

Förnyelse av kommuner och landsting

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Slutbetänkande av Kommunala
förnyelsekommittén

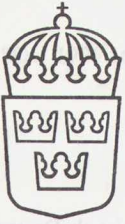
SOU 1996:169



Förnyelse av kommuner och landsting

Slutbetänkande av Kommunala
förnyelsekommittén

SOU 1996:169



Statens offentliga utredningar
1996:169
Inrikesdepartementet

Förnyelsen av kommuner och landsting

Slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén
Stockholm 1996



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till statsrådet och chefen för Inrikesdepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 december 1994 chefen för Civildepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 1994:151) för att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet. Regeringen beslutade den 17 augusti 1995 att ge kommittén tilläggsdirektiv (dir. 1995:113). Enligt tilläggsdirektiven skall kommittén bland annat göra en översyn av kommunalförbundslagen (1985:894) och överväga behovet av alternativa offentligrättsliga former för samverkan.

Kommittén, som tillkallades av chefen för Finansdepartementet, har antagit namnet Kommunala förnyelsekommittén (Fi 1995:02).

I arbetet med betänkandet har som ledamöter deltagit landshövdingen Ulf Lönnqvist, ordförande, ledamoten av landstingsfullmäktige Anders Andersson (kd), ledamoten av riksdagen Eva Eriksson (fp), ledamoten av riksdagen Roland Larsson (c), kommunalrådet Sven Lindgren (m), kommunalrådet Birgitta Lönegård (s), kommunalrådet Ilmar Reepalu (s), ledamoten av riksdagen Pär-Axel Sahlberg (s), kommunalrådet Eva Udd (mp), samt ledamoten av kommunfullmäktige Inger Wolf (v).

Som sakkunniga har deltagit kammarrättsassessorn Caroline Beck-Friis, Justitiedepartementet (t.o.m. den 31 januari 1996), utredaren Lena Furmark Löfgren, Landstingsförbundet, planeringschefen Sören Häggroth, Inrikesdepartementet, departementsrådet Dan Johansson, Finansdepartementet (t.o.m. den 30 juni 1996), kammarrättsassessorn Helena Jäderblom, Justitiedepartementet (fr.o.m. den 1 februari 1996), departementssekreteraren Peter Karlberg (t.o.m. den 31 januari 1996), departementssekreteraren Sten Ljungdahl, Utbildningsdepartementet (fr.o.m. den 1 februari 1996), departementsrådet Thomas Luttrupp, Socialdepartementet, samt adj. professorn och f.d. direktören Curt Riberdahl, Svenska Kommunförbundet.

Som experter har deltagit Rolf Andersson, LO, Margareta Berglund, TCO (t.o.m. den 13 augusti 1996), Jerker Björkman, TCO (fr.o.m. den 13 augusti 1996), Gunnar Häggström, SACO, jur. kand. Thorbjörn Roos och departementsrådet Erna Zelmin-Åberg, Inrikesdepartementet.

Kommitténs huvudsekreterare har varit universitetslektorn Erik Amnå, biträdande sekreterare hovrättsassessorn Björn Larsson och universitetslektorn Stig Montin.

Kommittén har tidigare överlämnat betänkandena Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader (SOU 1996:67) och Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan (SOU 1996:137).

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande Förnyelsen av kommuner och landsting (SOU1996:169).

Ledamoten Eva Eriksson har lämnat en reservation. Ledamöterna Anders Andersson, Sven Lindgren och Inger Wolf har lämnat särskilda yttranden.

Kommitténs arbete är härmed avslutat.

Stockholm i december 1996

Ulf Lönnqvist

Anders Andersson

Eva Eriksson

Roland Larsson

Sven Lindgren

Birgitta Lönegård

Ilmar Reepalu

Pär-Axel Sahlberg

Eva Udd

Inger Wolf

/Erik Amnå

Björn Larsson

Stig Montin

Innehållsförteckning

1	<i>Reformerade kommuner och landsting</i>	9
1.1	Fyrtio- och femtiotal	9
1.2	Sextio- och tidigt sjuttital	9
1.3	Sent sjuttital	10
1.4	Tidigt åttiotal	11
1.5	Sent åttiotal	11
1.6	Tidigt nittiotal	12
1.7	Slutsatser	13
2	<i>Utvärderingsuppdraget: nittioalets förändringsarbete</i>	17
2.1	Bakgrund	17
2.2	Åtta teman i förnyelsearbetet	20
2.2.1	Decentralisering	20
2.2.2	Koncentrering	20
2.2.3	Marknadisering	21
2.2.4	Integrering	21
2.2.5	Differentiering	22
2.2.6	Individualisering	22
2.2.7	Demokratisering	22
2.2.8	Ideologisering	23
2.3	Kommitténs uppdrag	24
2.4	Kommitténs arbetssätt	26
3	<i>Demokratiska aspekter</i>	31
3.1	Styrning och kontroll	31
3.1.1	Nämndsammanslagningar	33
3.1.2	Behovsbudgetering	33
3.2	Flexibilitet och marknadisering	34
3.2.1	Konkurrensutsättning	35
3.2.2	Alternativa driftsformer	36
3.2.3	Marknadisering	38
3.2.4	Landstingspolitikerna	40
3.2.5	Beställar-/utförarsystem	40
3.3	Medborgarna som kunder	42
3.4	Samordning och samverkan	44
3.5	Politisk decentralisering och kollektivt brukarinflytande	46
3.6	De förtroendevalda	49
3.6.1	Antalet uppdrag	49

3.6.2	Representativitet	50
3.6.3	Skiftarbetare	51
3.6.4	Omsättning av politiker och avhopp av politiker	53
3.6.5	De förtroendevalda i förnyelsearbetet	54
3.7	Yrkesgrupper, makt och ansvar	58
3.8	Kön	59
3.9	Kommitténs bedömning	62
4	<i>Ekonomiska aspekter</i>	67
4.1	Inledning	67
4.2	Makroekonomisk effektivitet — kommunerna	68
4.2.1	Analysmodell	68
4.2.2	Resultat	68
4.3	Makroekonomisk effektivitet — landstingen	80
4.4	Kommitténs bedömning	82
5	<i>Offentlighetsprincipen</i>	83
5.1	Offentlighetsprincipen i kommunala företag	84
5.2	Yttrande och meddelarfrihet för kommunalt anställda	86
5.3	Handlingsoffentlighet i kommuner och landsting	87
5.4	Åtgärder	87
6	<i>Staten och den kommunala verksamheten</i>	89
6.1	Bakgrund	89
6.2	Det statliga perspektivet	90
6.2.1	Verksamheten i skolans årskurs 0—6	90
6.2.2	Verksamheten för äldre äldre	91
6.2.3	Verksamheten för arbetslösa ungdomar	92
6.3	Kommunala perspektiv	93
6.3.1	Kommunernas behovsformulering	93
6.3.2	Kommunernas resursmobilisering	96
6.4	Kommitténs bedömning	98
7	<i>Den kommunala demokratins yttre förutsättningar</i>	103
7.1	Nedskärningar	103
7.2	Arbetslöshet	104
7.3	Etnisk mångfald	105
7.4	Jämlikt inflytande	107
7.5	Jämställdhet	108
7.6	Europeisering, regionalisering och lokal resursmobilisering	110
7.7	Politiska partier	113
7.8	Ett rikt föreningsliv	116
7.9	Massmedia och IT	117

7.10	Förvaltningspolitiska tankelinjer	120
7.10.1	Kommun och landsting som gemenskapsenhet . .	121
7.10.2	Kommunen och landsting som rättsstatsenhet . . .	123
8	<i>Slutsatser</i>	125
8.1	Fortsätt — med fler värden för ögonen!	127
8.2	Klargör ansvar!	128
8.3	Gör revisionen mer självständig!	130
8.4	Analysera de demokratiska följderna!	132
8.5	Utveckla den demokratiska kompetensen!	133
8.6	Fritidspolitiker - en viktig resurs!	136
8.7	Slå vakt om den politiska helheten!	138
8.8	Gör politiska utvärderingar!	143
8.9	Studera de nationella konsekvenserna!	146
	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>	149
	<i>Litteraturförteckning</i>	167
	<i>Bilagor:</i>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv (dir 1994:151)	175
Bilaga 2	Kommittédirektiv (dir 1995:113)	181
Bilaga 3	Offentlighetsprincipen i kommuner, landsting och kommunala företag	187

Separata bilagor till betänkandet

Bilaga I

Kommunala förnyelseproblem. En statsvetenskaplig betraktelse.

Stig Montin

Bilaga II

Kommunerna och den statliga styrningen.

Statskontoret

Anders Johansson

Bilaga III

Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer.

Cecilia Bokenstrand

Bilaga IV

Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad.

Politisk-demokratiska aspekter.

Marie Fridolf

Bilaga V

Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier.

Stig Montin (red.)

1 Reformerade kommuner och landsting

För de svenska kommunerna och landstingen har 1900-talets senare hälft inneburit ideliga försök att anpassa sina förvaltningsorganisationer till de föränderliga boendemönstren, servicekraven, värderingarna, politiska ambitionerna och näringslivsbehoven. Tid efter annan har såväl deras relationer till staten som deras inre arbetsformer reformerats. Olika reformer har betonat olika aspekter på den kommunala verksamheten som fokuserats till följd av övergripande förändringar inom t.ex. samhällsplaneringens område.

Den på sina håll spridda bilden av konservativa, riskobenägna och gråmelerade kommunal- och landstingspolitiker stämmer inte i ljuset av alla de reformer som mer eller mindre oavbrutet präglat kommuner och landsting och vars huvudsakliga inriktningar skulle kunna sammanfattas på följande vis.

1.1 Fyrtio- och femtiotal

Kommuner läggs samman

På 23 år försvann 2 226 kommuner. Sedan år 1862 hade vi haft ungefär 2 500 primärkommuner. Från och med 1951 minskades deras antal drastiskt. Syftet med den första sammanslagningen var att skapa enheter stora nog för att ha den befolkning (allra lägst 2 000 invånare) och det skatteunderlag (lägst 8 000 skattekronor) som inte minst de nya socialpolitiska reformerna krävde, bl.a. i form av fler heltidsanställda tjänstemän. År 1940 hade bara 125 kommuner en heltidsanställd kommunalkamrer. Med större kommuner skulle det också kunna bli lättare att rekrytera förtroendevalda.

1.2 Sextio- och tidigt sjuttital

Färre och större kommuner

Befolkningsomflyttningen in till städerna och de större tätorterna motverkade effekterna av sammanslagningen. Hälften av alla kommuner beräknades minska sin befolkning. Det skulle leda till en så skev näringsgeografisk utveckling att kommunerna måste läggas samman

för att kunna anförtros de nya uppgifterna inom t.ex. grundskolans område, som de politiska partierna på rikspanet och intresseorganisationerna enat sig kring. En specialiserad tjänstemannaorganisation började formeras. Men förvaltningsorganisationen såväl inom kommunerna som landstingen var i stort sett densamma som tidigare. Ända fram till 1960-talet hade t.ex. förvaltningsutskottet varit den enda nämnden inom de flesta landsting.

1.3 Sent sjuttital

Fler tjänstemän — färre förtroendevalda

När de nya indelningsreformerna hade verkställts, kom särskilt de stora kommunernas inre arbetsformer att aktualiseras. Hade effektiviteten haft ett för högt demokratiskt pris? Gick det att ersätta förlusten av 130 000 förtroendeuppdrag? Kunde man återkalla något av de gamla byarnas närhetskänsla, inflytande och överblickbarhet utan att rucka på storkommunens nyvunna administrativa struktur? Kunde politiken återta sin ledning och partiavdelningarna vitaliseras, om de sektoriserade förvaltningarna slogs sönder och fördes samman till territoriellt ansvariga organ? Idéer kring sådana lokala organ växte fram. Det ledde till ny lagstiftning, utredningar i hundratalet kommuner och experiment i ett tjugotal av dem. Den statliga utredningen om kommunal demokrati resulterade bl.a. i en mer omfattande rätt till ledighet i arbetet för att delta i kommunala sammanträden och förbättrade ekonomiska villkor. De högsta politiska beslutsorganens ställning stärktes också i 1977 års kommunallag. I sju kommuner genomfördes nya indelningar.

Under 1970-talet ökade den reala kommunala konsumtionen med ca 70 % i förhållande till BNP. Mellan åren 1955 och 1980 hade exempelvis resurserna till hälso- och sjukvården sjudubblats. Ett stort antal uppgifter hade förts över från staten till kommunerna och landstingen, bl.a. mentalsjukvården. Ambitionerna hade också höjts inom t.ex. barnomsorg, utbildning, kultur, regionalpolitik och kollektivtrafikområdet. Inom landstingen började en rad nämnder bildas för att ta hand om de nya ansvarsområdena. Lokala direktioner hade inrättats.

Fler förtroendevalda blev heltidsarvoderade kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd. I de nya kommunerna hade samtidigt en ny kader av tjänstemän trätt in och tagit över många fritidspolitikers uppgifter på delegation. Varje år under sjuttioalet hade ca 50 000 tjänster tillkommit. Genom den nya medbestämmandelagstiftningen fick de kommunalanställda också formella möjligheter att påverka kommunala beslut. Konflikten mellan företagsdemokratin och

den representativa demokratin uppmärksammades i flera utredningar. En gräns drogs upp mellan de förtroendevaldas och tjänstemännens befogenheter.

1.4 Tidigt åttiotal

Ökat tjänstemannainflytande

I två väsentliga avseenden problematiserades återigen handlingsfriheten och manöverutrymmet; man såg det som ett styrproblem. Det gällde dels de nya, alltmer kompetenta kommunernas frihet gentemot staten, dels de nya, alltmer specialiserade personalgruppernas självständighet gentemot de förtroendevalda. I en stort upplagd försöksverksamhet med s.k. frikommuner lät man kommuner och landsting experimentera med en mindre detaljreglering som gav större utrymme för lokala variationer – men under statligt överinseende.

När personalgruppernas krav på medbestämmande och inflytande ännu en gång aktualiserades, var det inte längre inom ramen för en företagsdemokratisk politisk idé. Det var inte de anställda som kollektivt som krävde mer inflytande. I stället var det nu de enskilda professionella, särskilt cheferna som önskade större frihet för att lösa sina uppgifter, i enlighet med de målstyrningsidéer som också det svenska näringslivet importerat från bl.a. asiatiska organisationsmiljöer.

I många kommuner framstod samtidigt näringspolitiken som en allt nödvändigare del av det kommunala ansvaret. Särskilda funktioner började utvecklas för att gestalta detta delvis nya policyområde.

1.5 Sent åttiotal

Privatisering på modet

De statsfinansiella bekymren fokuserades först på allvar under den senare hälften av åttiotalet. Under 1980-talet hade konsumtionen ökat med drygt 20 % i förhållande till BNP. Efterkrigstidens expansion måste hejdas, av ekonomiska skäl. Nya styrformer med mer krävande rationaliseringsincitament utvecklades. I de nya anslagsformerna tvingades kommunerna till en stramare resurshushållning i utbyte mot en större självstyrelse över dessa knappare resurser.

Men det fanns också en ny ideologisk offensiv som harmonierade med de statsfinansiella strävandena. Att bryta kommunala monopol, att bolagisera och utsätta verksamheterna för konkurrens låg i linje med ett ideologiskt intresse att minska den offentliga sektorns storlek.

År 1990 nådde privatiseringsvågen sin kulmen i opinionen, som sedan återvände till en positiv hållning till offentlig regi. Med offentlig finansiering växte privata alternativ fram inom daghem, skola och äldreomsorg.

På liknande sätt, av både finansiella och ekonomiska skäl, ökade intresset för att låta föreningarna och den ideella verksamheten komplettera och ibland ta över kommunal verksamhet, ibland svara för direkt serviceproduktion, ibland mer allmänt inspirera förnyelsearbetet.

1.6 Tidigt nittital

Expansionen hejdas

Till skillnad från tidigare, då staten genom olika utredningar uttolkat den lokala självstyrelsen och demokratin, överlät 1992 års kommunallag till kommunerna att själva göra det, bl.a. genom ökad brukarmedverkan, personvalsinslag och fler folkomröstningar. Maktutredningens analyser av hur svårt medborgarna hade att utöva inflytande över den offentliga verksamheten gav råg i ryggen. Relationen mellan stat och kommun avreglerades för att ge utrymme för mer av "målstyrning" utifrån skiftande lokala omständigheter. Det sammanhållna politiskt-korporativa nationella styrsystemet skulle ge plats för många olika lokala förhandlingsekonomier. Det skedde i ett läge av beskuren nationell suveränitet och ökat internationellt beroende.

Bara var tredje kommun behöll den traditionella sektorsstrukturen för sina nämnder, om än ofta med ett slags självständiga resultatenheter. Det var dock inte den territoriella nämndstrukturen — kommun-delsnämnder, områdesstyrelser etc. — som hade trängt ut den utan en funktionell organisationsmodell som skilde beställare och utförare åt. Men specialistförvaltningar och nämnder fusionerades också — den här gången mer för effektivitetens än demokratis skull. Många landsting avvecklade helt den lokala nivån och samlade politikernas inflytande till länsnivån. Tidsandan framgår också av det faktum att det inte längre gick att uppbåda två landsting med likadan organisation.

Den successiva reduceringen av antalet förtroendeuppdrag fortsatte alltså, närmare bestämt med ytterligare 10 %. De förtroendevaldas påverkan skulle koncentreras till målstyrning på förhand, utvärdering i efterhand — inte detaljstyrning under verksamhetens gång. Utvecklingspotentialen lokaliserades inte längre till vare sig partiföreningarna eller de fackliga sammanslutningarna, utan till de enskilda brukarna och cheferna. Efterfrågan på individualiserad service skulle tillfredsställas i en dialog med brukarna inom de olika politiska reviren.

Den individuella lönesättningen blev ett annat instrument för att i ljuset av kärvare ekonomiska tider och ett annat ideologiskt klimat effektivisera och kvalitetssäkra tjänsteproduktionen i kommuner och landsting.

I början av 1990-talet hejdades för första gången under efterkrigstiden den kommunala ekonomiska expansionen. Konsumtionen sjönk med 0,8 % år 1992, åren därpå med 1,8 %. Under 1990-talets tre första år hade antalet anställda i kommuner och landsting sjunkit med 10 % eller 111 000 personer.

1.7 Slutsatser

Att i efterhand söka sammanfatta ett mycket sammansatt utvecklingsförlopp är förenat med risker. Det är frestande att överdriva entydigheten och undervärdera komplexiteten och motsägelsefullheten. Vågrörelserna framstår som så enhetliga; alla tycks på samma gång överge de gamla systemen och anamma det senaste organisationsmodet. Ändå har var och en av Sveriges kommuner och landsting sin unika historia. Somliga går i bräsch som modellkommuner och sprider sina idéer till några andra som följer efter. Andra åter, ibland de allra flesta, dröjer tills det kommer en andra chans där de kan tillgodogöra sig andras erfarenheter. En del däremot genomför aldrig reformen i sin ursprungsversion utan anammar endast någon del av den, för att sedan gå sin egen väg. Hela tiden har det också funnits lokala aktörer som formulerat problem annorlunda. Variationsrikedomen får inte underskattas, de tvära kasten inte överskattas.

För somliga är det vidare viktigast att reformerna leder till ideologiska förändringar. Andra däremot bryr sig föga om retoriken eller den ideologiska marknadsföringen utan tar mer pragmatiskt fasta på deras möjliga administrativa effekter. Eftersom reformerna i regel är mycket mångtydiga, kan en och samma reform på samma gång därför tillgodose olika grupper med mycket olika förväntningar. Att reformer samtidigt kan tolkas olika kan också vara en styrka i kommuner och landsting, där ju många slags ideologiska värden och professionella attityder måste existera sida vid sida.

Översikten kan också förleda någon att tillmäta organisationsförändringarna en alltför stor betydelse för utvecklingen också av innehållet i t.ex. barnomsorg, utbildning och sjukvård. Naturligtvis är de bara ett slags formella regelverk inom vilka människor utför sina sysslor i samspel med varandra. Om det är en organisationsförändring eller en teknisk innovation eller ett besparingsbeting som till slut förändrar servicekvaliteten, är en öppen fråga. Vad organisatoriska reformer betyder i jämförelse med allt det andra som sker samtidigt låter sig svårligen friläggas.

I en bred översikt är det också lätt att betrakta de kommunala organisationsformerna som avskilda från samhället i övrigt och glömma bort hur beroende de är av det som händer i omvärlden. Att omvärlden i långa stycken inte enbart är nationell framgår av att kommuner i andra länder ungefär vid samma tidpunkt är utsatta för ett identiskt förändringstryck med närbesläktade ambitioner och paroller (Blomquist 1996; Lidström 1996).

I själva verket kan reformverksamheten betraktas som försök att anpassa arbetsformerna till de föränderliga villkor som kommunerna är helt beroende av men knappast själva kan påverka särskilt mycket. Det gäller t.ex. människors flyttningsrörelser, medborgarnas värderingsförskjutningar, de anställdas kompetenshöjning, byråkratiseringstendenser och statsfinansernas utveckling. Det är en komplicerad orsakskedja där bl.a. efterkrigstidens stora ekonomiska, kulturella, teknologiska och sociala förändringar påkallat de ständiga omprövningarna av den kommunala självstyrelsens demokrati-, effektivitets- och gemenskapsvärden.

Men det är också rimligt att se reformeringen delvis som en process där det är lösningar som är på jakt efter problem. Somliga har helt enkelt intresse av att propagera för och tillhandahålla vissa lösningar. Det kan t.ex. gälla Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, vilka kan ha sina skäl att värna om specifika, enhetliga lösningar för att föregripa en avreglering gentemot staten. Konsultföretagen ser å sin sida i kommuner och landsting en betydande marknadspotential. Även mediaföretagen kan ge företräde åt somliga utvecklingstendenser medan andra förtigs. Privata entreprenörer som vill komma in i volymmässigt mycket betydande upphandlingssystem har bestämda önskemål om regelsystemet. Inom kommuner och landsting arbetar också ett stort antal fackliga organisationer och yrkessammanslutningar, vars krav på inflytande, rollfördelning, autonomi etc. innebär preferenser för vissa organisationslösningar. Slutligen är forskarna, inte minst inom samhällsvetenskapen, medskapare av den bild som sprids av kommuner och landsting. Det ökar komplexiteten i reformarbetet, vilket i sin tur genererar ytterligare efterfrågan på deras tjänster. Var och en av dessa relevanta aktörer har alltså sina skäl att antingen förorda vissa lösningar eller försvara status quo.

När kommittén nu går att utvärdera en reformepok med mycket specifika inslag får det inte skymma det faktum att reformerna trots sina nya benämningar kan handla mer om långsiktiga trender än om udda förändringsförsök. Kommittén kommer därför att i ett sammanfattande kapitel tona ned vad som på kort sikt kan förefalla som radikala och stora förändringar för att ge plats åt en mer långsiktig syftande diskussion kring vad kommunernas och landstingens organisationsutveckling innebär för tilltron till demokratin, dess

representativa arbetsformer och vår kollektiva medborgaridentitet. Kommittén gör det också för att pröva om det som ur en organisatorisk synvinkel framstår som konflikter och osäkerhet från demokratisk synpunkt ur en annan synvinkel kan vara en styrka och tillgång. Organisationer som aldrig förändras eller aldrig erkänner någon osäkerhet löper risk att kapslas in och sluta sig för omvärlden och stöta ifrån sig den offentliga debatten. De kan därför utgöra ett större demokratiproblem än organisationer som gjort reformerna till rutin.

2 Utvärderingsuppdraget: nittiotalets förändringsarbete

2.1 Bakgrund

Nittiotalets första hälft innebar ett knappare ekonomiskt utrymme för Sveriges kommuner och landsting. Med undantag av åren 1960 och 1965 hade hela efterkrigstiden dittills inneburit en oavbruten och kraftig konsumtionsökning. Även åttiotalets kommunsektor hade präglats av mer än 20 % expansion. Från och med år 1992 vände utvecklingen och konsumtionen har sedan stadigt sjunkit. Av nettokostnaderna stod utbildning, vård och omsorg för två tredjedelar och ökade under nittiotalet sin andel, medan energi, vatten och avfall minskade sin.

Privatiseringstrenden och den s.k. högervågen innebar att det år 1990 inom alla svenska partier fanns en majoritet för att minska den offentliga sektorn (Nilsson 1994b; 1994c). Denna värderingsförskjutning fick till följd att väljarna bytte parti i en aldrig tidigare skådad omfattning både år 1991 och år 1994 men de bytte också ståndpunkt när det gällde den offentliga sektorns storlek. Efter trendbrottet år 1991 återtog dock vänsterpartiets, socialdemokraternas och miljöpartiets väljare sina tidigare uppfattningar. Från år 1992 har också de borgerliga sympatisörerna glidit åt vänster i denna fråga.

1991 års kommunal- och landstingsval innebar bl.a. att socialdemokraterna och vänsterpartiet, vilka under den föregående mandatperioden hade lett 125 kommuner och 12 landsting endast samlat majoritet i 72 av de 286 kommunerna och i 9 av de 23 landstingen. Valet har kallats "systemsiftesvalet". Kommunernas och landstingens inre organisation drogs för första gången fram i det politiska rampljuset. Valkampanjerna gällde inte minst räckvidden av de kollektiva besluten i förhållande till de enskildas självbestämmande. I praktiken handlade det dock inte om någon författningspolitisk förändring utan om hur kommuner och landsting skulle kunna utvecklas som serviceproducenter bl.a. genom att tillåta alternativa driftsformer.

De lokala och regionala partiskiljaktigheterna skall dock inte överdrivas. Åttiotalets decentraliseringssträvanden hade haft tillskyndare ur alla läger. Kring flera av utvecklingsfrågorna fanns en samsyn. Flera av de reformer som kom att utmärka valperioden 1992–95 var redan förberedda av den blivande oppositionen. Vid Landstingsförbundets kongress år 1991 vann t.ex. följande formuleringar allmän uppslutning:

"Att ge den enskilde större möjligheter att påverka är en viktig utgångspunkt för förnyelsearbetet...

Den enskildes valfrihet skall ökas och det skall finnas garantier för att alla får vård på lika villkor...

Styrsystemet skall bygga på valfrihet, göra ansvar och befogenheter tydliga och ge ökat utrymme för konkurrens och effektivitet...

Den demokratiska styrningen är viktig. Centrala uppgifter för de demokratiskt valda är att prioritera mellan olika vårdområden samt att utveckla vården och slå vakt om hälsa och grundtrygghet. De förtroendevaldas roll är framför allt att företräda medborgarna...

Produktionen skall kunna ske på olika sätt — i enskild, kooperativ och offentlig regi. Alternativen stimuleras. Patienternas val, lokala förutsättningar och resultaten avgör."

När bara några månader återstår till "systemskiftesvalet" — som i hög grad kom att gälla driftsformerna för sjukvården och andra av politikens "mjuka" frågor — skriver alltså landstingsföreträdare ur skilda politiska läger och från olika landsdelar sig samman kring förnyelsearbetets grundtema.

Förändringarna kom att genomföras i form av några s.k. organisationsmodeller. Inom landstingen kretsade den kring två huvudströmningar. Några landsting avvecklade helt den lokala nivån och koncentrerade förtroendemannaaorganisationen uteslutande till länsnivån, i några fall enbart till fullmäktige och styrelse. Flera av dessa inrättade dock utskott inom fullmäktige för att försöka renodla rollen som medborgarföreträdare. Lika många landsting strävade efter att lämna den gamla mål- eller anslagsstyrningen till förmån för s.k. beställar- och utförarmodeller.

Vid årsskiftet 1991/92 — av landstingsförbundets utredare kallat "krönet på den kanske mest genomgripande förnyelse landstingen genomgått" — kan man bland landstingen se att det förekom grovt sett fyra olika grundmodeller: beställarstyrning från länsnivå (2 landsting) traditionell styrning från länsnivå (6), decentraliserad beställarstyrning (6) samt — för majoriteten eller 12 av landstingen — decentraliserad traditionell styrning.

