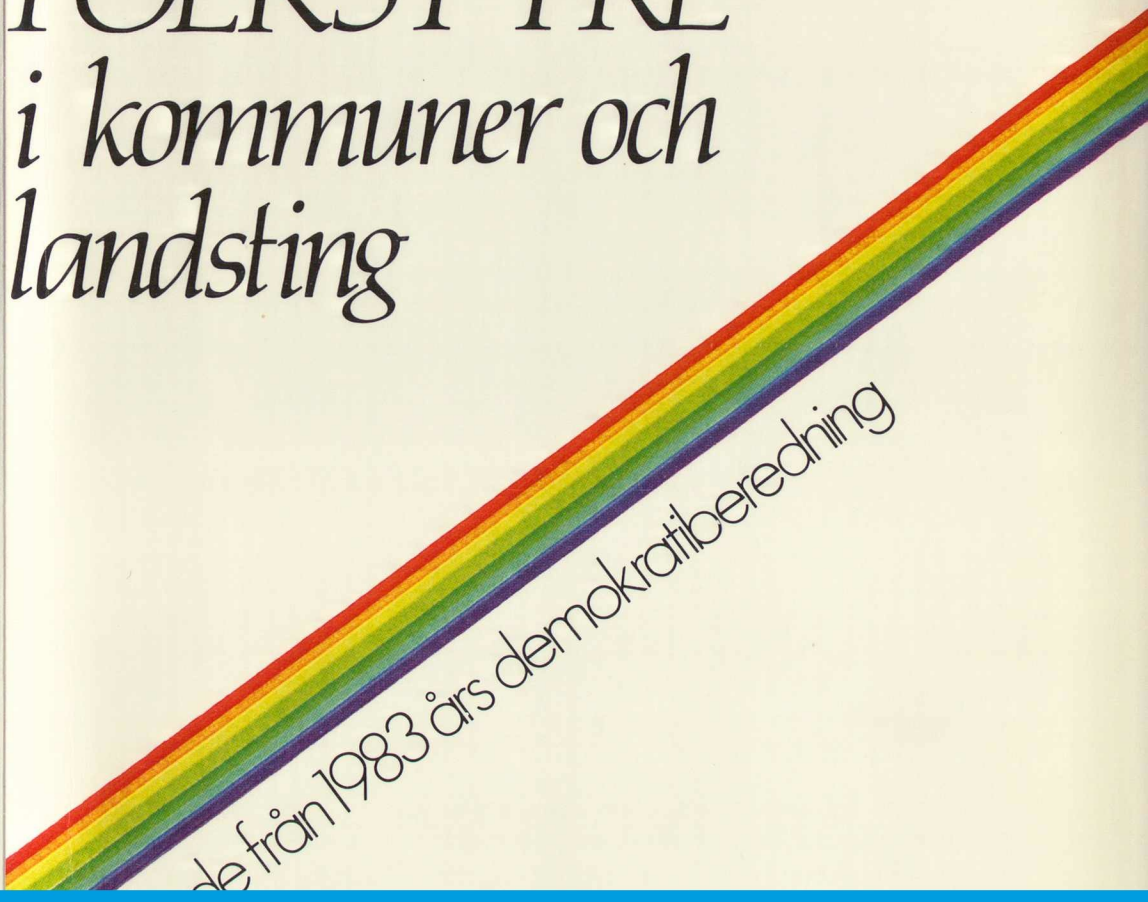
AKTIVT FOLKSTYRE i kommuner och landsting



de från 1983 års demokratiberedning

Ref

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1985:28

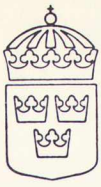
Ref

AKTIVT FOLKSTYRE i kommuner och landsting

Betänkande från 1983 års demokratiberedning

SOU
1985:28

143



Statens offentliga utredningar
1985: 28
Civildepartementet

Aktivt folkstyre i kommuner och landsting

Betänkande av 1983 års demokratiberedning
Stockholm 1985

Omslag Jörgen Högberg
Teckningar Rolf Gustafsson

ISBN 91-38-08901-7
ISSN 0375-250X
Allf 114 5 002

Norstedts tryckeri, Stockholm 1985

Fotografer:
Per B Adolphson, Bengt af Geijerstam, Lars Hesselmark, Tord Hellström, Peter Lindström och Christer Pöhner

Till Statsrådet och chefen för civildepartementet

Genom beslut den 26 maj 1983 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet, Bo Holmberg, att tillkalla en beredning för att utreda och utveckla den kommunala demokratin, folkrörelsernas roll i den kommunala demokratin, brukarinflytande och brukarmedverkan.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades fr o m den 1 juni 1983 såsom ledamot och ordförande kommunalrådet Lars Eric Ericsson. Fr o m den 19 juli 1983 förordnades såsom ledamöter landstingsrådet Gunnel Färm, kommunalrådet Axel Gisslén, sakkunnige Rune Hammarbäck, landstingsrådet Karl-Gunnar Holmqvist, riksdagsledamoten Ingvar Karlsson, kommunalrådet Sven Lindgren, förbundsordföranden Sture Nordh, riksdagsledamoten Berit Oscarsson, kommunalrådet Lennart Pettersson och landstingsledamoten Anders Westerberg. Fru Marie-Christine von Sydow förordnades fr o m den 19 juli 1983 t o m den 28 maj 1984 då hon på egen begäran blev entledigad från uppdraget som ledamot. Borgarrådet Lennart Rydberg förordnades som ny ledamot den 28 maj 1984. Vidare förordnades sekreteraren Margareta Svensson fr o m den 1 september 1983 och förbundsordföranden Sigvard Marjasin samt förbundsordföranden Kent Christensson fr o m den 6 oktober 1983.

Såsom sakkunniga förordnades fr o m den 19 juli 1983 direktören Hans Anderson, Svenska kommunförbundet, departementsrådet Lars Högdahl, civildepartementet samt avdelningschefen Urban H Karlsson, Landstingsförbundet. Direktören Curt Riberdahl, Svenska kommunförbundet och förbundsjuristen Jan Sahlin, Landstingsförbundet, förordnades fr o m den 9 januari 1984.

Som experter åt beredningen förordnades informationschefen Larsåke Larsson fr o m den 1 oktober 1983, hovrättsassessorn Bo Lövén fr o m den 9 januari 1984, departementsrådet Bengt Åke Nilsson fr o m den 1 maj 1984, redaktören Catharina Söderbergh fr o m den 1 september 1984, kanslichefen Göran Hegen fr o m den 26 oktober 1984, departementssekreteraren Per-Olof Söderberg fr o m den 15 november 1984 samt sekreteraren Margareta Viklund fr o m den 28 januari 1985.

Huvudsekreterare i beredningen är fr o m den 1 juni 1983 departementssekreteraren Sören Häggroth. Sekreterare är fr o m den 1 juni 1983 förste sekreteraren Inger Sävenstrand och filosofie kandidaten Torgny Sköldborg. Regeringsrättssekreteraren Ingegärd Hilborn förordnades den 15 mars 1984. Skolpsykologen Annalill Ekman förordnades som biträdande sekreterare den 1 januari 1984, som sekreterare den 8 juni 1984. Kultursekreteraren Christina Andrén har biträtt beredningen

under tiden den 1 november 1984–den 31 maj 1985. Kristina Ringdahl har varit assistent under beredningens arbete.

Beredningen har antagit namnet 1983 års demokratiberedning.

Beredningen har under hösten 1984 publicerat två delbetänkanden i SOU-serien (SOU 1984: 83) Folkstyret i kommunerna. Medverkan, Delaktighet, Ansvar samt (SOU 1984: 84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan.

Den del av utredningsuppdraget som gäller det kommunala partistödet har publicerats i Ds-serien (Ds C 1985: 8) Det kommunala partistödet. Denna studie har gjorts av fil dr Gullan Gidlund, Umeå universitet.

Beredningen har i Ds-serien även publicerat en studie om föreningsövertagande av kommunala anläggningar och verksamheter (Ds C 1985: 10) Föreningarna tar över utförd av fil dr Lars Inge Ström, förvaltningshögskolan i Östersund.

Den del av utredningsuppdraget som rör proportionaliteten vid val till kommunfullmäktige har beredningen redovisat i en skrivelse till civildepartementet den 30 juni 1985.

Samtidigt med detta betänkande redovisar beredningen betänkandet (SOU 1985: 29) Principer för ny kommunallag samt betänkandet (SOU 1985: 30) Skola för delaktighet. Det senare har utarbetats av den särskilda arbetsgrupp inom demokratiberedningen som tillsattes genom beslut av civilminister Holmberg den 16 juli 1984.

Efter avslutat arbete överlämnar beredningen härmed sitt huvudbetänkande Aktivt folkstyre i kommuner och landsting.

Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Kurt Christensson, gemensamt av Sven Lindgren och Lennart Pettersson av Sture Nordh samt Anders Westerberg. En gemensam reservation har lämnats av ledamöterna Ingvar Karlsson och Lennart Rydberg.

Stockholm den 17 juni 1985

Lars Eric Ericsson

Kent Christensson	*Gunnel Färm*	*Axel Gisslén*
Rune Hammarbäck	*Karl-Gunnar Holmqvist*	*Ingvar Karlsson*
Sven Lindgren	*Sigvard Marjasin*	*Sture Nordh*
Berit Oscarsson	*Lennart Pettersson*	*Lennart Rydberg*
Margareta Svensson	*Anders Westerberg*	

/*Sören Häggroth*
Christina Andrén
Ingegärd Hilborn
Torgny Sköldborg
Inger Sävenstrand

Innehåll

1 Kommunerna är viktiga grundstenar i samhällsbygget 1

Det behövs ett aktivt förändringsarbete 13

2 Bra tjänster kan bli bättre 25

Bra kommunal service 25
Bättre kontakter med medborgarna 27
Mer individanpassade tjänster 29
Brukarinflytande 31
Medverkan och ansvar i kooperativ 35
Skapa nya förutsättningar för bättre service 36
Sammanfattning 38

3 Öppna nya möjligheter genom ökad decentralisering 41

Den kommunala organisationen decentraliseras . . 41
Den centrala nämndorganisationen utvecklas och anpassas 60
Institutionsstyrelser 62
Lokala och kommungemensamma anläggningar/verksamheter 63
Nya möjligheter – medverkan, delaktighet, ansvar . 68
Sammanfattning 72

4 Folkrörelserna gör betydande insatser 75

Hur utvecklas folkrörelsearbetet? 77
Vad händer när en förening övertar en kommunal verksamhet? 77
Utvecklingsbara områden för folkrörelsemedverkan 79
Kommunal föreningsservice 82
Ekonomiska bidrag till folkrörelserna 82
Områdesarbete – Kvarteret Framtiden 83
Sammanfattning 92

5 De anställdas roll i förändringsarbetet 95

Nya uppgifter för de anställda 95
Förändringar genom personalens medverkan 97
Utbildning för förändring 97

En demokratisk arbetsorganisation 99
Ett delegerat budgetansvar 100
Grupporganiserat arbete 100
Information till de anställda 101
Planerat förändringsarbete 102
Arbetsrättsliga effekter 103
Sammanfattning 103

6 Nya möjligheter för partier och förtroendevalda 107

En bild av det kommunalpolitiska engagemanget . . 109
Partiernas roll i förändringsarbetet 112
De förtroendevaldas roll i förändringsarbetet 116
Kontakter mellan de förtroendevalda och de anställda 118
Sammanfattning 119

Upprättade lagförslag 121

Särskilda yttranden och reservationer 129

1 Av ledamoten Kent Christensson 129
2 Av ledamöterna Ingvar Karlsson och Lennart Rydberg (reservation) 131
3 Av ledamöterna Sven Lindgren och Lennart Pettersson 136
4 Av ledamoten Sture Nordh 145
5 Av ledamoten Anders Westerberg 147

Bilagor

1 Beredningens direktiv (1983-05-26, 1984-01-12 och 1984-06-28) 152
2 Beredningens arbete 169

1

Kommunerna är viktiga grundstenar i samhällsbygget

Demokrati handlar i djupare mening om en människosyn. Demokrati innebär tro på att alla har vilja och förmåga att ta ett gemensamt ansvar både för besluten och för att dessa sedan förverkligas. Därigenom kan medborgarna påverka kommunernas och landstingens verksamhet. Det är viktigt att alla tillsammans med andra kan bestämma över viktiga gemensamma angelägenheter.

För att utveckla den kommunala demokratin måste samspelet mellan de förtroendevalda, de anställda, föreningslivet och de medborgare som använder olika kommunala tjänster byggas ut och fördjupas.

En stor del av de behov som människor har kan vi som regel lösa individuellt. Många behov kan dock varken den enskilde individen eller familjen själva klara. Då krävs en organiserad samverkan med andra människor. Kommunen och landstinget är sådana former av samverkan för att lösa gemensamma angelägenheter.

Här är några siffror från år 1983 som visar hur omfattande kommunernas och landstingens verksamhet är:

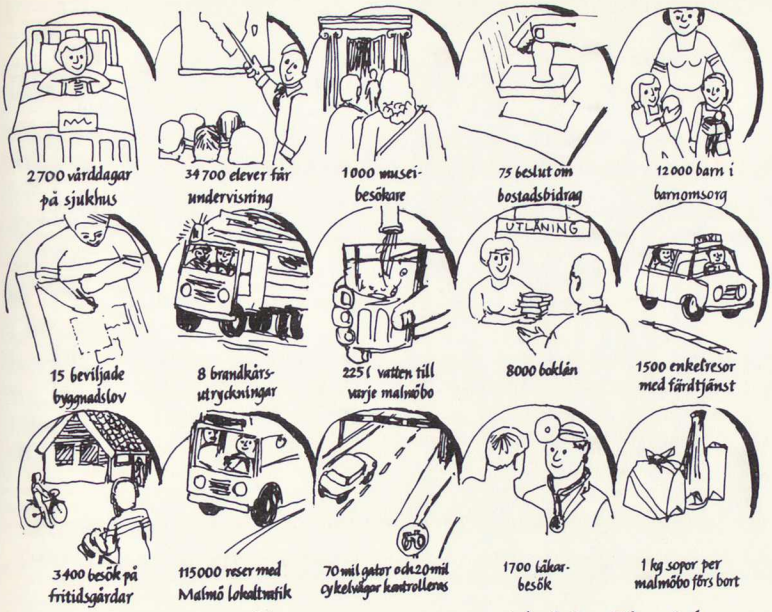
- Kommunerna har 520 000 anställda och landstingen 390 000.
- Det finns också 140 000 lärare.
- 180 000 barn har daghemsplats, 55 000 går på fritidshem, 80 000 i deltidsförskolan och 150 000 vistas i familjedaghem.
- Det finns nästan en miljon elever i grundskolan, 310 000 i gymnasieskolan och 145 000 i KOMVUX.

- Varje år produceras 36 miljoner vårddagar på våra sjukhus. Inom långvården är motsvarande siffra 16 miljoner.
- 330 000 familjer får social hemhjälp.
- Varje år lånas 77 miljoner böcker på biblioteken.

För att illustrera vad den kommunala verksamheten kan omfatta har beredningen tagit fram uppgifter från två kommuner och ett landsting.

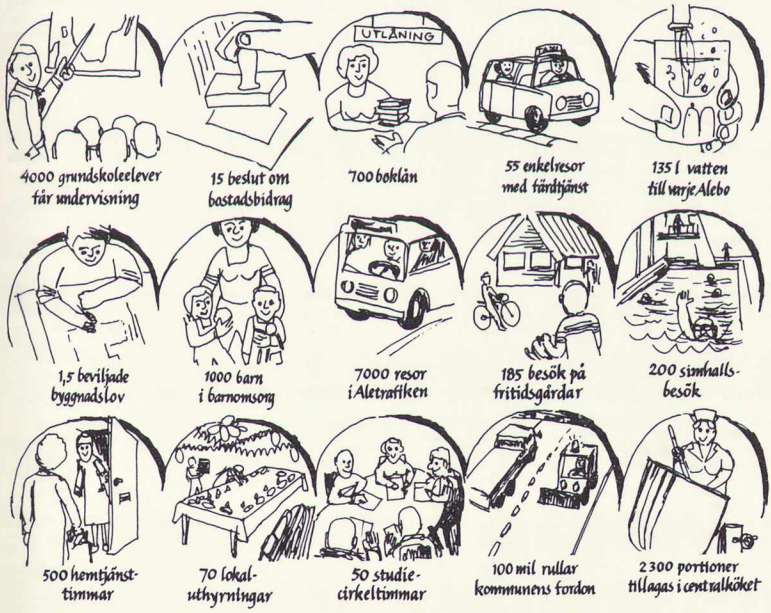
Ca 20 000 östgötar går till sitt arbete hos landstinget en vanlig dag. Ca 17000 av dem arbetar inom hälso-och sjukvården. Mer än hälften arbetar deltid. De flesta är kvinnor. Endast var femte anställd är man. Du känner säkert någon som arbetar i landstinget.

Det här händer i Malmö under ett dygn...



Av 33 000 anställda arbetar 12400 inom sjukvården. På social-förvaltningen arbetar 8400 och på skolförvaltningen 5200.

... och i Ale



Ale kommun har 24000 invånare och 2500 anställda. Av dessa är 375 lärare. De övriga stora grupperna är barnomsorgs- och äldreomsorgspersonal.

Grunden för kommunernas och landstingens tjänster är att alla som behöver stöd och hjälp ska få det.

Från kommunerna förmedlas dagligen en stor mängd tjänster av skilda slag. Sammantaget kan de uttryckas i ett stort antal vårdbesök, barnomsorgsplatser, boklån m m. Kommunala tjänster får vi alla del av i någon form oavsett ekonomisk och social status. Den kommunala sektorn är en gemensam viktig tillgång. Det får inte hindra insikten om den stora betydelse som en enda av dessa tjänster kan ha för den enskilde.

För den enskilde föräldern kan en daghemsplats vara en förutsättning för ökad ekonomisk och social självständighet.

För den som inte klarar det dagliga livet innebär en flexibel hemtjänst och hemvård möjligheter till ett fortsatt liv i en social gemenskap. För den som har varaktiga handikapp är en fungerande färdtjänst ofta nödvändig för att kunna delta i olika aktiviteter.

För många enskilda människor ger de kommunala tjänsterna frihet från isolering, otrygghet och ett påtvunget institutionsboende.

Kommunerna och landstingen sörjer således för en betydande del av vårt dagliga behov av service. Enligt beredningen bör detta ske när samhällets organisationsform bäst säkrar *medborgarnas inflytande*, ger mer *rättvisa, bättre kvalitet* och *effektivare resultat* än en organisation enligt marknadsekonomiska principer. Vård, omsorg och utbildning är exempel på viktiga verksamheter som av fördelningspolitiska skäl bör bedrivas i samhällets regi. Det är ingen tillfällighet att samhället har tagit ansvaret för dessa verksamheter. Till grund för samhällets engagemang ligger en solidaritetstanke. Det är de enskilda människornas *behov* – inte deras ekonomiska resurser – som ska avgöra möjligheten att få tillgång till vård, omsorg och utbildning.

För att upprätthålla kompetens, kontinuitet och kvalitet i verksamheten är det också viktigt att behålla ett kommunalt huvudmannaskap.

Det är emellertid – som beredningen framhöll redan i diskussionsbetänkandet (SOU 1984:83) Folkstyret i kommunerna – inte möjligt att dra några absoluta gränser mellan offentlig och privat verksamhet för att förverkliga medborgarnas servicebehov. Ibland kan dock olika lagar hindra att verksamhet överförs i privat regi.

Det finns åtskilliga exempel på verksamheter där kommunen har huvudansvaret men där privata företag utför arbetet, t ex renhållning, snöröjning, färdtjänst och byggnads- och anläggningsarbeten. Om kommunen där utför verksamheter i egen

regi eller på entreprenad kan ofta bli en fråga om vad som är praktiskt eller ekonomiskt lämpligt. En viktig förutsättning för att kommunen ska låta privata företag utföra ett arbete är att den behåller sådan kompetens på området att den kan göra en reell prövning och kontroll av det arbete som utförs. Beredningen framhåller att de förtroendevalda måste ha kvar ansvaret för verksamheterna. Medborgarna måste hela tiden veta att de kan vända sig till sina förtroendevalda med sina problem och synpunkter. De förtroendevalda måste också kunna vidta åtgärder, även om det gäller verksamheter som bedrivs av ett privat företag på uppdrag av kommunen.

De som finansierar verksamheten, dvs skattebetalarna, har berättigade krav på att deras pengar används rationellt. Kostnadsutvecklingen och effektiviteten inom den offentliga sektorn måste därför hållas under noggrann uppsikt.

Det behövs ett aktivt förändringsarbete

Villkoren för offentlig verksamhet har förändrats påtagligt under senare år. De ekonomiska resurserna är knappare än tidigare. Många människor anser att avståndet mellan väljare och valda har ökat. Andra anser att de offentligt anställda bemöter medborgarna onödigt byråkratiskt.

Både staten, kommunerna och landstingen samt de fackliga organisationerna diskuterar en rad åtgärder som syftar till att förbättra servicen och effektiviteten.

Genom att kommunerna och landstingen sörjer för en mycket stor del av våra behov av tjänster är det viktigt att medborgarna får ett större inflytande och en större insyn i den kommunala verksamheten.

Starka skäl talar i dag för att vi fördjupar folkstyret i kommunerna och landstingen. Beredningen kommer i detta betänkande att redovisa olika metoder för ett aktivt förändringsarbete för att öka medborgarinflytandet och förbättra den kommunala servicen.

Medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten ska utvecklas och stärkas. Syftet ska vara att öppna fler möjligheter för medborgarna att medverka, bli delaktiga och ta ansvar för genemsamma frågor.

Beredningen framhåller att det är viktigt att kommuner och landsting aktivt medverkar i detta förändringsarbete. Målet är att fler människor kan medverka, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter. Det kan ske genom att partierna och de förtroendevalda får bättre förutsättningar för att klara de krav som ställs på dem. Vidare bör de som utnyttjar kommunernas och landstingens tjänster (brukarna) få möjlighet att ta mer aktiv del i de kommunala institutionernas verksamhet. Folkrörelserna och föreningslivet bör få bättre förutsättningar att utveckla sin verksamhet på nya områden. Förändringsarbetet bör också inriktas på att decentralisera och samordna olika kommunala verksamheter bättre. Genom att inrätta lokala nämnder ökar antalet förtroendevalda. Samtidigt underlättas överblicken och samordningen lokalt. En decentralisering av den kommunala organisationen kan därför vara till fördel både från demokratisk synpunkt och effektivitetssynpunkt.

De enskilda människornas möjligheter att delta i samhällsarbetet är delvis beroende av deras sociala situation. Dagens familjemönster, där ofta båda föräldrarna yrkesarbetar, kan göra det svårare att delta i samhällsarbetet. Detta trots en kortare arbetstid och längre semester.

Befolkningsomflyttningen, inte bara från landsbygd till städer och tätorter utan även i övrigt, medför också svårigheter i demokratiskt hänseende. Undersökningar visar att människor som flyttar ofta är mindre politiskt aktiva. De har färre sociala kontakter i det egna bostadsområdet, kvarteret eller kommundelen. Eftersom många bor i bostadsområden utan några samhörighetstraditioner kan det vara svårt att skapa goda kontakter mellan medborgarna och deras förtroendevalda.

Både språk och sedvänjor kan hindra ett aktivt deltagande. Det gäller särskilt för invandrarna, men även infödda svenskar kan ha liknande svårigheter. För den som inte har erfarenhet av föreningsarbete, för den som alltid har fått spela en underordnad roll i arbetslivet och för den som alltid har tagit ett stort ansvar för hemarbete och barn är det inte så lätt att ta del i ansvaret för gemensamma angelägenheter.

Detta är några exempel på praktiska svårigheter som kan medverka till ett minskat aktivt deltagande i samhällsarbetet. Därför måste den kommunala verksamhetens organisation och arbetsformer utvecklas. Även de som har svårt att få tid för ett mer omfattande engagemang ska ha möjlighet att medverka. Därför är det angeläget att utveckla olika former för brukarinflytande och brukarmedverkan i den kommunala verksamheten. Formerna för medverkan och delaktighet kan då anpassas till de enskildas egna villkor på barnstugan, i skolan, på fritids-

gården, inom äldreomsorgen och sjukvården. Samtidigt kan deltagandet i skötseln av olika kommunala institutioner öka intresset för samhällsfrågor i allmänhet.

Minskad statlig detaljstyrning. Större frihet för kommunerna och landstingen att utifrån egna förutsättningar forma sin egen organisation och verksamhet.

Grundmotivet för att staten reglerar kommunala och landstingskommunala verksamheter är att en del nyttigheter som vård och utbildning ska ha samma kvalitet och ges på samma villkor över hela landet. Även rättssäkerheten motiverar en enhetlig statlig reglering. En alltför omfattande reglering medför dock problem för kommunerna och landstingen.

Det är svårt att anpassa enhetliga regler till lokala förhållanden. Detta är ett skäl till att de statliga reglerna för åtskilliga kommunala verksamheter nu håller på att mjukas upp. Exempel på detta är t ex statsbidragen till skolan och barnomsorgen.

Ramlagarna har blivit allt fler. Socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen är exempel på ramlagar. De styr genom att ange mål i stället för att ge detaljregler.

Demokratiberedningen har i uppdrag att lägga fram en principskiss till en ny kommunallag. Strävan är att göra den till en ramlag som ytterligare stärker den kommunala självstyrelsen. Den nya lagen bör verka för att minska den statliga detaljregleringen av kommunerna och landstingen.

Beredningens förslag till en moderniserad kommunallag redovisas i betänkandet (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag.

De förtroendevalda och de anställda måste gemensamt göra den kommunala verksamheten mer serviceinriktad. Brukarinflytandet ska stärkas i de verksamheter som medborgarna är direkt beroende av.

Med kommunal service menar vi det utbud av tjänster som ställs till medborgarnas förfogande genom kommuner och landsting. Service kan i det här sammanhanget översättas med produktion av tjänster. Begreppet för också tankarna till att "stå till tjänst" och uttrycker därmed ett förhållningssätt mellan producenten och konsumenten av tjänster, även när kommunen är myndighet. Inom socialtjänsten, miljö- och hälsoskyddet, skolan och för bygg- och planfrågor har kommunerna rätt och skyldighet att, om det är nödvändigt, använda tvångs-

medel. Även i den rollen är det kommunens uppgift att tjäna medborgarna. Att skydda "tredje man", att värna om miljön och att se till att barnen fullgör sin skolplikt är också en fråga om att tjäna människorna.

Väsentliga behov tillgodoses genom den offentliga sektorns service. Det handlar om att samhället har ett utbud av tjänster i förhållande till vad medborgarna är beredda att betala genom skatter och avgifter. Att "göra rätt saker" men på "rätt sätt" är utgångspunkterna för en god service. Det är de förtroendevaldas uppgifter att skaffa sig en rättvis bild av medborgarnas krav och behov samt att jämka samman dessa till klara verksamhetsidéer och mål.

Service och delaktighet är två nyckelbegrepp i det förnyelsearbete som redan börjat i många kommuner och landsting.

Kommunernas och landstingens huvuduppgift i välfärdspolitiken är att ge medborgarna sociala nyttigheter och en ekonomisk grundtrygghet. Men de skall inte bara *förmedla* dessa tjänster till medborgarna utan i lika hög grad göra människorna *delaktiga* i ansvaret för dessa.

Ett av syftena med den offentliga sektorn är att människorna själva ska ha kontroll över de sociala tjänster som är viktiga för den egna välfärden.

Den kommunala sektorns tjänster är som regel inte färdiga produkter. Vård, omsorg och utbildning är processer där medborgaren i hög grad är medagerande och där han eller hon har ett berättigat anspråk på att göra sina synpunkter hörda. För att anpassa den kommunala servicen bättre till brukarnas behov och önskemål är det därför nödvändigt att utveckla brukarinflytandet.

Detta fördjupade inflytande ska kunna utövas direkt i verksamheterna. Brukarinflytandet ska enligt beredningen vara ett komplement till den representativa demokratin.

Ett fördjupat medborgarinflytande direkt i de verksamheter som den enskilde får del av måste anpassas efter verksamhetens art samt lokala och individuella förutsättningar. Därför måste formerna för brukarinflytandet variera.

I ett förändringsarbete som syftar till ökad medverkan, en högre grad av delaktighet och ökade möjligheter för enskilda och grupper att ta ett större lokalt ansvar, är den kooperativa formen ett bra alternativ. I många fall kan det vara till fördel med ett mer utvecklat samarbete mellan kooperativen och kommunen.

En nödvändig förutsättning för ett utvecklat brukarinflytande är att befogenheter och ansvar förs ut till den personal som direkt möter brukarna.

Beredningens förslag när det gäller åtgärder för att göra bra tjänster bättre – t ex genom ett ökat brukarinflytande – redovisas i kapitel 2.

> Sektoriseringen måste brytas när den hindrar ett arbete grundat på helhetssyn och samordning för ökad effektivitet och kvalitetet.

Utbyggnaden av den kommunala verksamheten har till stor del skett sektorsvis. Tidigare har detta varit nödvändigt för att snabbt tillgodose nya behov på olika områden. Det har emellertid blivit alltmer uppenbart att den nuvarande sektoriseringen kan hindra och försvåra stöd och service som svarar mot medborgarens hela behov. Ett sådant exempel är samhällets insatser för barn och ungdom. Sådana frågor handläggs i dag ofta av minst fyra olika nämnder i kommunen: skolstyrelsen, fritidsnämnden, kulturnämnden och socialnämnden.

Det finns därför flera skäl som talar för att ett mer samlat grepp ger större möjligheter till samordning. I kapitel 3 belyses denna fråga i anslutning till en organisation med kommundelsnämnder. Där finns ett exempel på samordning och effektivare användning av de resurser som finns för insatser bland barn och ungdom.

Beredningen vill här framhålla att det kan vara intressant att göra en allmän översyn av hur olika verksamheter är organiserade. Kommuner och landsting bör undersöka om verksamheterna ligger på rätt ställe i organisationen för att åstadkomma helhetssyn, samordning och bättre service åt invånarna. I en sådan översyn är det särskilt angeläget att belysa effekterna av den nuvarande sektoriseringen.

Kommundelsnämnder kan vara ett sätt att påskynda och att utveckla ett synsätt och en verksamhet som mer präglas av samordning och effektiv användning av gemensamma resurser. Målet ska vara att effektivt och smidigt lösa dagens och morgondagens servicefrågor så att kommunernas och landstingens tjänster passar in i den verklighet som människorna lever i.

> Kommuner och landsting bör aktivt pröva i vilken omfattning det kan vara lämpligt att utveckla den politiska organisationen genom att decentralisera kommunal verksamhet.

Den kommunala självstyrelsen i vårt land präglas av ett långt utvecklat styre genom förtroendevalda. I nämnder och kommunala bolag, stiftelser och andra organ leder politiskt valda med-

borgare – partiernas representanter – stora förvaltningsområden inom ramen för riktlinjer från kommunfullmäktige och landsting.

Enligt beredningen är det önskvärt att utveckla den politiska organisationen i kommuner och landsting genom att decentralisera beslut och ansvar för all den verksamhet som kan handläggas lokalt.

Om en lokal verksamhet läggs ut på t ex kommundelsnämnder skapas ett lokalt ansvar för en stor del av den kommunala verksamheten samtidigt som kommunens samlade styrka och kraft finns kvar.

Stora delar av vissa kommunala verksamheter kan enligt beredningen föras ut på kommundelsnämnder. Exempel kan tas från Örebro. Kommunen har där lagt ut uppgifter som berör skolan, fritiden, kulturen och socialtjänsten. Totalt omfattar denna verksamhet drygt hälften av kommunens driftbudget och anställda.

Ett exempel från två kommundelsnämnder i Örebro belyser vilka resurser och vilka verksamheter som de förtroendevalda i en kommundelsnämnd kan besluta om. Observera att dessa resurser och verksamheter fanns redan innan kommundelsnämnderna infördes.

Tysslinge kommundelsnämnd

Invånare		4 705
*Anställda varav 46 skolledare och lärare		219
Budget	ca	31 milj kr
Netto	ca	21 milj kr

Anläggningar och institutioner

4 barnstugor
3 fritidshem med 3 daghem, 3 deltidsgrupper och
4 skolor varav 3 låg- och mellanstadieskolor samt
1 lågstadieskola
1 ålderdomshem
1 dagcentral
2 bibliotek
2 fritidsgårdar, 2 idrottsplatser/fotbollsplaner
2 idrottshallar, 2 utomshusbad, 2 terrängspår och
4 isbanor

*Anställda avser både hel- och deltid

Haga kommundelsnämnd

Invånare		8 576
*Anställda varav 90 skolledare och lärare		424
Budget	ca	70 milj kr
Netto	ca	45 milj kr

Anläggningar och institutioner

17 barnstugor inrymmande 11 daghem, 3 deltidsgrupper, 9 fritidshem och öppen förskola
4 skolor varav 1 högstadieskola, 2 låg- och mellanstadieskolor och 1 lågstadieskola
1 servicehus inkl dagcentral
1 bibliotek
2 fritidsgårdar, 2 idrottsplatser, 1 idrottsgård med inomhusbad, tennisbanor och terrängspår

*Anställda avser både hel- och deltid

En decentralisering av den politiska organisationen och den kommunala verksamheten ger medlemmarna i partiorganisationerna och övriga folkrörelser nya förutsättningar att aktivt medverka, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter i den egna kommundelen.

I kapitel 3 belyses närmare erfarenheterna av den verksamhet som hittills bedrivits i kommundelsnämnder och andra lokala organ. Möjligheterna till utveckling och förslag till lagändringar på detta område redovisas också.

Folkrörelserna bör få bättre förutsättningar att utveckla sin verksamhet på områden som är naturliga utifrån deras egna utgångspunkter.

Som bärare av idéer och värderingar är folkrörelserna en självständig kraft i samhället. De engagerar en stor del av befolkningen att söka kunskap, delta i opinionsbildning, utöva olika aktiviteter och ta ett eget ansvar.

Många av de uppgifter som kommunerna i dag ansvarar för har folkrörelserna tidigare drivit fram och utvecklat.

I många fall har övertagandet skett i samförstånd och samarbete med folkrörelserna. Man har delat synen på att uppgifterna har samhällskaraktär. Att pröva och utveckla sina intresseområden har varit en viktig sak i sig för organisationerna. Brist på egna pengar för en alltmer omfattande och specialiserad verk-

samhet har också bidragit till att man ofta sett en kommunalisering som ett alternativ. Folkbiblioteken är ett exempel på detta.

Men det finns också områden där ett ökat engagemang hos kommunerna starkt ifrågasatts av folkrörelserna. Det är områden där man anser att en idéburen verksamhet kan erbjuda fördelar framför en kommunal sådan. Folkrörelserna hävdar att den egna verksamheten blir onödigt beskuren.

I andra fall upplever folkrörelserna en konkurrens på ojämna villkor. Kommunerna har ett försteg med sina ekonomiska, personella och administrativa resurser. Föreningarna driver sin verksamhet med frivilliga krafter och med mer begränsade resurser. En samhällelig satsning på samma typ av verksamhet kan innebära att de ekonomiska resurserna inte räcker till ett motsvarande stöd till folkrörelserna.

I aktiviteter och verksamheter där mångfald är ett viktigt mål bör folkrörelserna och föreningslivet spela en central roll, t ex inom kultur- och fritidssektorn. Vidare bör folkrörelserna och föreningslivet kunna komplettera samhällets insatser inom den sociala sektorn samt inom hälso- och sjukvården, t ex genom förebyggande och rehabiliterande arbete. Beredningen vill också framhålla folkrörelsernas och föreningslivets många gånger unika förmåga att i närmiljön utveckla och vidmakthålla sociala kontakter och gemenskap.

Beredningen vill emellertid understryka att samhället har det yttersta ansvaret för att tillgodose medborgarnas grundläggande servicebehov. Ökade insatser från folkrörelsernas sida får inte innebära att samhället frånsäger sig detta ansvar.

Beredningens förslag om kommunernas samverkan med folkrörelserna på utvecklingsbara områden redovisas i kapitel 4.

I kommunernas och landstingens förändringsarbete bör de anställdas kunskaper och erfarenheter tas till vara.

Den kommunala och landstingskommunala personalen representerar en av de viktigaste tillgångarna för verksamheten. De anställda har tillsammans mycket stora resurser av kunskaper och erfarenheter, som är avgörande för möjligheten att bedriva en bra och effektiv verksamhet.

Verksamheten går i hög grad ut på att producera tjänster. Det innebär att personalkostnaderna är en stor utgiftspost. Mot den bakgrunden kan man hävda att det från såväl verksamhets- och servicesynpunkt som från kostnads- och effektivitetssynpunkt är viktigt hur man stödjer den anställda personalen i deras arbete.

Det är enligt beredningen angeläget att öka de anställdas möjligheter att påverka och ta ansvar för verksamheten på den egna arbetsplatsen. Människor gör som regel ett bättre arbete om de känner ett personligt engagemang och ansvar för arbetets resultat. Därför är det viktigt att finna organisationsformer som ger de anställda möjligheter att tillsammans med brukarna ta till vara de egna kunskaperna och utveckla den egna kreativiteten. På flera håll i landet pågår nu intressanta försök med att ge de anställda ute på skolor, barnstugor och vårdinrättningar ett större praktiskt och ekonomiskt ansvar för verksamheten på den egna arbetsplatsen. Detta arbete bör enligt beredningen intensifieras.

När den politiska organisationen decentraliseras medför detta även en decentralisering av förvaltningsorganisationen. Lokala nämnder innebär inte bara att besluten flyttas från centrala nämnder till kommundels- eller distriktsnämnder. Tjänstemän vid de centrala förvaltningarna flyttas också ut till lokala förvaltningar. Den lokala personalen, såväl administratörer som personal som arbetar ute i verksamheten, ställs inför nya uppgifter och krav.

Enligt beredningen är det av stor betydelse att de anställda på alla nivåer engageras i planerade förändringar beträffande organisationen och arbetssättet på ett tidigt stadium. Det är också viktigt att de anställda blir informerade såväl om målen för den verksamhet som regelmässigt bedrivs som de förändringar som ska genomföras.

All erfarenhet säger att förestående förändringar i varierande grad framkallar osäkerhet och motstånd mot förändringen som sådan. En förutsättning för ett lyckat förändringsarbete är därför att de anställda i verklig mening känner sig delaktiga. Denna känsla grundas enligt beredningen bäst på öppen, tidig och fullständig information, väl planerad och organiserad utbildning för dem som berörs av förändringarna och en konstruktiv dialog mellan de förtroendevalda och förvaltningscheferna å den ena sidan och den övriga personalen å den andra sidan.

En annan viktig förutsättning för de anställdas aktiva medverkan i förändringsarbetet är att anställningstryggheten inte hotas. Förändringarna kan emellertid leda till ändrade arbetsuppgifter inom den kommunala organisationen.

De anställdas grundutbildning är av avgörande betydelse för deras möjligheter att praktiskt klara de uppgifter de är satta att sköta. När verksamheten ändrar karaktär på något sätt kan de anställda behöva kompletterande utbildning. Även den interna informationen till personalen har stor betydelse allmänt men särskilt inför och under ett pågående förändringsarbete.

Beredningen redovisar sina förslag till insatser för att utveckla och stödja de anställda i förändringsarbetet i kapitel 5.

Partierna och de förtroendevalda har ansvaret för att ett aktivt förändringsarbete påbörjas och genomförs i kommuner och landsting.

I många kommuner och landsting pågår ett omfattande arbete som syfter till att förändra och förbättra verksamheten. Det gäller t ex decentralisering av beslut och verkställighet från centrala till lokala nämnder, utökat ansvar och vidgade befogenheter för de anställda i verksamheterna, ökat inflytande för brukarna, förbättring av den kommunala servicen.

Beredningen anser för sin del att de politiska partierna, de politiskt förtroendevalda samt folkrörelserna bör spela en större roll i detta arbete.

Ett skäl för partierna att aktivt engagera sig i förändringsarbetet hänger samman med de omfattande krav på omprövning och nytänkande som hela den offentliga verksamheten ställs inför. Kommunerna måste utöka sin service på vissa områden och höja kvaliteten på den. Detta måste under överskådlig tid ske inom ramen för knappa ekonomiska resurser. Hur kommuner och landsting ska möta dessa krav i framtiden är i främsta rummet en politisk fråga.

Det innebär att partierna på ett tidigt stadium engagerar sig i problemen inför framtiden i den egna kommunen och i det egna landstinget. Partierna måste ange målen för de nödvändiga förändringarna både på kort och på längre sikt. Partiernas lokala organisationer bör bl a ta upp frågor av följande slag:

- Vilka övergripande mål ska vi ställa upp för de olika verksamheterna?
- Hur kan vi öka medborgarnas och brukarnas inflytande, delaktighet och ansvar?
- Hur kan vi ge medborgarna en bättre service?
- Vilka förändringar krävs för att förbättra verksamheten i dessa avseenden?

En nödvändig förutsättning för att starta ett förnyelsearbete av detta slag inom partierna är att de har tillgång till ett bra underlag, som beskriver de grundläggande förhållandena i kommunen och landstinget. Ett sådant underlag bör enligt beredningen kommunens och landstingets förvaltningar ta fram och ställa till partiernas förfogande.

Ett förändringsarbete av det slag som beredningen här skis-

serar skulle främst ha två förtjänster. Dels får partierna stora möjligheter att aktivera sina medlemmar och att engagera fler människor i det lokalpolitiska arbetet. Dels får förändringsarbetet i kommuner och landsting en stark folklig förankring och en klar politisk viljeinriktning.

Beredningen redovisar sina förslag om partiernas och de förtroendevaldas medverkan i förändringsarbetet i kapitel 6.

232
283

2

Bra tjänster kan bli bättre

Förnyelsen och omprövningen av den kommunala verksamheten riktas nu alltmer in på frågan om kvaliteten på de tjänster som erbjuds de enskilda.

Grunden för kommunernas och landstingens utbud av tjänster är de enskilda medborgarnas behov. Principen är att alla oavsett sociala och ekonomiska förutsättningar ska ges grundläggande trygghet genom bl a kommunal vård och omsorg.

Hittills har diskussionen om den offentliga sektorn ofta handlat om hur verksamheten ska byggas ut för att undanröja olika brister.

Sådana brister finns i dag huvudsakligen inom barnomsorgen, delar av äldreomsorgen och för vissa delar av hälso- och sjukvården. Dagens diskussion om hur väl den offentliga sektorn lever upp till målet att ge de tjänster människor behöver handlar alltmer om kvaliteten.

Den kommunala verksamheten innebär – förutom fördelningspolitiska fördelar – också möjlighet till demokratisk insyn och styrning.

Ett förnyelsearbete, som mer inriktas på att förbättra kvaliteten i den kommunala verksamheten, måste bygga på tydliga mål, decentralisering av beslut och ansvar samt ett ökat brukarinflytande.

Bra kommunal service

En bra kommunal service kräver både ett väl utbyggt utbud av tjänster och ett serviceinriktat förhållningssätt av dem som förmedlar tjänsterna.

Serviceutvecklingen kräver insatser på flera plan. Kommunernas produkter och tjänster bör vara väl anpassade till allmänhetens och enskilda människors behov. Det inbegriper också att tjänsterna är flexibla och snabbt kan förändras. God tillgänglighet och ett gott bemötande är andra inslag som betyder mycket för kommunens anseende. Det är också mycket viktigt med en bra intern och extern informtion. Eftersom service myc-

ket handlar om hur de anställda fungerar krävs slutligen utbildning på alla nivåer, inte minst för cheferna, arbetsledarna och dem som ständigt har kundkontakter.

Kommunal verksamhet inbegriper i sig många olika verksamheter från renodlade myndighetsinsatser till kultur- och fritidsaktiviteter.

Kontakterna och relationerna mellan de anställda och medborgarna är därför mycket varierande.

I exempelvis den kommunala simhallen uppträder besökaren på "allmänhetens bad" som kund. Besökaren betalar för att få tillgång till anläggningen. Kommunen är inte skyldig att tillhandahålla simmöjligheten. Vill kommunen ge en god service sker detta genom att badet hålls snyggt, att öppettiderna anpassas efter efterfrågan och att de anställda bemöter kunderna vänligt.

Medborgarna uppträder som kunder också i många andra verksamheter.

När kommunen har en myndighetsutövande roll blir relationen medborgare-kommun en annan. Kontakten styrs då till en viss del av ett rättsligt reglerat partsförhållande. Kommunens roll är då ofta att som part försvara ett allmänintresse.

Tillstånd för att bygga är ett exempel på en kommunal verksamhet av denna typ. För att kommunen här ska kunna sägas ge god service krävs bra information och en vilja att finna en tillfredsställande lösning för båda parter. Stora krav måste också ställas på snabb handläggning och välmotiverade beslut. I de fall där myndighetsutövningen gäller tvång mot enskilda, ställs särskilt stora krav på en korrekt behandling gentemot den enskilde.

