

– FoUI RAPPORT 83:2018 –

En utvärdering av den förändrade politiska organisationen i Arjeplogs kommun

Författare:
Leif Berglund Luleå tekniska universitet
Mats Jakobsson Norrbottens Kommuner



FoUI
NORRBOTTENS
KOMMUNER

Sammanfattning

På uppdrag av Norrbottens Kommuner har Luleå tekniska universitet tillsammans med Norrbottens Kommuner genomfört en utvärdering av den politiska omorganisationen som genomfördes i Arjeplogs kommun i början av 2014. I utvärderingen är det särskilt konsekvenser rörande demokrati, effektivitet, koncerttänkande och lärande som beaktats. I utvärderingen har tretton personer, politiker och tjänstepersoner, från Arjeplogs kommun hörts och en enkät har skickats ut till politiker som varit verksamma antingen före, efter eller både ock, omorganisationen. Resultatet visar att det finns en stor majoritet som ställer sig positiv till neddragningen av kommunfullmäktiges storlek, från 31 till 21 ledamöter. Däremot ställer man sig betydligt mer tveksam eller negativ till den demokratiska representationen, där särskilt borttagandet av de tre nämnderna och överföringen av deras ärenden till Kommunstyrelsen är i fokus. Resultatet från enkäterna kan sägas ge ett mer entydigt svar avseende detta än vad intervjuerna visade. Utvärderingens resultat bör förstås i sitt sammanhang där en minskande glesbygdskommun, förändringar avseende organisatoriska koncept inom offentlig sektor och ett förändrat engagemang och uppmärksamhet hos allmänheten kring politiska frågor är viktiga förklarande faktorer. Utvärderingens slutsats kan sägas handla om en delvis ny politikerroll och hur den bäst kan nyttjas i Arjeplogs kommun.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning	2
Inledning	3
Bakgrund.....	3
Uppdraget.....	3
Genomförande	3
Tidigare utvärderingar och statistik	5
Den fria nämndorganisationen	5
Det politiska engagemanget.....	7
New Public Management (NPM)	8
Utvärderingens resultat	10
Utvärderingskategorier	10
Arjeplogs kommun.....	10
Kommunfullmäktige.....	20
Kommunalråd	22
Fördelning av poster	25
Demokrati.....	25
Effektivitet.....	26
Koncerntänkande	27
Lärande.....	28
Referenslista	31
Litteratur, artiklar, publikationer	31
Internetkällor	31
Bilagor	32
Bilaga 1: Den politiska organisationen:.....	32
Bilaga 2. Demokratistudien Arjeplog – resultat från enkät.....	33

Tabellförteckning

Tabell 1: Tyckte du att beslutet att dra ned antalet ledamöter i kommunfullmäktige från 31 till 21 var ett bra beslut? Andel(%) som svarat "Ja"	12
Tabell 2: Hur viktiga var följande skäl för att genomföra omorganiseringen av den politiska organisationen i Arjeplog enligt dig? Andel (%) som svarat "Mycket viktiga/Viktiga"	13
Tabell 3: I vilken utsträckning tycker du att omorganisationen har fört med sig förändringar? Andel (%) som svarat "Ja, i stor utsträckning/Ja i viss mån"	13
Tabell 4: Ta ställning till följande påståenden som handlar om hur du uppfattar den nya politiska organisationen: Andel (%) som "Instämmer helt/Delvis" i respektive påstående.	14
Tabell 5: Vill du ha tillbaka den tidigare nämndstrukturen som fanns innan omorganiseringen? Andel (%).	15

Inledning

Bakgrund

I början av 2014 infördes en nya politisk organisation i Arjeplogs kommun. Förändringen bestod främst i en-förändrad nämndsorganisation där Barn- och utbildningsnämnden och Socialnämnden upphörde som egna nämnder och sammanslogs med Kommunstyrelsen. Tre utskott infördes, allmänna utskottet, barn- och utbildningsutskottet och sociala utskottet. Utskottens uppgift är i vissa fall att besluta men i huvudsak att bereda för kommunstyrelsen. Inför en ny mandatperiod 2015 minskades även antalet ledamöter i kommunfullmäktige från 31 till 21. I förarbeten och beslutsprotokoll från hösten 2013 framkommer att ett minskande befolkningsunderlag med svikande ekonomi som följd var den huvudsakliga orsaken till beslutet. Andra frågor som lyftes upp inför beslutet om förändring handlade om förväntningar om en effektivisering av det politiska arbetet och en mer utvecklad helhetssyn av den kommunala verksamheten. De farhågor som främst framhölls handlade om ett minskat demokratiskt inflytande.

Uppdraget

Arjeplogs kommun har haft för avsikt att utvärdera den genomförda politiska omorganisationen och uppdraget har getts till Norrbottens Kommuner som i sin tur anlitat Luleå tekniska universitet för själva genomförandet av utvärderingen. I utvärderingsuppdraget låg att dels intervju ett urval av sittande politiker och tjänstepersoner, dels att göra en enkätundersökning riktad till politiker från tiden före och efter omorganisationen. Utvärderingen skall både presenteras i form av en skriftlig rapport men även presenteras muntligt för den politiska organisationen i Arjeplogs kommun. Utvärderingsuppdraget gavs åt universitetslektor Leif Berglund, vid avdelningen för Arbetsvetenskap vid LTU. Beställare och kontaktperson vid Norrbottens Kommuner är Mats Jakobsson som också deltagit i designen och analysen av enkätstudien. Arbetet med utvärderingen var klart för leverans i slutet av november 2017 och presenterades för Arjeplogs kommunfullmäktige den 18 december 2017.

Genomförande

Utvärderingsarbetet påbörjades den 26 april med en träff mellan Ulf Hyvönen och Mats Jakobsson, Norrbottens Kommuner och utvärderaren, Leif Berglund för en beskrivning av uppdraget. Avtal skrevs och under juni månad påbörjades planeringen av upplägg och urval av intervjuerna. Urvalet av intervjuerpersoner begränsades till sittande politiker och tjänstepersoner. De förtroendevalda som intervjuats är följande:

- Britta Flinkfeldt, (S), kommunalråd och tillika kommunstyrelsens ordförande
- Kurt Burman, (S), ordförande i Demokratiberedningen
- Mats Abrahamsson, (S), kommunfullmäktiges ordförande, vice ordförande i kommunstyrelsen samt ledamot i Demokratiberedningen
- Elisabeth Bramfeldt, (V), 1:e vice ordförande i kommunfullmäktige, ledamot i kommunstyrelsen och sociala utskottet
- Johan Hermansson, (C), ledamot i kommunfullmäktige och Demokratiberedningen
- Sten-Åke Nilsson, (C), ledamot i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och Miljö, bygg & räddningsnämnden
- John Sundström, (S), ordförande i Miljö, bygg & räddningsnämnden
- Rolf Laestander, (S), vice ordförande i kommunstyrelsen, ledamot i Barn- och utbildningsutskottet

Av tjänstepersoner intervjuades kommunchef, förvaltningschef för Miljö- bygg- och räddningsnämnden samt kommun- och nämndsekreterare.

Antalet intervjupersoner blev sammanlagt 13 och antalet intervjuer tio. Demokratiberedningen intervjuades tillsammans i en fokusgruppsintervju. Även nämndsekreterarna intervjuades tillsammans. Alla övriga intervjuades var för sig. Ingen ledamot från Liberalerna hördes men Lars-Nila Lasko, ledamot i Demokratiberedningen var kallad till den gemensamma intervjun. Intervjuerna räckte mellan 40-80 minuter, de flesta runt en timme och de transkriberades ordagrant och analyserades. Intervjuerna genomfördes den 22-23 augusti samt den 9 september.

Under september månad konstruerades enkäterna med utgångspunkt från en preliminär analys av intervjuerna. Enkäten skickades ut som en webenkät till kommunpolitiker, både nuvarande och tidigare politiker före omorganisationens genomförande. Sammanlagt gick enkäten ut till sammanlagt 49 personer. Enkäten gick ut den 12 oktober med påminnelse den 23 oktober och den 1 november och avslutades den 5 november. Svarsfrekvens var 22 personer av 49, vilket utgör cirka 45 procent. Utvärderingsanalysen och rapportskrivandet genomfördes i huvudsak under oktober månad. Enkäten analyserades under november månad.

Tidigare utvärderingar och statistik

Den fria nämndorganisationen

I Delbetänkandet av Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2013:53) gjordes bland annat en utvärdering av den fria kommunala nämndorganisationen. I och med 1991 års kommunallag gavs både kommunerna och landstingen ”en ökad frihet att organisera sin nämndverksamhet” och eftersom det var mer än 20 år sedan reformen genomfördes menade man i rapporten att en utvärdering var nödvändig (SOU 2013:53, s. 263). I en tidigare utredning av frikommunförsöket ställde man sig bakom principen att kommunerna inom vissa ramar själva skulle få bestämma vilken organisation de ville ha men man framhöll samtidigt vikten av att man arbetar för att behålla en förtroendemannaorganisation som är bred och omfattande (SOU 2013:53, s. 266). Man menade vidare att en friare nämndsorganisation bör kunna bidra till en mer utvecklad helhetssyn av den kommunala verksamheten.

Man konstaterade också att alltfler kommuner minskar i befolkning. I juni 2017 fanns det i Sverige fjorton kommuner med en befolkning under 5 000 personer. Nio av dessa kommuner låg i Västerbotten respektive Norrbotten. Arjeplog hade enligt SCB (2017a) 2 863 invånare i juni 2017 och låg på femte plats över Sveriges minsta kommuner. Man beräknar att år 2030 kommer antalet kommuner med ett invånarantal under 5 000 ha ökat till 30. I SOU-utredningen (2013:53) pekade man också på att mindre kommuner ofta väljer att ha en annan organisations- och styrmodell än vad större kommuner har. En generell trend är att de politiska partierna har förlorat medlemmar, en trend som man menar kan bemötas genom ett minskat antal förtroendemannauppdrag (SOU 2013:53, s. 295; Karlsson & Lundberg, 2011). Man pekar också på att man i många av dessa mindre kommuner har en åldrande befolkning, något som innebär krav på effektiva verksamheter (SOU 2013:53, s. 269).

Under 1990-talet förändrade ett flertal av landets kommuner sin nämndorganisation. Under tio år, 1989-1999 försvann 25 procent av alla kommunala nämnder, ofta genom sammanslagningar av sektorsnämnder. Man konstaterar att i princip ingen kommun är den andra lik i sin organisering av nämnder men de flesta har ändå en traditionell organisation med nämnder med ansvar för olika sakområden som är underställda fullmäktige (SOU 2013:53, s. 278). En utveckling man kan se är att man i många kommuner har försökt att stärka fullmäktiges roll genom fullmäktigeberedningar som innehar särskilda uppgifter. I en del kommuner har man inrättat arbetsutskott till kommunstyrelsen som dels bereder ärenden till kommunstyrelsen, dels innehar särskilda frågor. Ett trettiotal kommuner har avskaffat driftsnämnderna som ersatts av fullmäktigeberedningar och/eller styrelseutskott. Det innebär att dessa kommuner endast har kommunstyrelse samt obligatoriska myndighetsnämnder.

Generellt menar man i en utvärdering av den lilla nämndsorganisationen att den kan leda till en ökad effektivitet och förbättrad helhetssyn men att demokratin i dessa organisationer kan komma att äventyras (SOU 2013:53, s. 292). De kommuner som genomfört dessa förändringar har velat gå mot ett ökad helhetstänk avseende den kommunala verksamheten, något som ibland har liknats vid hängrännor i kontrast med de traditionella stuprörsorganisationerna. I den studie som presenteras i SOU 2013:53 menar de undersökta kommunerna att syftet med en förändrad nämndsorganisation har varit att förflytta fokus för förtroendevalda från detaljfrågor till mer ”övergripande och strategiska frågeställningar” (SOU 2013:53, s. 294). På vissa håll har man också infört en beredande funktion under fullmäktige med fokus på strategiska frågor och på så sätt vitaliserat fullmäktige. En del av de undersökta kommunerna menade att förändringen lett till samordningsfördelar och en större helhetssyn men att revirtänkandet trots det inte utrotats. Att

förändringarna lett till ekonomisk effektivitet menar man emellertid är svårt att empiriskt få stöd för. Förändringarna leder till att ett färre antal förtroendevalda styr verksamheten, något som ställer högre krav på de förtroendevalda men som samtidigt ger en ökad tyngd, något som kan öka motivationen för dessa. Möjligheterna till ökade specialistkunskaper ges hos ledamöterna i utskotten men samtidigt berövas dessa mycket av den tidigare beslutsrätten i detaljfrågor som i tidigare nämnder. Organisationsförändringen kan också generellt leda till att tjänstemännen får en förändrad ställning i och med en ökad delegation av frågor som tidigare hanterats av nämndsledamöter (SOU 2013-53, s. 296). Man pekar samtidigt på att försvagningen av den demokratiska representationen i en liten nämndorganisation många gånger stärks av andra verksamheter som t ex genom s.k. medborgardialoger.

Sammanfattningsvis menar man att fördelarna med en liten nämndorganisation är att fullmäktiges roll kan stärkas, kommunstyrelsen får en stärkt roll med en förbättrad möjlighet till översyn men, samtidigt riskerar kommunen som helhet att förlora en kontrollerande instans eftersom kommunstyrelsen inte kan kontrollera sig själv. Andra utmaningar som utredningen generellt pekar på handlar om ett minskat antal förtroendevalda och ett ökat kompetenskrav på denna grupp (SOU 2013:53, s. 298).

En av de undersökningar som nämns frekvent i ovanstående SOU-utredning är studien av kommuner som avskaffat facknämnder under tiden 1991-2009 (Karlsson, m.fl., 2009). Vid tiden för den studien hade 26 kommuner en ny organisation. Mindre kommuner var starkt överrepresenterade i denna grupp. De mest vanliga orsakerna (50 % och mer) till omorganisationen var att man ville vitalisera fullmäktige, allmänt ville förbättra demokratin, få en förbättrad helhetssyn på den kommunala verksamheten, effektivisera det politiska beslutsfattandet, skapa tydligare ansvarsstruktur, skapa en ny förvaltningsorganisation samt öka medborgarnas politiska deltagande (Karlsson, m.fl., 2009, s. 21). Mindre vanliga orsaker (5-20 %) var att spara pengar, ”röra om i grytan”. Relativt vanliga orsaker (omkring 25 %) handlade om att förbättra samarbetet politiker-tjänstemän, minska antalet förtroendevalda och öka samordning mellan kommunala verksamheter. När det gällde förändrade krav på de förtroendevalda visade resultatet att en stor del (<80 %) av de undersökta kommunerna menade att omorganisationen kräver mer tid av varje politiker. Närmare 60 procent ansåg att det krävs mer sakkunskap av varje politiker och 50 procent att det krävs större tillgänglighet av de förtroendevalda Karlsson, m.fl., 2009, s. 42).

Rapporten avslutas med att måla upp förslag på två ytterlighetsscenario avseende den politiska organisationen. I det ena scenariot (A) flyttas makten upp till fullmäktigenivå, där debatten blir mer livaktig och beredningsgrupper arbetar med strategiska och visionära frågor. Det blir färre förtroendevalda men medborgardialogen som metod utökas. Styrelsen ges mer handlingsfrihet. De kommunala verksamheterna samordnas i högre grad och en helhetssyn dominerar på bekostnad av sektorsintressen och revirpolitik. I det andra scenariot (B) reduceras fullmäktigeledamöterna drastiskt och medborgarnas kontaktytor krymper. Kraven på politikerna ökar drastiskt och beslut decentraliseras till tjänstemannanivå vilket försvagar demokratin. Makten centraliseras till ett fåtal personer, beredningarna under fullmäktige blir orealistiska och tandlösa. Det blir allt mindre plats för eldsjälarna med intresse av att utveckla vissa delar av den kommunala verksamheten. Det fokuseras på visionära frågor på bekostnad av vardagsfrågor, något som urholkar medborgarnas intresse för kommunalpolitiken. Även om avsikten med en omorganisation kan vara tydligt uttalad i den politiska organisationen menar man i rapporten att risken för scenario B kan vara lika stor som scenario A.

Det politiska engagemanget

I en undersökning om det sjunkande partimedlemsantalet i Sverige konstateras att de politiska partierna i genomsnitt har tappat fem av sex medlemmar de senaste 30 åren (Karlsson & Lundberg, 2011). År 1979 var nästan var femte svensk medlem i ett politiskt parti medan 2009 är endast var femtionde svensk medlem. Man menar att om trenden fortsätter som de senaste 20 åren så kommer man redan 2022 att ha mindre antal medlemmar än förtroendeposter i det svenska politiska systemet. I undersökningen pekar man på att det generellt finns två förklaringar till detta. Det *strukturella* perspektivet förklarar den förändrade partianslutningsgraden med omfattande samhällsförändringar, en stark individualisering och medborgarnas förändrade levnadsvanor och attityder. Människor är i allmänhet högre utbildade och har fått ändrade värderingar och ställer samtidigt högre krav på samhället. De grundläggande skiljelinjerna mellan partier är inte aktuella på samma sätt och nya sakfrågor har fått ökat aktualitet. Men, ett minskat partiengagemang motsvaras inte generellt av ett minskat samhällsengagemang eller politiskt intresse, det har snarare bara förändrats till sin karaktär.

Ett *partiinternt* perspektiv pekar istället på att partierna har förändrat sin strategi och istället för att fokusera på sina traditionella kärnväljare väljer att söka stöd i hela väljarbasen, något som man menar har förändrat intresset från kärnväljarna (Karlsson & Lundberg, 2011). I undersökningen där representanter från alla stora riksdagspartier hörts konstateras att alla partier är intresserade av att öka sina medlemsantal men ett flertal av partierna verkar samtidigt inte vara särskilt bekymrade över den minskande utvecklingen. En fråga som lyfts handlar om hur sambandet mellan en kraftigt minskad medlemsanslutning och partisystemets demokratiska slagkraft ser ut. Även om detta kan ses som ett problem med rådande utveckling verkar partierna inte att finns några andra alternativ i sikte än det nuvarande politiska partisystemet, något som också regeringen slår fast i ett slutbetänkande: ”Den representativa demokratin är i praktiken en partidemokrati” (SOU 2001:1, s. 29 refererad i Karlsson & Lundberg, 2011).

I undersökningen ”Fullmäktigeledamoten och mandatperioden” från 2017 tillfrågades ett stort antal kommunpolitiker via enkät om olika aspekter av politikerrollen (Erlingsson & Öhrvall, 2017). Studien visade att förtroendevalda i hög grad anser att Sverige har en väl fungerande demokrati. Men, till skillnad från tidigare studier visade resultaten att de förtroendevalda i högre grad var mindre nöjda med lokalpolitiken, än vad medborgarna var. De förtroendevalda menade också att medborgarna generellt sett har för lite makt i relation till hur mycket makt de borde ha. Omvänt menar de förtroendevalda att tjänstemännen generellt sett har för mycket makt än vad de borde ha. Förtroendevalda lägger ned mellan 5-10 timmar per vecka till politiska uppdrag, beroende på om man är ny eller gammal, och vilka poster man har. Nya politiker förutser mer problem med att kombinera politikerrollen med ”livspusslet”, än vad politiker med längre erfarenhet gör.

Valdeltagandet i kommunvalet 2014 var något svagare i Arjeplog (78 %), jämfört med både Norrbotten (80 %) och riket (83 %) (SKL, 2016). I Norrbotten finns det 1 479 kommunpolitiker och det går i genomsnitt 169 invånare på varje kommunpolitiker, vilket är högre än riksgenomsnittet. Riksdagen har t ex cirka 28 000 invånare per riksdagsledamot. I Arjeplog är antalet förtroendevalda 41 och genomsnittet för Norrbottens kommuner är 106. Invånare per förtroendevalda är 71 i Arjeplog, som ligger på fjärde plats över starkast representation. I riket är det endast 49 (3 %) av landets kommunalpolitiker som har heltid eller deltidsuppdrag, resten (97 %) är fritidspolitiker. I Arjeplog är endast kommunalrådet heltidspolitiker. Åldersfördelningen bland politiker i Arjeplog motsvarar i stort sett mönstret i riket där yngre (18-29 år) är underrepresenterade, men i jämförelse med andra kommuner i Norrbotten ligger Arjeplog bland

de bättre. I Arjeplog är 27 procent av de kommunalt förtroendevalda över 65 år medan samma skikt i Sveriges alla kommuner utgör 33 procent.

Sett till alla vuxna är cirka 1,6 procent politiskt aktiva i något politiskt parti i Sverige (SCB, 2017b). Kvinnor är mer politiskt aktiva upp till 35 års åldern medan männen är mer politiskt aktiva från 55 års ålder och uppåt. Jämfört med 2010 så har den totala siffran inte minskat men andelen män (2,0) har minskat och kvinnor (1,3) ökat. Andelen medlemmar i idrottsföreningar är stor i Sverige. År 2014-15 var cirka 30 procent av alla vuxna med i en idrotts- eller friluftsförening. Män är i högre grad (35 %) anslutna än kvinnor (27 %) (SCB, 2017c). När det sedan kommer till aktiva inom samma föreningar ligger andelen på cirka 12 procent (15 för män, 10 för kvinnor). Anslutna och aktiva i kultur-, musik-, dans och teaterföreningar ligger andelen kring 10 procent respektive 5 procent, med något högre medlemskap och aktivitet för kvinnor.