Inom kommunerna varierades likaledes ett antal grundmodeller. På basis av deras egna uppgifter fördelade sig kommunernas modellval på följande sätt.

Modell	1988	1993	1995
<u>Mål- och resultatstyrning</u>			
- barnomsorg	18 %	70 %	75 %
- äldre- och handikappoms.	15 %	55 %	62 %
- grundskola	10 %	62 %	68 %
<u>Alternativa anordnare</u>			
- barnomsorg	40 %	67 %	68 %
- äldre- och handikappoms.	5 %	20 %	25 %
- grundskola	5 %	21 %	27 %
<u>Extern anbudskonkurrens</u>			
- barnomsorg	0 %	5 %	4 %
- äldre- och handikappoms.	0 %	12 %	17 %
- grundskola	0 %	2 %	2 %
<u>Kundvalssystem</u>			
- barnomsorg	0 %	7 %	8 %
- äldre- och handikappoms.	0 %	2 %	3 %
- grundskola	0 %	9 %	10 %
<u>Beställar/utförarorganisation på tjänstemannanivå</u>			
- barnomsorg	1 %	13 %	12 %
- äldre- och handikappoms.	0 %	13 %	15 %
- grundskola	0 %	10 %	9 %
<u>Beställar/utförarorganisation på politisk nivå</u>			
- barnomsorg	0 %	9 %	8 %
- äldre- och handikappoms.	0 %	8 %	8 %
- grundskola	0 %	10 %	9 %

Tabell 2.1 Andel kommuner i Sverige som säger sig ha genomfört olika förnyelsemodeller under perioden 1988–1995. Källa: Bilaga V.

I det här kapitlet skall först huvuddragen i dessa och några andra organisationsförändringar presenteras mycket kortfattat. Därefter beskrivs kommitténs uppdrag och metoder för utvärdering.

2.2 Åtta teman i förnyelsearbetet

2.2.1 Decentralisering

Decentraliseringen innebär en förändring av den vertikala maktfördelningen i riktning mot ökat självbestämmande för lokala enheter. Den kan gälla olika slag och grader av befogenheter och ansvar.

Decentraliseringen i nittiotalets förnyelsearbete innebar att uppgifter som tidigare åvilat staten tilldelades kommunerna. Kommunerna har exempelvis fått det fulla ansvaret för skolans personal liksom för befolkningsskydd och räddningstjänst på den lokala nivån. Verksamheter som tidigare åvilade landstingen har också förts över till kommunerna, bl.a. äldreården, särskolan och de särskilda omsorgerna för utvecklingsstörda.

Statens styrmedel gentemot kommuner och landsting ändrade också karaktär. Det skedde en avreglering för att öka det kommunala handlingsutrymmet. Kommunallagen lät kommunerna själva bestämma om sin inre organisation. Ett nytt statligt bidragssystem innebar att de specialdestinerade anslagen med en relativt detaljerad anvisning om hur medlen skulle användas ("regelstyrning") skulle ersättas av ett målorienterat anslag för flera sakområden med ökad tonvikt på utvärdering och tillsyn ("mål- och resultatstyrning").

Decentraliseringens tankefigur präglade också de interna styrformer-
nas utveckling i kommuner och landsting. Exempelvis uttrycker både kommundelsnämnder och beställar/utförarsystem en önskan att befria den centrala ledningen från beslut i frågor som lika gärna kan fattas på lokal nivå i kraft av en bättre lokalkännedom. Ledningen kan därmed skärpa sin helhetskontroll, t.ex. över de ekonomiska ramar, inom vilka de decentraliserade besluten fattas. Chfsrollen fokuserades i syfte att få till stånd klarare befogenheter och tydligare ansvar samt förstärka medarbetarnas lojalitet mot chefen.

2.2.2 Koncentrering

Flera av reformerna bars av tanken att koncentrera eller renodla de förtroendevaldas direkta ansvar till att strategiskt styra de politiskt särskilt viktiga områdena. Bakom denna strävan låg ambitioner av mer praktiskt slag — att minska överbelastningen för de politiska beslutsfattarna. Ibland fanns också en ideologisk önskan att prioritera vad som kom att kallas kärnområdena, dvs. skola, barnomsorg, miljö, hälso- och sjukvård. Andra verksamheter, vilka med tiden kommit att bli kommunala — energi, trafik, avlopp och fritid bl.a. — kunde föras

ut ur den kommunala förvaltningsorganisationen antingen till egna bolag eller privata företag eller föreningar.

2.2.3 Marknadisering

Av både ideologiska och finansiella skäl kom också förnyelsearbetet att innebära försök att ta till vara marknadens rationaliseringsincitament. Delvis i pakt med upphandlingslagen och EES-avtalet sökte man på det sättet skapa en kostnadssänkande konkurrensutsättning. Bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser eller enskilda individer fick driftsansvar för t.ex. skolor, daghem, socialtjänstverksamheter samt hälso- och sjukvårdsuppgifter. Nya verksamhetsformer utvecklades för kvarvarande operativa uppgifter inom kommuner och landsting, t.ex. självständiga resultatenheter och intraprenader.

Även gamla förvaltningsenheter utmanades att pröva nya synsätt på både sig själva och sin omvärld. En avmystifiering inleddes. Från näringslivet importerades inte bara organisationsmodellerna utan också ett språk som var nytt för många av de gamla kommunala yrkesgrupperna; t.ex. produktionsdirektör, affärsidé, konkurrens, plusbarn, affärsområde, köp/säljssystem, koncernsynsätt och kund. Ledare inom kommuner och landsting var på jakt efter en ny universell identitet. De försökte skapa moderna, formella organisationer — ”vilka som helst” — genom att tona ned det särskiljande och unika draget av demokratiska arbetsformer ledda av medborgarföreträdare.

2.2.4 Integrering

Den nya kommunallagen från år 1992 lät kommunerna och landstingen själva bestämma vilka nämnder som skulle inrättas. I och med detta kunde en etthundrafemtioårig tradition av nämndobligatorier avslutas. Den integrerade socialnämnden från år 1979, kommundelsnämnden från år 1980 och frikommunförsöket från år 1984 hade var och en på sitt sätt föregripit detta skifte. Men så sent som år 1987 hade riksdagen avlagt en regeringsproposition som skulle ge kommuner möjlighet att avskaffa de centrala obligatoriska nämnderna.

Många kommuner bestämde sig för att slå samman gamla nämnder till nya, mer sektorsövergripande och målgruppsorienterade — i enlighet med förarbetena till den nya kommunallagen. Exempelvis uppstod miljö- och byggnämnder, bildningsnämnder samt barn- och ungdomsnämnder.

På somliga platser inleddes också experiment med nämnder tvärs över etablerade huvudmannaskapsgränser. Exempelvis upprättades med stöd av särskild lagstiftning ett beställarförbund i Stenungsund för

att ta ett samlat befolkningsansvar inom sjukvård, socialförsäkring och socialtjänst ("Projekt 4S").

2.2.5 Differentiering

Samtidigt som man förde samman verksamheter som dittills varit fristående från varandra, eftersträvades ofta en större organisatorisk tydlighet och reda i fråga om uppgifter, ansvar och befogenheter. Man ville formalisera relationerna mellan olika organisatoriska enheter och hålla isär uppgifter som blandats ihop i de tidigare, sammanhållna förvaltningsorganisationerna.

Ett sätt att göra detta var att införa en s.k. beställar-/utförarorganisation som sökte avgränsa det politiska uppdraget från den operativa verkställigheten, att skilja politiken från produktionen, som det kom att heta. I förhoppningen ingick en tydligare politikerroll, som just sysslade med mål och inriktning men lämnade frågor om medel och detaljer att skötas av andra. Att underlätta utvecklingen av denna och andra former för s.k. målstyrning med åtföljande delegering var också ett uttalat syfte bakom den nya kommunallagen.

2.2.6 Individualisering

De delvis nya "management"-idéerna var inte bara ett svar på interna organisatoriska förändringar som hade med den allmänna expansionen, professionaliseringen och specialiseringen att göra. De stod också i samklang med mer generella värderingsförskjutningar i samhället. Ett ideologiskt mycket hett inslag var individualiseringen av den kommunala tjänsteproduktionen. Valfrihet och kundval blev riktmärken för flera kommuners organisatoriska förnyelse.

2.2.7 Demokratisering

Att en ökad valfrihet infördes i t.ex. sjukvård, skola, barnomsorg och äldreomsorg innebar dock inte att demokratiseringen i den kollektiva meningen avstannade. Förnyelsearbetet kom också att innebära försök med förvaltningsråd och liknande inom vissa kommundelar och brukarstyrelser vid somliga driftsenheter.

I de landsting och kommuner där man har försökt att klargöra och renodla politikerrollerna har det också funnits en förhoppning om att få till stånd en starkare demokratisk styrning av förvaltningen.

2.2.8 Ideologisering

På ett plan kom det kommunala förnyelsearbetet att bli en arena för den stora kraftmätningen mellan å ena sidan den kollektiva demokrati-modellen och å andra sidan den alternativa, individuella demokrati-formen. Det var i de lokala förnyelseprocesserna som både den starka statens anhängare och den starka individens förespråkare tvingades att översätta sina visioner till organisationstablåer, målbeskrivningar, bolagsordningar, anbudskungörelser, avtalstexter och utvärderingsuppdrag.

Å andra sidan sköljde t.ex. privatiseringsvågen över alla politiska läger. Även många socialdemokrater och vänsterpartister gav under slutet av 1980-talet upp sitt motstånd mot privata driftsformer i offentlig verksamhet. Som mest ville år 1990 tre gånger så många medborgare reducera som öka den offentliga sektorns storlek. Tre till fyra år senare fanns en starkt avvisande hållning till vidare privatiseringar inom skola, vård och omsorg — oberoende av om man själv utnyttjade den eller inte.

Den lokalpolitiska utvecklingen var emellertid inte bara en serie småskaliga varianter av den stora systemfejden. Olikheter i fråga om t.ex. politisk kultur, ekonomiska förutsättningar, ledarskap och mediastruktur gjorde att förutsättningarna för och drivkrafterna bakom förnyelsearbetet varierade kraftigt mellan kommunerna. Som kommittén redan anat fanns det mer av i förnyelsearbetet än vad en ytlig betraktelse ger vid handen. Därför följde de lokala experimenten inte den nationella blockbaserade kartan. 220 kommuner hade minst en barnstuga i enskild drift, 164 kommuner minst en skola samt 46 kommuner minst en driftsenhet inom äldre- och handikappomsorg. Av landets 72 kommuner med socialistisk majoritet hade 70 % enskilda alternativ i juni 1994. Bara 61 stycken av alla landets kommuner saknade då över huvud enskild drift.

Detta mönster av avideologisering framgår ännu tydligare i det utvecklingsarbete som under helt andra partipolitiska styrkeförhållanden pågår efter 1994 års allmänna val. Alla landsting som år 1995 använde sig av någon form av beställar-/utförarmodell var exempelvis socialdemokratiskt styrda, även om förändringarna inte alltid ägt rum under deras majoritetstid. Sedan är det naturligtvis rimligt att anta, att borgerliga och socialdemokratiska regimer ger olika inriktningar och förutsättningar för t.ex. en privatiseringsåtgärd.

Annorlunda uttryckt pågick, och pågår, ett lärande, som naturligtvis inte är begränsat till vårt land utan som i stigande utsträckning ingår i ett erfarenhets- och idéutbyte med andra länder, vilka också sträcker sig efter arbetsformer som samtidigt kan maximera demokrati och kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet.

2.3 Kommitténs uppdrag

Kommitténs arbete är ett led i detta kollektiva lärande. Kommittén har nämligen till uppgift att utvärdera konsekvenserna av de organisatoriska förändringarna och de nya verksamhetsformerna med avseende på bl.a. demokrati, effektivitet, kvalitet, fördelningen av kommunala nyttigheter och samhällsekonomiska konsekvenser (dir. 1994:151. Se bilaga 1.). Konstitutionsutskottets förväntan är emellertid att också få en sammanhållen uppföljning och utvärdering som grund för den framtida utvecklingen (1993/94:KU40).

För att kunna delta i förnyelsearbetet måste medborgarna bl.a. ha tillgång till information om verksamheten. Kommittén har ålagts särskild uppmärksamhet åt frågor rörande insyn i och kontroll av kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad. I betänkandet *Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader* (SOU 1996:67) har kommittén lämnat förslag på ökad insyn i de fall en kommun anlitar ett företag eller annan juridisk person som inte omfattas av regler om handlingsoffentlighet.

Beträffande de företag m.fl. som sedan år 1995 omfattas av regler om handlingsoffentlighet har kommittén fått i uppdrag att följa upp tillämpningen och de första erfarenheterna av denna reglering samt att vid behov lämna förslag på åtgärder. Yttrandefriheten och meddelarfriheten är viktiga delar av offentlighetsprincipen. I vissa fall har kritik riktats mot företrädare för kommuner och landsting för att de agerat mot anställda som använt sig av sina grundlagsskyddade rättigheter. Kommitténs uppgift är att klargöra vidden av de kommunalt anställdas yttrandefrihet samt överväga om särskilda åtgärder behövs för att bättre tillämpa de regler som gäller om handlingsoffentlighet i kommuner och landsting.

Den allmänna utgångspunkten är alltså, att allsidigt redovisa erfarenheterna av olika slag av förändringar med avseende på de politiskt centrala frågeställningarna. Förnyelseprojekten skall granskas ur olika avnämares och intressenters, sinsemellan ibland motstridiga perspektiv. Först gäller det medborgarnas krav på öppenhet, insyn, inflytande, sekretess och rättvis fördelning. Brukarna har å sin sida mer preciserade förväntningar i fråga om kvalitet, inflytande och rättssäkerhet. De förtroendevalda måste ha insyn så att de kan styra, följa upp och hållas ansvariga. Personalens kompetens behövs för att säkerställa kvalitet och samverkan. Deras yttrandefrihet skall skyddas av rättssäkerhetsskäl. De som direkt och indirekt skall finansiera verksamheten har intresse av hur intäkter, kostnader och effektivitet påverkas till följd av de nya organisationsformerna. Slutligen har staten ett övergripande ansvar för utvecklingen av kvalitet och servicevariationer samt sina egna möjligheter till uppföljning och kontroll av den kommunala verksamheten. På olika sätt kommer

kommittén att försöka ge en flerdimensionell bild av förnyelsearbetets demokrati- och effektivitetsvärden.

Kommittén vill inte bara skärsåda vad förnyelsearbetet ledde till — hur det blev — utan i någon mån också försöka fånga in hur det gick till. I offentlig verksamhet är det ju inte bara resultatet som skall kvalitetssäkras från demokrati- och effektivitetssynpunkt; vägen dit skall präglas av samma demokratiska kontroll, medborgerliga inflytande, professionalism, medbestämmande och öppna debatt som skall prägla de "färdiga" organisationsformerna. I flera avseenden utgör dessutom de senaste årens ofta intensiva, konfliktfyllda, motsägelsefulla och omvälvande processer en så unik fas i kommunernas och landstingens moderna utveckling, att man bör kunna dra lärdomar inför framtida innovationsförsök.

Vad kommittén har haft att utvärdera, är inte några färdigutvecklade system som har "satt sig" genom att ha nått ett slags varaktighet och stabilitet. Det handlar snarare om svårfångade och rörliga av- och omlärningsprocesser. Kommitténs uppgift är att bedöma om de processer som ännu pågår helt eller till vissa delar har förutsättningar att utvecklas i en riktning som är politiskt acceptabel eller rent av önskvärd. Genom att också studera några särskilt intressanta innovationer i olika svenska kommuner och landsting liksom i andra länder har kommittén slutligen försökt att värdera några av de mest löftesrika lösningarna på samtidens demokratiska och finansiella problem

I form av ett *tilläggsdirektiv* (dir. 1995:113, bilaga 2) har ytterligare frågeställningar fogats till kommittéarbetet. De gäller huvudsakligen två problemområden. Det ena handlar om hur man i allmänhet förbättrar de förtroendevaldas arbetsförutsättningar och fokuserar särskilt skiftarbetarnas möjligheter att engagera sig. Frågor om varför så många lämnar sina politiska uppdrag antingen i förtid eller efter en mycket kort tid hör hemma där, liksom hur representativiteten hos de förtroendevalda utvecklas. Det andra avser att se över kommunalförbundslagen och även föreslå andra former för samverkan mellan kommuner och landsting. I det senare fallet har kommittén tidigare avlämnat betänkandet *Kommunalförbund och gemensam nämnd — två former för kommunal samverkan* (SOU 1996:137).

I sitt arbete har kommittén beaktat de generella direktiven om EG-aspekter (dir. 1988:43), regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och omprövningen av offentlig åtaganden (dir. 1994:23).

2.4 Kommitténs arbetssätt

Vissa begränsningar inom uppdragets ram har varit nödvändiga. Visserligen handlar kommitténs uppdrag inte i första hand om att utvärdera några enskilda kommuner, landsting eller ens några s.k. modeller — vare sig de varit framgångsrika eller inte. Snarare har ambitionen varit att lära något av det ymniga experimenterandet — i ljuset av de kvaliteter som skall utmärka offentlig verksamhet framöver. Men för att kunna formulera några allmänna slutsatser om förnyelsearbetet måste å andra sidan vissa konkreta förnyelseprocesser studeras på djupet och jämföras i några olika kommuner och landsting.

Samtidigt är det svårt att i tiden avgränsa de reformer som skall utvärderas till enbart nittioalets. Förnyelsearbetet har burits upp av olika variationer på ett och samma tema om en företagsekonomiskt präglad organisation. Kostnadsmedvetenheten men kanske ännu mer möjligheterna/tvånget att påverka de egna kostnaderna har utgjort en hörnsten i det reformarbetet. Tankegångarna slog rot i svenska kommuner och landsting i mitten av åttioalets. De beredde marken för en del radikala organisationslösningar som emellertid i flera fall inte kom att genomföras förrän under nittioalets. Ibland blev de organisatoriska följderna inte alls så omvälvande. Idéerna kom att i olika utsträckning påverka handlandet inom ramen utan några dramatiska förändringar av arbetsformerna. Därför framstår det nya sättet att tänka kring sin organisation, sin egen roll, medborgarna, kunderna etc — mer än de organisatoriska uttrycken — vara det som bör utvärderas med avseende på vilka följder det fick för politikerna, de anställda, medborgarna och brukarna. Det gäller både de nya relationer som uppstod och de nya kriterier, benämningar och värden som växte fram.

För att fånga in dessa sammansatta erfarenheter har kommittén använt flera metoder för att bygga upp sin kunskap. Först har kommittén tagit hjälp av de redan dokumenterade erfarenheter som redovisats i *forskningsrapporter* från olika högskolor och universitet där förnyelsearbetet analyserats. Även *FoU-skrifter* från enskilda kommuner och landsting, branschorganisationer och fackliga sammanlutningar har tagits till vara. Kontakter med pågående forskningsprogram av relevans för frågeställningarna har också upprätthållits.

För att studera konsekvenserna av förnyelsearbetet har kommittén vidare initierat en rad *egna studier*, mestadels i form av jämförande fallstudier enligt en strategi där man kombinerar likheter och olikheter. Syftet har varit tvåfaldigt, nämligen att dels undersöka konsekvenserna i de kommuner som bedrivit det aktuella förnyelsearbetet, dels försöka besvara frågan om vad som händer i andra kommuner som inte genomfört samma formella förändring. För flertalet fall av förnyelsearbete har kommittén valt ut en kommun och gjort jämföran-

de studier med en annan kommun som är "lika". De har utgått från Kommunförbundets kommungruppsindelning.

Närmare bestämt har kommittén för det första låtit genomföra parvisa studier mellan förnyelsekommuner och normalkommuner. För det andra har vissa totalundersökningar gjorts. För det tredje har kommittén genomfört urvalsstudier. Det gäller dels en enkätundersökning av ledamöter och ersättare i 18 fullmäktigeförsamlingar, dels en studie av den externa finansiella ställningen och utvecklingen i 13 kommuner som genomförts av Kommunforskning i Väst (KFi). Den senare studien avrapporteras dock inte i kommitténs rapporter, utan har använts som arbetsmaterial.

För det fjärde har fallstudier genomförts, som i sig inkluderar jämförelser inom kommunerna. Det gäller studien av konkurrens inom äldreomsorgen i Stockholms stad, förnyelsearbetet ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv i Helsingborg samt alternativa driftsformer i Helsingborg och i andra kommuner. Även studien av beställar-/utförarmodellen i landstingen är huvudsakligen en fallstudie av Bohuslän. Sammantaget har 17 delstudier genomförts.

I tabell 2.2 redovisas vilka kommuner som jämförts parvis utifrån olika formella organisationsmodeller och styrsystem samt övriga studier. Tabellen omfattar det som redovisas i de olika bilagorna.

Förnyelseaspekt	Undersöknings-kommun	Matchnings-kommun	Redovisning
Organisationsförändringar och effektivitet	Alla kommuner		Bilaga V, kapitel 2
Fullmäktiges roll m.m.	Urval bestående av 18 kommuner		Bilaga V, kapitel 3
Nya arbetsformer i fullmäktige	Samtliga kommuner i landet		Bilaga V, kapitel 3
Få och många nämnder	Mariestad	Ystad	Bilaga V, kapitel 5
Beställar/utförarorganisation	Östersund Bohuslandstinget	Örnsköldsvik Västmanlands läns landsting	Bilaga V, kapitel 7, kapitel 4 och 6
Alternativa driftsformer	Helsingborg	Örnsköldsvik	Bilaga V, kapitel 8 och 9
Förnyelse ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv	Helsingborg		Bilaga V, kapitel 10
Kommunalt primärvårds-ansvar	Helsingborg	Örebro	Bilaga V, kapitel 11
Samverkan mellan stat, kommun och landsting	Stenungsund	Finspång	Bilaga V, kapitel 12
Kollektivt inflytande i skolan	Sundsvall	Luleå	Bilaga V, kapitel 13
Stat-kommun-relationer (två delstudier)	Helsingborg, Ljusnarsberg, Sundsvall och Östersund		Bilaga II
Behovsbudgetering	Norrköping	Eskilstuna	Bilaga III
Konkurrens inom äldreomsorgen	Nio distrikt i Stockholms stad		Bilaga IV
Finansiell analys	Helsingborg, Norrköping, Östersund, Mariestad och Hofors	Eskilstuna, Örebro, Örnsköldsvik, Ystad, Finspång, Laxå, Ljusnarsberg och Mellerud	Arbetsmaterial

Tabell 2.2 Sammanställning av undersökta kommuner och landsting.
 Anmärkning: 18-kommunurvalet består av följande kommuner: Danderyd, Ekerö, Eskilstuna, Finspång, Helsingborg, Järfälla, Ljusnarsberg, Luleå, Mariestad, Norberg, Norrköping, Stenungsund, Sundsvall, Surahammar, Torsby, Örebro, Örnsköldsvik samt Östersund.

Alla studier har letts av disputerade forskare vid olika universitet och högskolor. Ett *vetenskapligt råd* har dessutom varit knutet till sekretariatet för att säkerställa kvaliteten och relevansen på forskningsmetoderna. I rådet har ingått professorerna Peter Bogason (Roskilde, Danmark), Harald Baldersheim (Oslo, Norge), Gunnel Gustafsson (Umeå), Benny Hjern (Jönköping), Bengt Jacobsson (Stockholm) och Dick Ramström (Stockholm) samt docenterna Per-Erik Ellström (Linköping) och Lennart Hansson (Lund).

De metoder som valts för att utvärdera hur offentlighetsprincipen tillämpas redovisas utförligt i inledningen av kapitel 5 nedan. Studien av offentlighetsprincipen redovisas i sin helhet i bilaga 3.

Vidare har kommittén vid särskilda *föredragningar* vid sina sammanträden orienterat sig om erfarenheterna av de organisatoriska experimenten. Genom *studiebesök* i Ronneby kommun, Malmö stad samt Ballerups kommun och inrikesministeriet i Danmark har ledamöterna också skaffat sig en gemensam grund för sina ställningstaganden.

Sekretariatet har i olika utsträckning också samrått och utväxlat information med *andra statliga kommittéer*, nämligen Förvaltningspolitiskakommissionen, Demokratiutvecklingskommittén, Storstadsutredningen, Socialtjänstkommittén och Kommittén för hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000).

I de följande kapitlen kommer nu resultatet av vår granskning av det kommunala förnyelsearbetet att presenteras med avseende på de olika typerna av reformer. När kommittén översiktligt granskar de senaste årens organisatoriska och andra förändringar i kommuner och landsting samt förändringar i relationen mellan stat och kommun framträder en komplex bild. En rad olika drivkrafter såsom minskade resurser, ökad individualism i samhället, internationalisering, minskat förtroende för etablerade politiska organisationer och en allmänt höjd medborgerlig kompetens har skapat en osäkerhet som partier och förtroendevalda försöker reducera på olika sätt. En grundläggande osäkerhet handlar om relationen mellan befintliga organisatoriska och institutionella arrangemang å ena sidan och det politiska substantiella utflödet å den andra.

Ett sätt att hantera denna osäkerhet är att organisera om och pröva nya styrsystem. Sedan ungefär mitten av 1980-talet har lokal förvaltningspolitik fått stor betydelse i kommuner och landsting. Ett flertal modeller och system har prövats och prövas alltjämt. En övergripande fråga som kommittén söker svar på är vilken betydelse dessa förändringar haft för demokratin och effektiviteten. Vad finns kvar av den lokala folkstyrelsemodellen i termer av representativ demokrati och politisk styrning/politiskt ansvar? Är modellen förenlig med senare års utvecklingstendenser? Hur ser politikutformningen och politikgenomförandet ut i praktiken?

Dessa frågor är uttolkade och formulerade med kommittédirektiven som grund. I det följande redovisas och diskuteras några resultat som framkommit i de empiriska studier som genomförts inom ramen för kommitténs arbete. I det sista kapitlet kommer sedan erfarenheterna att vägas samman i överväganden och slutsatser.

3 Demokratiska aspekter

Kommittén har studerat fem teman i landstingens och kommunernas förnyelsearbete: styrning och kontroll, flexibilitet och marknadsiering, medborgare som kunder, samordning och samverkan samt politisk decentralisering och kollektivt brukarinflytande. Kommittén har också haft att pröva hur reformerna över lag fallit ut när det gäller de förtroendevaldas arbetsförutsättningar, förhållandet mellan män och kvinnor samt i någon mån även yrkesgruppernas ställning.

Kommitténs underlag består av dels de studier kommittén låtit forskare utföra, på kommitténs uppdrag, dels annan forskning på området. Här sammanfattas erfarenheterna, vilka utförligare redovisas i bilagor.

3.1 Styrning och kontroll

Ett första, framträdande syfte för stora delar av förnyelsearbetet har varit att åstadkomma effektivare styrning och kontroll, både politisk och ekonomisk. Inom ramen för detta syfte kan kommittén hänföra t.ex. sammanslagning av nämnder, aktivering av fullmäktige, stärkt ställning för kommun- respektive landstingsstyrelsen, införande av målstyrning samt betoning på ledarskapskompetens. Framför allt det senare fick ett starkt genomslag från mitten av 1980-talet. Strategiskt ledarskap och modernt "management"-kunnande hos chefer blev i flera fall viktigare än det innehållsliga yrkeskunnandet. Det ekonomiskt inriktade ledarskapet blev betydelsefullt. Även det politiska ledarskapet har fått ökad betydelse. En effekt av detta är att avståndet mellan heltidspolitiker och fritidspolitiker tenderar att öka.

3.1.1 Nämndsammanslagningar

Nämnder slogs samman i ganska stor omfattning i kommunerna. Svårigheter att åstadkomma verklig integration av skilda yrkesområden och förvaltningskulturer har varit påfallande. Nämndintegreringar har ofta varit startpunkten för en genomgripande förändringsprocess snarare än resultat av och slutpunkten på en noggrann problemanalys. I denna förändringsprocess finns det också inslag av att kommunstyrelsens ställning gentemot nämnder och förvaltningar har stärkts.

