

Organisering av politiskt arbete i kommuner och institutionell tröghet

Av LEIF JONSSON

This article is about organising political work in municipalities. The article is built on a case study of how a Swedish municipality tried to vitalise political work and especially work concerning its council. The case study showed that political work seemed to be renewed in some ways but in other ways not. It looks like council politicians have found ways that give them as well as citizens opportunities to be involved in political work. The council politicians seemed to be engaged and pleased with their work. Other politicians as well as chief officers were not pleased and said that they had not seen as much renewal as they had expected.

How can this development be understood and explained? This question is treated in the article by regarding organising of political work as a process in which questions concerning organising political work are treated as a way to deal with institutional sluggishness.

Inledning

I många svenska kommuner sker förändringar, avseende sätt att organisera politiskt arbete. I en enkät gjord av tidningen Kommunaktuellt (nummer 22, 15 augusti, 2002) uppgav 111 kommuner av 280 att antalet förtroendeuppdrag

minskar sedan valet 1998. I 40 kommuner ökar antalet uppdrag medan 129 kommuner inte kommer att göra några förändringar vad gäller antalet uppdrag. Av artikeln tycks det som att minskningar sker till följd av en vilja att koncentrera styrningen av kommuner till kommunstyrelser. Detta sägs ske

utifrån en önskan att stärka styrningen av kommuner.

Kommuners organisationer för politiskt arbete tycks alltså förändras utifrån ledande kommunala aktörers önskan om bättre organisatoriska former för styrning av kommuner.

Behov att förnya politiskt arbete i kommuner påtalas inte bara från ledande kommunaktörer utan också från andra håll och med andra utgångspunkter. Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48, sidan 126) anslår ett medborgarperspektiv och anser bland annat att det är viktigt att kommuner och landsting har flexibla organisationsstrukturer och beredskap att arbeta med *"ad hoc-lösningar i frågor som kommer på dagordningen"*. Kommittén anser också att kommuners politiska organisationer behöver vara tidsenliga och anpassade till frågor som idag anses viktiga och engagerande för medborgare. Liknande uppfattningar redovisas utifrån en kartläggning av pågående förändringar avseende lokal demokrati. (Wide och Gustafsson 2001). Bland annat sägs: *"Formerna för medborgardeltagande och inflytande tycks således vara inne i ett skede då gamla mönster bryts och då det finns utrymme för innovationer. Just i ett sådant övergångsskede är det viktigt att diskussionerna om hur det lokala folkstyret kan och bör utföras förs så förutsättningslöst som möjligt"* (ibid, sidan 21).

Behov av förnyelse av politiskt arbete uppmärksammas också utifrån en ytterligare utgångspunkt som bland annat yttrar sig i lågt intresse för politiskt arbete samt i misstroende mot politik och politiker. Inom ramen för forskningsprogrammet "Demokrati i föränd-

ring" konstaterades att graden av misstro varierar från medborgare till medborgare och att det finns olika former av misstro. En tydlig slutsats är dock att det bland medborgare i Sverige - när undersökningen gjordes - fanns en utpräglad känsla av meningslöshet som tog sig uttryck i att politik inte upplevdes som något viktigt. (Möller 2000)

Bristande förtroende för politik och politiker samt att politik inte anses vara viktigt kan ses som ett legitimitetsbekymmer för politik och politiskt arbete i kommuner. Kommuner är som politiska organisationer beroende av medborgare och deras intresse och engagemang för politik. Om intresset är svagt så är också legitimiteten för politiskt arbete svagt. (Brunsson 1998)

Dessa iakttagelser vad gäller pågående och uttalade behov av förändringar av kommuners politiska ledningsorganisationer tycks böttna i tre utgångspunkter. Utifrån en första utgångspunkt, som kan definieras som en kommunledningsutgångspunkt, sägs att politiska ledningsorganisationer behöver bli effektivare. Utifrån en andra utgångspunkt, som kan kallas för medborgarutgångspunkt, anses det nödvändigt att det finns bättre möjligheter för delaktighet och deltagande i politiskt arbete. Utifrån en tredje utgångspunkt anses det nödvändigt att politiskt arbete görs mer intressant så att människor vill påta sig politiska förtroendeuppdrag. Denna utgångspunkt kan betecknas som förtroendevaldas utgångspunkt.

Pågående förändringar och påtalade behov uttryckta utifrån dessa tre utgångspunkter kan ses som praktiskt betingade skäl till att studera politiskt

arbete och hur det organiseras. Dessa skäl kan i sin tur formuleras som önskemål om att få någon form av vägledning för att komma till rätta med bristerna.

De nämnda skälen, som kan betraktas som praktiskt orienterade, låg till grund för den studie¹ av organisering av politiskt arbete² som denna artikel bygger på.

Det fanns också ett mer teoretiskt orienterat skäl bakom den gjorda studien, nämligen att politiskt arbete i kommuner i hög grad kan sägas vara institutionaliserat i bemärkelsen att det är reglerat i lagar och kommungemensamma föreställningar samt även och kanske till och med framför allt av kommunvisa traditioner och vanor. Sådana institutioner skapar tröghet, vilket gör att politiskt arbete kan vara svårt att förändra (Björkman och Riberdahl 1997).

I den gjorda studien visade det sig att själva organiseringsarbetets bedrivande upplevdes ha haft stor betydelse för den förnyelse som flera aktörer ansåg hade ägt rum. De sätt, på vilket förnyelse av det politiska arbetets organisering skedde, förefaller vara av vikt bland annat utifrån perspektivet att hantera de trögheter som kan sägas finnas inbyggda i de institutioner som organisationer för politiskt arbete kan sägas utgöra.

Denna iakttagelse har stimulerat mig till att i denna artikel diskutera just tröghet i samband med organisering av politiskt arbete.

Artikelns frågor, syfte och uppläggning

I artikeln uppmärksammas organisering av politiskt arbete som processer i institutionell miljö. I artikeln behandlas två huvudfrågor. Den ena är hur och var tröghet uppträder vid organisering av politiskt arbete. Den andra frågan handlar om hur tröghet kan utmanas och behandlas i samband med organisering av politiskt arbete.

Artikelns syfte är att belysa och diskutera organisering av politiskt arbete i kommuner utifrån perspektivet institutionell tröghet. Perspektivet används i avsikt att belysa institutionella förhållanden förbundna med politiskt arbete. Detta görs med en utforskande ansats, i vilken det studerade fallet utgör en viktig utgångspunkt.

Det sistnämnda återspeglas i artikeln uppläggning. Efter det att det aktuella fallet inledningsvis presenteras i artikeln så diskuteras artikelns frågor i två steg. Först diskuteras det aktuella fallet med avseende på institutionell tröghet. Därefter diskuteras institutionell tröghet relaterat till organisering av politiskt arbete i allmänhet

Det aktuella fallet

Vad handlade fallet om?

Det studerade fallet handlade om en kommun – Motala med 42 000 innevånare – som inför mandatperioden 1999-2002 beslutade sig för att ändra sin politisk ledningsorganisation.

Förslaget till förändrad politisk organisation utarbetades av en tillfällig

beredning till fullmäktige. Arbetet, som pågick under en längre tid från slutet av 1996 till sommaren 1998, skedde i form av intervjuer med både förtroendevalda och anställda i kommunen. En enkät gjordes också till medborgarna i Motala kommun. I sitt förslag till kommunfullmäktige, daterat 1998-09-08, skrev den tillfälliga organisationsberedningen att organisationsöversynen *"har fokuserat på arbetsformer och organisation för den politiska ledningen"*.