Flera forskare har beskrivit de förändringar som skett i västvärlden rörande deltagande och engagemang i det civila samhället, och då framförallt föreningsliv (Ahrne, m.fl., 2008, Putnam, 2006). Tv:ns intåg i hemmen är den i särklass viktigaste förändrande faktorn avseende detta. En ökande nivå av högutbildade personer i samhället innebär generellt att intresset för politik och andra samhällsfrågor ökar men medför inte nödvändigtvis ett ökat traditionellt medlemskap i politiska partier eller engagemang i kommunal politik.

New Public Management (NPM)

New Public Management kan ses som en slags ledningsfilosofi för offentlig verksamhet som främst i den anglosaxiska världen såg sitt ljus på 1980-talet (Montin, 2007). Den skall inte ses som en helgjuten eller enhetlig filosofi, utan mer som ett tidsbundet sätt att tänka omkring hur offentliga organisationer kan och bör styras. Generellt betyder NPM att man har tonat ned skillnaderna mellan hur offentliga och privata organisationer kan styras och menar att styrformer från den privata sektorn kan överföras till den offentliga (Christensen, m.fl., 2005). Några av de mer framträdande kännetecknen för NPM har varit att betona vikten av kostnadsminskningar och konkurrens som ett sätt att uppnå effektiviseringar (Montin, 2007). Ett annat drag inom NPM har varit en förskjutning från politik till ledarskap (management) med betoning på avpolitisering av den offentliga verksamheten. Några uttryck för detta har i kommunala sammanhang handlat om en minskning av nämnder och politiker. Den kommunala chefen får med detta sätt att tänka en mer viktig roll att leda verksamheten. Ett fjärde kännetecken för NPM handlar om vikten av möjligheten att kunna mäta måluppfyllelse i form av olika typer av efterhandsmätningar. För det sista betonas även medborgarnas individuella rättigheter, med möjlighet att kunna välja bland olika typer av service. Medborgaren eller brukaren av kommunala tjänster har bl.a. betraktats som kunder på en marknad.

I en studie av kommunernas anammande av NPM menar Bäck (2000, citerad i Montin, 2007) att tre satser kan sammanfatta dessa organisationsideologier. För det första menar Bäck att det gemensamma kommunintresset är något som prioriteras, till viss del på bekostnad av särintressen inom kommunen. I egentlig mening handlar detta främst om att balansera mellan olika särintressen. Den andra satsen framhäver kommunen som serviceorganisation med främsta syfte att erbjuda medborgarna tjänster och i den rollen spelar politiska skiljaktigheter och ideologiska konflikter en mindre roll. De kan snarare ses som ”onödiga och kontraproduktiva” (Bäck (2000, citerad i Montin, 2007). En tredje sats presenteras av Bäck som signifikativt för kommuner som anammat NPM. Det handlar om att kommunen enligt detta tänkesätt bör styra med tydliga mål och inte detaljstyras av de lokala politikerna. Risker med detaljstyrning av politiker är att det kan bli fråga om otillbörlig styrning eller att politiker riskerar att bli alltför partiska i diverse särintressen. Å andra sidan finns det ofta en stark förväntan hos medborgarna att politikerna skall

kunna uttala sig om detaljer i den kommunala verksamheten och inte alltför ofta hänskjuta frågor till tjänstepersonnivå.

Utvärderingens resultat

Utvärderingskategorier

I utvärderingsuppdraget angavs ett antal konsekvenser av utfallet av den nya politiska organisationen i Arjeplog som man önskade få belyst. Dessa konsekvenser bygger i hög grad på de mål som angavs i samband med den förändrade organisationen. Dessa mål handlade om att den nya organisationen skulle innebära en:

- Mindre och billigare organisation som är anpassad till kommunens ekonomiska och demografiska förutsättningar
- Tydlig åtskillnad mellan politik och tjänstepersonorganisationen
- Styrning genom mål och tydliga uppföljningar
- Tydlig fokusering på helhetsansvar, och därmed avlägsna sektorstänket
- Snabbare beslutsväg
- Vitalisering av det politiska arbetet
- Minskad skara politiker med bättre insikt i de frågor de ska besluta om
- Effektivare organisation utan att de demokratiska värden går förlorade

De (tänkbara och i någon mening önskvärda) konsekvenser som angavs i uppdraget och som utvärderingen därför fokuserat på har varit:

- Kostnader
- Effektivitet (som t ex snabbare beredning och beslutsfattande)
- Demokrati (som t ex representativitet)
- Kompetens och kunskap
- Engagemang, intresse och deltagande
- Relevans (som t ex rätt frågor på dagordningen)
- Hanteringen av kommunens strategiska frågor (som t ex överlevnadsfrågor)

Resultatet disponeras i fyra avsnitt, där en bakgrund av de förutsättningar som föreligger i Arjeplog först beskrivs. Därefter följer resultatet av enkäten, följt av en beskrivning av den förra organisationens förutsättningar och avslutas med en analys av situationen i den nya organisationen.

Arjeplogs kommun

Den 31 oktober 2017 bodde det 2 827 personer i Arjeplogs kommun. Befolkningen har stadigt minskat de senaste decennierna, t ex 1970 hade kommunen 4 379 invånare (Wikipedia, 2017). Cirka tio procent av invånarna har utländsk bakgrund. Arjeplog är till ytan landets fjärde största kommun, något större än Skåne men befolkningstätheten är lägst i Sverige, 0,25 invånare per kvadratkilometer. Kommunen är Sveriges mest vattenrika, med 8 727 sjöar. Skellefteå älv, Piteå älv och Laisäven rinner genom kommunen. Arjeplogs kommun är kommunens största arbetsgivare, 425 anställda (Regionfakta, 2014). Tjintjokk, ett privat bolag inom biltestverksamheten sysselsätter 175 personer. Transportstyrelsen hade 75 anställda i Arjeplogs kommun 2014. Arbetslösheten är låg i Arjeplog, 5,2 procent, jämfört med riket, 7,6 procent och Arvidsjaur, 8,3 (Ekonomifakta, 2017). Medelåldern i Arjeplog är högre (46,6 år) än riket (41,2 år) (Ekonomifakta, 2017). Andelen förtidspensionärer något högre i Arjeplog (6,9 %) än i övriga

riket (5,4 %). Högutbildade utgör 14,4 procent av Arjeplogs befolkning medan motsvarande siffra för Sverige som helhet är 26,6. Andelen företagare är dock högre (8,9 %) än i övriga Sverige (6,5 %).

Det finns också andra uttryck för att Arjeplogs kommun minskar. Försäkringskassan har inte längre något kontor i kommunen och Arbetsförmedlingen har numera bara bokade besök. Polisen har fyra polismän stationerade i kommunhuset Tingsbacka. Transportstyrelsen och Tillväxtverket är två myndigheter som har sin verksamhet förlagd i Arjeplog. Från och med den nya mandatperioden 2018-2021, kommer Arjeplogs församling gå samman i ett gemensamt pastorat med Arvidsjaur församling. Den kommunala gymnasieskolan Hornavanskolan erbjuder idag fem program, fordonsbiltest (riksintag), naturvetenskap, samhällsvetenskap, teknik samt introduktionsprogrammet. Den gymnasiala skolverksamheten har stadigt minskat de senaste åren och vid intaget hösten 2017 hade inga ungdomar från Arjeplog sökt till den lokala gymnasieskolan. Omkring femton ungdomar sökte från övriga delar av landet till fordonsbiltestprogrammet. Man har också startat en vuxenutbildning inom vård och omsorg med start under hösten 2017.

Enligt kommunalrådet Britta Flinkfeldt så finns det en strategi att kommunen skall växa men samtidigt måste man inse och hantera de utmaningar som en krympande kommun faktiskt innebär. Politiskt menar i stort sett alla av de intervjuade att intresset att engagera sig politiskt har minskat i kommunen. Denna typ av föreningsengagemang gäller inte bara de politiska partierna. Samtidigt pekar några på att det politiska intresset och det politiska samtalet i kommunen inte kan sägas ha försvunnit. De satsningar på medborgardialog i samband med planerna för det framtida äldreboendet i kommunen visade sig synnerligen lyckat avseende medborgarnas deltagande och engagemang. I någon mening kan man säga att denna bild av det lokala politiska intresset och engagemanget väl speglar en mer övergripande förändring i västvärlden, där politikens verksamhetsområde i allt högre grad rationaliseras och blir ett område för en mindre grupp politiker och tjänstemän och där allmänhetens engagemang punktvis uttrycks i specifika sakfrågor (jfr ex Beck, 1998).

De aktiva politiska partierna i kommunen är Socialdemokraterna (8 mandat av 21 i 2014 års kommunalval), Vänsterpartiet (5), Centern (5), Liberalerna (2) och Sverigedemokraterna (1 – vilket inte besattes). Socialdemokraterna har under en lång tid suttit i regerande ställning i kommunen, dock endast i egen majoritet 2011-2014. En koalition av Centern, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna hade politisk majoritet mellan åren 1995-1998 (Wikipedia, Arjeplog, 2017). Av de på riksplanet etablerade partierna är Moderaterna, Kristdemokraterna och Miljöpartiet inte längre företrädare i Arjeplog. Könsfördelningen bland kommunpolitiker har i stort sett varit jämställd sedan 1994 i Arjeplog. Fördelningen av män och kvinnor det senaste valet 2014 var 10-10.

Enkätstudien

Datainsamling och population

I detta avsnitt presenteras resultatet av den enkät som förtroendevalda i Arjeplog har besvarat där man har fått ge sina synpunkter på hur man uppfattar förändringen av den politiska organisationen i Arjeplog.

Enkäten besvarades mellan 12 oktober och 5 november och utgjordes av ett web-formulär. Själva utskicket av länk till web-formuläret sköttes av kommusekreteraren i Arjeplogs kommun och skickades till personer som var kommunpolitiskt aktiva eller relativt nyligt avslutat sin politiska gärning. Enkäten skickades till 49 personer och totalt besvarades enkäten av 22 personer, 8 kvinnor och 10 män, 2 personer har inte uppgett något kön. Av dessa har 20 personer varit politiskt aktiva både före och efter den politiska omorganisationen. En har slutat med att vara kommunpolitiskt aktiv, och en person uppger att man blev aktiv först efter omorganiseringen. Den politiska erfarenheten är således stor vilket också bekräftas av hur lång tid som man har varit politiskt aktiv. Männerna har i genomsnitt vara partipolitiskt aktiva i 20 år och kvinnor i 12 år. Kortast erfarenhet har en kvinna med tre år och en man med 4 år.

Sammanfattningsvis talar detta för att det är ungefär samma personer som är politiskt aktiva före omorganisationen som efter den och att nyrekrytering av nya och kanske yngre politiker är relativt begränsad. En annan aspekt är att de som besvarat enkäten inte tillhör de som avslutat sina politiska uppdrag efter att antalet platser i kommunfullmäktige minskats från 31 till 21 platser och med förändrad nämndsorganisation. Upplevelser, synpunkter och kommentarer avseende den förändrade politiska organisationen är således nästan uteslutande från personer som är partipolitiskt aktiva i Arjeplog. De samlade resultaten från enkäten finns också i sin helhet under bilaga 2.

Synpunkter på omorganiseringen

I följande avsnitt redovisas hur kommunalpolitiskt aktiva personer i Arjeplog ser på den politiska omorganiseringen av kommunfullmäktige och nämnder. I de tabeller som presenteras nedan är svaren indelade efter män och kvinnor. Svaren från de två personerna som antingen definierade sig som "hen" eller inte angav vilket kön man har finns också med i kolumnen "totalt" i tabellerna. Av tabellerna kommer det att framgå skillnader mellan män och kvinnors ställningstagande i de frågor som redovisas. Man bör tolka dessa procentskillnader med viss försiktighet eftersom det är så pass få individer som har besvarat enkäten. I tabell 1 nedan framgår att en majoritet av de kommunalpolitiskt aktiva personerna ansåg att det var ett bra beslutet att minska ned på antalet ledamöter i fullmäktige från 31 till 21 platser.

Tabell 1: Tyckte du att beslutet att dra ned antalet ledamöter i kommunfullmäktige från 31 till 21 var ett bra beslut? Andel (%) som svarat "Ja"

	Kvinnor	Män	Totalt
Före omorganisationen	75	58	67
Efter omorganisationen	63	42	48
N=	8	12	22

Efter omorganisation anser mindre än hälften av personerna att det var ett bra beslut. Både före och efter omorganisationen är andelen kvinnliga politikerna som anser att beslutet varit "bra" något större jämfört med männen. Utfallet kan tolkas som att organisationsförändringen har inneburit förändringar som upplevs vara mindre positiva jämfört med vad man förväntade sig före själva omorganiseringen. En rimlig följdfråga är således vilka förväntningar på förändringar

som fanns på den nya politiska organisationen. Av tabell 2 nedan framgår vilka skäl som ansågs som viktiga för omorganiseringen vilka möjligen kan antas spegla vilka förväntningar som fanns.

Tabell 2: Hur viktiga var följande skäl för att genomföra omorganiseringen av den politiska organisationen i Arjeplog enligt dig? Andel (%) som svarat "Mycket viktiga/Viktiga"

	Kvinnor	Män	Totalt
Ekonomiska besparingar	62	54	60
Effektivare beredningsprocesser	75	64	60
Effektivare beslutsprocesser	75	64	60
En kommunal helhetssyn	75	60	69
Det minskade politiska engagemanget i kommunen (färre partipolitiskt aktiva personer)	38	36	42
Tydligare åtskillnad mellan politik och tjänsteorganisation	50	36	45
Ett större politiskt engagemang (bland de som sitter i styrelser, nämnd och utskott)	63	63	65
Ökad transparens i demokratiska processer	50	64	60
Tydligare politiskt ansvar	63	80	74
N=	8	12	22

Utfallet i tabellen antyder att det fanns förväntningar som handlade om att stärka ett politiskt engagemang och ansvarstagande om man ser till vilka skäl som i störst utsträckning har angetts som viktiga, vilka var "ett tydligare politiskt ansvar", "en kommunal helhetssyn" och "större politiskt engagemang bland de som sitter i styrelser, nämnd och utskott". Fler skäl angavs i nästan lika stor utsträckning som viktiga, exempelvis "ökad transparens i politiska processer". Nämda aspekter kan beskrivas som att de tillsammans avspeglar förväntningar på att stärka det demokratiska innehållet och process i det lokala politiska arbetet i Arjeplog. Det fanns också förväntningar på de administrativa aspekterna av att arbeta med politik som möjligen avspeglar sig i att över hälften av de tillfrågade har angett "effektivare berednings- och beslutsprocesser" samt "ekonomiska besparingar" som viktiga skäl till omorganiseringen. Sammanfattningsvis kan man tolka utfallet så att det fanns förväntningar på en vitaliserad politisk och demokratisk process men också på mer rationella och effektivare former för att bedriva politik och demokrati. En rimlig följdfråga är givetvis om den nya politiska omorganisationen levt upp till nämnda förväntningar. Av tabell 3 nedan framgår i vilken utsträckning som respondenterna anser att det blivit förändringar i nämnda avseenden.

Tabell 3: I vilken utsträckning tycker du att omorganisationen har fört med sig förändringar? Andel (%) som svarat "Ja, i stor utsträckning/Ja i viss mån"

	Kvinnor	Män	Totalt
Ekonomiska besparingar har uppnåtts	75	82	75
Effektivare beredningsprocesser har uppnåtts	63	70	63
Effektivare beslutsprocesser har uppnåtts	63	75	65
En kommunal helhetssyn har uppnåtts	63	63	60
Tydligare åtskillnad mellan politik och tjänsteorganisation har uppnåtts	50	64	55
Ett större politiskt engagemang (bland de som sitter i styrelser, nämnd och utskott) har uppnåtts	25	50	38
Ökad transparens i demokratiska processer har uppnåtts	25	35	30
Tydligare politiskt ansvar har uppnåtts	63	75	65
N=	8	12	22

Ser man till de politiska och demokratiska aspekterna som ansågs vara viktiga skäl till omorganiseringen och jämför med om man anser att det blivit förändringar i dessa avseenden

framgår att 65 % tycker att ett **tydligare politiskt ansvar** har uppnåtts, 60 % att en **kommunal helhetssyn** har uppnåtts, 38% som anser att ett **större politiskt engagemang**, samt 30 % att **ökad transparens** har uppnåtts. Jämför man detta utfall med resultaten från föregående tabell så framgår att andelarna som ansåg nämnda aspekter utgjorde viktiga skäl för omorganisationen är större än andelarna som anser att omorganisationen faktiskt har utvecklats i linje med dessa förväntningar. Skillnaden är störst när det gäller politiskt engagemang (65 respektive 38 %) och transparens (64 respektive 35 %).

Vänder man blicken mot de mer administrativa aspekterna kan resultaten sägas spegla det omvända, dvs att det är större andelar som tycker att **ekonomiska besparingar har uppnåtts**, att **effektivare berednings- och beslutsprocesser har uppnåtts**, jämfört med hur stora andelar som angav att dessa aspekter var viktiga skäl för den omorganisering som genomförts. Den bild som växer fram utifrån resultaten ovan kan tolkas som att omorganiseringen upplevs vara mindre lyckosam när det gäller demokratiska och politiska aspekter men lyckosam när det gäller en rationell och kostnadseffektiv organisering av den politiska verksamheten. Bilden av att omorganisering har haft konsekvenser för den politiska och demokratiska processen får ett visst stöd när man om relaterar utfallet ovan till resultaten i tabell 4 nedan.

Tabell 4: Ta ställning till följande påståenden som handlar om hur du uppfattar den nya politiska organisationen: Andel (%) som "Instämmer helt/Delvis" i respektive påstående.

	Kvinnor	Män	Totalt
Det har blivit svårare att få ihop tillräckligt med folk på listor	88	82	85
Att nämnderna har försvunnit (inte MBR) har försvagat den demokratiska processen	63	92	91
Att nämnderna har försvunnit har minskat insynen i beredningen av ärenden	50	67	62
Att utskotten inte har beslutsrätt har försvagat den demokratiska processen	38	64	55
Kommunen har blivit mer toppstyrd eftersom kommunstyrelsen tar de flesta besluten	63	95	91
Det har blivit lättare att utkräva politiskt ansvar genom att kommunstyrelsen tar de flesta besluten	75	64	65
Den demokratiska basen har blivit svagare genom att färre politiska platser finns att besätta	50	83	72
Det har blivit färre möjligheter för specialpolitiskt intresserade politiker	75	91	85
Det blir för många olika ärenden att sätta sig in i som politiker och som minskar sakkunskap i enskilda frågor	50	82	70
Omorganiseringen har medfört allt färre politiska debatter	50	55	50
Ett fåtal politiker bestämmer det mesta	75	92	86
Tjänstemän har fått större inflytande på beslut i olika sakfrågor	50	55	55
Fler ärenden som tidigare behandlats i nämnder och styrelser delegeras till tjänstemän för beslut	63	50	53
Den politiska processen har fått en bättre struktur	50	55	50
Det är bättre ordning och reda i beredning av ärenden	63	50	53
Det har blivit ett bättre helhetsperspektiv på kommunens utmaningar i den politiska processen	50	73	60
N=	8	12	22

Av tabellen framgår att 9 av 10 av de tillfrågade instämmer helt eller delvis i att ”Att nämnderna har försvunnit (inte MBR) har försvagat den demokratiska processen”, ”Kommunen har blivit mer toppstyrd eftersom kommunstyrelsen tar de flesta besluten” och drygt 8 av 10 respondenter menar att ”Ett fåtal politiker bestämmer det mesta”. Det finns också en uppfattning som 7 av 10 tillfrågade har att ”Den demokratiska basen har blivit svagare genom att färre politiska platser finns att besätta”. Det är således en majoritet av respondenterna som helt eller delvis instämmer i att en utveckling mot att den nya politiska organisationen har haft negativa konsekvenser för den demokratiska processen med mindre inflytande och att beslut tas av färre förtroendevalda. I de kommentarer som lämnades i enkäten relaterar man denna utveckling till exempelvis engagemang och rekrytering av nya politiker¹. Detta framkommer i viss mån av svaren i enkäten där drygt 8 av 10 respondenter anser att ”Det har blivit svårare att få ihop tillräckligt med folk på listor” och ”Det har blivit färre möjligheter för specialpolitiskt intresserade politiker”.

Betraktar man utfallet i de andra frågorna i tabellen ovan och som anknyter till de demokratiska aspekterna och förutsättningar att vara politiskt aktiv så pekar de i en likartad riktning. Den sammanlagda bilden av resultaten ovan pekar således i en kritisk riktning avseende de demokratiska aspekterna som den förändrade politiska organisationen ha fört med sig. Det finns dock mer positiva aspekter där en majoritet anser att ”Det har blivit lättare att utkräva politiskt ansvar genom att kommunstyrelsen tar de flesta besluten” och att ”Det har blivit ett bättre helhetsperspektiv på kommunens utmaningar i den politiska processen”.