En jämförande fallstudie av två kommuner genomfördes i slutet av år 1995 (bilaga V, kapitel 5). I Mariestad reducerades antalet nämnder från tio till sex vid början av 1990-talet. I Ystad finns sedan länge dubbelt så många nämnder. Huvudfrågeställningen i studien gällde förekomst av målstyrning, inkl. uppföljning och utvärdering, relationen mellan presidieledamöterna och förvaltningscheferna samt kommunstyrelsens roll visavi nämnderna. Resultaten från studien kan sammanfattas i följande punkter:

- Målstyrningen var svagt utvecklad i båda kommunerna. Två nämnder i Mariestad hade fram till år 1995 inget måldokument. Det var vanligare med måldokument i Ystad, men dess betydelse för verksamheten varierade. Genomgående framstod målen som mer preciserade inom den tekniska verksamheten än inom övriga verksamhetsområden.
- Uppföljning och utvärdering förekom sparsamt i båda kommunerna. Uppföljningsverksamheten var mer systematiserad inom den tekniska verksamheten än i annan verksamhet. Vanligast förekommande var ekonomisk uppföljning, ibland med hjälp av nyckeltal. I övrigt fördes diskussioner om uppföljning och utvärdering, med olika grader av systematik och entusiasm.
- Vad gäller förhållandet mellan nämndernas presidier och förvaltningscheferna föreföll det i båda kommunerna finnas ett samspel och ett ömsesidigt beroende. Trots vissa markeringar i termer av rollfördelning i båda kommunerna sysslade såväl förvaltningschefer som politiker med strategiska frågor. Det fanns också inslag av att politiker ägnade sig åt tämligen detaljerade spörsmål. Samarbetet mellan politiker och chefstjänstemän var i båda kommunerna betydligt mer pragmatiskt än vad olika teser om rollfördelning rekommenderar.
- Kommunstyrelsens roll framträdde starkare i Mariestad än i Ystad. En förklaring till det var att den process som nämndintegreringen medförde kantades av stor osäkerhet om makt och ansvar mellan olika aktörer. I denna situation gick kommunstyrelsen in och detaljstyrde i flera avseenden.

Enligt forskarna visar studien, att nämndsammanslagningar innebär att en process startas snarare än att en ny organisation etablerats. Förändringen ifrågasätter den faktiska organiseringen. Den hotar rucka maktbalansen mellan t.ex. olika specialistgrupper, administratörer och politiker. En övergripande rubrik för det som sker är hantering av osäkerhet. Politiker och tjänstemän går in i förändringen med olika

värderingar, förväntningar och intressen. Processen innebär att invanda föreställningar och arbetssätt ifrågasätts. Olika slags förhandlingssituationer uppstår. Den organisation som så småningom konsolideras kan sägas vara lika mycket resultat av dessa förhandlingar som ett resultat av rationella överväganden från centralt håll.

Med andra ord visar dessa studier att organisationsförändringarna inte rådde på de kulturer och arbetssätt som utvecklats inom olika verksamhetsgrenar. Skillnader i fråga om politisk styrning inom en kommun eller ett landsting — det må gälla få eller många nämnder — är därför större än mellan två kommuner eller landsting som valt olika organisationsmodeller. Decentraliseringen skapar och förstärker dessa variationer. De generella systemen — t.ex. totalkostnadskontroll, behovsbudgetering, valfrihet, prestationsersättning etc. — är visserligen desamma och diskuteras ungefär samtidigt överallt. Men när de ska tillämpas i praktiken blir variationerna mycket kraftiga, vilket i och för sig också eftersträvas men kan vara nog så provocerande för en övergripande ledningsnivå med kontrollambitioner.

3.1.2 Behovsbudgetering

Det pågår ett sökande efter nya och bättre budgetsystem. En strävan har varit att komma ifrån marginalismen och försöka renodla de politiska momenten i budgetarbetet. Ett sentida inslag i detta sökande är s.k. behovsbudgetering. Flertalet kommuner med geografiskt heltäckande kommunaldelsnämnder, liksom bl.a. Stockholms läns landsting har sökt sig in på denna väg. I korthet innebär den att det tas politiska beslut om vilka objektiva kriterier som skall användas för att bedöma olika kommunal service. På grundval av denna behovsinventering fördelas sedan resurserna utifrån befolkningsunderlag och andra socioekonomiska eller geografiska förutsättningar som kommundelen har för att producera service. Budgeten ger inga anvisningar om hur medlen skall fördelas på olika behovsgrupper eller verksamheter. Den lokala nämnden har till uppgift att göra den prioriteringen mellan olika behov och verksamheter.

Ett av syftena med behovsbudgeteringen är att komma ifrån det produktionstänkande som utgår från vad som tidigare producerats. I stället ska man analysera behovet mer förutsättningslöst. Det politiska momentet består i att dels fastställa vilka behovskriterier som skall gälla, dels ange vikterna för varje kriterium. Det blir därefter en rent teknisk uppgift att räkna fram budgetutfallet för varje område. På det sättet hoppas man att kunna öka politikernas inflytande över resursfördelningen.

Av en studie att döma genomförs detta budgetsystem med olika

grader av framgång (bilaga III). Utifrån två kommuner — Eskilstuna och Norrköping — menar forskaren bl.a., att många politiker och tjänstemän betraktar systemet som en framgång som befriat dem från tidigare, mindre meningsfulla budgetprocesser. Kommundelsnämnderna har fått en ökad betydelse för hur resurserna fördelas lokalt. Samtidigt har den centrala politiska nivån samlade grepp om de kommunala utgifterna stärkts. Diskussionerna om vilka behov som faktiskt finns i olika delar av kommunen har fördjupats och fått ett tydligare samband med resursfördelningen, enligt studien.

Problemen med det nya budgetsystemet består, enligt forskarna, bl.a. i att den centrala politiska nivån kan förlora en del av sin makt till de decentraliserade enheterna. Den maktförskjutningen skapar osäkerhet; de centralt placerade politikerna litar inte riktigt på att deras prioriteringar får genomslag i kommundelarna. Naturligtvis är det heller inte så enkelt för dem att överge sin traditionella beslutsfattarroll för att bli normgivare, samtalspart och garant för att Kommunallagens likabehandlingsprincip efterlevs.

3.2 Flexibilitet och marknadisering

Den andra gruppen av förändringar syftade till att skapa flexibilitet i serviceproduktionen och öka effektiviteten genom att marknadisera den kommunala verksamheten. Inom ramen för detta syfte infördes bl.a. resultatenheter, upphandling i konkurrens, beställarutförarmodeller och liknande samt vissa former av privatisering.

Studier av denna typ av organisationsförändringar i kommuner och landsting uppvisar inte några entydiga resultat. I vissa fall framkommer att förändringarna huvudsakligen befinner sig på retorisk nivå eller modellnivå. Det betyder att det talas mycket om förändringarna och deras förträfflighet samt att vissa nya modeller har introducerats. I den konkreta politiska och professionella verksamheten är det emellertid ofta andra faktorer som är mer avgörande än de formella förändringarna.

Det finns emellertid studier som blottlägger tämligen djupa förändringar i vissa verksamheter till följd av organisationsförändringarna. Efter att t.ex. resultatenheter fått ökat ekonomiskt ansvar för såväl kostnader som intäkter har personalens och ledningens rationalitet förändrats från innehållsligt professionellt tänkande i riktning mot mer ekonomiskt tänkande och en viss slutenhet gentemot omvärlden.

3.2.1 Konkurrensutsättning

Studier av konkurrensutsättning i ganska stor skala inom äldreomsorgen i Stockholms stad gav resultatet att effektiviteten ökade i form av lägre kostnader utan kvalitetsförsämringar (bilaga IV). Upphandlingsförfarandet, liksom omförhandlingar av avtal ledde till 12 % kostnadssänkning som mest. Mätt i kronor har blotta hotet om att konkurrensutsättas lett till att icke konkurrensutsatta enheter effektiviserat sin verksamhet (Högberg 1996). "Hotade" enhetschefer har pressat ned kostnaderna för helårsanställningar med 9–10 %, övriga med 5–6 % (Almqvist 1996).

På liknande sätt framgår det att i de landsting som infört olika varianter av beställar-/utförarmodeller har produktiviteten ökat i sjukvården. Om och i så fall på vilket sätt denna produktivitetsökning mer exakt kan återföras på förändring i organisations- och styrsystem, är däremot inte helt klarlagt. Genom att kostnadsmäta prestationer och betala för utförda prestationer har i varje fall kostnadsmedvetenheten ökat. Å andra sidan kan hävdas att en sådan produktivitetsökning också kan åstadkommas utan några genomgripande förändringar i den politiska organisationen. Till detta kan också föras att det inom de landsting som har en beställar-/utförarmodell över lag finns en uppfattning om att transaktionskostnaderna har ökat samtidigt (Anell 1996). En forskare menar dock att dessa kostnader åtminstone delvis kommer att klinga av med tiden (Högberg 1996).

Erfarenheter från nya styrmodeller inom hälso- och sjukvården ger intrycket av att konkurrenstänkandet successivt ersätts (eller kompletteras) med idéer om samverkan, dels i form av återgång till centralisering och stordrift, dels genom samverkan över sektorsgränser. En förklaring till detta förlopp är att den interna konkurrensen inom landstingens hälso- och sjukvård skapade spänningar mellan beställarnämnder och den centrala politiska ledningen. Därmed började hälso- och sjukvården i landstinget åter betraktas som en organisatorisk enhet och den centrala styrningen ökade.

Studien av landsting med beställar-/utförarmodeller och andra studier av konkurrensutsättning (bilaga IV samt bilaga V, kapitel 6 och 8) leder forskarna till slutsatser bl.a. om att den faktiska organiseringen ofta är ett resultat av att olika politiker och yrkesgrupper strävar efter att finna en ny maktbalans snarare än att uppnå det organisatoriska tillstånd som en viss modell föreskriver (se även Hasselbladh 1994).

Till flexibilitet och marknadisering kan också föras det ökade inslaget av offentligtprivat samarbete, framför allt i form av entreprenader. Vissa studier visar att i jämförelse med interna resultatenheter lever entreprenader en tämligen trygg tillvaro under kontraktstiden. De interna resultatenheterna utsätts ofta för nya förutsättningar under

budgetårets lopp (bilaga V, kapitel 9). Å andra sidan visar en fallstudie att även entreprenader i upphandlingsprocessen kan utsättas för påtryckningar som upplevs som orättvisa (bilaga V, kapitel 8).

Det finns vidare studier som visar att entreprenadverksamhet kan stimulera utvecklingen inom den egna verksamheten. Å andra sidan finns det observationer om att entreprenörer har gynnats framför verksamhet i egen regi.

3.2.2 Alternativa driftsformer

En jämförande fallstudie av kommunala och alternativa enheter inom barnomsorg, grundskola och äldreomsorg i Helsingborg har genomförts (bilaga V, kapitel 8). Det gäller ett föräldrakooperativt daghem och ett kommunalt daghem, en friskola och en kommunal skola samt ett kommunalt respektive privat vårdbolag inom äldreomsorgen. Studien gav huvudsakligen följande resultat:

- När det gäller äldreomsorgen fungerade de båda vårdbolagen på ungefär samma sätt. Båda hade en framträdande affärsmässig inriktning i betydelsen att de ingått avtal med kommunen med fasta priser. Även relationen till omsorgstagarna var likartad. I båda fallen upprättades olika former av kontrakt mellan vårdbolag och omsorgstagare.
- Både det föräldrakooperativa daghemmet och friskolan ansåg att deras resurser var otillräckliga. Personalen på det kommunala daghemmet ansåg också att deras verksamhet låg på "smärtgränsen". På den kommunala skolan ansågs däremot inte resursbristen vara påfallande. En förklaring till det senare var att skolan haft en god tillströmning av elever som lockats av skolans profilering.
- Friskolan och föräldrakooperativet hade ett högre resursutnyttjande. De hyrde sina lokaler, städade själva och ordnade matinköpen på egen hand. Friskolan fick också en lägre ersättning per elev än den kommunala skolan.
- Båda skolorna kännetecknades av profilering; friskolan var montessoriinriktad och den kommunala skolan hade en musik- och sportprofil.
- Båda skolorna uppvisade också ett organiserat föräldrainflytande. Skolledningen i båda skolorna ansåg att föräldrarna var en viktig resurs för verksamheten.

- Inte på någon skola eller på något daghem ansåg personalen att de hann med att utvärdera sin verksamhet i önskvärd utsträckning. Det förekom s.k. piltavleenkäter, men de tillmättes ingen större betydelse för utvärdering av verksamhetens innehåll.
- Personalen på de båda daghemmen ansåg att deras arbetssituation hade försämrats under de senaste åren. De upplevde stora hinder för att tillgodose de enskilda barnens behov.
- Föräldramedverkan var av naturliga skäl mer omfattande i det föräldrakooperativa daghemmet än i det kommunala. Det fanns emellertid en tendens till att föräldrarna vid kooperativet minska sina arbetsinsatser.
- Inom äldreomsorgen upprättas kundplaner och målkontrakt med omsorgstagarna och dessa följs upp kontinuerligt. På båda vårdbolagen ansågs uppföljnings- och utvärderingssystemet fungera ganska väl.

Sammanfattningsvis menar forskarna att marknadsiseringen även i den kommunalägda skolan inneburit en tydlig profilering och ett organiserat föräldrainflytande. Förnyelsearbetet hade uppenbarligen haft spridningseffekter. Brukarinflytandet var dock mer omfattande inom dagiskooperativet än inom den kommunala barnstugan. Skillnaden hänför forskarna bl.a. till skillnaderna i föräldragruppernas resursstyrka. Inom äldreomsorgen innebar vidare vårdbolagens monopol att någon reell valfrihet aldrig uppstod.

När det gäller resursutnyttjandet hävdar forskarna vidare, att verksamheterna — oavsett driftsform — har likartade drag av brist på resurser. De privata barnomsorgs- och skolalternativen bedömdes dock ha ett högre resursutnyttjande i kraft av deras lägre anslag och flexiblare organisering och lokalanskaffning. Skillnaden mellan den kommunala skolans relativt goda resurser och det kommunala daghemmets mer knappa resurser stod bl.a. att finna i att skolans profilering genererat nyrekrytering med åtföljande intäkter till skillnad från daghemmet som var mer bundet till sin territoriella placering i ett socialt krävande område. Ingen av driftsformerna kunde slutligen vända den utveckling som barnomsorgspersonalen talade om i termer av en försämrad arbetssituation med tilltagande svårigheter att tillfredsställa barnens behov.

3.2.3 Marknadisering

Det fanns en ambition att "ta marknaden i politikens tjänst", dvs. att bruka marknadsmekanismerna för att få en större effektivitet i verksamheten. En systematisk jämförelse mellan två kommuner som har olika förvaltningspolitisk inriktning har genomförts (bilaga V, kapitel 8). Den ena kommunen (Helsingborg) kännetecknas av inriktning mot marknadisering och konkurrensutsättning. Ett flertal alternativa driftsformer inom barnomsorg och äldreomsorg har etablerats. Den andra kommunen (Örnsköldsvik) har kvar sin traditionella organisation och alternativa driftsformer är en sällsynthet. Kommunerna tillhör samma kommungrupp. Den systematiska jämförelsen avser tre verksamhetsområden: barnomsorg, grundskola och äldreomsorg. Jämförelsen visar bl.a. följande:

- I Helsingborg fanns ett uttalat konkurrensmål inom samtliga tre verksamhetsområden samt att minst 25 procent av antalet barnomsorgsplatser vid mandatperiodens slut (1994) skulle erbjudas i alternativ regi. Denna senare målsättning uppnåddes. I Örnsköldsvik förekom inget konkurrenstänkande på någon nivå i organisationen.
- Båda kommunerna präglades av decentralisering. Sett till antal nivåer och inblandade enheter i ansvaret för olika delar av de tre verksamhetsområdena var decentraliseringsgraden ungefär densamma i kommunerna.
- I båda kommunerna tillämpades målstyrning. Uppföljnings- och utvärderingsfunktionerna upplevdes emellertid som bristfälligt utvecklade bland både politiker och ledande tjänstemän. I Helsingborg användes bl.a. s.k. piltavleenkäter, men metoden underkänns av många i verksamheten. I Örnsköldsvik uppfattades de övergripande politiska målen som vaga och oklara bland en stor del av personalen. Några systematiska och kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar mot de politiska målen förekom inte. Däremot fanns ett system med kontaktpolitiker som besökte olika verksamheter samt att varje år granskades en verksamhetssektor.
- Inom hemtjänsten genomfördes kontinuerliga individuella uppföljningar i båda kommunerna, dock mer systematiskt i Helsingborg. Där låg kund- och målplaner till grund för uppföljning och utvärdering av tjänsterna. Dessutom hade det genomförts en enkätundersökning, vilket inte skett i Örnsköldsvik.

- I Helsingborg tillämpades system med barnomsorgspeng respektive skolpeng som följde barnen/eleverna. I Örnsköldsvik fördelades resurserna utifrån prestationer (antalet uppskattade omsorgstimmor) inom skolan och barnomsorgen. Båda kommunerna uppvisar således varianter av förnyelse vad gäller resursfördelningen inom barnomsorgen. Resurssituationen för de enskilda förskolorna föreföll vara mer förutsägbar i Helsingborg än i Örnsköldsvik.
- I Helsingborg hade förskolorna i stor utsträckning profilerat sin verksamhet — helt i enlighet med de politiska målen. Bland grundskolorna förekom profilering sparsamt, trots nationella och kommunala målsättningar. I Örnsköldsvik förekom profilering i ringa omfattning i förskolorna och grundskolorna. Vissa lokala initiativ till profilering i vissa skolor hade tagits, men en förklaring till att detta inte utvecklats var att avstånden är relativt långa mellan skolorna vilket innebär att de inte konkurrerar med varandra. Närhetsprincipen styr valet av skola.
- I Helsingborg fanns vid undersökningstillfället (slutet av år 1995) planer på att skilja mellan service och omsorg i hemtjänsten. Detta system tillämpades i viss mån redan i Örnsköldsvik. I detta avseende hade således Örnsköldsvik kommit längre i det som betraktas som förnyelse och effektivisering inom äldreomsorgen.
- Brukarinflytandet inom barnomsorgen uppvisade inga stora skillnader mellan kommunerna. De stora skillnaderna fanns mellan kommunala och föräldrakooperativa daghem. Bland grundskolorna varierade föräldra- och elevinflytandet mer mellan skolorna än mellan de två kommunerna.

Sammantaget konstaterar forskarna såväl likheter som skillnader vad gäller den faktiska organiseringen inom äldreomsorg och grundskola. Störst skillnader fanns inom barnomsorgen där bl.a. profileringen var framträdande. Marknadiseringen och konkurrensutsättningen i Helsingborg hade således haft vissa effekter. Däremot föreföll det vara så att den politiska styrningen i form av målstyrning och uppföljning/utvärdering inte påverkats av förnyelsearbetet i Helsingborg. Svårigheterna att bedriva politisk utvärdering var lika stora som i Örnsköldsvik.

3.2.4 Landstingspolitikerna

Landstingens erfarenheter är av anmärkningsvärt likartat slag. (bilaga V, kapitel 4 och 6). Visserligen har politikernas förväntningar om överblick över behov, resursanvändning och strukturproblem infriats men de har svårt att spela de nya roller som förväntas av dem. Deras vilsenhet i de nya systemen ökar. Många anser också uppdelningen mellan olika funktioner konstlad och främmande och ser risker för att det politiska helhetsansvaret skall förloras ur sikte. De menar också att skillnaderna mellan att vara hel-/deltidspolitiker respektive fritidspolitiker har underskattats. De förra ägnar mycket tid åt styr- och ledningsproblemen inom landstings- och sjukvårdsadministrationen. Många av dem eftersträvar också en maktkoncentration till landstingsstyrelsen.

För landstingens fritidspolitiker ter sig erfarenheterna annorlunda. De kritiserar reformerna för brist på möjligheter till inflytande över, insyn i och kunskap om själva verksamheten, även om också en del av dem gärna fokuserar förvaltningsfrågorna. Fastän det finns exempel på landsting där politiker ser t.ex. de nya informationssystemen som ändamålsenliga instrument för demokratisk styrning, är den allmänna uppfattningen bland fritidspolitikerna i landstingen att de har förlorat meningsfulla funktioner utan att ha erhållit något i utbyte. De beskriver utvecklingen som att de har förpassats till åskådarläktaren. Medborgarkontakterna är dock i stort sett oförändrade i innehåll och intensitet, fastslår forskarna.

3.2.5 Beställar-/utförarsystem

En annan, jämförande studie av Östersunds kommun som har beställarutförarorganisation och Örnsköldsviks kommun med traditionell politisk- och förvaltningsorganisation inriktades på att undersöka dels den lokala organiseringen och politisk styrning inom barnomsorg, skola och äldreomsorg, dels politikernas uppgifter och arbetssätt (bilaga V, kapitel 7). Huvudresultaten kan sammanfattas som följer.

- De grundläggande förvaltningsstrukturerna i de båda kommunerna liknade varandra på det sättet att målstyrning, brukarinflytande och decentralisering var gemensamma bärande idéer. I Östersund fanns utöver detta betoning på kontraktsstyrning, tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän samt i viss mån konkurrens. Konkurrensmomentet och profilering inom skola och barnomsorg tonades ned efter valet år 1994 i Östersund.

- I Östersund reglerades verksamheterna på olika enheter via avtal där kvalitetskrav, mål och ekonomiska ramar återfanns. I Örnköldsvik skedde resursfördelningen via anslag. Barnomsorgsenheterna i Östersund var mer självstyrande och kommande ekonomisk situation var mer förutsägbar än i Örnköldsvik där det rådde osäkerhet om hur stor resursramen var och hur eventuella överskott skulle hanteras. Inom barnomsorgens och skolans område anfördes bl.a. att ökat kostnadsmedvetande skedde på bekostnad av det innehållslig-kvalitativa arbetet.
- Politikernas krav på verksamheterna i Örnköldsvik var färre och formulerade som övergripande mål. I Östersund var de formulerade kraven fler och mer detaljerade.
- De politiska målen för verksamheterna inom barnomsorgen var mer kända bland personalen i Östersund än i Örnköldsvik. Däremot var målen oklara för personalen inom skolan och hemtjänsten i båda kommunerna (under rektor). Genom kontraktsförfarandet som tillämpas i Östersund hade politikernas förväntningar på verksamheten specificerats på ett tydligare sätt än tidigare. Kontrakten ger underlag för utvärdering och ansvarsutkrävande.
- I Östersund fanns en utvärderingsskyldighet inskriven i kontrakten. Utvärderingar skedde lokalt i samtliga undersökta verksamheter i båda kommunerna, men någon systematisk utvärdering som täcker hela kommunen förekom inte. I båda kommunerna fanns det ett visst missnöje bland både politiker och tjänstemän över att utvärderingsverksamheten inte var tillräckligt utvecklad. Båda kommunerna höll dock på med systematiska försök att utveckla utvärderingsaktiviteterna.
- Idén om funktionell uppdelning mellan politiker och tjänstemän i Östersund var framträdande. I Örnköldsvik markerades också en rollfördelning, men samtidigt betonades vikten av ett nära och bra samarbete mellan politiker och tjänstemän.
- Den praktiserade rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän var tydligare i Östersund än i Örnköldsvik, vilket gjorde ansvarsförhållandena lite klarare än i Örnköldsvik. Å andra sidan var politiker och chefstjänstemän tillsammans i Örnköldsvik tydligare i sitt målformuleringsarbete än i Östersund.
- Politikerna i de båda kommunerna upplevde ungefär samma problem vad gäller deras arbetsförutsättningar, nämligen bristande

tid för fritidspolitikerna och bristande intresse hos allmänheten för partipolitiska frågor. I båda kommunerna betonade nämndledamöterna vikten av samförståndslösningar framför partipolitiska ställningstaganden.

Forskarna hävdar att verksamhetsmässiga faktorer tycks vara avgörande för förändringarnas effekter. Varje verksamhetsområde skapar sina särskilda betingelser för politisk styrning. De dämpar effekterna av olika organisationsmodeller. Ändå konstaterar forskarna, att en omorganisering kan tydliggöra fördelningen av makt och ansvar. Att politikernas roll förefaller vara klarare i Östersund kan både bero på själva omorganiseringen och den särskilda organisationsmodell man valt. Politikernas yttre arbetsförutsättningar är nämligen i stort sett lika i de båda kommunerna. Ännu säger vare sig politikerna eller tjänstemännen i någon av kommunerna att de är tillfreds med den utvärderingsverksamhet som bedrivs.

3.3 Medborgarna som kunder

En tredje grupp av förändringar har syftat till att öka medborgarnas valfrihet och ställning som kunder i relation till service- och vårdgivare. I en skrift från Landstingsförbundet år 1993 uttrycktes idén så här:

"Inom många landsting pågår förändringsarbeten i syfte att skapa former för att bedriva verksamheten efter mer marknadsmässiga principer. Marknader skapas med köpare och säljare av hälso- och sjukvårdstjänster och spelregler utvecklas för att klargöra de marknadsmässiga relationerna mellan köpare och säljare. Genom att stimulera konkurrens i vårdproduktionen och skapa valfrihet för patienten eftersträvas en ökad effektivitet inom hälso- och sjukvården" ("Ekonomi och marknadsföring av resultatenheter i landsting och kommuner").

Valfrihetsinriktningen markerades starkast under mandatperioden 1992–94, men den hade påbörjats tidigare, bl.a. inom grundskolan. Ett argument för att förstärka medborgarnas valfrihet har varit att detta kan fylla "demokratins svarta hål". Hålet har uppkommit genom att makt överförts till serviceproducenterna utan att ansvaret har följt med. Genom att medborgarna kan ställa olika producenter mot varandra blir ansvaret tydligare enligt detta synsätt (Rothstein 1994). En förändring i denna riktning innebär ökad autonomi för de serieproducerande enheterna, dvs. ökad organisatorisk differentiering.

I ett fåtal kommuner har skolpeng, barnomsorgspeng och äldreom-

sorgscheckar införts. Något omfattande genomslag har valfrihetsrevolutionen inte fått, bl.a. beroende på svårigheter att åstadkomma reell valfrihet. Inom exempelvis grundskolans område är i allmänhet den s.k. närhetsprincipen överordnad rätten att välja skola. Även om den reella valfriheten är beskuren på olika sätt framhålls vissa positiva erfarenheter. En erfarenhet som ibland lyfts fram är att själva hotet om att kunden kan välja en annan producent kan verka effektivitets- och kvalitetshöjande. Bland de negativa erfarenheter som lyfts fram är tendenser till ökad segregation. Genom rätten att välja tar vissa föräldrar sina barn ur barnstugor och skolor som de inte är nöjda med. Det stärker de skolor eller daghem som redan har gott rykte men kan också försvaga de som redan har problem. En annan aspekt på segregeringen är att väl fungerande föräldrakooperativ och skolor med fungerande föräldrainflytande och anpassad profilering tenderar att framför allt finnas i bostadsområden med socialt starka föräldrar.

När allt kommer omkring ter sig också förändringarna på den centrala ideologiska nivån mer radikala än de verkliga förändringarna t.ex. inom de olika landstingen. Den politiska betoningen har stegvis förskjutits från valfrihet till totalkostnadskontroll och omstrukturering av i synnerhet sjukhusen. Betydelsen av marknadsliknande incitament har nu klingat av (Anell, Rosén och Svarvar 1996).

