politisk instans som uppdragsgivare.

### ***Vad som är avgörande för att förändringen ska bli lyckad***

När de intervjuade ombads ta ställning till vad som var avgörande för att den nya politiska organisationen skulle bli framgångsrik återkom de allra flesta till visions- och utvecklingsnämnderna. En av de intervjuade konstaterade kort och gott att ”visions- och utvecklingsnämnderna är grejen”.

Av avgörande betydelse inför framtiden var enligt flera av de intervjuade att nämnderna började visa resultat av sina ansträngningar. En respondent menade att nämnderna måste visa att de åstadkommer något som motiverar deras kostnad, exempelvis gör Kommunfullmäktige mer ”levande”. En annan uppfattning var att nämnderna måste lyckas formulera visioner som verkligen styr verksamheten, vilket både ställde krav på hur visionen formulerades och på Kommunstyrelsen och förvaltningen i genomförandefasen. Ytterligare en vanlig åsikt var att ett konkret resultat av nämndernas arbete var väsentligt för att fler nämndledamöter skulle förstå hur nämnderna var tänkta att fungera och därmed börja se mer positivt på sitt uppdrag. Dessutom pekade några respondenter på att det var viktigt att medborgarna började upptäcka att kommunen (via nämnderna) var intresserade av att lyssna på dem.

En annan åsikt var att nämnderna måste åstadkomma resultatet på rätt sätt, det vill säga genom att engagera medborgarna mer och genom att bli skickliga på att kartlägga medborgarnas behov och önskemål. Det vore olyckligt, menade de, om grundprinciperna för nämndernas arbetsformer förändrades.

”Medborgarna måste engageras mer vilket förändringen symboliserar. Visions- och utvecklingsnämnderna fick strängt taget bara uppdraget att prata med medborgarna. De ska inte kroka arm med förvaltningschefen.”

För att uppnå resultat på rätt sätt menade fler av de intervjuade att uthållighet var en viktig förutsättning. Alla i och runt nämnderna måste fortsätta att orka engagera sig och inte minst ledade politiker måste ha tålamod. Det behövdes personer som kommunicerade den nya organisationens grundidéer utåt och gjorde reklam för dem så att de spreds till en vidare krets inom förvaltningen och bland medborgarna. Det uppfattades som bekymmersamt att vissa förtroendevalda hade deklarerat att de inte trodde på den nya organisationen och ett par av de intervjuade betonade att det var viktigt att inte bara fokusera på det som hade varit problematiskt under det första året. En åsikt som också togfördes var att det var viktigt att hitta nämnd-

ledamöter som hade ”intresse och ork”. Enligt ett par respondenter hade otåligheten det första året varit ett av de största bekymren. För att få med ledamöterna i arbetet bedömde dock flera respondenter, som berördes ovan, att ledamöterna själva upplevde att de hade en betydelsefull roll och utförde viktiga uppgifter. Nämnder som inte fungerade tröttade ut ledamöterna.

## Förslag till förändringar

I samband med intervjuerna gavs några konkreta förslag på vad som borde förändras i den nya politiska organisationen. Det oftast återkommande förslaget var att reducera antalet ledamöter i visions- och utvecklingsnämnderna. Vissa var av uppfattningen att det var svårt att få engagemang från så många som 22 ledamöter och menade att arbetet skulle bli effektivare med färre ledamöter, inte minst kunde det innebära att färre av de negativt inställda ledamöterna behövde sitta kvar. Ett förslag som gavs var att gå över till 18 (9+9) ledamöter och ett annat att det räckte med de elva ordinarie ledamöterna.

En annan åsikt som framfördes var att NYPON-gruppen hade spelat ut sin roll och att dess uppgifter kunde övertas av fullmäktiges presidium. Det skulle innebära att dagens otydlighet i rollfördelningen mellan NYPON och fullmäktiges presidium skulle försvinna.

Ytterligare ett förslag som lanserades var att kommunstyrelsen skulle avlastas, antingen genom att föra över fler uppgifter på arbetsutskottet eller genom att tillskapa andra former av instanser, exempelvis delegationer eller utskott.