Utifrån den relativt kritiska bild som svaren ovan avspeglar är en intressant följdfråga huruvida man vill behålla den nya politiska organisationen eller återgå till den tidigare nämndsstrukturen. I tabell 5 nedan framgår hur respondenternas uppfattning i frågan:

Tabell 5: Vill du ha tillbaka den tidigare nämndsstrukturen som fanns innan omorganiseringen? Andel (%).

	Kvinnor	Män	Totalt
Ja	50	33	43
Tveksam	0	33	19
Nej	50	25	33
Ingen uppfattning	0	8	5
N=	8	12	22

Det finns ingen tydlig majoritet för att återgå till den gamla nämndsorganisationen eller motsvarande för att behålla den nya politiska organisationen med utskott.

Sammanfattande reflektioner enkätstudien

Om man relaterar resultatet i tabell 5 till den bild som vuxit fram utifrån svaren i de tidigare frågorna skulle en sammanhängande tolkning kunna vara enligt följande: De som har besvarat enkäten har sett det som nödvändigt att förändra den politiska organisation i Arjeplog och man upplever att den blivit ”kostnadseffektivare” med effektivare berednings- och beslutsprocesser vilket man är positiv till. Detta har i respondenternas uppfattning haft ett demokratiskt ”pris” genom att inflytande och bestämmande ha samlats på färre politiker och att politikerrollen har förändrats mot att bli mer generalistisk och mindre specialiserad. Förändringen har också inneburit att det finns färre politiska platser att besätta och som kan försvåra för att rekrytera nya politiker och möjligen yngre politiker. Det finns inget tydligt stöd för att återgå till den gamla nämndsorganisationen. Om man utifrån dessa resultat blickar framåt kanske den nya politiska organisationen i Arjeplog kan utvecklas ytterligare genom att arbeta med de frågor som berör ett sorts ”demokratiskt underskott” i den nya organisationen.

¹ Se bilaga 2 med svaren från enkät

Den tidigare kommunala nämndorganisationen

Arjeplog kommuns politiska organisation har idag en relativt enkel uppbyggnad.

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ. Här tas mål- och inriktningsbeslut, som t ex kommunens budget (Montin, 2007). Under kommunfullmäktige ligger *kommunstyrelsen* med ansvar för verkställandet av de beslut som fullmäktige beslutat. Den enda nu kvarvarande nämnden, *Miljö, bygg och räddningsnämnden* (MBR) ligger organisatoriskt under kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen har till sitt förfogande tre utskott, Barn- och utbildningsutskottet, Allmänna utskottet och Sociala utskottet, alla med i huvudsak en beredande funktion. Samma organisation fanns också tidigare med tillägget för en ytterligare nivå av motsvarande nämnder mellan kommunstyrelse och utskotten (se bil. 1). Vid organisationsförändringen som skedde 1 jan 2014 drogs antalet ledamöter i kommunfullmäktige ned från 31 till 21 och samtliga nämnder under kommunstyrelsen togs bort (Arjeplogs kommunfullmäktige, 2013, Kf § 110).

Skälen till omorganisationen var flera men kan konkretiseras till två huvudsakliga problem. Det första problemet handlade om en krympande kommun, med en följdenlig försvagad ekonomi. Man verkar mena att det i antalet kommunfullmäktigeledamöter, ifråga om folklig representation, fanns en väl tilltagen marginal för att kunna minska antalet ledamöter utan att denna minskning sågs rubba förtroendet för demokratin. I detta är alla intervjuade, utan undantag eniga om. Det kan tolkas som att det tidigare antalet i efterhand tolkats som väl tilltaget med tanke på kommunens både tidigare och nuvarande storlek. Det verkar också som att man har utgått från att en minskning av den politiska organisationen skulle kunna innebära omedelbara ekonomiska vinster. Till detta kommer att det politiska engagemanget bland lokalbefolkningen minskat. Det hade blivit allt svårare för partierna att samla tillräckligt med personer att fylla de listor som krävdes för att besätta de poster som erbjöds. Att då banta den politiska organisationen sågs därför som följdriktigt och konsekvent med tanke på en krympande kommun och ekonomi.

Det andra problemet handlade om den tidigare politiska organisationens facknämndsindelning där man menade att detta skapade en s.k. stuprörspolitik där varje nämnd, och i synnerhet den tidigare KFU-nämnden och socialnämnden i det närmaste bildade vattentäta skott och gick under benämningen ”KFU-nämndspartiet” och ”socialnämndspartiet”. Här menar man att detta skapade ett flertal problem bl.a. att det innebar svårigheter för kommunstyrelsen att utöva sin funktion som kommunal kontrollinstans av dessa specifika förvaltningsverksamheter. Ett annat problem handlade om att nämndsyttemet till viss del saknade ett helhetsperspektiv och enbart eller delvis såg till den egna verksamhetens angelägenheter, och som man menade, på bekostnad av ibland både kommunen som helhet och ibland andra förvaltningars verksamhet. Det är många som i intervjuerna nämner exempel på just detta problem, hur det både inneburit övertrassering av budget och i vissa fall medelst skicklig förhandling överfört medel till den egna verksamheten utan att det funnits täckning för detta.

Detta kan ses som de viktigaste orsakerna till den politiska omorganisation som man beslutade om i Arjeplogs kommun 2014. Dessa orsaker behöver också sättas in i ett sammanhang främst med tanke på de ledningsfilosofier och rörelser som svensk offentlig sektor har befunnit sig i under de senaste två-tre decennierna. New Public Management (NPM) har på olika sätt påverkat svenska kommuner i att bli alltmer fokuserade på målstyrning, frågor om effektivitet och konkurrens och detta kan knappast sägas ha gått Arjeplog kommun förbi. Vi kan tänka att båda dessa grundproblem som målas upp ovan har påverkats av NPM, och att den nya politiska organisationen i någon mening har kommit som ett förtydligande och en konsekvens av idéer som under en tid funnits och reagerats på avseende den kommunala politiska organisationens roll i Arjeplog.

Den första typen av problematik med en minskande kommunbefolkning och en minskande kommunal ekonomi handlar mest troligt om mer grundläggande, trögrörliga förändringar i samhället som en ökande grad av högutbildade personer i det svenska samhället, urbanisering som en delvis följd av detta men också aspekter av individualisering och rationalisering. Enkelt uttryckt har den välfärdsanknutna infrastrukturen i större samhällen en större dragningskraft på människor med högre utbildning därför att den tillgång och efterfrågan av ”det goda livet” den producerar motsvarar dessas behov och förväntningar. Detta trots att tekniken idag till stor del möjliggör landsbygdsetablering. Det minskande engagemanget i svenskt föreningsliv, t ex politiska partier får förstås mot bakgrund av en högre grad av individualisering och ändrade attityder och levnadsmönster hos människor. Människor upplever sig inte på samma sätt kollektivt engagerade i lokalsamhället och människor disponerar också sin tid på annat sätt än förut. Denna utveckling kan kanske också ställas mot ett ökat inflytande av NPM på den svenska politiska arenan, där det inte på samma sätt som förut finns plats för politik, i den radikala, samhällsförändrande form som många kan ha föreställningar om. I den meningen kan politik också uppfattats ha blivit rationaliserat, pragmatiskt, effektivt, konsensuellt men samtidigt också i någon mening ointressant. Rationaliseringen av politiska områden har till viss del omvandlats till delegationer på tjänstepersonnivå, pragmatiken har kommit att innebära att politiska frågor sällan debatteras ideologiskt utan kräver sin snara lösning och verkställande, effektiviteten fordrar att den demokratiska långsamheten påskyndas med påföljd att allt mindre människor (politiker) involveras och efterfrågan av konsensus påfordras av en allt högre driven effektivitet men också undvikandet av långbänkar.

Det andra problemet med stuprörspolitik och ett bristande helhetsperspektiv på den kommunala verksamheten kan ses som än mer kopplat till de idéer som präglar NPM. Den politiska detaljstyrning som tidigare var vanlig har efter hand fasats ut, i enlighet med samma typ av idéer rörande kommunal verksamhet. Att detta sedan har fått en ökad betoning i den nya organisationen kan endast ses som symptomatiskt. Det bristande helhetsperspektivet i de politiska nämnderna som många vittnar om kan förstås som ett bevarande av den politiska påverkans- och intressesfären. Det gäller antagligen också detaljstyrningen. Som politiker kan det för många vara av mer intresse att få möjlighet att påverka i sakfrågor, oavsett nivå och att isolera det politiska engagemanget till ett specifikt kommunalt fackområde ökar möjligheterna till att få syssla med frågor som motsvarar det egna intresset och att de beslut som tas och den påverkan man föreställer sig ha framträder då också tydligare. Detta engagemang kan samtidigt bli kontraproduktivt ur ett organisationsperspektiv. Något som också intervjuerna visar att det varit. Allt detta bör förstås som preliminära tolkningar men kan ändå beaktas.

I de intervjuer som gjorts är det tydligt att det finns ett ambivalent förhållningssätt till de tidigare nämnderna under kommunstyrelsen. Nämnderna, menar flera, innebar en avgränsad enhet med ett tydligt och specifikt fackområde att politiskt engagera sig i. Det ledde också till ett fördjupat lärande och kompetensutveckling bland ledamöterna i de frågor som rörde nämndens verksamhet. De möjliggjorde också för lokalpolitiker att få arbeta med de specifika kommunala angelägenheter som intresserade dem mest och få möjlighet att driva den politiska visionen man bars av på just det området. Borttagandet av nämnderna menar man har inneburit en typ av sorg över att dessa forum försvunnit, med allt vad de innebar. Samtidigt menar många att styrkan med nämndorganisationen också blev dess svaghet. Fokuseringen och specialiseringen innebar också att helhetsperspektivet förlorades, och den ”egna” verksamheten prioriterades, ibland på bekostnad av annan kommunal verksamhet, inte minst i budgetsammanhang.

Den nya organisationen

I slutet av 2013 ändrades kommunallagen avseende antalet minsta antalet ledamöter i kommunfullmäktige för kommuner med mindre än 8 000 röstberättigade och Arjeplog beslutade i samband med detta om en ny organisation där antalet ledamöter drogs ned till ett minimum på 21 ledamöter i kommunfullmäktige (2015) efter en förändring av den politiska organisationen där nämnderna under kommunstyrelsen slopades (2014) (Svensk författningssamling, 2013:1053).

Partierna

Det allmänna omdömet bland de intervjuade politikerna är att alla partierna egentligen har svårt att få tag i folk till vallistor till valet var fjärde år även om en liten tillströmning av intresserade brukar komma när det stundar till val. Det finns inte längre några ungdomsförbund i kommunen. Den bild som ges av det partipolitiska arbetet är tudelad. Å ena sidan så arbetar man oförtrutet på i partierna och gruppen av politiskt engagerade personer i partierna har i egentlig mening aldrig varit någon stor grupp. Man kan säga att den engagerade politiken under lång tid betraktats som en begränsad resurs. Å andra sidan ges en annan bild som handlar om en sorg över att den politiska debatten på partimötena avtagit i intensitet, något man kopplar till den nya organisationens minskade politiska positioner. Det upplevs helt enkelt inte lika stimulerande som förr att delta på partiernas medlemsmöten längre. Den senare bilden kan möjligen vara mer överensstämmande i de mindre partierna.

På något sätt kan man betrakta denna problematik utifrån två perspektiv. Ett perspektiv skulle vara att se att den problematik av minskat politiskt engagemang helt enkelt är en strömning i samhället, där människor inte längre på samma sätt deltar i aktiviteter som bokar upp en stor del av en redan tidigare hårt uppbokad fritid. Ett tänkbart förhållningssätt till detta perspektiv kan handla om att de (få) som är engagerade får rationalisera och prioritera det politiska engagemanget till de viktigaste insatserna och finna nya sätt att öka påverkan och deltagande från medborgare, genom t ex specifika sakfrågor. Ett annat perspektiv skulle kunna vara att reflektera över om ett minskat politiskt engagemang kan helt eller delvis bero på den kommunalpolitiska organisationens uppbyggnad, eventuellt, på en mer generaliserad nivå, i kombination med de generella förändringar som införandet av idéer från New Public Management stått för. Med ett sånt perspektiv är det främst frågor om huruvida det politiska uppdraget helt enkelt blivit alltför ointressant som står i centrum. Det har dels med en allmän delegation av den kommunala verksamhetens olika frågor och beslut till tjänstepersonnivå att göra, dels med en (symptomatiskt) bantad politisk organisation som i allt högre grad snabbt och effektivt ”klubbar” igenom redan väl beredda ärenden. Kommunstyrelsens bredd i ärenden kan också ha betydelse ifråga om politikernas möjligheter till att sätta sig in i ärendenas bakgrund, innehåll och konsekvenser. Ett kritiskt perspektiv som tas upp i intervjuerna handlar om hur den nya organisationen inte längre på samma sätt som under nämndorganisationen hyser politiska specialister. Detta menar några kan verka hämmande för det politiska engagemanget hos vissa. En fråga som därför bör lyftas upp handlar om den nya organisationen därför har understigit det man brukar kalla för ”kritisk massa”, där antalet ledamöter i någon mening tillsammans skapar en tillräcklig demokratiskt och representativ bredd i det politiska arbetet i kommunen. Denna fråga får vi anledning att komma tillbaka till.

Politikerna

En fråga som ofta tas upp i intervjuerna i samband med kommunalpolitikernas roll i organisationen handlar om styrningen av ärenden. Här har kommunalrådet Britta Flinkfeldt, enligt både egen och andras mening varit mycket hård i bedömningen särskilt i beredningsfasen

huruvida ett ärende skall tas upp för beslut i företrädesvis kommunstyrelsen eller inte. Britta menar att politiker skall vara visionärer och inte syssla med detaljfrågor, något som hon vid många tillfällen fått påpeka. Just detta förhållningssätt till ärendenas karaktär, att politiker inte sysslar med detaljfrågor, har inte varit ett lätt skepp att vända enligt många, men det är på god väg att ske. Till detta påpekar flera att många ärenden, inte minst många sociala ärenden och än mer skolfrågor är så pass hårt styrta av lagstiftning att det knappast ger utrymme för så mycket av politisk diskussion. Många av sekretessärenden verkar dock skapa ett annat slags engagemang hos de lokala politikerna, där flera uttrycker den fin känslighet och vanda som kan prägla många av dessa ärenden. Det verkar till skillnad från en klassisk kommunalpolitisk debatt där man bildar ideologiska läger istället få till följd att man sluter sig närmare tillsammans kring de beslut som tas. Många ger också uttryck för att man saknar spänningen i den politiska debatten. Någon menar också litet skämtsamt att det inte ens finns några politiska haverister, något som skulle kunna höja den politiska temperaturen.

Som i många andra sammanhang verkar det vara ett mindre antal politiker som är mer engagerade än andra. Någon uttrycker också sin förvåning över att så många frågor klubbas igenom så pass snabbt som det görs. Den bild man ger är också att många beslut snarare samlar än delar de politiker som finns, mer ett konsensuellt förhållningssätt än ett mer konfrontativt. Kommunalchef Peter Andersson efterfrågar samtidigt i högre grad en politisk diskussion om visioner. Han menar att det finns en risk att den politiska verksamheten uteslutande fokuserar ”färdiga papper”, dvs., beredda ärenden färdiga för beslut än ”det tomma arket”, där man förutsättningslöst arbetar med framtidens frågor och inriktningsbeslut. Detta är naturligtvis inte aspekter av politisk verksamhet som utesluter varandra, tvärtom, men i fallet Arjeplog blir farhågan ifråga om politiskt engagemang och intresse; om det vardagliga politiska livet i fråga om löpande ärendehantering och beslut har rationaliserats i så hög grad att det riskerar att dränera det politiska intresset? Frågan är om då detta intresse behöver stimuleras på annat sätt, en fråga som vi också får lov att återkomma till.

En annan aspekt av politikernas engagemang och intresse för kommunala frågor har att göra med kommunens storlek. I någon mening menar många att man lyckats väl med att balansera den kommunala budgeten och samtidigt ha de mesta av det som kan fordras av kommunal verksamhet i funktion. Samtidigt verkar verksamheten överskuggas av ett ständigt hot av en minskande befolkning och därmed budgettram. Frågan är om inte detta hot också påverkar politiken i hög grad. I lägen när det finns ekonomiskt utrymme kan det också finnas utrymme för olika förslag och argument var och på vad man skall lägga sina pengar på medan i tider av åtstramning handlar den politiska diskussionen måhända mer om mer eller mindre givna budgetprioriteringar. Det är kanske inte heller svårt att föreställa sig att också just denna situation påverkar det politiska intresset.

Ifråga om den politiska arbetsbördan efter genomförandet av den nya organisationen är det inte så många som verkar peka på att denna ökat nämnvärt. Det handlar snarare om en ökad komplexitet i den politiska hanteringen av ärenden. Införandet av läsplattor verkar till en början ha skapat en viss teknisk förvirring och tafatthet men innebar samtidigt att sammanträdesdokumenten öppnades innan sammanträdet. Under den nya kommunstyrelsens första tid verkar ett flertal politiker ha haft svårt att greppa vidden av kommunstyrelsens nya uppdrag och gett uttryck för att man inte riktigt förstått karaktären av detta nya forum. Detta menar flera har förbättrats och har varit en fråga om tillvänjning och kompetensutveckling.

Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige, kommunens högsta organ, minskade i antal från 31 ledamöter ned till 21 ledamöter efter den nya politiska organisationens genomförande i januari 2014. Det verkar egentligen inte ha funnits något direkt politiskt motstånd mot att göra denna neddragning. Det tolkas som att det inte längre fanns några starka skäl att behålla det höga representantskapet som trots allt 31 ledamöter utgör i en kommun med endast 2 800 invånare. Om samma andel ledamöter i kommunfullmäktige skulle gälla i Luleå skulle deras kommunfullmäktige grupp ha 700 (!) ledamöter, påpekade någon litet skämtsamt. Det höga representantskapet i kombination med svårigheten för partierna att få tillräckligt med namn till vallistorna inför valen kan nog ses som skäl till att detta beslut blev så pass oproblematiskt som det blev.

Ett problem som behöver lyftas är att antalet ledamöter i praktiken många gånger kan vara färre än 21 något som bör diskuteras utifrån ett demokratiskt perspektiv. Sverigedemokraternas mandat blev inte besatt så i praktiken utgör kommunfullmäktige endast 20 platser under denna mandatperiod. I intervjuerna framkom också att det ofta fattades personer vid kommunfullmäktige. Vid en genomräkning av protokollen mellan 27 okt 2014 och fram till 19 jun 2017 (15 sammanträden) ligger genomsnittet på 19 ledamöter och då utgörs i snitt drygt två av dessa av ersättare. Det betyder att nästan 17 ordinarie ledamöter är med vid kommunfullmäktigesammanträdena i den nya organisationen. Detta får ses som en godtagbar deltagandeandel för kommunfullmäktige. Ett antal av 19 personer i genomsnitt innebär 6,6 promille av den totala befolkningen, en fortfarande godtagbar siffra får man anta.

Vid kommunfullmäktigesammanträden får ledamöterna oftast en stor del information om kommunens verksamhet och de stiftelser och bolag som drivs av kommunen. De allra flesta ärenden är, som någon uttrycker det, redan klara, i betydelsen uppfattas inte längre behöva diskuteras, och klubbas därför oftast snabbt igenom vid kommunfullmäktigesammanträdet. Någon uttryckte sin förvåning när denne första gången deltog över hur fort allting gick och någon annan menar att det sällan blir några diskussioner, annat än någon syrlig kommentar. I den utredning som gjordes av regeringen om förändrade politiska kommunorganisationer nämns bland annat några kommuner som inrättat kommunfullmäktigeberedningar i syfte att vitalisera kommunfullmäktigegruppen (SOU 2013:53, s. 294). Enligt uppgift så har Demokratiberedningsgruppen i Arjeplog skapats i detta syfte. Tankar i linje med dessa kan vara värt att fortsätta att reflektera över. Utifrån de intervjuer som gjorts framgår det att arbetet i kommunfullmäktige och utskotten kan behöva ses över, främst i syfte att vitalisera arbetet. Det framstår som ytterst viktigt att kommunfullmäktige i egenskap av ”ingångsinstans” och ansiktet utåt (också med tanke på att det är offentligt) behöver ge ett vitalt och engagerat intryck till allmänhet och potentiella politiker.

Kommunstyrelsen

Idag sitter nio personer i kommunstyrelsen. Mandatfördelningen är fyra för Socialdemokraterna, två från Centern, två från Vänstern och en från Liberalerna. Ordförandeposterna och båda vice ordförandeposterna besätts av Socialdemokraterna. Kommunalrådet Britta Flinkfeldt är kommunstyrelsens ordförande. Varje ledamot har en personlig ersättare. Kommunstyrelsen har cirka sju sammanträden per år.