I många kommunala verksamheter är medborgaren en brukare av en särskild tjänst. Inom barnomsorgen och skolan, på fritidshemmen och fritidsgårdarna, inom delar av sjukvården och inom äldreomsorgen uppstår ofta en mer varaktig och regelbunden relation mellan kommun och brukare. Det blir här ett gemensamt intresse för anställda och brukare att skapa en relation som präglas av samverkan för att nå uppsatta mål.

Grunden för en bra kommunal service i dessa verksamheter är att den personal som direkt möter brukarna är lyhörd och flexibel.

Erfarenheterna från de kommuner och landsting som påbörjat en serviceutveckling visar bl a att det krävs

- en utveckling av ledarskap, arbetssätt och kultur i förvaltningarna

- en insikt om att servicearbetet måste vara en ständig process och inte enstaka projekt
- också en rad "små" konkreta åtgärder, vardagsåtgärder i det löpande arbetet

Bättre kontakter med medborgarna

I de allra flesta situationer där de anställda och medborgarna möts fungerar kontakterna på ett tillfredsställande sätt. Trots att det alltså inte finns anledning att generellt ifrågasätta de anställdas förhållningssätt finns det skäl att markera behovet av förbättrade kontakter mellan kommunerna och landstingen samt medborgarna.

Oberoende av i vilken egenskap medborgaren möter kommunen eller landstinget är det väsentligt att han eller hon blir korrekt bemött.

Många människor tycker det är svårt att ta kontakt med olika förvaltningar och institutioner. De kan ha problem med att nå förtroendevalda och tjänstemän. De kan känna sig illa bemötta och får inte sitt ärende avgjort på önskad tid. De kanske saknar lämplig information. Problemet finns trots de ansträngningar som gjorts under senare år för att förbättra den kommunala informationen och servicen.

Beredningen vill betona vikten av en bra service i de vardagliga kontakterna mellan medborgarna och de offentliga inrättningarna. Ett alltför vanligt sätt att upprätthålla en myndighetsroll är att kommunen eller landstinget sätter upp villkor som uppenbart försvårar kontakten med medborgarna.

Telefon- och besökstider förläggs ibland så att det blir svårt för medborgarna att utnyttja dem. Många tvingas ta ledigt för att passa telefon- och besökstider. Inte minst gäller detta för kontakter med sjukvården. I möjligaste mån bör medborgaren få påverka villkoren för tider och möten med kommunen och landstinget. Att kunna ringa upp på en tid som passar borde vara självklart.

Andra exempel på hur medborgarnas kontakter med kommunen kan underlättas är en organiserad mottagningsfunktion och en fungerande arbetsordning som innebär att man har god bemanning under hela arbetsdagen. En lång rad andra exempel och idéer för bättre anpassning av den kommunala servicen och informationen presenteras i rapporten Öppna Förvaltningen! av Larsåke Larsson, utgiven av Demokratiberedningen (Liber förlag).

De riktade insatserna i traditionell mening – dvs avgränsad information till en viss grupp – bör utvecklas. Det gäller exem-

pelvis föräldrar, elever och pensionärer. Det gäller också patienterna inom sjukvården. Den nya hälso- och sjukvårdslagen har satt patientinformationen i fokus.

Bristande information kan innebära att enskilda går miste om service eller får en felaktig bild av serviceutbudet. Omvänt finns risken för alltför positiva förväntningar om den kommunala informationen eller annan information ger en överdriven bild av kommunens förmåga. Om den ger sken av att det bara är att ringa om man behöver t ex hemtjänst eller dagbarnvårdare, kan även en kort kötid och enkel behovsprövning upplevas som brist på service. Där behoven överstiger serviceutbudet bör detta framgå av informationen. Även i de fall där kommunen är medveten om långa handläggningstider bör detta anges. Kort sagt får information eller bristande information inte skapa falska förväntningar.

Bra service innebär att personalen är tjänstvillig och möter allmänheten på ett medmänskligt sätt. Det är minst lika viktigt som god tillgänglighet. Det krävs också respekt för den enskilde, förmåga att sätta sig in i olika människors problem och förståelse för att en del har svårt att formulera sig. Kort sagt menar beredningen att de anställda måste ha en vilja att se ärenden ur ett medborgarperspektiv.

Detta *kundtänkande* kan exempelvis innebära att de anställda

- hjälper en person att få rätt kontakt även om det tar tid
- försöker ge besked även om ärendet "ligger på en annans bord"
- använder ett enkelt och begripligt språk
- beskriver motiven bakom en regel i stället för att bara hänvisa till den
- förklarar varför man inte kan stå till tjänst med en eftersökt service.

Service som lämnas utifrån ett sådant förhållningssätt ger utan tvivel mer tillfredsställda invånare. Samtidigt känner sig de anställda mer uppskattade.

För att skapa en medborgar- och serviceattityd krävs förstärkt personalutbildning. Det är angeläget för vissa grupper som har direkta kontakter med allmänheten, t ex receptionister, tillståndsgivare och fältpersonal. Chefsutbildning är emellertid minst lika viktig som att utbilda dem som arbetar längst ut i verksamheten för att arbetsklimatet ska präglas av öppenhet och serviceanda gentemot allmänheten.

För att ge de anställda kunskaper om målen för verksamheten krävs en god intern information. Detta kan också medföra att

de anställda i större utsträckning än i dag kan fungera som informationsgivare.

Det finns ett stort behov av fortbildning av personalen som är anpassad till den kommunala verksamhetens speciella förutsättningar.

Enligt beredningen måste ärenden handläggas på enklare sätt. Genom att decentralisera och delegera besluten underlättas kontakterna med medborgarna. Därutöver kan följande rekommenderas:

- Begränsad handläggningstid och information om varför besked dröjer om beslut drar ut på tiden.
- Snabbt besked till den sökande om vem som ska handlägga ärendet.
- Fler muntliga besked.

Enligt beredningen bör *varje* ansökan eller annan framställning från enskilda, föreningar eller företag snarast kvitteras av kommunen eller landstinget med ett svarsbrev. Medborgarens irritation över ett uteblivet besked eller en ytterligare hänvisning kan leda till en negativ attityd till kommunen eller landstinget.

Mer individanpassade tjänster

Många människor är starkt beroende av vård, omsorg och rehabilitering. Deras livschanser – att leva med behållen självkänsla, vara delaktiga i samhället och fungera i den sociala miljön med anhöriga, vänner och grannar – avgörs till stor del av kommunens förmåga att tillhandahålla tjänster som är anpassade till deras behov.

Den pågående utvecklingen inom bl a barn- och äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården pekar klart mot en ökad individuell anpassning av insatserna.

Inom barnomsorgen har många kommuner börjat ett utvecklingsarbete som gäller ekonomiskt ansvar, ny pedagogik och delaktighet i utformning av lokaler. Även alternativa former för barnomsorg prövas. Denna möjlighet har ökat genom de nya statsbidragen som från 1984 ger kommunerna större frihet att ordna verksamheten efter egna villkor.

Familjedaghemmen är i många kommuner viktiga alternativ till de kommunala barnstugorna. Deltidsgrupper och "öppna förskolor" erbjuder en lösning för dem som inte behöver heltidsomsorg och för dem som vill vara hemma med sina barn. Allt fler kommuner satsar på och stimulerar föräldrakooperativa barnstugor. Svenska Kyrkan, andra kristna samfund, barn- och ungdomsorganisationer, har mer eller mindre omfattande verk-

samheter med deltidsgrupper och eftermiddagsaktiviteter. Parklek i kommunal eller föreningsregi finns på många ställen som komplement till barnstugorna.

Samhällets gemensamma insatser för de äldre spänner över flera verksamhetsområden; boende, hemtjänst, hemsjukvård och institutionsbunden vård. De äldre utgör en mycket heterogen grupp. Fler och fler lever ett aktivt, ekonomiskt självständigt liv allt högre upp i åldrarna. För många innebär dock åldrandet ett ökande behov av omsorg och vård.

Länge har äldreomsorgen inriktats på att bygga ut institutioner för vård och omsorg. Brister i bostadsstandard, avklippta familjeband och en ofullständigt utbyggd lokal vård har inneburit att många äldre varit hänvisade till institutions- eller kategoriboende.

Som utredningen (SOU 1984:78) Bo på egna villkor slår fast medför detta ofta att den enskildes frihet begränsas. Vardagslivet styrs till stor del av rutiner. Möjligheten att leva ett eget liv grundat på personlig självkänsla begränsas starkt.

Nu sker en omorientering mot kvarboende och hemsjukvård. Orsaken är i första hand en ökad respekt för de äldres önskemål och förmåga att kunna bo kvar i en van miljö med en bevarad rätt till en egen bostad. För en del är det tillräckligt att anpassa bostaden för att de ska kunna bo kvar hemma. Vidare krävs bl a trygghetslarm och hemtjänster. För andra åter kan tillgång till service i form av en dagservicecentral i närmiljön vara avgörande. Det är också viktigt att samordna alla insatser för äldre för att exempelvis kunna erbjuda plats på institution kortare tid när anhöriga behöver komma ifrån.

En viktig förutsättning för mer individanpassade tjänster är att arbetsorganisationen utvecklas. På allt fler ställen samordnas insatserna i olika former av arbetslag. Inom hälso- och sjukvården utvecklas vårdlag där patienten deltar aktivt.

Hemtjänst och hemsjukvård samordnas. Inom den sociala hemtjänsten införs s k självstyrande grupper. Genom att kompetensen vidgas och handlingsutrymmet ökas hos personalen ökas möjligheterna till att anpassa tjänsterna till varje individ.

Genom en organisation där tjänsterna är tillgängliga i de äldres hemmiljö kan fler bo kvar hemma och få del av servicen på egna villkor.

Även om vården och omsorgen inte kan tillgodoses i hemmen bör servicen anpassas till de enskilda individernas speciella behov. Många äldre och sjuka vistas på institution. I sådana fall är det väsentligt att öka inflytandet över den dagliga verksamheten.

Genom hälso- och sjukvårdslagen har individens behov satts i

centrum. Primärvården har gjort sjukvården mer offensiv. De förebyggande insatserna i kombination med en ökad respekt för den enskildes förmåga att själv förebygga och vårda sin hälsa har givit sjukvården en ny profil.

Människorna bör kunna söka vård när de behöver och på de tider som passar dem. En utbyggd jourservice inom primärvården som inkluderar hembesök kan vara ett sätt att åstadkomma detta. Att sådana är ett starkt önskemål från patienterna är ställt utom allt tvivel.

Hälso- och sjukvård är en utpräglad serviceverksamhet. Vården ska så långt möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten. Den som tvingas till återkommande vistelser på vårdinstitutioner har särskilt stort behov av mer personligt anpassad service.

Även inom det tekniska området finns det behov av och förutsättningar för en ökad kundanpassning. Många kommuner har redan utvecklat nya serviceformer. Ofta innebär denna utveckling att kommunerna förbättrar sin förmåga att genom rådgivning av olika slag ge service åt såväl enskilda som åt föreningar och företag. En god flexibilitet i det kommunala tjänsteutbudet är väl så viktig inom det tekniska området som för andra förvaltningar.

Brukarinflytande

Att människor är delaktiga är en av grunderna för vår kommunala självstyrelse. Genom det representativa systemet och de politiska partiernas och övriga folkrörelsers arbete har det lokala folkstyret en god förankring byggd på människors delaktighet och medverkan.

För många människor är det ett stort steg från vardagstillvaron till politiskt engagemang och kommunala uppdrag. Av olika skäl intar många en passiv roll gentemot kommunen. Trots denna relativa passivitet finns det skäl att tro att många enskilda vill och kan ta på sig en mer aktiv roll. Enligt beredningen kan de som är brukare av kommunala tjänster stimuleras till en mer aktiv roll om villkoren bättre anpassas till deras förmåga och intresse.

Detta kan uppnås genom att göra det möjligt för brukarna att mer direkt utöva inflytande på de tjänster som de tar del av. Kommuner och landsting bör därför bedriva ett utvecklingsarbete med följande inriktning:

- Fler medborgare ska ha möjlighet att medverka, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter.

- Den enskilde brukaren ska få ökade möjligheter att direkt utöva inflytande på den tjänst som kommunen eller landstinget tillhandahåller.
- De anställda och brukarna bör i barnstugor, skolor, fritidsgårdar, dagcentraler för pensionärer, servicehus och sjukhem tillsammans diskutera hur de ekonomiska och andra resurser som de politiskt förtroendevalda beslutat om ska användas för att det ska bli en bra verkamhet med god kvalitet.

Verksamheten bör därför läggas upp av de anställda och brukarna gemensamt så att den i största möjliga utsträckning tillgodoser brukarnas olika behov och önskemål. Detta måste ske inom de anvisade resurserna och enligt de mål som satts upp för verksamheten i lagar och genom beslut av de politiskt förtroendevalda. Direkt medverkan kan också förekomma, t ex föräldramedverkan i barnstugan i syfte att höja kvaliteten i verksamheten och för att stärka relationerna mellan barn, föräldrar och anställda.

Den förvaltning och verkställighet som det här är fråga om handlar enligt beredningen om hur vardagsrutinerna ska lösas på bästa sätt. Utan invecklade regler, lagändringar och byråkratiska former bör brukare och anställda gemensamt ha stor frihet att bestämma om praktiska frågor för att göra verksamheten smidig och effektiv.

Brukarnas aktiva medverkan och delaktighet är en förutsättning för att vissa verksamheter ska fungera bra. Vi kan som exempel ta barnstugan och skolan.

Om en barnstuga ska bli vad den är tänkt att vara måste föräldrarna fortlöpande delta i och diskutera den praktiska uppläggningen med de anställda. För att nå bra resultat och skapa en god miljö för barnen behövs samverkan och öppenhet mellan föräldrar, barn och anställda. Det är fråga om att skapa förhållanden som stämmer för alla parter.

Om läroplanens mål ska uppfyllas måste eleverna i skolan få inflytande på verksamheten, både när det gäller planering och genomförande. Det gäller såväl den teoretiska undervisningen som de mer skötselbetonade delarna av skolvardagen. På så sätt ökar både motivationen och trivseln i skolan.

Föräldrarnas synpunkter måste tillmätas stor betydelse. Samtidigt finns det en gräns. Det är när enskilda frestas att begagna sig av sin ställning som brukare för att diskriminera. Om föräldrar vill utnyttja sitt inflytande till att utestänga "olämpliga" barn från sitt barns klass eller grupp i barnstugan strider det mot grundläggande krav på solidaritet.

Att förnya den kommunala sektorn genom att fördjupa brukarnas roll får enligt beredningen inte leda till att man börjar

skilja på önskvärda och icke önskvärda individer i brukarkretsen. Syftet ska istället vara att genom samverkan och en generösare attityd medverka till att finna lokala lösningar på lokala problem.

Ett utvecklat brukarinflytande förutsätter att befogenheter och ansvar förs ut till den personal som direkt möter brukarna. Om de anställda i barnstugan, inom hemtjänsten och primärvården får ett reellt handlingsutrymme skapas fungerande kontakter mellan brukare och anställda. Sådana väl fungerande kontakter har på många håll vuxit fram naturligt. De anställda med sin erfarenhet och sitt professionella kunnande kan tillsammans med brukarna utveckla verksamheten.

För att brukarinflytandet ska kunna utvecklas krävs att de politiska målen görs tydliga och att de förtroendevalda i ökad utsträckning delegerar beslutanderätt till någon anställd vid institutionen.

Ett utvecklat samråd kan vara naturligt i verksamheter där brukare och anställda möts regelbundet under längre tid. Ett regelbundet samråd är särskilt viktigt där man gemensamt är beroende av en fungerande vardagsmiljö. Samråd är därför enligt beredningen särskilt viktigt att utveckla i institutionsbundna verksamheter, t ex barnstugor, fritidsgårdar, skolor, dagcentraler och sjukhem.

Kommunallagen och olika speciallagar ger också stora möjligheter att utveckla olika samrådsformer.

Kommunallagens delegationsbestämmelser medger att beslut i rutinärenden kan delegeras till enskilda förtroendevalda eller till anställda. Bestämmelserna innebär i sig inget förbud mot att delegationer villkoras med krav på samråd med brukarna.

Samrådets inverkan på de anställdas möjlighet att fatta självständiga beslut kan variera. Villkoren för delegationen kan begränsas till krav på att ett icke bindande samråd ska ske med brukarna. Villkoren kan också få större tyngd genom att ställa krav på enighet mellan beslutsfattare och brukare. Vid oenighet återförs ärendet till nämnden. I vissa verksamheter kan det finnas skäl att gå ännu ett steg längre. En delegation kan utformas med villkor att den verksamhetsansvarige ska följa brukarnas synpunkter om inte dessa kränker lag, avtal, kommunens mål och riktlinjer för verksamheten eller innebär ett oansvarigt nyttjande av de anslagna ekonomiska medlen.

I princip får då brukarna ett visst medbestämmande medan det kommunala ansvaret behålls. Det är också möjligt att koppla ett krav på att beslutet ska återföras till nämnden om samrådet inte leder till enighet.

För att klara ut vilka möjligheter som KL:s delegationsregler ger i fråga om villkorade delegationer anser beredningen att kommunallagens bestämmelser om delegation bör kompletteras. Möjligheten till villkor om samråd bör klart framgå.

Det finns här anledning att understryka att samråden ofta kommer att gälla praktiska frågor där det inte behövs några beslut i kommunalrättslig mening.

Många åtgärder som påverkar brukarna är en fråga om att verkställa politiskt fattade beslut. Genom befattningsbeskrivningar, instruktioner, personalutbildning och personalutveckling kan kommunerna och landstingen i dag stimulera till och skapa förutsättningar för ett utvecklat brukarinflytande. Förutsättningen är dock att de anställda som direkt möter brukarna utifrån fastlagda mål får ta ansvar för hur besluten ska verkställas.

Ändrade delegationsregler i KL och en målmedveten organisationsutveckling kan avsevärt stärka brukarinflytandet i många verksamheter. Genom att inflytandet stärks i den löpande verksamheten utan att formella organ inrättas kan det utformas efter de rådande förutsättningarna utan en byråkratisk överbyggnad.

Beredningen menar att det kan finnas skäl för mer fasta former för samrådet. Det kan exempelvis ske genom att utse en kontaktgrupp för att förbereda och organsiera samrådet. I sådana grupper bör brukarrepresentanter (direkt valda av och bland brukarna själva) och personal ingå. För att ge brukarna en stark ställning kan det vara lämpligt att de får möjlighet att utse ordförande.

Med denna skiss – som bör kunna anpassas till bl a skolor fritidsgårdar, dagcentraler och barnstugor – vill beredningen markera de möjligheter till ett stärkt brukarinflytande som finns inom ramen för ett utvecklat samråd.

Beredningen har också övervägt möjligheten att ytterligare fördjupa brukarinflytandet. Ett sätt är att inrätta ett nytt kommunalrättsligt organ där brukarna har säte. Ett annat sätt är att kommunerna får delegera vissa beslut till brukare/brukarrepresentanter. Det är möjligt att göra genom att utvidga personkretsen i KL:s delegationsbestämmelser.

Den senare utvidgningen av brukarinflytandet har beredningen inte funnit lämplig för att det skulle leda till ett oklart ansvar.

När det gäller möjligheten att inrätta ett kommunalrättsligt organ där brukarna har säte har beredningen noga övervägt olika alternativ. En lösning som diskuterats har gällt en form av partsammansatt organ med brukare och anställda. Förebil-

den har då varit de "PSO-organ" som finns med arbetstagare och arbetsgivare. Beredningen har också övervägt någon form av verksamhetsstyrelser med stark brukarrepresentation.

Från beredningens allmänna utgångspunkt – att stärka medborgarinflytandet – finns det vissa förtjänster med de diskuterade alternativen.

Trots detta har beredningen funnit att det inte finns anledning att föreslå en sådan möjlighet. Ställningstagandet ligger väl i linje med de synpunkter på behovet av en klar gränsdragning mellan brukarinflytandet och den politiska demokratin som inkommit på diskussionsbetänkandet (SOU 1984:83) Folkstyret i kommunerna.

Medverkan och medansvar i kooperativ

Under de senaste åren har den kooperativa formen för att lösa lokala gemensamma angelägenheter blivit allt vanligare.

Att bilda kooperativ har traditionellt varit ett sätt för människor att utan stora ekonomiska insatser lösa gemensamma behov. Den lokala insatsen och gemenskapen människor emellan utgör grunden för den kooperativa tanken.

Enligt beredningen bör därför lokalt förankrade kooperativa lösningar inom barnomsorgen, skolan, fritidsgårdarna och vid institutioner inom äldreomsorgen kunna utveckla brukarinflytandet. I exempelvis en föräldrakooperativ barnstuga har föräldrarna både ett aktivt inflytande och ett stort eget ansvar.

Beredningen har i boken Kooperation för tjänster (Liber förlag) tillsammans med Kooperativa institutet visat hur den kooperativa tanken kan läggas till grund för olika verksamheter.

Lokala kooperativa lösningar är så här långt oftast isolerade företeelser, t ex en barnstuga eller en fritidsgård. Det finns dock ett visst intresse för att utveckla s k samhällskooperativ. Tanken är att människor i sin närmiljö i kooperativ form kan ta ett ökat ansvar för olika slags serviceverksamheter. Det handlar till en del om att utveckla de tankar som legat till grund för exempelvis väg- och samfällighetsföreningar.

Att dessa idéer i första hand utvecklas i glesbygder och i storstädernas förorter är ingen slump.

Skapa nya förutsättningar för bättre service

Den kommunala organisationen måste göras mer flexibel för att förtroendevalda, anställda och brukare i samverkan ska kunna förmedla mer individanpassade tjänster.

Enligt beredningen skapas bra service av ett förhållningssätt inom hela den kommunala förvaltningen som stimulerar till samverkan.

En organisation kan i sig skapa och förstärka beteenden hos de individer som arbetar där. Eftersom förmedling av tjänster är personalintensiv påverkas därför tjänsternas kvalitet i hög grad av hur den kommunala organisationen är utformad.

De förtroendevalda anger mål och skapar riktlinjer

Avgörande för en bra kommunal service och möjligheter till ett ökat brukarinflytande är de mål och visioner som de förtroendevalda sätter upp. De måste klargöra de grundläggande verksamhetsidéerna: för vilka är man till – och vad skall man åstadkomma för dem?

Om tydliga idéer saknas blir förvaltningen lätt en "slentrianorganisation". Verksamheten blir en följd av tradition och tillfälligheter snarare än ett resultat av en medveten strategi. En klar verksamhetsidé gör att alla får en gemensam uppfattning om vilka de viktigaste uppgifterna är. Olika särintressen kan då underordnas idén, som sätter medborgaren i centrum.

Ett medvetet förändringsarbete aktualiserar principiella frågor om *hur förvaltningen ska ledas och styras*. Det kan gälla delegering av befogenheter och ansvar till anställda, brukarinflytande och samarbetsformer mellan förvaltningar.

På flera håll är intresset stort för att införa en ökad grad av politisk styrning med hjälp av målbeskrivningar. Det medför att förvaltningar och mindre enheter får ett ökat inflytande över hur målen ska nås.

Engagera alla anställda

Ökat servicetänkande och brukarinflytande innebär att perspektivet förskjuts mot ett mer medborgarinriktat handlingssätt. Det är fråga om att förändra organisationsklimatet i förvaltningarna. Alla anställda har här en avgörande betydelse.

Alla anställda måste vara klara över sin egen roll och vad förvaltningens verksamhetsidé och mål betyder just i deras

arbete. En ökad delegering ger de anställda ett större ansvar. Det är viktigt för att servicen ska bli mer personlig och levande. En betydande sakkompetens är inte alltid parad med en lika god "social" färdighet. Den kan emellertid tränas – och en sådan träning bör ske så verklighetsnära som möjligt.

Det gäller att på olika sätt uppmärksamma och uppmuntra servicearbetet. Att sätta medborgaren/brukaren i centrum betyder att de anställda som har direktkontakter ställs i verksamhetens fokus.

Ett sätt att öka motivationen är att bry sig om och ta vara på de idéer till förbättringar som den anställde har. Många goda idéer har under årens lopp fastnat i byråkratin och gjort att engagemanget i arbetet gått ned. Viljan att bidra till förbättringar har blivit låg. Ett aktivt servicearbete vitaliserar om förslag snabbt leder till förbättringar.

Den personal, som i första hand arbetar med intern administration och olika slags "underhåll", måste också ges möjligheter att ändra sitt arbetssätt och sin roll. Den ska mer *renodlat fungera som stöd för dem som har direkt kontakt med medborgarna.*

Att vara chef för en serviceinriktad organisation är annorlunda än i en mer traditionell myndighetsinriktad förvaltning. För cheferna i en serviceorganisation är det särskilt betydelsefullt att bl a:

- Konkretisera, tydliggöra och föra ut de grundläggande verksamhetsidéerna och målen till hela personalen.
- Direkt och via alla andra chefer motivera de anställda att sätta medborgaren i centrum för verksamheten.
- Driva ett utvecklingsarbete genom att ompröva organisation och arbetssätt samt stimulera till nya idéer och ta till vara dem.
- Utöva ett ledarskap som kännetecknas av målstyrning och av delegering.
- I betydande utsträckning ägna sig åt personalledning och personalutveckling.

Chefer och arbetsledare "längre ned" i organisationen har stor betydelse i serviceutvecklingen. Ett förändringsarbete måste bygga på att alla med arbetsledande ansvar engageras och får tillfälle att ta sitt ansvar. Detta är så mycket mer betydelsfullt eftersom arbetsledarna också har mer direkta erfarenheter av hur verksamheten fungerar gentemot medborgarna.

I detta sammanhang vill beredningen understryka att det är viktigt att sträva efter en klar arbetsfördelning mellan förvaltningsledningarna och de förtroendevalda. Det är väsentligt att

det i arbetsorganisationen inte råder oklarhet om vem som har ansvar att leda förvaltningens löpande arbete.

Facklig medverkan

I ett förändringsarbete är det av största vikt att de fackliga organisationerna får tillfälle att medverka redan från början. Det finns en intressegemenskap mellan förvaltningen och de fackliga organisationerna om att utveckla ännu bättre kommunal verksamhet. Fackligt engagemang i förändringsarbetet är naturligt eftersom de anställda berörs.

Sammanfattning

Kommunerna och landstingen har idag ett mycket stort och varierat tjänsteutbud.

Grunden för nästan all kommunal verksamhet är att stå till tjänst för kommuninvånarna. Detta utgör grunden för ett förnyelsearbete som inriktas på tjänsternas kvalitet.

Bra tjänster kan alltid bli bättre!

Beredningen har i detta kapitel angivit en rad åtgärder.

- Kontakterna med medborgarna bör förbättras. Detta kan ske genom ökad tillgänglighet till kommunens och landstingets förvaltningar och enskilda handläggare. Kontakterna måste präglas av ett kundtänkande där den enskilde medborgarens situation sätts i centrum. Handläggningen av ärenden måste göras enklare.
- Kommunernas och landstingens tjänster bör i ökad utsträckning anpassas till de enskilda medborgarnas behov och förutsättningar. Genom ett mer varierat utbud inom t ex barnomsorgen, äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården ökar individanpassningen av den offentliga verksamheten. En viktig förutsättning för flexibla tjänster är att arbetsorganisationen utvecklas.
- Genom ett utvecklat brukarinflytande får medborgarna ökade möjligheter att påverka de tjänster de är beroende av. Ett ökat brukarinflytande förutsätter att ansvar och befogenheter förs ut till de anställda som direkt möter brukarna. Genom bättre samråd kan brukarna få ett medbestämmande i för dem viktiga vardagsfrågor. Beredningen föreslår att kommunallagens bestämmelser om delegation kompletteras så att möjligheterna till villkor om samråd klart framgår.
- Lokalt baserade kooperativa lösningar inom barnomsorgen, skolan, fritidsgårdarna och äldreomsorgen kan ytterligare stärka brukarinflytandet.

- Bra service skapas av ett förhållningssätt inom hela förvaltningen. Viktiga förutsättningar för ett framgångsrikt arbete med att förbättra servicen är en tydlig politisk styrning och en medveten personalutveckling. Alla anställda måste engageras i servicearbetet. De fackliga organisationerna bör få möjlighet att delta i hela förändringsarbetet där man samverkar och sätter kunden i centrum.

TYSSLINGE
KOMMUNKONTOR
EXP TID
08 - 12 13 - 16

3

Öppna nya möjligheter genom ökad decentralisering

Förändringar i den kommunala organisationen genom institutionsstyrelser, distriktsnämnder eller kommundelsnämnder kan medverka till en effektivisering av den kommunala verksamheten, bättre lokal anpassning och nya förutsättningar för personalen att samarbeta över sektorsgränserna för samordning och helhetssyn. En decentralisering av den kommunala verksamheten medför också fler förtroendevalda med närkontakter samt nya förutsättningar för de politiska partiernas och övriga folkrörelsers arbete.

Den kommunala organisationen decentraliseras

Under de senate årtiondena har kommunerna förändrats kraftigt genom de två indelningsreformerna år 1952 och 1974. Syftet med reformerna var att skapa kommuner som ekonomiskt och personellt bättre kunde möta de ökande kraven på kommunala insatser. Den senaste reformen var i allt väsentligt också framgångsrik.

Genom att kommunerna minskade från cirka 2 500 till mindre än 300 försvann emellertid många förtroendeuppdrag. Medborgarnas kontakter med de förtroendevalda minskade. Det blev då naturligt att söka efter nya vägar att stärka den kommunala demokratin.

En möjlighet var att inrätta rådgivande organ, kommundelsråd, som kompletterade de centrala nämnderna. En annan möj-

lighet var institutionsstyrelser. I mitten av 1970-talet hade ett trettiotal kommuner kommundelsråd. Samtidigt pågick försök med institutionsstyrelser i fem kommuner.

Mot slutet av 1970-talet ansåg de politiska partierna allmänt att beslut och ansvar borde decentraliseras i den kommunala verksamheten. Regeringen lade därför fram ett förslag (prop 1978/79:181) om att lokala organ i form av distriktsnämnder och institutionsstyrelser skulle kunna besluta och verkställa inom det kommunallagsreglerade området. Senare samma år, 1979, vidgades området till att även omfatta den specialreglerade verksamheten (prop 1979/80:54). Lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (lokalorganslagen, omtryckt 1979:1167) trädde i kraft den 1 januari 1980.

Lokalorganslagen

Lokalorganslagen är inte tvingande. Den gör det bara möjligt att inrätta lokala organ. Kommunerna kan fritt anpassa sin organisation efter lokala förhållanden. Den nya lagen innebär i korthet följande:

Lokala organ får inrättas inom det kommunallagsreglerade området och inom följande specialreglerade nämnders kompetensområden: socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolstyrelsen.

Kommunalfullmäktige bestämmer de lokala organens kompetens. De kan få samma kompetens som facknämnderna, dvs de kan bereda, besluta om och verkställa olika frågor. Genom lokalorganslagen kan i stort sett alla uppgifter som sköts av de centrala facknämnderna läggas ut till lokala organ.

För det specialreglerade området gäller bl a följande begränsningar:

- Institutionsstyrelser kan inte inrättas enligt lokalorganslagen inom det specialreglerade området.
- Frågorna ska ha anknytning till kommundelen. De ska vara sådana att de för övrigt är lämpliga att handlägga i ett lokalt organ.
- Uppgifter som avser statligt reglerade tjänster får inte skötas av ett lokalt organ.
- Om en statlig myndighet har lämnat en viss befogenhet till en kommunal nämnd får den bara föras över till ett lokalt organ om den statliga myndigheten medger det (gäller närmast hälsovårdsnämndens och byggnadsnämndens område).
- De specialreglerade centrala nämnderna ska finnas kvar. Inom det kommunallagsreglerade området finns ingen föreskrift om att centralnämnden, t ex kulturnämnden eller fritidsnämnden, ska finnas kvar när lokala organ inrättas.

Lokala organ är **kommunala nämnder.** De är underkastade kommunallagens nämndregler utom i följande avseenden:

- Lokalt organ får väcka ärenden hos fullmäktige (s k initiativrätt) endast om fullmäktige har föreskrivit det.
- Fullmäktige kan föreskriva att ett lokalt organ lämnar sitt budgetförslag till centrala facknämnder.
- Ett lokalt organ är inte bundet av den mandattid som gäller för facknämnderna utan fullmäktige bestämmer mandattiden.

De vanligaste typerna av lokala organ är följande.

Kommundelsråd respektive **institutionsråd:** Ett lokalt organ med enbart rådgivande uppgifter inom en kommundel respektive en institution.

Distriktsnämnd: Ett lokalt organ knutet till en geografisk del av kommun och med förvaltningsuppgifter inom **ett** fackområde.

Kommundelsnämnd: Ett lokalt organ knutet till en geografisk del av kommunen och med förvaltningsuppgifter inom **flera** fackområden.

Institutionsstyrelse: Ett lokalt organ med förvaltningsuppgifter för en eller flera anläggningar. En institutionsstyrelse kan verka inom **ett eller flera** fackområden.

Lokala organ i frikommunerna

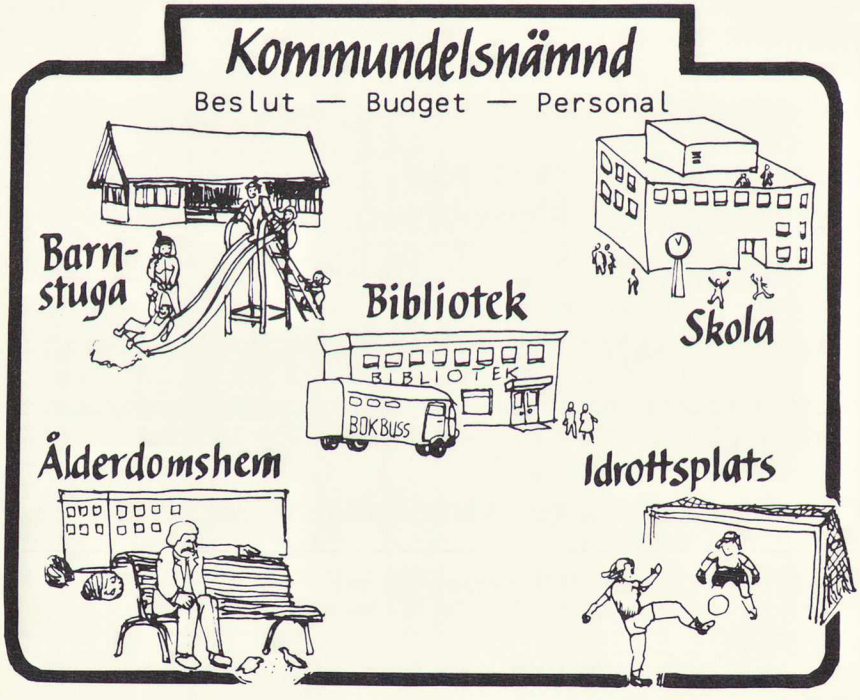
Riksdagen antog våren 1984 regeringens förslag (prop 1983/84:152) till lag (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation. Denna lag, som berör såväl centrala nämnder som lokala organ, gäller nio kommuner och tre landsting inom det s k frikommunförsöket. Den allmänna avsikten med detta försök, som ska pågå under fyra år, är att ge försökskommunerna möjligheter att göra avsteg från statlig reglering för att bl a bättre lokalt anpassa den kommunala organisationen.

Genom denna lag kan försökskommunerna inrätta institutionsstyrelser på bl a skolans område, något som lokalorganslagen inte medger. Frikommunerna får även göra avsteg från lokalorganslagens krav på anknytning till en kommundel eller begränsning till en anläggning. Detta innebär att en kommundelsnämnd kan ha förvaltningsuppgifter som sträcker sig ut över nämndens geografiska område. På skolans område t ex vad gäller grundskolans högstadium samt gymnasieskolan. Regeringen måste godkänna kommunens beslut för att det ska gälla.

Lokala organ i landstingen

Kommunaldemokratiska kommittén föreslog i betänkandet (Ds C 1983:3) Lokala organ i landstingskommunerna att också landstingen skulle få möjlighet att inrätta lokala organ. Huvuddelen av remissinstanserna ställde sig i princip bakom förslaget.

Hösten 1984 lade regeringen fram ett förslag (prop 1984/85:98) om en friare nämnorganisation i landstingskommunerna. Detta förslag är mer långtgående än kommittéförslaget. Förslaget går i korthet ut på att hälso- och sjukvårdslagens system med s k särskilda organ ska kunna tillämpas inom nästan hela det landstingskommunala området. De särskilda organen får enligt lagförslaget ha uppgifter för både en viss del av landstingets verksamhet och för verksamhet som bara avser ett geografiskt begränsat område. De kan också ha uppgifter som griper över flera nämnders ansvarsområden. Landstingen får på detta sätt möjlighet att samordna sin nämndorganisation lokalt på samma sätt som kommunerna. Lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna träder i kraft den 1 januari 1986.



Allmänna mål för kommundelsnämnderna

Det finns således fyra typer av lokala organ: kommundelsråd, institutionsstyrelser, distriktsnämnder och kommundels-

nämnder. Av dessa betraktas de sistnämnda som den mest avancerade formen av politisk och administrativ decentralisering. Förklaringen är främst att endast kommundelsnämnderna arbetar sektorsövergripande. De kommuner, som infört denna typ av lokala organ, har också i de flesta fall ställt upp ett antal **mål** för sina försök med kommundelsnämnder.

I de propositioner (1979/79:181, 1979/80:54), som låg till grund för lagen om lokala organ, finns en allmän bakgrund till behovet av reformen. Det framhålls bl a att den djupgående omvandlingen som kommunerna genomgått genom indelningsreformen inneburit betydande nackdelar ur demokratisk synvinkel: den kommunala verksamheten har förlorat något av sin direkta lokala anknytning, antalet förtroendeuppdrag har minskat vilket ökat avståndet mellan väljare och valda och de kommunala förtroendeuppdragen blir allt mer tidskrävande och komplicerade. Mot denna bakgrund anges det som väsentligt att "alla möjligheter att fördjupa den kommunala demokratin tas till vara" (prop 1978/79:181 s 17). Den roll som lokala organ kan spela i detta sammanhang är enligt föredraganden följande (prop 1979/80:54 s 13):

En ökad medverkan från kommuninvånarnas sida i den kommunala verksamheten har enligt min mening stor betydelse när det gäller att skapa en livskraftig kommunal självstyrelse. Jag anser att man genom att inrätta lokala organ kan skapa ett naturligt forum på det lokala planet för diskussion och beslut i frågor som har direkt betydelse för kommuninvånarna. Verksamheten i lokala organ kan också innebära en vitalisering av arbetet i de politiska partiernas lokalföreningar.

Lokalorganslagen i tillämpning

Kommundelsråd

Kommundelsråd finns numera bara i några få kommuner. Huvudtendensen är att de successivt avskaffas. Lokalorganslagen har nämligen öppnat nya och mer effektiva metoder att fördjupa den kommunala demokratin i form av institutionsstyrelser samt distrikts- och kommundelsnämnder.

Institutionsstyrelser

Institutionsstyrelser kan inrättas antingen enligt kommunallagen eller enligt lokalorganslagen.

Om institutionsstyrelsen är verksam inom den kommunallagsreglerade sektorn gäller bestämmelserna i 3 kap 13 § 2 st KL. När det gäller den specialreglerade sektorn finns vissa hinder i lagstiftningen att inrätta institutionsstyrelser, t ex på skolområdet.

Institutionsstyrelser som inrättas enligt lokalorganslagen regleras av 3 kap 13 § 2 st KL(se ovan) men med den viktiga

inskränkningen att kommunfullmäktige beslutar om institutionsstyrelserna ska

- få initiativrätt till kommunfullmäktige (Lokalorganslagen 5 § 1 st)
- lämna sitt budgetförslag via sin facknämnd eller till kommunstyrelsen direkt (Lokalorganslagen 5 § 2 st).

Historiskt har systemet med särskilda förtroendemannaorgan för enskilda anläggningar i form av t ex badhus-, musei- och slakthusstyrelser, funnits sedan lång tid tillbaka. I början av 1970-talet togs olika initiativ för att pröva institutionsstyrelser som en metod att bredda de förtroendevaldas inflytande i den kommunala verksamheten.

Fem kommuner satte igång försök med institutionsstyrelser 1974/75, nämligen Borlänge, Botkyrka, Finspång, Luleå och Sundsvall. Under perioden 1975-80 inrättade ytterligare 11 kommuner institutionsstyrelser och 1983 tillkom tre kommuner. Under tiden hade, emellertid, 11 av dessa 19 kommuner lagt ner sina försök, oftast efter en mandatperiod. Idag finns institutionsstyrelser i åtta kommuner. De har tillsammans 23 styrelser.

Fritidsanläggningar av olika slag och ålderdomshem/servicehus har varit de institutioner som oftast fått egna styrelser. Fyra kommuner har haft försök med institutionsstyrelser företrädesvis inom fritidssektorn. I två kommuner – Lidingö och Göteborg – har man inrättat institutionsstyrelser vid var sin s k integrerad anläggning. I en sådan anläggning bedrivs verksamheter på flera olika områden, t ex skola, kultur och fritid, barnomsorg och äldrevård.

Distriktsnämnder

På det sociala området finns två lagar med bestämmelser om lokala organ i form av distriktsnämnder. Sådan nämnder kan inrättas med stöd av lokalorganslagen eller socialtjänstlagen (1980:620). Distriktsnämnder enligt den förstnämnda modellen kan få mycket varierande befogenheter. I bl a Norrköping och Södertälje kommuner har de sociala distriktsnämnderna fått relativt vida befogenheter. Även Göteborg har beslutat inrätta liknande distriktsnämnder. Cirka 25 kommuner har inrättat distriktsnämnder enligt socialtjänstlagen.

I ett tiotal kommuner finns distriktsnämnder för fritidsfrågor. I Borås finns en nämnd för kulturfrågor och i Trollhättan har en distriktsnämnd hand om fritids- och kulturfrågor i kombination.

Stockholm, landets största kommun med cirka 650 000 invånare, har valt att decentralisera sin poltiska organisation på det

sociala området samt på skol- och fritidsområdet med hjälp av distriktsnämnder.

På det sociala området finns sedan år 1983 18 sociala distriktsnämnder. Nämnderna har inrättats med stöd av socialtjänstlagen. Reformen berör uppemot halva kommunens budget och nästan 30 000 anställda.

Distriktsnämnderna har 9 ledamöter och lika många suppleanter. De har i uppgift att bl a lägga fram egna budgetförslag och att medverka i planeringen. De sköter även drift- och uppföljningsansvaret för distriktsverksamheten inom t ex barnomsorg och hemservice.

På skolans och fritidens områden trädde vid årsskiftet 1985 en ny organisation i kraft.

Skolans verksamhet i Stockholm är 15-20 gånger större än i en medelstor kommun. Den nya organisationen innebär att kommunen delas i 18 skoldistrikt med lokala nämnder (distriktsnämnder) som styrande organ. Distrikten överensstämmer i huvudsak med socialdistrikten. Distriktsnämnderna behandlar i princip alla frågor på lokal nivå som gäller grundskolan och samtliga frågor som rör förvaltning och upplåtelse av lokaler. Varje distrikt omfattar i genomsnitt 2 – 3 rektorsområden. Den centrala skolstyrelsen ansvarar för övergripande, principiella frågor samt frågor som rör gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Genom skoldistriktsnämnderna, som har vardera 9 ledamöter och 9 suppleanter, ökar antalet förtroendevalda med drygt 300.

På fritidsområdet finns 14 distriktsnämnder med 9 ledamöter och 9 suppleanter. Nämnderna har vittgående befogenheter att besluta om fritidsdistriktens verksamhet. De ansvarar också för budget och personal. Distriktsnämnderna har ett övergripande ansvar för planering, drift och uppföljning av den distriktsanknutna fritidsverksamheten med rätt att disponera tilldelade resurser. De ska också avge eget budgetförslag och förslag till ekonomiska femårsprogram till kommunstyrelsen. Den centrala fritidsnämnden svarar för kommunövergripande och samordnande funktioner. Nämnden yttrar sig över distriktsnämndernas budgetförslag.

Kommundelsnämnder

År 1985 finns kommundelsnämnder i cirka 20 kommuner. Se tabell sid 49.

Under år 1984 har Huddinge tagit ett principbeslut att inrätta 3 kommundelsnämnder på försök från år 1986. Ytteligare 5–10 kommuner väntas under år 1985 eller våren 1986 fatta principbeslut om att eventuellt inrätta kommundelsnämnder. I ett trettiotal kommuner är frågan under utredning.