I förslaget till politisk organisation som kommunfullmäktige beslutade 1998 angavs vissa syften med förändringen, nämligen att:

- *"Renodla det politiska ansvaret för den kommunala verksamheten"*, med vilket avsågs att lägga både ansvaret för verksamheten och den direkta styrningen av denna under nämnderna
- *"Tydliggöra rollerna mellan olika politiska uppdrag"*, det vill säga klargöra rollerna mellan fullmäktige, beredningarna, nämnderna/styrelserna och kommunstyrelsen,
- *"Vitalisera arbetet i kommunfullmäktige"*, med vilket menades att i beredningsform ge fullmäktigeledamöter ökad information och delaktighet i arbete med övergripande frågor,
- *"Befrämja olika former av medborgarmöten"*, med vilket avsågs att pröva och hitta lösningar för att utveckla medborgarkontakter,
- *"Rationalisera det administrativa arbetet i organisationen"*, vilket skulle

ske med hjälp av en tydlig organisation och klara kommunikationsvägar samt

- *"Öka effektiviteten och främja hållningen av kommunens resurser"*.

En nyordning i kommunens politiska organisation var att det skulle finnas så kallade permanenta beredningar till kommunfullmäktige.

I kommunens författningssamling beskrivs beredningarnas arbetsuppgifter på följande sätt:

"Beredningarna ansvarar för

- *utarbetande av inriktningsmål (exempelvis i form av så kallade huvuduppdrag) inom de för varje beredning nedan angivna ansvarsområdena*
- *uppföljning, utvärdering och revidering av dessa*
- *förnyelse av formerna för medborgarkontakter*
- *beredning av de fullmäktigeärenden som fullmäktige i övrigt uppdrar till beredningen att bereda."*

Fem fasta beredningar inrättades i Motala med följande ansvarsområden:

- *"Beredningen för vuxenfrågor"*: arbetsmarknad, fritid, kultur, utbildning, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, konsumentverksamhet samt sjuk- och hälsovård.
- *"Beredningen för barn- och ungdomsfrågor"*: barnomsorg, fritid, kultur, utbildning, individ- och familjeomsorg och hälsovård.
- *"Beredningen för samhällsbyggnadsfrågor"*: fysisk planering, miljö-

och hälsoskydd, lokal miljö inklusive Agenda 21, ekologi, energi, stadsbyggnad, kommunal teknik, folkhälsa, näring och turism, informationsteknik samt kommunikation inklusive kollektivtrafik.

- "Beredningen för ekonomifrågor": ekonomisk planering och utveckling av principer för ekonomistyrning.
- "Beredningen för utvecklings- och organisationsfrågor": utveckling och organisation.

Fullmäktigeberedningarna skall enligt reglementet bestå av nio ledamöter valda bland fullmäktiges ledamöter och suppleanter. Fullmäktige har femtiosju ledamöter. De politiska partierna utser beredningsledamöter. Huvuddelen av beredningsledamöterna är inte ledamöter i kommunens styrelser och nämnder. Detta beror på att flertalet partier har strävat efter att skilja på uppdragen. Fullmäktige väljer ordförande till beredningarna.

Beredningarna har inga beslutsbefogenheter. Man har rätt att initiera ärenden som hör till beredningens ansvarsområde och det gör man då hos kommunfullmäktige eller ansvarig nämnd/styrelse. Förslag från en beredning skall enligt kommunens reglemente överlämnas till fullmäktige som remitterar förslaget till berörda nämnder/styrelser och övriga lämpliga remissinstanser. Därefter sammanväver beredningen remissinstansernas synpunkter i ett slutligt förslag som överlämnas till kommunfullmäktige via kommunstyrelsen.

Hur studerades fallet?

I det aktuella fallet studerades främst de så kallade fullmäktigeberedningarna. Detta skedde inom ramen för ett samarbetsprojekt som syftade till att dels utvärdera det hittillsvarande arbetet i den nya politiska organisationen och genom detta medverka till fortsatt utveckling av beredningarna, dels utveckla allmän kunskap om organisering av politiskt arbete.

Samarbetet kännetecknades av interaktion mellan forskning och utvecklingsarbete³. Det förekom ett flertal möten mellan praktiker och forskare. Grundläggande empiriskt material insamlades och dokumenterades genom gruppvisa samtal med förtroendevalda politiker och tjänstemän. Vid samtalen, som spelades in på band, fångades politikernas och tjänstemäns upplevelser av vad som hade hänt i kommunen. Drygt femtio personer från kommunen deltog i samtal.

Samtalen bearbetades utifrån teoretiska perspektiv. På så sätt integrerades empiriskt material med teoretiska perspektiv och dokumenterades i discussionsunderlag som successivt presenterades och behandlades vid seminarier vid vilka politiker och tjänstemän medverkade. Förda diskussioner dokumenterades och bearbetades varefter de på nytt gjordes till föremål för diskussioner vid seminarier.

Studien fortgick på detta sätt i en växlingsrörelse mellan å ena sidan dialoger mellan forskare och medverkande politiker och tjänstemän från Motala kommun och å andra sidan bearbetning av resultaten från dialogerna. I denna väx-

lingsrörelse utgjorde framtaget diskussionsmaterial underlag för såväl forskning som praktisk utveckling av Motala kommuns politiska ledningsorganisation. Denna artikel bygger på den framtagna dokumentationen.

Förutom ovan nämnda samtal och diskussioner förekom också enskilda och fortlöpande samtal med ledande politiker och tjänstemän i syfte att dels skaffa bakgrundskunskap, dels fånga andra bilder av beredningarnas arbete än de som förmedlades via samtal. Skriftligt material utarbetat av beredningarna har således studerats. En längre intervju med kommunfullmäktiges dåvarande ordförande gjordes i syfte att fånga dennes bild av händelseutvecklingen.

Samarbetet startade sommaren 2001 och pågick till och med sommaren 2002.

Vad har uppnåtts i den nya politiska organisationen?

Fullmäktigeberedningarnas ledamöters uppfattningar om vad som hade uppnåtts i den nya organisationen kan sammanfattas på följande sätt.

Fullmäktige ansågs ha vitaliserats och fått ökad betydelse, vilket ibland benämndes som att fullmäktige hade fått mer inflytande över politiken och mer makt. Debatterna i fullmäktige upplevdes vara livligare. Man tyckte dessutom att debatterna fördes avseende frågor som inte var avgjorda. Flera ledamöter än tidigare ansågs vara engagerade.

Långsiktigheten i politiken ansågs ha ökat. Man tyckte att det fanns långsiktigare politiska viljeinriktningar än tidigare.

Fullmäktigeledamöterna tyckte sig vara mer delaktiga i formandet av politiken än vad man hade varit förut. Formerna för politiskt arbete upplevdes som friare och möjligheter till delaktighet ansågs vara goda.

Samarbetet mellan politiker och tjänstemän påstods vara annorlunda än tidigare. Politiker upplevde sig vara delaktiga och ibland också styrande vid beredning av ärenden.

Fullmäktigeledamöterna tyckte sig vara kunnigare och mer engagerade. *"Det är roligare med politik än förut"*, sa en. Detta sades i hög grad bero på de fria former som beredningarna arbetar med.

Medborgardialoger har kommit igång och medborgarna ansågs vara mer involverade i formande av lokal politik. Alla beredningar hade genomfört aktiviteter riktade till medborgarna i kommunen. Man hade provat olika modeller för detta, vilket ansågs vara bra.

De av ovanstående effekter som nämndes mest och som också upplevdes som viktigast var vitaliseringen av fullmäktiges arbete och den annorlunda situation (ökad delaktighet, kunnsighet och engagemang) som dess ledamöter tyckte sig ha fått såväl i beredningsarbete som i fullmäktigearbete. I dessa avseenden ansåg sig beredningsledamöterna vara genomgående mycket tillfreds med vad som har uppnåtts.

Man var också nöjd med att ha medverkat till ökad långsiktighet i politiken.

Man var inte lika nöjd med hur medborgardialogerna hade kommit igång totalt sett även om det ansågs finnas positiva inslag.

Man var inte heller nöjd med hur man hade kommit igång med uppföljnings- och utvärderingsarbete.