Utöver själva valfrihetsidén har det på olika verksamhetsfält utvecklats en kundorienterad syn på den enskilde med behov av äldreomsorg, barnomsorg etc. Det betyder bl.a. att det utformas olika former av kontrakt mellan servicegivare och servicemottagare. Exempel på sådana relationer finns inom äldreomsorgen. Det kallas t.ex. kundplaner eller målkontrakt. Idén är att det skall finnas en skriftlig överenskommelse som kontinuerligt kan följas upp. Denna typ av kundrelationer återfinns i olika typer av kommuner, oavsett om organisationen i övrigt är en traditionell förvaltningsorganisation eller t.ex. en beställar/utförarorganisation.

Inom landstingen försökte man översätta kundmetaforen till "vårdkunder" och "vårdutbud". Om än marginellt innebar de politiska besluten en begynnande attitydförändring t.ex. hos doktorerna. I deras ögon indikerade patienternas val ändå kvalitet. I särskilt storstadsmiljöerna var det dock svårt både för sjukhusen och för politikerna att fullt ut anpassa sig till patientströmmarna genom djärva strukturbeslut, varför reformen tvangs göra halt.

En majoritet av befolkningen, nästan 80 %, vill ha större möjligheter att påverka den vård man får som patient (Anell och Rosén 1995). Det finns en stigande vilja hos särskilt yngre generationer och välutbildade medborgare att påverka genom fria läkarval, sjukhusval eller genom att lägga sig i valet mellan olika behandlingsalternativ. Äldre generationer värdesätter mer kontinuiteten i läkarkontakten och är också beredda att överlåta besluten till läkaren

Efter hand har också marknads- och konkurrenstänkandet tonats ned. En recentralisering äger rum på bl.a. landstingsområdet, år 1995 talar också Landstingsförbundet om "samverkan som utvecklingstendens":

"I ett framtidsperspektiv kan man se två viktiga utvecklingstendenser. Den ena gäller ett alltmer gränsöverskridande samarbete där föreslagen ombildning mot större regioner med vidgade uppgifter kan få stor betydelse. Den andra utvecklingstendensen gäller en mer intensiv samverkan mellan sjukhus, kliniker och vårdcentraler liksom mellan olika professionella grupper i hälso- och sjukvården." ("Sjukvård i samverkan").

Ändå menar forskarna att det är för tidigt att räkna ut valfriheten som ett symboliskt laddat egenvärde i offentlig verksamhet. Fastän befolkningen är mycket osäker på vilka effekter ett större patientinflytande skulle få, är det en stor andel som menar att sådana valmöjligheter har ett värde i sig (Anell och Rosén 1995).

3.4 Samordning och samverkan

För att öka träffsäkerheten i de politiska åtgärderna och fokusera de politiskt prioriterade grupperna har ett fjärde slag av förändringsförsök bestått i att samordna olika typer av offentliga resurser, dvs. att motverka sektoriseringen. Samarbete mer än konkurrens har betonats. Exempel på försök i denna riktning är att integrera socialtjänst, sjukvård och socialförsäkring (SOCSAM), kommunalt primärvårdsansvar och ökat kommunalt ansvar för arbetsmarknadspolitik. Andra exempel är den stora mängd av olika slags projekt som genomförs i syfte att hantera ungdomars problem och etablerande av s.k. medborgarkontor.

Utöver dessa mer eller mindre tillfälliga projekt och samordningsambitioner som bedrivs med dispenser och andra former av statsmakternas stöd finns ett omfattande samarbete över sektorsgränser i syfte att hantera och eventuellt lösa behov och problem för enskilda och grupper av medborgare. Dessa organiseringar kan vara mer eller mindre sanktionerade och understödda på högre nivå i organisationen. Det handlar många gånger om att justera en eftersläpande politisk organisering till nya professionella samverkansformer.

I fallstudier av samverkan på olika nivåer framkommer bl.a. att olika former av organisering kring gemensamma "för vem?-grupper", t.ex. människor med utslitna nackar och ensamstående arbetslösa mödrar, leder till att effektiviteten i och gränserna mellan olika regelsystem ifrågasätts. Att förändra exempelvis socialförvaltningens,

hälso- och sjukvårdens, arbetsmarknadsverkets och försäkringskassans regelsystem i riktning mot mer flexibilitet är en politisk uppgift. Med nuvarande delade politiska ansvar för olika samhälleliga institutioner kan det vara svårt att skapa en politisk helhetssyn. Det ställer bl.a. krav på de politiska partierna att arbeta tvärs över sitt institutionella ansvar.

Integrerat politiskt ansvar är inte ett tillräckligt villkor för att olika yrkesgrupper skall samarbeta. Det talas ibland om att värna om den professionella integriteten och att hävda revir. Båda uppfattningarna uttrycker samma sak, nämligen svårigheten att hitta ömsesidigt förtroendefulla samarbetsformer mellan professionella organisationer. Ett annat hinder som kan uppkomma är att det uppstår osäkerhet i samband med olika organisationsförändringar som ibland motverkar sitt eget syfte. Ett exempel på detta finns inom äldre vården och äldreomsorgen. Fungerande vårdlag har brutits upp genom olika typer av organisationsförändringar.

I en fallstudie har kommittén låtit jämföra två geografiska områden (stadsdelar) i en kommun med kommunalt primärvårdsansvar (Helsingborg) med två stadsdelar i en kommun där landstinget har kvar primärvårdsansvaret (Örebro) (bilaga V, kapitel 11). Bland resultaten av den jämförande studien framkom bl.a. följande:

- Det var vanligare i Örebro än i Helsingborg att vård- och omsorgspersonal samlades i vårdplaneringsgrupper. En förklaring var att personalen i den senare kommunen medverkat i fler återkommande organisationsförändringar än i den förra. I Örebro hade vårdplaneringen institutionaliserats sedan lång tid tillbaka. I Helsingborg hade nyligen startats ett projekt på ledningsnivå för att förbättra samverkan mellan yrkesgrupper, bl.a. för att förbättra det gemensamma planeringsarbetet.
- Samarbete mellan olika yrkesgrupper kring enskilda patienter var vanligt förekommande i båda kommunerna. Varken i Örebro eller i Helsingborg ansåg representanter från olika yrkesgrupper (läkare, distriktssköterskor, vårdbiträden, arbetsterapeuter m.fl.) att det fanns några organisatoriska hinder för att knyta olika expertkunskaper till patienten.
- Genomgående ansåg personal och ledning i båda kommunerna att de av olika skäl hade svårt att bedöma om och hur olika insatser tillgodosåg patienternas behov, dvs. utvärderingsfunktionen var svagt utvecklad.
- I båda kommunerna fanns det vissa oklarheter kring vad sekretesslagstiftningen gav för möjligheter till informationsöverföring

mellan olika funktioner.

Forskarna hävdar, att huvudmannaskapsförändringar och förändrad ledningsstruktur i praktiken kan vara frikopplade från det konkreta vardagliga samarbetet mellan olika yrkesgrupper i vården och omsorgen. Det praktiska samarbete som pågår saknar ofta en stödstruktur som kan ge stöd för samarbetet, t.ex. genom att informera om sekretesslagens möjligheter och begränsningar eller medverka i att diskutera olika konkreta prioriteringsproblem i vården och omsorgen.

3.5 Politisk decentralisering och kollektivt brukarinflytande

En femte reformgrupp handlar om att demokratisera genom att förändra kommunens politiska organisation. I första hand har det gällt kommundelsnämnder, vilka upplevt en renässans under senare år. Det fanns ett stort intresse för kommundelsnämnder runt om i landet i början av 1980-talet. Intresset svalnade av olika skäl, men i början av 1990-talet framställs denna organisationsförändring åter som en lämplig lösning på både demokrati- och effektivitetsproblem (med en viss betoning på det senare). Under senare år har kommundels- eller stadsdelsnämnder införts eller beslutats att införas i full skala i Göteborg, Stockholm, Malmö och Lund.

Bedömning av kommundels-/stadsdelsnämnder ingår inte i kommitténs uppdrag. Det finns redan en rad studier, bl.a. en omfattande utvärdering av stadsdelsnämndsreformen i Göteborg. I den utvärderingen framkommer såväl positiva som mer kritiska resultat i relation till de uppställda målsättningarna. Bland de kritiska resultaten kan framhållas att medborgarnas kontakter med politikerna "i någon ringa mån" ökat under åren 1989 till 1993. Kontakterna med politiker hade ökat från en till två procent mellan de två mättidpunkterna, men skillnaden är inte statistiskt säkerställd. I det senare fallet kan en procent hänföras till kontakter med stadsdelspolitiker och en procent med andra politiker (Rubenowitz 1995, s. 58—63). Forskarna framhåller också att "... stadsdelsnämnderna är föga populära bland göteborgarna, som inte heller är särskilt informerade om eller intresserade av deras verksamhet" (Westerstahl 1995, s. 324). Bland de positiva observationerna kan nämnas att göteborgarnas attityder till den kommunala servicen förändrats i positiv riktning under de fyra åren. Vidare framkommer att kostnadseffektiviteten har ökat. Cheferna i de lokala förvaltningarna bedöms ha fått bättre grepp om ekonomin än tidigare. Slutligen görs bedömningen att politikernas inflytande över verksamheterna har ökat, bl.a. genom deras lokala kännedom. De förtroendevalda i stadsdelsnämnderna har enligt utvärderingen

blivit mer "allmänpolitiker" än "sektorspolitiker".

När de tre stadsdelsnämnderna i Stockholm utvärderades, framhöll forskarna att frågan om nämndernas bidrag till demokratin beror på vilken demokratisyn man bekänner sig till. Om man menar att dialogen mellan medborgare, politiker och verksamhetsföreträdare är central i det kollektiva samspelet, lämnar stadsdelsnämnderna ett bidrag till demokratiseringen. Förutsatt att inte de geografiska enheterna blir för stora, kan en fullskalemodell därför stärka demokratin i hela Stockholm (Premfors, Sandquist och Sanne 1995).

Till denna femte grupp av förändringstendenser kan också föras de demokratiseringsambitioner som framkommer i glesbygds- och landsbygdskommuner. Byalagsrörelsen i form av bl.a. lokala utvecklingsgrupper har fått förnyad legitimitet som demokratiseringsrörelse. Ett stort antal kommuner i landet har mer eller mindre förbundit sig att på olika sätt främja denna utveckling. I ett fall (Svågadalen i Hudiksvalls kommun) har det också etablerats en s.k. partiopolitisk nämnd som ansvarar för olika typer av service i ett geografiskt område. Det pågår vid Folkrörelserådet Hela Sverige skall leva en systematisk kartläggning av byalagsrörelsen. Några systematiska utvärderingar av denna typ av demokratisering föreligger dessvärre ännu inte.

Från att mer eller mindre ha legat i träda sedan mitten av 1980-talet har idén om brukarinflytande i skola, daghem och äldreomsorg fått förnyad kraft. För närvarande pågår en intensiv debatt kring elev- och föräldrainflytande i grundskola och gymnasium i ett flertal kommuner. Detta brukarinflytande avser oftast kollektiva former, t.ex. inrättande av skolråd och lokala skolstyrelser enligt dansk förebild. Några kommuner föredrar emellertid att i första hand arbeta vidare på ett individuellt inriktat inflytande, såsom utvecklingssamtal. Forskarna menar att det är för tidigt att påvisa några generella effekter av de organisatoriska formerna av kollektivt brukarinflytande. Dessutom pågår en rad andra förändringar samtidigt — ny läroplan, hårda krav på kostnadsminskningar, utökat lagarbete bland lärarna och fler sociala problem bland eleverna — vilket gör att det är närmast omöjligt att avgränsa effekterna av kollektivt brukarinflytande från andra faktorer.

Ett jämförande fallstudium av fyra skolor i två kommuner har kommittén också låtit genomföra (bilaga V, kapitel 13). I den ena kommunen (Sundsvall) har sedan år 1992 inrättats lokala skolstyrelser med brukarmajoritet. Siktet är inställt på att dessa skall få lokal beslutanderätt i en rad frågor. I den andra kommunen (Luleå) finns sedan några år skolenhetsråd vid ett flertal skolor. I dessa rådgivande organ har personalen majoritet. Från studien kan bl.a. följande hämtas:

- I Sundsvall fanns en stark politisk betoning på kollektivt brukarinflytande kombinerat med en decentraliserad tjänstemannaorga-

nisation. I Luleå framträdde en mer traditionell inriktning mot mer individuellt orienterat brukarinflytande kombinerat med en stark central politisk styrning.

- I båda kommunerna vittnades om att det fanns ett ganska stort intresse från föräldrarnas sida att delta i skolstyrelserna respektive skolenhetsråden. Men det fanns också stora tveksamheter inför att ta på sig ansvar för skolans verksamhet och utveckling.
- Skolledarna var inledningsvis mer positiva till ökat föräldrainflytande än lärarkåren. Lärarnas attityder har emellertid förändrats över tid till att bli mer positiva.
- I båda kommunerna deltog högstadieelever i skolstyrelserna respektive skolenhetsråden, men det har varit svårt att få kontinuitet i elevrepresentationen. Det fanns också tveksamheter bland eleverna till att deras egna föräldrar medverkade som brukarrepresentanter.
- Det direkta föräldrainflytandet gör att Hem och Skola föreningarnas betydelse som inflytandekanal minskat. Ledamöter i skolstyrelser och skolenhetsråd rekryteras dock ofta bland aktiva inom Hem och Skola.
- Formerna för brukarinflytande präglades av en strävan att nå samförstånd. Öppna tvister och omröstningar var mycket ovanliga.
- Det fanns en oro över att det decentraliserade systemet kan medföra ökade skillnader mellan skolorna. De skolor som i dag redan fungerar bra tenderar att stärka sin ställning medan föräldramedverkan inte innebär några större förändringar i skolor med stora problem.
- Osäkerheten kring vilka regelsystem som skall utformas var också ganska stor eftersom den lagstiftning som på försök släpper fram reellt brukarinflytande är ny. Det fördes t.ex. diskussioner om fördelningen av makt och ansvar mellan skolans personal och skolråden/skolstyrelserna. Några menade att det handlar om att dela en makt och det kan leda till ett "ställningskrig" mellan olika grupper. Andra var av uppfattningen att det inte handlar om ett nollsummespel med viss mängd makt som skall delas utan ett plussummespel där nya maktresurser tillkommer skolan i relation till omgivningen.

Sammanfattningsvis hävdar forskarna att det i båda kommunerna fanns ett relativt stort intresse bland föräldrar att medverka i olika former av organiserat brukarinflytande, men det fanns även en initial tvekan inför att ta ansvar. Lärare och skolläda intog också en positiv hållning till föräldrainflytande och föräldramedverkan. Vad som enligt forskarna kan förklara skolfolkets markanta attitydförändring är att det fanns ledande förtroendevalda som energiskt och tämligen övertygande argumenterade för sin politiska vision.

3.6 De förtroendevalda

3.6.1 Antalet uppdrag

Under de tre senaste årtiondena har det skett en dramatisk nedgång i antalet förtroendeuppdrag i Sveriges kommuner, som framgår av följande sammanställning:

	1964	1974	1984	1992	1995
Antal kommuner	1006	278	284	286	288
Ordinarie uppdrag i tusental	114	42	46	42	40
Ersättare i tusental	73	33	37	34	32
Summa uppdrag i tusental	186	76	83	76	72

Tabell 3.1 Antalet politiska förtroendeuppdrag i kommunerna.

Mellan åren 1989 och 1992 minskade det sammanlagda antalet förtroendeuppdrag i kommuner och landsting med ungefär 9 550.

Efter 1994 års val försvann ytterligare 1 550 uppdrag i kommunerna. Antalet nämnder minskade med ca 170. I dag finns drygt 3 300 nämnder i Sveriges kommuner med sammanlagt 40 000 ordinarie uppdrag och 32 400 uppdrag som ersättare.

Minskningen av antalet nämnder under den senaste mandatperioden har alltså inneburit att antalet förtroendeuppdrag i landets kommuner minskat med ytterligare 4 000. Antalet förtroendeuppdrag (ordinarie och ersättare) i kommunfullmäktige och nämnder per 1000 invånare har förändrats från 9,8 år 1983, 9,5 år 1989, 8,4 år 1992 till 8,2 år 1995. Genomsnittligt har varje förtroendevald 1,4 uppdrag; 2/3 av dem har endast ett enda uppdrag, medan 1/4 har minst två.

Om man ser till de förtroendevaldas antal i landstingen, är utvecklingen framför allt under de båda senaste mandatperioderna likartad:

	1971	1980	1989	1992	1996
Ordinarie landstingsuppdrag	3673	4651	—	4598	4502
Ersättare	—	5085	—	5121	4996
Summa uppdrag	—	9736	11528	9719	498

Tabell 3.2 Antalet politiska förtroendeuppdrag i landstingen.

Mellan 1989 och 1992 minskade antalet politiska landstingsuppdrag från 11 528 till 9 719. Under den följande mandatperioden fortsatte minskningen.

3.6.2 Representativitet

I kommitténs undersökningar finner man att landstingsledamöterna är äldre än kommunfullmäktigeledamöterna. Någon föryngring har totalt sett varken ägt rum inom landsting eller kommuner, allra minst inom de förra. Det finns en påtaglig kontinuitet i fullmäktigeinstitutionen vad gäller åldersfördelningen. "40-talisterna" har en stark ställning i såväl landstings- som kommunfullmäktige.

Andelen unga män (18—29 år gamla) bland landstingspolitikerna har ökat markant. Liksom andelen unga kvinnor har den nästan fördubblats. Ändå uppgår deras andel bara till 3 respektive 5 %. Ungefär hälften av ledamöterna i landstingsfullmäktige är mellan 50 och 64 år gamla. Cirka 40 % är mellan 30 och 49 år gamla, medan 4 % är pensionärer, varav dubbelt så många är män.

Kvinnornas andel har generellt sett ökat i såväl kommun- som landstingsfullmäktige mellan de senaste valen. Andelen kvinnor i kommunernas fullmäktigeförsamling ökade från 34,1 % till 41,3 %, i landstingen från 42,7 % till 47,6 %. Drygt 51 % av presidieposterna i landstingen är besatta med män.

Vidare har närmare hälften av landstingens fullmäktigeledamöter högskoleutbildning. Den traditionella skillnaden mellan landstingens högre och kommunernas lägre utbildningsnivå har minskat. Den ökning av antalet högutbildade i landstingsfullmäktige som gällt sedan slutet av 1960-talet tycks ha avtagit de senaste åren. Det sammanhänger bl.a. med att andelen akademiker i landstingen är lägre än genomsnittet för de kvinnor som blivit landstingspolitiker under 1980- och 1990-talet.

Vid en jämförelse bakåt i tiden framgår att andelen offentliganställda ökat, att andelen privatanställda är oförändrad medan antalet organisationsanställda minskat något. I de 18 undersökta kommunerna

var 40 % år 1994 offentliganställda, 26 % privatanställda och 9 % organisationsanställda. En fjärdedel uppger annan sysselsättning, bl.a. egen företagare.

Den typiske förtroendevalda lever i en kärnfamilj där barnen är vuxna och utflugna. Bland de överrepresenterade grupperna återfinns dock skolbarnsföräldrar. Representativiteten bland förskoleföräldrar har blivit bättre sedan år 1980.

Bland de förtroendevalda i de tolv kommunerna är vidare unga, invandrare och ensamstående föräldrar med barn kraftigt underrepresenterade.

3.6.3 Skiftarbetare

Kommitten ser med allvar på de förtroendevaldas bristande representativitet bland dem med oregelbunden arbetstid. Eftersom problemet, som kommittén sett det, är av den arten att det gäller attityderna på arbetsplatserna, kan det heller inte lösas med ytterligare lagstiftning. Det är arbetsgivare, politiska partier och fackliga organisationer som i stället får ta på sig ett stort demokratiskt ansvar för att argumentera för och sprida en positiv och generös inställning mot dem som vill kandidera och fullfölja politiska uppdrag i kommuner och landsting.

Kommittén väljer därför att inte föreslå någon lagändring för att lösa de problem som kan finnas. Enligt kommitténs mening handlar det mer om att ändra attityder till olika politiska förtroendeuppdrag. Arbetsgivare och fackliga organisationer har ett stort ansvar på arbetsplatserna för att medverka till en sådan attitydförändring. Det vilar också ett stort ansvar på landsting och kommuner för att bl.a. finna ersättningsformer för de förtroendevalda som t.ex. inte kan gå på ett skift utan måste vara hemma och sova efter sammanträdet.

Enligt sitt tilläggsdirektiv skall kommittén överväga eventuella åtgärder för att stärka de skiftarbetandes möjligheter att åta sig kommunala uppdrag. Bakgrunden var att Kommunallagen inte i detalj reglerar rätten till ledighet från olika typer av anställningar. Lagstiftarna hade — förvissade om en allmänt positiv hållning bland såväl arbetsgivare som arbetskamrater — valt att överlåta lösningen av de närmare detaljerna till förhandlingar och avtal på arbetsmarknaden. Konstitutionsutskottet har sedan behandlat motioner som strävat efter att öka de skiftarbetandes lagliga rätt till ledighet för att fullgöra politiska förtroendeuppdrag. Riksdagen har hemställt om en översyn av reglerna.

Kommittén har först skaffat sig en bild av problemets art och räckvidd bl.a. i samarbete med de fackliga organisationerna. Dessa kontakter har inte kunnat belägga några faktiska problem med skiftarbetarnas möjligheter att få ledigt för politiska förtroendeuppdrag. Några sådana erfarenheter finns i varje fall inte rapporterade från medlemmarna.

Däremot delar naturligtvis skiftarbetarna de praktiska olägenheterna att fullfölja förtroendeuppdrag med den stora grupp som, enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar, har oregelbunden arbetstid eller på annat sätt förskjuten arbetstid. Det gäller inte minst stora grupper anställda inom handel, samfärdsel, polisväsende och vård.

Kommittén utesluter vidare inte att det på arbetsplatserna kan finnas oskrivna lagar, vilka gör att en politiskt intresserad arbetskamrat inte ens reflekterar över utan på förhand helt enkelt utesluter möjligheten att kandidera till förtroendeuppdrag.

Kommittén förstår problemet med att vara politiskt förtroendevald för den som arbetar på tider som kolliderar antingen med själva arbetstiden eller med fritiden och den behövliga vilan efter arbetets slut. Kommittén inser och understryker vikten av att medborgare med olika erfarenheter och perspektiv kan vara politiskt aktiva i kommuner och landsting. Representativiteten är viktig för legitimiteten i det politiska beslutsfattandet. Därför kan man inte tolerera att någon grupp — trots laglig rätt till ledighet för politiska uppdrag — systematiskt utestängs från möjligheten att vara politiskt verksam. Inte minst när partierna allmänt sett har svårt att rekrytera medlemmar, måste tvärtom allt göras för att göra det möjligt för så många människor som möjligt att delta i politiken. I ett läge med överskott på arbetskraft kanske det krävs en alldeles särskilt stor förståelse från arbetsgivarens sida för att inte utestänga den som har speciella önskemål på arbetets förläggning. Utan ett sådant stöd kan det också bli svårt att fullfölja det politiska uppdraget.

Utan motsvarande vilja från arbetskamraternas sida att anpassa sina egna arbetstider för att möjliggöra för någon att ta politiska uppdrag blir det i realiteten omöjligt för en aldrig så lämpad person att åta sig olika uppdrag. När allt fler medborgare hyser en misstro mot politiker, finns det en risk för att den viljan inte är allmänt spridd. Just i ett sådant läge är det emellertid som viktigast att de politiska uppdragen sprids och görs tillgängliga för människor från många olika slags arbetsplatser.

3.6.4 Omsättning av politiker och avhopp av politiker

Den allmänna bilden under mandatperioden 1991—94 var att avhoppet ökade — särskilt bland de unga och nyvalda ledamöterna — i 46 av de svarande 272 kommunerna. De nyvaldas förväntningar motsvarades inte. Ibland brast de redan vid inskolningen. De unga, liksom kvinnorna, talade exempelvis om främlingskap inför partidisciplinen. Eftersom en stor del av omsättningen vid denna tid kunde hänföras till turbulensen inom Ny demokrati, är den generella tendensen något osäker.

Enligt den undersökning av fullmäktigeförsamlingarna i 18 kommuner kommittén låtit göra har omsättningen av politiker ökat under den senaste femårsperioden jämfört med tidigare. Drygt en tredjedel åtog sig ett kommunalt politiskt uppdrag för första gången mellan åren 1990 och 1995. Den största förändringen skedde efter valet år 1994 då ca 15 % av samtliga nuvarande ledamöter och ersättare debuterade som förtroendevalda i kommunen. Att omsättningen av politiker var så pass stor beror i första hand på valresultatet. Vidare spelar de s.k. varvade listorna med varannan man och kvinna naturligtvis en stor roll.

Under perioderna mellan valen har omsättningen av politiker varit fortsatt hög under senare tid.

Uppgifter från landstingen tyder på en ökande tendens till avhopp även under innevarande mandatperiod. I något större utsträckning är det kvinnor och yngre ledamöter som hoppar av. Bland dem som kommer in är medelåldern något högre. Det är också något fler män än kvinnor som kommer in (Landstingsvärlden 1996).

Partiernas rapporter om ökade svårigheter med rekrytering och nominering förstärker denna bild av tilltagande problem med att besätta förtroendeposter. Förnyelsearbetets egen strävan att hålla politikerna borta från detaljfrågor och produktionsangelägenheter för att i stället ägna sig åt övergripande politisk planering, målformulering och utvärderingar svarade inte heller mot många förtroendevaldas intresse av att kunna påverka också enskildheter i verksamheten.

Heltidspolitikerna fick ett för stort inflytande, anser fritidspolitikerna i de undersökningarna kommittén beställt. Utan att överdriva reformernas betydelse för avhoppet bidrog de sannolikt till att många förtroendevalda marginaliserades i den politiska maktutövningen, så mycket mer som partiföreningarna inte kunde leva upp till de ambitioner som reformerna satte upp för dem, t.ex. att diskutera prioriteringar, mål och utvärderingsresultat. Känslan av att vilja ställa upp som politiker för att vara med och påverka förbyttes till en känsla av maktlöshet.

Av tidigare undersökningar vet man också, att kvinnors avhopp beror på dels deras familjer och arbetssituation, dels av det politiska

arbetets organisering och kultur. I båda fallen får kvinnor betala ett högre pris för sitt politiska deltagande än männen (Pincus 1995).

Vad skulle då krävas för att etablera en "kvinnovänlig politisk kultur" där stämningen är öppen, många tar till orda och partigrupperna för en dialog med varandra? Kvinnovetenskapliga studier av hur kvinnor agerar i lokalpolitiken menar att det först och främst handlar om att ifrågasätta konflikten som norm i det politiska spelet. I stället bör konflikterna göras synliga utan aggressivitet, attacker och prestige. Det skulle alltså inte handla om en utslätad eller avideologiserad diskussion utan om "en saklig, tydlig politik inriktad på dialog och respekt för övriga politiska aktörer" (Hedlund 1996, sid. 297). Vidare framhävs betydelsen av en formell och vänlig mötesform som skapar den erforderliga ordningen och tryggheten för att våga, vilja och kunna delta aktivt i diskussion och beslut.

3.6.5 De förtroendevalda i förnyelsearbetet

De förtroendevaldas situation i det pågående förnyelsearbetet är till stora delar både oklar och osäker. Utifrån studier av politikernas roll i landsting med politisk beställar-/utförarorganisation drar forskarna slutsatsen att politikerna har förlorat mer än de vunnit. Makten över operativa spörsmål har visserligen förflyttats från politiska organ till utförarenheter men utan att politikerna lyckats definiera eller konkretisera sina strategiska uppgifter.

Därmed framträder ett slags tomrum både mellan politiker och medborgare samt mellan politiker och den verksamhet som bedrivs. Ytterligare ett tomrum som är värt att uppmärksamma är mellan fritidspolitiker å ena sidan samt hel- och deltidspolitiker å den andra. De senare har helt andra förutsättningar att bedriva politiskt arbete medan de förra ofta styrs av dagsaktuella problem och lösningar som kommer uppifrån. Inte minst framträder detta i flera landstings politiska organisation.