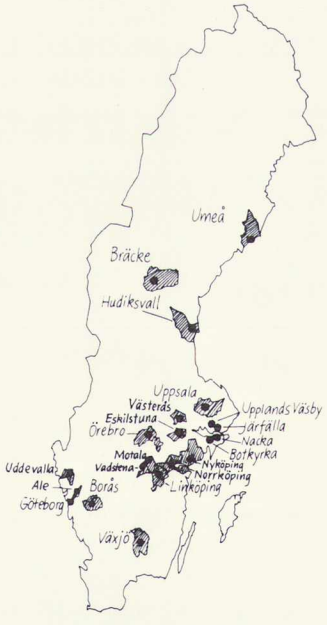
Kommuner med geografiskt heltäckande kommundelsnämnder är Ale, Bräcke, Umeå och Örebro. Eskilstuna, som f n har 4 kommundelsnämnder, har beslutat att från 1986 övergå till en heltäckande organisation med 9 kommundelsnämnder. Även Uppsala kommun, som f n har 2 kommundelsnämnder, ska från 1986 övergå till kommundelsnämnder i hela kommunen.

Utvärdering av kommundelsnämndsreformen

Några av de kommuner, som varit tidigt ute med att inrätta kommundelsnämnder, har blivit föremål för mer systematiska studier av hur försöken utfallit.

Eskilstuna, Umeå och Örebro har studerats av en forskargrupp med anknytning till högskolan i Örebro. Resultaten har redovisats i rapporten Kommunal decentralisering. En första utvärdering av försöken med kommundelsnämnder i Eskiltuna, Umeå och Örebro kommuner, författad av Erik Amnå m fl.

Forskare vid Göteborgs universitet följer kommundelsnämnderna i Ale. Statsvetenskapliga institutionen och institutionen för förvaltningsutbildning medverkar med undersökningar om medborgarna, politikerna, det lokala partiarbetet och beslutsprocessen. Företagsekonomiska institutionen studerar försöket med inriktning på vissa frågor om samarbete och styrning, planeringsprocessen och utvecklingen i kommundelarna. Även Kommunförbundets organisationsavdelning medverkar i utvärderingen. Utöver detta har kommunen beslutat att göra en intern utvärdering, som syftar till att klarlägga hur syften och mål med reformen uppnås.



Kommuner med kommundelsnämnder 1985

Kommuner	Antal inv.	Inrättande	Antal KdN	Antal ledamöster	Verksamhet
Örebro	118'	1980	3	9+ 7	Skola, social, fritid,
		1983	15		kultur
Botkyrka	66'	1981	2	11+11	Skola, fritid, kultur
Eskilstuna	89'	1982	3	9+ 7	Skola, social, fritid
		1984	4		kultur
Umeå	84'	1982	8	7+ 7	Fritid, kultur
Ale	23'	1982	1	9+ 5	Skola, social, fritid,
		1983	5		kultur
Bräcke	9'	1982	11	1+11	All lokal verksamhet
		1983	3	13+13	
Järfälla	56'	1982	1	9+ 9	Skola, social, fritid, kultur
Göteborg	424'	1982	3	11+ 9	Skola, fritid, kultur barnomsorg Skola, fritid, kultur Tekn nämnd
Borås	100'	1983	1	9+ 9	Fritid, kultur
Hudiksvall	38'	1983	1	11+11	Skola, social, fritid, kultur
Linköping	116'	1983	2	9+ 7	Skola, fritid, hälsovård Skola, fritid, kultur, gatufrågor
		1985	3		Skola, fritid, kultur social
Nacka	59'	1983	1	9+ 9	Skola, social, fritid, kultur
Upplands-Väsby,	33'	1983	2	9+ 7	Skola, social, fritid, kultur
Uppsala	153'	1983	2	11+11	Skola, social, fritid, kultur, resp skola, fritid, kultur
Växjö	66'	1983	2	9+ 9	Skola, social, fritid, kultur
Norrköping	118'	1984	2	9+ 9	Skola, social, fritid, kultur
Nyköping	65'	1984	2	11+11	Teknisk förvaltning
Västerås	118'	1984	1	7+ 7	Skola, social, fritid, kultur samt parkförvaltn
Uddevalla	46'	1984	2	10+ 7	Skola, social, fritid, kultur
Motala	41'	1985	1	9+ 9	Skola, social, fritid, kultur
Vadstena	8'	1985	1	7+ 7	Fritid

Eskilstuna, Umeå och Örebro kommuner

Den försöksverksamhet som studerats är i Umeå (84 000 invånare) en heltäckande organisation med kommundelsnämnder på fritids- och kulturområdet. I Eskiltuna (89 000 invånare) och Örebro (118 000 invånare) har man granskat en organisation med tre kommundelsnämnder för områdena skola, socialtjänst, fritid och kultur. I ett senare skede har Örebro övergått till en för hela kommunen omfattande organisation med kommundelsnämnder. Eskilstuna har utvidgat försöket med ytterligare en lokal nämnd. Denna uvidgade försöksverksamhet ingår inte i undersökningen.

De huvudsakliga strävandena som låg bakom beslutet att införa kommundelsnämnder i de tre undersökta kommunerna var att den politiska aktiviteten skulle öka och att effektiviteten i förvaltningen skulle höjas. Dessutom betonades möjligheterna att bättre styra förvaltningsapparaten samt att utnyttja resurserna bättre genom ökad samverkan.

De tre kommunerna har genomfört reformen på skilda sätt. Eskilstuna tillämpade en strategi som bl a kännetecknas av att förändringsarbetet skedde stegvis och där de berörda deltar intensivt.

Umeås strategi utmärks av försiktighet, begränsade befogenheter för kommundelsnämnderna och ett omfattande engagemang även av representanterna för andra sektorer än de närmast berörda.

I Örebro genomfördes reformen på kort tid. Utredningsarbetet bedrevs i speciellt tillsatta grupper.

Försöken har varit förenade med förhållandevis små kostnader vad gäller förberedelsearbete respektive särskilda kostnader för driften under det första året. De sammanlagda kostnaderna – som dock inte innebär nya kostnader – varierar mellan drygt 1,5 mkr och drygt 3 mkr.

De förtroendevalda som tog plats i de nya kommundelsnämnderna hade begränsade erfarenheter av praktisk kommunalpolitik. Cirka hälften hade tidigare inte haft några kommunala förtroendeuppdrag. De som haft uppdrag hade företrädesvis haft "lättare" uppdrag i t ex taxeringsnämnder eller kommundelsråd. De flesta hade varit aktiva i sina partiorganisationer i mer än tio år. Någon påtaglig föryngring av förtroendemannakåren har kommundelsnämndsreformen inte medfört. Kvinnorepresentationen i kommundelsnämnderna är något högre än genomsnittet i kommunalpolitiken.

Enbart i Örebro ansåg flertalet ledamöter att de fått nödvändig utbildning för sin uppgift. I Eskilstuna och Umeå var de flesta

missnöjda. Ledamöterna lägger ned 3-4 timmar på förberedelser inför varje sammanträde.

Direktkontakt med väljarna och medverkan i det lokala partiarbetet anser kommundelsnämndsledamöterna viktiga. De allra flesta ledamöter uppger att de varit i direkt kontakt med sina väljare under undersökningsperioden.

I valet mellan att främst företräda medborgarna eller partiet anser en majoritet av ledamöterna i Umeå och Örebro att de i första hand är företrädare för medborgarna i kommundelen. I Eskilstuna anser mindre än hälften att de främst representerar medborgarna. Kommundelsnämndspolitikerna vittnar om att det finns situationer när de i konkreta sakfrågor tvingas välja mellan ståndpunkten hos partiets kommunorganisation och den lokala (kommundels-) organisationen. Vid en sådan motsättning anser en klar majoritet i alla tre kommuner att det är den lokala ståndpunkten som bör gälla. De flesta anser att man i allmänhet kommer överens över partigränserna i nämndarbetet.

I forskningsrapporten framhålls att kommundelsnämndsreformen främst är "partiernas reform", framför allt de två största partiernas. Enligt rapporten har lokalavdelningarnas arbete allmänt påverkats positivt.

Det framgår att reformen endast i undantagsfall medfört några organisatoriska förändringar hos partierna lokalt. Medlemsantalet har inte ökat, inte heller antalet deltagare i medlemsmötena. Däremot arrangerar socialdemokraterna och moderaterna fler möten. Det innebär att de redan aktiva har ökat sin arbetsinsats.

I de flesta fall har partierna inga svårigheter att rekrytera till de nya förtroendeuppdragen. Vissa avdelningar har dock uppenbara problem härvidlag. Det är mycket vanligt att man i de lokala partiavdelningarna tar upp ärendena i kommundelsnämnden till diskussion. Ofta får ledamöterna med sig en uppmaning eller rekommendation om att inta en viss ståndpunkt i nämnden.

Som nämnts har kommundelsnämnderna i Eskilstuna och Örebro ett större ansvarsområde än de i Umeå. I de förstnämnda kommunerna svarar nämnderna för områdena skola, socialtjänst, fritid och kultur. I Umeå är ansvarsområdet endast fritid och kultur. Kommundelsnämnderna har på dessa områden genom en egen (områdes-) budget ett budgetansvar som varierar i omfattning. De undersökta nämnderna har rätt att under löpande budgetår disponera om medel inom ett verksamhetsområde. Rättigheten att omfördela mellan olika sektorer är begränsad i Eskilstuna och Örebro. I Umeå saknar nämnderna helt denna möjlighet.

Till kommundelsnämnderna är i Eskilstuna och Örebro knutna kommundelsförvaltningar; i Umeå är de knutna till ett kommundelsnämndskansli som ingår i kommunstyrelsens kansli. I de lokala förvaltningarna i Eskilstuna och Örebro finns lokala ledningsgrupper bestående av de verksamhetsansvariga för de decentraliserade verksamheterna. I Eskilstuna leds den lokala förvaltningen av kommundelsnämndssekreterare, i Örebro av en kommundelschef.

Kommundelsnämndernas funktion är både rådgivande och beslutande. Av rapporten att döma kan de lokala nämnderna utöva ett inte oväsentligt inflytande på de centrala facknämnderna. Å andra sidan anser de allra flesta kommundelspolitikerna att facknämndernas råd och anvisningar begränsar handlingsutrymmet.

De ärendetyper som särskilt överlämnats åt kommundelsnämnderna är de vanligast förekommande vid sammanträdena. Bland ärendena tar sociala frågor och fritidsfrågor ett stort utrymme. I de flesta ärenden är det en kommunal myndighet eller en lokal tjänsteman som står för initiativet. Besluten fattas oftast i stor enighet.

Ett av de viktigaste målen med kommundelsnämnderna är att skapa en lokal helhetssyn på den kommunala verksamheten. Det kräver att sektorstänkandet bekämpas och ersätts med en strävan efter samordning av olika resurser med personal, lokaler, ekonomi etc. Det finns många exempel i de studerade kommunerna på lokaler som samutnyttjas, verksamheter som samordnas genom att utnyttja anslag tillsammans samt åtgärdsgrupper som arbetar över sektorsgränserna. Enligt rapporten utgör verksamhetsansvaret, personalansvaret och budgetansvaret de viktigaste förutsättningarna för en integrerad, lokal verksamhet i kommundelsnämnderna.

Ale kommun

Vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg har på beredningens uppdrag kommundelsreformen i Ale (23 000 invånare) undersökts med utgångspunkt från medborgarna/kommunmedlemmarna. Ett representativt urval av alla röstberättigade i kommunen har tillfrågats om bl a sina kunskaper om kommundelsreformen och inställningen till denna. Av undersökningen framgår bl a följande.

Över hälften av de tillfrågade Aleborna vet eller tror sig veta vilka verksamheter kommundelsnämnderna har ansvar för. Det man bäst känner till är fritidsgårdar (68 %) medan skolbiblioteken är svårare att sammankoppla med de nya beslutandeorganen. Däremot är det en fjärdedel som tror att kommundelsnämnderna ansvarar för vägar och trafik, vilket inte är

fallet. Vad gäller de politiska majoritetsförhållandena i nämnderna är det 38 % som känner till att ledamöterna fördelar sig på samma sätt som i kommunfullmäktige, medan majoriteten antingen inte vet eller tror att det är partiernas röstetal i kommundelen som avgör hur många platser de får i kommundelsnämnderna.

Ale kommuns invånare anser att den kommunala informationstidningen samt artiklar i andra tidningar har varit de viktigaste källorna när det gäller att informera om kommundelsreformen.

En jämförelse har gjorts mellan Alebornas intresse för lokala frågor och rikspolitik. Det visar sig att intresset är större för frågor som rör den egna kommundelen och kommunen än för rikspolitiska frågor. Denna tendens märks framförallt bland kvinnorna.

Aleborna uppfattar inte sina möjligheter att föra fram synpunkter i kommunala frågor som särskilt annorlunda nu jämfört med tiden före reformen. Nära hälften anger att de inte vet om deras möjligheter har förändrats, vilket troligen beror på att de inte har haft anledning att försöka påverka några kommunala frågor. 30 procent anser sina möjligheter vara oförändrade. Men av dem som uppfattar att möjligheterna har förändrats svarar nästan alla att de nu har bättre möjligheter att föra fram synpunkter än de hade för två år sedan. Dessa anger också att det beror på kommundelsreformen.

De tillfrågade Aleborna visar sig ha övervägande positiva förväntningar på kommundelsreformen. Över hälften anser att vanligt folk kommer att intressera sig mer för kommunala frågor och att kommundelskontoren medför en effektivare förvaltning. Nära hälften instämmer helt eller delvis i att reformen har givit folk möjlighet att besluta och ta ansvar för sina angelägenheter. Däremot råder det mer delade meningar om påståendet att reformen leder till orättvisor mellan kommundelarna och inför frågan om kommundelsnämnderna verkligen ger vanligt folk större inflytande. 25 procent förutser orättvisor och 33 procent förväntar sig inget större inflytande. En relativt stor andel av de tillfrågade har dock inte bildat sig någon uppfattning i frågorna ännu.

Vid en eventuell folkomröstning om kommundelsreformen skulle en majoritet på 58 procent av Aleborna stödja reformen. 11 procent skulle rösta mot och 32 procent avstå från att rösta, vilket kan tolks som att många ännu inte tycker sig se vilka följder reformen får.

Kommunförbundet har i rapporten Ökad samverkan, bättre organisation i Ale kommun redovisat resultatet av ett 80-tal

intervjuer med personal och förtroendevalda på kommundels- och central nivå.

Ett av syftena med reformen är att utveckla samverkan över sektorsgränserna. Enligt rapporten har den formella samverkan, inom t ex de lokala ledningsgrupperna, varit mindre givande än den informella samverkan mellan olika personalgrupper på områdesnivå. Skolan framstår som den sektor som är svårast att få med i samverkan. Både politiker och tjänstemän är positivt inställda till det minskade avstånd mellan politiska beslut och verkställighet som reformen fört med sig. Samverkan inom skilda personalgrupper sker inom s k kategoriträffar för i princip alla grupper som arbetar lokalt, något som vissa politiker är en aning oroade för.

Ett annat huvudsyfte med reformen är att skapa en bättre organisation, där förvaltningsapparaten anpassas till de nya politiska organen. Detta har skett genom att bygga upp en kontorsorganisation, i form av kommundelskontor, under kommundelsnämnderna. I den nya organisationen spelar de lokala politikerna en huvudroll. Deras viktigaste styrinstrument är det kommunövergripande handlingsprogrammet. Mot detta förväntas de lokala politikerna vara lojala. I den nya organisationen anses kommunstyrelsen få en starkare ställning samtidigt som facknämnderna minskar i betydelse.

En del tjänstemän vid kommundelskontoren har tilldelats rollen som verksamhetsansvariga. Här har skett en överföring av kompetens och ansvar från befattningshavare, som tidigare fanns i den centrala förvaltningen, till de verksamhetsansvariga på lokal nivå. Områdesadministratören, som har ett allmänt samordningsansvar inom kommundelsförvaltningen utan att vara förvaltningschef, är en ny befattningshavare. Kanslipersonalen vid kommundelskontoren säger sig i stort sett vara nöjda med den nya ordningen, även om man klagar på bristande resurser, sårbarhet vid vakanser och en allmän utsatthet gentemot allmänheten.

Planeringsprocessen har inte påverkats särskilt mycket. Tilldelningen av budgetramar sker således fortfarande sektorsvis. När en sådan förändringsprocess inleds framstår det som naturligt att man upprätthåller denna metod. Ett alternativt system för prioritering saknas än så länge. I 1985 års budget har kommundelsnämnderna frihet att föra medel från ett program till ett annat med vissa begränsningar.

De centrala facknämndernas ställning förändras i ett system med lokala nämnder. I Ale anses facknämndernas viktigaste styrinstrument vara deras rätt att yttra sig över kommundelsnämndernas budgetförslag samt att planera och dra upp riktlinjer för sektorerna i stort. Uppfattningen om hur mycket

facknämnderna styr kommundelsnämnderna varierar mycket bland politiker och förvaltningspersonal.

Även ifråga om hur den politiska styrningen allmänt ska gå till skiljer sig uppfattningarna. Intervjuarna tycker sig urskilja två helt olika synsätt. I det ena fallet betonas konkurrens mellan kommundelarna. I det andra fallet betonas helheten som övergripande värde och den lokala solidariteten med det kommunalpolitiska handlingsprogrammet. Rapportförfattarna anser sig ha funnit att decentraliseringen i Ale är ett medel för kommunens politiska ledning att styra den samlade kommunala organisationen. En förutsättning för detta är att det finns ett stort ömsesidigt förtroende mellan organisationens olika delar. Författarna anser att kommunledningen försöker att stimulera till samsyn, solidaritet och mognad för att möjliggöra en utveckling av informella styrmedel. Med det sistnämnda avses bl a utbildning och rekrytering, en gemensam "kultur" och att verksamhetens mål och medel bestäms i arbetet i partiorganisationen.

Kommunens egen arbetsgrupp för utvärdering av kommundelsnämndsreformen har redovisat hur partiverksamheten har påverkats av reformen.

Av rapporten framgår att de flesta av partierna anser att aktiviteten i partiarbetet ökat. Partierna har anordnat ganska många möten kring frågor som behandlas i kommundelsnämnderna. De flesta partier menar att de förtroendevaldas medverkan i sammankomster med lokala organisationer har ökat.

Hälften av partierna som är representerade i kommundelsnämnderna menar att kontakterna mellan de förtroendevalda och invånarna i kommundelen har ökat. Tre partier rapporterar ökat antal medlemmar men betonar att det inte finns något klart samband mellan ökningen och kommundelsreformen som sådan.

De flesta partier redovisar att man har skapat praktiska möjligheter till samarbete mellan den lokala partiorganisationen och de förtroendevalda i kommundelsnämnderna i form av formella eller informella träffar, referensgrupper o dyl.

Alla partier anser att kommundelsnämndsledamöterna har lyckats bra eller ganska bra med att sätta sig in i de fyra sektorernas verksamhet. Samtliga partier anser att kontakterna mellan de förtroendevalda och de anställda i kommundelsförvaltningen är bra eller att de har förbättrats.

Bräcke kommun

Bräcke kommun med drygt 9 000 invånare har delvis gått egna vägar i fråga om organisationen av de kommunala nämnderna.

En kommundelsnämnd för Kälarne inrättades från den 1 januari 1982. Den fick beslutanderätt i alla ärenden med direkt anknytning till kommundelen och som inte undantogs i lag. Kommundelsnämnden fick själv bestämma om man ville avsäga sig några typer av ärenden. Nämnden återlämnade under det första året brandförsvars-, byggnadslovs-, plan- och bidragsfrågor till de centrala organen. Med undantag av brandförsvaret återtogs dessa frågor från årsskiftet 1983/84. Kommunen gick vidare på den inslagna vägen, och den 1 januari 1984 tillkom två nya kommundelsnämnder, varigenom hela kommunen kom att omfattas av kommundelsnämnder.

Under förändringsprocessen har nämndorganisationen i Bräcke kraftigt omvandlats. Under en mellanperiod bestod den centrala nämndorgansationen av en "mjuk nämnd" – formellt bestående av skolstyrelse, socialnämnd och kommundelsnämnd för Bräcke och Revsund, en plan- och miljönämnd samt en teknisk nämnd. Genom s k personunion fanns i praktiken en nämnd inom det "mjuka" området. På motsvarande sätt valdes ledamöter i byggnads- och miljö- och hälsoskyddsnämnden. På detta sätt skapades en gemensam plan- och miljönämnd.

Då Bräcke övergick till heltäckande kommundelsnämnder, fick detta konsekvenser för de centrala nämnderna. De nämnder som finns kvar är, förutom kommunstyrelsen, brandstyrelse, överförmyndar-, val- samt plan- och miljönämnd.

Till kommundelsnämnderna är knutna dels arbetsgrupper dels s k byutvecklingsgrupper. En del av arbetsgrupperna tillsätts av kommundelsnämnden för att arbeta med en bestämd, tidsbegränsad fråga. Andra grupper är mer permanenta. I sådana arbetsgrupper kan såväl anställda som förtroendevalda delta. Gruppen i sig kan inte fatta några beslut. Men i en del fall delegeras beslut till en ledamot i kommundelsnämnden, som också ingår i en arbetsgrupp. De så kallade byutvecklingsgrupperna tillsätts av kommunfullmäktige och är parlamentariskt sammansatta. Grupperna är enligt sina reglementen underställda respektive kommundelsnämnd. Syftet med byutvecklingsgrupperna är att få ännu mer lokal anknytning i verksamheten. De skall främja sysselsättningen och ta tillvara de lokala resurserna på orten. I Kälarne har man börjat med att ge byutvecklingsgruppen en egen områdesbudget.

Kommundelsnämnden i Kälarne är föremål för en uppföljning genom högskolan i Östersund. Redan ett år efter det att nämnden inrättades lämnades en första rapport. Av denna framgår att reformen inte använts för att åstadkomma bättre representativitet bland de förtroendevalda. Det är erfarna politiker snarare än unga som rekryterats. Det konstateras att nämnden representerar kommundelens befolkning bättre beträffande åsikter än socialt.

Av rapporten framgår också att reformen enligt de förtroendevaldas mening vitaliserat demokratin i kommundelen. Detta inbegriper en viss vitalisering av det lokala partiarbetet.

I en senare rapport (1985) redovisas medborgarnas inställning till reformen. Av rapporten framgår att betydande befolkningsgrupper påverkats positivt från demokratisynpunkt. Informationen, intresset, kunskapen, diskussionslustan och kontaktfrekvensen har ökat. En klar majoritet av befolkningen önskar att kommundelsnämnden beslutar om de för bygden viktiga frågorna, även om de inte är riktigt lika säkra på att nämnden har denna kompetens i dag. Reformen i sig är med andra ord väl accepterad av medborgarna. När det gäller nämndens faktiska verksamhet under de två första åren, är åsikterna mer splittrade. Drygt en tredjedel är neutrala i sin uppfattning (varken nöjda eller missnöjda), medan de som är nöjda respektive missnöjda är ungefär lika många (drygt 20 procent i vardera gruppen).

Reformen och dess konsekvenser har slagit olika väl ut bland olika befolkningsgrupper. Kvinnorna har överlag påverkats mer av reformen än männen. De har blivit mer politiskt mobiliserade. De visar även högre siffror för medborgerlig aktivitet, tar fler kontakter med kommunen och då speciellt med politikerna. Dessutom önskar de i högre grad än männen att kommundelsnämnden ska ha en hög beslutskompetens.

En jämförelse mellan de tre olika undersökta områdena politisk mobilisering, medborgerlig aktivitet och medborgerlig förankring ger vid handen att ungefär var fjärde person i genomsnitt säger sig ha blivit bättre mobiliserad efter reformen. Även den medborgerliga aktiviteten har ökat. När det gäller det första steget, att diskutera kommunala frågor, är ökningen stor (50 procent). Avsevärt färre har ökat sina kontakter med kommunen. En majoritet av befolkningen vänder sig dessutom hellre till Kälarne kommundelskontor än till Bräcke kommunhus vid sådana kontakter. Den medborgerliga förankringen visar att reformen som sådan är väl förankrad, medan den dagliga verksamheten inte är lika accepterad.

Beredningens allmänna överväganden och förslag

Huvudansvaret för att utveckla den kommunala verksamheten har den politiska ledningen i kommunen även i de fall där man har infört en decentraliserad organisation genom lokala nämnder. Det gäller t ex näringsliv och sysselsättning, utbildning, social omvårdnad, skatteuttag, avgifter, resursfördelning mellan olika behov och kommundelar, samt klara programbeskrivningar av de övergripande målen för olika verksamheter.

Enligt beredningen är det viktigt att kommunen lägger ner stor omsorg på att göra de kommunövergripande målen tydliga. Därigenom kan de lokala nämnderna lättare anpassa sin verksamhet till ett gemensamt synsätt för hela kommunen.

Målet ska vara att åstadkomma en effektiv och god service åt kommuninvånarna på olika områden. Ekonomiska och personella resurser, byggnader och anläggningar ska utnyttjas effektivt. Beredningen vill särskilt framhålla att där sektorsgränser hindrar en sådan utveckling måste förändringar ske som ökar förutsättningarna för helhetssyn, samordning och samarbete.

Därför krävs en fortlöpande uppföljning – särskilt inför ett nytt budgetår – av hur servicen fungerar på olika områden i den centrala och lokala förvaltningen. Detta är inte minst viktigt när kommunen har decentraliserat vissa uppgifter till lokala nämnder.

Efter att ha tagit del av utvärderingen av kommundelsnämnderna i Ale, Bräcke, Eskilstuna, Umeå och Örebro samt i övrigt studerat andra typer av lokala organ vill beredningen fästa uppmärksamheten på följande:

Först bör noteras att studierna omfattar ett uppbyggnadsskede under en kort period av 3 – 4 år. Vidare bör framhållas att beredningens studier och förslag mest rört sig kring kommundelsnämnder. Det beror på att det på detta område finns mest underlagsmaterial och erfarenheter.

Kommundelsnämnder är den typ av lokala organ som hittills fått det största intresset från kommunerna. Den främsta anledningen till detta är att denna form ger möjlighet till ett samordnat arbete över sektorsgränserna och en effektivare användning av tillgängliga resurser inom kommundelen.

Även de andra modellerna för decentralisering kan enligt beredningen komma att spela en mer framträdande roll i ett längre perspektiv.

Distriktsnämnderna kan t ex fungera dels som ett alternativ till de mer långtgående kommundelsnämnderna, dels som inkörsport till en organisation med kommundelsnämnder. Särskilt i kommuner med många invånare kan distriktsnämnder ge tillräckligt med meningsfulla lokala uppgifter.

Samordning mellan olika sektorer bör även eftersträvas i detta fall. För samordning mellan flera distriktsnämnder inom olika sektorer föreslår beredningen att man prövar gemensamma överläggningar inom det område där flera distriktsnämnder är verksamma. Ordföranden och förvaltningscheferna bör delta i dessa överläggningar. Syftet ska vara att informera om arbetet på respektive område. Samtidigt kan man också diskutera uppgifter som har nära samband mellan de olika verksamhetsom-

rådena. Därigenom öppnas också möjligheter för att hitta gemensamma framkomstvägar för att bättre använda de resurser som respektive nämnd förfogar över.

Institutionsstyrelserna som för närvarande inte utnyttjas i någon större utsträckning kan i en del fall vara ett alternativ eller komplement till kommundels- och distriktsnämnder.

Enligt beredningen är den politiska situationen betydelsefull när de gäller viljan att helhjärtat satsa på en decentralisering. Erfarenheterna visar nämligen att det är en klar fördel om en bred majoritet ställer sig bakom ett förändringsarbete av detta slag.

Av de redovisade undersökningarna framgår att de politiska partierna spelar en viktig roll för kommundelsnämnderna. Enligt beredningen är det viktigt att partierna engagerar sig dels på ett tidigt stadium i förberedelserna, dels i uppföljningen av reformen.

Beredningen noterar att de lokala partiorganisationerna vid medlems- och andra möten ofta tar upp frågor som ska behandlas i kommundelsnämnderna. Därigenom skapas en naturlig plattform för partiernas medverkan, delaktighet och ansvar för kommunal verksamhet. Att de förtroendevalda i nämnderna säger sig ha ökat sina kontakter med medborgarna och det lokala föreningslivet framstår enligt beredningen som en viktig förutsättning för en mobilisering av dem som bor i kommundelen och en bättre förankring av den lokala kommunalpolitiken.

Rollen som förtroendevald i en kommundelsnämnd har en del nya inslag. De lokala politikerna ställs ofta, på ett helt annat sätt än ledamöterna i de centrala nämnderna, inför ett val mellan lokala och kommunövergripande intressen. En sådan valsituation kan kompliceras av en lojalitetskonflikt mellan vad den lokala (kommundelens) partiorganisationen vill och vad kommunorganisationen vill. Här finns inga alldeles givna regler att följa för de lokala politikerna. Det innebär inte att det är ointressant hur de praktiskt klarar balansgången. Sättet på vilket de hanterar dessa frågor kommer enligt beredningen att avgöra, om reformen leder till en renässans för den s k bypolitiken eller en förbättrad förmåga att göra avvägningar mellan lokala behov och centrala riktlinjer för kommunalpolitiken. Beredningen vill framhålla betydelsen av att kommunfullmäktige fastställer kommunövergripande program för olika områden, för att åstadkomma samordning av kommunövergripande och lokal verksamhet.

En annan aspekt av förhållandet lokalt-kommuncentralt är att de centrala nämnernas ställning och uppgifter påverkas väsentligt i en organisation med kommundelsnämnder. Detta aktualiserar enligt beredningen behovet av större organisatorisk

frihet för kommuner med en fullt genomförd organisation med kommundelsnämnder.

Mot bakgrund av denna redovisning drar beredningen följande slutsatser:

- När målmedvetna och långtgående insatser gjorts i decentraliseringsarbetet genom lokala organ, har man på kort tid kunnat redovisa att reformen ger förutsättningar för att fler medborgare kan medverka, bli delaktiga och ta ansvar för kommunal verksamhet.
- Reformen med kommundelsnämnder ger ökade möjligheter till helhetssyn och samordning av kommunala verksamheter. Kommundelsnämnder ska uppfattas som en decentraliserad styrform, där helheten överordnas delarna. Arbetet över sektorsgränserna underlättas och ekonomiska samt personella resurser kan lättare utnyttjas. Förutsättningarna ökar också för att förbättra den kommunala servicen.

Beredningen anser att lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (i fortsättningen använder vi benämningen lokala nämnder) bör slopas i samband med att en ny kommunallag utarbetas. Lagtext som reglerar lokala nämnder i kommuner bör ingå i en ny kommunallag. Samma förhållande gäller de lokala nämnderna i landstingen.

Innan en ny kommunallag kan träda i kraft anser beredningen att det behövs åtgärder som stimulerar och underlättar utvecklingsarbetet i lokala nämnder. Beredningen föreslår därför en del förändringar i den nuvarande lokalorganslagen i syfte att undanröja hinder och ge kommunerna större frihet att besluta om organisation och verksamhet utifrån lokala förutsättningar i samband med att lokala nämnder införs.

Den centrala nämndorganisationen utvecklas och anpassas

Kommunerna är skyldiga att ha en del specialreglerade nämnder. De är byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen, socialnämnden och valnämnden. I de författningar som reglerar dessa nämnder står det också vad de ska göra. Fullmäktige får inte flytta över dessa uppgifter till någon annan nämnd.

Motiv för förändringar

När en kommun har infört eller tänker införa kommundelsnämnder i hela kommunen är det viktigt att de centrala nämnderna inte försvårar kommundelsnämndens uppgift som samordnande lokal nämnd.

Problemen med en traditionell nämndorganisation blir tydliga först i kommuner som har infört kommundelsnämnder i hela kommunen. I begränsade försök skiljer sig inte uppgifter för de centrala nämnderna så mycket eftersom rätten att besluta i lokala frågor i många fall fortfarande ligger kvar centralt.

I kommuner med lokala nämnder i hela kommunen kan uppgifterna mellan de centrala nämnderna behöva fördelas på ett nytt sätt. Ett exempel kan vara att man vill samordna delar av socialnämndens uppgifter rörande förskolan med grundskolan. Ett annat motiv kan vara att få en bättre samordning och sektorsöverblick centralt.

Kommundelsnämnderna kan få direktiv och anvisningar dels från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, dels från de centrala nämnderna. Det kan orsaka problem för de ansvariga tjänstemännen i kommundelsnämnderna. Nuvarande uppdelning av centrala nämnder kan bidra till ett fortsatt inskränkt sektorstänkande när det i stället behövs mer helhetssyn och samordning.

Ett sätt att förbättra sektorsöverblicken centralt är att medge andra typer av centrala nämnder än för närvarande. De förtroendevalda i de centrala nämnderna kan då få lättare att överblicka och samordna olika verksamheter. Samtidigt kan den centrala och lokala nämndorganisationen bättre anpassas i ett system med lokala nämnder.

Det är därför angeläget att ge kommuner med kommundelsnämnder eller distriktsnämnder i hela kommunen större frihet att själva utforma den centrala nämndorganisationen.

De s k frikommunerna har fått möjlighet att avgöra hur de centrala nämnderna ska organiseras. I detta försök ingår tre kommuner (Ale, Bräcke, Örebro) med kommundelsnämnder i hela kommunen.

Det innebär att övriga kommuner som infört eller tänker införa kommundelsnämnder eller distriktsnämnder i hela kommunen inte har möjlighet att fullt ut kunna samordna verksamheten centralt så att det passar in i ett system med kommundels- eller distriktsnämnder. Beredningen anser därför att lagen snarast bör ändras så att den gäller alla kommuner som infört eller inför kommundels- eller distriktsnämnder i hela kommunen.

Beredningens förslag

Beredningen föreslår i lagen om lokala nämnder att kommuner, som har kommundelsnämnder eller distriktsnämnder i hela kommunen, får överföra uppgifter från specialreglerade nämnder till andra centrala nämnder. Detta innebär att kommunerna själva får avgöra hur de centrala nämnderna ska organiseras.

Institutionsstyrelser

Enligt den nuvarande kommunallagen och lokalorganslagen har kommunerna möjlighet att inrätta institutionsstyrelser. Av hävd anses kommunallagen medge att institutionsstyrelser kan inrättas inom kommunallagsreglerad verksamhet. När det gäller det sociala området grundas en sådan rätt på äldre vårdlagar. Inom skolan är däremot institutionsstyrelser inte tillåtna.

Beredningen anser att kommunerna bör ha stor frihet att använda institutionsstyrelsen som en organisationsform för att stärka det lokala inflytandet, ytterligare fördjupa den lokala demokratin och för att öka det politiska engagemanget.

En institutionsstyrelse kan ansvara för verksamheten på en barnstuga, fritidsgård, servicehus med dagcentral, idrottsanläggning osv. Om det anses lämpligt kan också flera anläggningar av samma typ eller med integrerad verksamhet inom ett område läggas på en institutionsstyrelse. Institutionsstyrelser bör även kunna ta ansvar för öppen verksamhet som integreras med anläggningar t ex öppen förskola i anslutning till ett daghem.

Institutionsstyrelsen kan fylla viktiga funktioner i den framtida kommunala organisationen, dels i kommuner som inte har för avsikt att införa distrikts- eller kommundelsnämnder, dels också som komplement i kommuner som infört distrikts- eller kommundelsnämnder. I det senare fallet kan det t ex vara fråga om en anläggning eller institution som av olika skäl inte anses lämplig att lägga ut på en distrikts- eller kommundelsnämnd. Sådana exempel kan vara kommunens huvudbibliotek eller en gymnasieskola.

I avsnittet Lokala organ i frikommunerna har beredningen redogjort för hur de s k frikommunerna genom en särskild lag har fått möjlighet att inrätta institutionsstyrelser även på det specialreglerade området. Enligt lokalorganslagen är det där inte tillåtet att inrätta sådana styrelser. Beredningen anser att alla kommuner bör få denna möjlighet. I lokalorganslagen bör det därför öppnas möjligheter för kommunerna att inrätta institutionsstyrelser på det specialreglerade området för skolans och socialtjänstens del.

Beredningens förslag

Beredningen föreslår att möjlighet öppnas i lagen om lokala nämnder att inrätta institutionsstyrelser även för specialreglerade institutioner, dvs inom skolområdet och socialtjänsten. En institutionsstyrelse bör även kunna ha ansvar för öppen verksamhet som integreras med anläggningen.

Lokala och kommungemensamma anläggningar/verksamheter

De kommuner som infört lokala nämnder har efterhand upptäckt en del brister i den nuvarande lagstiftningen när det gäller lokala och kommungemensamma anläggningar/verksamheter. Som exempel kan nämnas att en anläggning inom ett specialreglerat område inte får förvaltas av en lokal nämnd, om dess upptagningsområde/serviceområde går utanför kommundelen. I det praktiska arbetet har det visat sig svårt att följa denna regel. Lagstiftningen bör därför anpassas efter de praktiska erfarenheter som kommuner med lokala nämnder har fått.

Enligt lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (frikommunförsöket) får försökskommunerna lägga en specialreglerad uppgift på ett lokalt organ också i sådana fall då kravet på anknytning till kommundel inte är uppfyllt. Ett sådant beslut måste dock godkännas av regeringen för att bli gällande.

I kommuner med heltäckande kommundelsnämnder vill man ibland avstå från en del centrala facknämnder. Då ökar behovet att låta en lokal nämnd förvalta kommungemensamma anläggningar.

Meningen med lokala nämnder av typ kommundelsnämnd eller distriktsnämnd är att dessa ska ansvara för verksamhet i sin kommundel. Därför bör förvaltningen av en anläggning läggas ut på den lokala nämnd inom vars geografiska område den är belägen. Verksamhet som inte avser anläggning bör fördelas efter kommundelsgränserna.

Kommunallagsreglerade institutioner

Inom en kommunallagsreglerad verksamhet kan en lokal nämnd i dag förvalta anläggningar, t ex bibliotek, sportanläggningar, badhus, föreningsgårdar osv, även om de betjänar ett större område än kommundelen eller rentav hela kommunen. Enda villkoret är att anläggningen måste vara belägen i kommundelen.

Specialreglerade institutioner

För specialreglerade institutioner gäller i dag fler restriktioner än för kommunallagsreglerade. En specialreglerad institution måste vara knuten till kommundelen och i övrigt vara lämplig för att förvaltas av en lokal nämnd.

Skolan

I proposition 1979/80:54 om försök med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna ges exempel inom skolan på vad som avses med detta.

Departementschefen anför:

Det bör vara möjligt att låta ett lokalt organ med en kommundel som verksamhetsområde få uppgifter ifråga om verksamhet vid en skolenhet enbart på den grunden att skolenheten är lokaliserad till kommundelen. För att kravet i 2 § första stycket 2 på anknytning till kommundelen ska kunna anses uppfyllt måste skolverksamheten vara avsedd i första hand för dem som bor inom kommundelen och inte bedrivas med hela kommunen – eller rentav även andra kommuner – som naturligt upptagningsområde. Jag har här talat om själva skolverksamheten. Det bör inte vara uteslutet att lägga allmänna frågor om skötsel av lokalerna på ett lokalt organ även i fall som nu nämnts, om praktiska skäl talar för det.

Dessa restriktioner kan medföra praktiska problem. På grundskolans område t ex kan verkligheten vara den, att många kommundelar endast har låg- och mellanstadium. I en annan kommundel finns en skola som har alla tre stadierna. I denna skolas högstadium går även elever från en eller flera andra kommundelar, som saknar eget högstadium. Att då från skolenheten skilja ut högstadiet från de två andra stadierna i samma skola eller undanta denna kommundel från ansvaret för låg- och mellanstadiet är inte ändamålsenligt.

Det kan finnas liknande praktiska skäl för att till en lokal nämnd lägga ut förvaltningen av gymnasieskolor och andra skolformer, t ex i en kommun där man vill avskaffa skolstyrelsen. För folkhögskola gäller dock speciella regler.

Verksamheten vid ett högstadium eller en gymnasieskola kan enligt beredningen skötas lika bra av en lokal nämnd där anläggningen är belägen som av en central skolstyrelse. Fullmäktige har möjlighet föreskriva, att den lokala nämnden ska svara för högstadieundervisningen/gymnasieundervisningen för elever från en annan kommundel och hålla viss standard. Det finns ingen anledning att tro att den lokala nämnden ska känna mindre ansvar än en central skolstyrelse.

Det blir också svårare att genomföra samlad skoldag, dvs samordna skola, fritidshem och fritidsgård, om kommunen inte får låta en lokal nämnd förvalta dessa institutioner.

Sociala institutioner

Precis som för en grundskola kan det vara mest praktiskt att låta en lokal nämnd förvalta en barnstuga även om upptagningsområdet omfattar mer än den egna kommundelen. Om detta är förbjudet kan man få en tendens att upptagningsområ-

det anpassas till kommundelen även i de fall en annan lösning skulle vara mer praktisk för barn och föräldrar.

Det är oklart i dag om en lokal nämnd kan förvalta ett servicehus. Men det är många gånger praktiskt att lägga ut uppgiften på den lokala nämnd där servicehuset är beläget oavsett upptagningsområde.

Många servicehus har också andra uppgifter än boendeservice för äldre. Ibland har de en servicecentral/dagcentral som alla boende i området omkring servicehuset kan använda. Öppen social hemtjänst ("hemsamariter") kan också vara knuten till servicehuset.

Alla dessa faktorer talar för att servicehus och barnstugor bör förvaltas av den lokala nämnd där de är belägna oavsett upptagningsområde. Detta förutsätter dock att platserna fördelas någorlunda rättvist mellan kommundelarna.

För att uppnå principen om likställighet är det viktigt att det finns något instrument för hur platserna ska fördelas när anläggningar med större upptagningsområde än den egna kommundelen förvaltas av en lokal nämnd. Detta skulle tala för en central intagningsadministration. Men om reglerna för intagning fastställs av ett centralt organ i kommunen, t ex socialnämnden eller kommunfullmäktige, finns det inget som hindrar att en lokal nämnd där anläggningen ligger sköter själva intagningen.

Eftersom beslut om bistånd (se avsnittet "Ej institutionsbunden verksamhet") inte bör ligga på en annan lokal nämnd än där personen i fråga är bosatt, kan man behöva dubbla beslut. Detta innebär, att den egna lokala nämnden beslutar om bistånd i form av t ex plats i servicehus. Turordningen mellan dem som beviljats bistånd måste sedan beslutas antingen av en central nämnd eller efter centralt beslutade regler av den lokala nämnd som har ansvaret för anläggningen. I avvaktan på plats måste givetvis den lokala nämnden ge omsorg på annat sätt, t ex genom den sociala hemtjänsten.

Att få en plats i barnomsorgen genom ett biståndsbeslut är inte lika vanligt. Som regel tillgodoses speciella behov genom generella förtursregler. De flesta barn får barnomsorgsplats som en service. Men i de fall ett beslut om bistånd fattas, vilket den egna lokala nämnden ska göra, bör de samordnas över kommundelsgränserna. På så vis undviker man att hamna i en situation där det tar olika lång tid att få bistånd beroende på i vilken kommundel man är bosatt.

Inom socialtjänsten finns flera typer av institutioner, som betjänar hela kommunen. Som exempel kan nämnas jourbyrån, olika bostads- och vårdformer för personer med missbruksproblem och för barn och ungdom med behov av särskilt stöd. Även

här gäller att det är viktigt att se till att alla kommuninvånare kan få de tjänster som erbjuds. Om detta uppfylls, bör det inte finnas något hinder att lokala nämnder administrerar dessa institutioner. För sådana hem som avses i 11 § LVM gäller dock särskilda regler.

Kommunfullmäktige kan lämna föreskrifter om servicenivå, öppettider, disposition av anslag m m som fordras för att anläggningen ska tillgodose de krav som ställs på en kommungemensam anläggning och skötas på ett sådant sätt att det överensstämmer med kommunens övergripande mål.

Öppen verksamhet

I dag kan ansvaret för en kommunallagsreglerad verksamhet, som inte är bunden till en institution, t ex gatuunderhåll, allmän kultur- och fritidsverksamhet etc för varje kommundel läggas ut på en lokal nämnd.

Detsamma gäller ansvaret för de specialreglerade verksamheter som får läggas ut på en lokal nämnd, dvs inom socialnämndens, skolstyrelsens, miljö- och hälsoskyddsnämndens, byggnadsnämndens och trafiknämndens område. Dessa innefattar myndighetsutövning gentemot enskilda personer och ett lagstadgat allmänt ansvar för respektive verksamhet inom det geografiska området. Det är därför viktigt att klara ut vilken nämnd som är ansvarig för de olika områdena. Här bör de lokala nämnderna endast svara för verksamheter inom den egna nämndens område.