I och med den nya politiska organisationen fördes de ärenden som tidigare hade legat på de tre nämnderna upp till kommunstyrelsen. Flera av de intervjuade vittnar om en stor osäkerhet bland ledamöterna i kommunstyrelsen i början av denna förändring. Det fanns dels en viss osäkerhet kring sekretessärenden som en del inte tidigare hade någon erfarenhet av, dels en osäkerhet kring

det faktum att man nu som kommunstyrelsen i en mening var mer direkt ansvarig för en betydligt större bredd av frågor än tidigare. Detta är något som också flera menar har förändrats i den betydelsen att man nu bättre inser det ansvar som åligger kommunstyrelsen, t ex som vårdgivare och huvudman för skolan. En förbättring i den riktningen menar någon var att förlägga sekretessärenden till förmiddagen som mötets första punkter, för att på så sätt prioritera och lägga den tid dessa ärenden behöver. Som huvudmän är man också enligt kommunallagen skyldig att ”kvittera” att man tagit emot information om vissa ärenden om verksamheten. Allt detta har tagit en viss tid att sätta sig in i.

Ett motsatt perspektiv anläggs också av de intervjuade på kommunstyrelsens nya situation. Till skillnad från förr så har man nu insyn i frågor och verksamhet som man tidigare inte hade. Kommunstyrelsens uppdrag är enligt Kommunallagen (6 kap, 1 §) att: ”leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.” Man menade att kommunstyrelsen tidigare hade haft begränsade möjligheter att uppfylla denna uppgift med det tidigare nämnds-systemet. Dessa, menar man, hade blivit isolerade öar i den kommunala verksamheten och hade lite samröre med kommunstyrelsen, annat än när man behövde pengar. Nu har man mer än insyn i de frågor man tidigare hade uppdrag att bevaka. En fråga som också utredningen (SOU 2013:53) ställer är vem som kontrollerar kommunstyrelsens verksamhet.

Miljö, bygg och räddningsnämnden

Den enda kvarvarande nämnden är Miljö, bygg och räddningsnämnden. Nämnden är en myndighetsnämnd och står direkt under kommunfullmäktige. Nämnden hade tidigare nio ledamöter men är nu endast fem. Denna neddragning gjordes några år före den större förändringen av nämnderna under kommunstyrelsen 2014. Varje lokalt parti är representerat i nämnden med en person förutom Socialdemokraterna som har två personer i nämnden och dessutom ordförandeposten. Alla ledamöter har en personlig ersättare vardera. Nämnden sammanträder i princip varje månad, tio gånger per år. En titt i protokollen ger vid handen att nämnden verkar relativt ofta sammanträda decimerad med en eller ibland två personer frånvarande. Inför varje sammanträde har man en ordförandeberedning där förvaltningschef och handläggare träffar ordförande för nämnden för överläggning om vilka ärenden som är klara att tas upp.

Eftersom MBR-nämndens verksamhet i huvudsak är lagstyrd blir det sällan några längre diskussioner i nämnden. Uppdraget som politiker kräver att man är påläst inför sammanträdena, många frågor har sin grund i lagtext. Man dras också med en del gamla ärenden som inte fått sin lösning. Ledamöterna har vid något tillfälle fått gå kurs om de frågor som nämnden vanligtvis tar upp. Engagemanget i nämnden verkar vara varierande ledamöterna emellan, det förbättrades när man gick från nio till fem och när man fick sammanträdeshandlingarna på läsplattor.

MBR-nämnden verkar fungera förhållandevis bra. Utmaningen ligger snarare på tjänstepersonnivå där det har varit svårt att rekrytera tillräckligt med personal, främst miljö- och bygghandläggare. Man verkar ligga efter med bygglovsärenden och vissa mer prekära ärenden prioriteras vilket medför att privatpersoner många gånger får vänta på utlåtanden. I samband med en omorganisation centraliserades de assistenttjänster som fanns på de olika förvaltningarna. Stöd från kansliet utlovades men detta verkar inte ha fungerat utan handläggare har fått ta ansvar för hela bygglovsärendet inklusive administrationshantering, något som ytterligare försenat dessa ärenden. Med tanke på den vikt som t ex näringslivet lägger på företrädesvis bygglovstider kan det anses vara av stor vikt att kommunen söker finna lösningar på detta problem.

Utskotten

Arjeplogs kommun har tre utskott som organisatoriskt ligger under Kommunstyrelsen, Allmänna utskottet, Barn- och utbildningsutskottet samt Sociala utskottet. Alla dessa tre utskott har tre ledamöter och utskotten sammanträder cirka sju gånger per år. Utskotten installerades i samband med den nya organisationen som ett i huvudsak beredande organ till Kommunstyrelsen. Man kan säga att utskotten tidigare hade sin motsvarighet i Kommunstyrelsens arbetsutskott. Barn- och utbildningsutskottet bereder i huvudsak skolfrågor, sociala utskottet sociala ärenden och allmänna utskottet den återstående delen. Det förekommer att beslut tas i utskotten men oftast förs frågorna vidare till Kommunstyrelsen och i vissa fall för beslut i Kommunfullmäktige.

I fråga om politisk nivå verkar det vara utskotten som blir mest problematiserat bland de intervjuade. Man menar att de inte riktigt hittat sin roll, även om det har förbättrats. Man kan säga att det finns två spår i de förslag av förändringar som riktats till utskottens verksamhet. Det ena handlar om att det kan finnas fog att till och med slopa ett utskott, barn- och utbildningsutskottet, med förklaringen att det oftast är mycket korta ärendelister, och sammanträden har också vid något tillfälle blivit inställt på grund av detta. Ett förslag är därför att låta Barn- och utbildningsutskottet gå i graven och förflytta deras ärenden till allmänna utskottets ärendelista. En annan linje handlar om det motsatta där man menar att utskottens verksamhet bör utvidgas och bli både mer praktiska och visionära. När det gäller Barn- och utbildningsutskottet menar några att de mer skulle kunna göra verksamhetsbesök och lära känna verksamhetens problematik från botten, sas. Ett annat förslag handlar om att utskottens verksamhet och inriktning skulle kunna förskjutas till att syssla med visions- och inriktningsfrågor på en mer strategisk nivå. Denna fråga kommer vi att återkomma till när vi mer detaljerat diskuterar tänkbara förändringar.

Kommunalråd

Kommunalrådsposten innehas sedan 2009 av Britta Flinkfeldt, Socialdemokraterna. Hon har varit sjukskriven på 25 procent under våren men arbetar heltid från och med hösten 2017. Britta var den som under 2013 formulerade det förslag på ny organisation som sedan blev verklighet från och med 2014. Enligt henne hade frågan diskuterats under en längre tid, och då särskilt de problem man upplevde med att den dåvarande nämndorganisationen saknade en helhetssyn över kommunens totala verksamhet och i vissa fall verkade kontraproduktivt. Det faktum att det fanns stora svårigheter för partierna att samla tillräckligt med personer för de poster som fanns, spelade också enligt henne en betydande roll men var inte den avgörande faktorn.

Britta har i egenskap av kommunalrådets ordförande sett som sin mission att implementeringen av ett koncepttänkande eller helhetssyn på kommunens totala verksamhet också blivit genomfört. Enligt henne är införandet av den nya organisationen inte enskilt svaret på detta uttryckta behov. Den nya organisationen innebar att man bröt upp den stuprörspolitik som nämndorganisationen innebar, särskilt ifråga om Barn- och utbildningsnämnden och Sociala nämnden. I och med borttagandet av nämnderna och koncentrationen av tidigare samtliga ärenden till Kommunstyrelsen löste man en del av denna problematik och *en* grupp politiker fick nu insyn, och ansvar för alla frågor. Men här menar Britta att omorganisationen i sig inte var tillräcklig för att skapa tydlighet i den kommunala verksamheten, det behövdes också en ökad tydlighet ifråga om ärendenivå. Det innebär ett tydliggörande om vad som är frågor för tjänstepersonnivå och vad som är frågor för politikerna. Denna diskussion kan man säga väl överensstämmer med den generella förändring som offentlig verksamhet genomgått i och med införandet av New Public Management (se ovan, Bäck, 2000, citerad i Montin, 2007). Denna förskjutning från tidigare tiders detaljstyrning innebär att den kommunala verksamheten alltmer styrs av tydliga mål, på

delegation till förvaltningschef och tjänstepersoner, och den kommunala verksamhetens inriktningsfrågor blir politikernas huvudverksamhet.

I praktiken har detta inneburit två saker. För det första har man i Arjeplogs kommun arbetat målmedvetet under den första tiden med att ”övervaka” ärendelistorna och mer eller mindre omilt förde tillbaka de ärenden som inte definierades som politikerfrågor. På så sätt har man försökt skapa en tydlighet kring vad som är politikerfrågor och vad som *inte* är det. Detta verkar inte riktigt ha skett utan problem eller för den delen motstånd från politikerhåll. Det kan också, med viss naturlighet, vara det huvudsakliga skälet till att politikerrollen tappat en del av sitt intresse. Den andra saken som man målmedvetet arbetat med, och fortfarande inte verkar vara riktigt klar med, har handlat om att skapa tydlighet för förvaltningen om vilka frågor man skall arbeta med och på vilket sätt man skall arbeta med dessa frågor. Här verkar det ha funnits en bristande tydlighet i tidigare förvaltningsorganisationer. Enligt intervjuerna skapade det faktum att många ärenden skickades ned för omarbetning, ärenden som tidigare i sin form kunnat gå hela vägen ”upp”, en viss turbulens och osäkerhet bland förvaltningschefer och tjänstemän. Den signal som gavs från politikerhåll att kvalitén på beredningen av olika ärenden behövde höjas, krävde också insatser som man inte var van med sedan tidigare.

I det ursprungliga beslutet om en ny organisation fanns också en 20-procentig oppositionsrådspost med. Syftet med den var enligt uppgift både att oppositionen lättare skulle godta helheten av det förslag som den nya politiska organisationen innebar men också naturligtvis att ge en slags kompensation med tanke på de politiska poster som förlorades och den minskade påverkansgrad som detta antogs medföra. Denna post gick till Folkpartiet och Vänsterpartiet som delade på posten. Efter ett tag sa man dock upp posten med förklaringen att man upplevde en viss osäkerhet kring syftet med posten. Det är klart att Britta Flinkfeldt som kommunalråd och ensam heltidspolitiker har en särställning som politiker i kommunen med en möjlighet till insyn och påverkan som ingen annan. Det är naturligt att ett kommunalråd får en särskild insyn i den kommunala verksamheten till skillnad från de flesta andra politiker i en kommun. Men denna särställning kan sägas ha ökat i och med att det inte längre finns några nämndsordföranden (förutom i MBR-nämnden), poster som tidigare kan sägas ha haft en stor insyn i respektive förvaltnings verksamhet. Detta faktum behöver inte nödvändigtvis innebära några problem, utan kan i princip lösas genom tydliga genomgångar av de diskussioner som föregått olika ärenden. Risken kan dock vara att vissa aspekter som kan vara av betydelse i det långa loppet glöms bort.

Kommunchef och tjänstemannaorganisationen

Kommunchefsposten är chef med ansvar att planera, leda och samordna den kommunala verksamheten. Tjänsten som kommunchef i Arjeplog innehas för närvarande av Peter Andersson. I Arjeplog har man bytt kommunchef ett flertal gånger under en relativt kort period. Orsakerna till varför tidigare kommunchefer har avslutat sin tjänst har inte undersökts i denna studie men det kan i något fall handla om naturlig personalomsättning i form av karriärplanering och liknande. Men, det som framkommer i intervjuerna pekar ändå på en dubbel problematik. Dels verkar man som kommunchef inte riktigt ha haft den kompetens och erfarenhet att kunna hantera de utmaningar som verksamheten krävt, dels ges det indikationer att den kommunala tjänstepersonorganisationen har burit på en problematik av otydlighet, till viss del bristande lojalitet och flexibilitet antagligen delvis beroende på en längre tid av bristande ledarskap. Med andra ord ett slags moment 22.

Det verkar som att man trots detta nu befinner sig i en positiv utveckling, främst avseende tydlighet. Det kan vara så att den utmaning för tjänstepersonorganisationen som den nya politiska

organisationen innebar, främst i fråga om tydlighet i beredning, delegation och tid för leverans också har skapat ett underlag och en plattform att ytterligare utveckla tydlighet i tjänstepersonorganisationens verksamhet ifråga om organisation, funktion, direktiv, och liknande. Den nya tjänstepersonorganisationen som sätts i januari 2018 verkar vittna om detta.

En tjänstepersonorganisation i en kommun likt Arjeplog har förmodligen samma typ av utmaningar som de flesta kommuner avseende de uppdrag och ansvar man har. Men det är ändå ofrånkomligt så att storleken på kommunen har en viss betydelse. I kommunhuset Tingsbacka sitter cirka 30 tjänstepersoner som skall sköta samma sysslor som i alla andra kommuner. Det innebär ofta att en tjänsteperson har ett flertal skilda funktioner i sin tjänst, funktioner som i större kommuner kan innehas av en eller flera heltidstjänster. Denna situation kan man utgå ifrån också skapar ett stort behov av flexibilitet i en kommun likt Arjeplog, där funktioner och uppdrag kan behöva flyttas över permanent eller under kortare perioder mellan personer med kort varsel. Samtidigt kan man också förstå den enskilda människans behov av kontinuitet och avgränsning ifråga om uppdrag och funktion, något som kan komma till uttryck i form av en självvald isolering, både ifråga om hur kontor och verksamhet arrangeras, dörrar står öppna, personer görs sig tillgängliga, personer kallas till möten och den allmänna karaktären av kommunikation verksamheter emellan.

Detta handlar också vad man brukar kalla för organisationskultur. I intervjuerna vittnar man om två förhållanden avseende detta. Det verkar som att man, särskilt omvittnat av de som arbetat under en längre tid i kommunen, att det finns en kultur av uthålligt ansvar och solidaritet till kommunens verksamhet. Många av tjänstepersonerna verkar stanna kvar inom kommunen och många verkar också trivas. En annan bild som ges är att det finns uppdelningar mellan förvaltningarna och verksamheterna som upplevs som begränsande och i vissa fall kontraproduktiva. Det är svårt att veta hur detta kan tolkas men möjligen som ett uttryck för det mänskliga behovet av avgränsning, man upplever sig helt enkelt ha nog som det är. I någon mening kan det ses som värre om det utgör en kultur där man sköter sitt och inte bryr sig om andra, något som intervjuerna inte verkar generellt ge uttryck för. Här får vi tänka att det i första hand är en ledningsfråga. Hur kan man skapa en tjänstepersonorganisation där de utmaningar en liten kommunal bemanning generellt ställer också uppfylls. Utmaningarna för en fungerande tjänstepersonorganisation i Arjeplogs kommun verkar handla om så skilda saker som behovet av helhetssyn, flexibilitet och solidaritet förvaltningarna och verksamheterna emellan, arbetsbelastning, arbetsro och arbetstillfredsställelse för den enskilde tjänstepersonen och i allt detta, tydlighet. Utvärderingen visar på att det finns fortsatt anledning att se över dessa saker, och den nya tjänsteorganisationen verkar ha haft detta för ögonen.

En generell utmaning som kommunen har handlar om rekrytering av tjänstepersoner och då framförallt personer på chefspositioner. Man hade vid tiden för intervjuerna ett behov av en ny skolchef och generellt finns det behov av handläggare inom MBR-förvaltningen. Man är på kommunen glada över de myndigheter som har sin verksamhet inom kommunhuset, för närvarande Tillväxtverket och Trafikverket. Samtidigt är kommunen och dessa myndigheter konkurrenter ifråga om rekryteringen av vissa tjänstepersoner. Som glesbygdskommun får man finna sig i att inte många söker till de anställningar man utannonserar och det finns också alltid en risk att chefstjänsterna blir tillfälliga i karriärplaneringssyften. Flera nämner dock med glädje den lokala förankringen hos vissa chefer, i en förvissning att sannolikheten för att de därmed stannar är högre.

Fördelning av poster

Kommunfullmäktige, kommunstyrelse, miljö-, bygg- och räddningsnämnden, allmänna utskottet, barn- och utbildningsutskottet, sociala utskottet och demokratiberedningen utgör idag tillsammans 49 ordinarie platser som innehas av 25 personer. De flesta platserna innehas av personer som är ordinarie ledamöter i kommunfullmäktige. Fem politiker sitter dock som ordinarie ledamöter i någon nämnd, utskott eller beredning utan att vara ordinarie i kommunfullmäktige.

Det är olika hur många platser varje kommunfullmäktigeledamot har utöver platsen inom KF. Två personer ur kommunfullmäktiges ordinarie skara och en utanför sitter även som ordinarie på *tre* andra poster. Fyra personer ur kommunfullmäktiges ordinarie skara och en utanför sitter även som ordinarie på *två* andra poster. Sex personer från kommunfullmäktiges ordinarie skara och två utanför sitter även som ordinarie på *en* annan post. Fem personer ur kommunfullmäktiges ordinarie skara är ersättare i någon av de uppräknade platserna och två personer har endast plats som ordinarie i kommunfullmäktige.

Av kommunfullmäktiges ersättare är det tre personer som är ordinarie ledamot eller ersättare i någon av de platser som uppräknats. Resterande sju personer är endast ersättare i kommunfullmäktige (av de ovan uppräknade platserna). Den grupp politiker som har två eller fler ordinarie uppdrag av de uppräknade platserna utgör tio (29 %) personer av sammanlagt 34 personer. Denna grupp innehar 29 (59 %) av de 49 ordinarie platserna.

Denna fördelning hade också kunnat jämföras med tidigare förhållanden innan omorganisationen men detta är inte gjort inom ramen för denna rapport. Det kan trots det finnas anledning att reflektera över den fördelning av politiska poster som omorganisationen har inneburit.

Demokrati

Vi kommer nu in på de särskilda kriterier och efterfrågade konsekvenser av den nya politiska organisationen som efterfrågats och ingått i de diskussioner som föregått omorganisationen. Först diskuterar vi demokrati.

Demokratifrågan innehåller naturligt ett flertal aspekter. I direkt mening handlar det om människors möjlighet, och vilja att engagera sig politiskt som representanter för befolkningens åsikter, synsätt, politiska övertygelser, t ex i en kommuns verksamhet. För att detta skall bli uppfyllt i någon mening behöver det finnas lokal partiverksamhet, som i sin tur är avhängigt ett tillräckligt stort antal personer med intresse att vilja engagera sig politiskt. På den andra sidan styr svensk kommunal lagstiftning frågor om val, mandatfördelning, representation, politisk organisationsmodell, osv. I ett representativt politiskt system av svensk modell ligger därför den grundläggande idén om demokrati i någon mening säkrad. Frågan om demokrati i Arjeplogs fall kan därför mer ses som en fråga om *vilka* förändringar av den politiska organisationen som förbättrar eller försämrar demokratin och i vilka avseenden de gör det.

Den första frågan om demokrati som tas upp handlar om representationen, dvs bristen på personer som vill engagera sig politiskt i Arjeplog. Här menar man att detta har minskat i jämförelse med hur det var förr. Här finns generellt två förklaringar. Befolkningen i Arjeplog minskar och om den politiskt intresserade andelen av Arjeplogs befolkning är konstant så borde också antalet presumtiva politiker också minska. Utifrån intervjuerna verkar minskningen vara mer omfattande än så, och här kan vi då anta att det också beror på generellt förändrade

beteenden och livsstilar bland Arjeplogs befolkning, där traditionellt politiskt engagemang som vi har varit vana med sedan tidigare inte på samma sätt ses som intressant eller kompatibelt med den livsföring man i övrigt har. Det är en möjlig förklaring men till detta bör också läggas frågan om den förändrade politiska rollen, där NPM som huvudsakligt organisationskoncept kan ha inneburit att det som tidigare sågs som politiska frågor idag till stor del har delegerats ned till tjänstepersonnivå utifrån föreställningar om rationalitet, målstyrning och effektivitet.

Den kritik som riktas av de intervjuade mot den nya organisationen avseende demokrati handlar främst om att ett färre antal personer nu bestämmer i kommunen. Det finns ett färre antal personer och ett färre antal platser i den politiska organisationen, men det är också så att samma personer sitter på många platser. Här menar några att mindre partier också enbart har ett fåtal personer på de poster som finns. Det är i och för sig en naturlig konsekvens men risken är också att representationen, i för liten grad, bildar en kritisk massa sett utifrån det enskilda partiets perspektiv. En fundering kring detta är att det idag endast är fem partier representerade i kommunens politiska organisation, och i praktiken fyra.

En annan fråga som tas upp av några handlar om konsekvenserna av borttagandet av de tre nämnderna. Detta har också inneburit, menar dessa, att möjligheten att ”specialisera” sig inom ett visst politiskt intresseområde inte längre på samma sätt är möjligt. Detta kan ses som baksidan av ett ökat helhetstänk, där den nya organisationen istället fokuserade på politikernas möjlighet och förmåga att ta helheten i beaktande vid de politiska besluten. Denna kritik riktas istället mot att det inte på samma sätt finns möjlighet att som politiker *inte* behöva ha ett helhetsperspektiv utan ett begränsat politiskt intresse- och ansvarsområde. En fundering kring detta spörsmål handlar i någon mening om huruvida Arjeplog kommun längre har ekonomiska möjligheter att ha en politisk organisation som svarar mot dessa behov, och i vilka avseenden påverkar detta demokratin. Kräver den nya organisationen en viss typ av politiker medan en annan typ inte, som någon uttryckte det, ”gör sig besvär”?