Ledamöter från kommunens nämnder och styrelser intervjuades också. De tyckte sig ha sett att kontakterna med medborgarna hade ökat och att kunskapen hos politiker också hade ökat. I övrigt efterlyste de att långsiktig politik borde utvecklas i högre grad. Man ansåg också att beredningarna borde ta för sig mer och ytterligare förnya sina arbetsformer.

Flera av kommunens ledande chefer tyckte sig, vid samtal i mars 2002, inte ha sett så mycket av beredningarnas arbete. Några hade gjort det och tyckte därvid att det hade utvecklats långsiktiga mål inom vissa områden, vilket man ansåg var bra. I övrigt framfördes kritiska synpunkter på att samarbete inte hade utvecklats.

Fullmäktiges ordförande under perioden 1999-2002 tyckte sig ha sett en markant förändring av arbetet i kommunfullmäktige. Han tyckte att ledamöterna hade blivit kunnigare, att fullmäktige arbetar med långsiktigare frågor samt att inläggen hade blivit kortare och debatten livligare. Stämningen i fullmäktige ansågs ha blivit lättsammare "utan att för den skull vara lättsinnig". De personliga påhopp som kan förekomma vid fullmäktigesammanträden ansågs ha försvunnit. I stället hade en respektfull atmosfär med inslag av "trevliga underfundigheter" utvecklats.

Samtidigt som fullmäktiges ordförande sa sig vara nöjd med hur fullmäktigearbetet hade utvecklats så hade han hoppats på att man skulle ha kom-

mit längre när det gäller utveckling av kommunens politiska ledningsorganisation i stort. Framför allt hade det varit önskvärt att ha kommit längre vad gäller nämnders och styrelser existens. Detta uppfattade fullmäktiges dåvarande ordförande inte vara möjligt med hänsyn till de diskussioner och överläggningar som skedde i majoritetspartiet. En kompromisslösning valdes innebärande att ha kvar nämnder och styrelser samtidigt som fullmäktiges arbete skulle utvecklas med hjälp av de så kallade beredningarna. Fullmäktiges dåvarande ordförande ansåg också att det hade varit bra om en större enighet hade utvecklats om ledande chefers roll i ledningsorganisationen.

I den gjorda utvärderingen konstaterades sammanfattningsvis att vissa av de uttalade intentionerna verkade ha realiserats eller åtminstone ha börjat realiserats, nämligen att vitalisera fullmäktiges arbete och att öka kontakterna med kommunens medborgare. Här tycktes man ha hittat möjligheter och även sätt att arbeta.

Andra uttalade intentioner verkar inte ha realiserats i samma grad. I första hand avsågs då intentionen att tydliggöra rollerna för olika politiska församlingar och även chefer.

Intentionerna att rationalisera det administrativa arbetet i organisationen respektive öka effektiviteten och främja hushållningen av kommunens resurser nämndes inte vid förda samtal och diskussioner, vilket kan bero på att de inte direkt har att göra med tillkomsten av permanenta fullmäktigeberedningar.

Hade då de uttalade intentionerna och målen med permanenta fullmäk-

tigeberedningar uppfyllts i tillräcklig grad och snabbt nog? I de förda diskussionerna med ledamöterna i fullmäktigeberedningarna ansåg flera att beredningarnas tillkomst innebar ett nytt sätt att arbeta som inte bara rörde själva fullmäktigearbetet utan som också handlade om kommunen i stort inklusive dess medborgare. Det handlade om att "förändra tänket", som någon sa. Detta ansågs behöva ske hos många. Sådant tar tid, tyckte flera. Det är viktigt att ha tålamod, sa bland annat fullmäktiges ordförande. Flera pekade här på att flertalet politiker är fritidspolitiker och att man sent utrustades med tillräckligt med tjänstemannastöd.

I utvärderingen konstaterades att det behövs tid för att kunna förändra tänkande i en organisation. Människor måste få tillfälle att mötas för att byta och även bryta tankar med varandra. För detta behövs tid.

Vad förändrades i den aktuella kommunen?

Ovan relaterades vad som i den gjorda utvärderingen ansågs ha uppnåtts i den förändrade politiska ledningsorganisationen i Motala kommun och framför allt vad som hade uppnåtts vad gäller fullmäktigeberedningarnas arbete. I den gjorda studien diskuterades förändringen med hjälp av Löwstedts (1995) perspektiv på hur strukturella förhållanden i organisationer kan förstås som formella, handlings-, tanke- respektive dialogstrukturer.⁴ Vart och ett av perspektiven användes för att analysera förändringar avseende den politiska ledningsorganisationen.

Analysen delades upp på några aspekter avseende kommunens politiska ledningsorganisation, nämligen: arbete i fullmäktige och dess beredningar, relationen mellan medborgare och politiker, politikerroller, relation mellan fullmäktigeberedningar och nämnder/styrelser samt relationer mellan fullmäktigeberedningar och tjänstemän.

Analysen sammanfattades med hjälp av följande figur (figur 1).

Förändrade

	Formella strukturer	Handlings- strukturer	Tanke- strukturer	Dialog- strukturer
Fullmäktige- arbete	Ja! Div. beslut	Ja! En hel del	Ja! Rätt utbrett	Berednings- vis
Medborgare - politiker	Ja? Dem. dekl.	Ja! På gång	Berednings- vis	Berednings- vis
Politiker- roller	Nej!	Ja! På gång	Ja! På gång	Berednings- vis
Beredning - nämnd/styr.	Ja! Roller o sam.	Nej! Inga större	Nej! Tveksamt	Kanske på gång
Beredning - chefer	Ja!	Ja/nej!	Nej! På gång?	Nej! På gång?

Figur 1 Förändrade strukturer avseende politisk ledningsorganisation

I figur 1 åskådliggörs de förändringar som ansågs hade skett i Motala kommuns politiska ledningsorganisation såsom de upplevdes i fullmäktigearbete, i relationer mellan medborgare och politiker, i politikerroller, i relationer mellan fullmäktigeberedningar och nämnder/styrelser respektive i relationer mellan fullmäktigeberedningar och kommunens ledande chefer. Detta uttrycks med hjälp av den ena ledden i figuren. Utefter den andra ledden anges huruvida förändringarna kan uppfattas i formella, handlingsmässiga, tanke-mässiga respektive dialogmässiga avseenden.

Av första raden i figur 1 framgår att förändringar anses ha skett avseende fullmäktigearbete – såväl vid dess sammanträden som i fullmäktigeberedningarnas arbete. Förändringar har kommit till uttryck i formella dokument. De kunde också ses i handling. De kom även till uttryck i de tankar som artikulerades vid intervjuer och diskussioner.

Det sägs också, vilket sammanfattas i rad två i figur 1, ha hänt en hel del vad gäller kontakter mellan medborgare och politiker i beredningarna. Detta ansågs främst kunna ses i handling och framför allt då i beredningsvisa handlingar utifrån föreställningar och diskussioner som hade ägt rum i respektive beredning. Handlingarna var alltså inte uttryck för kommungemensamma föreställningar. Det fanns inte heller några formella dokument som direkt uttryckte hur kontakter skulle ske. I bakgrunden finns en så kallad demokratideklaration, som inte var formellt beslutad. Huruvida den hade påverkat de handlingsmönster som hade utvecklats var svårt att säga.

Politikerrollen (rad tre i figur 1) hade börjat utvecklas och detta hade i första hand skett beredningsvis. Man arbetade olika i beredningarna och det gjorde att politikerna agerade olika i såväl beredningarnas inre arbete som utåtriktat i förhållande till medborgare,

tjänstemän med flera. Det fanns inga formella dokument som vägledning och det hade inte heller uttryckts efterfrågan på sådana. Intresset för att diskutera politikerrollens innebörd verkade växa, vilket gjorde att det kunde sägas pågå en process att utveckla medvetna och kanske också gemensamma föreställningar.