Anmärkningsvärt nog förefaller medborgarnas politiska aktivitet i termer av kontakter med de förtroendevalda ha ökat under de senaste 15 åren. År 1980 uppgav 27 % av fullmäktigeledamöterna att de kontaktats av medborgare i enskilda frågor som inte rörde personliga angelägenheter. Bland de fullmäktigeledamöter som besvarat vår enkät uppger 69 % att medborgare kontaktar dem dagligen eller åtminstone någon gång i veckan med synpunkter på politiska frågor. En sådan ökning är också säkerställd i andra forskningsprojekt.

Ett genomgående syfte i många kommuner och landsting har varit att de förtroendevalda skulle ägna sig mer åt s.k. målstyrning än tidigare. Målstyrning innehåller bl.a. fyra viktiga uppgifter för politiskt ansvariga. Den första uppgiften är att definiera behoven, dvs.

systematiskt kartlägga vilka "för vem-grupper" som finns inom det aktuella politikområdet. Den andra är att prioritera, dvs. besvara för vem-frågor. Eftersom inte alla kan få allt behövs en politisk angivelse till förvaltning och verksamhet om vilka grupper som skall prioriteras framför andra. Den tredje uppgiften handlar om att formulera mål och formulera övergripande kvalitetskriterier. Den fjärde uppgiften är att samla information och bedöma om prioriteringarna fått önskat genomslag, dvs. att utvärdera mot mål och prioriteringar.

De förtroendevalda i konkurrensutsatt verksamhet

I en studie av de förtroendevaldas roll i konkurrensutsättningen av äldreomsorg i Stockholms stad framkom bl.a. att politikerna i de ansvariga distriktsnämnderna inte i någon större omfattning var involverade i att definiera och prioritera mellan olika behovsgrupper eller olika kriterier för god omsorg för olika grupper av äldre (bilaga IV). Det förekom få systematiska politiska utvärderingar av hur olika grupper av de äldre får sina behov och önskemål tillgodosedda. Uppföljning och utvärdering var något som uteslutande sköttes av den professionella organisationen. Det tyder på stor tillit till de anställda. Samtidigt kan det innebära problem, dels för personalen som kanske inte riktigt vet vad de skall bli utvärderade på, dels för politikerna som får svårt att bygga upp egen kunskap om omsorgens effekter för olika grupper av de äldre.

Genomgående presenterar forskarna en bild där den nya och bättre formen för politisk styrning (målstyrning) i stort sett lyser med sin frånvaro. Mål formuleras i stor utsträckning, men politisk utvärdering förekommer ytterst sparsamt.

Fullmäktiges arbetsformer

Flera ihärdiga försök har dock gjorts för att få förändring till stånd. Några landsting har valt att arbeta med utskott i fullmäktige i syfte att granska verksamheterna från ett medborgarperspektiv utan att ha något driftsansvar för den. Det har gett andra tillfällen än de ordinarie sammanträdena för att få en inblick i verksamheten och litet mer fördjupa sig i olika sakområden, vilket i sin tur ökat aktiviteten i såväl partigrupper som fullmäktigemöten. Besvikelsen är dock påfallande över att inte ha tillgång till några beslutsverktyg, vilket känns konstigt för en handlingsorienterad politiker.

Undersökningen av kommunfullmäktiges arbetsformer har gett följande resultat (bilaga V, kapitel 3):

- I de befolkningsmässigt minsta kommunerna (oftast glesbygdskommuner) är det få och korta möten och lite av motioner, interpellationer och enkla frågor. Det är också små fullmäktigeförsamlingar. Om detta indikerar brister i demokratin är svårt att säga. Dessa kommuner präglas ju också av ett praktiskt inriktat samförståndsklimat och goda, andra kontakter med medborgarna (väljarna har mer av personkännedom, politikerna har många föreningskontakter). Politiken är intensivare vid källan, närmare medborgarna och behöver därför inte lyftas upp som motioner och debatter i fullmäktige.
- I de större, postindustriella och mer urbana kommunerna är det fler och längre sammanträden. Aktiviteten i form av motioner, interpellationer och enkla frågor är högre. Kanske svarar det mot kraftigare partipolitisering och intensivare kamp om den politiska makten. Om demokratin därmed också är starkare kan diskuteras. Kommittén kan i varje fall konstatera att villkoren för kommunalpolitiskt arbete varierar kraftigt, vilket pockar på ökad uppmärksamhet när organisationsmodeller utvecklats och introduceras.
- Enkäten till fullmäktigeledamöter har inte visat på några dramatiska förändringar eller nya idéer jämfört med vad som nu gällt under några år; fullmäktige trevar fortfarande efter sin roll. Precis som vad gäller organisations- och ledningsformerna så har intresset för förändringar och nytänkande i fullmäktigearbetet lagt sig något.
- En förändring av fullmäktigeinstitutionen har gått ut på att minska antalet ledamöter. Av det 50-tal kommuner som under föregående och innevarande valperiod funderade på att minska antalet ledamöter har bara 21 realiserat tanken. Att utlokalisera sammanträden till annan ort än huvudorten är en annan variant som tilldragit sig ett ökat intresse och som nu förekommit i hälften av kommunerna åren 1992–95 och särskilt där inte kommunen domineras av en enda, stor huvudort. I de större kommunerna har möjligen fullmäktiges ledamöter koncentrerats till huvudorten medan periferin inte längre har några talesmän som kan tvinga ut fullmäktige. I mindre kommuner är centralorten inte lika dominerande och i fullmäktige finns representanter från de delar som tidigare utgjorde småkommuner. Dessa ser till att fullmäktige då och då flyttas ut.
- En annan förklaring till det bristande intresset för utlokalisering i storstäder, förortskommuner och större städer kan vara att där riktas intresset främst mot lednings- och organisationsfrågor. På

landsbygden funderar man däremot mer kring hur de traditionella politiska "ingångarna" skall ändras: antal ledamöter, utskott, öppna möten.

- Offentliga frågestunder och utskott får ses som relativt nya förnyelseåtgärder tillkomna under 90-talet. Mer än två tredjedelar av landets kommuner har haft någon form av offentlig frågestund, styrningen av såväl inriktningen (tema, nämndsanknytning, fria frågor) som formerna (i förväg inlämnade, fria frågor till valfri ledamot) har varierat med en övervikt mot mer styrda former. Antalet kommuner som genomfört frågestunder har ökat åtminstone fram till nyligen. Många kommuner har också övergivit idén. Allmänt finns också en viss besvikelse över bristande intresse för de offentliga frågestunderna.
- Experiment med speciella utskott har förekommit i 29 kommuner åren 1992–95 och dessa är jämnt spridda över alla kommunkategorier och befolkningsstorlekar. Deras inriktning, konkretion och ambitionsnivå är varierande. Både fasta och tillfälliga utskott förekommer. Här följer några exempel på inriktningar: utvärdering av målstyrning/kommunal verksamhet, Agenda 21-arbete, framtidsfrågor, demokratifrågor, byautveckling, fullmäktiges arbetsformer, turism och jämställdhet.
- Vad gäller andra förändringar i fullmäktiges arbetsformer kan två kommuner nämnas. En (Sundsvall) har en "presidiekonferens" varvid fullmäktigearbetet planeras och där inriktningen är att aktivera fullmäktige. Fullmäktigeaktiviteterna schemaläggs på årsbasis och återkommande aktiviteter är allmänpolitisk debatt, bolagsutfrågningar, nämndsutfrågningar, miljöbokslut och temadebatter. En annan (Östersund) tillsatte år 1995 ett projekt för lokal demokrati som resulterat i en rad beslut: IT-strategi/handlingsplan för kommunmedlemmarnas information och kommunikation med politikerna, medborgarkontor, samtliga styrelser och nämnder fick i uppdrag att upprätta strategier för styrelsens/nämndens kontakter med medborgare och brukare, temamöte i kommunfullmäktige, uppföljning av tidigare beslutade öppna, offentliga nämndsammanträden m.m.

Förekomsten av utlokaliserade sammanträden, offentliga frågestunder och utskott visar, enligt forskarna, att allt fler kommuner ville omskapa sina traditionella arbetsformer och gjuta mer liv i och intresse för kommunfullmäktige. Att förändringarna mestadels blivit av tämligen modest slag och att kontinuiteten i fullmäktigearbetet inte rubbades har inneburit att förändringsbenägenheten klingat av.

Nymodigheterna har snarare karaktären av tillägg än förändringar av fullmäktiges roll och arbete.

Att fullmäktiges roll inte förstärkts är egentligen föga anmärkningsvärt, menar forskarna vidare. Kommunallagen betonar fullmäktiges övergripande roll vad gäller beslut och uppföljning/utvärdering. Det är styrelsen som står för den operativa ledningen och styrningen. Mer radikala förändringar av fullmäktiges roll kräver att maktbalansen mellan fullmäktige och nämnder/styrelsen ändras. En rad förändringstrender i kommunerna går ju också i riktningar som snarare innebär minskad makt och betydelse för fullmäktige. Decentralisering och delegering talar emot att fullmäktige skall få en starkare ställning.

Forskarna ifrågasätter dock om det arbetsmässigt är möjligt och önskvärt att tilldela fullmäktige väsentligt fler arbetsuppgifter som skulle ta mer sammanträdestid. Det är ju snarare mer tid för kontakt mellan medborgarna och fullmäktigeledamöterna som ömsesidigt efterfrågas.

3.7 Yrkesgrupper, makt och ansvar

Att särskilt skolade yrkesmänniskor kommit att dominera den kommunala förvaltningen har medfört en förskjutning av relationen mellan makt och ansvar. Det formella politiska ansvaret inför medborgarna kvarstår medan makt över resursanvändning har, i enlighet med intentionerna, förskjutits till resultatenheter och liknande. De senaste årens förändringar i organisation och styrsystem ligger i linje med och förstärker denna åtskillnad mellan makt och ansvar. I korthet skulle man kunna uttrycka det som att de anställda fått ökad makt på bekostnad av politikernas makt. Fullt så entydigt är det emellertid inte. Även professionella grupper kan uppleva maktlöshet eftersom makten i praktiken också innefattar att hantera politiska frågor.

De etablerade professionella normerna är naturligtvis avgörande för verksamhetens innehåll. I förändringsprocesserna är det emellertid även andra rationalitetsnormer som gör sig gällande. Ekonomiska rationalitetsnormer har blivit mer betydelsefulla. Från en synpunkt utgjordes förnyelsearbetet i kommuner och landsting av att den företagsekonomiska profession som tidigare bara dominerat det privata näringslivet trängde ut de social-, vård- och beteendevetenskapligt baserade professioner, vilka dittills varit förhärskande inom de tunga offentliga verksamhetsområdena. Attityderna till förnyelsearbetets olika delar skilde sig också betydligt mellan olika yrkesgrupper och befattningsnivåer (se t.ex. Ellström, Rönqvist och Thunborg 1994).

För första gången fick slutligen många offentliganställda verkligen erfara de politiskt tvära kasten, låt vara att de var tvärare i retoriken

än i praktiken. Anställda som tidigare arbetade med att definiera behov utifrån professionella och erfarenhetsbaserade kriterier har i allt större utsträckning också tvingats ta ett ekonomiskt ansvar. Utmärkande för olika typer av alternativa driftsformer är att verksamhetsledningen skall balansera behov och resurser. Det ökade ekonomiska ansvaret kan komma i konflikt med de professionella normerna. Denna normkonflikt kan förklara varför vissa grupper inom t.ex. sjukvården varit starkt kritiska till införandet av nya styrsystem och att den offentliganställda personalen över lag varit så negativ till förändringsarbetet under åren 1991–94 (Håkansson 1996).

Att balansera behov och resurser för olika grupper av medborgare brukar betraktas som en politisk uppgift (politikens innehåll). Olika studier visar att anställda i kommuner och landsting i praktiken steg för steg övertagit delar av dessa uppgifter. Det som kallas för avpolitisering blir i själva verket politisering av den professionella verksamheten. Det betyder att den praktiserande professionella etiken har stor betydelse för både politikens utfall och, genom ökade och mer självständiga direktkontakter med brukarföreträdare, politikens problemformulering.

Att förnyelsearbetet till stora delar inneburit att i första hand chefstjänstemännen fått en ökad makt betyder alltså dels att politiker-
nas inflytande minskat, dels att de professionella grupperna fått ett ökat inflytande över de politiskt centrala prioriteringsuppgifterna, dels att dessa uppgifter i stigande grad får lösas genom en balansering av de professionella normerna mot ekonomiska rationalitetsnormer.

Forskningen aktualiserar slutligen också frågan huruvida personalen i offentlig tjänst är beredd att möta de yngre och välutbildade medborgarnas önskemål om ökat inflytande. Undersökningar bland vårdpersonal ger visserligen vid handen att det finns en mental förberedelse inför tanken att ge patienterna ett utsträckt inflytande vid val av behandling (Anell och Rosén 1995). Fastän läkare och sjuksköterskor t.ex. anser att patienterna är oinformerade är de ändå positiva till att patienterna själva skall få välja sin allmänläkare. Vårdpersonalen, återigen särskilt den yngre delen, är dock mer skeptisk än allmänheten till att låta läkaren avgöra behandlingsalternativen. Personalen omhuldar också valfrihet och inflytande som egenvärden.

3.8 Kön

Den offentliga sektorn har beskrivits som kvinnornas sektor. Andelen kvinnor som arbetar där är mycket hög och de tjänster som produceras är sådana som traditionellt räknas till kvinnornas ansvarsområde. De jämställdhetspolitiska konsekvenserna föranleder av dessa skäl en

särskild analys (dir. 1994:124).

En av motiveringarna bakom införandet av nya driftsformer handlade om att kvinnor skulle få möjlighet att utveckla den kreativitet och kompetens som hade svårt att rymmas inom de mer stela, kommunala hierarkiska organisationsformerna. Exempelvis skulle förskollärares, sjuksköterskors och lärares nära nog totala beroende av den offentliga sektorn som arbetsgivare kompletteras med driftsformer där kvinnorna själva skulle kunna bli dels egna företagare, dels anställda i små entreprenadföretag som kunde kontrakteras av landsting och kommun.

För att se om förnyelsearbetet hade dessa, eller andra mer oförutsedda eller oönskade, effekter för kvinnor och om förnyelsearbetet alls påverkade relationerna mellan män och kvinnor har kommittén i samarbete med Kvinnomaktutredningen låtit undersöka vad som hände med särskilt en kommuns anställda när nya driftsformer för att marknadsorientera och konkurrensutsätta verksamheter inom skola och äldreomsorg infördes (bilaga V, kapitel 10). Utifrån den tidigare forskningen på området fanns ett antal förväntningar. En sådan gällde att det i första hand är den tillfälliga personalen som rationaliseras bort och i den gruppen drabbas lågutbildade kvinnor allra hårdast. De som klarar förändringarna bäst är de med högst utbildning — oberoende av kön. Även åldern spelar in genom att de yngre är rörligast och kanske mest attraktiva. Men den senaste svenska forskningen hade också funnit att de äldre kvinnorna också tillhörde de rörligaste — och då inte bara rörliga ut från arbetsmarknaden. De anställda byter annars överlag högst ogärna sektor eller yrke. De sektorer som domineras av män berörs oftare genom att hela arbetsplatsen och arbetsgivarna tas över av en extern arbetsgivare.

I kommitténs studie framkommer inget som tyder på att andelen kvinnor och män förändrats. Men det finns en tendens till att den kvinnliga stämpeln på skolan förstärks, bl.a. genom att kvinnor — utan att vara lärare — blir rektorer på låg- och mellanstadiet. Rektorerna hämtas inte sällan från barnomsorgen, vilken integrerats med skolan. Männen tycks lämna denna del av skolans område. Inom skolan tar kvinnorna befälet över sin egen sektor.

Inom vårdverksamheten behöll däremot männen sina positioner trots att de som grupp har relativt kort anställningstid inom området. De män som var sjuksköterskor förstärkte sina positioner gentemot de kvinnliga kollegorna, vilket yttrade sig bl.a. i ökade löneskillnader. Männen representerar i högre grad än kvinnorna det som förnyelseivrarna efterfrågar. Medan kvinnorna anses förknippade med den gamla byråkratiska, ineffektiva och kostsamma organisationskulturen, företräder männen just den industriella sektorns högre värden som ska inplaneras i kommunal verksamhet. Av bl.a. det skälet kan de manliga lärarna och sjuksköterskorna stanna kvar inom skolan och vården

genom att lämna "golvet" och som chefer representera "manliga" värden. De många kvinnorna däremot stannar kvar på sina tidigare positioner. Några av dem får ledande jobb, på lägre stadier och nivåer än männen.

Bland de lågutbildade inom skola och vård är kvinnornas rörlighet betydligt mindre än männens. Männen har flera andra potentiella arbetsgivare medan kvinnorna finns i yrken som antingen totalt stagnerat eller saknar privata arbetsgivare.

Sammanfattningsvis visar studien av de nya driftsformerna och styrformerna att många kvinnor onekligen förändrade sina positioner i den studerade kommunen. Forskarna menar att kvinnorna bröt vissa hävdvunna karriärgränser och blev chefer över sektorer där kvinnorna antalsmässigt dominerat. För männen inom vård och skola betydde förnyelsearbetet å ena sidan att en del män kunde försvinna till andra sektorer men också att de få män som fanns kvar inom offentlig sektor kunde avancera. Många män kunde därmed ta ett ännu större kliv uppåt i karriären än kvinnorna. Något tillspetsat blev somliga kvinnor visserligen "vinnare" men männen vann ännu mer inflytande, lön och utvecklingsmöjligheter.

Om förnyelsearbetet för några, relativt högutbildade kvinnor blev ett personligt lyft, blottade det också de många lågutbildade kvinnornas sårbarhet. Den manliga lågutbildade personalen däremot hade andra potentiella arbetsgivare att gå till, hävdar forskarna.

3.9 Kommitténs bedömning

Det sena åttiotalets och det tidiga nittiotalets förnyelsearbete representerar ett lärande i syfte att bättre svara mot ändrade ekonomiska, rättsliga, politiska, sociala och kulturella förutsättningar. Enligt kommitténs mening kommer den kommunala organisationen också framöver att behöva anpassas till förändringar i samhället. Förnyelsearbetet blir en kontinuerlig verksamhet i kommuner och landsting.

Av de i detta kapitlet redovisade forskningsrapporterna framgår att förnyelsearbetet lett till

- att fritidspolitikernas inflytande kraftigt minskat,
- att tjänstemännens och då framför allt chefstjänstemännens inflytande ökat kraftigt liksom de heltidsarvoderade politikernas.

Enligt kommitténs mening är det ur demokratisk synpunkt allvarligt och oroande att fritidspolitikerna på detta sätt blivit marginaliserade i den politiska beslutsprocessen till förmån för de heltidsarvoderade politikerna och chefstjänstemännen.

Av rapporterna framgår vidare, att försöken med målstyrning inte varit framgångsrika. Svårigheterna med att formulera klara, uppföljningsbara mål har varit stora, och utvärderingen undermålig. Detta är dock inte något speciellt för den kommunala verksamheten utan gäller också stora delar av det statliga området. Den slutsats kommittén drar är att politikerna i kommuner och landsting inte lyckats skaffa sig några politiskt relevanta utvärderingsinstrument. Med deras goda minne har chefer, även på lägre nivå, fått ett ökat vardagspolitiskt ansvar för att balansera behov och resurser. Under dessa förutsättningar har den s.k. målstyrningen och resultatenheterna fjärrat många förtroendevalda från verksamheten. Därmed har det också uppstått en obalans i styrningens innehåll till förmån för de ekonomiskt rationella lösningarna.

Enligt kommitténs mening måste demokratiaspekten beaktas i betydligt större utsträckning i det fortsatta förnyelsearbetet. Ur demokratisk synpunkt är det viktigt att medborgarna kan utkräva ansvar av de förtroendevalda för den förda politiken. Därför måste de förtroendevaldas möjligheter att påverka utvecklingen uppmärksammas och stärkas i det fortsatta förändringsarbetet.

Av Civildepartementets skrift *Av egen kraft* från år 1991 kan man utläsa förnyelseprogrammets officiella inriktning:

- Breddad demokrati
- Större valfrihet
- Effektivitet

- ° Bättre service
- ° Mindre byråkrati
- ° Kvalitet

Förnyelsearbetet ville dra uppmärksamheten till några dittills försummade delar av kommuners och landstings arbetsförutsättningar. Utifrån forskarnas olika studier har kommittén fog för påståendet att förnyelsearbetet hittills visat sig vara mycket mer krävande än vad många trodde för fem år sedan.

Kommittén menar dock att ansträngningarna ingalunda varit fåfänga. Inte heller skall de initiala svårigheterna tas till intäkt för att avbryta sökandet efter goda arbetsformer. Tvärtom menar kommittén att det inte finns någon väg tillbaka; förnyelsearbetet måste fortsätta genom att ta lärdom av den första tidens erfarenheter som nu kan sammanfattas. Om det "lugn efter stormen" (Brorström och Rombach 1996) som nu påstås breda ut sig betyder något annat än detta är det oroande.

Sammantaget har det genomförts förändringar i riktning mot att stärka den centrala nivån i kommunerna och landstingen och öka samverkan mellan olika förvaltningsorganisationer och professioner, men den dominerande inriktningen har varit decentralisering och delegering. Eftersom det handlar både om att stärka olika enheters och förvaltningsorganisationers professionella och ekonomiska självständighet samt flytta det praktiska politiska ansvaret och den politiska makten till serviceproducenter, brukare och enskilda medborgare/kunder kan man tala om ökat inslag av politisk och professionell fragmentisering.

Delvis oberoende av kommunens övergripande modellval har det skett ett mycket intensivt sökande och experimenterande med nya former för organisation, ledning och styrning. De anställda har utsatts för ovanligt stora krav på förändring. I ändlösa förhandlingar har de sökt finna avvägningar inom ramen för de allmänna riktningssangivelserna, vilka dessutom inte alltid varit beständiga; ena året har konkurrens och decentralisering varit ledstjärnor, andra året samverkan och centralisering. Ibland har förändringarna varit så snabba, motstridiga och många att förändringskapaciteten begränsats. De nya organisationsformerna har inte getts tid att slå rot. Forskare menar att man av den anledningen bör iaktta viss försiktighet när det gäller storleken på systemförändringar men när man väl bestämt sig för att förändra vara mer uthållig och konsekvent (Dahlström och Ramström 1994).

På ett mycket kännbart sätt har just den här typen av osäkerhet blivit en del av de offentliganställdas vardag. Forskare är ändå imponerade över att personalen — trots brist på såväl tid som tidigare erfarenheter — exempelvis har klarat av att få fram anbudsunderlag,

egenregibud och förhandlingar i acceptabla former (Högberg 1996).

Skillnaderna inom en och samma kommun har ibland blivit mycket större än mellan olika kommuner. Och de professionella försöken att finna mer ändamålsenliga arbetsformer har inte sällan skett utan politisk ledning eller sanktionering. En kommun eller ett landsting kan i dag vara ett ganska löst sammanfogat system av ett mycket stort antal organisatoriska variationer.

Erfarenheter från den privata sektorn fördes över för att inspirera till en höjning av service- och kvalitetsnivåerna i offentlig sektor. Den ekonomiska uppföljningen har förstärkts. Följaktligen har den ekonomiska aspekten i det politiska ledarskapet fokuserats. Medvetenheten om kostnaderna för offentliga tjänster har också spritts, vilket borgar för en större varsamhet med hushållningen med knappa offentliga medel även om transaktionskostnaderna har ökat.

De nya formerna för ekonomisk styrning har också påverkat innehållet i de offentliga tjänsterna. Serviceorienteringen har inneburit att de som skall betjänas har uppmärksamats på ett annat sätt än tidigare. Genom olika arrangemang synliggjordes de direkta mottagarna av den kommunala servicen. Nya former har etablerats för att ge röst åt brukarnas erfarenheter, önskemål och krav.

Med hjälp av en forskningsinventering av 13 fall huvudsakligen avseende tiden före år 1995 kan Socialstyrelsen påvisa, goda exempel på att entreprenörer höjt kvaliteten i verksamheten med hög personalkompetens, individualisering av tjänsterna och en involvering av personalen. Att förnyelsearbetet generellt sett skulle ha inneburit att t.ex. hjälptagarna får sämre kvalitet finns det heller inga belägg för. De i varje fall kortsiktiga kostnadsbesparingar som t.ex. anbudsupphandling ibland resulterat i beror alltså inte på att man sänkt kvalitetsnivån. Det är dock osäkert i vad mån som olika "hot om konkurrens" i sig har fungerat som incitament för effektiviseringar i egen regiverksamhet. En negativ kvalitetsaspekt på att anlita entreprenörer uppstår å andra sidan vid upprepade byten av entreprenörer, då den kontinuitet som värdesätts mycket starkt av hjälptagarna går förlorad (SoS-rapport 1996:8).

De nya ersättningssystemen, liksom profileringen av vissa driftsenheter har också medfört att den ekonomiska och finansiella karaktären i den offentliga verksamheten inte sällan kommit att dominera i resursfördelning, utvärdering och uppföljning.

Den politiska innehållsstyrningen har däremot blivit försvagad. När marknadslogiken skulle konfronteras med den politiska rationaliteten, förmådde inte politikerna matcha tjänstemännens ekonomiska rationalitet eller deras sektorsövergripande arbetssätt med politiska mål och prioriteringar annat än möjligen inom ramen för behovsbudgetering. De ekonomiska målen blev de enda målen som följdes upp och utvärderades, vilket tjänstemännen naturligtvis anpassade sitt beteende

efter (bilaga V, kapitel 9).

Utmärkande inte minst för landstingens förnyelsearbete har också varit ryckigheten och upptagenheten vid ett problem i taget (bilaga V, kapitel 6). Genom att inte bedriva förnyelsearbetet på bredden med alla kvaliteter i offentlig verksamhet för ögonen kom det sena åttiotalets och det tidiga nittiotalets förnyelsearbete att överbetona den kommunala organisationens servicekaraktär och ekonomiska nytta.

Dess i långa stycken mycket vällovliga strävan var att med den privata servicesektorn som riktmärke renodla, särskilja och decentralisera för att komma bort från den oklarhet, överlappning och centralism man upplevt som besvärande drag i de gamla förvaltnings-systemen. Emellertid tog man inte i tillräckligt stor utsträckning hänsyn till vare sig det politiska systemets behov av dialog, sammanhållning och gemensam intresseorientering eller rättsstatens krav på klara och förutsägbara förhållanden mellan den enskilde och det allmänna.

Kommittén tvingas tyvärr konstatera att ambitionen att demokratisera kommuner och landsting i praktiken kom att spela en underordnad roll. Förnyelsearbetet balanserades inte alltid mot t.ex. de gemenskapsvärden som måste utmärka den kommunala självstyrelsens organisation. Förutsättningarna för det representativt-demokratiska inflytandet har på sin höjd förbättrats när det integrerats över flera etablerade yrkesgruppers revir samt när resurserna tilldelats efter de behov som finns i olika bostadsområden. I övriga fall har politikerna haft mycket svårt att spela de nya roller som förväntats av dem, t.ex. att styra med mål, att prioritera och att utvärdera. Därför har tjänstemännen fått ett långt större inflytande än modellerna lät påskina och cheferna själva egentligen eftersträvade.

Det framstår därför som paradoxalt, att det var just förnyelsearbetets politiska potentialer som hittills kommit att utnyttjas i så ringa mån.