En ytterligare aspekt som kom upp avseende demokrati handlar också om ett ärendes beredning och vandring upp i den politiska organisationen. Någon påpekade, måhända litet syrligt, att sedan en fråga lämnat allmänna utskottet så händer inget mer. Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ men om de sällan finns frågor som diskuteras eller ändras i förslaget från tjänstepersonorganisation så kan detta antingen tolkas som att man har en kompetent tjänstepersonorganisation som bereder frågor på ett effektivt sätt *eller* att organisationen inte (längre) producerar frågor där politikerna på kommunfullmäktigenivå har en central roll att spela. Detta kan antagligen ses som den typiska utmaningen för den politiska organisationen att behålla vitalitet, engagemang och intresse för kommunfullmäktigegruppen. I Arjeplogs kommun verkar man möta detta behov på två sätt, dels genom att ha ett större block av information om den kommunala verksamheten vid kommunfullmäktigesammanträdena, dels genom den inrättade Demokratiberedningens arbete med vissa specifika kommunala frågor där i huvudsak medborgardialog är medlet att stärka demokratin. Demokratiberedningens senaste stora fråga verkar ha varit framtidens äldreboende där man framgångsrikt involverat medborgarna i utformandet av detta. Huruvida denna grupp påverkar kommunfullmäktigegruppens intresse och engagemang är osäkert.

Effektivitet

Frågan om effektivitet diskuterades som ett kriterium innan den nya organisationens genomförande. Effektivitet är inget lätt mått att mäta, det beror på utifrån vems perspektiv man mäter. Ett sätt att dela upp effektivitet är att tala om inre och yttre effektivitet. Inre effektivitet handlar då om att göra *saker rätt*, och yttre effektivitet om att göra *rätt saker*. Utifrån en sådan

uppdelning har målet om att uppnå effektivitet i en ny politisk organisation i hög grad handlat om att göra rätt saker och då mest ifråga om uppdelningen av frågor mellan tjänstepersoner och politiker. Som tidigare nämnts har kommunalrådet Britta Flinkfeldt i sin roll i den nya organisationen fokuserat på att denna uppdelning sker och att den sker på ett rätt sätt. Medel för detta arbete har handlat om att tydliggöra förvaltningschefers och andra tjänstepersoners delegation och ansvarsområden, poängtera vikten av väl bearbetade ärenden och att ”skicka ned” frågor som inte karaktäriseras som politikerfrågor. Detta stämmer väl överens med ett NPM-inspirerat sätt att tänka avseende den kommunala verksamhetens styrning. Denna uppdelning har också enligt uppgift, skapat en viss turbulens både på tjänstepersonnivå och bland politiker, något som beskrivits ovan. En fråga som en av de intervjuade riktar i samband med detta är om man också kan bli alltför effektiv. *Var sak på sin plats* eller *göra rätt saker* kan ses som ett uttryck för effektivitet, eller i vart fall en förutsättning för effektivitet men effektivitet kan också handla om att *göra saker rätt*. Här handlar det om att ärenden också får en tillräcklig genomlysning, att fler alternativ kan tas fram och bearbetas, att ett tillräckligt antal personers synsätt anläggs på ärendena ifråga, osv.

Det går antagligen att anlägga ett flertal perspektiv på frågan om effektivitet. Det får antas som troligt att en alltför långt driven effektivitet också kan inverka på både kvalitet och demokrati. Ett sätt att dela upp denna fråga om effektivitet skulle kunna vara att betrakta frågan om effektivitet utifrån två perspektiv, utifrån kommunens verksamhet och utifrån demokrati och politikerrollen. Utifrån kommunens verksamhet är det naturligt att reflektera över hur effektiviteten i de ärenden som behöver beredas och de beslut som behöver tas kan utvecklas. Det är sannolikt att den betoning på en uppdelning av vad som är att betrakta som tjänstepersonärenden och vad som är politikerfrågor som gjorts i kommunen är ett framgångsrikt sätt att öka effektiviteten avseende beredning och beslut. Men, utifrån ett demokratiperspektiv och utifrån den kommunala politikerrollen kan det finnas anledning att fundera ett varv till på i vilka avseenden en långt driven effektivitet också påverkar engagemanget och intresset för politikerna. Det är troligt att en genomlysning av politikerrollen behöver göras, avseende ett flertal saker t ex vad är den kommunala politikernas huvudsakliga roll. En annan aspekt är i vilken mån politikernas uppdrag att verka visionärt tas till vara och på vilka nivåer sker detta? Vilka uppgifter som politiker upplever man som särskilt motiverande och intresseväckande? Vilka aspekter av det politiska uppdraget upplevs som särskilt påverkande? Det kan vara några frågeställningar som kan behöva ställas angående denna fråga. Det betyder inte att den kommunala organisationen enbart kan ta hänsyn till vad som ökar det politiska engagemanget men att *inte* göra det riskerar påverka kvalitén på de beslut som tas i kommunen.

Koncerttänkande

Många av de tankar som har framförts i intervjuerna avseende concerttänkande har redan nämnts ovan. Just detta kriterium eller krav på den nya politiska organisationen verkar också ha initierat själva organisationsförändringen. Det fanns enligt utsago betydande problematik avseende budget- och finansieringsfrågor där de olika nämnderna ibland spelade ut varandra. Det fanns också generella svårigheter för kommunstyrelsen att utöva sitt uppdrag som kontrollinstans över den kommunala verksamheten med de avgränsningar som nämndorganisationen medfört i Arjeplog. Den nya politiska organisationen kan i generell mening sägas ha mött båda dessa behov, dels genom att kommunstyrelsen per se har de flesta frågorna på sitt eget bord, dels genom att man också har ansvar för budget och finansiering av i princip hela kommunens verksamhet. En balansering av ekonomin blir därför oundviklig.

Om vi likt andra aspekter av omorganisationen betraktar detta, både utifrån ett kommunalt organisationsperspektiv och ur politikernas perspektiv så är det antagligen mer eller mindre

uppenbart att det har funnits ett behov, ur ett kommunalt organisationsperspektiv att lösa de problem kring de ”maktstrider” om finansieringen av olika nämnders verksamhet som funnits, något som ur kommunens synvinkel, ofta blev kontraproduktivt. Ur politikernas perspektiv påpekar några att denna lösning på ett bristande koncerntänkande, genom att ta bort nämnderna och flytta upp besluten till kommunstyrelsen, också inneburit att möjligheten att som politiker kunna specialisera sig minskat, något som man i högre grad upplevde sig ha under det tidigare nämnds-systemet. Frågan är här om det är möjligt att fullt ut möta båda dessa behov? Det man kan fundera över är om en tidigare kommunstyrelse inte agerat tämligen svagt gentemot tidigare underordnade nämnder, särskilt ifråga om budgetfrågor. Var har egentligen kontrollinstansen tidigare funnits? Det intryck som undersökningen ger är att det också kan ha handlat om makten att kunna genomdriva sina egna frågor hos mer eller mindre handlingskraftiga personer. Den risken (och möjligheten) finns alltid inom varje organisation men ofta löser man generellt detta genom att låta besluten gå genom flera händer, och då oftast på bekostnad av effektivitet. De frågor som kvarstår avseende koncerntänkande kan vara om det finns sätt att bevara kontrollen och överblicken av den kommunala verksamheten samtidigt som man tar till vara politikernas behov av att få specialisera sig.

Lärande

En annan av de följder av omorganisationen som man i utvärderingsuppdraget har uttalat ett intresse av är om förändringen har inneburit någon form av lärande eller kompetensutveckling. Detta område har inte diskuterats i någon större omfattning i intervjuerna men några olika aspekter har ändå tagits upp. I forskning om lärande och kompetensutveckling i organisationer har man talat om organisatoriskt lärande och ibland, lite mer intresseväckande, den lärande organisationen. Med detta har man avsett de processer, insatser, institutionaliserade forum eller möten, policies, etc., som man menar tillsammans skapar en beredskap och öppenhet för en organisation att lära sig av framgångar och misstag som sker i organisationen och på så sätt utveckla nya sätt att tänka och arbeta i den verksamhet man bedriver. Ett otal av olika managementkoncept, mer eller mindre vetenskapligt anknutna, har nu under ett flertal decennier presenterats i linje med detta sätt att tänka, allt för att kunna förstå lärandeprocesserna i den egna organisationen men också vad som hindrar dessa.

Det som denna utvärdering visat är att de främsta utmaningarna kring lärande har rört sig kring förståelsen av den egna organisationens funktion och verksamhet. Det som då särskilt har framkommit har varit förståelsen av kommunen som helhet och funktionsuppdelningen mellan politiker och tjänstepersoner. I dessa två områden finns det ett flertal aspekter av lärande. I den tidigare nämndorganisationen fanns det i respektive nämnd naturligt en stor specialiserad kunskap, erfarenhet och kompetens kring det egna verksamhetsområdet, och då främst kring skolfrågor och sociala frågor. Denna kunskap och kompetens har delvis följt med några ledamöter som numera ingår i Kommunstyrelsen men generellt har denna kunskap gått förlorad när nämnderna upphörde och deras ärenden flyttades upp till Kommunstyrelsen. Avseende detta kan vi tänka två saker, en enskild nämnd utvecklar med nödvändighet en mer specialiserad kunskap kring sitt verksamhetsområde, med tiden. Detta skall nog generellt ses som en styrka i en kommunal verksamhet. En annan aspekt är förstås att enskilda politiker alltid byts ut med jämna mellanrum och de nya behöver lära sig verksamheten från grunden. Så i den meningen är kompetensutveckling alltid något ständigt förekommande, även i en enskild facknämnd. Med det sagt så utgör en facknämnd i sin kompetens ändå just en facknämnd, något som en Kommunstyrelse med en mycket större variation i sina ärendelister inte kan, och ej heller ska bli. Här kan vi tänka att priset för helhetstänkande kring den kommunala verksamheten ändå är en något mindre utvecklad kunskap och kompetens kring vissa frågor hos politikerna. Detta kan till viss del kopplas ihop med den andra frågan om uppdelningen av frågor för politiker och för tjänstepersoner. Den förändring och utveckling av den politiska organisationen men samtidigt

också tjänsteorganisationen har trots allt inneburit en förskjutning av tidigare ärenden från politikerområdet till tjänsteorganisationen. Detta har främst skett med en medveten ”punktmarkering” av de ärenden som gått upp för politiska beslut som inneburit att när de bedömts vara delegationsärenden helt enkelt har gått tillbaka till tjänsteorganisationen. Detta poängteras av flera att många s.k. tidigare politiska ärenden egentligen inte är det, utan de är reglerade av lagtext och därmed en fråga för t ex rektorer eller socialchef att besluta om eller att verkställa. Vi kan kanske tänka att ett viktigt generellt lärande som har skett är den tydlighet som bl.a. omorganisationen skapat kring vilka ärenden som skall upp för politiska beslut och vilka som skall verkställas på tjänstenivå.

Ifråga om organisatoriskt lärande finns det ett flertal intressanta frågeställningar. Vad är utskottens roll ifråga om lärande och spridning av kunskap i den övriga organisationen är en av dessa. En annan handlar om på vilket sätt de processer som pågår i kommunen också, i väl valda delar kommer den övriga verksamheten till kännedom, inte minst kommunfullmäktige. I intervjuerna menar man att sammanträden på ett flertal nivåer ändå delges kommunfullmäktige under informationspunkter. Det syns som att lärandet i Arjeplogs kommun handlar om att ha en röd tråd, ifråga om viktiga kommunala processer och beslut, allt ifrån beredning till bakgrunden för kommunfullmäktigebeslut uttryck i framförallt information. En annan viktig aspekt av lärande handlar om lärande som en grund för politiskt intresse och engagemang. Utvärderingen visar med tydlighet att just detta är något man behöver fundera kring hur man stimulerar och uppmuntrar. Effektiviteten kan ställas å ena sidan medan demokratin och engagemanget å den andra sidan. Detta kan sägas vara utmaningarna avseende lärande delvis i och med den nya politiska organisationen.

Några sammanfattande ord

Utvärderingen visar tydligt att det i spåren av den omorganisation som är gjord fortfarande finns ett antal utmaningar för Arjeplogs kommun att se över, främst hur frågor om demokrati, representantskap och engagemang bland politikerna ytterligare kan utvecklas. Resultatet från enkäten är i det avseendet mer entydigt än vad analysen av intervjuerna visat. Rent allmänt kan man säga att man från politikerhåll ställer sig positiv till den neddragning av antalet platser i kommunfullmäktige som genomfördes 2014 men betydligt mer negativ till hur representationen och funktionerna ser ut för de olika politiska församlingar som kommunen nu har.

Det är tydligt att befolkningens storlek, partipolitikens allmänna nedgång och ett förändrat politiskt intresse å ena sidan har skapat en situation där man som fritidspolitiker kan uppleva att politikerna roll på ett betydande sätt devalverats. Samtidigt upplever man också att omorganisationen konsekvenser, ibland annat minskade antal platser och instanser, förstärkt en upplevelse av bristande intresse för politikerrollen. Detta blir på något sätt en fråga om *den kritiska massan* av politiker nått en lägre gräns, i vart fall för en del representerade partier, där intresse och engagemang blir svårt att upprätthålla. Samtidigt ser situationen ut som den ser ut avseende befolkning och politiskt intresse och då är frågan, inte bara för de mindre partierna utan för kommunen som politisk organisation, hur man kan inrätta församlingar och funktioner som stärker det politiska intresset och engagemanget utan att man för den delen ökar antalet representanter.

När det gäller *effektiviteten* verkar det finnas en gemensam bild av omorganisationen kring många av de förändringar som också har varit typiska för ett NPM perspektiv, som t ex en tydlig uppdelning mellan delegationen till tjänsteorganisationen och nivåerna på politikernas frågor och beslut. Detta är något som antagligen inte utgör ett problem i sig, utan snarare kan ses som ett betydelsefullt och efterlängtat förtydligande, inte minst med tanke på tidigare utmaningar av

bristande helhetstänk, icke väl beredda ärenden, politisk detaljstyrning, svårkontrollerad och isolerande nämndverksamhet, etc. En ökad effektivitet i beredningen och beslutsprocesserna av de olika ärenden som kommer upp i de olika politiska plattformarna bör ses som en efterlängtd förbättring av det kommunalpolitiska arbetet men frågan handlar kanske mer om i vilka avseenden politikerna i huvudsak sysslar med att göra rätt saker eller gör rätt saker. Det som redovisats ovan av kommunalrådets strävan efter effektivitet i fråga om att vara noggrann med att skilja mellan tjänstepersonfrågor och politikfrågor kan ställas mot kommunchefens önskan om att få ett ökat visionsarbete bland politikerna. Den utveckling som en del kritiskt kommenterar att många frågor saknar diskussionspunkter, och oftast klubbas igenom, kanske i någon mening kan ses som en ny politisk tid, där ärenden både är lag- och regelstyrda och väl beredda samtidigt som en ansträngd ekonomi ytterligare bidrar till en situation där dessa frågor ofta saknar egentliga alternativ eller utgör ett behov politisk och ideologisk belysning utan istället oftast präglas av kommunal pragmatik. Men, kan det finnas anledning att utifrån den kritik som riktas till denna situation fundera på om politikernas roll där deras kunskap och kompetens både kan utvecklas men också tas tillvara i frågor där just denna behövs, t ex frågor som är av mer visionär- och strategisk natur?

Detta leder in till frågan om behovet att i kommunen ha en fördjupad diskussion av den nya förmodade kommunala politikerrollen. Detta handlar inte naturligtvis om det självklara i politikerrollen att fatta beslut om inriktning, ekonomi och verksamhet men mer om hur politikerna kan användas som resurser i det visionära kommunala arbetet. Risken i en genomrationaliserad organisation är att de politiska frågorna har gjorts till ett minimum och än värre, att dessa frågor i huvudsak upplevs som ointressanta. I intervjuerna tar man upp möjligheterna för kommunalpolitiker att besöka olika delar av den kommunala verksamheten för att skapa ett förbättrat underlag för förståelsen av de beslut man fattar och göra sig mottaglig för idéer och förslag så att säga underifrån. Demokratiberedningen är ett annat exempel på en möjlighet att undersöka de aspekter av omorganisationen som påverkat demokrati, representation och engagemang för politikerna. Utvärderingen pekar på att kommunen måste se över politikerrollens plats i den nuvarande organisationen, allt från beredning, vidare till utskott, kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Referenslista

Litteratur, artiklar, publikationer

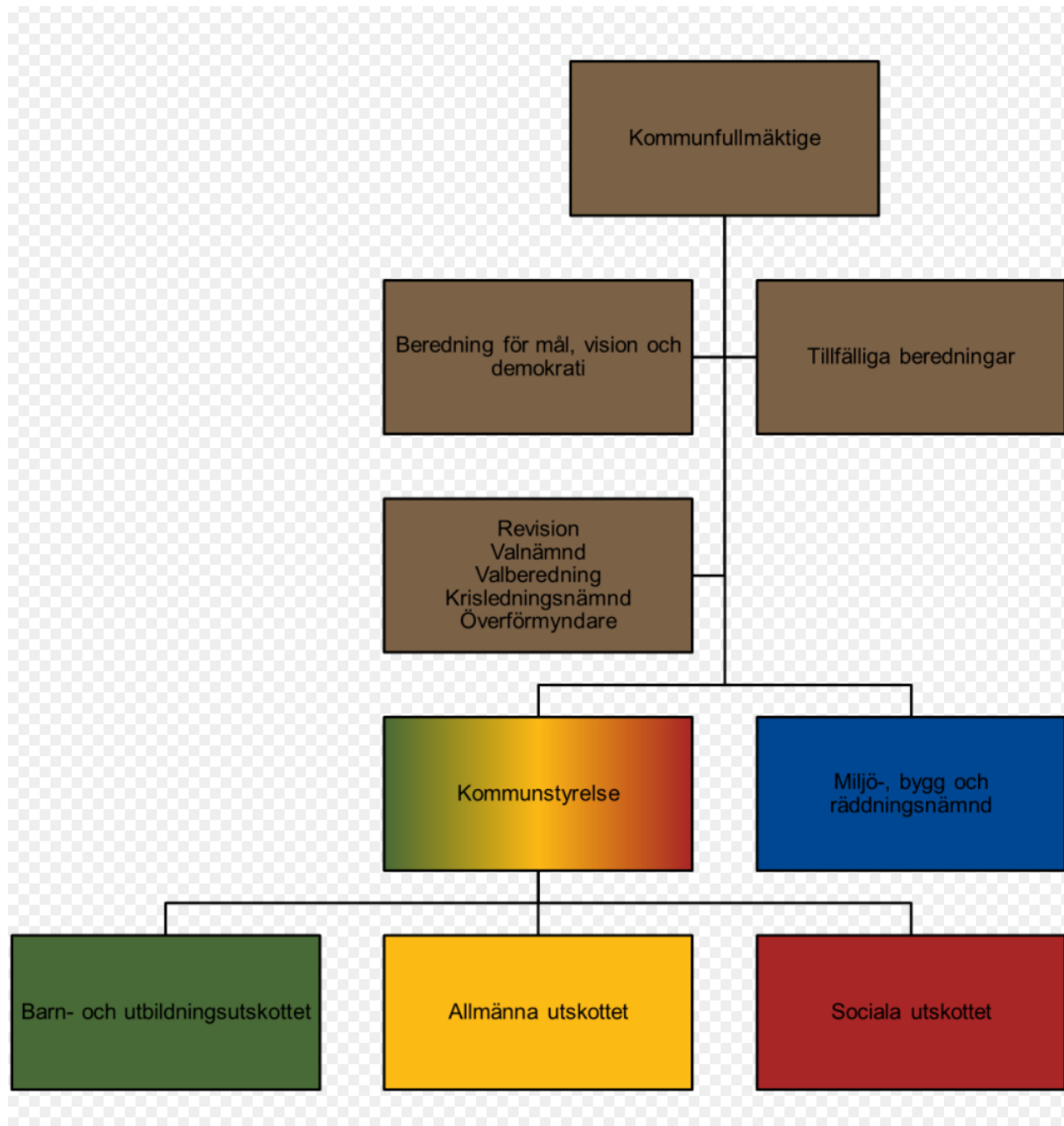
- Ahrne, Göran, Roman, Christine, Franzén, Mats (2008). Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 1950-talet till början av 2000-talet. Göteborg: Bokförlaget Korpen
- Arjeplogs kommun (2013). Protokoll, Arjeplogs Kommunfullmäktige 25 nov 2013.
- Beck, Ulrich (1998). Risksamhället. På väg mot en annan modernitet. Göteborg: Daidalos
- Bäck, Henry (2000). Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid. Malmö: Liber
- Christensen, Tom, Lægriid, Per, Roness, Paul, G., Røvik, Kjell Arne (2005). Organisationsteori för offentlig sektor. Malmö: Liber
- Erlingsson, Gissur, Ó, Öhrvall, Richard (2017). Fullmäktigeledamoten och mandatperioden. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Karlsson, David, Rommel, Olof, Svensson, Johan (2009). Alternativa politiska organisationer. En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Karlsson, Martin, Lundberg, Erik (2011). Mot medlemslösa partier: partiföreträdare om orsaker, konsekvenser och strategier kring en svikande medlemskår. Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället. www.sektor3.se
- Montin, Stig (2007). Moderna kommuner. Malmö: Liber AB
- Putnam, Robert, D. (2006). Den ensamme bowlaren. Stockholm: SNS Förlag
- SCB (2017a). Folkmängd i riket, län och kommuner 30 juni 2017 och befolkningsförändringar 1 april-30 juni 2017. Totalt.
- SCB (2017b). Makt och inflytande, 2015.
- SCB (2017c). Medborgerliga aktiviteter, föreningar, efter indikator, ålder och kön. Andelar i procent och skattat antal i tusental. År 2012-2013 - 2014-2015
- SOU 2001:1. En uthållig demokrati! Demokratiutredningens slutbetänkande. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- SOU 2013:53. Privata utförare – kontroll och insyn. Delbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- Svensk författningssamling (2013:1053). Lag om ändring i kommunallagen (1991:900) utfärdad den 5 december 2013.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016). Vilka är lokalpolitikerna i Norrbottens län 2016? Hur nöjda är medborgarna? Politiker per län 2016. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Internetkällor