En annan sak är, att man kan behöva gå över kommundelsgränserna när det gäller personal. Två intilliggande kommundelar kan t ex ha så pass få invånare att det mest rationella är att ha en gemensam socialbyrå. Tjänstemännen vid denna socialbyrå betjänar två lokala nämnder. Socialbyrån tillhör och administreras av den ena nämnden medan den andra nämnden får tjänster utförda. Med tanke på ansvaret är det viktigt att man för upp ärenden till beslut i rätt nämnd respektive fattar beslut enligt den delegationsordning som gäller för den aktuella nämnden.

Verksamheter som inte får läggas ut på en lokal nämnd

Bland de specialreglerade nämnder vars verksamhet inte får läggas ut på en lokal nämnd bör i första hand nämnas valnämnd, arbetslöshetsnämnd, brandstyrelse, beredskapsnämnd och civilförsvarsnämnd. Hit hör även familjebidragsnämnd, hemvärnsnämnd, kristidsnämnd, krigshjälpsnämnd, slakthusstyrelse (i kommuner med offentligt slakthus), överförmyndarnämnd, styrelse för sådant vårdhem som avses i 11 § LVM och folkhögskolestyrelse.

Regeringen har tillsatt en utredning som ska föreslå hur de olika lagar som reglerar det kommunala civilförsvaret och den kommunala beredskapen ska samordnas bättre. Ett nytt regelsystem ska skapas som hänger ihop bättre än det nuvarande.

Denna översyn av civilförsvarslagstiftningen kommer förhoppningvis att medföra att det rena civilförsvaret bättre anpassas till en kommunal organisation med lokala nämnder.

Andra specialreglerade nämnders verksamhet som kan vara intressant att lägga ut lokalt behöver utredas ytterligare innan de får möjlighet att decentraliseras. Av tidsskäl har beredningen inte kunnat göra detta. Dessa frågor får behandlas slutligt i förslaget till ny kommunallag.

Initiativrätt och budgetgång

I nuvarande lokalorganslag 5 § föreskrivs att fullmäktige kan besluta om det lokala organet/den lokala nämnden får väcka ärende hos fullmäktige och lämna sitt budgetförslag direkt till kommunstyrelsen. Budgeten ska i annat fall lämnas till den centrala facknämnden.

De lokala nämnderna bör enligt beredningen självständigt handha förvaltning och verkställighet. De bör därför lämna budgetförslag och kunna väcka ärende i fullmäktige på samma villkor som andra nämnder. Det finns därför ingen anledning att behålla dessa särbestämmelser.

Delegation enligt socialtjänstlagen

47 § andra stycket socialtjänstlagen innehåller en bestämmelse om att beslut i en del uppräknade frågor får delegeras till utskott i socialnämnden i kommuner där man inte har sociala distriktsnämnder. Detta gäller sådana frågor som normalt handläggs av en social distriktsnämnd. En distriktsnämnd får alltså inte delegera sådana beslut. Vad som här gäller för lokala nämnder enligt lokalorganslagen är oklart. Detta bör därför klarläggas genom att denna paragraf ändras.

Motiveringen till delegationsförbudet när man har distriktsnämnder är att dessa bör ha tillräcklig tid att själva besluta i frågorna. En ensam socialnämnd, särskilt i en större kommun, har däremot svårare att hinna med alla frågor. Samma svårigheter att hinna med alla individinriktade ärenden kan också gälla en kommundelsnämnd som har hand om många verksamhetsområden och ansvarar för en stor kommundel. I praktiken blir det svårt att i lagtexten avgöra vilka lokala nämnder som får och vilka som inte får delegera dessa typer av beslut. Lagstiftningen bör därför generellt tillåta delegation till utskott. Det finns ingen anledning att tro att det kommer att missbrukas.

Beredningens förslag

Beredningen föreslår att kravet i lokalorganslagen om att en uppgift inom det specialreglerade området som läggs på ett lokalt organ ska anknyta till kommundelen slopas. Beredningen föreslår vidare att särbestämmelserna om budgetgång och initiativrätt i lokalorganslagen utgår. Dessutom föreslås ett klarläggande i socialtjänstlagen för möjligheterna att delegera vissa beslut till utskott inom lokala nämnder.

Nya möjligheter – medverkan, delaktighet, ansvar

Att decentralisera kommunala uppgifter till lokala nämnder är ett långsiktigt arbete. I denna process måste det gå att fortlöpande göra förändringar och kompletteringar. Arbetet bör inriktas på att förbättra den kommunala servicen och ge fler människor möjlighet att medverka, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter inom kommundelen.

Beredningen vill här peka på några uppgifter som de lokala nämnderna, framför allt distriktsnämnder och kommundelsnämnder, kan utveckla. Det är frågor som t ex berör människornas livsmiljö i allmänhet, den sociala omsorgen, samordnade insatser för barn och ungdom, fritids- och kulturlivet.

Särskilt modellen med kommundelsnämnder ger i framtiden stora möjligheter att skapa ett nytt mönster för lokal samhällsservice. Så mycket som möjligt av samhällsservicen bör samordnas i en sådan "basenhet". Kommundelsnämnderna kan också samverka med andra organisationer än kommunens egna. Dit hör landstingets primärvård, lokal statlig verksamhet samt föreningar och företag.

Beredningen vill också peka på att de lokala nämnderna bör ta initiativ till och stödja brukarinflytandet vid olika kommunala anläggningar och institutioner. Vidare bör nämnderna samverka med folkrörelserna för att utveckla kommundelens fritids- och kulturliv. Här kan t ex kommundelsnämnden samverka med barn- och ungdomsorganisationer och andra organisationer, barnstugan, fritidshemmet, fritidsgården och skolan för att utveckla ett aktivt fritids- och kulturliv bland barn och ungdom.

Den lokala nämnden bör alltså sträva efter att medverka till att skapa nya förutsättningar för insatser från folkrörelserna och stimulera verksamhet som naturligt bör ligga hos partierna och övriga folkrörelser.

Skolan - centrum för bred samverkan

Grundskolan är samhällets största insats för barn och ungdom. I skolan når man praktiskt taget alla barn, ungdomar och föräldrar. Den utgör därför ett naturligt centrum för en bred samverkan mellan föräldrar, förtroendevalda, elever och skolans personal. Det är också naturligt att skolan samverkar med förskolan och fritidsverksamheten, med de sociala myndigheterna och yrkeslivet, med föreningarna och kulturinstitutionerna. Läroplanen anger priciperna för en sådan samverkan. Där finns också inskrivet att skolstyrelsen har till uppgift att i samarbete med andra kommunala nämnder ta initiativ till och verka för gemensam planering för att utnyttja befintliga resurser på bästa sätt.

"Till skolstyrelsens uppgift hör att i samarbete med andra kommunala nämnder ta initiativ till och verka för gemensam planering i syfte att utnyttja befintliga resurser på bästa sätt". (Lgr 80, sid 20).

"I arbetet för en god barn- och ungdomsmiljö måste dess (skolstyrelsens) beslut i många fall grundas på ett omfattande samarbete med andra kommunala nämnder, med polisen och med föreningar och organisationer". (Lgr 80, sid 58).

"Den grundläggande principen vid skolorganisationens utformning bör också vara att närma beslutsnivå och verkställighetsnivå till varandra". (Lgr 80, sid 58).

Beredningen anser att när en distriktsnämnd eller en kommundelsnämnd ska handlägga skolfrågor så ska de riktlinjer, som anges i läroplanen för grundskolan om planering, samarbete och samordning på lokal nivå vara styrande.

Dessa utgångspunkter ger stora möjligheter att lokalt samarbeta och samordna olika insatser för barn och ungdom.

En organisation med lokala nämnder ligger i linje med denna utveckling. En kommundelsnämnd kan ge den lokala politiska förankring och samordning av skolans verksamhet, som beredningen anser starkt kan bidra till att förverkliga läroplanens mål.

Dagens detaljreglering av skolan kan emellertid i många fall försvåra att dessa mål uppfylls. Skolan kan därför inte delta i det lokala utvecklings-, samordnings- och hushållningsarbetet på samma villkor som andra kommunala verksamheter. Det hindrar ett effektivt samarbete i barn- och ungdomsfrågor i kommunerna.

Beredningen anser att den statliga detaljregleringen av skolsektorn på sikt måste minskas. Skollagstiftningen bör i framtiden utformas som en ramlag. Kommunerna bör ha samma ansvar för specialreglerad verksamhet som för övrig verksamhet. Detta innebär ett fullt driftansvar. Beredningen anser att nuvarande detaljregler hämmar skolan att utvecklas och an-

passas till lokala förhållanden. Det är ett stort frågekomplex som beredningen här inte närmare går in på. Beredningen anser dock att förbudet i lokalorganslagen om att decentralisera uppgifter som avser statligt reglerade tjänster till lokala organ ska slopas.

Statligt reglerade tjänster

När det gäller statligt reglerade tjänster finns ett uttryckligt undantag i lokalorganslagen. Enligt lagens 2 § får uppgifter som avser statligt reglerade tjänster inte överlämnas till lokala nämnder. Regeringen kan emellertid medge undantag från detta förbud.

Till statligt reglerade tjänster hör främst tjänster som rektor, biträdande skolledare och lärare.

Man brukar använda uttrycket dubbelt huvudmannaskap när man talar om personal med anställningar som inte är statliga men som är statligt reglerade. Staten, företrädd av statens arbetsgivarverk, och kommunen delar på arbetsgivarfunktionerna för dessa anställda.

I propositionen 1984/85:98 om en friare nämndorganisation i landstingen finns inte denna begränsning om de statligt reglerade tjänsterna. Det innebär att ett landsting som decentraliserar sin organisation kan föra ner ansvaret för de statligt reglerade tjänsterna till en lokal nämnd.

Ett samlat lokalt ansvar för barn och ungdom kräver att kommunerna kan förfoga bättre över skolans resurser. En naturlig följd av detta borde vara att kommuner med lokala nämnder mer kan påverka den stora lokala resurs som skolans personal utgör. Detta skulle ge de lokala nämnderna möjlighet att effektivare utnyttja resurserna i kommundelen.

Skolledarrollen har i framför allt grundskolan successivt förändrats. Den samlade skoldagen och kommundelsnämnderna ställer krav på ett bredare innehåll i rektorstjänsten. Rektor fungerar t ex som skolansvarig i kommundelen. Han eller hon måste utöver den direkta pedagogiska ledningen även engagera sig mer än tidigare i t ex övergripande barn- och ungdomsfrågor.

I grundskolan består skolledningen förutom av rektor av studierektor, tillsynslärare och lärare med specialfunktioner.

Genom att ge kommunerna möjlighet att organisera skolledningen friare skulle den bättre kunna anpassas till lokala behov. Kommunfullmäktige bör få besluta om i vilken grad de lokala nämnderna får ta över ansvaret för personal med statligt reglerade tjänster.

Beredningen föreslår därför att förbehållet om de statligt reglerade tjänsterna i lokalorganslagen 2 § 2 st slopas. Kommunerna kan då helt eller delvis överföra de statligt reglerade tjänsterna till t ex en kommundelsnämnd.

Samlat lokalt ansvar för barn och ungdom

När kommundelsnämnden fått uppgifter som berör barn och ungdom ska den ha det samlade politiska ansvaret för barn och ungdom i sitt område. Det lokala ansvaret kan t ex utformas i en verksamhetsplan för barn och ungdom inom ramen för de mål som kommunfullmäktige ställt upp. Det politiska helhetsansvaret i kommundelen innebär att nya möjligheter finns för att skapa en bättre uppväxtmiljö för barn och ungdom. Detta gör det möjligt att utnyttja gemensamma resurser i området bättre och kan underlätta och förnya samarbetet mellan de anställda.

Skolans lokala arbetsplan är enligt beredningen ett av flera viktiga instrument för att genomföra en samlad barn- och ungdomspolitik inom kommundelen. Viljeyttringar från den lokala nämnden ska vara vägledande och stödjande för skolan och ge en utgångspunkt när lokala arbetsplaner ska utarbetas.

Beredningen vill starkt betona att det är viktigt att lokala nämnder får ökade möjligheter att samordna och verka för en "helhet".

Ansvaret för skolans verksamhet bör kunna tas i ett fördjupat samspel mellan förtroendevalda, brukare och anställda. Vilka former som behövs måste anpassas till de lokala förutsättningarna. Det borde t ex vara möjligt att ytterligare utveckla elev- och föräldrainflytandet. Detta förutsätter att föreskrifterna om inflytandet i skolan förenklas. Denna fråga behandlas i ett särskilt betänkande från beredningens skolgrupp. Lokala nämnder skapar nya förutsättningar för lokalt samråd. Kommunerna bör därför enligt beredningen få större frihet att själva bestämma hur samverkan ska utformas lokalt.

Beredningens förslag

Beredningen föreslår att begränsningen i lokalorganslagen beträffande de statligt reglerade tjänsterna slopas. Detta innebär att kommunerna själva kan avgöra i vilken grad som de lokala nämnderna ska ta över ansvaret för de statligt reglerade tjänsterna.

Sammanfattning

I kapitlet behandlas inledningsvis hur decentraliseringen av den kommunala organisationen växt fram och utvecklats. Lagen om vissa lokala organ i kommunerna, lokalorganslagen, som trädde i kraft 1980, gör det möjligt för kommunerna att decentralisera förvaltnings- och verkställighetsuppgifter till institutionsstyrelser samt distrikts- och kommundelsnämnder. Ett knappt fyrtiotal kommuner har i dag någon form av lokala organ. Mer än hälften av dessa har inrättat kommundelsnämnder.

I några kommuner med kommundelsnämnder har man mer systematiskt studerat hur försöksverksamheten har utfallit. Försöken i Ale, Bräcke, Eskilstuna, Umeå och Örebro beskrivs och analyseras i kapitlet med hjälp av tillgänglig dokumentation. Beredningen drar för sin del följande slutsatser.

När målmedvetna och långtgående insatser gjorts i decentraliseringsarbetet genom lokala organ, har reformen på kort tid gett förutsättningar för att fler medborgare kan medverka, bli delaktiga i och ta ansvar för kommunal verksamhet. Reformen med kommundelsnämnder ger ökade möjligheter till helhetssyn och samordning av kommunala verksamheter. Arbetet över sektorsgränserna underlättas och ekonomiska samt personella resurser kan lättare utnyttjas. Förutsättningarna ökar också för att förbättra den kommunala servicen.

Innan en ny kommunallag kan träda i kraft anser beredningen att det behövs åtgärder som stimulerar och underlättar utvecklingsarbetet med lokala nämnder. Det gäller framförallt verksamheten i kommundelsnämnder. Beredningen föreslår därför vissa förändringar av gällande lagstiftning. Förändringarna innebär främst följande:

- Kommuner med kommundelsnämnder eller distriktsnämnder i hela kommunen får i huvudsak frihet att själva utforma den centrala nämndorganisationen. Specialreglerade nämnder får dras in och deras uppgifter får överföras till andra nämnder.
- Det blir möjligt att lägga ut förvaltningen av kommungemensamma och kommundelsövergripande anläggningar även inom skolan och socialtjänsten på den lokala nämnd inom vars område de är belägna.
- Institutionsstyrelser kan inrättas även inom skolan och socialtjänsten.
- Begränsningen i lokalorganslagen beträffande de statligt reglerade tjänsterna slopas. Detta innebär att kommunerna själva kan avgöra i vilken grad som de lokala nämnderna ska ta över ansvaret för de statligt reglerade tjänsterna.

- Lokala nämnder blir helt likställda med andra kommunala nämnder.

I avvaktan på en ny kommunallag samlas bestämmelserna i en särskild lag. Denna kallas Lag om lokala nämnder i kommunerna och ersätter den tidigare gällande lokalorganslagen. När det gäller speciallagstiftningen föreslås ett klarläggande i socialtjänstlagen avseende möjligheterna att delegera vissa beslut till utskott.

VÄLKOMMEN TILL MARIA CIRKUS

4

Folkrörelserna gör betydande insatser

Ur folkrörelsearbetet växer en social gemenskap. Detta ger medlemmarna identitet och mening i tillvaron. Tillsammans får medlemmarna kraft och inspiration till insatser i samhällsarbetet på olika områden. Sådana insatser är ovärderliga. De skapar en mångfald aktiviteter. Detta betyder mycket för många människor i vårt samhälle när det gäller att befästa och utveckla vår demokrati och goda levnadsförhållanden.

Folkrörelserna har spelat en historisk roll för demokratins utveckling i vårt land. De växte fram genom att människor slöt sig samman för att ta till vara sina intressen och solidariskt arbeta för gemensamma mål och ideal.

De stora folkrörelser som startade tidigt har en väl utbyggd organisation och en djup förankring i befolkningen. De har varit mönsterbildande. Men det hör också till bilden att många andra rörelser senare utvecklats på liknande sätt.

Folkrörelsetanken innebär att många människor ska kunna vara aktiva och ta ansvar i samhällsarbetet. Fler ska få tillfälle att skaffa sig kunskaper i samhällsfrågor, delta i opinionsbildning och få meningsfulla uppgifter i en verksamhet som drivs utifrån en egen idébakgrund. I ett folkrörelsesamhälle fördelas makten mellan många människor.

Idéburna rörelser som bygger på den grunden och förverkligar den i praktiskt arbete spelar därmed en viktig roll i vår demokrati. De skolar stora medlemsgrupper i att fatta demokratiska beslut och ta ansvar. Betydelsen av ett sådant aktivt organisationsliv ökar ju mer komplicerat samhället ter sig för medborgarna.

Individer och grupper som sluter sig samman är en självständig kraft i ett samhälle som bygger på personlig kontakt mellan människor och arbete för gemensamma mål. De kan sätta samhällets problem under strålkastarljuset och själva bidra till att

möta behoven genom egna insatser. Genom att göra detta fullgör de en uppgift som är grundläggande i en livskraftig demokrati: Att engagera människor till att själva delta och ta ansvar i samhällsarbetet.

En idéburen verksamhet som bygger på gemenskap, identitet och ansvarstagande bland många människor kan i sig bidra till att ge demokratin ett innehåll.

Genom den egna verksamheten kan folkrörelserna motverka kommersialisering inom olika samhällsområden. De kan också engagera människorna i aktiviteter som är alternativ eller komplement till verksamhet som drivs av samhället genom kommunerna.

Beredningen anser därför att folkrörelserna och föreningslivet har viktiga och betydelsefulla uppgifter på en rad olika områden. De frivilliga insatserna i folkrörelsearbetet ger också en naturlig bas för brukarinflytande. Många människor kan direkt vara med i planeringen, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter.

Att fastställa en generell uppgiftsfördelning mellan folkrörelserna och kommunerna är varken möjlig eller ens meningsfull. Här måste de lokala förutsättningarna och behoven avgöra inom vilka områden och i vilken utsträckning ett ökat föreningsansvar är möjligt. Detta avgörs bäst mellan föreningarna och den egna kommunen.

Här kan det vara motiverat att lokalt försöka kartlägga hur folkrörelsernas arbetsmöjligheter kan utvecklas genom samarbete med kommunen i bostadsområden och inom vissa verksamhetsområden. Beredningen visar på några sådana exempel i detta kapitel. Andra mer allmänna åtgärder från kommunens sida kan vara att skapa en bredare och regelbunden kontakt med föreningslivet inom kommunen. Inom skol-, social, kultur- och fritidsförvaltningarna är det särskilt angeläget med goda kontakter och försök att utveckla samverkansformer med det lokala föreningslivet.

Följande frågor kan ligga till grund för en diskussion mellan kommunen och det lokala föreningslivet:

- På vilket sätt kan folkrörelserna medverka till att bygga ut och fördjupa den kommunala demokratin för att ge fler människor möjlighet att medverka, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter?
- Inom vilka områden har det lokala föreningslivet intresse av och förutsättningar för att ta ett ökat ansvar för olika verksamheter?
- Hur kan det lokala föreningslivets arbetsmöjligheter underlättas genom samarbete med kommunen och landstinget?

Hur utvecklas folkrörelsearbetet?

Gösta Vestlund pekar i sin undersökning (FoU 1981:43) Hur vårdar vi vår demokrati? på föreningslivets ökande mångfald. Antalet specialföreningar med relativt smala program ökar på bekostnad av de klassiska folkrörelserna som utifrån breda program bedriver ett politiskt, ekonomiskt, socialt eller kulturellt reformarbete. Trenden kan bero på att många människor i dag anser att samhällsfrågorna är alltför oöverskådliga och komplicerade och därför söker sig till mindre grupper som ligger deras personliga intresse nära. Gemenskapen stimuleras och självkänslan stärks.

Enligt samma undersökning framhåller en majoritet av medlemmarna i alla organisationer, oavsett inriktning och program, att de

- upplevt kontakt och gemenskap
- stimulerats att delta i diskussioner
- lärt sig samarbete
- fått träning för olika uppdrag
- blivit mer medvetna om demokratins värde.

Föreningsengagemang har också visat sig stimulera till ökad politisk aktivitet. Många är också beredda att göra ideella insatser om förutsättningarna förbättras.

Vad händer när en förening övertar en kommunal verksamhet?

Mycket av folkrörelsedebatten i mitten av 1970-talet handlade om att föra över uppgifter från kommuner till folkrörelser inom bl a kultur- och fritidssektorn.

Under senare år har kommunerna erbjudit föreningslivet att ta ett eget ansvar för t ex fritidsgårdar och idrottsanläggningar.

För att belysa denna fråga har beredningen uppdragit åt fil dr Lars-Inge Ström vid förvaltningshögskolan i Östersund att göra en studie. Studiens syfte har varit att kartlägga vad som händer med föreningarnas verksamhet och profil när de övertar anläggningar och verksamheter från kommunen.

Studien omfattar totalt 28 föreningar. Resultatet ger därför inte underlag för några långtgående slutsatser. Materialet pekar dock på tendenser och svårigheter som sannolikt är giltiga för många föreningar i samma situation.

Av studien framgår att samverkansformerna mellan kommunerna och föreningarna varierar. I vissa fall har föreningarna

övertagit huvudmannaskapet för verksamheten och därigenom fått fullständigt ansvar för ekonomi, personal och drift. I andra fall begränsas uppgiften till ett skötselavtal för anläggningen. En vanlig form för samverkan vid fritidsgårdar och idrottsanläggningar är att ansvar och drift överlåts till föreningen och regleras via avtal. De kommunala bidragen ges ofta under förutsättning att vissa villkor om öppettider och driftansvar uppfylls.

I så gott som samtliga fall har det nya åtagandet för föreningen tvingat fram att personal anställs. Ett förvaltningsansvar ställer ökade krav på speciell kompetens och kontinuerliga arbetsinsatser. Den större arbetsbördan har främst kommit att belasta styrelseledamöterna. De handplockas i ökad utsträckning utanför föreningen. Det är särskilt personer med ekonomiska och administrativa kunskaper som blir åtråvärda när alltmer komplicerade frågor måste lösas. Detta har i en del föreningar skapat motsättningar mellan medlemmarna. Det blir lätt en uppdelning i "vi" och "dom", där en allt mindre grupp får allt större insikter i den nya verksamheten.

Föreningar med verksamhet inom det socialpolitiska området får en särskilt känslig ställning i förhållande till socialtjänsten. Genom att många av föreningarna är s k klientorganisationer blir integriteten och anonymiteten viktig för föreningen och medlemmarna. Undersökningen visar på flera exempel där föreningarna tvingats att sitta på två stolar.

Trots de redovisade svårgiheterna har föreningarna upplevt den nya uppgiften som värdefull för föreningen. Möjligheten att ta ansvar för en "egen" anläggning eller verksamhet har stärkt föreningens position.

Studien visar att när lokala föreningar ska överta kommunala anläggningar och den verksamhet som bedrivs där måste föreningen ha den nödvändiga administrativa och ekonomiska kompetensen. Dessutom bör inte uppgiften vara alltför omfattande.

Beredningen vill därför framhålla att när det blir aktuellt att en förening ska överta en kommunal anläggning och verksamhet måste föreningen göra klart för sig vad ett sådant övertagande innebär för dess verksamhet. Utifrån en sådan bedömning som grund ökar möjligheterna för ett framgångsrikt samarbete mellan föreningen och kommunen.

Beredningen vill också betona att det är viktigt att övertagandet sker i samförstånd med berörda lokala fackliga organisationer.

Utvecklingsbara områden för folkrörelsemedverkan

Beredningen har särskilt tagit fasta på två områden där folkrörelserna redan i dag gör betydande insatser. Här bör verksamheten kunna utvecklas genom samverkan med kommunen eller landstinget.

Det är kultur- och fritidssektorn samt den sociala omsorgen. För att underlätta en sådan samverkan är det värdefullt om kommunerna utarbetar och fastställer målinriktade program. De ger en utgångspunkt och ett underlag för en konkret diskussion om arbetsfördelningen mellan kommunen och det lokala föreningslivet.

På samma sätt bör en diskussion ske på den regionala nivån.

Kultur och fritid

Under de senaste årtiondena har kommunernas insatser inom kultur och fritid ökat kraftigt genom egna utbud av olika verksamheter. I dag tenderar dock den kommunala fritids- och kulturverksamheten alltmer att utgå från människornas egen kreativitet. De kommunala resurserna används som stöd för att ge fler möjlighet att själva skapa sig en meningsfull fritid. Därmed har de kommunala och föreningsburna verksamheterna inom kultur- och fritidsområdet närmat sig varandra.

Enligt beredningen har folkrörelserna här stora möjligheter att utveckla och förstärka det lokala kultur- och fritidsarbetet. Det kan t o m vara en förutsättning för att nå ut till olika grupper och nya grupper av människor.

I detta arbete spelar folkbildningen och dess organisationer en central roll. Folkbildningens uppgift är att sprida och utveckla kunskaper. Det handlar också om meningsfulla kultur- och fritidsaktiviteter med utgångspunkt i det egna skapandet.

I ett föränderligt samhälle med en accelererande teknologisk utveckling ställs allt högre krav på kunskaper. Detta är en förutsättning för delaktighet och möjlighet att påverka samhällsutvecklingen.

Avgörande är här inte den formella utbildningen som olika grupper har eller saknar, utan den kunskap som ger medborgarna reella möjligheter att delta i arbetet med gemensamma angelägenheter. Medinflytande och ansvar kräver kunskap och former för att i samverkan delta i samhällsarbetet. I studiecirkeln ges tillfälle till skolning i praktisk demokrati.

Riksdagen har beslutat om försök där studieförbunden får driva en del av cirklarna utan att uppfylla alla de krav som ställs på den ordinarie verksamheten. Syftet är att nå ut till nya grupper

av människor och genom studiearbetet stimulera till aktivt deltagande i samhällsarbetet.

Beredningen anser det vara särskilt angeläget att den idéburna verksamheten som vänder sig till barn och ungdom utvecklas. Därigenom får barn och ungdom möjlighet att delta i ett arbete som stimulerar till egna aktiva insatser där de själva kan vara med och styra verksamheten. De får också praktiskt vara med och lära sig att på demokratiska grunder samverka med andra.

På senare tid har det blivit alltmer uppenbart att det behövs nya insatser för att skapa bättre ungdomsmiljöer och för att förebygga att ungdomar råkar in i alkohol- och drogmissbruk. Enligt beredningen bör därför kommunerna och folkrörelserna lokalt diskutera hur man tillsammans kan hitta framkomliga vägar att engagera fler barn och ungdomar i idéburen verksamhet.

För att kunna driva ett allsidigt föreningsliv i närmiljön behövs god tillgång till lämpliga samlingslokaler. Det sviktande elevunderlaget resulterar i nedlagda skolor, många fritidsgårdar har en låg besöksfrekvens och andra lokaler kan av olika skäl bli lediga. Beredningen anser att sådana resurser bör tas till vara för att ge föreningslivet tillgång till fler samlingslokaler utöver de som nu byggs.

Här kan samverkan ske med de lokalägande organisationerna som har erfarenhet av hur samlingslokaler sköts. En möjlighet kan t ex vara att kommunen tillhandahåller kvarterslokaler och överlåter driften till någon lokalägande organisation t ex Folkets Hus.

Inom landstingen finns behov av samverkan med folkrörelserna för att tillgodose behovet av kulturverksamhet, främst för patienter i långvården och psykiatrin samt för de utvecklingsstörda.

Social omsorg

Utöver samhällets grundläggande insatser i social omsorg görs också betydande frivilliga insatser genom folkrörelserna i det dagliga livet på arbetsplatserna, i bostadsområdet och på andra ställen där människor vistas. Folkrörelsernas insatser i det sociala arbetet bygger på finmaskiga nätverk med nära personrelationer som har stor betydelse, för att nå goda resultat. Folkrörelserna bidrar därigenom aktivt till att minska utslagningen av människor och till rehabilitering.

Folkrörelser inom vård- och omsorgssektorn har i en del fall också vidgat sitt ansvar till att driva behandlingsanläggningar och vårdhem.

Människor med utbildning och erfarenhet kommer alltid att stå

för det kontinuerliga. Emellertid finns det exempel på flera intressanta och kanske banbrytande insatser, som inte utan vidare springer fram inom yrkesbundna och professionella institutioner.

I och med socialtjänstlagens och hälso- och sjukvårdslagens tillkomst har folkrörelsernas insatser fått en starkare betoning i vård- och omsorgsarbetet.

Ur hälso- och sjukvårdslagen:

I planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården skall landstingskommunen samverka med samhällsorgan, organisationer och enskilda (§ 8)

Ur socialtjänstlagen:

Till socialnämndens uppgifter hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen, informera om socialtjänsten i kommunen, genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. (§ 5)

Det arbete som folkrörelserna här gör har mycket stor betydelse som komplement till samhällets vård och omsorg. Därför anser beredningen att detta arbete bör stödjas och uppmuntras. Det bör också vara möjligt att genom samverkan i konkreta projekt mellan folkrörelser, kommuner och landsting göra ytterligare insatser på detta område framför allt i förebyggande syfte.

Samverkan i närmiljön

Kommuner som inrättar distriktsnämnder eller kommundelsnämnder får en ny möjlighet att i närmiljön utveckla en lokal samverkan mellan kommunen och folkrörelserna. Det är viktigt att folkrörelserna i berörda kommuner tar initiativ till och prövar hur man kan knyta an till och komplettera den verksamhet som samordnas av t ex kommundelsnämnden i fråga om kultur, fritid och omsorg.

Beredningen anser att det bör vara ett gemensamt intresse för både den lokala nämnden och folkrörelserna att ta vara på de resurser som finns i kommundelen för att skapa goda förutsättningar för ett aktivt fritids- och kulturliv samt god omvårdnad för människor i alla åldrar. Beredningen har i kapitel 3 bl a pekat på möjligheterna att samordna lokala insatser för barn och ungdom.

Kommunal föreningsservice

Mycket talar enligt beredningen för att samverkan mellan kommunen och folkrörelserna bör utvecklas. Det ger invånarna ökade valmöjligheter att aktivt delta i en mångfald olika verksamheter. Med detta som utgångspunkt bör diskuteras hur de bästa samverkanformerna kan hittas i varje kommun och landsting för att underlätta för föreningslivet att bedriva och utveckla sin verksamhet. Denna samverkan måste ske utifrån folkrörelsernas ställning som fria och självständiga organisationer.

Föreningsfrågorna ligger i dag inom flera nämnders ansvarsområden. Ofta fungerar den inomkommunala samordningen dåligt vad gäller t ex bidrag, lokaler och information. För att underlätta föreningslivets kontakter med kommunen bör en samordning mellan förvaltningarna komma till stånd. Denna kan ta formen av en särskild föreningsfunktion vars personal har som sin främsta uppgift att stödja och stimulera det lokala föreningslivet i kommunen.

Föreningsfunktionens uppgift bör dessutom vara att informera om de olika bidrag som finns tillgängliga inom respektive facknämnds verksamhetsområde samt allmänt vara ett forum för utbyte av information mellan föreningslivet och kommunen.

Andra åtgärder från kommunens sida kan vara att regelbundet informera föreningarna om kommunal verksamhet som kan vara av intresse för det lokala föreningslivet. Detta kan också ske genom föreningskonferenser kommundelsvis eller för hela kommunen.

Ekonomiska bidrag till folkrörelserna

Genom åren har samhällets ekonomiska bidrag byggts ut och kompletterats för att stödja folkrörelsearbetet. Enligt de undersökningar som beredningen har gjort är det samfällda stödet splittrat. Reglerna ger kanske inte alltid åsyftat resultat. Beredningen föreslår därför att regeringen tar initiativ till en översyn av de statliga reglerna för stödet till folkrörelserna. Enligt beredningen bör samhällets bidrag och reglerna för dessa utformas så att det administrativa arbetet blir enkelt.

En ekonomisk grundtrygghet är en förutsättning för att folkrörelserna ska vidga sin verksamhet. Generella bidrag skapar en sådan grund för folkrörelsernas arbete. Folkrörelserna bör få större frihet att använda bidragen så att de främjar förnyelse- och utvecklingsarbetet. Verksamheter som ur samhällssynpunkt framstår som särskilt angelägna kan dock prioriteras vid bidragsgivning.

Beredningen vill framhålla att denna översyn inte får innebära att samhällets samlade ekonomiska stöd till folkrörelserna minskar.

Områdesarbete – Kvarteret Framtiden

För många människor är bostadsområdet hela deras verklighet. Där tillbringar man största delen av sin dagliga tillvaro. Detta gäller i synnerhet de äldre, de unga och de hemarbetande. Samtidigt bor fler människor ensamma. De små hushållen har ökat drastiskt.

Genom den folkomflyttning som har skett under efterkrigstiden har de sociala kontaktnät som människor upprättar sinsemellan och som bygger på ömsesidighet och frivillighet till stora delar gått förlorade. Detta gäller framför allt i storstäderna och andra större orter.

I allt större utsträckning kommer vård- och omsorgsverksamheten att äga rum i bostadsområdet eller i kommundelen där man bor. Strävan inom äldreomsorgen och omsorgen om handikappade är att underlätta för dem att bo kvar i den egna bostaden eller ett mindre sjukhem ute i kommunerna.

En av de viktigaste förutsättningarna för att gamla, handikappade och långtidssjuka ska vilja och kunna bo i vanliga bostadsområden är att de själva, liksom deras anhöriga, inte upplever isolering och otrygghet. En rad undersökningar och praktiska erfarenheter av kvarboende och öppenvård visar hur betydelsefullt den sociala miljöns kvalitet och möjligheterna att snabbt kunna få den hjälp man behöver är.

Finns det förutsättningar att uppnå mer gemenskap där människorna bor? Vi tror det. Men ett villkor är att människorna över huvud taget får kontakt med varandra. Här finns stora möjligheter genom en utvecklad boendedemokrati, i förvaltningen av bostäderna, och det gemensamma ansvaret för närmiljön. Ur rapporten Kommundelsnämnder i Ale kommun beskrivs resultatet av en utvecklad boendedemokrati på följande sätt:

> En social gemenskap har utvecklats där det finns flera exempel på hur "vardagssoladariteten" innebär att människor som annars varit isolerade kommer med i en gemenskap. Men det finns också exempel på hur ett socialt tryck lett till minskad vandalisering och förstörelse i bostadsområden.

I många bostadsområden behövs bättre lekmiljö för barnen både ute och inne, annorlunda grönområden med odlingslotter, trivsamma och gemensamhetsskapande uteplatser, lokaler för fritidsverksamhet, bokcafé, reparations- och målarverkstad för de boendes gör-det-själv-aktiviteter. (Projektet Lövgärdet i Göteborg beskrivs längre fram.)

En annan verksamhet som kan främja kontakter och gemenskap kan vara en reception som hyresgästerna tillsammans med föreningslivet svarar för. Där kan man förmedla barnvakt, byten och andrahandsförsäljning av prylar, praktisk hjälp som de boende kan ställa upp med åt varandra.

De medvetna satsningar som på några håll gjorts visar att sådana insatser, om de utformas på rätt sätt, är en avgörande resurs för att utveckla den sociala närmiljön. Genom ökad samverkan mellan bostadsföretag, kommun och föreningsliv bör det vara möjligt att inom befintliga resurser kunna åstadkomma förbättringar.

Beredningen är dock angelägen att framhålla att kommunens insatser måste utformas på ett sådant sätt att de bidrar till att öka den sociala gemenskapen i närmiljön. De resurser som sätts in från kommunens sida för att tillhandahålla tjänster åt olika befolkningsgrupper måste i högre grad utformas så att det ges förutsättningar för föreningslivet att i ökad grad grunda sin verksamhet på aktiviteter i bostadsområdena. Enligt beredningen finns det goda möjligheter för folkrörelserna och föreningslivet att utveckla sin verksamhet utifrån de förutsättningar som beskrivits här ovan.

I de följande avsnitten har beredningen valt att peka på några lokala initiativ som tagits för att öka gemenskapen och låta människorna ta ett större ansvar för genensamma resurser. Exemplen ska ses som metoder för ett förändringsarbete för ökad medverkan, delaktighet och ansvar.

Områdesarbete i Lövgärdet, Göteborg

Lövgärdet är en förort med ca 7 000 invånare. Den sociala strukturen överensstämmer i stort med övriga bostadsområden inom Angered i Göteborg. Förvärvsintensiteten är låg och de yrkesarbetande har relativt långa arbetsresor. En stor del av invånarna arbetar inom industrin och sjukvården. Andelen invandrare i området är hela 28 procent, varav 60 procent finländare. Många föräldrar är ensamstående.

Utgångspunkten för det förändringsarbete som sedan några år bedrivs i Lövgärdet är kommunens fritidspolitiska program. Programmet slår fast att fritiden är en del av människans liv och samhället i stort. Vad som händer eller inte händer på fritidens område kan därför påverka andra livssituationer. Kommunen vill driva en fritidspolitik som bygger på fritidens betydelse för att skapa ett bättre samhälle.

Ur Göteborgs kommuns fritidspolitiska program:

Använder människor sin fritid för att öka sina kunskaper om samhället och engagerar sig i samhällsfrågor medför detta ökade förutsättningar för en

fördjupad demokrati. Avstår människor från att engagera sig i samhällsfrågor, riskerar demokratin att försvagas.

I Lövgärdet har fritidsförvaltningen sedan några år bedrivit en omfattande uppsökande verksamhet, som har syftat till att aktivera fler människor i fritidsarbetet. Insatserna har främst riktat sig till barn och ungdomar. I samband med att förvaltningen omorienterade sin verksamhet gjordes aktiva insatser för att nå alla befolkningsgrupper i området. Strävan är nu att ge de boende i Lövgärdet förutsättningar och redskap för att själva ta ett ökat ansvar för sin fritidsmiljö. Man var medveten om att projektet skulle starta processer där människornas eget engagemang skulle ställa krav på förändringar av t ex bostadsbolagets service, social omvårdnad och inte minst den kommunala fritidsverksamheten. Behovet av kommunalt ledarledd verksamhet skulle också minska. Personalen borde i stället samarbeta mer med de boende och föreningarna och i mindre grad organisera egen verksamhet.

Samarbete är en viktig förutsättning för de mål som kommunen ställt upp. En helhetssyn på människans alla livsbetingelser fordrar en helhetssyn på såväl samhället som organisationernas insatser. För att ta ett helhetsgrepp om området har det därför varit viktigt att till den ledningsgrupp som samordnar projektet knyta representanter för de förvaltningar och organisationer som bedriver verksamhet i området. Social- och fritidsförvaltningarna finns med liksom bostadsföretaget Göteborgshem, hyresgästföreningen, Folkets Husföreningen, Unga Örnar, ABF m fl.

Ledningsgruppen ser som sin uppgift att få i gång och underlätta den verksamhet som de boende tar initiativ till. Gruppen har det ekonomiska ansvaret för insatserna i området och samordnar dessa.

Förändringsarbetet har kommit att bedrivas inom ramen för den s k Nyttoverkstan. Med Nyttoverkstan började Lövgärdet ett arbete med att upprätta boendet och närmiljön som en viktig del av människans liv. Nyttoverkstan är en kooperativ samverkansmodell som i sin tur genererat ett stort antal föreningar och kommittéer. Av dessa kan nämnas bl a:

Bytesboden (byte av kläder, innehåller även systuga)
Snickarboa (reparation av nyttosaker, upprustning av lekmiljöer)
Hemstuga (expedition och arbetsrum för föreningar och kommittéer, träffpunkt)
Hantverksföreningen och Lövgärdeskeramikerna
Mediagrupp (spridning och samordning av information)
Miljögrupper (köksväxtodling, kolonilotter, utsmyckning av närmiljön, brigadmålning)

Nyttoverkstans mål är bl a att

- stärka närmiljöerna och bredda ett informellt socialt kontaktnät i syfte att främja samarbete mellan generationerna
- stimulera människorna att använda sin fritid till att öka sina kunskaper om och engagera sig i samhällsfrågor
- verka för goda uppväxtvillkor för barn och ungdom genom att göra dem delaktiga i händelser i området
- verka för småskaliga och överblickbara fritidsmiljöer. Detta kan ske t ex genom att föreningslivet kompletteras med småskaliga föreningsbildningar
- ge ungdomar meningsfullt arbete i syfte att "få i gång dem". Arbete kan beredas arbetslös ungdom i Nyttoverkstans produktiva enheter samt närmiljöarbetet.

Hyresgästföreningens verksamhet har ökat i och med projektet. Flera kontaktkommittéer har bildats med en särskild samarbetskommitté. I och med hyresgästföreningens engagemang har det även öppnats möjligheter till en småskalig fritidsverksamhet i området. Hyresgästföreningens avtal med Göteborgshem om att företaget ska bistå föreningen med fritidslokaler på de platser som föreningen bedriver verksamhet i ger möjligheter till ett antal närmiljölokaler för de boendes egna aktiviteter.

Hyresgästföreningen står i begrepp att sluta ett boinflytandeavtal med bostadsföretaget. Det kan bli den ram inom vilken de boende får möjligheter till en viss självförvaltning av bostäderna och miljön.

Projektets mål är nu att ta ytterligare ett steg för att bredda och fördjupa verksamheten till att omfatta de människor som står utanför föreningslivet och som har svårt att göra sig hörda.

Med dessa mål för ögonen beslöt Lövgärdets kulturförening, ABF, Göteborgshem, hyresgästföreningen m fl att använda den s k Arbetsboksmetoden. Metoden, som ursprungligen kommer från Norge, tar som utgångspunkt den lokala kunskapen och de boendes egna erfarenheter för ett förändringsarbete.

Sammanställningen av materialet – som har bearbetats i ett stort antal arbetsgrupper – pekar på en rad frågor som är viktiga för de boende. T ex hur man kan åstadkomma fler grönområden, bättre anpassade lekmiljöer och gårdar, fler kvarterslokaler, bättre trafikplanering, en motorgård, ett Folkets Hus, ett musikhus för rockspelande ungdomar m m.

Metoden har i det här fallet omfattat tre faser där den sista resulterat i ett handlingsprogram som tillställts de beslutande församlingarna i kommunen och Göteborgshem. Tanken är sedan att idéerna och förslagen ska kostnadsberäknas, tidsplaneras m m för att sedan returneras till arbetsgruppen som tagit

fram handlingsprogrammet. Härefter börjar det egentliga arbetet med att omsätta förslagen i praktiken. I detta arbete kommer ett stort antal männsikor att arbeta ideellt.

"Små kooperativa föreningar, små produktionsenheter i olika organisationsformer, kontaktkommittéer på varje gård, en fritidsgård med många kulturarrangemang och ett Folkets Hus för de tillfällen människorna i Lövgärdet ska ha större sammankomster eller vara med i verksamheter som inte bedrivs i närmiljön och som kanske kan fungera som dragningskraft för verksamheter och kultur utanför Angered att komma hit. Ett slags centrum för hela närmiljöverksamheten."

Så beskriver Lövgärdesborna sitt framtida bostadsområde. I detta arbete är många människor beredda att engagera sig och ta ansvar.

Forsbackaprojektet

Forsbacka är ett brukssamhälle inom Gävle kommun. Forsbacka är en typisk bruksort med en livlig föreningsverksamhet och ett rikt musikliv.

1979 startade det s k Forsbackaprojektet som baserar sig på ett av huvudförslagen i Barnteaterutredningen i Gävle. I denna uttrycks viljan att starta ett projekt med skapande verksamheter i två kommundelar. Kommunfullmäktige antog målsättningen och gav ekonomiska förutsättningar för genomförandet. Hyresgästföreningen och kulturnämnden delar på ansvaret.

Försöket syftar till att

- engagera alla åldrar
- utveckla samarbetet mellan yrkesverksamma konstnärer och amatörer
- stimulera ny verksamhet och verksamhet av experimentell karaktär
- pröva nya samarbetsformer mellan föreningar och institutioner
- ge förutsättningar för försöken att övergå till i ordinarie aktiviteter efter projekttiden
- utnyttja kommundelens befintliga lokaler.

Efter upptaktsmötet inbjöds alla Forsbackabor till ett stormöte där försöket presenterades och diskuterades. Mötet enades om att projektet skulle ha Forsbacka – i går – i dag – i morgon som tema.