Till de positiva, konstruktiva och bestående dragen i förnyelsearbetet hörde tveklöst viljan att mer förutsättningslöst än tidigare penetrera politikernas funktioner och roller bl.a. i syfte att klarare företräda medborgarna gentemot produktionsintressena. Men tvärtemot sitt syfte har förnyelsearbetet inte sällan ytterligare försvårat politikernas arbete, inte minst fritidspolitikernas. Partiernas ställning i kommunerna har försvagats när medborgarskap tonats ned till förmån för en kundorientering. Eftersom besluten att införa nya modeller emellertid fattas av politikerna själva, är det många gånger de själva som inte i tillräcklig grad analyserat sina egna arbetsförutsättningar. Även bland medborgare har det skapat en osäkerhet om hur långt politikernas inflytande egentligen sträcker sig. Trots motsatta föresatser har maktindelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän i praktiken kantrat över åt de senare, vilket också försämrat medborgarnas

möjligheter att få inblick och veta vem som fattar beslut samt att utkräva ansvar.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att medborgarnas reaktioner, i vilka organisationsförändringar och nedskärningar vävs in i varandra, varit övervägande negativa. När de 1994/95 ombads blicka bakåt fem år i tiden och bedöma omvårdnaden och omtanken om patienterna, menade 56 % att den blivit sämre, 21 % att den är oförändrad medan 19 % ansåg att den blivit bättre (Landstingsbarometern 1995). I en annan undersökning ansåg sig var tredje medborgare direkt berörd av de primärkommunala förändringarna under åren 1991—94 (Håkansson 1996). Den överväldigande majoriteten av dem (nästan 70 %) hävdade att förändringarna totalt sett varit till det sämre för dem. Inte någon enda medborgargrupp sade sig ha blivit positivt berörd. Endast 7 % totalt såg reformerna som positiva. De allra mest negativa bedömningarna gällde sjukhusvård och skola.

4 Ekonomiska aspekter

4.1 Inledning

Fram till början av 1990-talet hade kommunsektorns konsumtion ökat under i stort sett hela efterkrigstiden. Då inleddes emellertid en period av minskning som på fem år inneburit totalt 2,6 % reduktion. I fasta priser är kommunsektorn därmed tillbaka på den konsumtionsnivå som gällde år 1989. Under denna period har emellertid fler äldre och fler unga inneburit en ökad efterfrågan på kommunal service; antalet inskrivna barn i förskolan har t.ex. ökat med 25 %. Antalet anställda i kommuner och landsting har minskat med en tiondel.

År 1995 bestod ungefär en fjärdedel av bruttonationalprodukten (BNP) av kommunal verksamhet. Den finansieras till två tredjedelar med skatter och en femtedel statsbidrag, varav cirka en tredjedel är specialdestinerade. Resten består av taxor, avgifter, lån och inkomster från försäljning.

Kommittén har haft till uppgift att se om det skapats några samhälls-ekonomiska effekter av förnyelsearbetet. Finns det exempelvis något samband mellan en viss typ av organisationslösning och ekonomiskt utfall? I det syftet har kommittén låtit göra två specialstudier. I den ena, som nedan ska refereras för att i sin helhet redovisas i bilaga (bilaga V, kapitel 2) har Statskontoret i samarbete med Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet, Statistiska centralbyrån och Svenska Kommunförbundet genomfört en makroekonomisk effektivitetsanalys för att se om det finns några skillnader mellan kommuner som haft ett mer omfattande förnyelsearbete och andra kommuner.

I den andra, vilken utgjort ett arbetsmaterial inom kommittén, har professor Björn Brorström vid Kommunforskning i Västsverige/Förvaltningshögskolan i Göteborg använt en modell för att jämföra den finansiella ställningen och utvecklingen för kommitténs urvalskommuner.

4.2 Makroekonomisk effektivitet – kommunerna

4.2.1 Analysmodell

Undersökningen är en statistisk analys av alla kommuner när det gäller fyra verksamhetsområden, nämligen barnomsorg, äldre- och handikappomsorg, grundskolan samt gymnasieskolan under åren 1988–1994.

Tre typer av analyser har genomförts: en enkel jämförelse av hur kostnaderna utvecklats, en regressionsanalys där också erfarenhetsmässiga förhållanden av politisk eller ekonomisk art vägs in samt – men på grund av bristfälligt dataunderlag endast för skolan – en ekonometrisk modell med produktions- och kostnadsfunktioner.

Fyra slags data har använts. Först har justerade kostnadsdata tagits fram på grundval av kommunala räkenskapsdata. Sedan har en enkät till alla kommuner använts för att beskriva vilka slags organisationsförändringar som vidtagits vid olika tidpunkter. Därefter har SCB:s verksamhetsstatistik fått relatera de uppkomna kostnaderna till output. Till sist har viss SCB-statistik kring bakgrundsvariabler, t.ex. demografi och befolkningstäthet, också tagits i bruk för att sätta in de andra data i ett större sammanhang.

De kontroller som gjorts för att säkerställa metodernas kvalitet har gett vid handen att kostnadsuppgifterna och verksamhetsstatistiken, bl.a. till följd av förnyelsearbetet, är behäftade med vissa tolkningsproblem. Fastän datamaterialet därför måste tolkas med viss försiktighet och att kunskapsläget inte är helt tillförlitligt, har kommittén ändå sett det som värdefullt att ge spridning åt studien i hopp om att effektivitetsdiskussionerna i kommuner och landsting där kan finna intressant material för vidare analys.

4.2.2 Resultat

Mål- och resultatstyrning

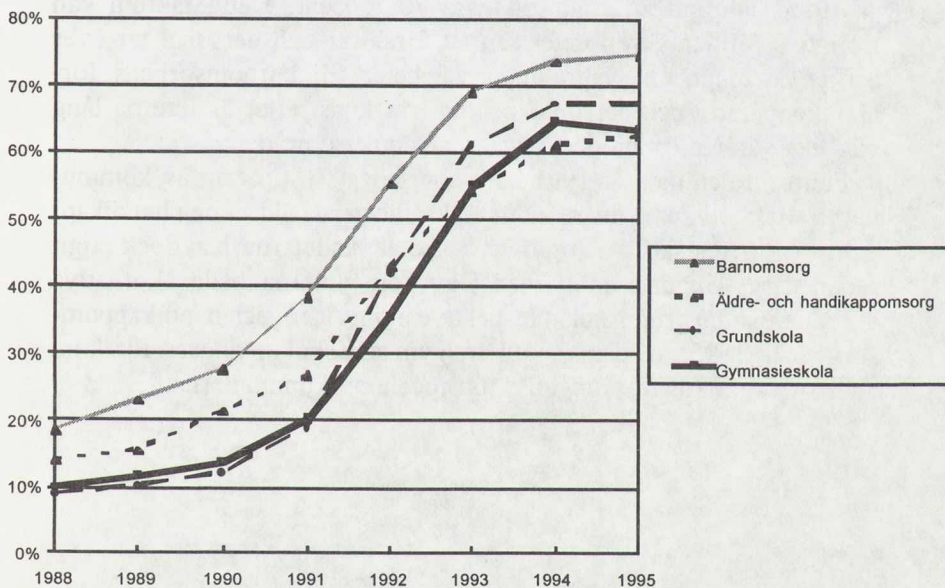
Utredarna definierar mål- och resultatstyrning som verksamhetsstyrning genom att mål för resultatet av verksamheten sätts upp, till skillnad från styrning genom att merparten av besluten fattas centralt. I definitionen betonas att målen skall vara övergripande och att de snarare skall vara en beskrivning av det uppdrag som läggs ut än detaljmål.

Vad gäller begreppen ekonomiska styrmedel och spelregler avses styrmedel och spelregler som har till syfte att skapa sådana relationer mellan kommunens olika enheter som råder på en marknad med flera fristående organisationer. Exempel på ekonomiska styrmedel och

spelregler kan vara vilka interna priser som skall tillämpas, hur en enhets över/underskott skall hanteras, vem som skall göra investeringar, regler för bokslut och övrig redovisning.

Andelen kommuner som själva karakteriserar sin verksamhet som mål- och resultatstyrd via ekonomiska styrmedel och spelregler har stigit markant sedan slutet av 80-talet (se figur 4.1). År 1988 ansåg sig mellan 9 och 18 procent av kommunerna ha mål- och resultatstyrning inom de fyra verksamhetsområdena. Motsvarande siffror för år 1995 är hela 63 till 75 procent.

Utvecklingen av andelen kommuner som arbetar med mål- och resultatstyrning har ungefär samma utseende för de olika verksamhetsområdena under den studerade tidsperioden. Ökningen är störst mellan åren 1991 och 1993 för att sedan avta igen under åren 1994–95. Att mål- och resultatstyrning är vanligast förekommande inom barnomsorgen gäller för hela tidsperioden. Den största relativa ökningen har skett inom grundskolan.



Figur 4.1 Andel kommuner med mål- och resultatstyrning via ekonomiska styrmedel och spelregler inom barnomsorg, äldre- och handikappomsorg, grundskola respektive gymnasieskola, tidsperioden 1988–95.

Alternativa anordnare

Alternativa anordnare är privata företag, kooperativ eller föreningar (kommunala bolag eller andra kommuner räknas inte som alternativa anordnare i denna studie). Genom information om förekomsten av alternativa anordnare kan man få en uppfattning om vald regiform och, i viss mån, om mångfalden i kommunen. Det är viktigt att inte förväxla begreppet privat drift med konkurrensutsättning. Förekomsten av alternativa anordnare inom en kommunal verksamhet säger ingenting om konkurrenssituationen för kommunens egna förvaltning. Generellt sett behövs det särskilda medel, som anbudskonkurrens och kundvalssystem (vilka behandlas nedan), för att en kommunal förvaltning skall fungera som en konkurrensutsatt verksamhet.

Det är avsevärt mycket vanligare att alternativa anordnare förekommer inom barnomsorgen än inom de övriga tre verksamhetsområdena (se figur 4.2). Nästan 40 procent av landets kommuner hade alternativa anordnare inom barnomsorgen redan år 1988 och fram till år 1995 hade siffran stigit till nära 70 procent. Detta faktum kan troligtvis förklaras av företeelsen att föräldrar och personal tar över driften av daghem. Några motsvarigheter till barnomsorgens föräldrakooperativ och personalkooperativ saknas, eller är inte på lång väg lika vanliga, inom de övriga verksamhetsområdena.

Fram till och med år 1991 hade som högst 10 procent av kommunerna alternativa anordnare inom verksamheterna äldre- och handikappomsorg, grundskola och gymnasieskola. Andelarna har dock stigit sedan dess. Ungefär en fjärdedel av kommunerna hade alternativa anordnare inom grundskolan respektive inom äldre- och handikappomsorgen år 1995, medan det inom gymnasieskolan endast förekom alternativa anordnare i ungefär 16 procent av kommunerna.

4.2.2

Resultat

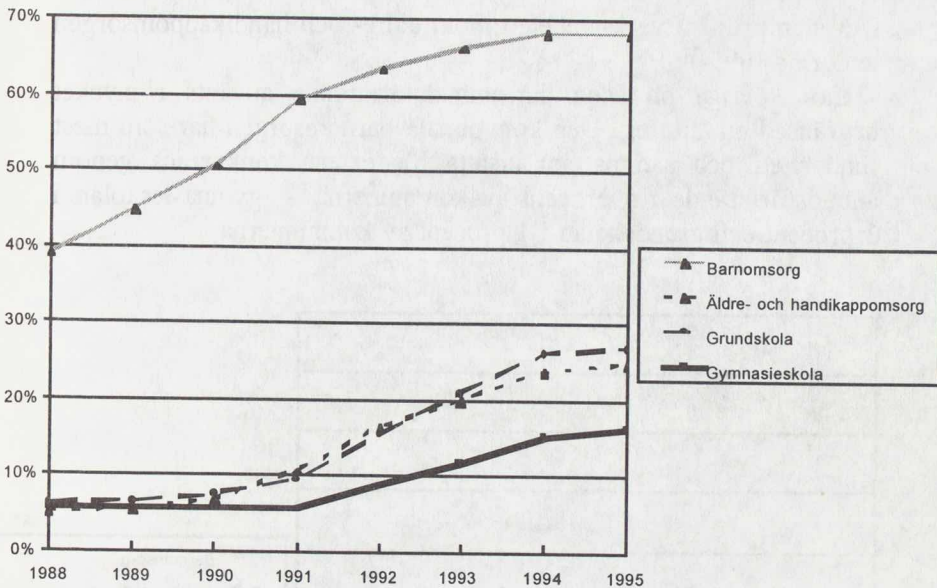


Mål- och resultat

Resultat

Ved gäller begreppet konkurrensutsättning. Detta innebär att en kommunal verksamhet drivs av en eller flera privata företag, kooperativ eller föreningar. Detta innebär att kommunen inte äger eller driver verksamheten, utan att den är utsatt för konkurrens från andra aktörer på marknaden. Detta innebär också att kommunen inte har någon direkt inflytande över verksamhetens drift, utan att den styrs av de privata aktörerna. Detta innebär också att kommunen inte har någon garanti för att verksamheten kommer att drivas på ett sätt som motsvarar kommunens intressen, utan att den styrs av de privata aktörernas intressen. Detta innebär också att kommunen inte har någon garanti för att verksamheten kommer att drivas på ett sätt som motsvarar kommunens budget, utan att den styrs av de privata aktörernas behov av att maximera sin vinst.

Ved gäller begreppet konkurrensutsättning. Detta innebär att en kommunal verksamhet drivs av en eller flera privata företag, kooperativ eller föreningar. Detta innebär att kommunen inte äger eller driver verksamheten, utan att den är utsatt för konkurrens från andra aktörer på marknaden. Detta innebär också att kommunen inte har någon direkt inflytande över verksamhetens drift, utan att den styrs av de privata aktörerna. Detta innebär också att kommunen inte har någon garanti för att verksamheten kommer att drivas på ett sätt som motsvarar kommunens intressen, utan att den styrs av de privata aktörernas intressen. Detta innebär också att kommunen inte har någon garanti för att verksamheten kommer att drivas på ett sätt som motsvarar kommunens budget, utan att den styrs av de privata aktörernas behov av att maximera sin vinst.



Figur 4.2 Andel kommuner där det förekom att alternativa anordnare utförde delar av verksamheten i barnomsorg, äldre- och handikappomsorg, grundskola respektive gymnasieskola, tidsperioden 1988–95.

Extern konkurrens genom anbudsförfarande

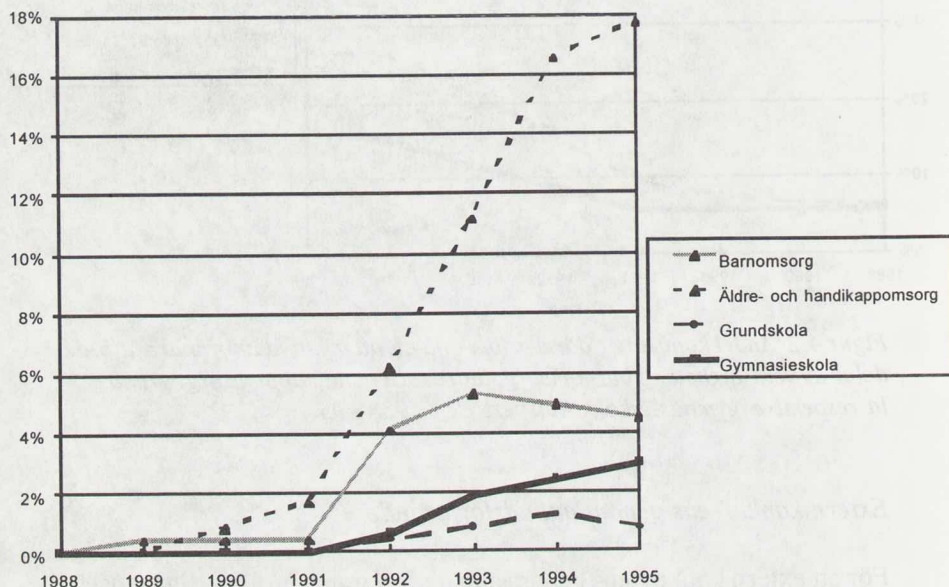
För att extern konkurrens genom anbudsförfarande ska föreligga måste en rad villkor uppfyllas. För det första skall kommunen rikta sig mot marknaden med förfrågningsunderlag antingen till alla eller till ett urval av tänkbara utförare. För det andra skall kommunen dokumentera upphandlingen och beslut skall fattas på basis av inkomna anbud. Avslutningsvis skall någon form av avtal upprättas som reglerar kommunens och utförarens åtaganden.

Extern konkurrens genom anbudsförfarande föreligger definitions- mässigt även om verksamheten efter anbudsförandet drivs av kommunens egna förvaltning, givet att de har vunnit anbudstävlan. Definitionen bygger på antagandet att en konkurrenssituation uppstår genom själva anbudsförandet och att vem som sedan tar hem anbudet inte påverkar skapandet av konkurrens.

Inom de här studerade områdena förekom anbudsupphandling av den primära verksamheten så gott som inte alls före år 1990, då knappt en procent av kommunerna valde att utsätta sin äldre- och handikappomsorg för extern konkurrens genom anbudsförfarande (se figur 4.3). Sedan dess är det också inom detta verksamhetsområde som anbudsupphandling faktiskt har använts i en någorlunda stor omfattning. Ungefär 18 procent av landets kommuner anbudsupphand-

lade den primära verksamheten inom äldre- och handikappomsorgen under år 1995.

Inom övriga områden har anbudsförfarande använts i mycket begränsad omfattning. Den kommunala barnomsorgen har som mest (under ett och samma år) utsatts för extern konkurrens genom anbudsförfarande i 5 procent av kommunerna — gymnasieskolan i 3 procent och grundskolan i 1 procent av kommunerna.



Figur 4.3 Andel kommuner där det förekommer extern konkurrens genom anbudsförfarande inom barnomsorg, äldre- och handikappomsorg, grundskola respektive gymnasieskola, tidsperioden 1988–95.

Kundvalssystem

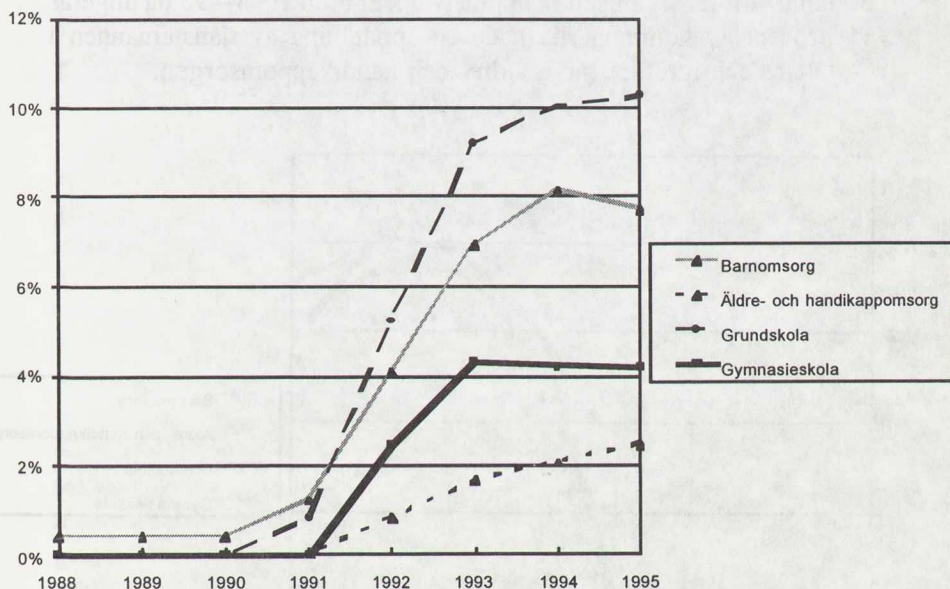
Ett kundvalssystem bygger på att kommuninvånarna själva får välja skola, daghem eller ålderdomshem och där valen sedan utgör grunden för fördelningen av kommunens medel mellan de aktuella enheterna, dvs. skolorna, daghemmen respektive ålderdomshemmen. Det är ett sätt att skapa konkurrens mellan de som utför/producerar den kommunala verksamheten. Utförarna/producenterna kan utgöras av enheter inom den kommunala förvaltningen, kommunala bolag och alternativa anordnare.

Valfrihet för invånarna att välja skola eller omsorgsplats räcker alltså inte för att utredarnas definition av kundvalssystem skall gälla. Det krävs också att fördelningen av kommunens medel mellan olika

enheter är direkt knutna till de val invånarna gör, vilket också är förutsättningen för att en konkurrenssituation skall skapas.

Kundvalssystem, som de definieras här, började användas i vissa kommuner år 1991 (se figur 4.4). Fram till år 1995 hade förekomsten av kundvalssystem inom grundskolan spridit sig till 10 procent av landets kommuner (skolpeng) och vid samma tidpunkt hade 8 procent av kommunerna infört kundvalssystem i sin barnomsorg.

Det har varit ännu mindre vanligt att kommunerna har infört kundvalssystem inom gymnasieskolan och äldre- och handikappomsorgen. Inom äldre- och handikappomsorgen har man valt andra metoder för konkurrensutsättning, enligt föregående avsnitt om anbudskonkurrens. För de kommuner som endast har en gymnasieskola har ett system som bygger på kundval inte någon funktion att fylla.



Figur 4.4 Andel kommuner med kundvalssystem inom barnomsorg, äldre- och handikappomsorg, grundskola respektive gymnasieskola, tidsperioden 1988–95.

Beställar-/utförarsystem

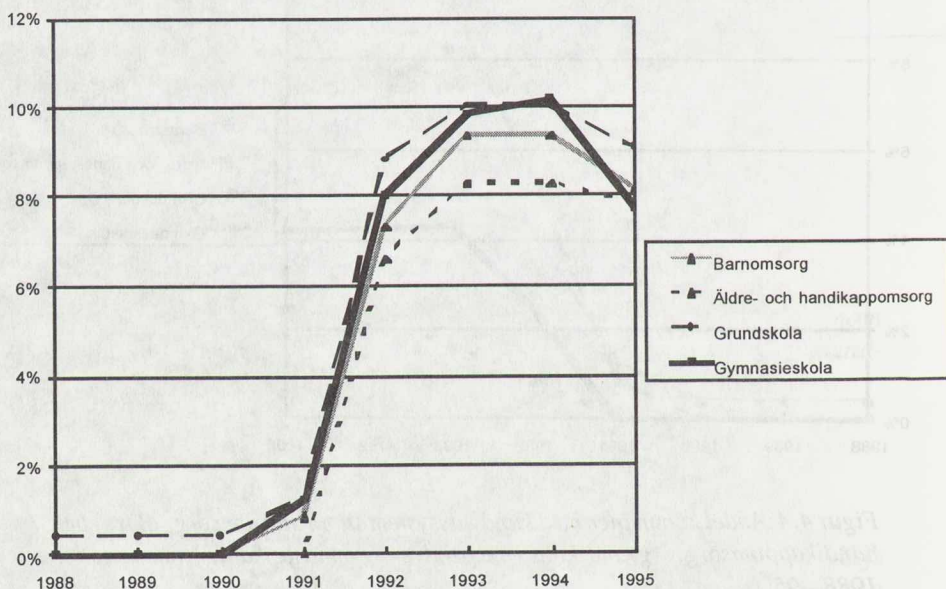
Uppdelning av den kommunala förvaltningen i beställare och utförare/producenter betecknas här som en beställar-/utförarorganisation. Uppdelningen kan antingen beröra både politiker och tjänstemän eller bara tjänstemännen.

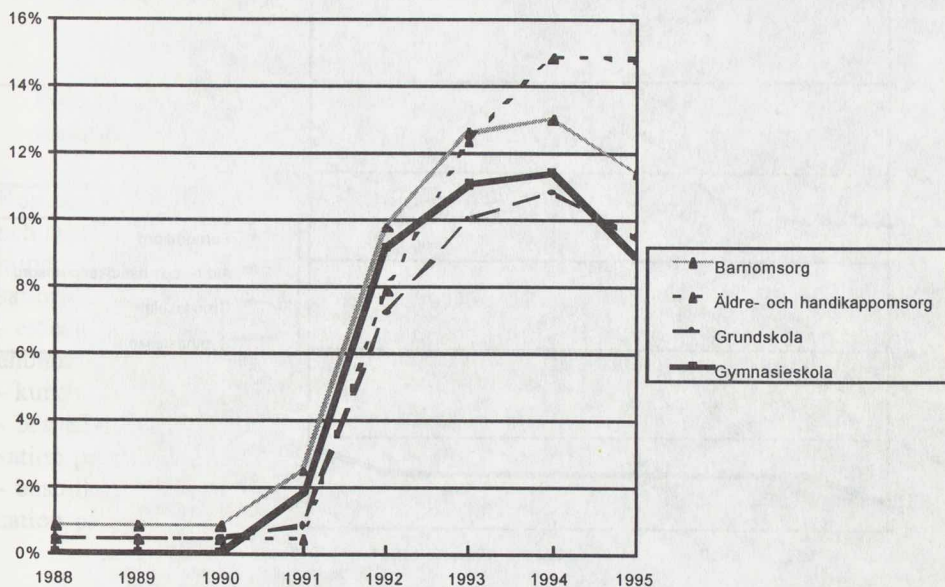
Om politikerna berörs läggs beställarfunktionen under deras ansvar

i en s.k. beställarnämnd. Politikerna i beställarnämnden lägger ut beställningar på den egna kommunens förvaltning och eventuellt också på den konkurrensutsatta marknaden. Om den politiska nämndstrukturen inte berörs av uppdelningen i beställare och utförare fyller kommunens tjänstemän båda funktionerna.

Före år 1992 förekom beställar/utförarorganisationer i mycket liten omfattning inom de här studerade kommunala verksamheterna (se figur 4.5). Man införde beställar/utförarorganisationer på tjänstemannanivå tidigare än på politisk nivå och generellt sett är det vanligare med beställar/utförarorganisationer på tjänstemannanivå.

Under åren 1992 till 1995 har mellan 7 och 15 procent av kommunerna organiserat sin verksamhet som en beställar/utförarorganisation på tjänstemannanivå och mellan 7 och 10 procent har delat upp nämndstrukturen i beställare och utförare. Högst andel kommuner med beställar/utförarorganisation uppmäts under åren 1994–95 då ungefär 15 procent av kommunerna hade en uppdelning av tjänstemännen i beställare och utförare inom äldre- och handikappomsorgen.



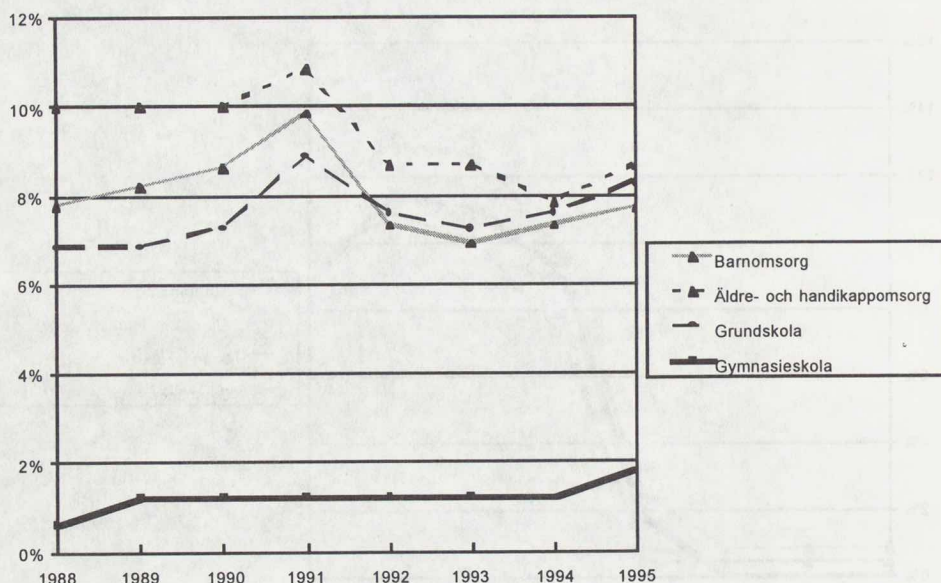


Figur 4.5 a och 4.5 b. Andel kommuner där verksamheten inom barnomsorgen, äldre- och handikappomsorgen, grundskolan respektive gymnasieskolan omfattades av en beställar/utförarorganisation; på politisk nivå (a, överst) och på tjänstemannanivå (b, nederst), tidsperioden 1988–95.