- Arjeplog kommuns hemsida. Befolkning. Hämtat den 23 okt 2017.
<http://www.arjeplog.se/kommun--politik/kommun-och-politik/arjeplog-i-siffror/befolkning.html>
- Ekonomifakta, Arjeplog. Hämtat den 23 okt 2017.
<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Regional-statistik/Alla-lan/Norrbottens-lan/Arjeplog/?var=17255>
- Regionfakta, Arjeplog 2014. Hämtat den 23 okt 2017.
<http://www.regionfakta.com/Norrbottens-lan/Norrbottens-lan/Arjeplog/Arbete/Kommunens-15-storsta-arbetsgivare/>
- Riksdagens hemsida, Ny kommunallag. Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU30. Hämtat 12 okt 2017. http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/ny-kommunallag_H401KU30
- Wikipedia, Arjeplog. Hämtat den 23 okt 2017.
https://sv.wikipedia.org/wiki/Arjeplogs_kommun#Befolkningsutveckling

Bilagor

Bilaga 1: Den politiska organisationen:



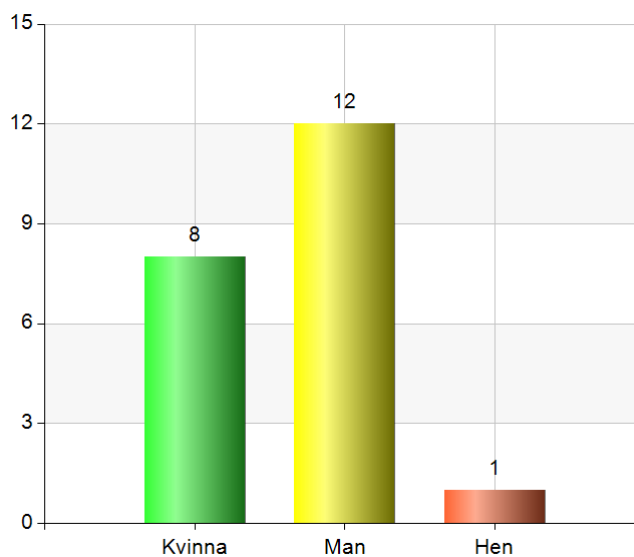
(Arjeplog kommuns hemsida, 2017)

Bilaga 2. Demokratistudien Arjeplog – resultat från enkät

1. Är du...?

Namn	Antal	%
Kvinna	8	38,1
Man	12	57,1
Hen	1	4,8
Total	21	100

Svarsfrekvens
95,5% (21/22)

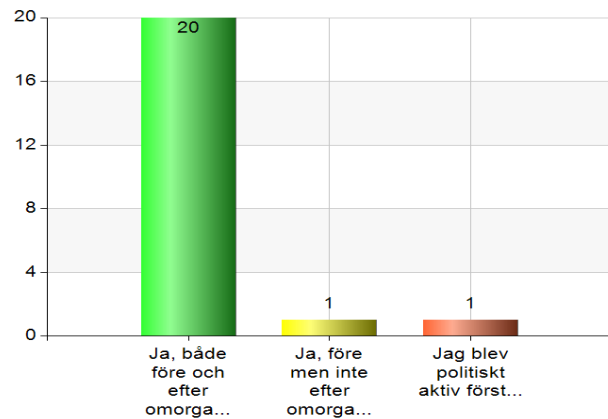


2. Under hur lång tid vill du säga att du har varit partipolitiskt aktiv inom Arjeplogs kommun? I fältet nedan kan du skriva in antalet år.

cirka 40 år
4
Ca 25 år
22
> 35
8
13
15
13
8 ÅR
25
20
13
6
ca 10år
25
25 år
12 år
30år
5år
Femton år
3

3. Var du politiskt aktiv i Arjeplogs kommun innan omorganiseringen av den politiska organisationen?

Namn	Antal	%
Ja, både före och efter omorganisatioen	20	90,9
Ja, före men inte efter omorganisationen och är inte kommunpolitiskt aktiv idag	1	4,5
Jag blev politiskt aktiv först efter omorganisatioen	1	4,5
Total	22	100



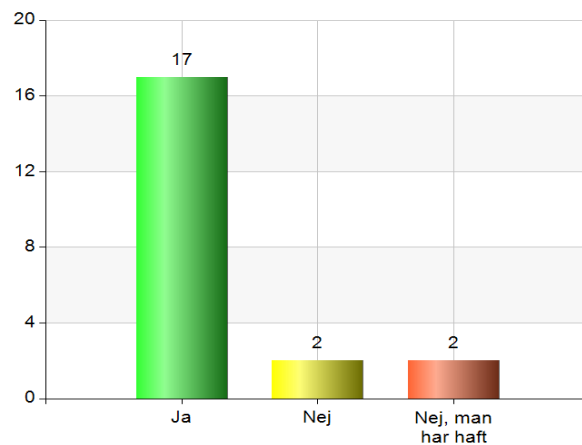
Svarsfrekvens

100% (22/22)

4. Har du för närvarande något politiskt uppdrag i Arjeplogs kommun?

- Fullmäktigeuppdrag

Namn	Antal	%
Ja	17	81
Nej	2	9,5
Nej, man har haft	2	9,5
Total	21	100

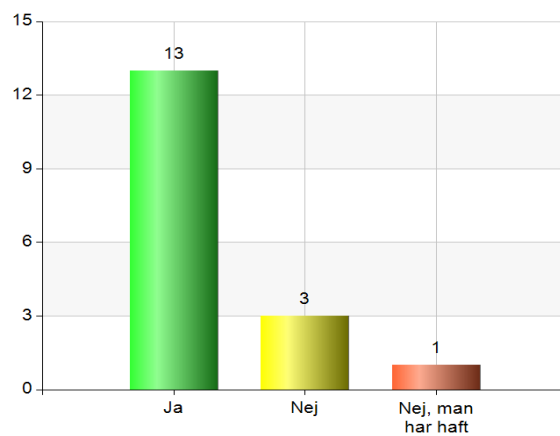


Svarsfrekvens

100% (21/21)

- Kommunstyrelseuppdrag

Namn	Antal	%
Ja	13	76,5
Nej	3	17,6
Nej, man har haft	1	5,9
Total	17	100



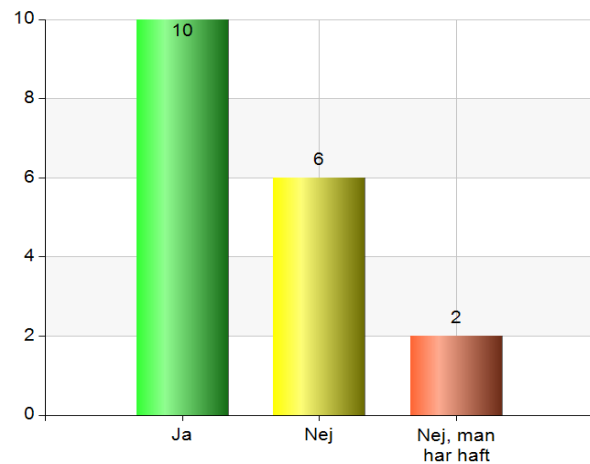
Svarsfrekvens

100% (17/17)

- Nämndsuppdrag

Namn	Antal	%
Ja	10	55,6
Nej	6	33,3
Nej, man har haft	2	11,1
Total	18	100

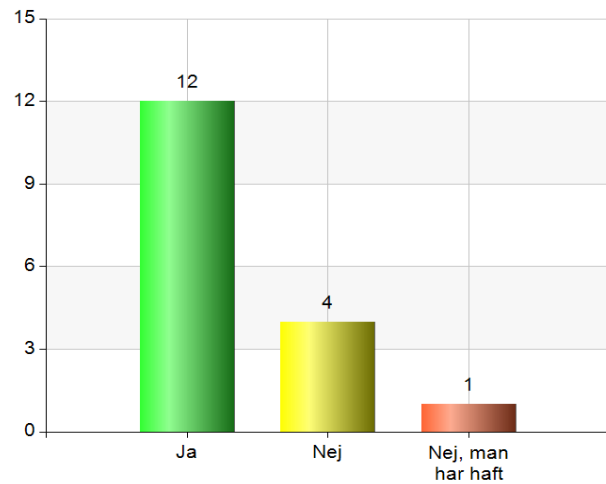
Svarsfrekvens
100% (18/18)



- Utskottsuppdrag

Namn	Antal	%
Ja	12	70,6
Nej	4	23,5
Nej, man har haft	1	5,9
Total	17	100

Svarsfrekvens
100% (17/17)



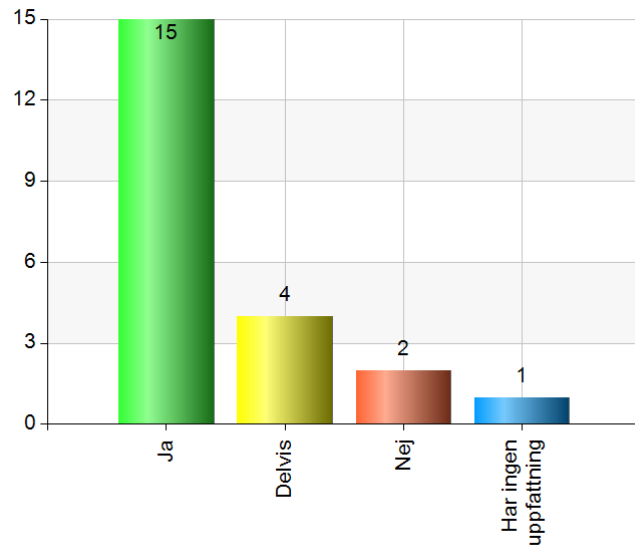
5. Om du svarat "Nej, men har haft" i fråga 4 ovan, när avslutade du ditt uppdrag? Ange i fältet nedan antal år eller månader som gått sedan du avslutade ditt/dina uppdrag.

KF 2014/KS 2010
2014
3

6. Innan omorganiseringen, tyckte du att beslutet att dra ned antalet ledamöter i kommunfullmäktige från 31 till 21 var ett bra beslut?

Namn	Antal	%
Ja	15	68,2
Delvis	4	18,2
Nej	2	9,1
Har ingen uppfattning	1	4,5
Total	22	100

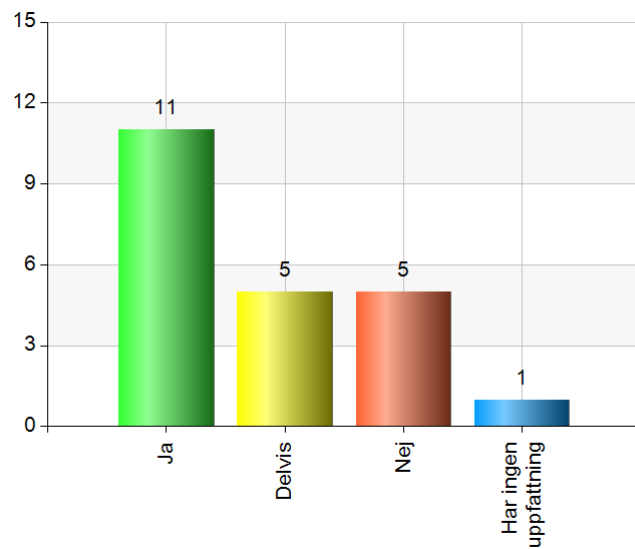
Svarsfrekvens
100% (22/22)



7. Efter omorganiseringen, tycker du att beslutet att dra ned antalet ledamöter i kommunfullmäktige från 31 till 21 var ett bra beslut?

Namn	Antal	%
Ja	11	50
Delvis	5	22,7
Nej	5	22,7
Har ingen uppfattning	1	4,5
Total	22	100

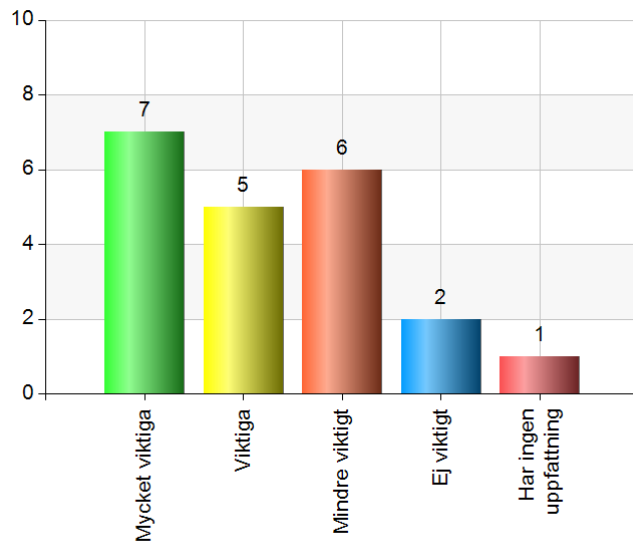
Svarsfrekvens
100% (22/22)



8. Hur viktiga var följande skäl för att genomföra omorganiseringen av den politiska organisationen i Arjeplog enligt dig?

- Ekonomiska besparingar

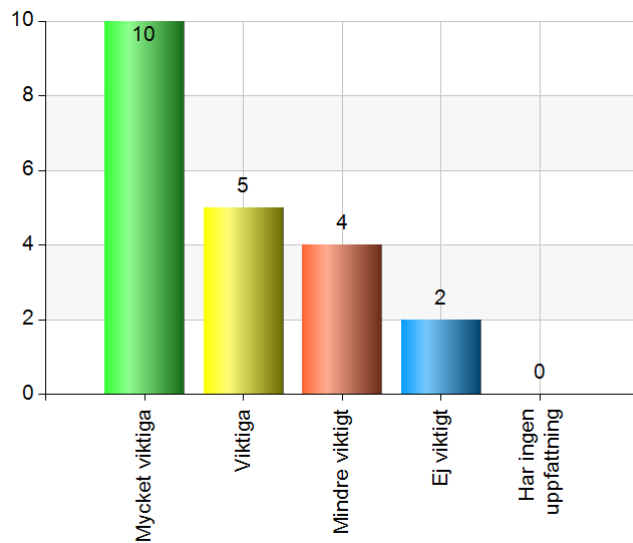
Namn	Antal	%
Mycket viktiga	7	33,3
Viktiga	5	23,8
Mindre viktigt	6	28,6
Ej viktigt	2	9,5
Har ingen uppfattning	1	4,8
Total	21	100



Svarsfrekvens
100% (21/21)

- Effektivare beredningsprocesser

Namn	Antal	%
Mycket viktiga	10	47,6
Viktiga	5	23,8
Mindre viktigt	4	19
Ej viktigt	2	9,5
Har ingen uppfattning	0	0
Total	21	100

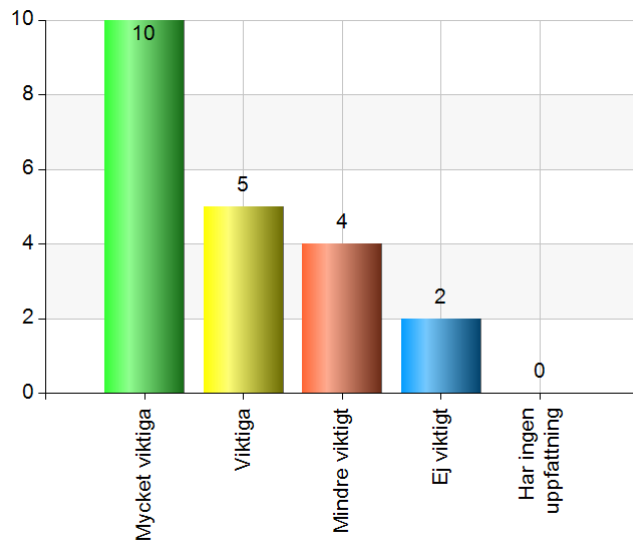


Svarsfrekvens
100% (21/21)

- Effektivare beslutsprocesser

Namn	Antal	%
Mycket viktiga	10	47,6
Viktiga	5	23,8
Mindre viktigt	4	19
Ej viktigt	2	9,5
Har ingen uppfattning	0	0
Total	21	100

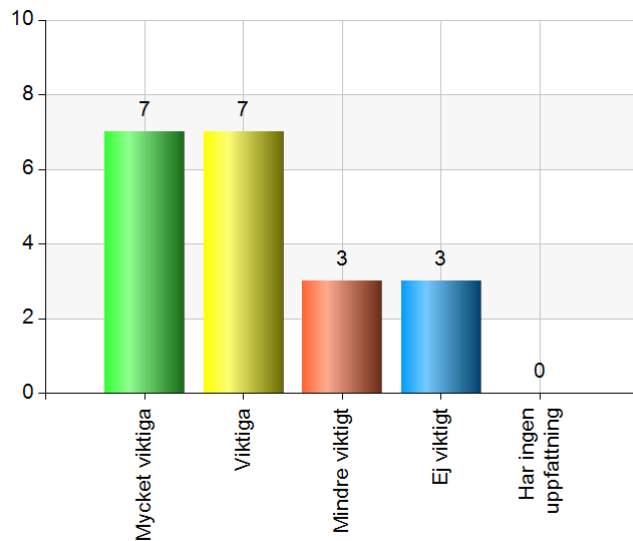
Svarsfrekvens
100% (21/21)



- En kommunal helhetssyn

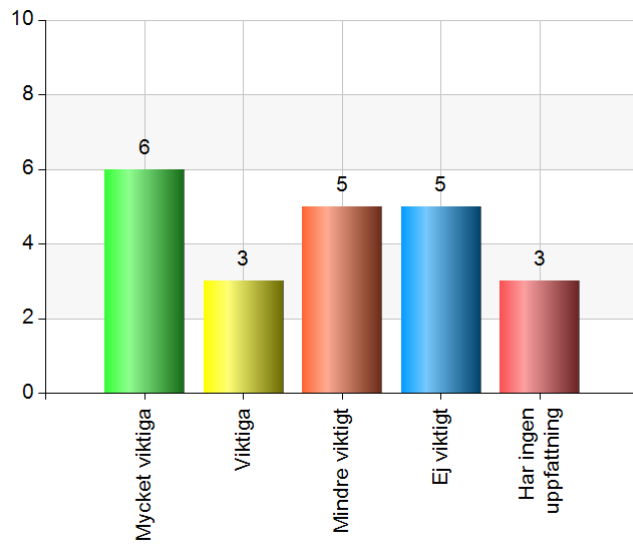
Namn	Antal	%
Mycket viktiga	7	35
Viktiga	7	35
Mindre viktigt	3	15
Ej viktigt	3	15
Har ingen uppfattning	0	0
Total	20	100

Svarsfrekvens
100% (20/20)



- Det minskade politiska engagemanget i kommunen (färre partipolitiskt aktiva personer)

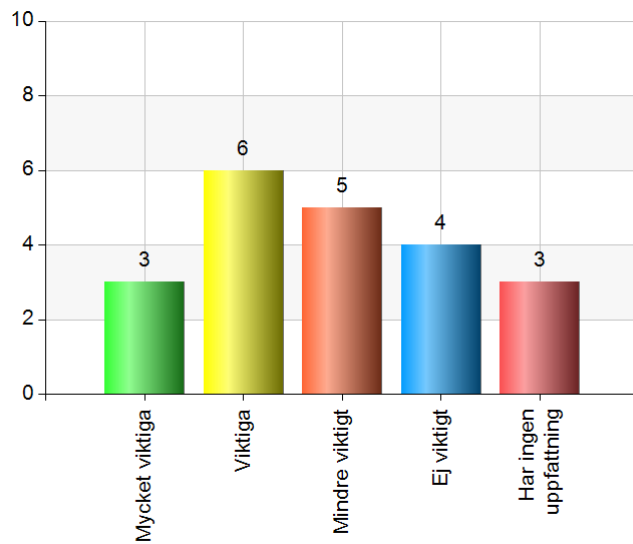
Namn	Antal	%
Mycket viktiga	6	27,3
Viktiga	3	13,6
Mindre viktigt	5	22,7
Ej viktigt	5	22,7
Har ingen uppfattning	3	13,6
Total	22	100