Biblioteket i Forsbacka fungerar som projektets idécentrum och samlingspunkt. Filialföreståndaren är arvoderad projektledare

och har tillsammans med en arbetsgrupp det direkta ansvaret för projektet. Arbetsgruppen består av representanter för kommunala institutioner och föreningar samt enskilda Forsbackabor. 3-4 gånger om året anordnar man stormöten dit alla Forsbackabor inbjuds.

Många föreningar, enskilda och institutioner är intresserade av att arbeta i projekt, liksom att föreslå och initiera nya verksamheter. Nästan samtliga 2 000 invånare är på ett eller annat sätt engagerade i projektet, inte minst beroende på ortens livaktiga föreningsliv. Kulturnämnden har anslagit 137 000 kronor för projektet under år 1985. Arbetsgruppen tar ställning till medelsansökningar och vidarebefordrar dem till kulturnämnden för beslut.

Här är några exempel på vad som har genomförts inom projektets ram:

- En ljudverkstad har byggts där man spelar in sång, musik och historia samt gör intervjuer och aktuella reportage. En radioförening har bildats som gör lokala radioprogram och samarbetar med Gävle lokalradio.
- I skrivarverkstaden engageras Forsbackaborna i att skriva och berätta om sin hembygd, händelser, drömmar etc. Detta har lett till att utgivningen av Forsbackaboken. Inslag till Bruksbladet (projektets månadstidning) flyter regelbundet in.
- Förskolan har bl a byggt en stenåldersby tillsammans med en bildkonstnär och en arkeolog. Man spelar också teater under ledning av en dramapedagog och en bildkonstnär hjälper till med bildskapandet.
- På fritidsgården har man med hjälp av projektmedel startat en musik- och filmverkstad. Man anordnar också speciella familjedagar.
- I skolan görs utsmyckningarna av barnen själva tillsammans med en konstnär. Alla skolans barn har varit med och målat. Man har också gjort en latinamerikansk musikteater, givit ut diktböcker m m.
- Fotoklubben har i samarbete med länsmuseet givit ut boken Bruksbilder och anordnat utställningar. Klubbens bilder har bl a varit utställda på länsmuseet i Gävle och på Kulturhuset i Stockholm.
- Finska föreningen anordnar bl a kulturkvällar med teater, utställningar, sång och dans.
- Många andra föreningar, institutioner och grupper av Forsbackabor anordnar verksamheter och aktiviteter. Studiecirklar, musikaler, skapande och fabricerande av olika slag ryms inom projektets ramar.

- Projektet som nu har pågått i fem år kan alltså visa på en bred och mångskiftande verksamhet. Varje år kulminerar det hela med Forsbackadagarna, då alla visar upp vad man sysslat med under året. Forsbackadagarna är en stor folkfest som engagerar hela samhället.

Sedan ett par år är ett liknande projekt i gång i kommunens östra del, Bomhus. 1985 anslår kulturnämnden 156 000 kronor till projektet. En projektledare delar sin tid mellan Forsbacka och Bomhus.

Granloholm i Sundsvall

Granloholm i Sundsvall är ett helt nytt bostadsområde med en första inflyttning under hösten 1979. Alla boendeformer från hyreslägenheter till villor finns representerade, vilket medfört en jämn fördelning mellan de sociala grupperna. I området bor ca 3 500 personer. En stor del av dem är småbarnsfamiljer.

I Granloholm har kommunen, för att förebygga de vanligaste problemen i ett nybyggt bostadsområde och för att utveckla fritiden över huvud taget, börjat arbeta med nya metoder inom fritidssektorn. Det som skiljer Granloholmsmodellen från mer traditionell fritidsverksamhet kan sammanfattas i följande punkter:

- Begränsning av verksamhet i kommunal regi av typ fritidsverksamhet.
- Ingen prioritering av vissa åldersgrupper.
- Fritidsverksamheten ska initieras och ledas av frivilliga krafter – föreningar och enskilda boende.
- Fritidsledarna arbetar för att mobilisera frivilliga krafter och utgör resurspersoner i området.

Granloholmsmodellen fungerar i princip så att de kommunala fritidsresurserna i form av lokaler och verksamhetspengar förblir outnyttjade tills initiativ tas av de boende inom området. Den som kontaktar fritidsledarna och föreslår någon aktivitet får såväl ekonomiskt som moraliskt stöd samt tillgång till lokaler. Man vill få människor att ta egna initiativ och hjälpa dem att genomföra sina idéer. Fritidsledarna fungerar mycket som "fixare" och konsulter.

Fritidsledarna i Granloholm arbetar för att mobilisera frivilliga krafter och att få en överblick över området. Man försöker skapa kontakt med alla grupper och inriktar sig emellanåt på att söka upp t ex pensionärer, tonåringar eller ensamstående. Ibland riktar de sig också mot ett enskilt kvarter, etc. Möjlighe-

terna att arbeta på ett flexibelt och uppsökande sätt ges i och med att de ekonomiska resurserna inte är bundna till särskilda verksamheter och att speciella grupper inte redan från början prioriterats.

Fritidsledarna har också ett gott samarbete med fältbibliotekarie, socialsekreterare och skolpersonal i området. Tillsammans försöker man verka för att svagare och mindre aktiva grupper tar del av de resurser som står alla till buds.

I området finns en äldre villa som fungerar som lokalt fritidskontor. Där arbetar två fritidsledare och kontoret utgör knutpunkten för verksamheterna i området. Här står fritidsledarna under dagtid till tjänst med upplysningar, bokning av lokaler, utlåning av material etc. På kontoret trycks också en områdestidning som bl a innehåller information om olika aktiviteter i Granloholm. Alla är välkomna att skriva i tidningen och den används även av föreningarna för att upplysa om kommande arrangemang.

I Granloholm finns också en cafeteria kombinerad med reception som är öppen alla kvällar i veckan. Receptionen är bemannad med ytterligare två fritidsledare med samma funktion som personalen på fritidskontoret, men under kvällstid. Cafeterian drivs kooperativt av de organisationer som bedriver verksamhet i området. Den utgör en naturlig träffpunkt för de boende och vissa kvällar har man speciella ungdomsevenemang med levande rockmusik.

I ett stort hus i anslutning till skolan förfogar fritidskontoret över lokaler för olika verksamheter, såsom samlingssalar, styrketräningslokaler, sy- och vävstuga etc. Dessa lokaler får de boende i området tillgång till genom att anmäla intresse till fritidsledarna. Lokalerna kan bokas av enskilda såväl som av föreningar i området.

På varje gata i Granloholm finns en fritidslokal som förvaltas av de boende själva genom kontaktkommittéer. Utformningen av aktiviteterna i dessa lokaler bestäms uteslutande av respektive gatas invånare.

Friskvård i Värmland

Sedan flera år bedriver Värmlands läns landsting ett omfattande friskvårdsprojekt tillsammans med Värmlands Idrottsförbund. I Regionala Friskvårdsrådet, som administrerar projektet, finns representanter för landstinget, Värmlands Idrottsförbund, Kommunförbundets länsavdelning, Korporationsidrottsförbundet och Friluftsfrämjandet i Värmland.

1985 anslog landstinget 1 404 000 kronor till projektet.

Friskvård definierar idrottsrörelsen så här:

Med friskvård avser idrottsrörelsen insatser för att stimulera de enskilda människorna till en livsföring som befrämjar hälsa och välbefinnande.

Friskvård förutsätter regelbunden fysisk aktivitet och riktiga kostvanor.

Konkret innebär detta att idrottsrörelsen vill

- stimulera allt fler till rekreation genom regelbunden träning, tävling, friluftsliv och/eller annan fysisk aktivitet
- verka för alkohol- och drogfria miljöer
- få allt fler att avstå från tobak och snus
- stimulera till goda kostvanor
- förebygga skaderisker i idrottsutövandet
- informera allmänheten i friskvårdsfrågor i samband med arrangemang o dyl

Friskvårdsarbetet är i huvudsak förebyggande och rehabiliterande och bygger på den fysiska aktiviteten som grundidé. Syftet är ytterst att förmå deltagarna att ändra livsstil till förmån för regelbunden motion och bättre kostvanor. Insatserna har särskilt riktats till de människor som står utanför föreningarnas ordinarie verksamheter.

Friskvårdsarbetet är uppbyggt kring de 15 friskvårdscentraler som finns spridda i länet. Centralerna är organisatoriskt skilda från landstingets vårdcentraler och finansieras som regel av resp kommun och Regionala Friskvårdsrådet. Läkar- och sjuksköterskетjänster köps från landstinget. Ca 5 000 personer om året besöker centralerna som genomför hälsoundersökningar och konditionstester samt ger råd om kost och motion. Till centralerna är en omfattande gruppverksamhet knuten. Den vänder sig till människor med rygg- och hjärtbesvär, överviktiga, missbrukare och långtidssjuka. Därutöver finna bl a rökavvänjningsgrupper. Antalet deltagare i de olika grupperna var under 1984 ca 500 personer. Centralerna är förstärkta med ett antal friskvårdskonsulenter, vilka initierar och samordnar friskvårdsinsatserna. En viktig arbetsuppgift för konsulenterna är den hälsoupplysning som bedrivs på skolor, företag, organisationer och i kommunerna. Sedan 1984 samarbetar Regionala Friskvårdsrådet med länsskolnämnden och Friluftsfrämjandet i ett projekt med arbetsnamnet "Friluftsliv som arbetsmetod i skolan".

"Prima liv" i bostadsområdet

Under 1985 har friskvårdsprojektet "Prima liv" startat i bostadsområdet Kronoparken i Karlstad. Arrangörer är Karlstads korpidrottsförbund, Värmlands korpidrottsförbund, Hyresgästföreningen/Karlstadsavdelningen och HSB centrala

Värmland. "Prima liv" betyder Passa på att vara med i Rimlig kroppsaktivitet I ditt bostadsområde Med Alla åldrar Lagom Idrott i egen takt ger hälsa och Välbefinnande.

Projektet som, med ekonomiskt stöd av bl a landstinget via det Regionala Friskvårdsrådet, har en sammanlagd budget på drygt 64 000 kronor för 1985. Härutöver bidrar kommunen med en utökning av den konsulenttjänst som är knuten till Karlstads korpidrottsförbund.

Projektets mål är att

- aktivera tidigare inaktiva
- tillsammans med kontaktkommittéer/villaföreningar och bostadsrättsföreningar genomföra enklare familjemotion/närmotion i respektive bostadsområde
- erbjuda kurser/träffar på temat kost och motion
- skapa en bättre social gemenskap i bostadsområdena
- att inspirera barn, ungdom och vuxna till att ta ett eget ansvar och egna initiativ för sin egen motionsverksamhet.

Hyresgästföreningens 12 kontaktkommittéer och HSB:s två bostadsrättsföreningar har spelat en viktig roll i strävan att nå ut och förankra verksamheten bland de boende. Via enkäter har man kartlagt behovet av olika aktiviteter och samtidigt efterlyst ledare för gruppverksamheterna. Arrangörerna har avsiktligt avstått från att placera ut idrottsförbundens egna ledare utan har i stället valt att engagera intresserade boende för att på så sätt förankra verksamheten lokalt. En annan åtgärd i marknadsföringen av projektet har varit att utnyttja kabel-TV:n i området. Tillsammans har arrangörerna producerat 4 st 10 minuters videoprogram som informerar om "Prima liv".

För närvarande bedrivs verksamheten i ett tiotal grupper om ca 10-30 personer i varje. Utbudet omfattar bl a discogymping, discodans för ungdomar, tipspromenader, jogging, bandy och hundpromenader. Den bärande idén är att människor via motionsgrupperna ska lära känna varandra och därigenom stärka den sociala gemenskapen i området.

Verksamheten har hitills bedrivits i Hyresgästföreningens samlingslokaler, men lokalproblemet växer i takt med att fler människor ansluter sig. Arrangörerna är inställda på att först och främst utnyttja områdets befintliga lokaler.

Sammanfattning

Folkrörelserna har ofta lättare än kommuner och landsting att skapa engagemang och kvalitet i verksamheter som vänder sig

till breda befolkningsgrupper. På detta sätt kan också brukarinflytandet breddas. Fler människor kan direkt vara med i planeringen, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter.

Den kommunala och landstingskommunala verksamheten får inte tränga ut folkrörelserna. Innan verksamhet byggs ut på områden där folkrörelserna är verksamma bör man pröva att starta folkrörelseanknuten verksamhet. Folkrörelserna och det lokala föreningslivet bör också få chans att ta över ansvaret för vissa verksamheter som nu drivs i offentlig regi.

- Kultur- och fritidssektorn liksom den sociala omsorgen är några områden där folkrörelserna redan i dag gör betydande insatser men där verksamheten kan utvecklas. För att underlätta en sådan samverkan bör kommuner och landsting fastställa målinriktade program.
- Närmiljön och bostadsområdet kommer att få ökad betydelse i framtiden. Här spelar föreningslivet en viktig roll för människors möjligheter att medverka, bli delaktiga och ta ansvar för sin fysiska, sociala och kulturella miljö.
- Kommuner som inrättar distriktsnämnder eller kommundelsnämnder får en ny möjlighet att i närmiljön utveckla en samverkan med folkrörelserna. Det bör vara ett gemensamt intresse för både den lokala nämnden och folkrörelserna att ta vara på de resurser som finns i kommundelen för att skapa goda förutsättningar för ett aktivt fritids- och kulturliv samt god omvårdnad för människor i alla åldrar.
- För att underlätta föreningslivets kontakter med kommunen bör en samordning mellan förvaltningarna komma till stånd vad gäller t ex bidrag, lokaler och information. Denna kan ta formen av en särskild föreningsfunktion vars personal har som sin främsta uppgift att stödja och stimulera det lokala föreningslivet i kommunen.
- Samhällets ekonomiska bidrag till folkrörelser och föreningar bör vara enkla och obyråkratiska. Folkrörelserna bör få större frihet att använda bidragen så att de främjar förnyelse- och utvecklingsarbete och aktiverar nya grupper av människor. Beredningen föreslår därför att regeringen tar initiativ till en översyn av de statliga reglerna för stödet till folkrörelserna.

5

De anställdas roll i förändringsarbetet

De anställda i kommuner och landsting har en nyckelroll i arbetet med att göra bra tjänster bättre. För att tjänsterna ska kunna anpassas till medborgarnas behov och önskemål måste de anställda ha ett stort ansvar för det egna arbetet. Detta ställer krav på tydligare politiska målbeskrivningar och ett tillräckligt handlingsutrymme för de anställda i verksamheten.

I det förnyelsearbete som pågår behövs de anställdas aktiva medverkan. Nya roller ställer krav på en demokratisk arbetsorganisation, bättre utbildning och en utvecklad intern information.

Samverkan med de anställdas fackliga organisationer är en förutsättning för dessa förändringar. Formerna för ett sådant samarbete bör läggas fast på ett tidigt stadium.

De som arbetar i den kommunala verksamheten har erfarenheter av hur verksamheten fungerar. Genom att bättre ta vara på de anställdas kompetens och erfarenheter och låta dem vara delaktiga i uppläggningen av arbetet kan man lösa många problem. Beslut uppifrån fungerar ofta sämre i praktiken. Människor som upplever att de har inflytande över sin arbetssituation känner arbetsglädje. Den som får förtroende blir motiverad och tar ansvar. Förbättrad utbildning är ett sätt att öka kvaliteten i arbetet. Sådana satsningar är en god investering för kommuner och landsting.

Nya uppgifter för de anställda

Beredningens överväganden och förslag i de föregående kapitlen innebär att de anställdas arbetssituation påverkas:

- En förbättrad service ställer krav på en ändrad verksamhet, ändrad organisation och nya styrformer.

- Decentralisering, helhetssyn och samordning skärper kraven på ett sektorsövergripande arbete där fler yrkesgrupper måste samverka.
- Brukarinflytande, föreningsmedverkan och kooperativa lösningar påverkar de anställdas yrkesroller.

En mer utvecklad brukarmedverkan ändrar de traditionella yrkesrollerna.

I exempelvis en skola där eleverna hjälper till att städa lokaler, duka i matsalen, reparera trasig materiel, får lokalvårdare, skolmåltidspersonal och vaktmästare goda möjligheter till positiva kontakter med eleverna. Genom att eleverna deltar i utformningen av skolmiljön grundläggs respekt för skilda gruppers arbetsinsatser och arbetsförhållanden. För personalen innebär detta förändrade yrkesroller. De kommer i större utsträckning än tidigare att fungera som rådgivare och handledare med uppgift att stimulera eleverna till att ta större ansvar för sin omgivning.

En ökad områdesanknytning av vård, omsorg, kultur och fritidsverksamheter är ett sätt att stimulera föreningslivet och främja gemenskapen. Kommunen kan på olika sätt stimulera de sociala kontakterna och det ömsesidiga stödet i området genom att hålla lokaler där t ex pensionärer kan träffas. Dessa lokaler kan med fördel samordnas med lokaler för barnomsorg och fritidsverksamhet. Därmed främjas kontakterna över generationsgränserna.

I ett bostadsområde kan förskolan växa ut och bli en resurs för hela området. Föräldrar kan samlas kring byggandet av en lekplats och pensionärer kan anlägga ett trädgårdsland som man sedan sköter tillsammans med barnen. Det blir inte längre några fasta gränser mellan de verksamheter som drivs inom och utom förskolan. Barnstugan kan utvecklas till ett kontaktcentrum, där människor i omgivningen blir tänkbara bidragsgivare och medarbetare. De anställda ser sig som en del av det lokalsamhälle de arbetar i.

Allt fler vårdas i sina hem. Detta ställer självklart helt nya krav på de anställda. En viktig fråga gäller bl a den dygnetrunt-service som blir resultatet av ett ökat kvarboende för de äldre.

Utvecklingen med öppnare vårdformer påverkar naturligtvis även vårdpersonalens yrkesroller. Det ställer helt nya krav på arbetsorganisationen, samarbetet mellan olika yrkesgrupper och samverkan över de traditionella huvudmannaskapsgränserna.

De anställda möter ofta situationer som de egentligen inte har någon utbildning för. Därför behövs både en bra grundutbildning och en vidareutbildning.

Förändringar genom personalens medverkan

Ett smidigt sätt att förändra en verksamhet och samtidigt skapa ett brett engagemang hos de anställda är att de lär av varandra. Ett exempel är den nya hemtjänsten i Örebro.

Idén kom "uppifrån" men förändringen spreds steg för steg så att de anställda kunde påverka den och lokalt anpassa denna. De fackliga organisationerna medverkade aktivt i genomförandet. Den ursprungliga tveksamheten förbyttes snabbt i en positiv upplevelse av det nya arbetssättet.

Som regel finns det alltid "eldsjälar" som vill ändra arbetsform och ledning. De har emellertid ofta svårt att få gehör för sina idéer bland arbetskamrater, arbetsledning och fackliga representanter. Om "eldsjälar" från olika arbetsplatser får träffas kan de stödja varandra och föra över kunskaper. De kan sedan förankra och utveckla idéerna på respektive arbetsplats. Via studiebesök, arbetsbyten, studiecirklar, information på gruppträffar kan sedan idéerna konkretiseras och efter hand prövas i praktiken.

De som är särskilt intresserade skulle kunna praktisera en tid på ett ställe, kanske på en annan ort, där man arbetar på ett visst sätt. Det kan också ske i form av arbetsbyte. Det kan vara ett sätt att få perspektiv på den egna verksamheten och att uppfatta nya möjligheter. Dessa personer kan sedan utnyttjas som resurspersoner i kommunen eller i landstinget för att berätta om sina erfarenheter för andra.

Med stöd av förvaltningen och de fackliga organisationerna kan utbytet leda till praktiska förändringar. Det sker genom en demokratisk process baserad på "korsbefruktning" av erfarenheter och exemplets makt.

Det är emellertid viktigt att erfarenhetsutbytet inte blir för kontrollerat och styrt "uppifrån", även om ett centralt stöd och en samordning är nödvändig. Utbytet måste också vara ömsesidigt där berörda enheter lär och lär sig av varandra.

Sådant erfarenhetsutbyte och lärande uppstår emellertid inte av sig självt. Det måste vara "tillåtet" uppifrån och stimuleras genom arbetsformer som gör det möjligt i praktiken. Detta gör att arbetsledningens roll blir central, liksom förvaltningsledningens inställning. Beredningen återkommer till detta under avsnittet arbetsorganisation.

Utbildning för förändring

En god service innebär att man "gör saker rätt". Det betyder bl a att tjänsterna produceras på ett rationellt och ekonomiskt

sätt – så långt som möjligt utifrån de krav som allmänheten ställer. Särskilt viktigt är vad som sker i kontakten mellan medborgarna och de anställda, *hur* tjänsterna utförs. Service inrymmer en kvalitetsaspekt av psykologisk natur; de anställda bör leva sig in i medborgarnas behov och situation, lyssna, förstå och förklara. Denna förmåga är också kopplad till de anställdas motivation, att de verkligen *vill* stå till tjänst. Förvaltningens "kultur" är av avgörande betydelse för servicen. Det är de normer och värderingar som finns på arbetsplatsen, som i hög grad bestämmer de anställdas attityder och arbetssätt.

Om arbetsformerna ständigt ska utvecklas måste det finnas en fortlöpande personalutbildning. Det är särskilt viktigt när de anställda åläggs nya uppgifter och kommer att verka i en annorlunda organisation. All erfarenhet säger att förestående förändringar i varierande grad framkallar osäkerhet och motstånd. Det är därför viktigt att alla får en god introduktion och utbildning innan man startar.

Vid förändringar i verksamheten måste utbildningsbehovet kartläggas. Kommunerna och landstingen måste aktivt verka för att fortbildningsinsatser planeras såväl kort- som långsiktigt. Det är också viktigt att tillräckliga ekonomiska och personella resurser anslås till personalutbildningen. Denna utbildningsplanering måste knytas till den övergripande verksamhetsplaneringen och till personalplaneringen.

Utbildning är således nödvändig för att kunna förverkliga en ny organisation, omplaceringar och deltagande i olika typer av arbetsgrupper. För att få grepp om vilka utbildningsbehov som finns kan kartläggningen och diskussionen genomföras i de grupper av anställda som finns på arbetsplatsen.

När det samlade utbildningsbehovet kartlagts och sammanställts bör resultatet av planeringen utmynna i ett förslag till en intern och extern utbildningsplan. Den bör ange riktlinjer för hur turordningen ska beräknas. Det är väsentligt att planen utarbetas i samarbete med de fackliga organisationerna. Det kan också vara lämpligt att de förtroendevalda deltar i utbildningen.

Mycket av den utbildning som behövs kan genomföras som traditionell personalutbildning. För att få effekt måste den dock vara användbar i det praktiska arbetet. Det måste alltså finnas en beredskap för att ta emot och nyttiggöra de nya kunskaperna. Det ställer särskilda krav på att utbildningen planeras in som en del av förändrings- och utvecklingsarbetet i stort. Därutöver krävs ett nytänkande beträffande synen på utbildning. En hel del av det lärande som inriktas mot nya roller, bättre service och kvalitet, måste ske i det dagliga arbe-

tet, som en del av verksamheten. Detta gör i sin tur att arbetsledningen har en viktig uppgift i utvecklingsarbetet liksom att det måste finnas utrymme för ett systematiskt lärande.

En demokratisk arbetsorganisation

Politisk decentralisering, ökad delegering och ökat brukarinflytande innebär att de anställda, både administratörerna och den personal som arbetar i verksamheten, ställs inför nya uppgifter och krav.

Beredningen anser att följande bör iakttas i samband med förändringsarbetet:

1. Det måste finnas en stark tilltro till människans vilja att arbeta, att ta ansvar och att själv kontrollera och leda sitt arbete mot mål som har beslutats på demokratisk väg. De anställdas behov av trygghet, samhörighet, uppskattning och självförverkligande måste tillgodoses.
2. De anställda måste få uppleva en hög grad av arbetstillfredsställelse.
3. Arbetsorganisationen ska ge de anställda rika möjligheter att utveckla sina kunskaper och sin personlighet.
4. Varje anställd ska uppleva att han eller hon gör en meningsfull insats och får möjlighet att planera och fatta beslut inom sitt arbetsområde.

En demokratisk arbetsorganisation är ett viktigt mål i sig. Men den är också ett avgörande medel för att uppnå de nya målen. Den kan nämligen utveckla engagemang, ansvar, samarbete, flexibilitet och kvalitet.

Traditionellt genomförs arbetsorganisatoriska förändringar "uppifrån" och "utifrån". Åtminstone upplever ofta de anställda det på detta sätt. Det är därför av stor vikt att allt förändringsarbete sker tillsammans med dem som är berörda. Det bör inte komma förslag uppifrån som de anställda bara förväntas ställa upp på.

En förändring måste ske "underifrån" och "inifrån", dvs genom en bred medverkan av de berörda anställda och deras fackliga organisationer. Ett positivt förändringsklimat förutsätter att de som berörs är med från början. Det förutsätter också att hänsyn tas till de erfarenheter och kunskaper som finns bland de anställda. Det är först då som personalen känner ansvar för förändringarna och engagerar sig i dessa.

Ett delegerat budgetansvar

För att praktiskt möjliggöra de anställdas medverkan, underlätta övergången till målstyrning samt öka brukarinflytandet krävs ett delegerat budgetansvar.

Ett delegerat budgetansvar innebär en större möjlighet för de verksamhetsansvariga att bestämma vad som ska göras. Resurserna ska kunna användas mer flexibelt. Vad ska vi göra med de resurser vi har – vad ska vi göra för att stå till tjänst på bästa sätt? De flesta exempel på delegering finns av naturliga skäl inom institutionsbundna verksamheter. Graden av och omfattningen på den frihet och det ansvar som förts ut till verksamhetsnivån varierar.

Syftet med budgetdelegering är bl a att öka nytto- och kostnadsmedvetandet. Erfarenheterna visar också att diskussionerna kring resursanvändningen inte enbart förs bland de ansvariga (föreståndarna). Det förefaller som om ett delegerat budgetansvar stimulerar en bredare medvetenhet om ekonomi och nytta hos personalgrupper som traditionellt inte "bjuds in" till en diskussion om ekonomin. En diskussion om resursfördelningen blir sannolikt mer nyttoorienterad om den förs på verksamhetsnivån. Ju längre upp i hierarkin den förs, desto mer mäts resurserna i termen av kostnader snarare än i fråga om vilken den möjliga nyttan av resurserna är.

En nyckelfråga när det lokala budgetansvaret ökas är om resurser kan få överföras från ett budgetår till ett annat och om ett eventuellt "överskott" ska få disponeras fritt. Enligt beredningen är det mycket som talar för att en verksamhet som lyckats spara resurser själv ska kunna använda dessa för att utveckla verksamheten inom de ramar som har lagts fast av de förtroendevalda. Inte minst som en uppmuntran. De förtroendevalda har naturligtvis alltid möjligheten att pröva om större överskott bör utnyttjas för andra angelägna ändamål.

Grupporganiserat arbete

Att arbeta med grupper innebär en viss decentralisering av besluten *om hur* förmedlingen av tjänster ska ske. En arbetsform med grupper kan lämpligen kompletteras med ett delegerat budgetansvar.

Områdesförvaltning och ett mer målgruppsorienterat arbetssätt innebär att ansvar, pengar, personal och andra resurser styrs till mer eller mindre självständiga arbetslag som mer eller mindre kan integreras. Exempel finns på allt från samverkansgrupper för barn- och ungdomsfrågor till geografiskt decentraliserade och fysiskt sammanförda kommundels- eller områdesförvaltningar.

Gruppmetoden har efterhand utvecklats inom vissa tekniska förvaltningar, social hemtjänst och framförallt sjukvården. Även om de anställda i flera fall varit positiva är de sammantagna erfarenheterna blandade. Försöken har kritiserats bl a för att de har genomförts alltför isolerat och att man inte beaktat ansvars-, lednings- och planeringsfrågor.

Om arbetet utformas så att grupper av anställda får befogenhet att själva planera och fördela arbetet och följa upp resultatet ökar det personliga engagemanget i arbetet. Självständighet och gemenskap med andra i arbetet utvecklas. Det bör också betonas att om allt fungerar väl blir gruppens gemensamma kompetens som regel större än summan av de enskildas kompetens.

När det gäller arbetssättet i en grupporganisation finns det såväl enskilt arbete som lagarbete. När gruppmetoden införs är det kanske inte alltid nödvändigt att förändra tidigare arbetsformer. Däremot kommer gruppen att kunna samordna arbetsuppgifterna. Även frågor som arbetsutvidgning och arbetsrotation ska kunna beslutas av grupperna själva.

Om arbetet organiseras i grupper kommer arbetsledningen att slippa från en hel del av den planering som idag behövs då varje anställd är hänvisad till en arbetsuppgift. Gruppen kan ta över en stor del av dessa arbetsuppgifter t ex ledning, fördelning, planering och kontroll.

Arbetsledningen kan istället ägna mer tid åt långsiktig planering, utveckling, målsättningsdiskussioner, samordning med övrig verksamhet och utbildning av de anställda. Arbetsledningen blir därmed inte mindre viktig, utan kan till och med bli viktigare, även om den får en annan karaktär. För den enskilde arbetsledaren kan detta ge möjligheter till personlig utveckling och ett ökat ansvar.

Information till de anställda

Informationen till de anställda får inte bara handla om det som rör det dagliga arbetet utan också om det som påverkar arbetets villkor. Ett fungerande internt kunskaps- och informationsflöde innebär en större medvetenhet om åtgärders effekter på andras villkor och omvänt. Detta skapar också en starkare identitet och främjar sannolikt effektiviteten.

Överhuvudtaget är arbetsplatsinformationen mycket viktig för att de anställda ska klara sina uppgifter. Alla anställda har ett gemensamt ansvar för att aktivt ge och söka information. Det ska ingå som ett naturligt led i det dagliga arbetet. Men det är arbetsgivaren som har huvudansvaret för att alla anställda får en regelbunden information om verksamheten och dess mål.

Information ska ges fortlöpande och omfatta planerade ändringar och deras konsekvenser. Den ska ges på ett sådant sätt att alla förstår och kan tillgodogöra sig den. Den ska också presenteras så att den anställde kan se vad den får för betydelse för det egna arbetet.

Informationen ger bästa effekten om de som ger information och de som tar emot den har direkt kontakt med varandra. Ibland måste den muntliga informationen givetvis kompletteras med skriftlig sådan, t ex viktiga frågeställningar, information om beslut, ekonomi och organisation.

Planerat förändringsarbete

Den diskussion beredningen hittills fört har utgått från att förändringarna måste ske utifrån ett lokalt verksamhetsperspektiv och under medverkan av de anställda.

Men de förändringar som genomförs kräver i vissa fall mera omfattande ändringar i arbetsformerna eller organisationen. Det kan också vara nödvändigt med genomgripande insatser. I dessa fall blir samarbetet med de fackliga organisationerna av vital betydelse.

Det är inte beredningens primära uppgift att ha synpunkter på vad parterna råder över, t ex medbestämmandefrågor. De har dock själva konstaterat att medbestämmandet blivit alltför formellt och att medbestämmandeavtalen inte används som förändringsinstrument, trots att det centrala avtalet medger reglering av t ex former för genomförande av förändringar, personalutbildning eller arbetsorganisatorisk försöksverksamhet.

Beredningen kan ändå konstatera att tidig information och tidiga partskontakter underlättar för de fackliga organisationerna att delta konstruktivt i förändringsarbete. Å andra sidan finns en risk för att ofullständig information, svårigheter att överblicka konsekvenser för anställningstrygghet eller yrkesroller eller över huvud taget dåligt förtroende mellan parterna bidrar till att de fackliga representanterna lätt hamnar i rollen som bromsare i stället för att aktivt medverka i förändringsarbetet.

Därför anser beredningen att det är viktigt att parterna både centralt och lokalt medverkar till en lokal utveckling av medbestämmandet mot tidig, smidig och väl fungerande samverkan i förändringsprocessen. I decentraliserade organisationer framstår det som allt mer angeläget att utveckla medbestämmandeformer som är praktiskt användbara i den dagliga verksamheten.

Arbetsrättsliga effekter

Demokratiberedningen anser inte att de utvecklingslinjer som redovisats och de förslag som framläggs i sig innebär några arbetsrättsliga problem. Men detta beror i sista hand på hur idéerna och förslagen tillämpas i praktiken.

De enskilda kommunerna eller landstingen har ansvar gentemot många parter och intressegrupper. De fackliga organisationerna är en typ av motpart, brukarna en annan, de politiska partierna ytterligare en intressegrupp. Dessa har alla krav på verksamheten och dess innehåll som till en del kan vara oförenliga. I beslutsfattandet ligger att avväga sådana intressekonflikter och ta ansvar för besluten.

De beslut som fattas måste dock ligga inom ramen för den lagstiftning som gäller. Sålunda kan t ex den arbetsrättsliga lagstiftningen utgöra hinder eller restriktioner för kommunens eller landstingets möjligheter att fatta beslut med en viss inriktning.

Detta blir aktuella avvägningar t ex i samband med diskussioner om brukarinflytande och brukarmedverkan. En kommun kan ha intresse av att stimulera ett ökat brukarinflytande. Samtidigt är kommunen bunden av den arbetsrättsliga lagstiftningen och part i ett arbetsrättsligt förhållande med de fackliga organisationerna. Kommunen och landstinget ansvarar såsom arbetsgivare för att arbetsrätten kan upprätthållas. Detta innebär t ex att tvåpartsförhållandet måste gälla i förhållandet mellan de anställda och kommunen. Detta gör det t ex omöjligt att ge brukarna ett långtgående inflytande vad gäller anställnings-, ansvars- och arbetsledningsförhållanden för personalen.

Sammanfattning

Beredningen har i detta kapitel behandlat de anställdas roll i förändringsarbetet. Deras arbetssituation påverkas av förnyelseverksamheten med inslag av serviceutveckling, decentralisering, brukarinflytande och ökad folkrörelseaktivitet.

- Förändringarna bör genomföras genom de anställdas aktiva medverkan. Erfarenhetsutbyte och lärande av varandra bör uppmuntras.
- Ökade insatser bör göras för att utbilda de anställda för nya arbetsuppgifter. Kommuner och landsting bör bedriva en utbildningsplanering i samarbete med de fackliga organisationerna.

- En demokratisk arbetsorganisation med ökat ansvar för de anställda skapar engagemang och kvalitet i verksamheten. Ett delegerat budgetansvar skapar goda förutsättningar för ett ökat brukarinflytande.
- Ett grupporganiserat arbete stärker det personliga engagemanget i arbetet. Därigenom frigörs resurser för arbetsledningen att ägna mer tid åt långsiktig planering och samordning av verksamheten.
- En effektivare intern information till de anställda är en förutsättning för att de ska kunna utöva ett mer självständigt ansvar inom ramen för de politiska målen.
- Det är viktigt att parterna både centralt och lokalt medverkar till en lokal utveckling av medbestämmandet som präglas av tidig, smidig och välfungerande samverkan.

Beredningen har även konstaterat att de utvecklingslinjer som redovisats och de förslag som läggs fram inte i sig innebär att det behöver uppstå några arbetsrättsliga problem. Kommunerna och landstingen ansvarar såsom arbetsgivare för att arbetsrätten upprätthålls. Det innebär att ett ökat brukarinflytande inom de kommunala verksamheterna måste ske med hänsyn till att kommunen eller landstinget har ansvaret för personalens anställningsförhållanden.

6

Nya möjligheter för partier och förtroendevalda

Demokratin och dess arbetsformer är inte något statiskt och en gång för alla givet. Demokratifrågorna och den offentliga verksamhetens styrelseformer måste därför ständigt anpassas och utvecklas i en strävan att spegla folkviljan. Det behövs ett aktivt arbete i kommuner, landsting och partier för att pröva olika vägar att ytterligare fördjupa den kommunala demokratin och därmed den kommunala verksamhetens folkliga förankring, där fler kan medverka, bli delaktiga och ta ansvar.

Beredningen har i detta betänkande pekat på nödvändigheten och önskvärdheten av ett omfattande förnyelsearbete inom den kommunala sektorn.

Sammantaget innebär de förslag och synpunkter som beredningen fört fram en långtgående förändring av den kommunala sektorns sätt att arbeta.

I det förnyelsearbete som beredningen förordar måste de förändringar i arbetsorganisationen och i medborgarkontakterna som föreslås länkas samman i en mer långsiktig process. Brukarna, de anställda och inte minst de politiska partierna och de förtroendevalda måste ges tillfälle att utveckla sina arbetsformer.

Genom ändrad lagstiftning har kommuner och landsting fått ökade möjligheter att underlätta de förtroendevaldas arbetsförutsättningar.

Mot bakgrund av de förbättringar som genomförts i dessa avseenden har beredningen inte funnit någon anledning att föreslå ytterligare lagändringar. Beredningen anser att kommuner och landsting har stora möjligheter att med nuvararande lagstiftning som grund skapa nödvändiga förutsättningar för att underlätta de förtroendevaldas arbete.

Det nu pågående förnyelsearbetet aktualiserar och ställer nya krav på partierna och de förtroendevalda, t ex:

- Hur påverkas partiernas och de förtroendevaldas villkor av en långt driven decentralisering och delegering av ansvar inom den kommunala organisationen?
- Vilka möjligheter skapar ett fördjupat medborgarinflytande i de kommunala verksamheterna för det lokala partiarbetet?
- På vilket sätt kan samspelet mellan de anställda och de förtroendevalda utvecklas i en mer decentraliserad organisation och verksamhet?

Dessa och andra frågeställningar kommer att aktualiseras i många kommuner inom de närmaste åren. På många håll är diskussionen och det praktiska arbetet redan igång.

I de kommuner där ett system med lokala nämnder införs, och där en omfattande delegering av befogenheter och ansvar till anställda och brukare i verksamhetsledet sker, kommer nya förutsättningar och möjligheter att formas för ett mer aktivt folkstyre.

Många människor är beredda att aktivt medverka och ta ansvar för olika gemensamma angelägenheter. Undersökningar i fråga om medborgarnas politiska resurser visar att det finns både kunnande och beredskap när det gäller att göra insatser. Det är fråga om att hitta former och metoder som stimulerar och tar till vara detta intresse. Det är inte fråga om att okritiskt ersätta allt det gamla med nytt. Snarare gäller det att förbättra och utveckla det som finns i dag genom en del djärva och okonventionella inslag. Verkligheten uppvisar många exempel på att en utveckling i den riktningen är möjlig. Många kommuner prövar nya "grepp" på en rad områden.

Utvecklingen fortskrider bäst om den sker i ett klimat av öppenhet och uppriktighet. I ett sådant klimat är det naturligt att lyssna på och lära av varandra även om uppfattningarna skiljer sig åt. Det är nämligen ingen nackdel i att åsikterna ibland går isär och bryts mot varandra. Det ger för det mesta ökade möjligheter att finna de gemensamma lösningarna på problemen. Spridning av erfarenheter mellan kommuner och mellan landsting är viktigt för att få idéer och uppslag.

Det öppna klimatet är en förutsättning för att kunna lyckas. Främst handlar det om att ändra på attityder. Ändå är det ibland nödvändigt med organisatoriska förändringar för att skapa möjligheter för bl a attitydförändringar och nya arbetssätt.

En bild av det kommunalpolitiska engagemanget

Ser man till det höga valdeltagandet och den fasta partistrukturen i vårt land framstår det svenska partiväsendet som mycket stabilt.

Under ytan sker emellertid en rad förändringar. Vi har under de senaste årtiondena fått en påtaglig ökning av antalet lokala partier.

Jörgen Westerståhl och Folke Johansson har i sin studie om medborgarna och kommunen pekat på en rad andra förändringar. En av dem är att partierna i bokstavlig mening håller på att förgubbas. Bland män i åldern 45–74 år är mer än var femte partiaktiv. Det är dubbelt så hög andel som bland män under 45 år och nästan tre gånger fler än bland kvinnor under 45 år.

Tidigare undersökningar (låginkomstutredningen) tyder på att här har skett en mycket snabb förändring under loppet av 1970-talet. Från en relativt jämn åldersfördelning 1968 har vi gått mot en helt annan medlemsstruktur i partierna.

Andra iakttagelser ger stöd för detta. Nästan alla politiska ungdomsförbund har mött svårigheter i sitt arbete att rekrytera nya medlemmar.

Men det är inte så att medborgarna blivit mindre aktiva eller mindre engagerade. Förhållandet är istället det omvända. Även här ger Westerståhl/Johansson besked. Skillnaden mellan nu och förr är att medborgarna går förbi partierna.

Utan att gå alltför djupt i siffrorna kan vi konstatera att ungefär en tredjedel av den vuxna befolkningen är politiskt aktiv på sin hemort i något sammanhang.

Av dessa går knappt hälften vägen via partierna, vanligtvis genom egen partipolitisk aktivitet.

De övriga försöker påverka de politiska besluten genom kommunala tjänstemän eller genom organisationer och särskilda grupper. Bilden är påfallande tydlig: Stora kommuner och hög tätortsgrad ger högre andel som går vid sidan av partierna. Låg tätortsgrad ger högre andel för dem som går partivägen. Detta förhållande gäller i alla befolkningsgrupper oavsett ålder, kön, socialgrupp och utbildning.

I valet av medel att påverka politiken är emellertid skillnaderna stora mellan grupperna. Benägenheten att gå via tjänstemän eller genom aktionsgrupper är betydligt högre bland de yngre och bland personer i undre medelåldern. Även kvinnorna väljer i påfallande hög utsträckning att gå vid sidan av de politiska kanalerna.

Är det möjligen så att medborgarna har tappat sitt samhällsengagemang? Nej, inte heller den förklaringen håller för de politiska partierna. Jämförelser, mellan uppgifter från låginkomstutredningen 1968, SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden 1978 och Kommunaldemokratiska forskningsgruppen 1979 visar mycket tydligt att medborgarnas organisationsaktivitet har ökat kraftigt.

Alltså: Den totala andelen organisationsaktiva har ökat medan andelen partiaktiva är oförändrad och till allt större del består av äldre personer, mest män över 45 år.

Gunnar Wallin har också undersökt hur stort intresset för kommunalpolitik är hos dem som nu inte har något uppdrag.

Det visar sig då att inte mindre än en sjättedel av medborgarna kan tänka sig att bli kommunalpolitiker. Men av dem är endast var tredje medlem i något politiskt parti.

Annorlunda uttryckt: Av 1 000 medborgare kan ungefär 160 tänka sig att bli kommunalpolitiker eller kanske snarare "förtroendevalda", men av dessa är inte mer än ett 50-tal partianslutna.

Män är mera uppdragsvilliga än kvinnor, medelålders mer än yngre och äldre, högutbildade mer än lågutbildade. Det stämmer väl med den fördelning mellan olika medborgargrupper som finns bland dem som redan har uppdrag: Socialgrupp 1 är klart överrepresenterad, socialgrupp 3 klart underrepresenterad. Företagare och tjänstemän är överrepresenterade, arbetare underrepresenterade. Offentliganställda är överrepresenterade, privatanställda underrepresenterade.

Den kommunala förtroendemannakårens storlek före och efter kommunindelningsreformen 1974

Antal	1964	1974	1980
Kommuner	1 006	278	278
Ordinarie uppdrag	113 800	42 000	46 000
Suppleantuppdrag	72 500	32 900	37 000

Källa: Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl (red). De nya kommunerna. Gunnar Wallin. Politikerkåren

Antal förtroendeuppdrag 1964–1980 per 1 000 invånare

	1964	1974	1977	1980
Ordinarie uppdrag	15,0	5,2	5,5	5,5
Suppleant-uppdrag	9,5–9,8	4,0	4,4	4,5
Totalt	24,5–24,8	9,2	9,9	10,0

Källa: Gunnar Wallin, Henry Bäck, Merrick Tabor. Kommunpolitikerna. Ds Kn 1981:17

I demokratiberedningens skrift Nöjda politiker, missnöjda väljare, avsnittet "Mot 1990-talet: Nu måste partierna börja kämpa" skriver Claes-Göran Kjellander:

Vi behöver hjälp av en bild. Den bör då utgå från de förhållanden som i dag faktiskt bör gälla, enligt riksdagsbeslut och författning. I toppen på en besluts- och informationsbild placerar vi således partiväsendet. Partierna är själva kärnan i den representativa demokratin.

Från dem går två utvecklingslinjer. En följer den traditionella, representativa, parlamentariska demokratins väg. En annan fångar upp de trender som utvecklats, dels vid sidan av partierna och oberoende av dem, dels på grund av partiernas och partiväsendets otillräcklighet.

Mellan dessa två utvecklingslinjer kan vi försöka placera vårt nuvarande läge, i första hand som ett riksgenomsnitt men givetvis också i varje kommun, och inom kommunen i varje parti.