Kommundelsnämnder och stadsdelsnämnder

Kommundelsnämnder och stadsdelsnämnder är en form av decentralisering av beslutsfattande. Det finns även andra typer av lokala organ med samma syfte — ett stadigvarande, till skillnad från tillfälligt, geografiskt decentraliserat ansvar. I enkäten frågade man vilka verksamheter som sådana lokala organ omfattade (helt eller delvis).

Under den studerade tidsperioden förekom kommundelsnämnder och andra lokala organ i ganska liten omfattning (se figur 4.6) inom de här studerade områdena. Några stora förändringar tycks inte heller ha skett. Andelen kommuner där äldre- och handikappomsorg, barnomsorg respektive grundskola har berörts av de lokala organens beslutsfattande har varierat mellan 7 och 11 procent. Gymnasieskolan ligger ytterst sällan under de lokala organens ansvarsområde, vilket förefaller vara ganska naturligt när inte ens alla kommuner är stora nog att driva en egen gymnasieskola till rimlig kostnad.



Figur 4.6 Andel kommuner där kommundelsnämnder, stadsdelsnämnder eller andra lokala organ har haft barnomsorgen, äldre- och handikappomsorgen, grundskolan respektive gymnasieskolan inom sitt ansvarsområde, tidsperioden 1988–95.

"Förnyare" och "traditionalister"

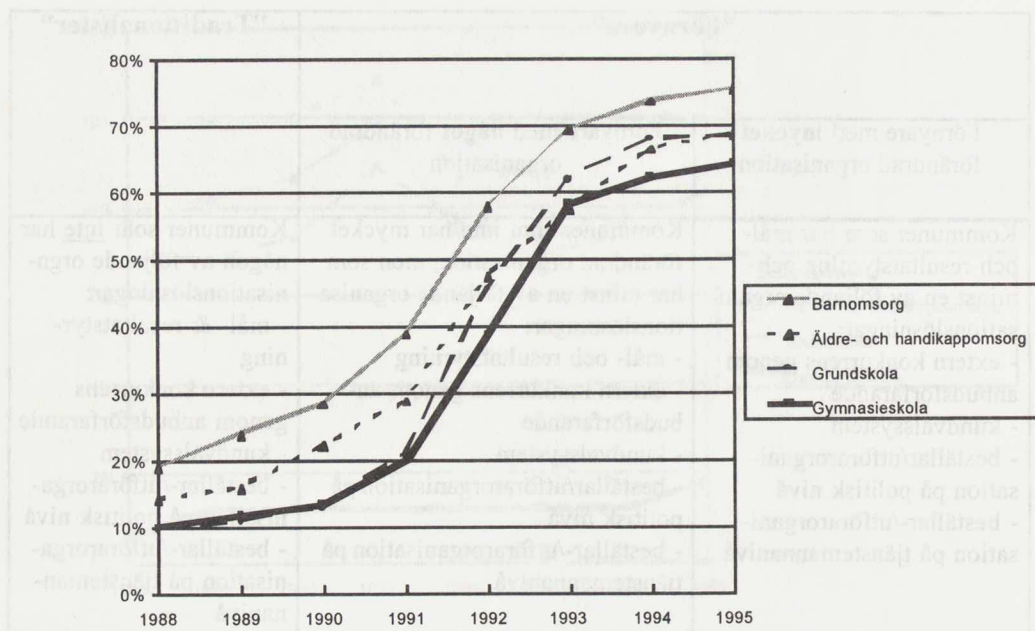
Utifrån de redovisade enkätsvaren har Statskontoret delat in kommunerna i två grupper: "förnyare" och "traditionalister". Termerna utgör dock ingen värdering i fråga om djärvhet, kreativitet, originalitet eller dylikt. Som förnyare betecknas helt enkelt de kommuner som har provat åtminstone ett sätt att organisera sin verksamhet som går utanför den vanliga ramen. De som valt att förändra sin organisation inom ramen för sin gamla betecknas som traditionalister. Grupperingen har skett för varje verksamhetsområde för sig. En kommun kan således i denna mening vara traditionalist inom t.ex. barnomsorgen och på samma gång förnyare inom t.ex. äldre- och handikappomsorgen.

Vilka nya sätt att organisera verksamheten som kan komma i fråga ges av enkäten; mål- och resultatstyrning genom ekonomiska styrmedel och spelregler, extern konkurrens genom anbudsförfarande, kundvalssystem och beställar/utförarorganisation på politisk nivå eller på tjänstemannanivå. Förekomsten av alternativa anordnare respektive kommundelsnämnder och andra lokala organ har lagts utanför indelningen av kommunerna i förnyare och traditionalister. Det görs för att svaren på dessa enkätfrågor inte kan anses ge en helt rättvisande bild av kommunernas förändringsbenägenhet.

"Förnyare"		"Traditionalister"
Förnyare med mycket förändrad organisation	Förnyare med något förändrad organisation	
Kommuner som har mål- och resultatstyrning <u>och</u> minst en av följande organisationslösningar: - extern konkurrens genom anbudsförfarande - kundvalssystem - beställar/utförarorganisation på politisk nivå - beställar/utförarorganisation på tjänstemannanivå	Kommuner som inte har mycket förändrad organisation, men som har minst en av följande organisationslösningar: - mål- och resultatstyrning - extern konkurrens genom anbudsförfarande - kundvalssystem - beställar/utförarorganisation på politisk nivå - beställar/utförarorganisation på tjänstemannanivå	Kommuner som <u>inte</u> har någon av följande organisationslösningar: - mål- & resultatstyrning - extern konkurrens genom anbudsförfarande - kundvalssystem - beställar/utförarorganisation på politisk nivå - beställar/utförarorganisation på tjänstemannanivå

Tabell 4.1 Definition av grupperna "traditionalister", "förnyare", "förnyare" med mycket förändrad organisation och "förnyare" med något förändrad organisation.

Givet definitionen har andelen förnyare stigit markant sedan år 1988 (se figur 4.7). Den största ökningen skedde mellan åren 1990 och 1993. Nära 19 procent av kommunerna kunde betecknas som förnyare år 1988 med avseende på sin barnomsorgsverksamhet, medan motsvarande siffra för år 1995 hade stigit till drygt 75 procent. Andelen förnyare med avseende på de andra tre verksamhetsområdena följer en liknande utveckling som barnomsorgen, men antar värden som är mellan 5 och 19 procentenheter lägre.



Figur 4.7 Andel kommuner med förändrad organisation, s.k. förnyare, tidsperioden 1988–95.

Indelningen av kommunerna i förnyare och traditionalister är grov och inte helt uttömmande. Därför har utredarna även delat in kommunerna med förändrad organisation (förnyarna) i två undergrupper, dels kommuner med mycket förändrad organisation dels kommuner med något förändrad organisation. De exakta definitionerna av indelningen återfinns i tabell 4.1 ovan.

Mellan 6 och 10 procent av alla kommuner inom de olika verksamhetsområdena har mycket förändrad organisation då man studerar hela tidsperioden sammantaget. Något förändrad organisation har mellan 29 och 38 procent av kommunerna. Figurerna visar också att andelen kommuner med mycket förändrad, något förändrad och oförändrad organisation i viss utsträckning varierar mellan de nio kommungrupperna.

För alla fyra verksamheter gäller att storstäder, förortskommuner och större städer har en högre andel kommuner med mycket förändrad organisation sett över hela tidsperioden än alla kommuner som helhet. Medelstora städer har lika stor eller större andel kommuner med mycket förändrad organisation än alla kommuner som grupp.

Det faktum att en högre andel traditionalister finns inom landsbygdskommunerna gäller för alla verksamhetsområden. Med avseende på barnomsorg och äldre- och handikappomsorg finns en högre andel traditionalister även inom industrikommuner och glesbygdskommuner. Medelstora städer har en något högre andel traditionalister inom

grundskolan och gymnasieskolan. Därutöver har också industrikommuner (grundskolan) respektive glesbygdskommuner, större övriga kommuner och mindre övriga kommuner en högre andel traditionalister sett över hela tidsperioden än för alla kommuner som helhet.

Av de olika beräkningarna som gjorts utifrån dessa indelningsgrunder kan man sammanfattningsvis dra slutsatsen, att en förändrad organisation inte direkt verkar ha gett vare sig några kostnadsänkningar eller kostnadsökningar, åtminstone inte ännu. I stället är det intäktseffekterna som för alla områden — utom äldre- och handikappomsorgen — väsentligen förklarar varför kostnaderna sjunkit. Naturligtvis kan minskade intäkter ha gett upphov till organisationsförändringar, på samma sätt som det i sig kan leda till att kostnadsmedvetenheten höjs. Det senare kan också tänkas vara en förklaring till varför även sådana kommuner som inte förändrat sin organisation ändå kunnat sänka sina kostnader.

Att nya organisationsformer också kan medföra nya administrativa kostnader (transaktionskostnader) kan å andra sidan inte uteslutas på grundval av den här studien.

4.3 Makroekonomisk effektivitet – landstingen

Förändringarna inom landstingen har varit av olika, sinsemellan ibland motstridiga, slag under den studerade tiden. Det sena åttiotalets problem var annorlunda än det tidigare nittioalets problem, vilket skilde sig från problemen vid mitten av nittioalet. Konkurrens har ersatts av samordning. Ambitionerna att få en totalkostnadskontroll och att omstrukturera sjukhusen har blivit viktigare än att förstärka marknadsincitamenten. Många landsting har infört differentierade patientavgifter för att dirigera patientströmmarna till lägsta möjliga vårdbehovsnivå.

Experimenterandet har varit mycket flitigt. Desto mer anmärkningsvärt och förvånande är det att inte ens de mål som utmärkte 1982 års hälso- och sjukvårdslag — likvärdig sjukvård till alla och effektivitet — inte föranlett någon kontinuerlig mätning.

De mätningar som ändå skett av Landstingsförbundet, enskilda landsting och vissa forskare påvisar dock en negativ effektivitetsutveckling under sextio-, sjuttio- och åttiotalen men från och med år 1992 ser man en positiv trend. Till största delen hänför sig den förändringen till att prestationerna ökat men kostnader har även reducerats. Väntetiderna kortades betydligt. Tillgängligheten till sjukvårdsservice förbättrades likaså (Anell 1996).

De positiva förändringarna ägde emellertid även rum i sådana landsting som inte genomförde några omfattande reformer i riktning mot en uppdelning i beställare och utförare eller prestationsersättning

eller andra marknadsliknande lösningar. De produktivitetsstegringar som tre landsting konstaterat för åren 1991 och 1993 har inte heller kunnat hänföras till införandet av nya styrformer.

Ibland har flera reformer blandats. Det har brustit i uthålligheten; de tilltänkta systemen har inte fått en chans att etableras färdigt. Världshälsoorganisationen har exempelvis kritiserat bl.a. bristen på konsekvens i decentraliseringen. Man menar att decentraliseringen av ansvaret för kostnaderna inte alltid åtföljts av någon decentralisering av befogenheter och kontroll över kostnaderna.

I sin sammanfattande slutsats betonar WHO ändå att det svenska hälso- och sjukvårdsadministrativa systemet har förbättrats som ett resultat av reformerna. Den huvudsakliga förklaringen står att finna i decentraliseringen av det finansiella ansvaret. Det har höjt landstingens kostnadsmedvetande och efterfrågan på bättre ekonomisk information, vilket i sin tur åstadkommit ett bättre kostnadsredovisningssystem. Kostnader har sedan kunnat reduceras och produktiviteten öka (WHO 1996).

När en svensk ekonom har tagit del av de olika studierna av förnyelsearbetets ekonomiska effekter formulerar han en mer återhållen slutsats:

"En försiktig utsaga skulle bli, att de reformer som introducerats under nittiotalet på både landstingsnivå och nationsnivå åtminstone inte förhindrade den allmänt positiva utvecklingen mot ökad effektivitet och servicetillgänglighet som har ägt rum under de senaste åren." (Anell 1996, sid. 20)

Två forskare som särskilt studerat den s.k. Stockholmsmodellen menar, att om man inom det offentliga hälso- och sjukvårdssystemets ram eftersträvar att de olika sjukhusen så långt möjligt skall bli autonoma i fråga om inriktning, verksamhetsformer och organisationsstruktur spelar inte ägandeformen huvudrollen (Dahlström och Ramström 1996).

4.4 Kommitténs bedömning

Kommittén har sett exempel på att konkurrensutsättning lett till kostnadssänkningar. Det tycks dock inte finnas några enkla samband mellan en viss organisationsmodell och en viss kostnadsnivå. Strukturella reformer av kommunernas och landstingens organisation har varken lett till att kostnaderna sänkts eller till att den finansiella ställningen förbättrats, i varje fall inte ännu. Andra faktorer tycks betyda mer. Det är först som en del av ett större sammanhang av handlingar som organisationsformen får sin betydelse. Under vissa omständigheter tycks både konkurrensutsättning och konkurrensrisk – mer än privatisering och avknoppning – kunna generera såväl sänkta kostnader som höjd effektivitet. Den offentliga verksamhetens uppsplittring på olika huvudmannaskap liksom utvecklingen mot många resultatenheter sätter dock gränser för en fortsatt strukturuomvandling mot optimal samhällsekonomisk effektivitet.

Det är som en del av ett större sammanhang av handlingar som organisationsformen får sin betydelse. Inte minst erfarenheterna från landstingen pekar på att det handlar om många olika faktorer som i möjligaste mån skall samverka för att en sammantagen effektivitet, och inte bara en suboptimering, skall kunna åstadkommas. Det gäller kvantitativa, hårda inslag som totalkostnadskontroll och träffsäkra incitament för att motivera de anställda. Det gäller också mjukare mekanismer för att upprätta arenor för samtal där många olika slags kontakter och erfarenhetsutbyten möjliggörs. Man måste få till stånd ett samarbete i en lång och komplicerad verksamhetskedja utifrån ett gemensamt intresse och en övergripande etik. Det är i sådana miljöer som en organisationsform antingen befrämjar eller försämrar effektiviteten och produktiviteten (Dahlström och Ramström, 1994; Jonsson, 1994). Marknadslogikens ekonomiska strävan måste balanseras mot den demokratiska karaktärens krav på politisk och samhällsekonomisk helhetssyn liksom andra kvaliteter i verksamhetens utfall.

Förnyelsearbetet förefaller ändå ha haft en positiv betydelse för att ytterligare höja kostnadsmedvetenheten och kvalitetsmedvetenheten. Värdet med den typen av uppgifter som hittills presenterats i kapitlet och mer utförligt redovisas i bilaga skall därför inte heller underskattas. Inte minst när de konfronteras med uppgifter från andra kommuner och flera års data blir de viktiga, också pedagogiskt begripliga instrument för att bedöma den ekonomiska utvecklingen i kommuner och landsting. I alltför ringa grad har man tidigare bekymrat sig om kostnadsutvecklingen eller mer medvetet försökt att lära sig av varandra. Det gäller inte minst de långsiktiga perspektiven.

Kommittén måste avslutningsvis alltså konstatera, att det av Statskontorets material inte går att finna några direkta och odiskutabla samband mellan en organisationsform och en viss ekonomisk utveckling. De radikala organisationsförändringarna tycks inte på kort sikt leda till några kostnadsminskningar. Föga oväntat är det de reala nettointäkterna som tycks ha det största, enskilda förklaringsvärdet. Det är hur kommuner och landsting sammantaget reagerat på den typen av stora förändringar arbetsmarknad, servicebehov, regelverk, och anslag som förklarar deras ekonomiska utveckling. Först som en del i en sådan strategi för att möta förändringarna kan en av många accepterad organisationsforms möjligheter tas till vara. Här finns exempel på att framför allt konkurrensutsättningen (mer än privatiseringen) leder till sänkta kostnader och höjd effektivitet (Högborg 1996 och Almqvist 1996, se även kapitel 3.2.1).

En annan slutsats, som har stöd i vår finansiellt-externa analys av urvalskommunerna, handlar om att en alltför ideologiskt präglad organisationsförändring kan snedvrida uppmärksamheten och leda till att man accepterar uppgörelser som inte är affärsmässigt optimala. Bland landstingen finns exempel på hur en politiskt mycket stark uppbundenhet till en organisationsmodell försvårade en konfliktlösning bl.a. genom att organisationsmodellen själv blev en del av problemet i stället för en form för dess lösning (bilaga V, kapitel 4).

Att en mer privatiseringskritisk politisk hållning vidare kan leda till kommunalekonomiskt sett bättre avtal med entreprenörer än kontrakteringar som sker i ett mer privatiseringspositivt klimat, hävdas också i en annan svensk undersökning (Fölster 1993).

Till sist är bristen på intresse för att mäta och de följdaktliga bristerna på data när det gäller den totala effektivitetsutvecklingen otillfredsställande. Svårigheten att mäta bör inte tas till intäkt för att avstå från försök. Kommittén menar att man måste intensifiera ansträngningarna att följa utvecklingen i ljuset av de olika nationella ekonomiska målen.

5 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag är inskränkt i förhållande till vad som gäller på myndighetsområdet. Reglerna har dock inte varit i kraft tillräckligt länge för att det skall gå att dra några generella slutsatser om utfallet. Utvecklingen bör följas kontinuerligt. Yttrande- och meddelarfriheten för kommunalt anställda har påverkats negativt under 1990-talets förnyelsearbete och neddragningar. Det krävs insatser i form av utbildning och uppföljning för att komma till rätta med de problem som visat sig.

Reglerna om handlingsoffentlighet har inte alltid tillämpats tillfredsställande. Även på detta område behöver insatser göras för att åstadkomma en varaktig förbättring.

Kommittén har inte funnit anledning att föreslå någon lagändring rörande offentlighetsprincipen utan anser att de problem som finns kan åtgärdas genom utbildnings- och informationsinsatser. Såväl Svenska Kommunförbundet som Landstingsförbundet bör känna ett ansvar för utvecklingen Regeringen bör för statens del följa utvecklingen på området.

Offentlighetsprincipen är en av grundstenarna i den svenska rättsordningen. Den syftar bland annat till att ge medborgarna insyn i den offentliga förvaltningen så att de skall kunna delta i den demokratiska processen. Vidare skall offentlighetsprincipen garantera effektivitet och rättssäkerhet i förvaltningen. Principen tar sig flera olika uttryck. Handlingsoffentligheten ger medborgarna rätt att ta del av allmänna offentliga handlingar. Meddelarfriheten innebär bland annat att vissa hemliga uppgifter får lämnas ut i publiceringssyfte. Yttrandefriheten innebär att medborgarna gentemot det allmänna är garanterade frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Kommittén har låtit sekretariatet genomföra en studie av vissa aspekter på hur förnyelsearbetet kommit att påverka offentlighetsprincipen i kommuner och landsting samt i kommunala företag. Studien redovisas i bilaga 3 till detta betänkande.

Studien leder fram till vissa slutsatser som redovisas i detta avsnitt.

5.1 Offentlighetsprincipen i kommunala företag

Regler om handlingsoffentlighet infördes för vissa kommunala företag den 1 januari 1995 och kommer att införas för vissa andra kommunala företag den 1 januari 1998. Handlingsoffentligheten i de kommunala företagen har alltså endast gällt en kort tid.

Övergången till ett delvis offentlighetsrättsligt system har inneburit vissa handläggningsproblem. Bland annat har osäkerhet rått om vilka av företagets handlingar som omfattas och vem i företagen som skall fatta beslut i frågor om utlämnande av handlingar. Frågorna har dock i viss utsträckning besvarats i rättspraxis och i litteraturen.

Studien har inte visat på om reglerna om handlingsoffentlighet generellt påverkar företagets möjligheter att verka på en konkurrensutsatt marknad. Viss oro råder dock bland företagets företrädare. I ett antal kammarrättsfall har frågan om sekretess med hänsyn till företagets affärsförhållanden prövats. Det är dock för tidigt att dra några bestämda slutsatser om hur reglerna påverkar företagets möjligheter att konkurrera med sådana företag som inte omfattas av regler om insyn. Om handlingsoffentligheten leder till att ett företags konkurrensförutsättningar försämrats bör ägarna eventuellt överväga om verksamheten skall drivas vidare i bolagsform eller om den rent av skall avvecklas eller säljas ut. Kommittén är alltså inte beredd att föreslå någon inskränkning av vilka företag som skall omfattas.

Ökade skillnader mellan kommunala företag och andra företag medför att förutsättningarna för att kunna konkurrera på lika villkor blir sämre. Beroende på hur en reglering ser ut och på vilket område den görs, kan den gynna eller missgynna de kommunala företagen i konkurrenshänseende. Ökad öppenhet kan missgynna de kommunala företagen i konkurrenshänseende.

Ett sätt att uppnå konkurrens på mer likartade villkor är att utöka offentligheten i företag som i dag inte omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet. I Danmark råder viss offentlighet i elföretag oberoende av ägarförhållandena. En sådan lösning skulle öka medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll och är därför att föredra framför inskränkningar i offentligheten i kommunala företag.

Kommittén har i ett tidigare betänkande (Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader SOU 1996:67) föreslagit att kommuner och landsting skall få lämna över vården av kommunala angelägenheter till företag m.fl. som inte omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet, endast om allmänheten avtalsvägen tillförsäkras rätt till insyn i den verksamhet som skall lämnas över. Reglerna om handlingsoffentlighet har inte trätt i kraft än för de företag där det kommunala ägandet eller motsvarande inte uppgår till mer än två tredjedelar. Det är därför för tidigt att ta ställning till om fler företag bör omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet. Skulle det visa sig att kommitténs förslag om

avtalade insynsmöjligheter inte genomförs hamnar frågan dock i ett nytt läge. Det kan då bli aktuellt att överväga om kretsen av företag som har inslag av kommunalt ägande och som skall omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet bör vidgas.

I samband med att handlingsoffentligheten infördes i de kommunala företagen föreslogs ingen inskränkning av meddelarfriheten. Vissa begränsningar i meddelarfrihetens räckvidd finns dock i förhållande till vad som gäller för anställda vid myndigheter. De kommunala företagens personal har i alla andra sammanhang samma rättsliga ställning som anställda hos privata företag. Det är möjligt att åstadkomma större överensstämmelse mellan vad som gäller inom myndighetsområdet och med vad som gäller i de helägda kommunala företagen. Frågan är om det är lämpligt att göra det. Vill man ge personalen i de kommunala företagen samma rättsliga ställning i detta sammanhang som offentligt anställda krävs grundlagsändringar. Man kan dock utan grundlagsändringar uppnå större överensstämmelse. I dag saknas meddelarfrihet och grundlagsskyddad yttrandefrihet gentemot arbetsgivaren för anställda i statliga företag. Bolagiseringen på den statliga sidan har i dessa avseenden inneburit en inskränkning i personalens möjligheter att yttra sig och lämna publiceringsmeddelanden. Om man likställer de helägda kommunala företagen med myndigheter i fler avseenden än vad som är fallet i dag, ökar skillnaderna mellan dem och vad som gäller för övriga företag, både statliga och privata. Ett slags hybrid mellan företag och myndighet uppkommer där olika regelsystem skall tillämpas. Blandningen av regelsystem kan leda till oklarhet och osäkerhet om rättsläget.

Medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av offentlig verksamhet är viktigt ur ett demokratiskt perspektiv. Osäkerheten kring vad som råder och vikten av att medborgarna så långt det är möjligt skall ha samma möjligheter till insyn i helägda kommunala företag som i kommuner och landsting talar med styrka för att man bör sträva efter större överensstämmelse på detta område.

Möjligheten till insyn i och kontroll av offentliga företag bör dock vara densamma oavsett vem som är huvudman för verksamheten. Med hänsyn till detta och då endast begränsade erfarenheter av öppenheten i de företag där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande har gjorts, är kommittén inte beredd att lämna förslag på åtgärder som stärker offentlighetsprincipens ställning i de företagen. Om man önskar gå vidare och stärka offentlighetsprincipens ställning bör detta inte göras utan att man samtidigt ser över frågan om offentlighet i samtliga offentligt ägda företag.

Offentlighetsprincipens tillämpning i de kommunala företagen bör följas kontinuerligt. Kommittén återkommer till i vilka former en sådan uppföljning bör ske.

5.2 Yttrande- och meddelarfrihet för kommunalt anställda

Kommittén tvingas inledningsvis konstatera att de senaste årens neddragningar och omorganiseringar i kommuner och landsting lett till att anställda använder sig av sina grundlagsfästa rättigheter i mindre omfattning. Bland annat rädsla för att förlora jobbet och ökade krav på lojalitet mot verksamheten leder till att anställda är mer återhållsamma med kritik och även i övrigt håller inne med sina åsikter. Vissa förhållanden tyder på att det skett en förskjutning i chefers och politikers uppfattning om hur anställda får agera, men någon medveten förändring i attityder kan knappast konstateras. Däremot har personer i ledande ställning i flera fall varit okunniga om gällande rätt och ouppmärksamma på och även ointresserade av hur deras agerande uppfattas.

Kommittén menar att regelsystemet är klart och tydligt. Det finns inte skäl att föreslå några lagändringar vad gäller omfattningen av yttrandefriheten eller meddelarfriheten. Inte heller har kommittén funnit skäl att föreslå ändringar i de möjligheter som finns att ingripa mot dem som agerar grundlagsstridigt. Däremot är kommittén väl medveten om att de problem som påtalats inte får bagatelliseras eller lämnas utan vidare åtgärd. Det är tvärtom så att man måste fästa ökad vikt vid de anställdas yttrande- och meddelarfrihet i tider av neddragningar och omorganiseringar. Detta eftersom omorganisationer och neddragningar i sig tenderar att minska villigheten att begagna sig av de grundlagsfästa rättigheterna. Det är därför mycket angeläget att vidta åtgärder som leder till att medvetenheten om gällande regler ökar. Det är knappast en uppgift för staten eller arbetsgivarna att verka för att anställda i större utsträckning verkligen utnyttjar sina rättigheter, däremot måste de anställda vara medvetna om vad som gäller och de får givetvis inte motarbetas när de använder sig av rättigheterna.

Bristerna i kunskap om gällande rätt har ofta visat sig ligga på chefs- och politikernivåerna varför det framstår som mest angeläget att sätta in åtgärder för att öka kunskaperna hos dessa personer. Ansvariga chefer och politiker måste uppmärksammas på och tvingas lära sig det regelsystem som finns, men även övriga anställda bör ges ökade kunskaper om gällande rätt på området.

JO:s och JK:s arbete innebär att kunskaper förs ut men ofta först efter det att något problem uppkommit. Vissa JO- och JK-beslut publiceras medan andra endast når de berörda. Utbildning av anställda bör i första hand vara en fråga för de enskilda kommunerna och landstingen men i det förebyggande arbete som kommittén menar måste bedrivas, bör även staten engagera sig och medverka till att finna ändamålsenliga former.

5.3 Handlingsoffentlighet i kommuner och landsting

Reglerna om handlingsoffentlighet tillämpas inte korrekt i alla situationer. Ett stort antal allvarliga brister har visat sig. Det är dock svårt att se om det finns någon koppling till förnyelsearbetet eller till neddragningarna. Man kan spekulera i att neddragningar medför att kommuner och landsting sparar så att det påverkar hanteringen av handlingar och att allmänhetens möjligheter att få ta del av handlingar därmed försämras. Kommittén är dock inte beredd att påstå att besparingar fått sådana effekter. Problemen tycks snarare ha sin grund i bristande rutiner, i otillräcklig kunskap eller i ointresse för problemen. Det handlar alltså återigen om organisations- och utbildningsproblem. Problem finns även beträffande hur man skall förhålla sig till handlingar som kommer in till kommuner på annat sätt än som traditionell post. Hit hör frågor om hur kommuner och landsting hanterar sin elektroniska post. De problem som finns är av allmängiltig karaktär och berör inte enbart kommuner och landsting. Frågor om elektronisk dokumenthantering har nyligen behandlats av IT-utredningen (SOU 1996:40).