Svarsfrekvens
100% (22/22)

- Tydligare åtskillnad mellan politik och tjänsteorganisation

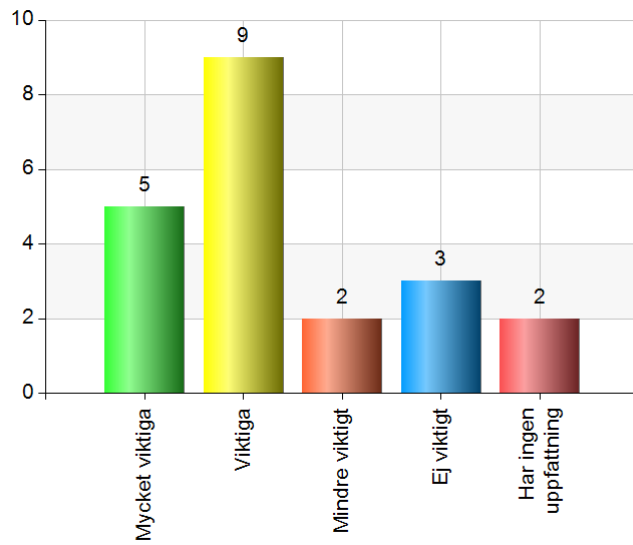
Namn	Antal	%
Mycket viktiga	3	14,3
Viktiga	6	28,6
Mindre viktigt	5	23,8
Ej viktigt	4	19
Har ingen uppfattning	3	14,3
Total	21	100



Svarsfrekvens
100% (21/21)

- Ett större politiskt engagemang (bland de som sitter i styrelser, nämnd och utskott)

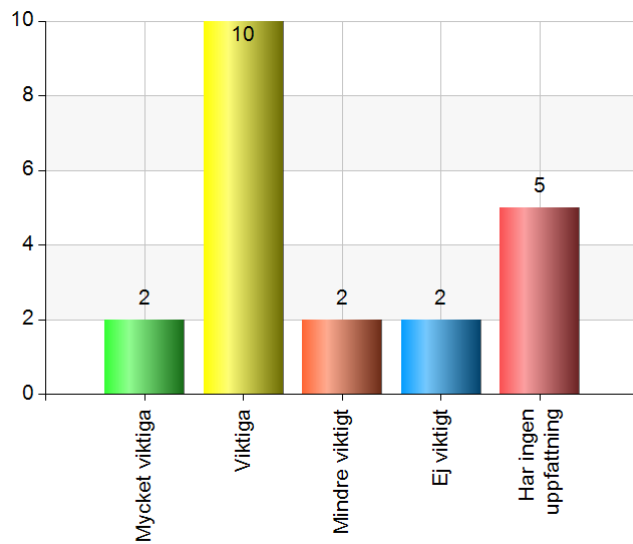
Namn	Antal	%
Mycket viktiga	5	23,8
Viktiga	9	42,9
Mindre viktigt	2	9,5
Ej viktigt	3	14,3
Har ingen uppfattning	2	9,5
Total	21	100



Svarsfrekvens
100% (21/21)

- Ökad transparens i demokratiska processer

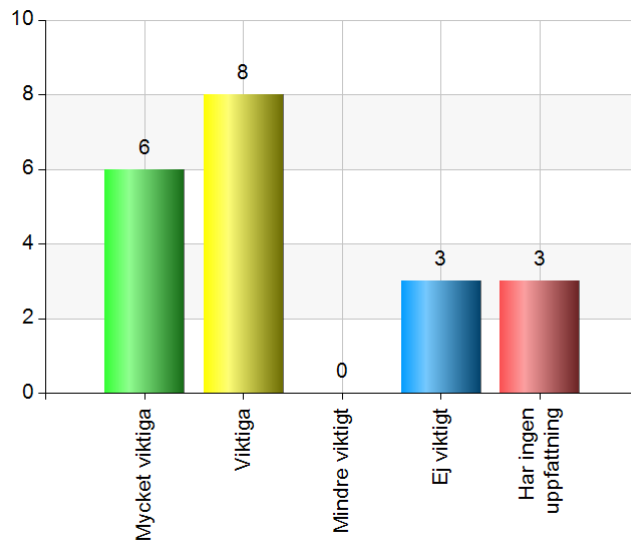
Namn	Antal	%
Mycket viktiga	2	9,5
Viktiga	10	47,6
Mindre viktigt	2	9,5
Ej viktigt	2	9,5
Har ingen uppfattning	5	23,8
Total	21	100



Svarsfrekvens
100% (21/21)

- Tydligare politiskt ansvar

Namn	Antal	%
Mycket viktiga	6	30
Viktiga	8	40
Mindre viktigt	0	0
Ej viktigt	3	15
Har ingen uppfattning	3	15
Total	20	100

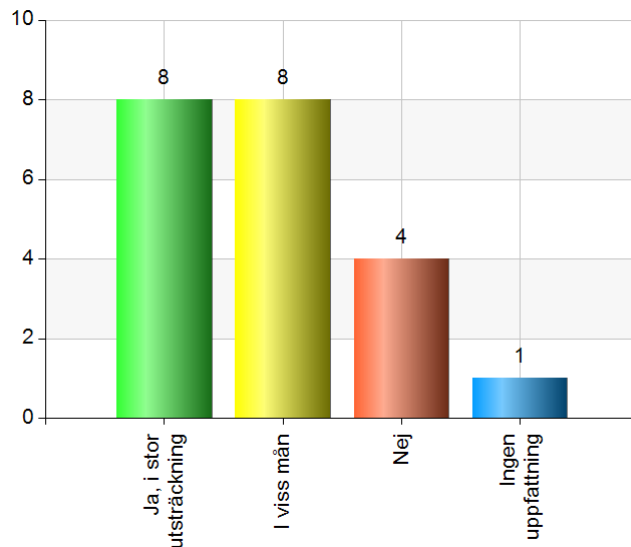


Svarsfrekvens
100% (20/20)

9. I vilken utsträckning tycker du att omorganisationen har fört med sig förändringar?

- Ekonomiska besparingar har uppnåtts

Namn	Antal	%
Ja, i stor utsträckning	8	38,1
I viss mån	8	38,1
Nej	4	19
Ingen uppfattning	1	4,8
Total	21	100

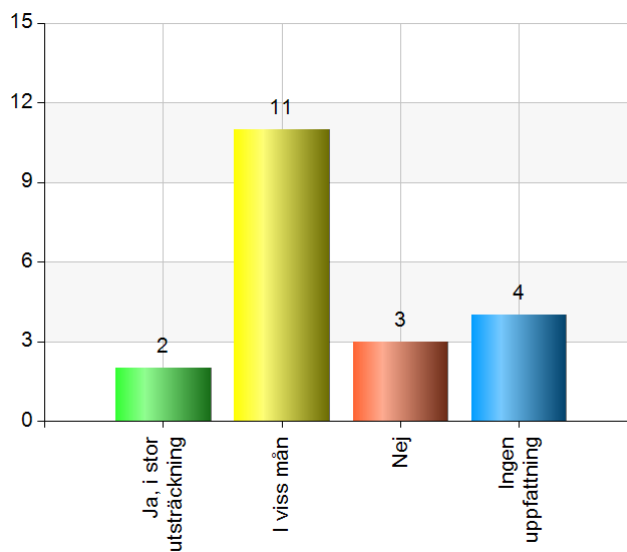


Svarsfrekvens
100% (21/21)

- Effektivare beredningsprocesser har uppnåtts

Namn	Antal	%
Ja, i stor utsträckning	2	10
I viss mån	11	55
Nej	3	15
Ingen uppfattning	4	20
Total	20	100

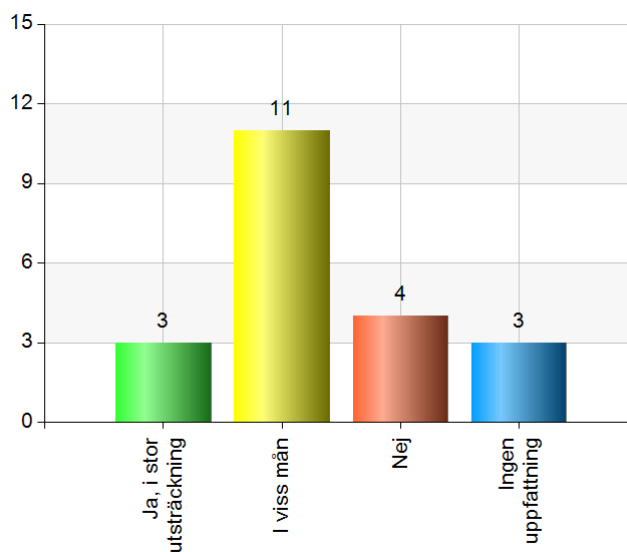
Svarsfrekvens
100% (20/20)



- Effektivare beslutsprocesser har uppnåtts

Namn	Antal	%
Ja, i stor utsträckning	3	14,3
I viss mån	11	52,4
Nej	4	19
Ingen uppfattning	3	14,3
Total	21	100

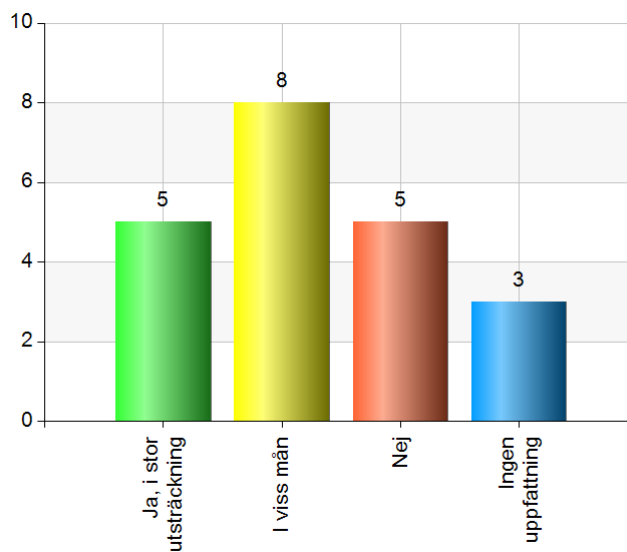
Svarsfrekvens
100% (21/21)



- En kommunal helhetssyn har uppnåtts

Namn	Antal	%
Ja, i stor utsträckning	5	23,8
I viss mån	8	38,1
Nej	5	23,8
Ingen uppfattning	3	14,3
Total	21	100

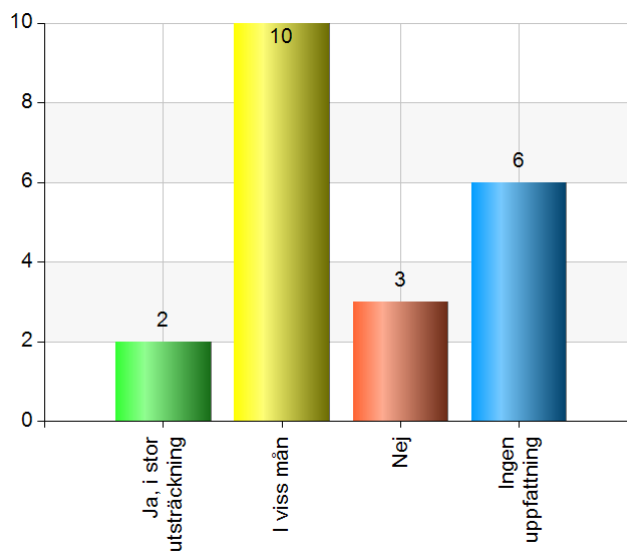
Svarsfrekvens
100% (21/21)



- Tydligare åtskillnad mellan politik och tjänsteorganisation har uppnåtts

Namn	Antal	%
Ja, i stor utsträckning	2	9,5
I viss mån	10	47,6
Nej	3	14,3
Ingen uppfattning	6	28,6
Total	21	100

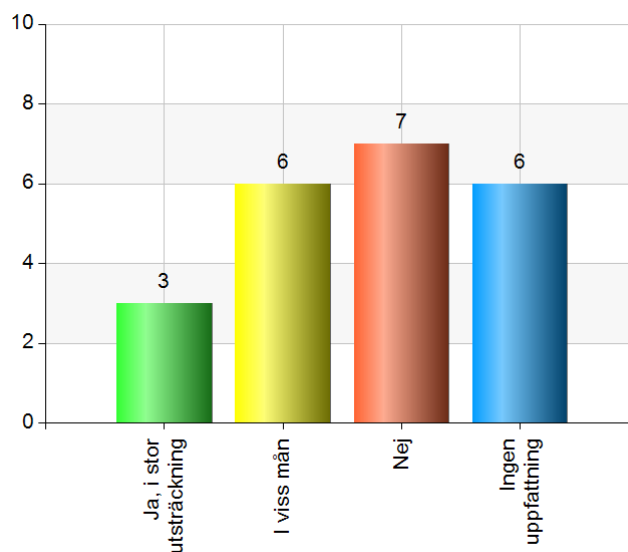
Svarsfrekvens
100% (21/21)



- Ett större politiskt engagemang (bland de som sitter i styrelser, nämnd och utskott) har uppnåtts

Namn	Antal	%
Ja, i stor utsträckning	3	13,6
I viss mån	6	27,3
Nej	7	31,8
Ingen uppfattning	6	27,3
Total	22	100

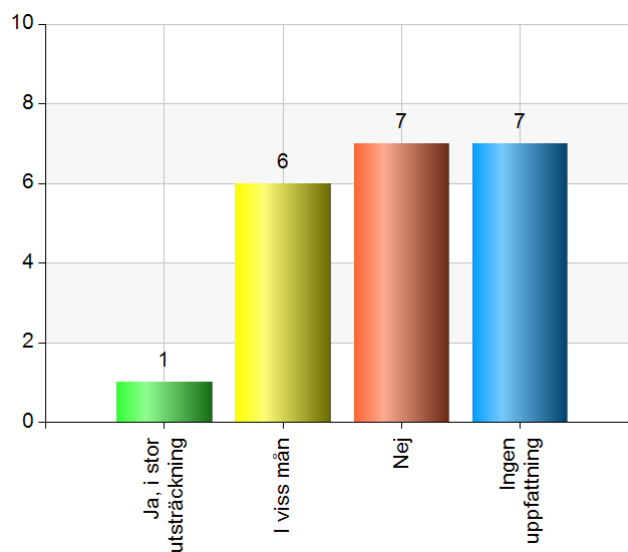
Svarsfrekvens
100% (22/22)



- Ökad transparens i demokratiska processer har uppnåtts

Namn	Antal	%
Ja, i stor utsträckning	1	4,8
I viss mån	6	28,6
Nej	7	33,3
Ingen uppfattning	7	33,3
Total	21	100

Svarsfrekvens
100% (21/21)

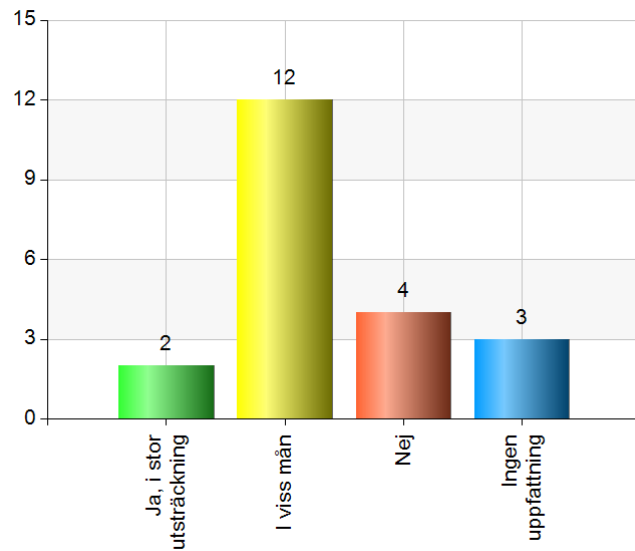


- Tydligare politiskt ansvar har uppnåtts

Namn	Antal	%
Ja, i stor utsträckning	2	9,5
I viss mån	12	57,1
Nej	4	19
Ingen uppfattning	3	14,3
Total	21	100

Svarsfrekvens

100% (21/21)



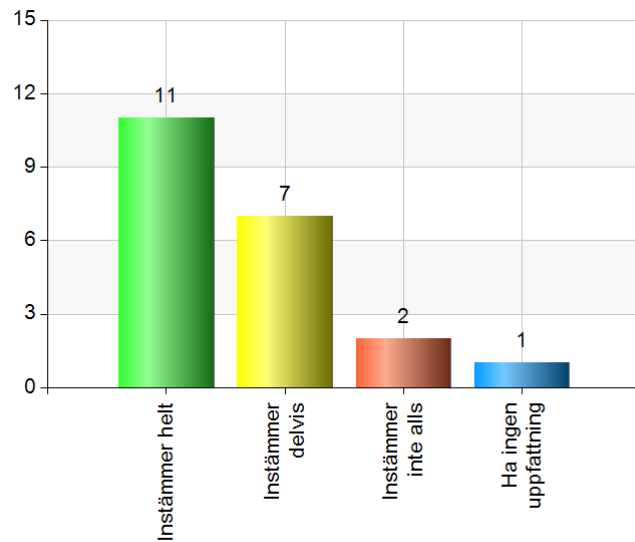
10. Ta ställning till följande påståenden som handlar om hur du uppfattar den nya politiska organisationen:

- Det har blivit svårare att få ihop tillräckligt med folk på listor

Namn	Antal	%
Instämmer helt	11	52,4
Instämmer delvis	7	33,3
Instämmer inte alls	2	9,5
Ha ingen uppfattning	1	4,8
Total	21	100

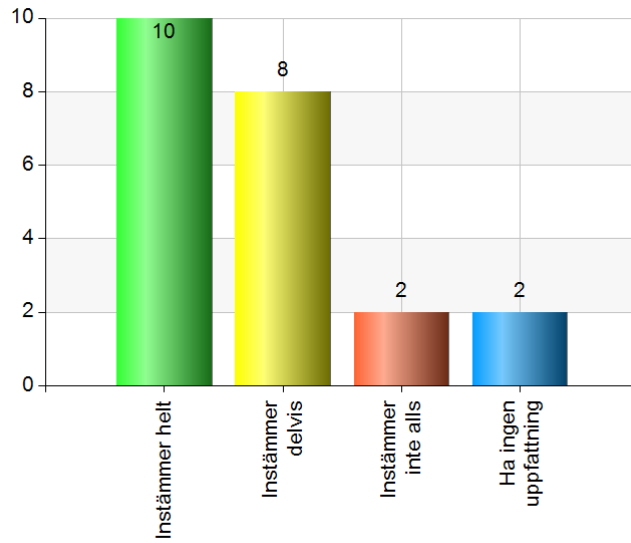
Svarsfrekvens

100% (21/21)



- Att nämnderna har försvunnit (inte MBR) har försvagat den demokratiska processen

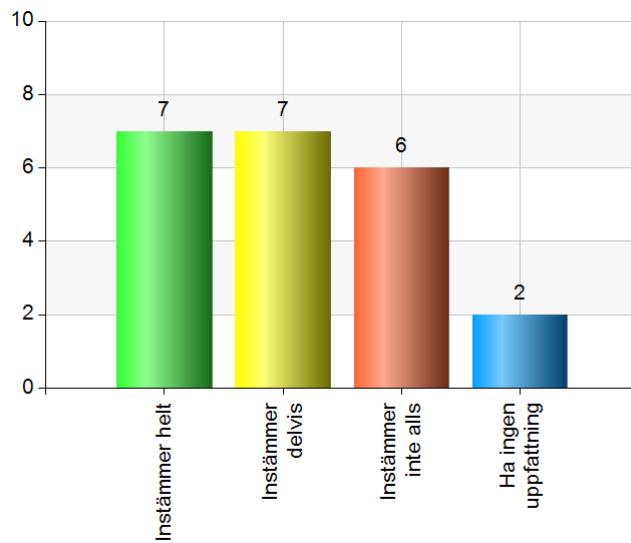
Namn	Antal	%
Instämmer helt	10	45,5
Instämmer delvis	8	36,4
Instämmer inte alls	2	9,1
Ha ingen uppfattning	2	9,1
Total	22	100



Svarsfrekvens
100% (22/22)

- Att nämnderna har försvunnit har minskat insynen i beredningen av ärenden

Namn	Antal	%
Instämmer helt	7	31,8
Instämmer delvis	7	31,8
Instämmer inte alls	6	27,3
Ha ingen uppfattning	2	9,1
Total	22	100