Partiväsendet och den representativa demokratin

Partierna har stark förankring bland medborgarna. Opinionsbildningen sker i huvudsak via partierna

Val till fullmäktige och nämnder förankras väl och bidrar till att medborgarna finner partivägen vara ett naturligt val

Politiker och partier utgör den viktigaste kanalen för medborgarinflytande

Lokala folkomröstningar, opinionsgrupper och kampanjer är viktigare än partierna i opinionsbildningen

Partierna har få medborgarkontakter och aktiveras främst i valrörelserna som apparat för nominering och valarbete

Tjänstemän, aktionsgrupper och icke-partianknutna organisationer utgör de viktigaste kanalerna för medborgarinflytande

Politiker och partier har mycket stor betydelse för informationen till medborgarna	Tjänstemännen ("kommunen") sköter den information till medborgarna som ligger utanför massmedierna
Politiker och partier har inte bara formell utan faktisk kontroll över de beslut som fattas	Tjänstemän, organisationer och aktionsgrupper har stort inflytande över de politiska besluten
Politiker och partier samarbetar väl med dem som utnyttjar kommunal service	Politiker och partier befinner sig ofta i konflikt med föräldraföreningar, byalag etc
Partiarbetet fungerar väl med många intresserade medlemmar och väl genomdiskuterade ståndpunkter	Den politiska makten är starkt centraliserad till ett fåtal hel- eller deltidsengagerade politiker
Den lokala partiopinionen har stora möjligheter att göra sin röst hörd på distrikts- och riksplanet	Partier ger direktiv från riksnivån till distrikt och kommuner. Få kontakter mellan kommun och distrikt
Den kommunala organisationen har många små enheter, med många engagerade förtroendevalda	Kommunen organiseras i få, stora enheter i vilka ett fåtal politiker har faktiskt inflytande
Partierna verkar tillsammans, med de skillnader som finns men utan att konsekvent göra motsättningarna till huvudsak.	Partierna håller strikt på gränserna och driver så många frågor som möjligt till öppen konflikt.

Partiernas roll i förändringsarbetet

De politiska partierna har det grundläggande ansvaret för kommunalpolitikens utformning och för medborgarnas möjligheter att påverka sin egen livssituation på de områden där kommuner och landsting är verksamma. Detta ställer stora krav på partierna. De har huvudansvaret för att arbetet läggs upp på ett sådant sätt att det engagerar och stimulerar människorna att delta aktivt i utformningen och genomförandet av den kommunala verksamheten i den egna kommunen och det egna landstinget.

De åtgärder som beredningen har tagit upp i detta betänkande för att göra det möjligt för fler medborgare att kunna medver-

ka, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter är frågor som i hög grad berör de politiska partiernas arbete. Beredningen anser att decentralisering av kommunal verksamhet till lokala nämnder, ökat brukarinflytande, kommunövergripande programbeskrivningar och ett aktivt folkrörelsearbete ger förutsättningar att också engagera fler människor i partiernas kommunalpolitiska arbete.

Enligt beredningen kan partierna genom att aktivt medveka i ett förnyelsearbete stärka den kommunala demokratin och sitt eget partiarbete. Utgångspunkten ska vara att förnyelsearbetet ska ske inom det representativa systemets ram.

I princip är tanken bakom det representativa systemet att information om medborgarnas behov och krav på den kommunala verksamheten ska kanaliseras in i den kommunala förvaltningen via de förtroendevalda som har förankring i partierna samt övriga folkrörelser.

Tanken med det representativa systemet har dock aldrig varit att folket ska intressera sig för samhällsfrågorna och politiken endast i anslutning till valen. Om den kommunala demokratin ska få en verklig genomslagskraft är det önskvärt att människorna fortlöpande kan bevaka och engagera sig och göra sina stämmor hörda i olika kommunala frågor. Kontakten med partiernas förtroendevalda har här stor betydelse. Men utvecklingen mot fler och mer komplicerade ärenden, längre sammanträdestider och den ökande betydelsen och omfattningen av arbetet i partigrupperna ger begränsad tid för de förtroendevalda. Det är på sikt en allvarlig fråga i partiernas arbete. Därför anser beredningen att denna fråga måste tas upp i diskussionen om nödvändiga förändringar i kommuner och landsting .

Den Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar visar nämligen att det redan finns en tendens som pekar i riktning mot att allt fler medborgare tar kontakt med de olika förvaltningarnas personal i kommunala frågor. Detta ter sig naturligt för medborgarna om det gäller besked och upplysningar som ligger i linje med personalens arbetsuppgifter. Men det finns här en uppenbar risk för att kontakterna med de förtroendevalda allt mer tunnas ut.

Ett sätt att åstadkomma fler kontaktytor mellan förtroendevalda och medborgarna kan vara att inrätta lokala nämnder. Det är enligt beredningen viktigt att utifrån kommunaldemokratiska utgångspunkter sträva efter att få fler förtroendevalda. Det är också viktigt att alla förtroendevalda ges erforderligt stöd i sitt arbete både från sitt parti, kommunen eller landstinget. Beredningen anser att studier, kurser och information som särskilt riktas till de förtroendevalda kan ha stor betydelse för att underlätta för de förtroendevalda att mer aktivt delta i det utåtriktade arbetet.

Den utåtriktade delen är viktig i partiernas lokala verksamhet. Det är också viktigt för partierna att den interna demokratin fungerar bra. Grundläggande för partimedlemmarnas intresse och aktivitet är att de kan medverka, känna sig delaktiga och känna ansvar för den kommunala verksamhetens utformning och genomförande. Det finns enligt beredningen anledning att diskutera de förutsättningar som ges medlemmarna för att de ska uppleva partiarbetet meningsfullt på detta område. En relativt anspråkslös nivå är att ett medlemsmöte diskuterar en aktuell kommunal fråga, utan att ta ställning i egentlig mening. Diskussionen får då tjäna som ledning för de förtroendevaldas ställningstagande. En mer ambitiös form av medlemsinflytande är att medlemmarna tar ställning och rekommenderar sina kommunalt förtroendevalda att inta en viss ståndpunkt i en fråga.

För att medlemmarna ska få ett större inflytande är det viktigt att de kommunala organen arbetar så att de lokala partiorganisationerna ges tid och möjlighet att ge sina synpunkter på hur de kommunala frågorna ska lösas. Ett sådant förfaringssätt bidrar också till att medlemmarna via sina kanaler kan föra in synpunkter i den kommunala beslutsprocessen och föra tillbaka information.

Just genom de närkontakter som medlemmarna har i närområdet finns det också många uppslag och idéer som det vore naturligt att besluta om lokalt.

Det kan vara frågor som inte har några som helst konsekvenser för andra delar av kommunen. I kapitel 3 har beredningen redogjort för den försöksverksamhet som hittills bedrivits med lokala nämnder. En utveckling av en sådan verksamhet bör enligt beredningen ge goda möjligheter för partierna att få nya uppgifter. Med lokala nämnder blir det naturligt för de lokala partiföreningarna att nominera ledamöter, ta ansvar för partigruppverksamheten och ta upp frågor som aktualiseras bland kommundelens invånare. Den lokala nämndens verksamhet kan då bli en kärna kring vilken partiets lokala arbete kan byggas upp.

Man får på partiföreningarnas möten ta ställning till olika lokala frågor. Man kan direkt genom den lokala nämnden åtgärda många frågor som grannar och bekanta påpekat. Man känner så småningom ute i kommundelen att det är lättare att få saker och ting utförda om man vänder sig till någon partiförening eller förtroendevald i nämnden.

Beredningen framhåller att detta inte är någon självklar utveckling av en decentralisering av kommunal verksamhet. Vad som krävs är att partierna lokalt medvetet utnyttjar möjligheten till att utöva inflytande genom den lokala nämnden.

För partierna är det angeläget att förstärka och effektivisera den politiska basorganisationen så att partierna får bättre kontakt med medborgarna. En sådan utveckling skulle kunna bidra till ett ökat politiskt intresse, inte bara före utan också mellan valen. För människorna skulle detta kunna innebära en ökad delaktighet i vad som sker.

För att partierna ska kunna klara de många uppgifter som krävs av dem i anslutning till den kommunala självstyrelsen behövs också ekonomiska resurser. Där har det kommunala partistödet stor betydelse för att stärka de politiska partiernas roll i den kommunala demokratin. När lagen om kommunalt partistöd tillkom motiverade departementschefen detta på följande sätt:

"Åtgärder i syfte att stärka den kommunala demokratin måste ha sin utgångspunkt i det demokratiska systemet som vi accepterat i vårt land. Detta system karakteriseras av att medborgarnas inflytande utövas genom de politiska partierna, ytterst i de allmänna valen."

Vidgad kommunal information var också ett centralt motiv för kommunalt partistöd. Partistödet har t ex gjort det möjligt för partierna att bedriva regelbunden utåtriktad verksamhet i anslutning till kommunala frågor även mellan valen.

Beredningen har givit fil dr Gullan Gidlund vid Umeå universitet i uppdrag att genomföra en kartläggning av det kommunala partistödet. Resultatet av kartläggningen redovisas i rapporten (Ds C 1985:8) Det kommunala partistödet.

Det kommunala partistödet, vilket innefattar det primärkommunala partistödet (KPS) och det landstingskommunala partistödet (LPS), ska enligt lagen om det kommunala partistödet fördelas mellan partierna i förhållande till antalet mandat i fullmäktige och landsting med lika stort belopp per mandat (SFS 1969:596).

Det *kommunala* partistödet var under år 1983 131,5 miljoner kronor. Det *landstingskommunala* partistödet var samma år 67,2 miljoner kronor.

Det innebär att partistödet är en viktig inkomstkälla för samtliga partier. För flertalet partier på lokal nivå täcks verksamhetskostnaderna till 90 % eller mer av det kommunala partistödet under mellanvalsår.

Under de senaste åren har ett antal andra bidragsformer till partierna utvecklats vid sidan av partistöden i kommuner och landsting. Det rör sig främst om utbildningsbidrag, lokalbidrag samt i någon mån administrativa bidrag och informationsanslag till partierna. Totalt anslog år 1983 kommunerna 16,6 miljoner kronor och landstingen 5,1 miljoner kronor till dessa ändamål.

Det finns även kommuner och landsting som, utöver de ovan redovisade formerna av stöd till partierna, anvisar medel, s k ungdomsstöd, till de politiska ungdomsorganistionernas allmänt politiska verksamhet. Ett tjugotal kommuner har uppgivit sådana anslag för år 1983.

Efter att ha tagit del av kartläggningen av det kommunala partistödet anser beredningen att kommunerna och landstingen har tillfredsställande utrymme att ge ekonomiskt stöd till de politiska partierna.

Beredningen har i olika sammanhang i detta betänkande betonat vikten av att förändrings- och utvecklingsarbetet i den kommunala verksamheten kräver ett samspel mellan partier och övriga folkrörelser, förtroendevalda, anställda och brukare. Beredningen har också framhållit att det är nödvändigt att utvecklingsarbetet förankras utifrån lokala förutsättningar. Utformningen och innehållet blir beroende av hur kommuninvånarna själva vill engagera sig i detta arbete. Det krävs också att kommuner och landsting på olika sätt stöder partierna t ex med faktamaterial.

Beredningen vill framhålla att förutsättningar måste skapas för ett brett deltagande från kommuninvånarnas sida. Hur den kommunala demokratin ska utvecklas och fördjupas får inte bli en angelägenhet för en mindre grupp förtroendevalda och tjänstemän. Beredningen anser därför att de politiska partierna och studieförbunden bör starta ett brett upplagt studiearbete kring de frågor som beredningen belyst i detta betänkande.

Diskussionen i studiecirklarna kan sedan bilda underlag för ytterligare diskussion och beslut om inriktningen av utvecklingsarbetet som respektive parti vill föra fram till de kommunala organen.

De förtroendevaldas roll i förändringsarbetet

En utveckling av den kommunala verksamheten med ökad grad av decentralisering av ansvar och befogenheter till de anställda, brukarna och till lokala nämnder innebär samtidigt att formerna för den politiska styrningen behöver utvecklas. De förtroendevaldas arbete måste i ökad utsträckning inriktas på att formulera tydliga mål och följa upp att målen omsätts i den praktiska verksamheten. Samtidigt måste de göra ekonomiska prioriteringar. Det måste finnas en överensstämmelse mellan målen för verksamheten och de resurser som tilldelas.

Politisk styrning av förvaltningen kan vara svår att åstadkomma av flera skäl. Förvaltningen har t ex ett kunskapsmässigt

övertag gentemot de förtroendevalda. Förvaltningsforskningen har under senare år ägnat stor uppmärksamhet åt politisk styrning. Man har funnit att budgeten inte är ett tillräckligt instrument för att styra innehållet i verksamheten.

Beredningen vill mot bakgrund härav peka på att budgeten som styrmedel behöver kompletteras med andra styrinstrument som mer tar sikte på verksamhetens innehåll i förhållande till de politiska målen. Speciellt om kommunerna och landstingen övergår till rambudgetering ställs större krav på en mer utvecklad styrning av verksamhetens innehåll. Detta kan ske genom kommunövergripande program.

Enligt beredningen skulle fullmäktige kunna ge nämnderna ökad frihet i den löpande verksamheten inom ramen för mer preciserade mål för verksamhetens innehåll. Detta kan möjliggöra för fullmäktige att bygga upp budgetsystemet på ett annat sätt. Nämnderna blir flexiblare och verksamheten kan anpassas till utvecklingen. En sådan utvecklad verksamhetsstyrning kan exempelvis ske genom att verksamhetsplanering och budgetbeslut samordnas.

De förtroendevaldas arbete med verksamhetsmål och ekonomiska ramar blir ett allt viktigare instrument i förnyelsearbetet med inslag av decentralisering och brukarinflytande. Verksamhetsmålen måste vara så tydliga att både medborgare, förtroendevalda och anställda utan svårighet förstår innebörden av dem. De bör vara så utformade att de ger de anställda betydande handlingsfrihet vid genomförandet.

Den politiska styrningen har att göra med den löpande uppföljning som måste finnas i all verksamhet men som tyvärr ofta saknas. Det är viktigt att de förtroendevalda med de anställdas hjälp tar fram underlag för uppföljning av olika verksamheter. Bedömningar måste därefter göras om verksamheten har utvecklats på ett godtagbart sätt och i vilka fall omprövning och förnyelse behöver ske.

Som underlag för den politiska styrningen kan det finnas behov av verksamhetsprogram. För att motverka de negativa effekterna av en sektorsuppdelad förvaltningsorganisation kan det vara till fördel med program som spänner över flera nämnd- och förvaltningsområden. Detta bör kunna bidra till att både förtroendevalda och anställda lättare tillägnar sig en helhetssyn. Äldreomsorgsprogrammet är exempelvis inte bara en angelägenhet för socialnämnden utan även för kulturnämnden och fritidsnämnden. Det barn- och ungdomspolitiska programmet angår strängt taget alla nämnder och styrelser.

Om man tar äldreomsorgsprogrammet som ett exempel kan det innehålla uppgifter om bl a:

- Omsorgens syfte

- Vilka organisationsformer som ska finnas
- Omsorgens kvalitet
- Omsorgens kvantitet
- Avgifts- och bidragssystem

I samband med ökad politisk målstyrning och fastställelse av kommunövergripande program på olika områden i kommunen har beredningen uppmärksammat hur det skulle fungera i lokala nämnder som utses genom direktval. Vid direktval till lokala nämnder kan majoriteten i en del nämnder bli en annan än i kommunfullmäktige. Beredningen anser att detta skulle kunna medföra stora praktiska svårigheter. Kommunfullmäktige beslutar om kommunövergripande program och prioritering av resurser för att fullfölja dessa program. Dessa beslut ska enligt beredningen gälla för hela kommunen och bygga bl a på lika skatteuttag och medborgarnas lika behandling i hela kommunen. Beredningen anser att en lokal nämnd ska ha samma skyldigheter och rättigheter som övriga nämnder inom kommunen. Det innebär enligt beredningen att en lokal nämnd med annan majoritet än i kommunfullmäktige inte kan få befogenheter att själv fatta principiella och ekonomiska beslut som står i strid med vad majoriteten i kommunfullmäktige beslutat om. Det skulle kunna utvecklas till någon form av "minifullmäktige" i lokala nämnder som beredningen inte är beredd att stödja.

Kontakter mellan de förtroendevalda och de anställda

En fråga som ofta diskuteras är i vilken utsträckning och hur kontakt ska förekomma mellan de kommunanställda och de förtroendevalda. För att den politiska styrningen ska lyckas är det nödvändigt med en bättre kontakt mellan de förtroendevalda och de anställda. Sådana kontakter kan komma till stånd genom exempelvis studiedagar för genomgång av t ex målbeskrivningar och verksamhetsplanering.

Förvaltningsledningen har ett huvudansvar för måluppfyllelsen. För att den politiska ledningen ska lyckas räcker det emellertid inte med insatser av enbart förvaltningschefen och andra chefer. All personal som arbetar inom förvaltningen måste engageras och känna ansvar för verksamheten och dess utveckling.

När man diskuterar förvaltningens roll kan det därför vara meningsfullt att utgå från de uppgifter och egenskaper samt den kompetens som hela förvaltningen behöver för att den ska klara sitt arbete. Den infallsvinkeln gagnar säkert varje för-

valtning som vill lyckas med sitt arbete. I det läget upptäcker man också vilka roller och egenskaper som förvaltningschef och övrig ledning bör ha.

Det finns i första hand två grundförutsättningar för att en arbetsduglig kommunal förvaltning ska kunna byggas upp och utvecklas så att den kan biträda de förtroendevalda. Det gäller dels att ha en uppfattning om målen, dels att med ledning av dem kunna göra en organisationsanpassning där alla ser sina egna uppgifter i förhållande till de uppsatta målen.

Det är viktigt med ett nära samspel mellan de förtroendevalda, administrationen och de som arbetar i verksamheten. Så här kan samspelet se ut:

- De förtroendevalda lägger fast tydliga och konkreta mål för verksamheten.
- Förvaltningen tar ansvar för den löpande verksamheten. Det kräver att förvaltningen kan arbeta självständigt och välja arbetsformer för att nå de uppsatta målen.

Ett sådant samspel kräver en tydlig rollfördelning mellan den politiska ledningen och förvaltningen.

När det råder oklarhet om de förtroendevaldas intentioner bör förvaltningsledningen ta initiativ till att få ett förtydligande av de politiska målen.

Sammanfattning

Beredningen har i detta kapitel pekat på att förändringsarbetet i kommunerna och landstingen med inslag av decentralisering, brukarinflytande och ett ökat föreningsansvar skapar nya möjligheter för partierna och de förtroendevalda att utveckla sina arbetsformer.

- Fler kontaktvägar bör skapas mellan de förtroendevalda och medborgarna. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att inrätta lokala nämnder.
- I de fall lokala nämnder inrättas är det angeläget att partierna lokalt medvetet utnyttjar möjligheten till att utöva inflytande genom den lokala nämnden.
- För partierna är det angeläget att förstärka och effektivisera den politiska basorganisationen så att partierna får bättre kontakter med medborgarna.
- Utbildning och information som särskilt riktas till de förtroendevalda kan ha stor betydelse för de förtroendevalda att mer aktivt delta i det utåtriktade arbetet.

- De politiska partierna och studieförbunden bör starta ett brett upplagt studiearbete kring de frågor som beredningen belyst i detta betänkande.
- De förtroendevaldas arbete måste i ökad utsträckning inriktas på att formulera tydliga mål för den kommunala verksamheten och följa upp att målen omsätts i den praktiska verksamheten.
- Budgeten som styrmedel behöver kompletteras med andra styrinstrument som mer tar sikte på verksamhetens innehåll. Som underlag för den politiska styrningen kan det finnas behov av särskilda verksamhetsprogram.
- Förhållandet mellan den politiska ledningen och förvaltningen bör präglas av följande rollfördelning: De förtroendevalda lägger fast målen för verksamheten. Förvaltningen väljer metoder och arbetsformer för att nå de uppsatta målen.

Beredningens överväganden och förslag om de förtroendevaldas roll i förändringsarbetet har konsekvenser för innehållet i en moderniserad kommunallag. För att underlätta övergången till en målstyrd förvaltning i kommuner och landsting föreslår beredningen i betänkandet (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag bl a att fullmäktige och landsting i ökad utsträckning ska kunna delegera beslutanderätt till styrelsen och nämnderna. Vidare föreslås att revisionen ska ges en mer framträdande plats i den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Beredningen föreslår också att revisionsansvar ska kunna utkrävas av den som har den faktiska beslutanderätten.

Upprättade lagförslag

1 Lag om lokala nämnder i kommunerna

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Kommunfullmäktige får tillsätta lokala nämnder med uppgifter som anges i 2 §, även om annat följer av kommunallagen (1977:179) eller av annan författning.

2 §

En lokal nämnd har till uppgift att i en del av kommunen eller för en eller flera anläggningar sköta förvaltning och verkställighet som

1. kan skötas av en eller flera sådana nämnder som avses i 3 kap 13 § andra stycket kommunallagen (1977:179) eller
2. ankommer på socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolstyrelsen.

3 §

Fullmäktige bestämmer de lokala nämndernas uppgifter och verksamhetsområden.

Befogenhet som statlig myndighet med stöd av författning har lämnat till sådan nämnd som finns uppräknad i 2 § får överföras till en lokal nämnd endast om myndigheten medger det.

Ledamöter och suppleanter i lokala nämnder väljs för den tid som fullmäktige bestämmer.

4 §

För lokala nämnder som enbart har uppgifter som kan skötas av sådan nämnd som avses i 3 kap 13 § andra stycket kommunallagen (1977:179) gäller bestämmelserna om sådan nämnd.

För lokala nämnder som har uppgifter som ankommer på socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolstyrelsen skall vad som är föreskrivet om den nämnden gälla den lokala nämnden med det undantag som framgår av 3 § tredje stycket.

5 §

I en kommun som har inrättat lokala nämnder i hela kommunen får fullmäktige uppdra åt en eller flera centrala nämnder att helt eller delvis handha förvaltning och verkställighet som annars enligt lag eller annan författning ankommer på en viss annan central nämnd. Detta gäller inte uppgifter som ankommer på kommunstyrelse, folkhögskolestyrelse och valnämnd.

6 §

När en nämnd fullgör sådant uppdrag som avses i 5 §, gäller vad som är föreskrivet i lag eller annan författning om den nämnd på vilken uppgifterna annars ankommer.

7 §

Om en nämnds uppgifter helt har överlåtits åt en eller flera andra nämnder, får fullmäktige entlediga ledamöterna och suppleanterna i nämnden.

1. Denna lag träder i kraft den ....., då lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna skall upphöra att gälla.
2. Om kommunfullmäktige i en kommun där det finns sociala distriktsnämnder enligt socialtjänstlagen inrättar lokala nämnder med uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnden, upphör distriktsnämndernas verksamhet när tjänstgöringstiderna för ledamöterna i de lokala nämnnderna börjar. Om fullmäktiges beslut innebär att redan inrättade lokala nämnder skall sköta sådana uppgifter, upphör distriktsnämndernas verksamhet, när de lokala nämnderna övertar de nyss nämnda uppgifterna.

Vad som nu har sagts om att social distriktsnämnds verksamhet upphör gäller dock endast i fråga om de delar av kommunen där uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnd skall skötas av lokala nämnder.

2 Förslag till Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980: 620)

Härigenom föreskrivs att 47 § socialtjänstlagen (1980: 620) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
47 §	
Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte avse vad som ankommer på nämnden enligt 2, 5 och 6 §§, 11 § första och andra styckena, 17 § tredje stycket samt 18 § lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.	
I de kommuner där sociala distriktsnämnder inte har inrättats får dock beslutanderätten i frågor som avses i första stycket uppdras åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller suppleanter i nämnden.	Beslutanderätten i frågor som avses i första stycket får dock uppdras åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller suppleanter i nämnden.

Denna lag träder i kraft den .....

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1984: 382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.

Härigenom föreskrivs att 4, 7 och 8 §§ i lagen (1984: 382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation skall upphöra att gälla vid utgången av ..... månad .....

Särskild motivering till lagförslagen

1. Lagen om lokala nämnder i kommunerna

Allmänt

I tidigare avsnitt har behandlats vilka förändringar i gällande lagstiftning som föreslås samt skälen härför. Förändringarna innebär i huvudsak:

1. Det blir möjligt att lägga ut kommungemensamma/kommundelsövergripande anläggningar även inom skolan och socialtjänsten på den lokala nämnd inom vars område de är belägna.
2. Institutionsnämnder/-styrelser möjliggörs även inom skolan och socialtjänsten.
3. Lokala nämnder blir helt likställda med andra kommunala nämnder.
4. Kommuner med kommundelsnämnder/distriktsnämnder i hela kommunen får i huvudsak frihet att själva utforma den centrala nämndorganisationen. Specialreglerade nämnder får dras in och deras uppgifter får överföras till andra nämnder.

Dessa förändringar kräver medgivande i lag.

I avvaktan på ny kommunallag bedömer beredningen det lämpligast att samla bestämmelserna i en särskild lag. När det gäller speciallagstiftningen föreslås nu endast ett klarläggande i socialtjänstlagen avseende möjligheterna att delegera vissa beslut till utskott när lokala nämnder med socialtjänstuppgifter finns inrättade. Genom förslaget blir även de paragrafer överflödiga som reglerar lokala organ i lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.

I 5 § lokalorganslagen föreskrivs att fullmäktige kan besluta om det lokala organet/den lokala nämnden får väcka ärende hos fullmäktige och lämna sitt budgetförslag direkt till den centrala facknämnden. De lokala nämnderna bör enligt beredningens uppfattning handha förvaltning och verkställighet på

samma villkor som andra kommunala nämnder. De bör lämna budgetförslag och kunna väcka ärende i kommunfullmäktige på samma villkor som andra nämnder. Det finns därför ingen anledning att ha kvar dessa särbestämmelser. Om man har kvar en central nämnd för verksamhetsområdet kan fullmäktige ändå höra nämndens uppfattning om budgetförslaget.

Föreslagna 1–7 §§

1 §

Här införs en ny benämning på de lokala organen nämligen lokala nämnder. Genom att byta ut begreppet organ mot begreppet nämnder får man en mera enhetlig benämning på politiskt valda församlingar som sköter förvaltning och verkställighet i kommunen. Liksom tidigare kan man givetvis kalla dessa lokala nämnder kommundelsnämnder, distriktsnämnder, institutionsnämnder (institutionsstyrelser) allt efter deras funktion.

Kommundelsråd, dvs politiskt valda beredningar som verkar inom ett geografiskt område, är inte en nämnd i kommunalrättslig mening. Sådana råd kan inrättas enligt kommunallagen och behöver därför inte regleras här.

Sista meningen i 1 § lokalorganslagen lyder: "Om det i lag eller annan författning finns en särskild bestämmelse om att en uppgift av ett visst närmare angivet slag inte får handhas av lokalt organ, gäller dock den bestämmelsen." Denna mening har tagits bort här. Beträffande tidigare lagstiftning kan den vålla oklarhet. Vad gäller kommande lagstiftning har man givetvis alltid möjlighet att göra inskränkningar av detta slag om man anger att inskränkningen avser lokala nämnder enligt denna lag.

2 §

I denna paragraf regleras vilka uppgifter en lokal nämnd kan ha. För det kommunallagsreglerade området gäller samma regler som i lokalorganslagen. På det specialreglerade området är det fortfarande samma fem nämnders verksamhet som kan fördelas ut på lokala nämnder. Nyheterna är dels, att det hårdare kriteriet för utläggning av specialreglerad verksamhet "som på grund av sin anknytning till kommundelen och beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ" har tagits bort, dels att institutionsnämnder (-styrelser) möjliggörs även på det specialreglerade området.

I fortsättningen gäller alltså samma regler för utläggning av de fem uppräknade specialreglerade nämndernas verksamhet som för kommunallagsreglerad verksamhet. Detta har närmare motiverats i kap 3. Detta innebär

1. Att en lokal nämnd kan vara institutionsnämnd (-styrelse) för en eller flera anläggningar inom både kommunallagsreglerade och de fem uppräknade specialreglerade nämndernas verksamhet. Om öppen verksamhet är knuten till institutionen kan institutionsnämnden sköta även den. Detta har närmare motiverats i avsnittet om institutionsnämnder.
2. Lokala nämnder som är verksamma inom ett geografiskt område, dvs distriktsnämnder och kommundelsnämnder, kan sköta all förvaltning och verkställighet som avser kommundelen och hör till kommunallagsreglerade eller de fem uppräknade specialreglerade nämndernas verksamhet. De anläggningar eller institutioner som är belägna inom en kommundel får oavsett upptagnings- eller serviceområde skötas av en lokal nämnd som sköter förvaltning och verkställighet inom kommundelen. Detta har närmare motiverats i kap 3.

Lokala nämnder kan också ha beredande och rådgivande uppgifter inom andra verksamhetsområden än som omfattas av deras förvaltning och verkställighet.

Lokalorganslagens krav på dispens från regeringen för att uppgifter som avser statligt reglerade tjänster skall handhas av ett lokalt organ har tagits bort. Detta har närmare motiverats i kap 3.

3 §

Andra stycket i denna paragraf avser t ex befogenheter som länsstyrelsen kan överföra till en byggnadsnämnd. För att sådana befogenheter skall få överföras från byggnadsnämnden till en lokal nämnd krävs det att fullmäktige och länsstyrelsen är ense om detta.

Genom tredje stycket kan fullmäktige bestämma mandattid även för lokala nämnder som sköter specialreglerad verksamhet. Härigenom gäller samma regel för alla lokala nämnder oavsett verksamhetsområden. Bestämmelsen innebär inte någon förändring i förhållande till lokalorganslagens bestämmelser om mandattid. Ändringen är endast av lagteknisk natur.

4 §

En lokal nämnd som enbart har kommunallagsreglerade uppgifter ska följa samma regler som gäller för kommunallagsreglerade nämnder. Men om en lokal nämnd har någon specialreglerad uppgift gäller samma bestämmelser som för den centrala nämnden med det undantag som framgår i paragrafen. Bl a blir bestämmelserna i 4 och 5 §§ i förvaltningslagen om jäv tillämpliga på alla ärenden hos lokal nämnd som har både specialreglerade och kommunallagsreglerade uppgifter. I övrigt gäller förvaltningslagen för lokala nämnder utom när dessa handläg-

ger ärenden i vilka besluten överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd (jämför 2 § 2 förvaltningslagen).

5 §

För kommuner som har kommundelsnämnder eller distriktsnämnder inrättade i hela kommunen införs här en möjlighet att i likhet med frikommunerna göra ändringar i den centrala specialreglerade nämndorganisationen. Av uttrycket "inrättat lokala nämnder i hela kommunen" framgår att det inte kan avse institutionsnämnder (-styrelser) utan endast gäller lokala nämnder som har ett geografiskt verksamhetsområde dvs kommundelsnämnder och distriktsnämnder.

Uppgifter som ankommer på en viss specialreglerad nämnd får enligt paragrafen fördelas bland andra centrala nämnder. När det gäller uppgifter som sköts av kommunallagsreglerade nämnder finns inte något behov av en motsvarande bestämmelse. Det är redan idag möjligt att fritt fördela sådan uppgifter mellan olika nämnder.

Bestämmelsen ger stöd för att lägga ut allt ifrån några smärre uppgifter på en annan nämnd till att skifta ut en nämnds samtliga uppgifter på en eller flera nämnder. Detta gäller alltså även obligatoriska specialreglerade nämnder. Möjlighet finns också att inrätta en helt ny nämnd med uppgifter som förs över från befintliga nämnder. Man kan också dra in en obligatorisk specialreglerad nämnd, vilket närmare framgår av 7 §. De uppgifter som ankommer på kommunstyrelse, folkhögkolestyrelse och valnämnd omfattas inte av bestämmelsen.

I kommentarerna till 3 § anges att bl a sådana uppgifter som länsstyrelsen överfört till byggnadsnämnd inte utan medgivande av länsstyrelsen kan överföras till lokal nämnd. Någon motsvarande begränsning när det gäller att överföra uppgifter från byggnadsnämnden till en annan central nämnd har inte ansetts erforderlig. Det kan vara viktigt för länsstyrelsen att avgöra om uppgiften i fråga får fördelas på lokala nämnder eller om den ska vara kvar centralt i kommunen. Vilken central nämnd som handhar uppgiften spelar däremot inte någon roll för länsstyrelsen.

6 §

Bestämmelserna för central nämnd är annorlunda utformade jämfört med dem som gäller för lokala nämnder i 4 §. Här kan alltså olika bestämmelser bl a om jäv vara tillämpliga på samma nämnd i olika typer av frågor. Se även kommentarerna till 4 §.

7 §

Här ges möjlighet att dra in en specialreglerad nämnd vars verksamhet helt överlåtits åt andra nämnder.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag ersätter lagen om vissa lokala organ i kommunerna (1979:408).

Bestämmelserna om initiativrätt till kommunfullmäktige och budgetgång, som blir de samma som för andra nämnder, gäller utan särskild övergångsbestämmelse från och med dagen för lagens ikraftträdande.

I andra punkten finns intagen en övergångsbestämmelse som är tillämplig om fullmäktige under pågående mandatperiod i en kommun med sociala distriktsnämnder enligt socialtjänstlagen vill inrätta lokala nämnder med socialtjänstuppgifter. Fullmäktige har då möjlighet att dra in de sociala distriktsnämnderna antingen i hela kommunen eller också inskränka deras område när man inför lokala nämnder i delar av kommunen.

2. Lagen om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Denna ändring medför att nämnda frågor kan delegeras till utskottet även när lokala nämnder med socialtjänstuppgifter finns inrättade i kommunen.

3. Lagen om ändring i lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation

I lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation är 4, 7 och 8 §§ mera inskränkande än motsvarande bestämmelser i förslaget till lag om lokala nämnder i kommunerna. Det finns ingen anledning att strängare bestämmelser ska råda för frikommunerna än för andra kommuner. Därför bör dessa paragrafer upphävas. 4 § i frikommunlagen innehåller en jävsregel med avsikt att förhindra att sinsemellan svårförenliga funktioner läggs på samma nämnd. Beredningen förutsätter att kommunerna själva beaktar detta utan att en uttrycklig lagregel införs.

4. Redaktionella följdändringar

I samband med att slutligt lagförslag upprättas bör termerna lokala nämnder och särskilda nämnder i stället för lokala organ och särskilda organ inarbetas även i kommunallagen (1977:179) och lagen om särskilda organ i landstingskommunerna (1985:127).

Särskilda yttranden och reservationer

1 Särskilt yttrande av Kent Christensson

Demokratiberedningen har genom sitt arbete lagt grunden till ett fortsatt utvecklingsarbete i kommuner och landsting. Det är min förhoppning att beredningens betänkanden kommer att skapa en bred debatt, som leder fram till en *än* bättre kommunal verksamhet till gagn för medborgarna.

Jag instämmer i huvudsak i beredningens slutsatser och sammanfattningar. På ett par punkter vill jag dock framföra några kompletterande synpunkter och avvikande uppfattningar.

Beredningen har inte tillräckligt uppmärksammat behovet av chefernas och arbetsledarnas uppgifter att även framledes i en mer serviceorienterad organisation ansvara för lednings-, planerings-, fördelnings-, och kontrollfunktioner. Normalt bör inte grupper av anställda ta över dessa uppgifter.

Beredningen uttalar vidare att en snäv professionalisering alltmer kan ersättas av lokalkännedom, helhetssyn, överblick, utåtriktade kontakter och förebyggande arbete. Jag vill framhålla att en alltför långtgående s k avprofessionalisering innebär nackdelar för verksamheter särskilt med avseende på kraven på kvalitet i servicen till medborgarna och vid myndighetsutövning. I betänkandet betonas inte vikten av detta.

Vad gäller medbestämmandefrågornas betydelse i förändringsarbetet förs i betänkandet fram vikten av en tidig och väl fungerande samverkan mellan parterna i förändringsprocessen. Jag vill instämma i dessa men menar att formerna för medbestämmandet – avtal, MBLtillämpning, personalpolitiska riktlinjer – i alltför hög grad koncentrerats på avtalsvägen. Av primärt intresse i sammanhanget är enligt min mening att parterna mer ser till *innehållet* i medbestämmandet.

De arbetsrättsliga effekter som framförs som ett eventuellt hinder för ett utvecklat brukarinflytande är enligt min mening överdrivna. Former går att finna för att lösa de problem som skulle kunna uppkomma i en organisation med brukarinflytande.

Jag finner det ytterst angeläget att föräldrar, elever och andra brukargrupper får ett rimligt inflytande i skolan. Ett sådant inflytande kan ges flera former.

En möjlighet är att ersätta de regler som idag finns i skolförordningen med *lokalt utarbetade system för brukarinflytande.*

Jag föredrar en sådan modell framför den av utredningen föreslagna, som ju enbart innebär att ett regelsystem – skolförordningens konferenssystem – ersätts med ett annat. De risker som finns för fortsatt byråkratisering av brukarinflytandet kvarstår med den av utredningen föreslagna modellen. Av bl a den anledningen avvisar jag utredningens förslag i denna del.

Jag anser att möjlighet skall ges för de lokala intressegrupperna inklusive lärarfacken att själva utarbeta, genomföra och utvärdera alternativa inflytandemodeller. Eventuellt kan modeller utprövas inom ramen för frikommunförsöken.

Beredningen har föreslagit att förbudet i lokalorganslagen om att decentralisera uppgifter som avser statligt reglerade tjänster till lokala organ skall slopas. Jag delar inte den uppfattningen. Det saknas skäl att göra ändringar i de nuvarande reglerna så länge förutsättningarna är oförändrade.

2 Reservation av Ingvar Karlsson och Lennart Rydberg

I demokratiberedningens betänkande finns det mycket litet som vi – eller någon annan – har anledning att reservera oss mot. Problemet är mindre de i regel vällovliga synpunkter och åtgärder som aktualiseras än de förslag som saknas. Det krävs betydligt mer av tänder i förslag för bättre demokrati om någon nämnvärd förändring ska ske i praktiken.

Det finns ingen anledning att invända mot tankarna på vidgat brukarinflytande men de framlagda förslagen är formlösa och kommer knappast att medföra större förändringar. Möjlighet att delegera fler uppgifter till uppifrån utsedda distrikts- eller kommundelsnämnder kan få dessa att fungera bättre men förbättrar knappast demokratin på något avgörande sätt. Mer av ramlagar och färre detaljföreskrifter ger ökad frihet för kommuner och kommunalpolitiker – knappast för medborgarna. En förbättrad serviceanda hos den kommunala personalen och en anpassning av servicen efter kunderna/medborgarnas önskemål är utmärkta tankar. Vissa resultat torde också vara möjliga att uppnå den vägen, men inte kommer de att på något avgörande sätt öka medborgarnas inflytande och förbättra demokratin.

För att verkligen komma ett rejält stycke på väg mot de uppställda målen krävs mer genomgripande förändringar. Om fler ska få möjlighet att verkligen påverka sin närmiljö krävs att de också utrustas med makt. En fungerande närdemokrati med inflytande för alla måste bygga på att de lokala företrädarna väljs underifrån av dem ska representera. Det kräver av folket direkt valda kommundelsråd/kommundelsfullmäktige med beslutsrätt i viktiga frågor.

Om medborgaren/kunden verkligen ska få ett större inflytande krävs att han eller hon får valfrihet också när det gäller offentlig service. Det måste finnas alternativ till den utbjudna servicen i offentlig regi. De offentliga monopol måste brytas.

En mer levande demokrati i de kommunala församlingarna kräver mer av insyn och öppenhet. Det man inte vet kan inte bli föremål för någon demokratisk behandling. Offentlighetsprincipen borde gälla i offentliga bolag. Kommunala nämnder och styrelser kunde vidga insynen och ge underlag för debatt genom offentliga utfrågningar av ansvariga tjänstemän.

Vad ska kommuner och landsting göra?

Det är inte självklart att demokratin och den enskildes inflytande blir större för att en verksamhet sköts i kommunal regi. För den enskilde är det oftare lättare att påverka en enskild företagare när det gäller önskad service – i vart fall om det finns konkurrens. Själva omfattningen av den kommunala servicen kan bli så stor att den bidrar till att servicen blir stel och trög. Utredningen borde ha ägnat större intresse åt att begrunda vad som verkligen finns anledning att utföra i kommunal regi.

Inte minst i ekonomiskt kärva tider finns det en risk för att väsentlig kommunal service blir eftersatt om kommunerna vidgar sitt område alltför mycket. Idrottsarenor och annan spektakulär service med intresse för många konkurrerar ytterst med stödet till eftersatta som handikappade. Det finns anledning att dra en gräns för den kommunala verksamhetens omfattning som lämnar sådant utanför som campingverksamhet, sotning, taxi och mycket annat som då och då aktualiseras. Motsvarande gäller för landstinget. Mycket talar för att den enskildes frihet och inflytande bäst gagnas av att landstingen koncentrerar sig på sina huvuduppgifter, främst sjukvården.

Valfrihet och entreprenad

Inte minst mot bakgrund av den pågående debatten borde utredningen ha klargjort att det är stor skillnad på att kommunen uppdrar åt en entreprenör att utföra en viss uppgift och privatisering som rimligen innebär att en verksamhet och ansvaret för denna överförs till den enskilda marknaden.

Också när det gäller entreprenad finns anledning att dra en gräns. Utredningsmajoritetens analys är helt otillräcklig. Främst är det när det gäller olika former av myndighetsutövning som verksamheten måste utföras i egen regi av kommunalanställda. Det hindrar inte att även om exempelvis själva byggnadslovsprövningen måste ske i kommunal egen regi så bör byggnadsnämnden ha möjlighet att anlita t ex en arkitektfirma som entreprenör för att utarbeta stadsplaneförslag.

Medborgarnas inflytande kan vara väl så stort när det gäller att styra och påverka en entreprenör. En entreprenör som är angelägen om ett fortsatt engagemang kan i många sammanhang vara mer lyhörd både för konsumenter och kommun än kommunalanställda med all tänkbar anställningstrygghet. Varken demokratihänsyn eller kvalitetsskäl kan därför i regel åberopas mot en entreprenadlösning. Lika lite kan fördelningspolitiska skäl vara ett argument mot entreprenad. Kommunen förutsätts bestämma taxor och andra villkor.

När det gäller barnomsorg, vård och skola talar många skäl för att den dominerande delen av verksamheten även i fortsättningen kommer att skötas i offentlig egen regi. Det hindrar inte att privata alternativ skulle vara värdefulla. De ger en möjlighet till jämförelser och kan stimulera utvecklingen mot bättre verksamhetsformer. Det finns också anledning att peka på att även inom en kommunal verksamhet i egen regi kan ett delområde utläggas på entreprenad, t ex skolbespisningen i en kommunal skola.

Entreprenad ger möjlighet att inom den offentliga sektorn införa konkurrens. Liksom på alla andra områden kommer konkurrensen att stimulera effektivitet. Därigenom bidrar entreprenad till mer valuta för skattepengarna. Särskilt bra är om entreprenaderna kan delas upp i mindre enheter så att småföretag har en möjlighet att vara med.

Det från inflytandesynpunkt viktigaste skälet för entreprenad är att det på många områden skulle ge möjlighet till valfrihet. Genom att bryta de offentliga monopolen kan medborgarna/kunderna få väsentligt mer att säga till om. Vid sidan av den kommunala hemtjänsten i egen regi borde det finnas möjlighet för den som så önskar att på samma ekonomiska villkor anlita hemtjänst anordnad av organisationer, kooperativa eller enskilda företag.

En sådan möjlighet att som när det gäller butiker och mycken annan service i allmänhet välja bort det man inte är nöjd med skulle ge den enskilde långt större inflytande över sin egen situation och sin närmiljö än aldrig så stora rättigheter att opponera sig i ett brukarråd för hemtjänsten eller att försöka ändra på förhållandena på ett daghem där samarbetet inte fungerar.

Inom såväl vård, omsorg som skola finns det också anledning att i största möjliga utsträckning slopa upptagningsområden och distrikt och låta människornas önskemål vara styrande.

Närdemokrati

Olika former av brukarinflytande är självfallet utmärkt när det gäller att öka den enskildes inflytande över den offentliga service man är beroende av. Men det är svårt att delegera verkligt inflytande när det inte kan förenas med riktigt ansvar. Full bestämmanderätt ger uppenbart ett större inflytande och i regel också en mer levande demokrati. Därför finns det särskild anledning att stödja kooperativa daghem och fritidshem. Alternativa skolor med större föräldrainflytande är undantagslöst mycket uppskattade och ger också erfarenheter värdefulla för hela skolsystemet. Bostadsrätt ger den som bor i flerfamiljshus nästan samma inflytande som villaägaren.