## Reflektioner

Under det första året med den nya politiska organisationen i Lerum har uppenbarligen huvudfokus placerats på den strategiska nivån och inte minst kring att få visions- och utvecklingsnämnderna att finna sina arbetsformer och arbetsuppgifter. För kommunfullmäktiges vitalisering förefaller fungerande nämnder vara en avgörande fråga. Nämndernas arbete har påverkats av att det funnits olika uppfattningar om vad som är lämpliga arbetsuppgifter och arbetsformer. Det är emellertid tydligt att det finns klara ambitioner att involvera medborgarna mer i den kommunala politiken och att det är visions- och utvecklingsnämndernas huvudsakliga uppgift.

När det gäller arbetsuppgifter förefaller det ha funnits olika uppfattningar i nämnder och Kommunstyrelsen kring vem som bör ta ansvar för vissa ärenden men det tycks med tiden ha blivit en ökad klarhet i att nämnderna fortsättningsvis ska koncentrera sitt arbete på att följa upp fullmäktiges prioriterade mål och utveckla visioner. När det gäller arbetsformer verkar det fortfarande finnas oklarhet kring nämndernas relation till förvaltningen. Den ena ytterlighetsuppfattningen är att nämnderna i princip inte ska ha med förvaltningen att göra och den andra att nämndernas arbete med visioner måste åtgå från en verklighetsförankrad bild av hur verksamheten fungerar idag.

För förvaltningens del har visions- och utvecklingsnämnderna inneburit en viss utmaning genom oklarheten kring på vilket sätt de ska understödja visions- och utvecklingsnämnderna

men för enskilda tjänstemän kan den största skillnaden mot tidigare ligga i att rapporterar till Kommunstyrelsen istället för en facknämnd. Generellt tycks instanserna som är ansvariga för genomförande (Kommunstyrelse och förvaltning) ha stått väsentligt mindre i fokus det första året än instanserna på strategisk nivå.

En svårighet som finns inför det framtida arbetet är att få med alla nämndledamöter på ett bra sätt i arbetet. Det tycks hänga på att nämnderna lyckas visa att det går att arbeta på ett bra sätt och att det går att uppnå ett gott resultat. Problemet är att ett sådant resultat är svårt att uppnå utan ett stort engagemang från nämndledamöterna. Följaktligen har en moment 22-situation uppkommit; för att nämnderna ska få med sig ledamöterna måste de visa framgång och för att kunna visa framgång måste de få med sig ledamöterna.

## Likheter och olikheter

I detta avslutande avsnitt jämförs det första året med de nya politiska organisationerna i Götene, Kungälv och Lerum. Inledningsvis noteras skillnader i det klimat som organisationsförändringen infördes i. Sedan diskuteras skillnader och likheter kring hur arbetet fungerade på strategisk nivå, det vill säga i kommunfullmäktige och i den politiska utredningsorganisationen (beredningar eller visions- och utvecklingsnämnder). I det därefter följande avsnittet jämförs de verkställande nivåerna. I det näst sista avsnittet avhandlas övriga intressanta noteringar och i det sista beskrivs hur föreliggande forskningsprojekt kommer att fortsätta.

### ***Förändringens sammanhang***

En organisationsförändring sker givetvis inte i ett vakuum utan samspelar med andra processer som i vissa fall underlättar och i andra fall försvårar förändringsarbetet. I Götene och Lerum förefaller organisationsförändringen i sig ha skapat turbulens och en hel del arbete med att få de nya arbetsformerna att fungera men förändringsarbetet tycks inte ha försvårats av att andra förändringar krävt energi och uppmärksamhet. I Kungälv däremot sjösattes den nya politiska organisationen i ett sammanhang som redan för början präglades av viss oro som sannolikt spädades på ytterligare av den nya politiska organisationen. Konkret har aktörerna i Kungälv parallellt med att implementera den nya organisationen arbetat med att återbesätta nyckelposter, genomfört majoritetsskifte och upplevt en ökad ekonomisk stress. Dessutom har det politiska klimatet förändrats i riktning mot mer konflikt demokrati och fokus på handling. I det avseendet finns alltså en tydlig skillnad mellan å ena sidan Kungälv och å andra sidan Götene och Lerum.