Relationerna mellan fullmäktigeberedningar och nämnder/styrelser (rad fyra i figur 1) verkade inte ha utvecklats handlingsmässigt i någon större utsträckning. Det fanns ett dokument som benämndes "roller och samspel" och som kunde ge vägledning. Dokumentet verkade ha lästs av många, men det hade inte omsatts i gemensamt formade handlingar. Det verkade dock finnas ett intresse av att utveckla samarbetet och därmed skapa gemensamma föreställningar avseende inte bara hur relationerna skulle gestalta sig utan också hur ledningsorganisationen i stort skulle se ut.

Relationerna mellan fullmäktigeberedningar och ledande chefer inom kommunen (rad fem i figur 1) föreföll ha utvecklats olika. Inom några beredningar hade man utvecklat ett handlingsmönster utifrån där rådande gemensamma föreställningar. Inom andra beredningar hade så inte skett. Under hösten 2002 togs det fram ett dokument som reglerar detta.

Hur har förändringar skett?

I den gjorda studien söktes förklaringar till det som upplevdes ha hänt i kommunen. Detta gjordes genom att studera tre tidsperioder. Den första avser pe-

rioden från det att idén med fasta beredningar väcktes till och med att de började verka, det vill säga från slutet av 1996 till och med sommaren 1998. Den andra perioden var den tidsperiod som beredningarna hade verkat när studien gjordes, det vill säga från 1999 till och med hösten 2001. Den tredje perioden avsåg själva utvärderings- och utvecklingsprocessen, som pågick från hösten 2001 till och med våren 2002.

För var och en av dessa tidsperioder identifierades omständigheter som tycktes ha haft betydelse för de förändringar som ansågs hade skett i kommunen.

Vid förda samtal med politiker och chefs-tjänstemän i kommunen om vad det var som gjorde att permanenta fullmäktigeberedningar tillskapades pekades på flera omständigheter. Några talade om en utbredd uppfattning att fullmäktige i många kommuner alltmer hade förlorat sin betydelse och att det som en följd härav var en trend att försöka ändra på detta. En annan omständighet av allmän trendkaraktär som nämndes var att man ville öka förtroendet för politik och politiker. Det ansågs vara lite skadat i kanten i största allmänhet.

De nämnda omständigheterna kan sägas vara kommunövergripande. Det ansågs också finnas kommunspezifika skäl. Ett handlade om ett allmänt behov av förändring i Motala kommun. Kommunen hade haft en så kallad beställar-/utförarorganisation som man ville lämna. "Det var läge att prova något nytt," sa en beredningsledamot. Fullmäktiges dåvarande ordförande ansåg också att politiker och politiska instanser hade utvecklat sin förmåga att beställa verk-

samhet och att man skulle kunna använda och vidareutveckla denna förståelse genom att tillskapa beredningar som skulle kunna formulera långsiktiga uppdrag.

Det fanns också en annan kommunspecifik omständighet, nämligen den så kallade Motalaskandalen. Denna nämnades av flera politiker som en bakomliggande drivkraft till förändring; en drivkraft som man kanske inte talade direkt om bland politiker, men som fanns i bakgrunden och som gjorde att flera tyckte att det var läge för en ny ordning. Dessutom ville flera synliggöra politiskt arbete i kommunen och komma bort från den atmosfär med *"politiskt arbete i slutna rum"* som ansågs ha funnits länge i kommunen.

En annan omständighet som flera ansåg hade medverkat till förändringen var den delaktighet som flera fullmäktigeledamöter upplevde sig ha haft när det gäller att skapa nya förutsättningar för fullmäktiges arbete. I de diskussioner som föregick beslutet om att inrätta permanenta beredningar ansåg flera att det fanns goda möjligheter till delaktighet och insyn. Det anordnades seminarier vid vilka det förekom öppna diskussioner. Förslaget arbetades således fram under stor öppenhet, vilket ansågs vara ett steg i rätt riktning, eftersom många ville bort från den slutna ordning som hade kännetecknat beslutsfattande i kommunen. Detta sätt att arbeta fram förslaget till ny organisation medförde dessutom att förslaget ansågs vara väl känt när det skulle beslutas.

Det förefaller alltså ha funnits flera omständigheter som tycktes ha bidra-

git till förändringsprocessen. De kan sammanfattas som

- en allmän kommunövergripande trend att vilja vitalisera kommunfullmäktigeförsamlingar,
- en kommunövergripande trend att öka förtroende för politik och politiker,
- en lokal vilja i den aktuella kommunen att utveckla något nytt efter en period med så kallad beställar-/utförarorganisation,
- en lokal "skandal", som kan förstås som *"droppen som fick bägaren att rinna över"* när det gäller en ordning med slutenhet i politiskt arbete samt
- goda möjligheter till insyn och delaktighet vid skapande av den nya ledningsorganisationen.

En omständighet som tycks ha haft betydelse för förändringsprocessen när väl beredningar hade inrättats var att resurser tilldelades för att introducera och etablera beredningarna och deras arbete. Fullmäktiges ordförande fick tid för att samordna och underlätta beredningarnas arbete. Detta organiserades i form av särskilda möten, vid vilka frågor om fullmäktiges arbete och utveckling behandlades.

Dessutom integrerades ordförandearbetet med ett uppdrag att vara ordförande i den utvecklings- och organisationsberedning som bland annat hade i uppdrag att utveckla kommunens ledningsorganisation.

Till omständigheterna att resurser knöts till fullmäktigeordförandefunktionen kan läggas att flera har pekat på att det engagemang och det sätt

som ordföranden har arbetat på också har betytt mycket för den förändring som har skett.

Var och en av beredningarna tycks ha haft stor frihet att utveckla arbetsformer och arbetssätt. Detta pekade flera på som en viktig faktor. Den ansågs ha stimulerat ledamöter i beredningarna att prova nytt. Detta sägs ha varit motiverande. Friheten har också medverkat till att olikheter har utvecklats när det gäller beredningsarbete.

Flera omständigheter tycks således ha bidragit till den vitalisering som har skett av fullmäktige och den utveckling som har skett av beredningarnas arbete. De kan sammanfattas som

- resurstillskott för fullmäktigeordföranden med vars hjälp fullmäktige och dess beredningar kunde åstadkomma nya handlingar,
- en organisationsform som användes för att diskutera utveckling av fullmäktige,
- en engagerad fullmäktigeordförande,
- stor frihet för beredningarna att var och en utveckla sina egna arbetssätt samt
- engagerade beredningsledamöter.

Hur har utvärderings- och utvecklingsprocessen påverkat kommunens politiska ledningsorganisation? Denna fråga ställs mot bakgrund av att det fanns en önskan att påverkan skulle ske. I det avslutande steget i processen ställdes frågor till ledamöterna i beredningarna om vad processen hade betytt.⁵ Därvid framkom följande.

På ett individuellt plan ansåg flera beredningsledamöter att man hade lärt sig en hel del om kommunens ledningsorganisation i stort liksom om det egna arbetet som fullmäktige- och beredningsledamot.

För arbetet i respektive beredning ansåg flera att processen hade medverkat till gemensamma insikter om att beredningarnas arbete var viktigt. Man tyckte sig också ha fått idéer om hur man skulle kunna utveckla det.

För kommunen i stort tyckte flera av beredningsledamöterna att processen hade medverkat till en bättre förankring av tankarna bakom den politiska ledningsorganisationen. Detta ansågs vara *"ett bra startskott för den nya mandatperioden"*.

Ledamöterna tyckte genomgående att processen hade varit nyttig. Framför allt ansågs den ha varit nyttig för arbetet i respektive beredning.

Flera faktorer under själva utvärderingsprocessen verkar sammanfattningsvis ha medverkat till fortsatt utveckling av kommunens ledningsorganisation, nämligen:

- individuellt lärande avseende kommunens politiska ledningsorganisation,
- dialogmöjligheter inom ramen för utvärderingsprocessen,
- beredningsvis utvecklat tänkande avseende organisering och utförande av politiskt arbete samt
- utvecklade gemensamma föreställningar om kommunens politiska ledningsorganisation i stort.