Det är anmärkningsvärt att regeringen i flera sammanhang motverkat och försvårat kooperativa lösningar. Kooperativ barnomsorg har sämre statsbidrag än kommunal omsorg. Bostadsrätterna motverkas ofta både när det gäller byggande och genom att innehavarens fria rätt att sälja och köpa inskränks.

Det sagda ska på intet sätt tolkas som ett motstånd mot vidgat brukarinflytande. Det behövs som komplement men tillgodoser bara en del av behovet av närdemokrati. Det bör noteras att den självständiga men till demokratiberedningen knutna skolgruppen i sitt betänkande gör ett markant undantag från brukarinflytandet när det gäller skolan. Till skillnad från skolgruppen anser vi att skolkonferensen med representation för elever, föräldrar och personal bör får beslutsbefogenheter.

Folkvalda kommundelsråd/kommundelsfullmäktige

Ju större enheter desto svårare är det att få till stånd en fungerande närdemokrati med kontakt mellan väljare och valda. Till skillnad från utredningens majoritet anser vi att den senaste storkommunreformen gick för långt. På åtskilliga håll blev det problem. Antal förtroendevalda minskade drastiskt. I de fall en stark opinion i en kommundel kräver en delning av en kommun bör detta medges.

Särskilt i folkrika eller till ytan stora kommuner finns det anledning att inrätta direktvalda kommundelsråd/kommundelsfullmäktige. Endast om invånarna i ett område själva i direkta val får utse sina lokala representanter kan man tala om en i verklig mening lokal demokrati. Råden bör ha rätt att besluta inom av kommunfullmäktige anvisade ekonomiska ramar. Endast om kommundelsråden/kommundelsfullmäktige får viktiga uppgifter och rätt att fatta beslut i intressanta frågor kan man räkna med att de i längden kan fungera som bärare av en lokal demokrati.

Strävan bör vara att låta kommundelsrådet svara för fördelningen av resurser till alla de områden där inte särskilda skäl gör en kommuncentral bedömning nödvändig. Det gäller t ex fritids- och kulturverksamhet, lokal socialvård, program- och inköpsverksamhet vid biblioteken, utformning och skötsel av parkområden, vissa bebyggelsefrågor och mycket annat.

Till kommundelsråd/kommundelsfullmäktige kan knytas de utskott eller lokala nämnder som anses behövliga. Lokal socialvård är ett sådant område där det vid sidan av själva den lokala råds- eller fullmäktigeförsamlingen behövs ett särskilt organ för handläggning av ärenden rörande enskilda personer m m.

Uppifrån utsedda kommundelsnämnder med en sammansättning som endast speglar partifördelningen i kommunfullmäk-

tige ger inte mycket av lokal demokrati. Uppifrån utsedda distriktsnämnder med ansvar för en viss verksamhet som fritid, skola eller det sociala området drabbas dessutom av de begränsningar som följer av ansvar för ett enskilt fackområde. Av uppenbara skäl kan de inte ha ansvar för fördelningen av medel mellan olika fackområden. Risken med distriktsnämnder som inte balanseras av kommundelsfullmäktige är att de snarast förstärker tendenserna till en sektorisering av kommunalpolitiken.

Mer demokrati i kommunfullmäktige och landsting

För en mer levande demokrati hade det varit en fördel om utredningen hade ägnat uppmärksamhet åt de kommunala fullmäktigeförsamlingarnas arbetsformer och frågor i anknytning till dessa.

Offentlig insyn i god tid är en grundläggande förutsättning för en levande demokrati. Nu gäller det att öppna beredningsprocessen. De primär- och landstingskommunala nämnderna bör skapa större intresse för sin verksamhet genom offentliga genomgångar med tjänstemän och experter. Var och en ska ha rätt att närvara när ett ärende som rör en själv behandlas. Möjlighet bör öppnas för kommuner och landsting att ha sammanträden öppna för allmänhet och press med undantag för ärenden rörande enskildas privata förhållanden och sådana affärsfrågor som kan förklaras hemliga enligt sekretesslagen.

Det finns tendenser till att allt mer verksamhet förläggs till bolag. Dessa befinner sig på längre avstånd från demokratiska kontrollen. Därför bör utvecklingen mot mer av bolagsverksamhet begränsas. Insynen måste gälla också de kommunala bolagen.

På samma sätt som nu gäller för affärsdrivande verk ska offentlighet vara huvudprincipen. Offerter och andra affärshandlingar får hemligstämplas enligt sekretesslagen.

Det hade också varit önskvärt om de förtroendevaldas arbetsmöjligheter hade ägnats större uppmärksamhet. De kommunala verksamheterna blir ofta allt mer komplicerade vilket kan medföra att de förtroendevalda får svårt att hävda sig gentemot tjänstemännen. I vart fall i de större kommunerna skulle tillgång till fristående sparexperter göra att de förtroendevalda i de bistra ekonomiska tiderna fick större möjlighet att välja mellan tänkbara besparingsalternativ. Idag föreligger ofta endast förvaltningsledningens förslag och det är svårt för den som vill få fram ett alternativ. En idé värd att pröva är också att ge oppositionen rätt att anlita "oppositionskonsulter" för genomlysning av förslag på liknande sätt som gäller för minoritetsrevisor i aktiebolag.

3 Särskilt yttrande av Sven Lindgren och Lennart Pettersson

Till demokratiberedningens diskussionsbetänkande "Medverkan, Delaktighet, Ansvar" (SOU 1984: 83) fogade vi ett särskilt yttrande, i vilket vi framhävde medborgarnas, konsumenternas, intressen på bekostnad av det politiskt styrda producentintresset. Vi hävdade bl a att en effektiv service och valfrihet för medborgarna främst kan uppnås genom konkurrens i tjänsteproduktion, varför alla kommunala servicemonopol bör avskaffas.

I den aktuella samhällsdebatten ifrågasätts de offentliga monopolen med växande styrka. Inom Kommunförbundet hålls idékonferenser under temat "Sök nya vägar", där alternativa driftformer diskuteras. I regeringens skrivelse 1984/85: 202 "Den offentliga sektorns förnyelse" uttalas klart stöd för att tekniska tjänster – som sophämtning, gaturenhållning, fastighetsunderhåll – kan skötas av privata entreprenörer. Även demokratiberedningen framhåller, att kommunerna, när det gäller tekniska tjänster, bör söka den lämpligaste lösningen. Vi reserverar oss mot denna begränsning. Vi tycker nämligen, att kommuner och landsting *alltid* skall välja den lämpligaste lösningen för att tillgodose medborgarnas krav på god service och valfrihet. Därför måste servicemonopol brytas. Det tycker inte beredningens majoritet med den egendomliga argumenteringen, att "det är skillnad på sophämtning och barnomsorg". Förvisso är det så. Men i *båda* fallen bör den lämpligaste lösningen väljas.

Valet skall ske lokalt. Alternativa driftformer skall finnas inom alla områden, så att medborgarna – "brukarna" – ges en reell valfrihet. Behovet av valfrihet är störst inom s k idéella verksamheter som vård, omsorg och utbildning. Teknisk försörjning är tämligen enkel ur inflytandesynpunkt. Sophämtningen, exempelvis, skall skötas effektivt på bestämda tider och till så låg kostnad som möjligt. Valfriheten inom vård, omsorg och utbildning har däremot en djupare innebörd. I barnomsorgen har den enskilda föräldern ett långt större behov av att kunna påverka och att kunna välja den omsorgsform, som bäst passar det egna barnet. Paradoxalt nog är beredningens benägenhet att öppna verksamhet för alternativa driftformer minst, där behovet är som störst. Av detta drar vi slutsatsen, att beredningens ställningstagande gjorts på ideologiska mer än praktiska grunder. Det är – för att åter ta barnomsorgen som exempel – inte föräldrarnas önskemål utan politikernas förmyndarskap som prioriteras. Vi delar inte detta synsätt.

Orsaker till samhällsmonopol

Det finns flera förklaringsgrunder till varför den offentliga sektorn vuxit så kraftigt. En orsak är, att det finns en rad s k kollektiva nyttigheter såsom rättskipning, försvar, polisväsende, miljöfrågor, grundforskning och information. För den typen av verksamheter går det sällan eller aldrig att ta betalt av enskilda konsumenter. Därför ger de inte heller upphov till privat produktion, utan det blir samhällets naturliga uppgift att se till att de kommer medborgarna till del.

Vidare vet vi, att det förekommer s k externa effekter, d v s ej kalkylerade eller önskvärda effekter, t ex miljöförstöring. Här måste stat och kommun träda in med egna åtgärder eller ställa krav på privata näringsidkare, att de skall följa regler, som ålägger dem att betala kostnaderna för att neutralisera de externa effekterna. Den offentliga makten griper in genom att själv bära kostnaderna eller genom att tvinga företag att ta med dessa kostnader i sina kalkyler.

Men den största orsaken till den offentliga sektorns omfattning är politiska ambitioner. Kalla det gärna förmynderi. En benägenhet att sätta sig över enskildas värderingar. En kollektiv ambition både vad avser mål, innehåll och medel. Ibland har det rått och råder fortfarande politisk enighet om detta. Det har fallit sig naturligt, att vissa serviceområden organiserats gemensamt. Regeringsmakten i Sverige har dessutom huvuddelen av tiden innehafts av ett parti vars samhällsideologi i princip förutsätter en offentlig expansion. Politikerna har en bristande tilltro till marknadens förmåga såväl att öka den ekonomiska tillväxten som att fördela välstånd. Strävan efter jämlikhet har också ansetts motivera kollektiva lösningar och likriktning. På alltför många områden har det uppstått ideologiskt förankrade servicemonopol. Dessa monopol har under senare år allt starkare satts ifråga.

Offentlig produktion i sin monopoliserade form uppvisar klara brister vad det gäller att tillgodose enskilda medborgares behov och önskemål. Man frågar sig om marknadskrafterna – d v s de enskilda människorna, de 8,3 miljoner svenskar, som utgör marknadskrafterna i vårt land – någonsin skall kunna tillåtas påverka den offentliga serviceproduktionen direkt som konsumenter och inte bara politiskt som väljare vart tredje år.

De kollektiva nyttigheterna kan vi bortse ifrån i detta sammanhang. Debatten gäller inte dessa. Det är den kommunala tjänsteproduktionen i skydd av monopol och avsedd för privat konsumtion, som vi ifrågasätter.

Skäl att bryta monopolen

Om man lyckas övervinna de rent ideologiska skälen mot privatisering kan man finna starka fördelar med att tillåta privata skolor, daghem, servicehus, sjukhem och arbetsförmedlingar vid sidan av de allmänna.

- Produktionen sker under konkurrens
- Konkurrensen ger insyn, valmöjlighet och därmed bättre service
- Konkurrensen trimmar organisationen
- Marknadsavkänning ger mått på kvalitetskrav och betalningsvilja
- Kostnadsmedvetandet ökar hos både politiker och allmänhet
- Större effektivitet ger lägre kostnader/högre intäkter och möjlighet till lägre skatter

Det brukar anses som självklart, att konsumenternas ställning stärks om utbudet av varor och tjänster präglas av mångfald såväl när det gäller kvalitet som priser. Det anses också klarlagt, att konkurrens mellan olika producenter är en förutsättning för att få till stånd ett varierat utbud.

Dessa principer är så viktiga, att de har lagfästs i en mycket omfattande konsumentlagstiftning. Denna lagstiftning ingår som en självklar del i samhällets ansträngningar att stärka konsumenten gentemot producentledet. Den offentliga tjänsteproduktionen sker däremot i huvudsak i en monopolsituation, som om den förekom i privat regi skulle stämplas som olaglig. Detta förhållande leder till att konsumenternas ställning gentemot de offentliga producentintressena är utomordentligt svag. Brukarinflytande inom den fastställda ramen innebär ingen verklig förändring. Det måste finnas alternativ. Servicemonopolen måste brytas.

En förutsättning för att privata producenter skall kunna konkurrera med kommuner och landsting är givetvis att

- de tillhandahåller en bra kvalitet
- de kan göra detta till konkurrenskraftiga priser

Om de kan uppfylla dessa krav är det svårt att se hur politiker, som har att noga beakta, att skattebetalarna får ut så mycket som möjligt för sina skattepengar, skall kunna underlåta att skaffa sig en uppfattning om den privata tjänsteproduktionens möjligheter. Vägen till den kunskapen går inte över ett istadigt motstånd utifrån ideologiskt färgade argument utan genom att i praktisk handling pröva de alternativ, som kan växa fram. Detta är av betydelse för alla de människor, som efterfrågar samhällets service i framtiden. Kan vi inte acceptera en sådan utveckling, kommer vi att få en allt sämre service trots att kostnaderna för denna kommer att öka hela tiden.

Den förenklade debatten har tyvärr på ett fruktlöst sätt foku-

serats på huvudmannafrågan. Debatten har handlat om antingen eller. Antingen tjänsteproduktion helt i kommunal regi eller helt privat. Det intressanta är inte ett oreserverat stöd för den ena eller andra produktionsformen. Det viktiga är att nå de driftformer och välja det huvudmannaskap, som på olika områden kan ge medborgarna bra service till rimliga kostnader. Det kan vara aktiebolag, stiftelser, ekonomiska eller idéella föreningar eller kommuner och landsting som är huvudmän. Ägare kan vara kommunen, enskilda, personal eller föräldrar. Olika blandformer kan självklart förekomma. Huvudmannafrågan är inte avgörande. Det viktiga är, att de omotiverade monopolen bryts. Det räcker inte med "konkurrens" inom den egna regin.

Marknadsekonomin är överlägsen planekonomin inte bara i den varuproducerande sektorn utan också i tjänstesektorn. Både privat och offentlig tjänsteproduktion skall därför enligt vår uppfattning erbjudas medborgarna på en marknad, där deras önskemål som konsumenter sätts i centrum.

Produktion och finansiering

"Med privatisering följer att plånboken blir styrande – inte behoven", heter det i den förenklade debatten. Såvitt vi vet, finns det inget politiskt parti, som har föreslagit att barnomsorg, sjukvård och utbildning skall ske uteslutande med egenavgifter. Detta skulle leda till orättvisor och problem. Vi måste självklart, även om tjänsteproduktionen kan ske i alternativa former, solidariskt finansiera den sociala grundtryggheten och vården genom främst skatter och obligatoriska försäkringsavgifter.

Skilj alltid på *produktion* och *finansiering*.

Idag, när det nästan inte finns alternativa producenter till det allmänna, är det plånboken som styr. De rika kan åka utomlands för vård eller utbildning. De mindre bemedlade har ingen sådan valmöjlighet. De blir av politikerna hänvisade till en viss barnstuga, en viss skola, ett visst servicehus, en viss läkare etc. Politiker och tjänstemän vet bäst. Den enskilda människan har för det mesta ingen valfrihet alls inom den offentliga sektorn. Den s k Dagmarreformen är ett utmärkt exempel på hur en offentlig reglering ytterligare minskat den enskildes valmöjlighet inom sjukvården.

Med ett system av solidarisk finansiering kan alla erbjudas större valfrihet utan hänsyn till plånboken. Med en utbyggd obligatorisk sjukförsäkring som inkluderar privatläkare kan alla betala efter förmåga och få vård efter hälsotillstånd men med en rätt att välja eller behålla den doktor man har förtroende för.

Kommunal upphandling av privat producerande tjänster är utmärkta exempel, där vi skiljer på produktion och finansiering. Privat produktion. Offentlig finansiering. Det är givetvis den som upphandlar tjänsten d v s kommunen, som bestämmer villkoren. Om kommunen köper städning, sophämtning, väghållning, transporter och parkskötsel är det kommunen, som anger hur den vill ha det i ett tidsbegränsat entreprenadavtal. Är inte kommunen nöjd kan den välja en annan entreprenör eller ta hand om verksamheten i egen regi, om detta blir bättre eller billigare. Lägg märke till, att det inte finns någon förespråkare för övergång till tjänsteköp, om detta skulle bli dyrare än produktion i egen regi. Det måste råda fri konkurrens, där kommunen väljer den entreprenör, som ligger lägst bland dem som uppfyller kommunens villkor.

Det "värsta" som kan hända om ett entreprenörsförhållande inte fungerar är att kommunen återgår till verksamhet i egen regi. Riskerna är med andra ord inte särskilt stora.

Alternativa driftformer

	OFFENTLIG PRODUKTION	
OFFENTLIG FINANSIERING		PRIVAT FINANSIERING
	PRIVAT PRODUKTION	

Behovet av förnyelse är stort och kan ta sig många olika former.

Det finns mycket att göra inom ramen för ett bibehållet kommunalt huvudmannaskap, d v s där såväl produktion som finansiering är offentlig. Låt förvaltningar och institutioner bli egna resultatenheter (profit centers) i en starkt decentraliserad organisation med stark tillit till personalens förmåga att ta initiativ, att fatta beslut som gynnar dem som efterfrågar deras tjänster, att ta ansvar såväl för personalfrågor, investeringar som ekonomi. För detta krävs det ett nytt ledarskap ute i kommunerna både bland politiker och tjänstemän. Målstyrning i en decentraliserad organisation får ersätta regelstyrning och politisk klåfingrighet.

Kommunerna bedriver idag verksamheter, som är helt avgiftsfinansierade, d v s privatfinansierade. Vanliga exempel är sophämtning, vatten- och el-försörjning. Alla tre utgör exempel på tjänster som vi måste ha. Denna tjänsteproduktion är regelmässigt icke subventionerad. De stora subventionerna kommer märkligt nog på områden, som inte är lika angelägna för alla, som t ex vattenförsörjningen är. Inom det tekniska området finns det goda förutsättningar att privatisera även produktionen t ex genom börsintroduktion av kommunala bolag. Flera

kommunala bolag skulle vara attraktiva för enskilda ägare om bolagens aktier bjöds ut till allmänheten. Det enskilda ägarintresset kan inte sällan förväntas leda till en ökad effektivitet, som på sikt är till fördel för konsumenterna.

Vi vill till slut peka på möjligheterna till offentligt finansierad privat tjänsteproduktion. Här ryms stora potentialer när det gäller vård, omsorg och utbildning. Vi är alla ense om kommunens ansvar för, att alla garanteras en god social trygghet. Alternativa driftformer kan dock här ge en positiv vidareutveckling och en helt annan valfrihet än den som erbjuds idag.

För oss är det en självklarhet att *föräldrarnas* önskemål om hur barnomsorgen skall ordnas är viktigare än politikernas ambition att styra och ställa för dem. Med vilken rätt och med vilken större insikt kan vi politiker göra anspråk på att veta bättre än föräldrarna och barnen själva?

För närvarande finns ett 70-tal föräldrakooperativa barndaghem i landet. Den kooperativa formen växer. Beredningens majoritet bejakar den kooperativa verksamhetsformen trots att den är privat. Även andra privata driftformer bör därför i logikens namn tillåtas. Att inte ens tillåta försök med Pysslingen i Sollentuna är avslöjande, inte minst när försöksverksamheten bedöms som så farlig, att den föranleder särskild lagändring. Hur skall man kunna utveckla den offentliga sektorns service, om den vare sig tål att utsättas för konkurrens eller omsättas i försöksverksamhet? Vissa politiker hävdar fortfarande, att produktionen i kommunens regi alltid blir billigare och bättre. Nå då så. Om man verkligen har den starka tilltron, varför är man då så ängslig för konkurrens? Förändra statsbidraget till barnomsorgen så att det följer *barnet* – inte barnomsorgsformen. Då först går det att erbjuda föräldrar och barn en reell valfrihet.

Samhällets kontrollansvar

Det råder en allmän enighet om att samhället skall utöva kontroll över de produkter och tjänster som privata producenter ställer till konsumenternas förfogande. Enighet råder också om att denna kontrollfunktion skall vara helt fristående från producentintressen. Det är därför enligt vår mening svårt att försvara, att de tjänster som produceras inom den offentliga sektorn i stor utsträckning är undantagna från en kontroll, som ens tillnärmelsevis liknar produktkontrollen inom den privata varu- och tjänsteproduktionen.

Enligt vår uppfattning måste samhällets kontrollmöjligheter utformas på ett enhetligt sätt oavsett om produktionen sker inom den privata eller offentliga samhällssektorn. Även lagstiftningen till skydd för konsumentintresset måste gälla fullt ut inom de båda sektorerna.

En sådan utveckling framstår inte minst som nödvändig mot bakgrunden av att betalningen för de offentligproducerade tjänsterna i stor utsträckning sker med skattemedel. Skattesubventionering är icke ett argument för lägre effektivitetskrav utan tvärtom.

För politiskt förtroendevalda blir det i framtiden nödvändigt att mot bakgrunden av det politiska ansvaret göra en boskillnad mellan kontrollfunktionen och producentrollen. För oss framstår i en sådan valsituation kontrollen som den självklara kopplingen till det politiska ansvaret. Därmed blir politikerns roll som talesman för producentledet ohållbar. Man är inte trovärdig som kontrollant av sitt eget serviceutbud eller som kontrollant gentemot konkurrerande producenter. Ändock är detta situationen sådan den är idag. Detta har medfört en rad olyckliga och ej önskvärda konsekvenser.

Även vi, som sätter värde på den offentliga sektorns service tvingas konstatera att den dras med flera problem, som till icke ringa grad kan hänföras till den nuvarande dubbelrollen som kontrollant och producent
- dålig behovsanpassning
- bristande flexibilitet
- sjunkande produktivitet
- otillräcklig eller utebliven produktutveckling
- ogynnsam kostnadsutveckling
- bristande balans mellan serviceutbud och administration (overheadkostnader)

Det borde mot bakgrund av den nuvarande situationen ha varit ett huvudintresse att i demokratiberedningens arbete söka vägar för att stärka konsumenternas ställning på ett sådant sätt, att den så långt möjligt överensstämmer med nuvarande konsumentlagstiftning. Någon sådan ambition har ej funnits i de förslag som har presenterats under beredningens arbete.

Den offentliga sektorn – framtidens arbetsmarknad?

Under beredningens arbete, liksom i den under samma period pågående samhällsdebatten, har det inte så sällan framförts påståendet, att den offentliga sektorn måste expandera för att Sverige skall kunna "klara" sysselsättningen. Bakom påståendet finns farhågorna, att industrisektorn i framtiden kommer att behöva allt färre anställda för att tillverka nuvarande eller till och med ökade produktionsvolymer i takt med den tekniska utvecklingen i produktionsledet.

Argumentationen grundar sig enligt vår mening på ett medvetet eller omedvetet tankefel. Det är förmodligen riktigt, att vi kan förvänta oss ett minskat personalbehov inom varuproduktionen över huvud taget till förmån för en ökad personalefter-

frågan inom tjänsteproduktionen. Detta faktum har dock ytterst lite med huvudfrågan att göra; nämligen om en ökande produktion av tjänster skall ske inom eller utanför den offentliga sektorn.

Jobben behöver utföras även framöver. Alla barn behöver omsorg och utbildning. Alla sjuka behöver vård. Det är inte det som ifrågasätts utan formerna. Det är förödande att sätta likhetstecken, som vissa tycks göra – mellan offentlig sektor och tjänstesektor. Framtidens jobb finns i hög grad i tjänstesektorn – inte minst i den privata.

I dagens läge avviker Sverige på ett negativt sätt från utvecklingen på det internationella planet. I de västliga länderna har huvuddelen av utbyggnaden inom tjänstesektorn ägt rum inom det privata näringslivets ram. Detta har gett positiva effekter såväl i antalet nya arbetstillfällen som när det gäller den ekonomiska tillväxtens storlek.

Personalen

Vi delar beredningens positiva syn på de anställda. Förändringar såväl inom den offentliga sektorn som vid övergång till alternativa driftformer förutsätter personalens medverkan. Inte ens goda förändringar går att genomföra med ett raskt beslut över huvudet på berörd personal.

Vid t ex övergång till entreprenad måste personalfrågorna lösas. Anställningstryggheten bör garanteras. Entreprenadavtalen mellan kommunen och företag skall innehålla regler för bl a övertagande av personal. Under försöksverksamhet bör kommunen bevilja tjänstledighet med garantier för den anställde att återgå i kommunal tjänst om denne så önskar.

De anställda bör se positivt på debatten om den offentliga sektorns utveckling och omprövning. En förändringens vind blåser nu in företagaranda, entreprenörskap, nytänkande och mångfald. Denna utveckling kommer dels att utveckla arbetet dels ge rikare arbetstillfällen totalt sett än vad vi har idag.

Personalens ställning är stark i en utvecklad och öppen tjänstesektor i samhället. Alla producenter är beroende av yrkeskunnande för att kunna erbjuda kvalitet. Därför ger flera producenter större möjligheter för den yrkeskunniga personalen att finna såväl arbetsuppgifter som arbetstillfredsställelse i framtiden.

Lokala nämnder

Vi delar beredningens uppfattning, att varje kommun/landsting själv skall få besluta hur förvaltningen skall organiseras. Vi delar också uppfattningen, att kommuner och landsting i

analogi därmed skall kunna inrätta lokala nämnder. Vi är däremot inte övertygade om, att inrättande av lokala nämnder i sig själv skulle innebära det, som är det uttalade syftet, nämligen en fördjupad demokrati. Själva begreppet – fördjupad demokrati – säger från vilket håll synen anläggs. Det är endast den, som sitter i toppen, som talar om "fördjupad" demokrati. I gräsrotens perspektiv blir det snarare ytterligare ett filter som önskemålen skall passera igenom. Det är sålunda inte givet att vare sig demokratin eller effektiviteten ökar genom förekomsten av lokala nämnder.

Tvärtom finns det enligt vår uppfattning uppenbara risker för att resultatet blir en ökad politisering och byråkratisering, vilka båda leder till svåröverskådliga kostnadsökningar. Den försöksverksamhet, som har redovisats, ger ingen entydig bild huruvida syftet har uppnåtts. Mest slående är att medborgarna i många fall tydligen inte har nåtts av information om den pågående verksamheten, vilket måste vara orsaken till det bristande engagemang, som kan konstateras relativt ofta. Det måste i fortsättningen vara av betydande intresse att kraftsamla rapporteringen om pågående försök kring medborgarnas uppfattning om de lokala nämnderna och deras verksamhet.

I det här perspektivet måste frågan ställas, vilken som är den mest angelägna uppgiften för närvarande. Är det att inrätta ytterligare en politisk beslutsnivå eller att återföra frågor av betydelse för medborgarna till dem själva att skötas enskilt eller i förening? För oss som har en stor tilltro till människors förmåga att fatta rationella och verklighetsförankrade beslut är svaret givet. Det är kanske den viktigaste demokratireformen.

4 Särskilt yttrande av Sture Nordh

Demokratiberedningen har genom sitt arbete lämnat förslag och redovisat idéer som kommer att bli väsentliga inslag i det fortsatta, nödvändiga förnyelsearbetet i kommuner och landsting.

Särskilt väsentligt är att beredningen pekar på personalens och deras organisationers centrala roll för att förändringsarbetet ska bli framgångsrikt. Väsentligt är också beredningens klara ställningstagande för en utvecklad och förbättrad kommunal verksamhet i kommunal regi, d v s att privatisering av centrala områden såsom vård, omsorg och utbildning avvisas.

Jag ansluter mig således till grunddragen i, och huvudslutsatserna i beredningens huvudbetänkande. På ett par punkter vill jag dock markera avvikande uppfattning:

Lokala organ och statligt reglerade tjänster

Beredningen föreslår att begränsningen i fråga om de statligt reglerade tjänsterna i nuvarande lokalorganslag borttages. Det innebär att kommunerna får avgöra i vilken omfattning de lokala nämnderna ska överta ansvaret för dess tjänster.

Den statliga detaljregleringen på skolans område ska dock finnas kvar, även om beredningen uttrycker önskemål om lättnader.

Enligt min mening finns inga skäl att slopa förbudet att decentralisera beslutsrätten till lokala nämnder, vad avser de statligt reglerade tjänsterna, så länge nuvarande förutsättningar gäller. En annan fråga gäller regelsystemen och huvudmannaskapsfrågorna för skolan i sin helhet. Men denna fråga har inte ingått i beredningens uppgift att ta ställning till.

Brukarmedverkan

Beredningen vill ge förutsättningar för en vidgad brukarmedverkan i den kommunala verksamheten. Målsättningen att brukarna ska engageras är positiv. De kan bidra med ytterligare kvaliteter i verksamheten, men det är viktigt att understryka beredningens uppfattning, att brukarna inte kan ersätta anställd personal.

Beredningen föreslår som inflytandeform för brukarna en s k "villkorad delegation". Jag är rädd för att metoden i praktiken blir otymplig och byråkratisk och riskerar leda till en oklar arbets- och ansvarsfördelning mellan brukare och personal.

Enligt min uppfattning bör man i stället utveckla informella och obyråkratiska former för samråd om och inflytande över

verksamheten mellan brukare och personal. Det blir möjligt inom ramen för ett system med utökade befogenheter och större ansvar för personalen som en flitigare utnyttjad delegation innebär.

Gränsdragningen politiker–tjänstemän

Frågan om gränsdragning mellan politiker och tjänstemän i den kommunala organisationen har varit flitigt diskuterad i beredningen. Särskilt gäller frågan gränsen mellan politikerna och chefstjänstemännen, som har en strategisk roll för ledning och utveckling av verksamheten.

Beredningen har på ett förtjänstfullt sätt sökt staka ut en gränslinje mellan politiskt ansvar och förvaltningsansvar, men skulle, enligt min mening ha, kunnat vara tydligare i formuleringarna.

En klar gränsdragning och en förtroendefull samverkan mellan politiker och chefstjänstemän är av grundläggande betydelse för den kommunala verksamheten. Beredningens- och verkställighetsuppgifter skall präglas av saklighet och opartiskhet. Om inte oväld och objektivitet präglar den kommunala förvaltningen blir inte den kommunala demokratin effektiv. En politisering av de traditionella tjänstemannauppgifterna är inte bara ödeläggande för administrativ saklighet och kontinuitet, utan urholkar också tilltron till den representativa demokratin.

Övrigt

I beredningens betänkande "Principskiss till ny kommunallag" har jag utvecklat mina ståndpunkter om s k löntagarkonsulter.

Beredningens skolbetänkande har utarbetats av en grupp inom beredningen, men eftersom gruppen ensam står för innehållet, avstår jag från att utveckla mina särståndpunkter i den frågan.

5 Särskilt yttrande av Anders Westerberg

Allmänt

Utbyggnaden av den offentliga sektorn är ett resultat dels av samhällets ökande behov av tjänsteproduktion, dels av folkets kamp för reformer främst inom utbildnings-, social- och vårdområdet. Som ett resultat främst av arbetarrörelsens kamp har stora delar av den växande tjänsteproduktionen kommit att byggas ut inom den offentliga sektorns ram och under samhälleligt huvudmannaskap. Kommuner och landsting står i dag för två tredjedelar av den offentliga sektorns tjänster. Utbildning, vård, omsorg, kommunikationer och social service tillgodoses till sin huvuddel genom kommunernas och landstingens försorg.

Tjänstesektorn har därmed till stora delar dragits undan från direkt privatkapitalistisk exploatering.

När SAF och högern i dag angriper den offentliga sektorn och kräver nedskärning och privatisering skall angreppen förstås mot denna bakgrund. Eftersom tjänstesektorn blir alltmer sysselsättningsmässigt och ekonomiskt betydelsefull är det en vital fråga för kapitalintressena att privatisera den och därmed göra den tillgänglig som bas för kapitalistisk dominans och ekonomisk profit.

Arbetarrörelsen bör aktivt bemöta dessa angrepp och slå vakt om tjänstesektorns offentliga karaktär av bl a fördelningspolitiska, kvalitetsmässiga och demokratiska skäl. Privatisering kommer att leda till plånboksransonering och nedskärning av den offentliga sektorn till att de rika ytterligare berikas på de sämre bemedlades bekostnad.

De sociala institutioner som byggts upp inom den offentliga sektorn är ett resultat av arbetarrörelsens kamp och ett uttryck för folkets intressen och behov. Men de har samtidigt byggts upp inom ramen för ett kapitalistiskt system och en borgerlig stat. Detta har på avgörande punkter begränsat och deformerat de sociala reformerna. Staten/offentliga sektorn uppvisar på grund av detta en motsägelsefull dubbelkaraktär. Den är samtidigt välfärdsstat och repressiv klasstat.

Arbetarrörelsens mobilisering till försvar för och utbyggnad av den offentliga sektorn måste utgå från denna statens/offentliga sektorns dubbelkaraktär. Arbetarrörelsen måste förstärka de positiva och progressiva element av kollektiv frihet och trygghet som förverkligats inom den offentliga sektorn samtidigt som dess repressiva, frihetsinskränkande och byråkratiska element måste friläggas och bekämpas. Detta är motsatsen till högerns och SAF:s politik gentemot den offentliga sektorn.

Utifrån ovanstående principiella grundsyn ställer jag mig i stort bakom demokratiberedningens intentioner och förslag.

En mobilisering till försvar för och utbyggnad av den offentliga sektorn måste – om den skall bli framgångsrik – innefatta en konkret politik för att förändra och förbättra den, där dess verksamheter i dag präglas av byråkrati, bristande demokrati, växande avstånd mellan väljare och valda, ineffektivitet, bristande service och oacceptabla nedskärningar.

Demokratiberedningen anger steg i rätt riktning för ett sådant förändringsarbete. På vissa punkter har man emellertid, enligt min uppfattning, inte fullföljt beredningens intentioner på ett tillfredsställande sätt. På dessa områden går det redan i dag att komma längre. Jag anger dem kort och summariskt nedan.

Särskilda brukarorgan

De kommunala verksamheternas brukare bör få stora möjligheter att själva påverka och styra utformningen av den service som de är beroende av. Beredningen inskränker sig här till att föreslå att kommunallagens bestämmelser om delegation bör kompletteras, så att möjligheten till villkor om samråd med brukare klart framgår.

Jag anser att man här bör ta steget fullt ut och införa något slag av nytt kommunalrättsligt organ, där brukarna har säte och där brukarinflytandet kan ges ett reellt innehåll vad gäller beslutsbefogenheter. Ett sådant organ skulle kunna utformas som ett partssammansatt organ med brukare och personal. Ett annat alternativ är någon form av verksamhetsstyrelse med majoritet av valda brukarrepresentanter. Ett sådant organ skulle överta de beslutsbefogenheter, vad gäller verkställighet av politiskt fattade beslut, som i dag delegeras till tjänstemän i chefsposition. Ett sådant brukarorgan skulle alltså kunna överta de delegerade beslutsbefogenheter som i dag ligger på t ex rektor, föreståndare för barnstuga m fl.

Det bör i sammanhanget påpekas att brukarorgan av denna typ inte inskränker på eller står i strid med den politiska demokratin. En klar gränsdragning sker i och med att de övergripande besluten om verksamheternas mål, inriktning, omfattning och kvalitet fattas av politiskt valda organ. Den verkställighet som i dag delegeras till tjänstemän övertages enligt mitt förslag av valda brukarorgan.

Jag vill i detta sammanhang deklarera att jag anser demokratiberedningens skolgrupps särskilda betänkande klart otillfredsställande just när det gäller brukarnas – främst elevernas – möjligheter till demokratiskt inflytande och ansvar. Ett till intet förpliktande samråd är inte mycket till demokrati. Även i skolans sammanhang är ett särskilt brukarorgan att föredraga.

Ett sådant brukarorgan, med valda representanter för elever, personal och föräldrar, skulle kunna överta de befogenheter som i dag delegeras till rektor.

Direktval till lokala nämnder

En decentralisering av kommunala beslutsbefogenheter till lokala nämnder kan utgöra ett viktigt steg i demokratisk förnyelse. Dessa organ måste då ges en demokratisk förankring genom direkta val. Invändningen att vissa direktvalda lokala nämnder kommer att få en annan majoritet än fullmäktige har föga principiell tyngd. Detta är inte ett större problem än att kommunerna i dag kan ha olika majoritet i förhållande till riksdagen. Fullmäktige har dessutom alla möjligheter att lägga ramar för verksamheten, så att oacceptabla olikheter mellan kommundelarna förhindras.

Direktvalda lokala nämnder har dessutom fördelen att de kommer att representera de boende i området på ett direkt sätt, också, om så skulle behövas, gentemot de centrala fullmäktigeorganen. De hittills prövade, av kommunfullmäktigeförsamlingarna utsedda, lokala nämnderna, kommer lätt att få funktionen att tvärtom representera fullmäktige inför de boende i området.

Förutom genom direkta val bör de lokala nämnderna på olika sätt förankras demokratiskt i området genom nära kontakt med invånarna och områdets föreningar/organisationer. Sammanträdena bör göras offentliga (undantag för ärendena som kräver att personlig integritet skyddas). Inkallande av organisationsrepresentanter och andra representanter för invånarna till sammanträdena med generös yttranderätt för dessa representanter, bör vara regel för arbetet. Offentliga hearings av och med de lokala nämnderna bör också kunna bidraga till en demokratisk förankring.

Kommunalt partistöd

Beredningen föreslår ingen ändring av nuvarande system med partistöd direkt relaterat och proportionellt till antalet mandat i fullmäktige. Jag anser att partistödet i stället borde få en konstruktion där bidraget uppdelas i två delar. En fast del bör utgå med lika stor summa till samtliga i fullmäktige representerade partier och en rörlig del bör utgå direkt proportionellt till antalet mandat.

Motiven för en sådan konstruktion är att alla partier stora som små, har samma arbete och utgifter när det gäller att utforma sin politik, föra ut den till väljarna och hålla kontakt med dessa samt aktivt deltaga i fullmäktiges arbete.

Effektivisering innebär ej nedskärningar

En effektivisering av den offentliga sektorn bör utgå från särarten i dess verksamheter – tjänsteproduktionen. Den s k effektivisering, som hittills under 80-talet skett i kommuner och landsting, har främst bestått i besparingar, vilka inneburit nedskärningar av personal och resurser. Sådana företagsekonomiskt vinstinriktade metoder kan få, och har i viss mån redan fått, katastrofala konsekvenser inom en verksamhet som inte skall producera varor utan i stället omsorg, vård, social service och utbildning.

Effektivisering och rationalisering kan här normalt ej ske genom personalnedskärningar, utan bör syfta till mer tid och större ansvar för alla personalkategorier, så att auktoritära och hierarkiska organisationer kan brytas ner (omsorgsrationalitet).

Föreningsdrift av kommunala verksamheter

Demokratiberedningen förordar att folkrörelser och föreningar får möjlighet att ta över ansvaret för vissa verksamheter som nu drivs i offentlig regi. Främst gäller detta kultur- och fritidssektorn samt viss social verksamhet. Jag ställer mig i princip bakom detta.

En utvidgning av föreningsmedverkan samt kooperativ, brukarorgan och andra självförvaltningsformer som tar ansvar för delar av kommunal verksamhet skapar engagemang och kvalitet och kan bli steg i riktning mot verklig folkmakt. De medborgare som vänjer sig vid att ta ansvar för sin barnstuga, bostadsområde och sina skolor kommer inte att nöja sig med att endast gå till valurnorna och rösta vart tredje år. De kommer att ställa krav på politikerna och även ta ett eget ansvar. De kommer inte heller att tillåta att den gemensamma och kommunala verksamheten överlämnas till marknadskrafterna och kapitalets vinstintressen.

Föreningsmedverkan inom t ex fritids- och kulturområdet är emellertid också behäftat med vissa problem, som borde belysts bättre i beredningen för att kunna motverkas. Så kan t ex en överlåtelse utnyttjas och missbrukas av kommunerna som ett billigt alternativ till egna och dyrare driftskostnader.

Servicen till allmänheten kan komma att försämras i proportion till detta. Vidare kan t ex idrottsföreningar i och med detta komma i ett större beroende till kommersiella krafter för att klara finansieringen av egen drift av idrottsanläggningen. Risken för kommersialisering och negativa fördelningspolitiska konsekvenser i form av inskränkt service till allmänheten och höjda avgifter för tillträde måste beaktas.

Överlåtelse av kommunal verksamhet till folkrörelser och föreningar är ofta positivt men fördelar och nackdelar bör noga vägas mot varandra vid beslut i det enskilda fallet.

Kommunproportionellt valsystem

Demokratiberedningen skall i enlighet med sina direktiv pröva frågan om förbättrad proportionalitet vid val av kommunfullmäktige i kommuner som är indelade i valkretsar. Beredningen har i ett särskilt PM i denna fråga (1985-06-30) föreslagit att ingen ändring skall ske av nuvarande system.

Jag har här redovisat avvikande uppfattning och föreslår i stället en övergång till s k kommunproportionellt valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat och utan annan spärr än första divisorn 1,4. Ett kommunproportionellt valsystem kombinerar på ett överlägset sätt en flexibilitet och anpassbarhet till olika geografiska och mandatmässiga indelningar med största möjliga rättvisa i fråga om proportionalitet vid mandatfördelning.

Kommittédirektiv

Dir 1983:44

1983 års demokratiberedning

Dir 1983:44

Beslut vid regeringssammanträde 1983-05-26.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Den kommunala självstyrelsen är en av grunderna för den svenska folkstyrelsen. I kommuner och landstingskommuner har medborgarna tillförsäkrats rätten att lokalt besluta om sina angelägenheter.

Det har varit en medveten strävan att lägga ett ökat ansvar för samhällsservicen på kommunerna och landstingskommunerna. De tar nu i anspråk ca två tredjedelar av den offentliga sektorns resurser. Tyngdpunkten i samhällsverksamheten har därmed lagts på den nivå där medborgarna har de största möjligheterna att påverka utvecklingen. En fortsatt utvidgning av kommunernas och landstingskommunernas befogenheter främjar enligt min mening medborgarinflytandet.

Många av de problem som tyngde människorna i ett tidigare samhälle och som skapade ofrihet för stora grupper med begränsade ekonomiska möjligheter har kommunerna i dag tagit ansvar för. Tvärtemot vad som ibland hävdas har den offentliga sektorn varit det viktigaste instrumentet för att skapa en ökad frihet för de stora medborgargrupperna.

Men även om det ökade kommunala ansvarstagandet på nya områden har varit helt i linje med medborgarnas önskemål rymmer denna utveckling också en rad problem. Vi har fått en samhällsorganisation också i kommunerna som i alltför stor utsträckning är uppbyggd i sektorer utifrån ett myndighetsperspektiv och otillräckligt anpassad till människornas behov och önskemål. Vi har fått en trögrörlighet – en byråkrati, om man så vill – i systemet. Många människor känner sig vilsekomna i denna byråkrati. Vi har i vissa avseenden fått en slags passiv mottagaranda hos människorna där kommunen bara uppfattas som en serviceinrättning för tjänster vilka man har rätt att kräva – inte som något man själv har ansvar för. Den offentliga sektorns tjänster har kommit att bli en konsumtionsvara bland andra konsumtionsvaror.

Vad som nu krävs är ett förändringsarbete i syfte att öka medborgarnas

aktiva medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten.

Många människor är säkert beredda att ta på sig ett ökat ansvar både för sin privata situation och för gemensamma angelägenheter som samhället i dag tar ett stort ansvar för. Undersökningar i fråga om medborgarnas politiska resurser visar att det finns både kunnande och beredskap när det gäller att göra insatser. Det gäller enligt min mening att finna former för att ta till vara detta intresse för delaktighet och medansvar.

Ett ökat personligt ansvarstagande får emellertid inte ske till priset av en nedrustning av den kommunala servicen och en återgång till en privatiserad service, som görs mer beroende av individernas köpkraft än av deras faktiska behov.

De politiska partierna och de förtroendevalda påverkas av de förändringar som sker i den kommunala verksamheten. I takt med att verksamheten har ökat i omfattning och blivit mer specialiserad har det blivit svårare för de förtroendevalda att överblicka och samordna de olika verksamheterna.

I den kärva ekonomiska situation som råder och som väntas råda framöver kommer det att ställas mycket stora krav på partiernas och de förtroendevaldas förmåga att ta ett större ansvar för den egna kommunens utveckling. Den förändrade ekonomiska situationen gör det också nödvändigt att i nära kontakt med medborgarna göra omprioriteringar samt pröva nya lösningar för att tillgodose människornas behov av trygghet och samhällsservice.

Enligt min mening bör arbetsförutsättningarna för partierna och de förtroendevalda förbättras så att dessa klarar de nya krav som ställs på dem. Därvid bör också brukarnas medverkan och övriga folkrörelsers roll övervägas. Inriktningen på förändringsarbetet bör vara att i ökad utsträckning decentralisera och samordna olika kommunala verksamheter. Genom att inrätta lokala organ ökar antalet förtroendevalda samtidigt som överblick och samordning på lokal nivå underlättas. En decentralisering av den kommunala organisationen kan därför vara till fördel både från effektivitetssynpunkt och från demokratisk synpunkt.

Under de senaste tio åren har riksdagen fattat beslut om en rad reformer som har påverkat förutsättningarna för den kommunala demokratin. Syftet med de beslutade reformerna har i stor utsträckning varit att fördjupa den representativa demokratin. Detta har skett främst genom ändringar i den kommunala organisationen och förbättringar av de förtroendevaldas arbetsvillkor. Genom olika beslut har nya möjligheter öppnats för flera att delta i samhällsarbetet t. ex. genom lokala organ.