### ***Den strategiska nivån***

I alla tre kommunerna finns ambitionen att Kommunfullmäktige inte bara i teorin ska vara det viktigaste politiska organet utan också i praktiken. Det verkar också som att fullmäktige har fått en starkare ställning i de tre kommunerna och inte minst fullmäktiges presidium. Baserat på utvecklingen det första året finns det emellertid en del att fundera kring. De flesta ställer sig bakom att fullmäktige verkligen ska fatta de viktiga besluten i kommunen och att det ska ske efter debatter där många ledamöter deltar, vilket är en utveckling som har inletts. Men samtidigt måste man hantera problemen med alltför långa sammanträden, att ärendelistan inte alltid hinns igenom och att en del ledamöter fortfarande inte gärna går upp i talarstolen. Kommer det att finnas utrymme för temasammanträden och allmänpolitiska diskussioner?

Som har framgått av de tre fallbeskrivningarna är det de ”politiska utredningsorganisationerna”, det vill säga beredningarna i Götene och Kungälv och visions- och utvecklingsnämnderna (VUN) i Lerum, som har haft störst problem med att komma igång med arbetet, förmodligen som en konsekvens av att deras arbete ställer störst krav på nytänkande. I jämförelse med liknande förändringsprojekt (se Brorström med flera 1998) måste införandeproblemen i de tre kommunerna betraktas som ungefär de förväntade.

Generella observationer från de tre kommunerna är att beredningarna/VUN upplever uppdraget som oklart och att det har varit svårt att finna arbetsformer. Kvarstående utmaningar handlar om att finna avgränsningar mellan beredningarnas/VUN:s arbetsuppgifter och andra politiska instansers arbetsuppgifter och att öka medvetenheten om att beredningarna/VUN bör avhålla sig från att behandla genomförandefrågor. Traditionellt har många förtroendevalda intresserat sig för, och arbetat med, konkreta frågor och frågan är om de förtroendevalda kommer att uppleva att arbetet i beredningar och VUN är tillräckligt intressant och motiverande. Erbjuder dessa politiska instanser tillräckligt intressanta politiska uppdrag att arbeta med? En annan fråga är om distansen mellan å ena sidan beredningar/VUN och å andra sidan verksamhet och ekonomi kan bli för stor så att resultatet av beredningarna blir orealistiska ”önskelistor”.

Ytterligare en generell observation avseende beredningarna/VUN handlar om relationen till förvaltningen. Under det första året har det funnits oklarheter om på vilket sätt förvaltningen ska stödja beredningarna/VUN:s verksamhet. I vissa avseenden har frågan aktualiserats som en följd av att beredningarna/VUN har arbetat ”fel”, de har behandlat genomförandefrågor, och därför har ett tydligt stöd från förvaltningen varit nödvändigt. I andra avseenden har emellertid efterfrågan på stöd från förvaltningen handlat om att beredningarna/VUN har velat få en nulägesbeskrivning från verksamheten för att de ska utgå från en korrekt bild av verksamheten i visionsarbetet. Det förefaller finnas olika uppfattningar inom respektive kommun om den formen av kontakter, både avseende om de ska förekomma överhuvudtaget och på vilket sätt de ska administreras.

De generella frågorna kan sammanfattas i en punktlista

- Uppgifter
- Arbetsformer
- Verklighetsförankring
- Förvaltningsstöd

Specifika observationer i Götene handlar för det första om att det därifrån rapporteras om beredningar som har fått för många frågor att arbeta med och att begränsningar har blivit nödvändiga. En oroande notering är att förändringen hittills har inneburit mindre kontakt med medborgarna men det kan givetvis bero på att ansträngningarna koncentrerats på att få det inre arbetet att fungera först. En annan källa till oro är att alla fullmäktigeledamöter inte har varit beredda att ta beredningsuppdrag.

Utmärkande för beredningarna i Kungälv är en betydande osäkerhet kring arbetsuppgifter, arbetsformer och relationen till förvaltningen, även om vissa beredningar hade haft mindre problem än andra. Ambitionen att arbeta utåt, det vill säga med att kartlägga medborgarnas uppfattningar, är mindre tydligt artikulera än i Götene och Lerum.