Diskussion av det aktuella fallet

I det följande skall det aktuella fallet diskuteras med avseende på institutionell tröghet. Begreppet tröghet används för att fästa uppmärksamheten på de strukturer som organisationer kan sägas vara uppbyggda av och som finns för att skapa stabilitet i dem. Organisatoriska strukturer ses härvid som formella regler, handlingsmönster, tanke-mönster och dialogmönster (Löwstedt 1995). Genom att se tröghet som institutionell fokuseras intresset på att strukturerna är bestämda av kulturella omständigheter i aktuellt sammanhang. (March och Olsen 1984, March och Olsen 1989, Brunsson och Olsen 1997)

Diskussionen förs i två avseenden. Först diskuteras det aktuella fallet med avseende på hur institutionell tröghet kan uppträda. Därefter diskuteras hantering av tröghet utifrån identifierade omständigheter i det aktuella fallet.

Institutionell tröghet vid organisering av politiskt arbete

I figur 1 ovan har förändringar avseende politiskt arbete i den aktuella kommunen sammanställts med hjälp av två dimensioner. Den ena handlar om vilka delar av politiskt arbete som var föremål för förändringar. Delarna benämndes fullmäktigearbete, relation mellan medborgare och politiker, politikerroller, relation mellan fullmäktigeberedningar och nämnder/styrelser samt relation mellan fullmäktigeberedningar och tjänstemän. Den andra dimensionen uttrycker vilka typer av or-

ganisatoriska strukturer som har varit föremål för förändring.

Dessa båda dimensioner används i det följande för att diskutera hur tröghet kan uppträda vid organisering av politiskt arbete.

I studien framkom att den politiska ledningsorganisation som kommunen valde utgjorde en kompromiss som innebar att man tills vidare valde att behålla nämnder och styrelser samtidigt som man etablerade permanenta beredningar till fullmäktige. Det fanns röster både inom det socialdemokratiska partiet (majoritetspartiet) och inom oppositionspartier som ville lägga ner nämnder och styrelser. Inom majoritetspartiets arbetarkommun var en majoritet för att behålla dem. Denna majoritets vilja genomfördes.

Här kan man notera förekomsten av en konserverande kraft - tröghet - som uppträdde utanför kommunens organisation och då i politiska församlingar. Detta är en intressant iakttagelse. Trögheter avseende organisering av politiskt arbete verkar alltså kunna förekomma utanför kommunala församlingar nämligen i partipolitiska miljöer. Trögheten uppträder då i form av dominerande uppfattningar och inte i handlingar.

I det studerade fallet utvecklades förnyelseintentionerna avseende organisering av politiskt arbete vid diskussioner som skedde från slutet av 1996 till och med sommaren 1998. Intentionerna antogs politiskt i kommunen och kom till uttryck i formella dokument som avsåg att reglera fullmäktiges arbete, politikernas medborgarkontakter, relationer mellan beredningar

och nämnder/styrelser samt även relationer mellan beredningar och chefer i kommunen. Energi har därefter under åren 1999-2002 lagts ner på att i handling vitalisera framför allt fullmäktiges och beredningars arbete. Detta verkar - utifrån den gjorda utvärderingen - också ha medverkat till förändrade handlingsstrukturer och även tankestrukturer. I dessa avseenden tycks således trögheter i form av tidigare inarbetade handlings- och tankestrukturer både ha utmanats och behandlats på sådant sätt att förändring har kommit till stånd.

Relationer mellan fullmäktigeberedningar och kommuners nämnder och styrelser verkar inte ha fått den handlingsmässiga utformning som formella dokument anger. Nämnder och styrelser tycks ha fortsatt arbeta som tidigare, trots att det fanns styrande dokument som förespråkade förändring. Detta har skett parallellt med att beredningarna etablerade sig. Här tycks alltså tidigare inarbetade handlingsmönster och dominerande föreställningar ha kunnat bestå trots förekomsten av förändrade formella strukturer. De trögheter som är förknippade med etablerade handlings- och tankemönster kan alltså sägas ha utmanats i formellt beslutade dokument, men de har inte hanterats på motsvarande sätt som fullmäktiges arbete.

Ovan förda diskussion om hur tröghet kan uppträda vid organisering av politiskt arbete i kommuner visar sammanfattningsvis att tröghet tycks kunna finnas såväl utanför kommunala politiska församlingar som i dem. I det förstnämnda avseendet kan tröghet fin-

nas i partipolitiska sammanhang och då i form av dominerande tankestrukturer. I det andra avseendet kan tröghet förekomma inte bara i dominerande tankestrukturer utan också i handlingsstrukturer, det vill säga i rutiner, arbetsformer och andra etablerade handlingsmönster. Tröghet verkar inte i samma grad förekomma i formella strukturer. Det tycks med andra ord som om formella strukturer inte är lika påtagligt tröghetsbärande som tanke- och handlingsstrukturer.

Hantering av institutionell tröghet vid organisering av politiskt arbete

Under denna rubrik skall vi ta hjälp av de i studien identifierade så kallade förändringsdynamiska omständigheterna och diskutera hantering av institutionell tröghet förknippad med organisering av politiskt arbete.

De förändringsdynamiska omständigheter som uppträdde inför beslut om förändrad politisk organisation verkar tillsammans ha medverkat till förändrade formella strukturer avseende organisering av politiskt arbete i den aktuella kommunen. Det tycks som att de har medverkat till stor uppslutning i politiska kretsar bakom intentionerna med förändringarna, det vill säga till utveckling av gemensamma föreställningar avseende hur politiskt arbete skulle ordnas i kommunen. Hur kan då dessa omständigheter karaktäriseras?

Det tycks ha funnits två omständigheter som kan betecknas som kommunövergripande motiv för förändring, nämligen dels en strävan efter att

vitalisera kommunfullmäktige, dels en ambition att öka förtroendet för politik och politiker.

Dessa övergripande motiv verkar ha kompletterats och kanske också förstärkts av två andra omständigheter som kan definieras som lokala kommunspecifika motiv. Det fanns en vilja att gå vidare utifrån gjorda erfarenheter av en ordning med så kallade beställar-/utförarorganisation. Den andra omständigheten bestod i en vilja att komma från en ordning med *"politiskt arbete i slutna rum"*.

De två kommunövergripande motiven verkar tillsammans med de två lokala motiven ha utgjort en tydlig och kanske även stark drivkraft till förändring. De kan också definieras som tröghetsutmanande faktorer.

Den femte identifierade omständigheten, nämligen goda möjligheter till insyn i och delaktighet vid skapande av den nya organisationen, verkar ha medverkat till beslut om förändrad politisk ledningsorganisation men kan inte på samma sätt som de andra nämnda omständigheterna betecknas som drivkraft eller tröghetsutmanande faktorer. I stället kan den ses som en tröghetsbehandlande faktor. Genom öppenhet och delaktighet kunde medverkande aktörer ta till sig de nämnda tröghetsutmanande faktorerna och använda dem för att utmana tidigare gällande politiska ledningsorganisationer.

De omständigheter som identifierades som förändringspåverkande under åren 1999 till 2001 verkar ha medverkat till förändrade handlings- och tankestrukturer och då framför allt relaterade till fullmäktiges arbete. Fullmäktige-

sammanträden vitaliserades. Fullmäktiges beredningar kom igång med arbetet att utveckla både former för medborgarkontakter och långsiktig politik. Hur kan då dessa omständigheter karaktäriseras?

Att det knöts resurser till fullmäktigeordföranden och att denne uppträdde engagerat sägs ha haft betydelse för att beslutade intentioner om vitalisering av fullmäktige och förnyelse av medborgarkontakter har omsatts i handling. Omständigheterna verkar ha fyllt funktionen både som tröghetsutmanare och tröghetsbehandlare. Resurserna och engagemanget verkar ha kommit till uttryck vid de möten mellan beredningsordförande och fullmäktiges presidium då utvecklingsfrågor behandlades.