Enligt min mening bör en beredning tillkallas för att pröva olika vägar att ytterligare fördjupa den kommunala demokratin och därmed samhällsverksamhetens folkliga förankring.

Beredningens arbete bör inriktas på

att studera och analysera problem och hinder som kan finnas för medborgarna att delta i samhällsarbetet inom kommunen.

att lägga fram idéer och förslag om hur ett förändringsarbete kan bedrivas som syftar till att öka medborgarnas, partiernas och övriga folkrörelsers möjligheter till aktiv medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten.

att genom försöksverksamhet i kommuner och landstingskommuner stimulera och utvärdera ny verksamhet – lokala organ, brukarmedverkan m. m. – samt i övrigt arbeta för att vitalisera debatten kring beredningens huvudfrågor.

Medborgarna och de politiska partierna

De politiska partierna har det grundläggande ansvaret för kommunalpolitikens utformning och vitalitet och för att de kommunala frågorna omfattas av medborgarnas kunskaper, debatt och engagemang. Effektiviteten i det demokratiska systemet beror i sin tur främst på partiernas förmåga att engagera många människor i arbetet med gemensamma angelägenheter.

De kartläggningar som har gjorts visar att partiorganisationernas kommunalpolitiska aktivitet har ökat under senare år. Partierna möter dock problem när det gäller att på bredden kunna engagera medborgarna i den kommunala verksamheten.

Beredningen bör inventera vilka problem partierna kan möta när det gäller att engagera medborgarna och undersöka vilka ytterligare åtgärder som behövs från samhällets sida för att partierna skall kunna fördjupa den kommunala demokratin genom en ökad medborgerlig aktivitet.

Det kommunala partistödet har haft stor betydelse för partiernas aktivitet. Beredningen bör i enlighet med riksdagens beslut (KU 1981/82:18, rskr 136) ta fram vissa uppgifter om det kommunala partistödet. Det gäller t. ex. stödåtgärdernas omfattning på nationell, regional och lokal nivå, i vilken utsträckning medel omfördelas mellan olika nivåer inom de politiska partierna och vilka modeller för beräkning av det kommunala partistödet som i praktiken tillämpas i kommuner och landstingskommuner. Även andra uppgifter av kartläggningskaraktär kan bli aktuella att ta fram.

Den kommunala organisationen

De kommunala besluten måste få en bred förankring hos medborgarna. Möjligheterna till insyn i och inflytande på beslutsprocessen måste öka. Allt flera måste kunna medverka i utformningen av det egna samhället och den egna miljön.

Den kommunala organisationen regleras genom kommunallagen

(1977:179) och ett flertal specialförfattningar. Organisationen har under decennier varit i princip oförändrad med undantag för att den har specialiserats och byggts ut. Utvecklingen av lokala organ innebär att den funktionellt organiserade förvaltningsorganisationen kan komma att få större inslag av decentraliserade organ som har en kompetens som sträcker sig över flera fackområden, s. k. kommundelsnämnder. En förutsättning för en sådan utveckling i större skala kan vara att den specialreglerade kompetensen knyts till kommunen som politisk enhet, snarare än till enskilda nämnder. Detta bör övervägas av beredningen. Beredningen bör lämna förslag till de åtgärder som övervägandena föranleder. Beredningen bör i detta hänseende rådgöra med stat–kommunberedningen.

Enligt lagen om lokala organ som tillkom år 1979 (prop. 1978/79:181, 1979/80:54, SFS 1979:1167) har kommunerna stor frihet att decentralisera sin organisation. Försöksverksamhet pågår i ett tiotal kommuner. Örebro och Ale kommuner har kommit längst med en försöksverksamhet som omfattar hela kommunen.

Det är enligt min mening angeläget att försöksverksamheten med lokala organ fullföljs och vidareutvecklas. Regeringen kommer att aktivt stödja och följa den pågående försöksverksamheten.

Beredningen bör studera och lämna förslag till på vilket sätt tillkomsten av lokala organ kan utveckla kontakterna med medborgarna, partiorganisationerna och övriga organisationer. Beredningen bör också studera hur kostnaderna för den kommunala verksamheten påverkas av att lokala organ införs.

Som jag tidigare har anfört kommer det framöver att ställas stora krav på de förtroendevaldas förmåga att utifrån en helhetsbedömning av den kommunala verksamheten göra omprioriteringar och finna nya lösningar för att tillgodose medborgarnas krav på samhällsservice. Under senare år har en rad åtgärder vidtagits för att förbättra de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i kommuner och landstingskommuner. Nyligen har riksdagen beslutat (prop. 1982/83:97, KU 28, rskr 338) att kommunerna och landstingskommunerna får möjlighet att besluta om ersättning till förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst vid fullgörande av kommunala och landstingskommunala uppdrag.

Beredningen bör följa utvecklingen av de åtgärder som har vidtagits för att förbättra de förtroendevaldas arbetsförutsättningar. Vid behov bör beredningen lämna förslag till ytterligare åtgärder. Vidare bör beredningen göra en översyn av den kommunala organisationsstrukturen och förhållandet mellan förtroendevalda och tjänstemän med utgångspunkt från önskemålet att stärka de förtroendevaldas ställning i den kommunala organisationen. Därvid bör uppmärksammas den betydelse utbildningen av anställda och förtroendevalda kan få för att utveckla goda samarbetsformer. Detta är

särskilt betydelsefullt vid förändringar i den kommunala organisationen, exempelvis vid införandet av lokala organ.

Brukarmedverkan och brukarinflytande

Enligt min mening bör det vara möjligt att inom ramen för det representativa systemet öka medborgarnas ansvar för de delar av samhällsverksamheten som de kommer i direkt beröring med i egenskap av brukare. Detta kan gälla t. ex. eleverna i skolan, föräldrarna på daghemmen, patienterna i sjukvården, pensionärerna i servicebostäderna, de anhöriga till äldre och sjuka med vårdbehov samt hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsföretagen. De former av brukarmedverkan i samhällsverksamheten som utövas genom folkrörelserna, t. ex. föreningsmedverkan i fritidsgårdar och kulturaktiviteter, återkommer jag till.

I takt med att samhällsservicen har blivit mer omfattande och förgrenad har de förtroendevaldas möjligheter blivit mindre att fortlöpande följa hur olika kommunala och landstingskommunala inrättningar sköts med hänsyn till brukarnas behov och önskemål. För att få en bra anpassning av den kommunala servicen till brukarnas behov och önskemål kan det i sådana fall vara till fördel med ett mer utvecklat direkt brukarinflytande över samhällsverksamheten. Ett sådant inflytande kan utövas antingen individuellt eller i organiserad form.

Under senare år har nya kooperativa verksamhetsformer utvecklats för skötseln av vissa gemensamma angelägenheter. Beredningen bör i sitt arbete belysa dessa verksamhetsformer.

Beredningen bör studera brukarinflytandets och brukarmedverkans alla aspekter och därvid ta del av de erfarenheter som finns bl. a. i de övriga nordiska länderna.

Beredningen bör undersöka hur kommuner och landstingskommuner kan stimuleras till att genom t. ex. försöksverksamhet pröva olika former av brukarmedverkan och brukarinflytande. Detta bör ske i nära samarbete med berörda fackliga organisationer.

Jag vill påminna om att även barn- och ungdomsdelegationen (Ju 1983:01) inom sitt uppdrag har att behandla frågor av detta slag.

Folkrörelsernas roll i den kommunala demokratin

Ett aktivt och rikt förgrenat föreningsliv i olika folkrörelser är en stor tillgång i det lokala samhällsarbetet. Folkrörelserna tar som bärare av idéer och värderingar ansvar för en verksamhet som vänder sig till breda befolkningsgrupper.

Beredningen bör överväga hur det lokala föreningslivet på dess egna

villkor kan samverka med kommunerna för att bättre utnyttja tillgängliga ekonomiska resurser och bättre ta till vara de kunskaper och erfarenheter som finns inom folkrörelserna. Detta kan ske genom att låta föreningarna ta ett direkt ansvar för vissa verksamheter. Arbetet i denna del bör ske i nära samarbete med berörda fackliga organisationer. Beredningen bör stimulera till praktiska försök och granska de institutionella hinder som finns för ett sådant direktansvar hos folkrörelserna.

Service och information

Många människor upplever i dag svårigheter i sina kontakter med kommunala myndigheter. Vad jag här tänker på är exempelvis hur människorna blir bemötta i sina direkta kontakter med kommunala organ eller serviceinrättningar och de svårigheter som ofta kan uppkomma i skriftväxling med dessa. Beredningen bör undersöka vilka svårigheter och problem som finns för enskilda människor i dessa hänseenden. Beredningen bör också kartlägga den utbildning kommunerna ger sina anställda i syfte att öka serviceinriktningen i den kommunala verksamheten.

Beredningen bör redovisa idéer och förslag om hur kontakten mellan medborgare och kommunala myndigheter kan göras smidig och enkel.

Ansvaret för den kommunala informationen och för det kommunala förenklingsarbetet vilar enligt bestämmelser i 3 kap. 1 § kommunallagen på styrelsen. Beredningen bör studera vilken effekt dessa regler har haft.

Beredningen bör också redovisa idéer och förslag om hur den kommunala informationen ytterligare kan förändras för att främja medborgarnas och föreningslivets möjligheter till inflytande och medverkan.

Beredningen bör vidare studera hur informationsteknologin och de nya medierna kan utnyttjas för att vidga och fördjupa den kommunala demokratin.

Proportionaliteten vid val till kommunfullmäktige

I betänkandet (SOU 1980:45) Översyn av vallagen 2 föreslog 1978 års vallagskommitté att minimiantalet mandat per valkrets i kommunfullmäktigvalen skulle höjas från 15 till 20 för att få en bättre proportionalitet i varje valkrets och i fullmäktige som helhet. I den proposition som lades fram på grundval av betänkandet (prop. 1980/81:170) fanns emellertid inte något sådant förslag. Skälet härtill var att det under frågans beredning i regeringskansliet hade visat sig att det inte gick att uppnå någon bredare enighet om förslaget (prop. s. 38). Riksdagen ansåg emellertid att förnyade försök borde göras för att åstadkomma en lösning av frågan om bättre proportionalitet vid val av kommunfullmäktige i kommuner som är indelade i valkretsar.

Riksdagen uttalade att regeringen borde ta upp frågan med sikte på att ett förslag skulle läggas fram för riksdagen i god tid före 1985 års val (KU 1980/81:26 s. 28, rskr 392). Riksdagen har nyligen erinrat om sitt tidigare uttalande och betonat vikten av skyndsamhet (KU 1982/83:9 s. 37).

Beredningen bör pröva frågan om förbättrad proportionalitet vid val av kommunfullmäktige i kommuner som är indelade i valkretsar.

Beredningens överväganden bör presenteras under år 1983 så att eventuella lagändringar kan genomföras till 1985 års val.

Beredningens arbetssätt

Beredningens arbete bör främst inriktas på att stimulera ett praktiskt förändringsarbete. Det är angeläget att beredningen samarbetar med kommuner och landstingskommuner som bedriver försöksverksamhet, med exempelvis kommundelsnämnder och brukarmedverkan, i syfte att utveckla denna verksamhet. Vidare bör beredningen medverka till att ny försöksverksamhet startas och att erfarenheter från verksamheten sammanställs och förmedlas till kommuner och organisationer.

Beredningen bör pröva möjligheterna att i samarbete med några kommuner genomföra en samlad försöksverksamhet där olika former av ökat medborgarinflytande utvecklas och samordnas inom respektive kommun.

Beredningen bör följa forskning och framtidsstudier som har anknytning till utredningsuppdraget.

Beredningen är oförhindrad att inom ramen för den huvudinriktning som har angetts i direktiven ta de initiativ som kan anses angelägna under utredningsarbetets gång.

Beredningen bör successivt lämna förslag till sådana författningsändringar som beredningens överväganden föranleder.

Beredningen bör ge underlag för debatt och studier kring frågor som tas upp i direktiven. Beredningen bör med förtur utarbeta ett studie- och diskussionsmaterial om lokala organ, partierna, folkrörelserna, brukarmedverkan och brukarinflytande.

Beredningens arbete bör i de delar som berör folkrörelserna ske i nära samråd med den till civildepartementet knutna referensgruppen för folkrörelsefrågor.

I sitt arbete skall beredningen beakta vad som anförs i Dir 1980:20 om finansiering av kommittéförslag m. m. De förslag som beredningen lämnar bör ge kommunerna stor frihet att självständigt utforma sin organisation så att tillgängliga resurser tas till vara på ett effektivt sätt. Jag förutsätter således att beredningen inte lämnar förslag som leder till kostnadsökningar i kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

Beredningen bör slutredovisa sitt arbete senast den 1 juni 1985.

Bilaga 1

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en beredning med högst tio ledamöter för att utreda och utveckla den kommunala demokratin, folkrörelsernas roll i den kommunala demokratin, brukarinflytande och brukarmedverkan,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt beredningen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Kommittédirektiv

Dir 1984:1

Tilläggsdirektiv till 1983 års demokratiberedning (C 1983:03)

Dir 1984:1

Beslut vid regeringssammanträde 1984-01-12.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anmäler att han vill ta upp frågan om en översyn av lagstiftningen om kommuner och landstingskommuner och anför.

Lagstiftningen på det kommunala området

Den nu gällande kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1983:563, KL) trädde i kraft den 1 juli 1977. Den fick karaktär av ramlag och syftade till en enhetlig reglering av den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Lagen gäller alltså för både kommuner och landstingskommuner. Syftena bakom den nya kommunallagen var i övrigt att stärka den kommunala självstyrelsen och demokratin och att minska den statliga detaljregleringen. Lagen innebar en anpassning till utvecklingen inom det kommunala verksamhetsområdet. De sedan länge gällande, grundläggande principerna för kommunernas verksamhet och inre arbetsformer påverkades inte i någon större utsträckning.

Trots strävandena att samla de grundläggande bestämmelserna för kommunerna och landstingskommunerna i en enda lag finns det vid sidan om KL en omfattande lagstiftning om den kommunala verksamheten. Främst gäller det lagar om särskilda förvaltningsgrenar, t. ex. skolområdet, plan- och byggnadsväsendet, miljö- och hälsoskyddsområdet, socialtjänsten och sjukvården. Som ett komplement till den allmänna kompetensbestämmelsen i KL gäller vidare ett flertal särskilda kompetenslagar som ger kommunerna och landstingskommunerna rätt att vidta åtgärder inom vissa i lagstiftningen angivna områden. Det skulle enligt ett uttalande av departementschefen i propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. (prop. 1975/76:187 s. 340) övervägas om åtgärder kunde vidtas för att undanröja de olägenheter från lagteknisk och praktisk synpunkt som denna ordning innebär. Vid lagens tillkomst förutsattes dessutom att olika frågor, som

krävde ytterligare undersökningar, skulle ses över, t. ex. kommunalförvaltningen i Stockholm, kommunal verksamhet i företagsform och kommunalbesvärsprocessen.

Efter KL:s ikraftträdande har i olika sammanhang framkommit önskemål om en revidering och komplettering av lagen. Dessa önskemål har i vissa fall tillgodosetts genom ändringar i KL. I andra fall har i stället särskilda lagar stiftats. Exempel på sådana är lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (omtryckt 1979:1167, ändrad senast 1983:304) och lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner.

De undersökningar av olika kommunala frågor som förutskickades vid KL:s tillkomst eller som har aktualiserats i andra sammanhang har verkställts av flera utredningar som har avlämnat betänkanden med förslag till ändringar i kommunallagstiftningen. I regeringskansliet bereds f. n. inte mindre än åtta sådana betänkanden.

Utredningar om kommunala frågor

I betänkandet (SOU 1981:53) *Stockholms kommunala styrelse – en partiell översyn av kommunallagen* har kommunalrättsutredningen för Stockholm gjort en översyn av den särskilda organisationen av kommunalförvaltningen i Stockholms kommun i syfte att åstadkomma enhetlighet i KL. Utredningen har föreslagit att särreglerna för Stockholms kommun i stor utsträckning skall utgå ur KL. Kommunalföretagskommittén har i betänkandet (SOU 1982:13) *Kommunalföretaget* behandlat kommunal verksamhet i företagsform. Kommitténs överväganden har lett fram till förslag till ändringar i KL som syftar till att passa in och förankra de kommunala företagen i det kommunalrättsliga mönstret och ge de representativa och styrande organen ökade möjligheter till insyn i, styrning av samt kontroll över verksamheten. I betänkandet (SOU 1982:20) *Kommunerna och näringslivet* har utredningen om kommunal kompetenslagstiftning föreslagit att reglerna i de kompetensrättsliga smålagar som finns för en del speciella kommunala verksamheter (bostadsförsörjning, bistånd till utländska studerande, turistväsende, partistöd, sysselsättning för handikappade, internationell katastrofhjälp och inomregional skatteutjämning i Stockholms län) flyttas in i 1 kap. KL som därmed avses bli ett verkligt kompetenskapitel. Kommunalbesvärskommittén har i betänkandet (SOU 1982:41) *Överklagande av kommunala beslut* lagt fram förslag om nya regler om kommunalbesvär. Kommittén har föreslagit ändringar i 7 kap. KL och en kodifiering av olika kommunalrättsliga grundsatser genom nya bestämmelser i 1 kap. KL. I betänkandet (SOU 1982:56) *Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt* har kommittén för

vissa medbestämmandefrågor lagt fram flera modeller till ett permanent författningsreglerat medbestämmande för de kommunalanställda. Kommitténs förslag innebär tämligen omfattande ändringar i KL. Kommunaldemokratiska kommittén har i betänkandet (Ds C 1983:3) *Lokala organ i landstingskommunerna* föreslagit att försöksverksamheten med lokala organ i kommunerna vidgas till att omfatta också landstingskommunerna. Kommittén har vidare i betänkandet (Ds C 1983:4) *Utländska medborgares valbarhet till vissa förtroendeuppdrag* föreslagit att kravet på svenskt medborgarskap för valbarhet till vissa förtroendeuppdrag tas bort. Slutligen har utredningen om export av kommunalt kunnande i det nyligen avlämnade betänkandet (SOU 1983:72) *Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export* bl. a. övervägt innebörden av de kommunalrättsliga reglerna om kommunernas och landstingskommunernas kompetens såvitt gäller kommunal medverkan i exportverksamhet. Betänkandet innehåller ett förslag till lagstiftning som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att engagera sig i exportfrämjande verksamhet på olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden.

Förutom de förslag till lagstiftningsåtgärder på det kommunala området som redan föreligger kan det inom de närmaste åren väntas utredningsförslag som kommer att innebära ingripande ändringar i kommunallagstiftningen. Regeringen har nämligen år 1983 tillsatt två beredningar som har till uppgift att överväga ett flertal frågor rörande den kommunala självstyrelsen och demokratin samt den kommunala organisationen.

Stat-kommunberedningen (C 1983:02) har bl. a. fått i uppdrag att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet samt för samverkan inom den kommunala sektorn. Beredningen skall göra en samlad bedömning av de förslag som har lagts fram av kommunalföretagskommittén i delbetänkandet (Ds C 1983:6) Interkommunal samverkan i privaträttslig form och av kommunalförbundsutredningen i betänkandet (Ds C 1983:15) Kommunalförbund. En annan huvuduppgift för stat-kommunberedningen är att behandla vissa frågor som rör den kommunala kompetensen. Beredningen skall nämligen analysera och överväga kommunernas och landstingskommunernas roll i närings- och sysselsättningspolitiken. Beredningen skall också överväga en eventuell vidgning av den kommunala kompetensen för att möjliggöra solidaritetsyttringar i internationella frågor. *1983 års demokratiberedning (C 1983:03)* har fått i uppdrag att pröva olika vägar för att ytterligare fördjupa den kommunala demokratin och därmed samhällsverksamhetens folkliga förankring. Jag går i detta sammanhang inte närmare in på demokratiberedningens utredningsuppdrag utan hänvisar till de direktiv för beredningen som utfärdades den 26 maj 1983 (Dir 1983:44).

Behovet av en översyn

Av vad jag nu har anfört framgår att det vid sidan av de grundläggande bestämmelserna i KL om kommunernas och landstingskommunernas organisation och verksamhetsformer finns bestämmelser i andra lagar som reglerar dessa frågor. Detta medför enligt min mening att lagstiftningen på området blir svår att överblicka. Därtill kommer att det nu föreligger ett flertal utredningsförslag som, om de genomförs, kommer att avsevärt påverka det kommunalrättsliga regelsystemet.

Författningsändringar av denna omfattning medför risker för bristande systematik i lagstiftningen och därmed också för rättsosäkerhet hos allmänheten och hos förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landstingskommuner. Denna fråga har jag tidigare uppmärksammat i propositionen (prop. 1982/83:132) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner och i den nyligen avlämnade budgetpropositionen (prop. 1983/84:100 bil. 15).

Även om kort tid har förflutit sedan KL trädde i kraft, är det enligt min mening nödvändigt att nu påbörja ett arbete för att forma en enhetlig struktur för den mest grundläggande kommunallagstiftningen. Ett framtida kommunalrättsligt regelsystem bör utformas så att det medverkar till att stärka folkstyrelsen i kommuner och landstingskommuner. Detta är uppgifter som nära anknyter till 1983 års demokratiberednings utredningsuppdrag. Jag föreslår därför att denna beredning genom tilläggsdirektiv får i uppdrag att utarbeta en principskiss till hur reglerna om kommuner och landstingskommuner i framtiden bör vara systematiserade och utformade i lagstiftningen. Principskissen bör utformas så att den kan tjäna som underlag för ett fortsatt mera juridiskt-tekniskt betonat arbete med att utforma lagstiftningen på det kommunala området.

Riktlinjer för översynen

Utgångspunkten för arbetet bör vara regeringsformens principstadganden om kommunerna. Beredningen bör analysera hur en framtida lagstiftning om kommunerna och landstingskommunerna bör förhålla sig till regeringsformen och däri bl. a. dess bestämmelse att endast grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer behöver anges i lag.

Ett övergripande mål för beredningen bör vara att stärka de förtroendevaldas ställning i kommuner och landstingskommuner. Lagstiftningen på det kommunala området bör vara så utformad att den oförmedlat kan användas av de förtroendevalda i deras arbete. Särskild uppmärksamhet bör därför

ägnas åt att skapa systematik i det kommunala lagkomplexet med utgångspunkt i allmänhetens och de förtroendevaldas behov av vägledning. Utredningsarbetet bör också vara inriktat på att ta till vara möjligheterna till förenklingar i regelsystemet.

Det är väsentligt att en ny kommunallag utformas så att viktiga principer för kommunal verksamhet kan utläsas ur själva lagen. Den bör utgöra själva grunden i regelsystemet och därför på ett mera heltäckande sätt än i dag ange ramarna för hela den kommunala verksamheten. Beredningen bör från dessa utgångspunkter överväga den systematiska uppbyggnaden av ett framtida regelverk. En viktig uppgift för beredningen blir alltså att överväga vilka regler som skall stå i kommunallagen och vilka som bör ha sin plats i annan lagstiftning. Beredningen bör härvid också ta upp sådana från informativ synpunkt centrala frågor som kapitelindelning och rubriksättning.

En framtida lagstiftning bör präglas av stor frihet för kommuner och landstingskommuner att själva organisera sin verksamhet. Lagstiftningen bör utformas mot bakgrund av den helhetssyn som alltmer styr den kommunala verksamheten och medför att gränserna mellan olika sektorer blir mindre skarpa. En ny kommunallag bör vara uppbyggd så att den medger smidiga förändringar i verksamheten.

I det föregående har jag nämnt flera förslag till lagändringar som har lagts fram i olika betänkanden. Ytterligare förslag till författningsändringar kan väntas genom det nu pågående utredningsarbetet. I sitt arbete bör beredningen beakta att dessa förslag skall kunna passas in i lagstiftningen på ett naturligt sätt.

Beredningen bör pröva om den nuvarande regleringen med många särskilda lagar är en lämplig ordning eller om det i framtiden krävs en bättre samordning mellan en ny kommunallag och den speciallagstiftning som särskilt riktar sig till kommuner och landstingskommuner, t. ex. socialtjänstlagstiftningen samt hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Jag vill i sammanhanget peka på att utredningen om kommunal kompetenslagstiftning har föreslagit att reglerna i de s. k. kommunala smålagarna flyttas in i KL. Beredningen bör överväga denna fråga från principiella utgångspunkter. I anslutning därtill bör beredningen också överväga om det kan vara en lämplig ordning att i en framtida kommunallag i större utsträckning än i dag införa hänvisningar till annan lagstiftning.

Beredningen bör vidare studera kommunallagens förhållande till den allmänna offentligrättsliga lagstiftningen, t. ex. förvaltningslagen (1971:290). Förvaltningsrättsutredningen (FRU) har nyligen lagt fram sitt slutbetänkande (SOU 1983:73) Ny förvaltningslag. I betänkandet uttalar sig FRU om förhållandet mellan en ny förvaltningslag och kommunallagen. FRU förordar att en teknisk översyn av KL kommer till stånd och att därvid bl. a. tas upp de i betänkandet berörda frågorna om förhållandet till

förvaltningslagen. Beredningen bör i sitt arbete överväga de synpunkter i frågan som FRU har framfört.

Beredningens arbete med de frågor som jag nu har behandlat bör bedrivas i nära samarbete med stat-kommunberedningen. Beredningen bör också samråda med utredningen (Kn 1982:04) om den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig. Utredningsarbetet bör ske skyndsamt. Beredningens överväganden i denna fråga skall redovisas i ett särskilt principbetänkande senast den 1 juni 1985.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen utvidgar demokratiberedningens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Kommittédirektiv

Dir 1984:31

Tilläggsdirektiv till 1983 års demokratiberedning (C 1983:03)

Dir 1984:31

Beslut vid regeringssammanträde 1984-06-28.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Förslag

Jag föreslår efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Hjelm-Wallén, och statsrådet Göransson att 1983 års demokratiberedning får i uppdrag att utarbeta förslag som syftar till att öka elevernas och föräldrarnas medverkan, delaktighet och ansvar i skolan.

Bakgrund

Senast riksdagen mer samlat tog upp frågan om elevers och föräldrars inflytande i skolan var hösten 1980 med anledning av propositionen om elevers och föräldrars medinflytande i skolan (prop. 1979/80:182, UbU 1980/81:9 rskr 142). Riksdagens beslut innebar bl. a. att rektor fick viss skyldighet att informera och samråda med företrädare för elever och föräldrar i vissa frågor. Vissa ändringar genomfördes också i skolförordningens regler om konferenser m. m.

Skolförfattningsutredningen har i betänkandet (Ds U 1982:5) Konferenser i skolan lämnat förslag till förenklingar i skolans konferenssystem. Förslaget, som har remissbehandlats, innebär att varje rektorsområde eller skolenhet ges större möjligheter att utforma ett konferenssystem som är anpassat efter de lokala behoven. Regeringen har ännu inte tagit ställning till förslaget.

Elevorganisationen i Sverige har i en skrivelse till utbildningsdepartementet den 18 mars 1983 föreslagit att åtgärder vidtas för att stärka elevinflytandet i skolan. Skrivelsen har remitterats till Riksförbundet Hem och Skola, som i sitt yttrande har understrukit behovet av att åter aktualisera frågan om elevernas och föräldrarnas medinflytande i skolan.

1983 års demokratiberedning (C 1983:03) skall bl.a. behandla frågan om

medborgarnas medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten. Enligt direktiven (Dir 1983:44) skall beredningen medverka till att försöksverksamheter inom detta område startas och att erfarenheter från verksamheten sammanställs och förmedlas till kommuner och organisationer. Även barn- och ungdomsdelegationen (Ju 1983:01) har att inom sitt område behandla frågor av detta slag.

Uppdraget

Det är väsentligt att nu mer samlat ta upp frågan om elevers och föräldrars medverkan, delaktighet och ansvar i skolan. Denna fråga knyter nära an till 1983 års demokratiberednings utredningsuppdrag. Denna beredning bör därför få i uppdrag att utarbeta förslag som syftar till att öka elevernas och föräldrarnas medverkan, delaktighet och ansvar i skolan. Därvid bör beredningen överväga hur elev- och föräldrainflytandet skall samspela med personalinflytandet och avvägas med hänsyn till den styrning som skolstyrelsen och i förekommande fall lokala organ skall fullgöra.

Beredningen bör också belysa hur frågan om det demokratiska samhällssystemet, demokratins grundläggande värderingar, principer och olika former kan ges en mer framträdande roll i undervisningen.

Beredningen bör stimulera försöksverksamhet inom ramen för gällande bestämmelser och också föreslå de förändringar i bestämmelserna som kan behövas för att möjliggöra ytterligare försöksverksamhet. Beredningen bör vidare föreslå hur försöksverksamheten skall följas upp och utvärderas samt hur ett fortsatt utvecklingsarbete inom detta område kan läggas upp. I sitt arbete bör beredningen också bidra till att stimulera debatt och studier inom området.

Såvitt möjligt bör beredningens arbete mynna ut i konkreta förslag till bestämmelser om elev- och föräldrainflytandet i skolan.

Mot bakgrund av dessa frågors särskilda karaktär avser jag att inom ramen för demokratiberedningens uppdrag förordna de sakkunniga och de experter som behövs för att ingå i en särskild arbetsgrupp inom beredningen för dessa här berörda nytillkommande arbetsuppgifter.

Skolförfattningsutredningens betänkande (Ds U 1982:5) Konferenser i skolan och de skrivelser som kommit in i samband med remissbehandlingen av detta betänkande kommer att i de delar som berör elev- och föräldrainflytandet överlämnas till beredningen för fortsatta överväganden och förslag.

Även elevorganisationens ovan nämnda skrivelse och remissyttrandet från Riksförbundet Hem och Skola kommer att överlämnas till beredningen.

Beredningens arbete med de frågor som jag nu har behandlat bör bedrivas i nära samarbete med stat-kommunberedningen (C 1983:02). Under

utredningsarbetets gång bör vidare den arbetsgrupp som skall arbeta med frågorna om elev- och föräldrainflytandet i skolan informera berörda fackliga huvudorganisationer – och i förekommande fall annan central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor – och bereda dem tillfälle att föra fram synpunkter. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. Demokratiberedningens överväganden i denna fråga bör redovisas senast den 1 juli 1985.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen utvidgar demokratiberedningens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Beredningens arbete

Beredningens arbete påbörjades i augusti 1983. I enlighet med direktiven beslöt beredningen att med förtur utarbeta ett studie- och informationsmaterial kring beredningens huvuduppgifter. "Inbjudan till en dialog om lokal demokrati" gick ut i ca 20 000 exemplar till kommuner, partier, folkrörelser samt folkbildningsorganisationer.

Beredningen tog under hösten 1983 upp frågan om proportionalitet vid val till kommunfullmäktige i kommuner med valkretsar. I en skrivelse till regeringen i november 1983 framhöll beredningen att den ej funnit skäl för en ändring av gällande valsystem inför valet 1985.

Genom omfattande kontakter med kommuner och organisationer informerade sig beredningen genom sitt sekretariat om pågående lokalt förändrings- och utvecklingsarbete.

Sekretariatet hade även omfattande kontakter med olika myndigheter, bl a Statens Ungdomsråd och Barn- och ungdomsdelegationen vid statsrådsberedningen.

I samband med utgivandet av beredningens studie- och informationsmaterial inbjöds folkrörelser och andra organisationer till informations- och diskussionsmöten med beredningens sekretariat.

I syfte att stimulera till debatt och att förmedla idéer påbörjade beredningen vintern 1983/84 utgivningen av en skriftserie. Syftet var att dokumentera intressant försöksverksamhet. De fyra första skrifterna behandlade verksamheter i syfte att öka samverkan mellan föreningsliv och kommuner:

Farstaprojektet
Nyttoverksta'n Lövgärdet
Släpp krafterna loss!
Föreningar i glesbygd. Modell Lycksele

Beredningen har i såväl seminarier som skrifter särskilt velat belysa olika former av brukarmedverkan.

I februari 1984 genomförde beredningen ett seminarium om föräldramedverkan på barnstugor. De verksamheter och erfarenheter som presenterades där finns publicerade i skriften Föräldrar på dagis.

I syfte att visa på förutsättningarna för en vidgad elevmedverkan i skolan gav beredningen bitr skoldirektör Åke Gillström i uppdrag att utarbeta en skrift om självförvaltning i Tranmursskolan i Gävle.

Bilaga 2

Äldres delaktighet och medverkan inom äldreomsorgen var temat för ett större seminarium som beredningen tillsammans med Äldreberedningen (socialdepartementet) genomförde i maj 1984. Med utgångspunkt från de presentationer som gjordes vid seminariet utarbetades därefter skriften Vi vet själva bäst (Liber).

Med utgångspunkt från direktiven fann beredningen på ett tidigt stadium att det fanns behov av att särskilt belysa tre områden i form av särskilda rapporter:

På beredningens uppdrag skrev redaktör Claes-Göran Kjellander skriften Nöjda politiker, missnöjda väljare (LiberFörlag).

Informationschef Larsåke Larsson, tillika expert i beredningen, presenterade erfarenheter och förslag kring information och service i skriften Öppna förvaltningen! (LiberFörlag).

I samverkan med Kooperativa institutet har beredningen givit ut skriften Kooperation för tjänster (LiberFörlag). Den redovisar dels erfarenheter från tjänsteproducerande kooperativ, dels idéer kring möjligheterna för en kooperativ tjänsteproduktion.

Under hösten 1984 presenterade beredningen två delbetänkanden.

I diskussionsbetänkandet (SOU 1984: 83) Folkstyret i kommunerna. Medverkan, delaktighet, ansvar, presenterade beredningen sin syn på behovet av och förutsättningarna för ett mer aktivt folkstyre i kommuner och landsting. I anslutning till diskussionsbetänkandet publicerades också exempelsamlingen (SOU 1984: 84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan. I denna presenterades ett antal konkreta exempel från olika verksamhetsområden med en mer utvecklad brukarmedverkan.

I beredningens diskussionsbetänkande uppmanades kommuner, landsting och organisationer att ge synpunkter inför beredningens fortsatta arbete.

Synpunkter har inkommit från:

Kommuner	*Landsting*	*Övriga*
Arvika	Göteborg och Bohus	Svenska Kommunal-
Bollnäs	Malmöhus	arbetareförbundet
Botkyrka	Stockholm	Centerns Ungdoms-
Eskilstuna	Södermanland	förbund
Falkenberg	Uppsala	Moderat skolungdom
Hallstahammar	Västernorrland	Medborgarskolan
Haninge	Västmanland	Bygdegårdarnas
Kungälv	Älvsborg	Riksförbund
Lidingö	Örebro	Lantbrukarnas
Malmö	Östergötland	Riksförbund

Norrköping
Sandviken
Sollentuna
Vaxholm
Örnsköldsvik

Stockholmspartiet

Skrivelser har också kommit från enskilda personer.

I anslutning till utgivningen av de två nämnda betänkandena utgavs en informationsbroschyr, Stärk folkstyret i kommunerna! i 30 000 exemplar och en nyhetsbulletin. Den senare har framställts i samarbete med Stat-kommunberedningen och kallas Förnya lokalt.

I oktober 1984 anordnade beredningen och Svenska Kommunförbundet en arbetskonferens i Sigtuna – Nya vägar för en förbättrad kommunal verksamhet. Ett tiotal kommuner som kommit långt i förnyelsearbetet deltog.

Två konferenser om brukarmedverkan och brukarinflytande inom hälso- och sjukvården anordnades tillsammans med Landstingsförbundet kring årsskiftet 1984/85. Dokumentationen från dessa seminarier har utgivits i en skrift av Margareta Viklund – Aktiv patientmedverkan.

Tönu Kerstell, Spri-Konsult, har redogjort för en undersökning om förtroendemannarollen i en särskild skrift, Att vara landstingspolitiker (LiberFörlag).

Stöd till utvecklingsarbete

Beredningen och dess sekretariat har under hela arbetsperioden haft många och intensiva kontakter med kommuner, landsting och organisationer som bedriver och medverkar i lokala utvecklingsprojekt.

Beredningen har också givit direkt stöd till vissa lokala utvecklingsarbeten. Det gäller i första hand projekt som syftat till ett mer aktivt medborgarengagemang.

Beredningen har bidragit till att fyra lokala projekt har kunnat använda en i Norge utvecklad metod för ökad delaktighet och medverkan i förändrings- och utvecklingsprojekt – Arbetsboksmetoden:

- I Långshyttan i Hedemora kommun gavs stöd till ett projekt med syfte att på bredden engagera invånarna i en bygd med sysselsättningsproblem.
- Projektet Ung i Falun har i samverkan med beredningen, Barn- och Ungdomsdelegationen och Allmänna Arvsfonden

givits stöd för ett mobiliseringsarbete med arbetsboksmetoden i två högstadieskolor i Falu kommun. (Se vidare det särskilda betänkande som avgivits av beredningens skolgrupp (SOU 1985:30) Skola för delaktighet.

- Det s k Torsöprojektet i Mariestads kommun har fått stöd för att närmare studera förutsättningarna för att på Torsö skapa ett samhällskooperativ. Torsöborna skulle under våren 1985 själva definiera de lokala förutsättningarna för och behoven av ett samhällskooperativ. Arbetet på Torsö har bedrivits med hjälp av arbetsboksmetoden i samverkan med Mariestads kommun, det lokala föreningslivet och studieförbunden Vuxenskolan, ABF och Medborgarskolan.
- Nyttoverksta'n Lövgärdet m fl projekt i Lövgärdet, Göteborg.

Utöver dessa projekt, som beredningen mer aktivt stött, har beredningens sekretariat medverkat i ett stort antal kurser, seminarier och andra arrangemang kring lokalt utvecklingsarbete.

Arbetsboksmetoden – en dagordning på brukarnas villkor!

Arbetsboksmetoden innebär ett förhållningssätt från beslutsfattare som inbjuder till delaktighet för de berörda medborgargrupperna.

Det är en process i tre etapper.

I arbetsbok 1 fångas de för området/arbetsplatsen aktuella frågorna in. Dessa redovisas och utvecklas till förslag och idéer av en lokal redaktionsgrupp som sammanställer arbetsboken. Förslagen presenteras som frågor eller påståenden.

I arbetsboken uppmanas de som får boken att skriva ner egna förslag och kommentarer. Genom att utnyttja de nätverk som finns lokalt (föreningar etc) delas arbetsboken ut till alla berörda. De som får boken uppmanas att själva eller i grupp fylla i den. Den som delar ut boken kommer efter en vecka eller annan uppgjord tid och samlar in arbetsböckerna. Svaren i den första arbetsboken presenteras i *arbetsbok 2*. Arbetsbok 2 delas ut till alla som fått del av den första arbetsboken. Nu med uppmaningen att samlas till gruppdiskussioner, ofta i form av studiecirklar. Grupperna utarbetar och diskuterar sig fram till vilka förslag och synpunkter som bör prioriteras. Prioriteringen blir *arbetsbok 3,* eller om man så vill ett förslag till lokal handlingsplan.

Fungerar metoden? Beredningens svar blir ett tveklöst ja, under vissa förutsättningar. Om närheten och aktualiteten finns i arbetsbok 1, om öppenheten, förhållningssättet på lokal nivå accepteras av beslutsfattaren och om arbetet förankras hos

ansvariga som känner området/arbetsplatsen och har de berördas förtroende – då fungerar metoden. Metoden har använts i Norge i flera år och erfarenheterna är positiva. Beredningen har initierat en handfull projekt i olika delar av landet. I Lövgärdet, ett stort bostadsområde i Angered i Göteborg, håller invånarna på att skapa ett eget handlingsprogram. Flera hundra enskilda tar själva på sig en stor arbetsbörda med praktiskt arbete för att i samarbete med kommunen och Göteborgshem skapa en bättre boendemiljö. I Falun har elever, skolpersonal och föräldrar med arbetsboken som hjälp visat att det mesta är möjligt i en miljö som förut upplevdes som nästan omöjlig i en högstadieskola. I Lycksele har fritidsgårdarna blivit en angelägenhet för betydligt fler än tidigare. På Torsö i Mariestads kommun har avfolkningsbygdens "sömn" förbytts i insikten om möjligheterna att skapa ett samhällskooperativ där de egna resurserna kan tas till vara på egna villkor. Arbetsboksmetoden kan uppenbarligen användas på många sätt.

Arbetsboksmetoden är ingen patentlösning, men kan skapa möjligheter för fler att vara med och bestämma en dagordning som öppnar vägar för att engagemang och människors inneboende resurser kan tas till vara för att hitta lokala lösningar framförallt i samband med ett förändringsarbete.

Övrigt

Beredningen har genom civildepartementets kommittéanslag givit ekonomiskt stöd till:

- Brottsförebyggande rådet (BRÅ) för en film om elevinflytande.
- Utvärdering av försök med lokala organ i Eskilstuna, Örebro och Umeå kommuner.
- Serviceprojekt i Hudiksvalls kommun.
- Medborgarundersökning i Ale kommun om effekten av kommundelsnämndsreformen.

Statens offentliga utredningar 1985

Kronologisk förteckning

1. Församlingar i samverkan. C.
2. Livsmedelsforskning II. Jo.
3. Leva som äldre. S.
4. Rättshjälp. Ju.
5. Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. Ju.
6. Förköp av bostadsrätter. B.
7. Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. A.
8. Beredskapsarbete i AMS-regi. A.
9. Kulturarbetsförmedling. A. 0002
10. Pantsättning av patent. Ju.
11. Ny räntelag. Ju.
12. Skolbarnsomsorgen. S.
13. Fornlämningar och exploatering. U.
14. Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. S.
15. Handel med alkoholdrycker. S.
16. Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. C.
17. Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. C.
18. Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. C.
19. Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. C.
20. Sammanhållen skatteförvaltning. Fi.
21. Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. S.
22. Förskola – skola. U.
23. Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. Fö.
24. Ordningslag m. m. Ju. 0002
25. Kunskap för kemikaliekontroll. Jo.
26. JO-ämbetet. R.
27. Gripen, anhållen, häktad. Ju.
28. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. C.
29. Principer för ny kommunallag. C.
30. Skola för delaktighet. C.
31. Dagens äldre. S.

Statens offentliga utredningar 1985

Systematisk förteckning

Riksdagen
JO-ämbetet. [26]

Justitiedepartementet
Rättshjälp. [4]
Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. [5]
Pantsättning av patent. [10]
Ny räntelag. [11]
Ordningslag m.. [24]
Gripen, anhållen, häktad. [27]

Försvarsdepartementet
Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. [23]

Socialdepartementet **0005**
Leva som äldre. [3]
Skolbarnsomsorgen. [12]
Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten [14]
Handel med alkoholdrycker [15]
Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. [21]
Dagens äldre. [31]

Finansdepartementet **0006**
Sammanhållen skatteförvaltning [20]

Utbildningsdepartementet **0009**
Fornlämningar och exploatering [13]
Förskola – skola [22]

Jordbruksdepartementet
Livsmedelsforskning II. [2]
Kunskap för kemikaliekontroll. [25]

Civildepartementet **0013**
Församlingar i samverkan. [1]
Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. [16]
Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. [17]
Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. [18]
Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. [19]
Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. [28]
Principer för en ny kommunallag. [29]
Skola för delaktighet. [30]

Arbetsmarknadsdepartementet **0016**
Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. [7]
Beredskapsarbete i AMS-regi. [8]
Kulturarbetsförmedling. [9]

Bostadsdepartementet **0018**
Förköp av bostadsrätter. [6]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1985-08-05
STOCKHOLM

Aktivt folkstyre i kommuner och landsting är demokratiberedningens huvudbetänkande. I betänkandet redovisar beredningen idéer och förslag till ett förändringsarbete med syfte att utveckla och stärka medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten.

Betänkandet innehåller följande avsnitt:

- Kommunerna är viktiga grundstenar i samhällsbygget
- Bra tjänster kan bli bättre
- Öppna nya möjligheter genom ökad decentralisering
- Folkrörelserna gör betydande insatser
- De anställdas roll i förändringsarbetet
- Nya möjligheter för partier och förtroendevalda

Beredningen lämnar vissa förslag till lagändringar för att öka medborgarinflytandet. Genom förslag till ändrade delegationsbestämmelser ges ökade möjligheter att stärka brukarinflytandet. Beredningen lägger fram ett förslag till en lag om lokala nämnder som vidgar kommunernas möjligheter att decentralisera beslut till kommundelsnivå.

Beredningen föreslår att dess huvudbetänkande läggs till grund för en bred studieverksamhet på det lokala planet. Partierna bör ta huvudansvaret för förnyelseverksamheten lokalt i kommuner och landsting.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-089901-7
ISSN 0375-250X