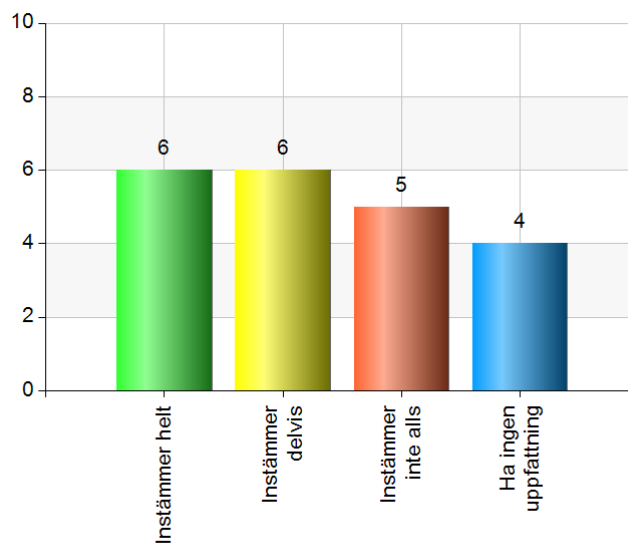
Svarsfrekvens
100% (22/22)

- Att utskotten inte har beslutsrätt har försvagat den demokratiska processen

Namn	Antal	%
Instämmer helt	6	28,6
Instämmer delvis	6	28,6
Instämmer inte alls	5	23,8
Ha ingen uppfattning	4	19
Total	21	100

Svarsfrekvens

100% (21/21)

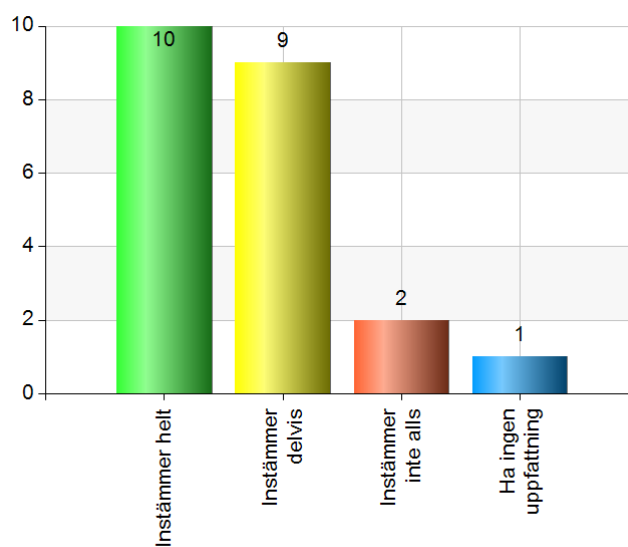


- Kommunen har blivit mer toppstyrd eftersom kommunstyrelsen tar de flesta besluten

Namn	Antal	%
Instämmer helt	10	45,5
Instämmer delvis	9	40,9
Instämmer inte alls	2	9,1
Ha ingen uppfattning	1	4,5
Total	22	100

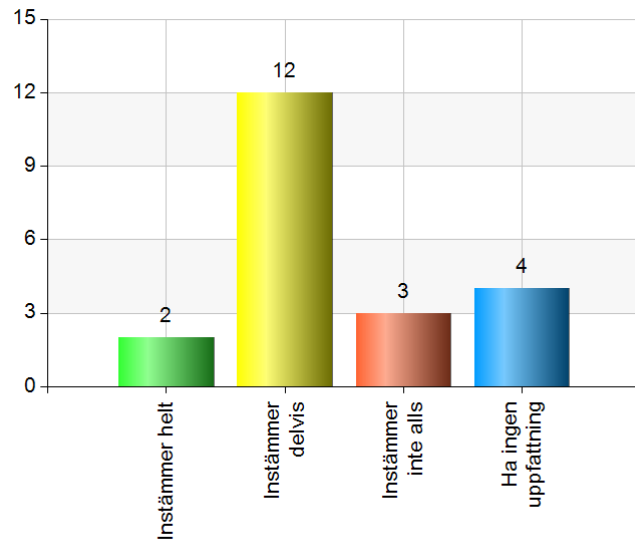
Svarsfrekvens

100% (22/22)



- Det har blivit lättare att utkräva politiskt ansvar genom att kommunstyrelsen tar de flesta besluten

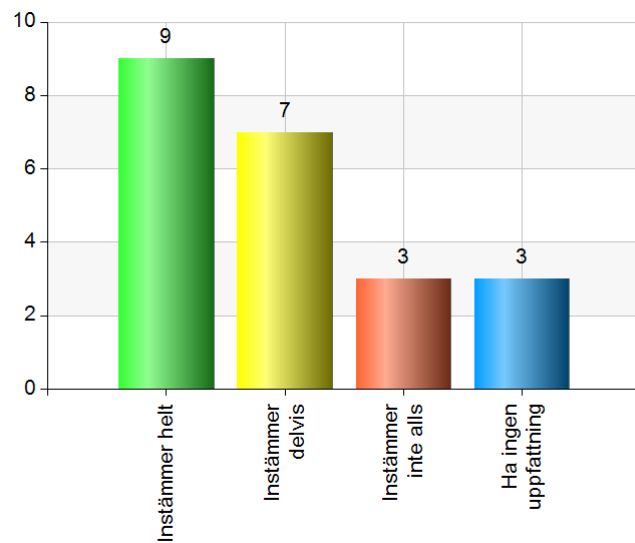
Namn	Antal	%
Instämmer helt	2	9,5
Instämmer delvis	12	57,1
Instämmer inte alls	3	14,3
Ha ingen uppfattning	4	19
Total	21	100



Svarsfrekvens
100% (21/21)

- Den demokratiska basen har blivit svagare genom att färre politiska platser finns att besätta

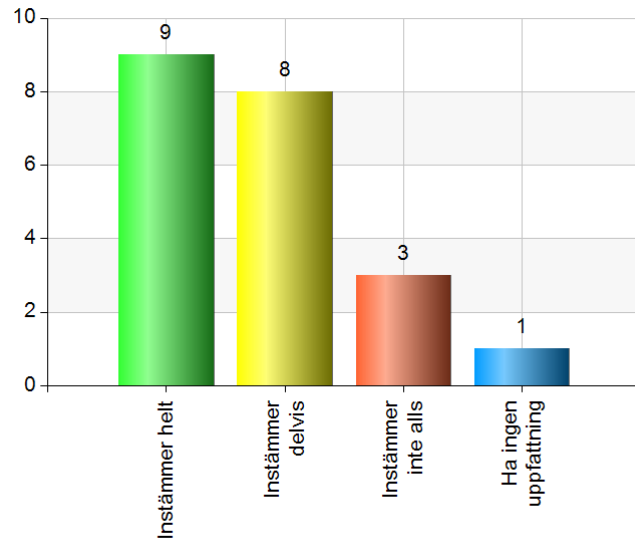
Namn	Antal	%
Instämmer helt	9	40,9
Instämmer delvis	7	31,8
Instämmer inte alls	3	13,6
Ha ingen uppfattning	3	13,6
Total	22	100



Svarsfrekvens
100% (22/22)

- Det har blivit färre möjligheter för specialpolitiskt intresserade politiker

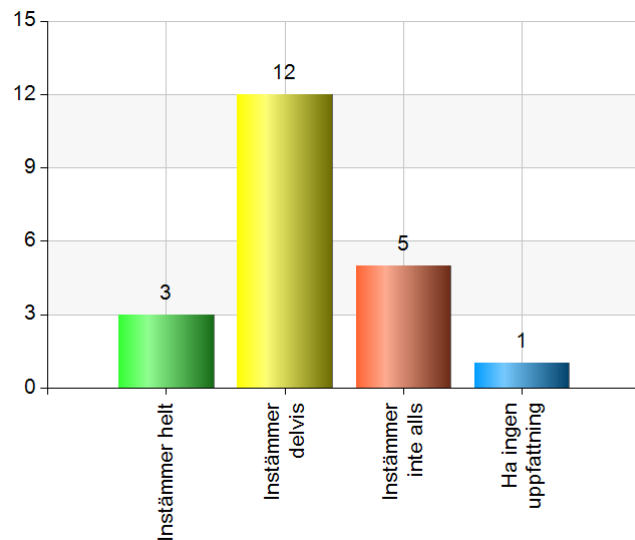
Namn	Antal	%
Instämmer helt	9	42,9
Instämmer delvis	8	38,1
Instämmer inte alls	3	14,3
Ha ingen uppfattning	1	4,8
Total	21	100



Svarsfrekvens
100% (21/21)

- Det blir för många olika ärenden att sätta sig in i som politiker och som minskar sakkunskap i enskilda frågor

Namn	Antal	%
Instämmer helt	3	14,3
Instämmer delvis	12	57,1
Instämmer inte alls	5	23,8
Ha ingen uppfattning	1	4,8
Total	21	100

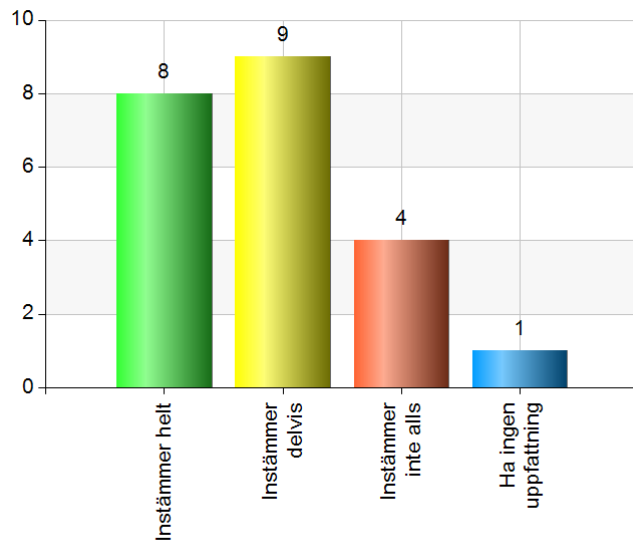


Svarsfrekvens
100% (21/21)

- Omorganiseringen har medfört allt färre politiska debatter

Namn	Antal	%
Instämmer helt	8	36,4
Instämmer delvis	9	40,9
Instämmer inte alls	4	18,2
Ha ingen uppfattning	1	4,5
Total	22	100

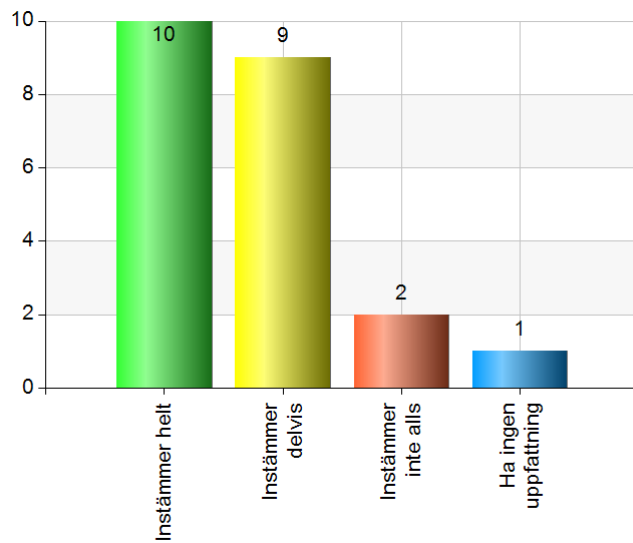
Svarsfrekvens
100% (22/22)



- Ett fåtal politiker bestämmer det mesta

Namn	Antal	%
Instämmer helt	10	45,5
Instämmer delvis	9	40,9
Instämmer inte alls	2	9,1
Ha ingen uppfattning	1	4,5
Total	22	100

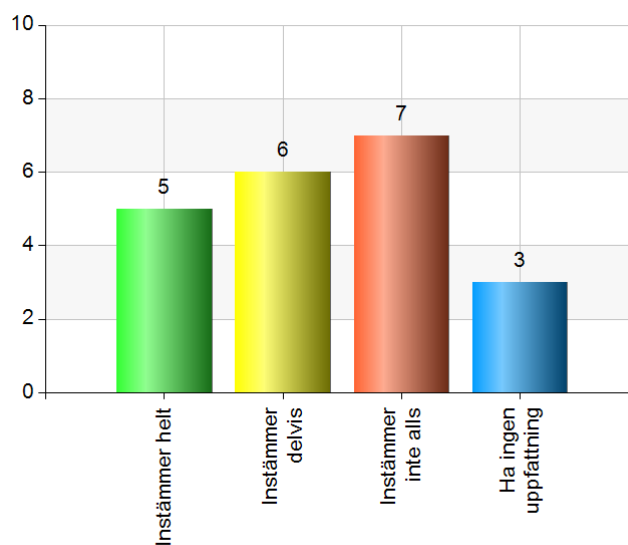
Svarsfrekvens
100% (22/22)



- Tjänstemän har fått större inflytande på beslut i olika sakfrågor

Namn	Antal	%
Instämmer helt	5	23,8
Instämmer delvis	6	28,6
Instämmer inte alls	7	33,3
Ha ingen uppfattning	3	14,3
Total	21	100

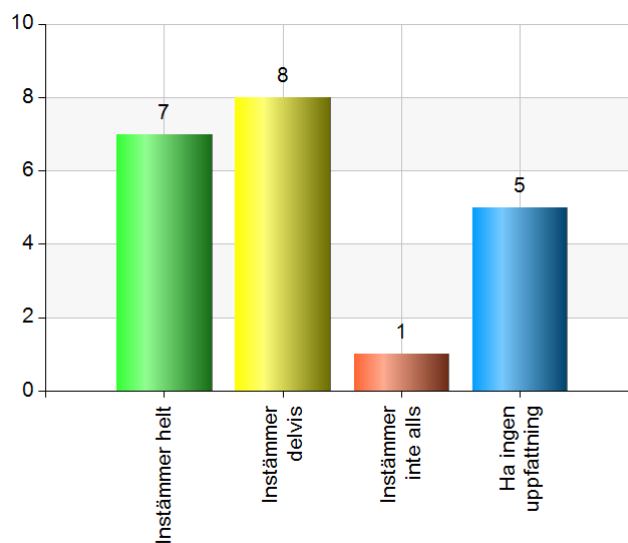
Svarsfrekvens
100% (21/21)



- Fler ärenden som tidigare behandlats i nämnder och styrelser delegeras till tjänstemän för beslut

Namn	Antal	%
Instämmer helt	7	33,3
Instämmer delvis	8	38,1
Instämmer inte alls	1	4,8
Ha ingen uppfattning	5	23,8
Total	21	100

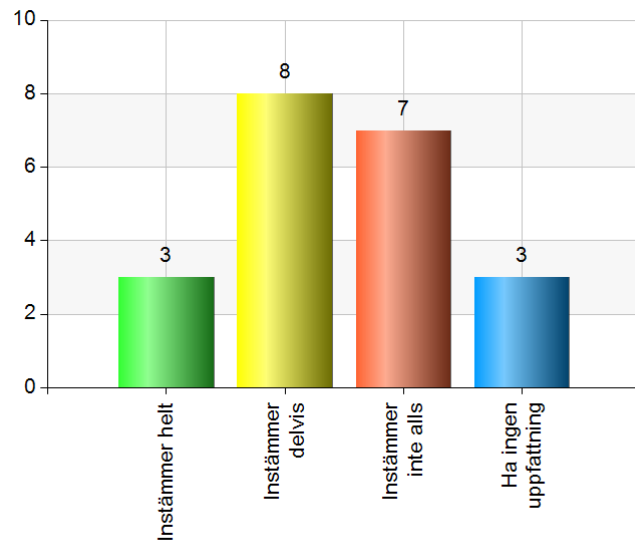
Svarsfrekvens
100% (21/21)



- Den politiska processen har fått en bättre struktur

Namn	Antal	%
Instämmer helt	3	14,3
Instämmer delvis	8	38,1
Instämmer inte alls	7	33,3
Ha ingen uppfattning	3	14,3
Total	21	100

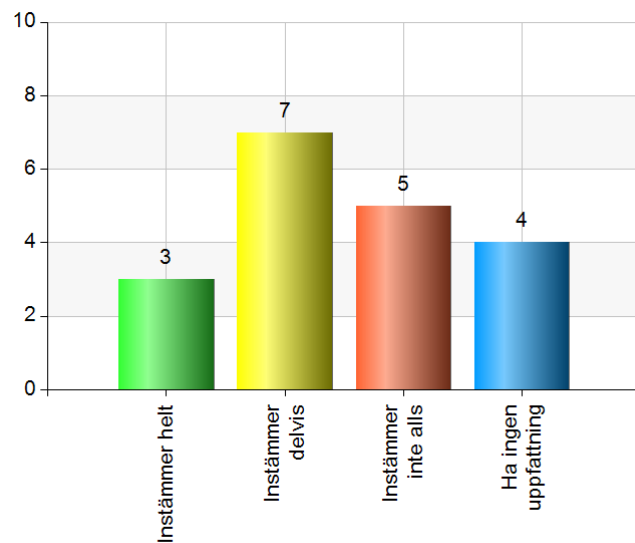
Svarsfrekvens
100% (21/21)



- Det är bättre ordning och reda i beredning av ärenden

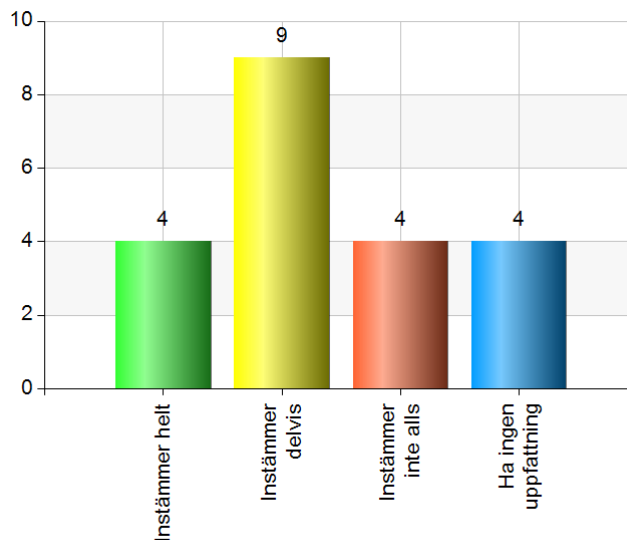
Namn	Antal	%
Instämmer helt	3	15,8
Instämmer delvis	7	36,8
Instämmer inte alls	5	26,3
Ha ingen uppfattning	4	21,1
Total	19	100

Svarsfrekvens
100% (19/19)



- Det har blivit ett bättre helhetsperspektiv på kommunens utmaningar i den politiska processen

Namn	Antal	%
Instämmer helt	4	19
Instämmer delvis	9	42,9
Instämmer inte alls	4	19
Ha ingen uppfattning	4	19
Total	21	100



Svarsfrekvens
100% (21/21)

11. Här är du välkommen att lämna fler synpunkter på omorganiseringen av den politiska organisationen i Arjeplog, tex sådant som du anser varit bra eller mindre bra, fortsatta utmaningar eller utvecklingsområden.

Toppstyrning, inavel, S svårt (omöjligt) att rekrytera nya dugliga politiker, pga att KS-ledamöterna tar alla platser i utskotten. Finns inte heller någon bra inskolningsväg för nya politiker, för att småpartier har i bästa fall en ledamot i utskotten och då blir det någon mer garvad, dvs äldre.

Demokratin har kraftigt minskat, ärenden försvinner från politiker till administrationen och ingen vet var som hänt eller bollas runt i administrationen, sämre beredning av ärenden, alla politiker fått så många ärenden utan att det finns möjlighet att sätta sig in i frågor, för många ärenden på för få gör att allt ska gå för snabbt för beslut, det finns inte tid att delta på alla politiska möten därför att det är för många uppdrag på var och en

Nu sitter samma folk på alla stolar

Att specialisera sig på vissa ämnen och då inte få vara med i organisationen känns lite tråkigt. I den nämnd där man var organiserad hade man god insyn i både hur välmåendet hos personalen var och insyn i ekonomin. I dagsläget finns ingen insyn.

Hur ska vi värva nya medlemmar när vi inte kan ta hand om gamla, special de som brinner för göra bra arbete för hela kommun. Tack för mig.

Kommunen styrs idag som ett aktiebolag. Ett fåtal personer står för alla beslut vilket påsikt kan bli ett hot mot demokratin. Tjänstemannastyret har ökat. Utskotten har en begränsad funktion eftersom de flesta besluten tas av kommunstyrelsen. Engagemanget bland politiker har minskat avsevärt eftersom ytterst få personer är aktiva i beslutsprocessen (endast ordinarie eller ersättare i kommunstyrelsen) Det vore rimligt att partierna själva utser ledamöter i utskotten och att fler beslut tas där. Utskottsmöten skall vara öppet för allmänhet och media.

Man har tappat bort politiskt intresserade personer och det är inte bra för demokratin. Man måste ta en fundering på varför kommer det inte folk på dom politiska möterna? Jag tror att det beror på att man tappat inflytande i politiken.

12. Vill du ha tillbaka den tidigare nämndstrukturen som fanns innan omorganiseringen?

Namn	Antal	%
Ja	9	40,9
Tveksam	5	22,7
Nej	7	31,8
Har ingen uppfattning	1	4,5
Total	22	100

Svarsfrekvens
100% (22/22)