Dessa möten kan förstås som dialogstrukturer, det vill säga regelbundet ordnade tillfällen för att diskutera de handlingar och handlingsmönster som förekom i fullmäktige och dess beredningar. Vid dessa tillfällen tycks tankar om fullmäktiges arbete och arbetsformer ha utvecklats utifrån gjorda erfarenheter och uppkomna idéer. Dessa möten kan definieras som tröghetsbehandlande faktorer.

Omständigheten att respektive beredning har haft stor frihet synes ha påverkat den utveckling som ägde rum i var och en av beredningarna. Där kunde man utveckla egna förhållningssätt och handlingsmönster avseende arbetet med främst uppgifterna att utveckla långsiktig politik och förnya medborgarkontakter. Detta har förmodligen skett i en växlingsrörelse så till vida att man har provat sig fram i handling,

dragit lärdomar av detta samt med hjälp härav utvecklat nya föreställningar om sitt arbete. Var och en av beredningarna kan sägas ha utgjort arenor för reflekterande samtal om arbetssätt och arbetsformer, det vill säga dialogstrukturer.

Denna omständighet kan karaktäriseras både som tröghetsutmanare och tröghetsbehandlare. Friheten tycks ha skapat engagemang hos beredningsledamöter. Med hjälp av detta har de kunnat utveckla och prova nya former för medborgardialoger och politiskt arbete i övrigt. Detta har inneburit både utmaning och behandling av tröghet i form av föreställningar om politiskt arbete.

Vid den utvärderingsprocess som ägde rum under senhösten 2001 och våren 2002 förekom också några förändringspåverkande omständigheter. Det lärande som ansågs ha skett vid utvärderingen medverkade till ökade insikter i kommunens intentioner med den nya politiska ledningsorganisationen. Lärandet kan på så sätt betraktas som ett medel för att skapa förståelse, vilket också kan definieras som en tröghetsbehandlande faktor.

Vid utvärderingen förekom möjligheter till utbyte av erfarenheter och uppfattningar avseende politiskt arbete. Denna omständighet kan också betraktas som en tröghetsbehandlande omständighet som tycktes ha medverkat till utveckling av såväl beredningsvisa som beredningsövergripande föreställningar avseende organisering av politiskt arbete.

Sammanfattningsvis har den ovan förda diskussionen om hantering av in-

stitutionell tröghet vid organisering av politiskt arbete resulterat i att två typer av hanterande faktorer har identifierats. De benämndes som tröghetsutmanande respektive tröghetsbehandlande faktorer.

Det fanns kommunövergripande och lokala drivkrafter som fungerade som tröghetsutmanare i förhållande till invanda föreställningar om politiskt arbete. Tröghetsutmanande var också de resurser som tillskapades för att realisera de grundläggande intentionerna. Det engagemang som uppvisades från fullmäktiges ordförande utmanade också tröghet. Båda dessa faktorer utmanade trögheter relaterade till kommunfullmäktiges handlande i stort. Tröghetsutmanande var även den frihet som tillskapades för beredningarnas arbete. Friheten kan ses som ett uttryck för att det inte fanns några formella trögheter att beakta. Det som fanns att utmana var i stället eventuella tidigare etablerade föreställningar om politiskt arbete.

Tröghetsbehandlande faktorer återfanns i form av möjligheter till delaktighet i organiseringsprocessen såväl vid utveckling som vid genomförande av förnyelseintentionerna. Det fanns under processens gång också goda möjligheter till dialoger. De resurser som skapades för att kunna genomföra förnyelsen fungerade också som tröghetsbehandlare liksom det engagemang som uppvisades från ledande aktörer. Vid den avslutande utvärderingsprocessen förekom möjligheter till lärande.

Tröghet och organisering av politiskt arbete

I diskussionen ovan har tröghet i samband med organisering av politiskt arbete diskuterats i termer av tröghetsbärare, tröghetsutmanare och tröghetsbehandlare. Detta har skett med utgångspunkt från den aktuella studien. Begreppen representerar kategorier av omständigheter av betydelse för organiseringsprocesser. Kategoriseringen har gjorts utifrån de funktioner som omständigheterna har i förhållande till de trögheter som är förknippade med organisatoriska strukturer. Begreppen representerar tre funktioner; att bära tröghet, att utmana tröghet respektive att behandla tröghet. Tröghetsutmanande och tröghetsbehandlande faktorer kan tillsammans säga hantera tröghet. Skillnaden mellan dem ligger i att tröghetsutmanare just utmanar bestående strukturer medan tröghetsbehandlare medverkar till förändring av strukturer.⁶

Begreppen har genererats utifrån empiriska iakttagelser. I det följande skall de användas för att diskutera organisering av politiskt arbete i allmänhet.

Tröghetsbärare vid organisering av politiskt arbete

I det aktuella fallet konstaterades att tröghet fanns i kommunala organisatoriska strukturer och då i form av såväl handlings- som tankestrukturer. Denna iakttagelse har också gjorts av Wide och Gustavsson (2001) som har konstaterat att kommuner är tröga institutioner

som bärs upp av stabila kulturmönster, maktförhållanden och institutionella arrangemang. Politiskt arbete i form av "prat och beslut" (Brunsson 1998) kommer till uttryck i de arbetsformer som används för politiskt arbete. Handlingsstrukturer av detta slag utvecklas i processer där föreställningar omsätts i handling som i sin tur påverkar tankestrukturerna. Trögheter avseende politiskt arbete återfinns således i kommunala organisatoriska sammanhang och därvid såväl i handlings- som i tankestrukturer.

Tröghet tycks också finnas i strukturer utanför kommunala församlingar och i första hand då i politiska partier och deras lokala föreningar (motsvarande). Där bärs inte tröghet av handlingar. I stället återfinns tröghet i dominerande föreställningar avseende hur politiskt arbete skall äga rum.

Tröghetsutmanare vid organisering av politiskt arbete

Ett antal tröghetsutmanande faktorer kunde identifieras i det studerade fallet. Det fanns lokala och kommunövergripande drivkrafter som gjorde att nya föreställningar avseende politiskt arbete kunde etableras som dominerande och även komma till uttryck i formella beslutade dokument.

Så småningom omsattes de etablerade föreställningarna i handling i vissa delar av den kommunala politiska organisationen, nämligen fullmäktige och dess arbete. Att så skedde kan förklaras av att resurser tillfördes för ledning av fullmäktige, vilket kan förstås som en faktor som utmanade tröghet i form av

tidigare etablerade arbetsformer. En annan tröghetsutmanade faktor var att fullmäktiges ordförande ansågs vara engagerad och engagerande. Tillsammans har dessa faktorer utmanat de trögheter som fanns i handlings- och tankestrukturer knutna till kommunfullmäktiges arbete.

Men, i det aktuella fallet tycks inte drivkrafterna ha kunnat utmana trögheter knutna till andra områden än fullmäktige. Var de inte tillräckligt starka eller väl kända? Hade inte kommunens formellt beslutade regler slagit igenom i vare sig tanke eller handling? Så kan det ha varit i det aktuella fallet. Det fanns inga särskilda resurser avsatta för att omsätta intentionerna i handling vad gäller nämnders, styrelser och chefs-tjänstemäns arbete i förhållande till de nyetablerade beredningarna. Det fanns inte heller engagerade ledare som hade i uppgift att medverka till att realisera intentionerna.

Det kan också finnas en annan förklaring, nämligen hur trögheter behandlades.

Tröghetsbehandlare vid organisering av politiskt arbete

Ett antal tröghetsbehandlande faktorer identifierades i det aktuella fallet, nämligen:

- delaktighet i organiseringsprocessen såväl vid generering av förändringsintentioner som vid genomförande av dem,
- dialogstrukturer i form av regelbundet skapade tillfällen för behandling av organiseringsfrågor,
- lärande i form av möjligheter att dels reflektera över utvecklade handlingsstrukturer, dels byta erfarenheter mellan olika delar av kommunens politiska arbete.