Avseende Lerum är det särskilt intressant att notera deras höga ambitioner att arbeta utåt mot medborgarna och deras speciella arrangemang med utvecklingssekreterarna. Vissa införande-problem har varit tydliga under det första året och olika uppfattningar finns kring hur trogna visions- och utvecklingsnämnderna ska vara det skrivna reglementet. Det förefaller som om det finns fler aktörer i Lerum än i Götene och Kungälv som förespråkar att VUN verkligen ska arbeta som det ursprungligen var tänkt. Särskilt i Kungälv förefaller det ha varit mer pragmatiskt och det har uppfattats som viktigare att beredningarna har arbetsuppgifter än att det helt säkert är sådana arbetsuppgifter som reglementet stadgar.



## Verkställighetsnivån

Kommunstyrelserna i de tre kommunerna har uppenbarligen fått mer att göra som en konsekvens av att de traditionella facknämnderna har avvecklats. Viss oro finns för att styrelserna har fått för mycket att göra och inte kan fördjupa sig i verksamheterna men vanligen är det inte kommunstyrelseledamöterna själva som hyser den oron. Förändringen har gett förutsättningar för större helhetssyn, vilket rapporteras från samtliga tre kommuner.

Arbetet i kommunstyrelsen har strukturerats på lite olika sätt. I Götene finns ett inflytelserikt förberedande utskott och i Lerum ett arbetsutskott och en planberedning. Utskottet i Götene förfaller ha funnit sin roll på ett tydligare sätt än arbetsutskottet och beredningen i Lerum och det finns uppfattningar om att styrelsen i Lerum behöver avlastning. I Kungälv finns den mest komplexa genomförandeorganisationen där kommunstyrelsen har delegationer under sig och en form av verksamhetsnämnder vid sidan om sig. Delegationerna har haft tydliga uppdrag medan oklarheterna har varit större kring nämnderna.

Myndighetsutövningen har organiserats likartat i de tre kommunerna och generellt sett har den verksamheten inte påverkats särskilt mycket av omorganisationerna utöver att de på den sociala sidan efterlyser information om ekonomiska konsekvenser av deras beslut.

Givetvis har förvaltningarna i de tre kommunerna alla tydligt märkt av att den politiska organisationen genomgått en radikal förändring och att det har tillkommit en ny politisk instans i form av beredningar/VUN. Förändringen förefaller dock i olika hög grad ha skapat oro och problem i förvaltningsorganisationerna.

Från Götene rapporteras att uppgiftsfördelningen mellan politik och administration på genomförandesidan har förtydligats men att det inte har varit riktigt klart hur förvaltningen ska stödja beredningarna. Det senare har man försökt att hantera genom att låta sektorcheferna stå till beredningarnas förfogande. Intressanta men motsägelsefulla signaler finns om huruvida politiken eller förvaltningen har flyttat fram sina positioner. Beredningspolitikerna förefaller stå friare från tjänstemännens inverkan men samtidigt kan politikens fokus på att få de nya arbetsformerna att fungera ha medfört att förvaltningen har ökat sitt reella inflytande.

Från Kungälv rapporteras att förvaltningsorganisationen inte är ändamålsenligt utformad för att ge service till den nya politiska organisationen. Delvis kan säkert problemen under det första året karaktäriseras som barnsjukdomar – till exempel att förvaltningen varit tvungen att understödja beredningar som fått bereda genomförandefrågor – men mycket förefaller också handla om att nämnder och delegationer inte har ett naturligt gränssnitt till förvaltningen.

Från Lerum rapporteras inga större organisatoriska bekymmer i relationen mellan politik och förvaltning. Som tidigare har beskrivits skapade det viss oro när visions- och utvecklingsnämnderna sökte kontakt med sektorscheferna men det förefaller inte ha uppfattats som ett problem som ska kopplas till organisationsstrukturen. Enskilda tjänstemän har upplevt att det är annorlunda att rapportera till kommunstyrelsen istället för till en facknämnd.