Goda möjligheter till delaktighet verkar i det aktuella fallet ha funnits i flera skeden av organiseringsprocessen; då grundläggande förnyelseidéer utvecklades, under den period då de omsattes i handling och i utvärderingsprocessen.

Delaktigheten verkar ha varit en förutsättning för att behandla de trögheter som var förbundna med tidigare handlingsmönster och föreställningar. Men, i huvudsak politiker knutna till fullmäktige och dess beredningar verkar ha haft möjlighet till delaktighet. Varken politiker i nämnder och styrelser eller kommunens chefer verkar ha varit delaktiga. Hos dem verkar tröghet i form av invanda föreställningar och handlingsmönster också ha bestått.

Att delaktighet har betydelse vid organiseringsprocesser är ingen ny iakttagelse. Det är en väl känd omständighet i organisationsutvecklingssammanhang⁷. Utan delaktighet skapas inte möjligheter till samtal om organiseringsidéer. Detta förefaller behöva beaktas vid organisering av just politiskt arbete, vilket diskuteras i det följande.

Dialoger har också betydelse i organiseringsprocesser. Begreppet dialogstruktur är ett uttryck för det sätt på vilket man talar om formella strukturer, handlingsstrukturer, tankestrukturer och fysiska strukturer. Dialogstrukturer inbegriper ofta frågor om förändring av de nämnda strukturerna (Löwstedt 1995, Czarniawska och Joerges 1998)

I det studerade fallet förekom organiseringsdialoger såväl före beslut om att införa en ny politisk ledningsorganisation som under arbetet med att realisera nyordningen, liksom även i utvärderingen av den förändrade organisationen. Utifrån denna iakttagelse kan man fråga sig vilka allmänna förutsättningar som finns för dialoger avseende just organisering av politiskt arbete?

Med politiskt arbete menas i detta arbete medborgardialoger, meningsutbyten och beslutsfattande, vilka är typer av aktiviteter som kan sammanfattas som "*prat och beslut*" (Brunsson 1998). Sådant pratande och beslutande kan ligga inbäddade i relativt stabila kulturmönster, maktförhållanden och institutionella arrangemang (Wide och Gustavsson 2001).

Organiseringsdialoger kan också sägas bestå av prat och beslut. Det ligger därför nära till hands att sådana dialoger kan ske inom ramen för rådande och väl inarbetade institutionella förhållanden. Här torde maktförhållanden inom partier liksom maktförhållanden mellan partier ha betydelse för hur dialoger och beslutsprocesser gestaltar sig. Även inarbetade sätt att i dialoger hantera beslutsprocesser torde ha betydelse. I det aktuella fallet verkar det som om den valda organisationslösningen med både fullmäktigeberedningar och nämnder och styrelser tillkom som en kompromiss. Organiseringsdialoger kan således präglas av de kulturmönster, maktförhållanden och institutionella arrangemang som präglar det politiska arbetet i sig.

En ytterligare faktor av vikt som identifierades i diskussionen avseende

det aktuella fallet är att förändringsprocesser behöver organiseras så att lärande kan ske. Detta är heller ingen ny iakttagelse. Den är väl känd och lärandet kan diskuteras som "single-loop-" och "double-loop-learning" (Senge 1992). Det är också väl känt att delaktighet och möjligheter till dialog är viktiga förutsättningar för att lärande skall kunna ske och därmed att förändringar skall kunna komma till stånd (Toulmin och Gustavsen 1996).

Dessa kända iakttagelser bekräftades i den gjorda studien. Vid den gjorda uppföljningen av utvärderingsarbetet ansåg flera av de personer som hade deltagit i utvärderingsprocessen att de hade lärt sig mycket genom att ha deltagit i processen. Lärandet avsåg dels ökad förståelse för och insikter om hur den politiska ledningsorganisationen var tänkt att fungera, dels arbetet i de sammanhang där man själv verkade och hur det kunde vidareutvecklas.

Avslutning

I denna artikel diskuteras organisering av politiskt arbete i kommuner utifrån perspektivet institutionell tröghet. Tre tröghetsbegrepp har utvecklats och använts; tröghetsbärare, tröghetsutmanare och tröghetsbehandlare. Det förstnämnda har använts för att uppvisa hur tröghet kan vara knutet till strukturella institutionella förhållanden avseende politiskt arbete. Det andra begreppet har använts för att diskutera vad som kan utmana trögheter och det tredje för att diskutera just behandling av tröghet.

Vad har då detta resulterat i?

Tröghet och organisering av politiskt arbete

Tröghet avseende organisationsformer för politiskt arbete kan med hjälp av det valda perspektivet ses i de handlingsmönster som kommer till uttryck i arbetsformer och beslutsprocesser som används för politiskt arbete. Bakom handlingsmönster i ett visst sammanhang – till exempel som i det aktuella fallet kommunfullmäktiges arbete – finns etablerade föreställningar och då inte enbart hos de politiker som är direkt inblandade i sammanhanget utan också i närliggande sammanhang, som i det aktuella fallet politiker i nämnder och styrelser samt ledande tjänstemän. Etablerade föreställningar kan vara dokumenterade i formella dokument som avser att fylla reglerande ändamål. Att det finns formella reglerande dokument tycks i sig inte alltid medverka till handlingsmässiga förändringar.

Tröghet verkar inte bara finnas i handlingsmönster ingående i direkt kommunalt politiskt arbete. Det finns också utanför kommunalt politiskt arbete och framför allt i partipolitiska och liknande sammanhang. Där finns det i form av institutionaliserade föreställningar.

Tröghet knutet till politiskt arbete i kommuner finns således i bredare sammanhang än där arbetet direkt utförs.

När det sedan gäller hantering av tröghet så har detta belysts i två avseenden, nämligen som tröghetsutmanande och tröghetsbehandlande faktorer.

Genom att fokusera på tröghetsutmanande faktorer har det varit möjligt att uppmärksamma vad som kan med-

verka till förnyelse av politiskt arbete och därmed utmana trögheter förbundna med detta.

Utifrån det studerade fallet kan konstateras att det inte alltid räcker med formellt beslutade regler. Det verkar också behövas drivkrafter och helst både yttre och inre sådana. Det behövs även resurstillskott och personligt engagemang.

Det förefaller behövas starka krafter – i en kombination av drivkrafter, resurser och engagemang – för att kunna utmana och få till stånd uppbrott från de institutionaliserade trögheter som kan vara knutna till politiskt arbete.

Former för politiskt arbete i kommuner verkar alltså vara institutionaliserade och behäftade med förhållandevis mycket tröghet. Det behövs krafter av olika slag för att kunna utmana trögheterna och få till stånd uppbrott och rörelse. Men det tycks inte räcka med det. Trögheterna måste också behandlas.

En viktig tröghetsbehandlande faktor är delaktighet i form av ordnade tillfällen för dialoger om organisationsformer för politiskt arbete. Sådana dialoger tycks behöva äga rum i breda kretsar som innefattar de sammanhang och personer där tröghet finns i form av inarbetade handlingsmönster och väl etablerade föreställningar. Med hjälp av dialoger kan sådana trögheter behandlas och nya föreställningar om politiskt arbete utvecklas och omsättas i handling. Detta innebär lärande.

Tröghetsperspektivets användbarhet vid organisering av politiskt arbete

I denna artikel har organisering av politiskt arbete betraktats som processer som förekommer i rumsliga miljöer där idéer appliceras på olika delar av politiskt arbete och omsätts i handlingar som antar allt fastare och vedertagna konturer och som på så sätt institutionaliseras. Genom att betrakta organisering av politiskt arbete på detta sätt har intresse kunnat riktas mot hur institutionella trögheter kan uppträda och hanteras.