## **Övergripande kring uppgiftsfördelning och arbetsformer**

En återkommande källa till problematisering under det första året har varit hur kortsiktiga frågor ska särskiljas från långsiktiga. Särskilt problematiskt har denna tudelning uppfattats i Kungälv där vissa går så långt som att hävda att hela tudelningen är feltänkt eftersom en hel del frågor både måste lösas på kort och lång sikt. I viss utsträckning problematiserades uppdelning även i Götene men i mindre utsträckning i Lerum.

Även när det gäller diskussionerna om var frågor hör hemma förefaller oklarheterna ha varit störst i Kungälv, lite mindre i Lerum och minst i Götene som emellertid även de hade problem av den sorten. Det ligger nära till hands att knyta oklarheterna i Kungälv till att de har valt en organisation med många olika politiska instanser samtidigt som de även i övrigt har haft ett turbulent år.

I Kungälv uttrycks också problem kopplade till de förtroendevaldas arvodering tydligast. Uppenbarligen uppfattar flera politiker med ledningsuppdrag att systemet för arvoderingen är fel utformat och måste ses över men i den diskussionen vägs också in att kostnaden för den politiska organisationen inte får öka mer och att ledarna kanske borde arbeta på ett annat sätt. Även i Götene har arvoderingen varit uppe till diskussion mer kanske mer kopplat till att fler personer är mer eller mindre heltidsfinansierade men man är också, likt Kungälvspolitikerna, obekväma med att totalkostnaden för arvoden ökat. I Lerum togs inte frågan upp vid intervjuerna.

I Götene var det fortsatta arbetet inom ramen för den nya organisationen huvudsakligen inriktat på att etablera kontakter med medborgarna. I Kungälv handlade de kommande ansträngningarna mestadels om att få ordning på styrprocessen, inte minst budgetprocessen, om arvodesfrågan och om uppgiftsfördelningen mellan de politiska instanserna. Även justeringar avseende politiska instanser och förvaltningens stöd till dessa verkar vara högprioriterade områden. I Lerum förefaller de kommande ansträngningarna att kretsa mycket kring visions- och utvecklingsnämndernas arbetsuppgifter och inte minst kontakter med medborgarna. Det är mindre tal om att reducera antalet instanser och förtroendemannauppdrag i Götene än i Lerum och, i synnerhet, Kungälv, vilket är en indikation på att organisationen har satt sig mest i Götene.

Avslutningsvis noteras att det finns tydliga förespråkare för de nya politiska organisationerna i de tre kommunerna men att det också finns personer som är tveksamma och som på olika sätt vill göra justeringar i organisationen. Det verkar dock inte vara särskilt många som längtar tillbaka till de gamla organisationsformerna, i alla fall inte redan. Att gradera i vilken kommun av de tre som de förtroendevalda var mest nöjda i är inte möjligt baserat på den här genomförda studien. Det förefaller dock som att benägenheten att problematisera var något större i Kungälv och, från några av aktörerna, mest kraftfull. I Götene tycks stämningen vara mest positiv medan Lerum hamnar däremellan.

## ***Avslutande studie av de nya politiska organisationerna***

Sedan de tre kommunerna fattade beslut om att förändra sina politiska organisationer har nu två delstudier genomförts. Den första behandlade hur den kommunala demokratin fungerade i kommunerna inför förändringen (Siverbo med flera, 2006) och den andra handlar om hur det första året avlöpte (och avrapporteras i denna skrift). Den avslutande studien genomförs våren 2009. Genom intervjuer, enkäter och dokumentstudier kommer demokratiska och vissa effektivitetsmässiga effekter att kartläggas. Givetvis är den avslutande studien den viktigaste av de tre eftersom den kommer att visa om det nya sättet att organisera politiken i de tre kommunerna har medfört att kommunerna har åstadkommit förbättringar och närma sig de mål som ställdes upp inför förändringarna.

## Referenser

Brorström, Björn, Henry Bäck, Sven Siverbo och Annika Svensson, 1998.  
*Ingen nämnd. Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken.* Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 13.

Bäck, Henry, Sven Siverbo och Björn Brorström, 2001.  
*Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund.* Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 34.

Siverbo, Sven, Gustaf Kastberg, Viveka Nilsson och Elisabeth Ravenshorst, 2006.  
*Moderna politiska organisationer.* Göteborg: KFi-rapport nr. 83.