Tröghetsperspektivet verkar vara användbart för att uppmärksamma frågor om organisering av politiskt arbete. Politiskt arbete verkar som social organisationsform vara ovanligt trögrörligt; det regleras, det är lokalt bundet till rumsliga miljöer och det bärs av de personer som inte byts ut så ofta. Omständigheterna att en viss organisation har mycket regler, är bunden rumsligt samt har låg utbytbarhet bland sina medlemmar brukar vara tecken på trögrörlighet (Ahrne 1994, Papakostas 1998).

I artikeln har tröghetsperspektivet i första hand använts för deskriptiva ändamål i syfte att uppdaga hur tröghet kan ta sig uttryck i organisatoriska former för politiskt arbete och hur det kan behandlas respektive i samband med ambitioner att förnya formerna. Ur de deskriptiva bilder som återfinns i artikeln kan normativa aspekter utläsas. Detta gäller framför allt behandling av institutionell tröghet.

Perspektivet institutionell tröghet förefaller således kunna användas både för deskriptiva och normativa ändamål avseende organisering av politiskt arbete.

Referenser

- Ahrne, Göran, 1994
Social Organizations: Interaction Inside, Outside and Between Organizations. London: Sage
- Björkman, Ulf och Christian Riberdahl, 1997
Det kommunala förtroendeuppdraget. Rättsliga villkor och förutsättningar. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Brorström, Björn, 1999
Institutioner och institutionell förändring. Perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2001
Institutioner och individer. Om utveckling i framgångsrika kommuner. Lund: Studentlitteratur.
- Brunsson, Nils, 1986
"Politik och handling." I Brunsson, Nils (red) *Politik och ekonomi*. Nora: Doxa.
- Brunsson, Nils och Johan P. Olsen, 1997
The reforming organization. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Brunsson, Nils, 1998
"Politisering och företagisering." I Lind, Jan-Inge och Arvidsson, 1998 (red) *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm: SNS förlag.
- Brunsson, Nils och Bengt Jacobsson, 1998
"Den viktiga standardiseringen." I Brunsson, Nils och Bengt Jacobsson (red) *Standardisering*. Stockholm: Nerenius och Santérus förlag.
- Bäck, Henry, 2000
Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid. Malmö: Liber.
- Czarniawska, Barbara och Bernward Joerges, 1998
"Winds of Organizational Change: How Ideas Translate into Objects and Actions." I Brunsson, Nils och Johan P. Olsen, (red) *Organizing Organizations*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Forsell, Anders och David Jansson, 2000
Idéer som fångslar – recept för en offentlig reformation. Malmö: Liber Ekonomi
- Jonsson, Leif, 2001
Kunskapsbildning i samverkan mellan forskning och praktik. En studie av interaktiv kunskapsbildning avseende kommunchefers chefskap. Akademisk avhandling. Ekonomiska institutionen, Linköpings universitet.
- Jonsson, Leif, 2002
Organisering av politiskt arbete. En studie av vitalisering av kommunfullmäktiges arbete i en svensk kommun. Nora: Nya Doxa.

- Lewin, Kurt, 1951
Field Theory in social science. New York: Harper och Row.
- Löwstedt, Jan, 1995
"Människan och strukturerna. Några utgångspunkter." I Löwstedt, Jan (red)
Människan och strukturerna. Organisationsteori för förändring. Stockholm:
Nerenius och Santérus förlag.
- March, James G. och Johan P. Olsen, 1983
"Organizing political life: what administrative reorganization tells us about
government." *American Political Science Review* 77(2): 281-297
- March, James G. och Johan P. Olsen, 1989
Rediscovering institutions: The organizational Basis of politics. New York: Free Press.
- Montin, Stig, 2002
Moderna kommuner. Malmö: Liber.
- Möller, Tommy, 2000
Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism, och utanförskap. Malmö: Liber.
- Olsen, Johan P., 1998
"Institutional Design in Democratic Contexts." I Brunsson, Nils och Olsen, Jo-
han P. (red) *Organizing Organizations*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Papakostas, Apostolis, 1998
"Tröghet och anpassning i stater och företag." I Ahrne, Göran, 1998: *Stater som
organisationer*. Stockholm: Nerenius och Santérus förlag.
- Peters, B. Guy, 1999
Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism". London: Printer.
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och A. Westholm, 1996
Demokrati och ledarskap. Demokratirådets rapport 1996. Stockholm SNS Förlag.
- Prop. 2001/02:80
Demokrati för det nya seklet.
- Rothstein, Bo, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof
Petersson, 1995
Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995. Stockholm: SNS förlag.
- SOU 2001:48
Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting. Betänkande
från Kommundemokratikommittén. Stockholm: Fritzes
- Senge, Peter, 1992
The fifth Disciplin: The art and practice of the learning organization. New York: Doubledary
Currency.

Toulmin, Stephen och Björn Gustavsen, (red), 1996

Beyond Theory: Changing Organisation Through Participation. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.

Wallenberg, Jan, 1996

Den instabila demokratin – en strategi för den kommunala självstyrelsens framtid. Stockholm: Kommentus förlag.

Wallenberg, Jan, 1997

Kommunalt arbetsliv i omvandling. Styrning och självständighet i postindustriell tjänsteproduktion. Stockholm: SNS Förlag AB.

Wallenberg, Jan, 2000

Vardagskulturen. Ny arbetsorganisation i kommunerna. Stockholm: SNS Förlag AB.

Wallenberg, Jan, 2001

"Arbetsplatsutvecklingens strukturella förutsättningar." I *Arbetsgivarpolitik – en strategisk fråga.* Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Westerståhl, Jörgen, 1997

"Representativ demokrati – teoretiska utgångspunkter." I Jönsson, Sten A., Lennart Nilsson, Sigward Rubenowitz och Jörgen Westerståhl: *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service.* Stockholm: SNS Förlag.

Wide, Jessika och Gunnel Gustafsson, 2001

Lokal demokrati i förändring. En översikt. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Noter

¹ *Organisering av politiskt arbete – en studie av vitalisering av kommunfullmäktiges arbete i en svensk kommun.* Jonsson, Leif. Nya Doxa. 2002.

² Med politiskt arbete menas två typer av aktiviteter. Den ena typen är medborgardialoger, som äger rum mellan medborgare och politiska församlingar (fullmäktige och nämnder) representerade av främst förtroendevalda politiker, men även andra kommunala aktörer. I dialogens ena riktning fångas medborgarintressen upp. I den andra riktningen förmedlas information till medborgare från församlingarna. Den andra typen av aktiviteter består av meningsutbyte och beslutsfattande, det vill säga aktiviteter som äger rum i och i anslutning till politiska församlingar och som ytterst går ut på att bestämma hur politiska viljor skall omsättas i handling. Politiskt arbete beskrivs ofta i statsvetenskaplig litteratur i termer av politikerroller med vilket i allmänhet förstås utförande av politiskt arbete (Bäck 2000). Ett sätt att beskriva detta i rolltermer är "företrädarroll" respektive "beslutsfatarroll" (Westerståhl 1997, sidan 95 ff.).

³ Samarbetet har bedrivits utifrån en ansats som kan betecknas som 'kunskapsbildning i samverkan mellan forskning och praktik' inspirerad av Jonsson (2001).

⁴ Löwstedt använder sig också av perspektivet fysiska strukturer, vilket dock inte har relevans i detta sammanhang. Den aktuella förändringen i Motala kommuns politiska ledningsorganisation har nämligen inga inslag av förändringar i byggnader, tekniska hjälpmedel eller andra fysiska förhållanden.

⁵ Enbart beredningsledamöter tillfrågades, eftersom huvudintresset i utvärderings- och utvecklingsprocessen riktade mot fullmäktigeberedningarna.

⁶ Begreppen tröghetsutmanare kan sägas motsvaras av upptinande krafter och begreppet tröghetsbehandlare av förändringskrafter i Kurt Lewins (1951) klassiska modell för organisationsförändring.

⁷ I litteratur som behandlar organisationsutveckling, till exempel "Beyond Theory. Changing organizations through participation" (Toulmin och Gustavsen 1996) uppmärksammas ofta vikten av delaktighet i organiseringsprocesser.