Även på handlingsoffentlighetens område anser kommittén att det är av vikt att framförallt kommuner och landsting tar sitt ansvar för att uppnå varaktiga förbättringar. Men offentlighetsprincipen är så viktig och har hanterats på ett sådant sätt att även staten måste engagera sig och verka för en generell förbättring.

5.4 Åtgärder

Offentlighetsprincipens ställning måste alltså stärkas. Kommittén menar att en varaktig utbildnings- och informationsinsats bör initieras. Det är inte meningsfullt att vid enstaka tillfällen gripa till utbildning och information för att komma till rätta med de problem som finns. En satsning måste, för att bli effektiv, göras på kontinuerlig utbildning och uppföljning. Enstaka insatser kan lösa enstaka problem men inte åstadkomma någon generell förbättring. Utvecklingen på området måste följas kontinuerligt för att se hur insatserna verkar och hur yttre förutsättningar påverkar. Staten, kommunerna och landstingen bör vara engagerade i ett sådant arbete.

6 Staten och den kommunala verksamheten

6.1 Bakgrund

Den svenska statens förhållande till kommuner och landsting har genomgått en betydande förändring under det senaste decenniet. Staten har velat koncentrera sig på att formulera nationella mål, stifta ramlagar och bevilja generella finansiella resurser. I efterhand skall staten genom uppföljning, utvärdering och tillsyn säkerställa att kommuner och landsting lever upp till de nationella målen. I den nya kommunallagen från år 1992 och i en rad reformer inom t.ex. skola, äldreomsorg, räddningstjänst och barnomsorg har dessa principer konkretiserats av riksdag och regering. Målstyrning, decentralisering och utvärdering har varit riktmärkena i denna utveckling som varit föremål för en oavbruten utredningsverksamhet i 30 års tid men som intensifierats under den senaste femårsperioden.

Avsikten har inte varit att försvaga den statliga styrningen utan att koncentrera den till de aspekter av verksamheten där nationella värden skall garanteras medborgarna oavsett var i landet de är bosatta. Statens uppmärksamhet skulle riktas mot *vad* som producerades, mot mål och resultat, men lämna större frihet när det gällde *hur* resultaten skulle uppnås. Därutöver ville statsmakterna också hålla den kommunala konsumtionsutvecklingen och finansieringen under uppsikt (prop. 1994/95:100, bil. 8). Inom dessa fastlagda nationella ramar skall statsmakterna i stort sett lämna fältet fritt för lokala och regionala variationer. Frågor om hur verksamheterna ordnas i detalj, hur de skall organiseras och med vilken personal eller i vilka slags lokaler de skall bedrivas överlämnas alltså till kommuner och landsting att själva råda över. Inom ramen för den kommunala självstyrelsen skall verksamheterna anpassas efter de skiftande förhållanden som gäller i olika delar av landet (Fernler 1996).

Genom framför allt uppföljning och utvärdering förväntas sedan staten under hand och i efter hand kontrollera att medborgarna erhåller en verksamhet som står i samklang med riksdagens intentioner (prop. 1991/92:150):

”Statsmakternas uppföljning och utvärdering bör i huvudsak omfatta det ansvar statsmakterna lagt på kommuner och landsting. Den nationella uppföljningen bör därvid avse resultaten av verksamheten och inte metoderna att uppnå resultaten. Statsmakterna bör följa upp

och utvärdera verksamheten inom olika sektorer såsom hälso- och sjukvård, äldreomsorg, barnomsorg och skola.”

När staten därefter dokumenterar och på annat sätt sprider utvärderingsresultaten skall kommunerna kunna se var de befinner sig i förhållande till dels normerna, dels de andra kommunerna och, vid behov, självkorrigera sin verksamhet. Om staten i efterhand kan konstatera förhållanden som den inte accepterar, kan den, om inga andra påtryckningar föreslagit, tillgripa sanktioner. Den kan meddela föreskrifter men framför allt kan den minska de ekonomiska statsbidragen med vad det beräknas kosta att avhjälpa de brister som uppdagats.

På detta sätt hoppas statsmakterna att en tydlig ansvarsfördelning mellan statlig och kommunal nivå skall erhållas (prop 1991/92:150).

Detta var bakgrunden till kommitténs uppdrag, att följa upp utvecklingen genom att försöka besvara den övergripande frågeställningen ”Hur följer staten upp den kommunala verksamheten och hur har statens möjligheter att följa upp verksamheten påverkats av förändringsarbetet?”. Kommittén har valt att i två särskilda studier — den ena ur statens, den andra ur kommuners och landstings synvinkel — belysa frågan utifrån verksamheter som riktar sig mot barn i årskurs 0—6, äldre äldre samt arbetslös ungdom upp till 25 år (bilaga II). Här sammanfattas nu resultatet.

6.2 Det statliga perspektivet

6.2.1 Verksamheten i skolans årskurs 0—6

I den första studien vilken utförts av Statskontoret, visas att statens regler på skolans område fortfarande är mycket omfattande (bilaga II, kapitel 1). Regelstyrningen gäller såväl skolans mål som medel. Genom skollagen, läroplaner, kursplaner och timplaner skall den nationella standarden garanteras. Kommunerna skall bl.a. på basis av de uppgifter om nationella förhållanden utarbeta skolplaner. Skolverket skall samla in dem tillsammans med olika uppföljningsrapporter för att bedöma om det behövs vidtas några åtgärder.

Skolverket har bl.a. konstaterat att det finns tiotalet kommuner som underlåtit att skapa de skolplaner, som skall vara ett underlag för de kommunalt förtroendevaldas eget inflytande över skolan. I övrigt har Skolverkets uppföljning framför allt behandlat kvantitativa förhållanden.

Verket har också försökt att backa upp kommunernas ansvarstagande bl.a. genom att utge kommentarer med exempelsamlingar, referensmaterial med forskningsresultat och ordna konferenser som belyser

vad man anser vara centrala problemställningar, som synen på kunskap och lärande.

När Skolverket i sitt nationella uppföljningsarbete publicerar rapporten "Skolan. Jämförelsetal för skolhuvudmän" efterfrågar skolkollet i kommunerna mer konkret stöd — mer regelstyrning — för att bättre kunna leva upp till de nationella målsättningarna. I enlighet med sin decentraliseringsprincip anser sig inte Skolverket kunna gå dem till mötes utan anvisar självreflektion.

Hur kommunerna använder sig av utvärderingsresultaten eller deras eventuella effekter, har Skolverket ingen uppfattning om. Dock vet man att många kommuner aldrig efterfrågar dem, än mindre tar dem i bruk.

Steg för steg har regeringen i de senaste årens regleringsbrev förtydligat sin beställning av både inriktningen och omfattningen av verkets tillsyn. Sedan utbildningsutskottet, riksdagens revisorer och RRV har kritiserat Skolverkets tillsyn främst vad gäller enskild elevs rätt har den nu vidgats. Man har t.ex. studerat på vilket sätt kommunerna tar ansvar för sin ålagda egenkontroll. Därvidlag har man funnit betydande brister. Skolverket planerar att inrikta tillsynen mer på de förutsättningar som kommunerna har att uppnå likvärdighet i skolan.

Sanktionsmöjligheterna har försvagats sedan det specialdestinerade sektorsbidraget för skolan försvann år 1993. I det generella statsbidraget kan inte statsmakterna längre koppla samman t.ex. kravet på likvärdighet med en finansiell styrning av skolan, vilket det nya styrsystemet från år 1990 förutsatte.

I den osäkerhet och det handlingsutrymme som målstyrning och decentralisering skapat har departementet intensifierat egen utredningsverksamhet.

6.2.2 Verksamheten för äldre äldre

Genom socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen slås de nationella målen fast för den verksamhet som successivt förskjutits från landstingen till kommunerna. Socialstyrelsen är nationell expert- och tillsynsmyndighet. Genom sin nationella uppföljning och utvärdering får regeringen och riksdag underlag för sina ställningstaganden inom området.

Den nationella uppföljningen och utvärderingen brottas dock med svårigheter till följd av stora lokala variationer när det gäller äldre- och handikappomsorgens struktur, innehåll och kvalitet i landet. Landstingen är för övrigt mer intresserade än kommunerna att ta till vara erfarenheterna av datainsamlingarna och analyserna.

I särskilda regeringsuppdrag har man dessutom bl.a. följt den s.k. Ädelreformen och de nya ekonomiska styrsystemens effekter inom

socialtjänsten. Länsvis, i liknande fältstudier som Skolverket, följer man upp, ger stöd i metodutveckling, ger goda exempel etc. Som Skolverket har man också utbildningsverksamhet i det syftet. Den ger ut olika slags råd och sprider information som vänder sig till kommuner, landsting och länsstyrelser.

Genom särskilda medel om 3 mdkr har Socialstyrelsen kunnat ge kommunerna stimulansbidrag för att utveckla äldreomsorgen. Projektmedel har kommit att bli en positivt värderad form för myndighetens styrning, även om det är svårt att på förhand veta om behov av sådana föreligger eller hur stort behovet är.

När staten införde det s.k. kommunala betalningsansvaret för medicinskt färdigbehandlade patienter vid sjukhusen ökade genomströmningen av patienterna liksom vårdtiderna på sjukvårdsinrättningarna minskade. Andra ekonomiska styrmedel består av vissa avgifter för boendet. Genom att avreglera avgiftssättningen finns emellertid risken att kommunerna höjer sina uttag av de äldre så kraftigt att dessa avstår från hjälpinsatser.

Socialstyrelsen har hela ansvaret för tillsynen inom hälso- och sjukvården men delar socialtjänsttillsynen med länsstyrelserna, vars tillsyn emellertid uppvisar kraftiga variationer beträffande resurser och prioriteringar. Den nationella överblicken försvåras.

6.2.3 Verksamheten för arbetslösa ungdomar

Nittioalets kraftiga konjunkturedgång har ökat arbetslösheten bland de unga. Staten och kommunerna har mot den bakgrunden förändrat de gamla regelsystemen, vilka bl.a. var oklara beträffande vilka möjligheter kommunerna hade att skapa jobb. Dock var de ålagda att erbjuda sina ungdomar gymnasieutbildning — medan de som lämnat skolan fick delta i den statliga, ekonomiskt sett mer gynnade arbetsmarknadspolitikens åtgärdsarsenal.

1995 års lag innebär att kommunerna fick möjlighet att komma överens med staten om ett samlat ansvar för arbetslösa ungdomar under 20 år. Kommunerna ersätts av staten för den verksamhet — utbildning, praktik och liknande — den ordnar i detta syfte, inklusive den ersättning som kommunerna bestämmer att ungdomarna skall få. Länsarbetsnämnderna skall i detta syfte kontakta kommunerna och sluta avtal med dem där ansvaret mellan dem preciseras och fördelas — inom de allmänna riktlinjer AMS lägger fast i sina föreskrifter, särskilda beslut och avtalsmallar.

Verksamheten är alltså relativt ny och har bara blivit föremål för enstaka uppföljningar bl.a. verksamheten vid de datortek som inrättats. De initiala och samfälliga erfarenheterna förefaller emellertid vara goda. Samarbetet mellan stat och kommun tycks över lag fungera

tillfredsställande för alla parter och ungdomarna får meningsfull sysselsättning.

6.3 Kommunala perspektiv

I den andra studien "Staten i den kommunala verksamheten" som utförts av universitetsadjunkten och forskarstuderanden Anders Johansson, redovisas en analys av kommunernas syn på statens styrning (bilaga II, kapitel 2). Dess avsikt är att försöka tolka statens förändrade ambitioner och tekniker för att påverka hur kommunerna formulerar behoven för sina verksamheter; hur kommer de fram till vad som är å ena sidan socialt önskvärt och tekniskt möjligt (behovsformuleringen) å andra sidan ekonomiskt möjligt och försvarbart (resursmobiliseringen) att göra?

6.3.1 Kommunernas behovsformulering

När Svenska Kommunförbundet utifrån en enkät år 1994 sammanfattade de svenska kommunernas samlade erfarenheter av det statliga regelsystemet konstaterar man:

"Vår samlade bedömning utifrån föreliggande material är att nuvarande regelsystem är alltför omfattande, svåröverblickbart, krångligt och onödigt styrande. Reglerna åstadkommer inte alltid de effekter som var avsedda och är inte alltid ändamålsenliga."

Hur skall man förstå denna hårda dom över statens förnyelsearbete?

Om man börjar med statens indirekta påverkan, innebär en regelförändring ofta förändringar i kommunernas ekonomi. När ersättningsvillkoren i föräldraförsäkringen ändrades, ökade efterfrågan på barnomsorg medan det minskade när skolstarten tidigarelades. På motsvarande sätt påverkar en sänkning i riksdagen av ersättningsnivåerna i arbetslöshetskassan föräldrarnas förmåga att betala sina barnomsorgsavgifter till kommunen.

Ser man sedan på målstyrningen, förutsatte den en hierarki av styrdokument: läroplaner på nationell politisk nivå, skolplaner på lokal politisk nivå och lokala arbetsplaner på skolnivå. Som kommittén tidigare konstaterat upprättar inte alla kommuner skolplaner. De som upprättas lämnar mycket övrigt att önska. Det kan tyda på att inte alla kommuner tar så seriöst på uppgiften som riksdagen avsett utan försöker att krångla sig ur den nationella målstyrningens grepp.

Det kan också hänga samman med att målstyrningen bygger på antaganden som inte riktigt är realistiska. De statliga myndigheternas

svårighet att konkretisera de abstrakta målen kan kommunerna hantera antingen genom att, mer rituellt och formellt, bara upprepa de abstrakta målen eller att det i kommunen finns mycket konkreta mål utan direkt samband med de nationellt övergripande målsättningarna.

Rättighetslagstiftningen med tillhörande föreskrifter minskar däremot kommunernas och landstingens handlingsutrymme mer tveklöst. De ger i princip medborgarna garantier för rättssäkerhet och lika villkor oavsett var de bor någonstans, och lyfter så att säga ut dem ur den kommunala självstyrelsens frizon. Kommunernas frihet att anpassa verksamheter till lokala förhållanden kringskärs i namn av nationell likvärdighet. Någon flexibilitet eller lokal anpassning medges inte. På samma sätt kan medborgarna genom besvärsrätten få sina rättigheter prövade.

Målstyrningen innebär inte heller att regler totalt sett skulle försvinna. I socialtjänstlagen finns bestämmelser för hur verksamheten skall genomföras. För skolan fastställs regler om skolplikten, skolverksamhetens omfattning, lärarnas behörighet, skolledning, föräldrainflytandet och elevernas rättstrygghet.

De regler som finns kvar kan i värsta fall verka hämmande på det lokala utvecklingsarbetet. I grundskoleförordningen finns exempelvis en regel om att och på vilket sätt som elevvårdskonferenser skall finnas och fungera. Även om en kommun tycker sig ha funnit andra, mer effektiva sätt för en reell elevvård — genom resursgrupper, skolserviceenheter i samverkan med socialtjänsten, socialpedagogiska centra etc. — är den ändå tvungen att hålla elevvårdskonferenser.

Den sektorinriktade lagstiftningen kan också hämma tillskapandet av mer effektiva verksamhetsformer, inte minst när olika verksamhetsområden integreras genom att nämnd- och förvaltningsorganisationer slås samman. För t.ex. dem som åtnjuter hemtjänst i form av städning och mathållning, upprättas en personakt i enlighet med socialtjänstlagen. Om personen i fråga behöver sjukvård, krävs att en speciell patientjournal upprättas enligt hälso- och sjukvårdslagen och patientjournalagen. Om hon därutöver berättigas stöd och service som funktionshindrad, erfordras ytterligare en akt enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Sekretesslagen och speciallagarna förhindrar gemensam personakt och patientjournal. De föreskriver dessutom olika gallringsregler.

Ur kommunernas synvinkel är regelfloran ännu betydande. Vid slutet av år 1993 hade Socialstyrelsen 141 föreskrifter och allmänna råd när det gällde kommunens socialtjänst och hälso- och sjukvård. Därutöver gav myndigheten ut 300 publikationer. Benämningarna varierar på ett sätt som också skapar ovisshet om deras status och sammanhang, så mycket som de ibland publiceras inom ramen för respektive myndighets författningssamling:

- Kungörelse
- Cirkulär
- Instruktion
- Anvisningshäfte
- Allmänna råd
- Rekommendationer
- Kungörelse med allmänna råd
- Kungörelse med föreskrifter
- Föreskrifter
- Föreskrifter och allmänna råd

Olika myndigheter tillämpar dessutom olika praxis för publicering. Kommunerna efterlyser en tillämpning av verksförordningens åläggande, att myndigheterna fortlöpande skall se över sina föreskrifter och pröva såväl om de behövs som om de har en lämplig utformning.

När det gäller uppföljningarna och utvärderingarna framhäver kommunerna risken att utvärderingarna genom sin utformning kan ersätta regelstyrning och på det sättet begränsa deras handlingsutrymme. Erfarenheterna av myndigheternas uppgiftsinsamling är att de andas ett "bra att ha"-tänkande. När den ena efter den andra centrala myndighetens ambitiösa insamlingssystem läggs till varandra blir det en ansenlig arbetsböda.

För en mycket liten kommun — där förvaltningschefen ansvarar för verksamheten inom skola, skolbarnomsorg, barnomsorg samt fritid och kultur — blir de totala resurserna ansträngda, i synnerhet när den centrala myndigheten efterfrågar data utefter sådana sektoriella indelningsgrunder som inte längre existerar i kommunen. De efterfrågade uppgifterna går helt enkelt inte alltid att få fram. Sammantaget innebär detta att kvalificerade skattningar får föras in som data, vilket naturligtvis förtar tillförlitligheten i sammanställningarna men också användbarheten i återföringen.

Kommunernas erfarenheter av nationell uppföljning och utvärdering handlar också om en kritik för att dessa aktiviteter ofta och till stora delar gäller dels — tvärtemot riksdagens intentioner — hur verksamheten genomförs, dels kvantitativa förhållanden — i stället för de mjukdata som anställda inom barnomsorg, skolbarnomsorg, skola och äldreomsorg behöver för sitt professionella lärande. Att olika myndigheter definierar uppgifterna olika kan också vara förvirrande. Oklarheten om statens intressen och ambitioner ökar.

Tillsammans innebär dessa svårigheter att den kommunala nyttan av och motivationen att arbeta med de nationella utvärderingarna och uppföljningarna förtas.

När det slutligen gäller tillsynens betydelse för kommunens ambitioner konstateras, liksom i Statskontorets rapport, att tillsynsbe-

greppet är oklart. För närvarande finns ca 1 000 bestämmelser om tillsyn i ca 450 lagar och förordningar — utan att det någonstans preciseras vari tillsynen består.

Kommunerna tycks vidare inte uppleva att tillsynen alltid träffar det som är relevant, att den kommer för sent och att den fäster mer avseende på den formella dokumentation av åtgärder än vad som faktiskt gjorts.

Sammanfattningsvis är kommunerna, kanske inte så förvånande, mest kritiska mot den styrning som är bindande och har en relativ höggradig träffsäkerhet. Det gäller lagstiftningen – rättighetslagstiftningen och formreglerna – och den direkta tillsynen med dess sanktionsmöjligheter.

När det gäller uppföljning och utvärdering, vilket varken är bindande eller särskilt precisionssäkert, sår analysen tvivel om i vilken utsträckning den kommer till användning i kommunerna. Mot detta skall man ställa den effekt som skapas genom att de fokuserar särskilda behov och särskilda villkor, som kan tvinga fram en annan uppmärksamhet än tidigare.

6.3.2 Kommunernas resursmobilisering

Inte heller när det gäller statens nya ekonomiska styrformer kunde Svenska Kommunförbundet ge ett entydigt positivt besked från kommunerna:

”Staten har vid flera tillfällen överskattat kommunernas vinster när den tagit över ansvaret för verksamheter från kommunerna och underskattat kostnaderna för nya lagregleringar riktade mot kommunerna. Kommunerna har fått ansvaret för ofinansierade reformer som riksdagen ville genomföra och indragningarna har blivit större än vad som redovisats öppet. Rollfördelningen mellan stat och kommun blir allt suddigare och sambanden mellan kommunala beslut och utgiftsförändringar allt otydligare för kommuninvånarna.”

Detta uttalande skall dock inte skymma den uppfattningen, att kommunerna ändå prisar avskaffandet av specialdestinerade anslag. Det generella statsbidragets införande uppskattas i allmänhet, eftersom det ger kommuner och landsting det helhetsansvar den kommunala självstyrelsen förutsätter.

Det innebär naturligtvis att de spänningar som finns mellan olika sektorer, kanske särskilt mellan skola och barnomsorg, måste hanteras på lokal nivå. Politikernas känslighet för lokala opinioner får på detta sätt en chans att komma till uttryck. Att de lokala prioriteringarna kan göra det svårare att leva upp till de nationella målen är i sin tur något

som sektorsföreträdarna i kommunerna tar till intäkt för att man nationellt skall fastställa en lägsta godtagbar standard, vilken inte är lokalt förhandlingsbar.

De statliga myndigheterna kan vidare erbjuda kommuner och landsting s.k. projektpengar. Den verksamheten har för övrigt accelererat. Det sammanhänger inte bara med att Sveriges medlemskap i EU gett access till ett stort antal fonder. Kommunernas inställning till projektmedlen är kluven. Naturligtvis välkomnas kassaförstärkning men de innebär också att särskilt små kommuner har svårt att frigöra resurser för att ansöka och — som EU-fonderna oftast kräver — erbjuda erforderlig finansiell motprestation. Vidare kan kommunerna frestas anpassa inriktning på sin ordinarie verksamhet och genom projektmedlen rycka sönder en långsiktig plan för att på kort sikt få ekonomisk förstärkning. Och när exempelvis Skolverket ger medel direkt till enskilda skolor, lärargrupper eller lärare — utan huvudmannens vetskap — urgröps det lokala politiska skolansvaret, menar man. Från kommunernas och landstingens synpunkt representerar projektbidragen över lag en styrning där staten ensidigt sätter villkoren.

Den nya avtalsformen inom arbetsmarknadspolitiken innebär däremot att stat och kommun direkt förhandlar fram vilken ersättning kommunen skall få för en viss prestation. Behoven formuleras utifrån varje kommuns specifika förutsättningar och kommunen vet vad staten förväntar sig. Kommunernas inställning till avtalen är i huvudsak positiv.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att målstyrningens kanske främsta svaghet är att den skapar en osäkerhet om vad staten förväntar sig av kommuner och landsting — genom att den överlåter till kommunen att själv ange den närmare innebörden i statens vilja. När det generella statsbidraget infördes, försvagades det samband mellan vad som skulle uträttas och kostnaden härför som budgetprocessen gestaltade. Nu formuleras behoven i en process, medan resurserna mobiliseras i en annan. Det minskar möjligheterna att i relationen mellan stat och kommuner fortlöpande anpassa behoven till de resurser som finns tillgängliga. Staten har fått en frihet att antingen öka verksamhetskraven utan att samtidigt behöva öka resurstillgången eller minska resurstillgången utan att sänka sina krav. I båda fallen blir följden att verksamhetsprioriteringen till allra största delen kommer att ske på lokal nivå. I kommunernas och landstingens ögon säger inte statsmakterna i klartext vad de förväntar sig — men kontrollerar det i efterhand utifrån kriterier som utvecklats retroaktivt.

Av den eftersträlvade hierarkiska styrsituationen har i praktiken blivit en mer intressentorienterad. Avtalsstyrningen inom arbetsmarknadsområdet representerar en principiellt annorlunda styrform där i princip jämbördiga parter förhandlar om ambitioner och kostnader.

6.4 Kommitténs bedömning

De statliga myndigheterna brottas ännu med stora svårigheter att styra och följa upp den kommunala verksamheten inom ramen för riksdagens tilltänkta mål- och resultatstyrning. Avsaknaden av preciserade nationella mål och instrument för att fånga inte bara kvantiteter är en första försvårande faktor.

Utfallet av decentraliseringsreformerna varierar, vilket ju också varit den delvisa avsikten. Det sammanhänger med olikheter i fråga om kommunernas relationer till de centrala myndigheterna, deras egenintresse av förändringar samt på hur deras interna styrning och ledarskap fungerar. Utifrån sådana organisatoriska förhållanden reagerar kommuner och landsting olika på en och samma reform.

I sin uppföljning, utvärdering och tillsyn har de statliga myndigheterna svårt att hantera dessa kraftiga organisatoriska variationer. Deras nationella uppgiftssamling kan därför kritiseras för bristande tillförlitlighet, vilket i sin tur förtar nyttan av och motivationen med återföringen av resultaten till kommuner och landsting. Det förekommer både höga och låga ambitioner bland kommuner och landsting när det gäller att leverera olika slags uppgifter och planer till grund för nationella bedömningar. Länsstyrelsernas uppföljning har här en viktig, förmedlande roll att spela.

De statliga myndigheterna har utvecklat andra former för kommunikation med kommuner och landsting. Ibland har de utvecklat nygamla specialdestinerade projektanslag. Ett nytt styrinstrument representerar avtalet. Där förhandlar stat och kommun från en mindre hierarkisk, mer egalitär rollfördelning. Dess mer bestående effekter kan dock ännu inte fastställas. Genom specialstudier av enstaka kommuner och landsting har myndigheterna sökt kompensera en del av de generella bristerna. De har genomfört tematiska utvärderingar, t.ex. kring rättssäkerheten. Ibland har de tillgripit en mer traditionell regelstyrning i form av å ena sidan en rik flora av föreskrifter och rekommendationer samt s.k. rättighetslagar, å andra sidan en förstärkt tillsyn — om än med oklara sanktionsmöjligheter.

Kommittén har studerat hur staten följer upp den kommunala verksamheten och hur det arbetet påverkats av förändringsarbetet i kommunerna. Kommitténs analys visar att det kommunala förnyelsearbetet hade som en av sina viktigaste förutsättningar en decentraliserad statlig styrning. Trots att partierna har olika ståndpunkter i fråga om kommunernas självständighet och statsbundenhet

handlade reformerna aldrig om något annat än att kommunerna och landstingen skulle behålla sin karaktär av lokala och regionala tillämpare av statliga beslut (jfr Strandberg 1995). Deras vidgade frihet gällde inte de innehållsliga vad?-frågorna utan de tekniska hur?-frågorna.

Även staten har svårt att styra med mål och resultat (jfr RRV 1996). Dessa har varken den precision eller kvantifierbarhet som förutsätts. Det finns också betydande brister i den statistik som samlas in. Och de rapporter som faktiskt produceras används inte i den utsträckning som fordras för att den politiska kontrollen skall bli verklig (Se även Esping 1994).

För att kompensera dessa brister har de centrala myndigheterna, länsstyrelserna och departementen utvecklat olika sätt för att utöva inflytande inom den kommunala självstyrelsens gränser. Ett intensivt lärande pågår inom de centrala myndigheterna och länsstyrelserna, liksom inom kommuner och landsting. Bara delvis var förändringarna förutsedda eller ens avsedda. Tidigare bestod statens roll i att lägga fast mål, regler och resurser för kommunernas verksamhet. I kraft av överlägsen kompetens, ett hierarkiskt övertag och ett växande resursflöde skulle den kommunala verksamheten styras.

Socialstyrelsen reagerar utifrån praxis, medan Skolverket agerar utifrån sin egen pedagogiska expertkunskap. Arbetsmarknadsverket använder sig av en innovativ avtalsstyrning. Att styrningen varierar i form och styrka skall naturligtvis också sättas i samband med att statens styrbehov varierar från område till område.

Departementen, ämbetsverken och länsstyrelserna försöker på olika sätt att följa upp den kommunala verksamheten. Den första decentraliseringsvågens starka tilltro till mjukare, indirekta och efterhandsformer för styrning har modifierats något.

Liksom de rikligen förekommande projektmedlen måste tillsynens ökade betydelse inom skola och äldreomsorg ses som ett utslag av statens behov att ge eftertryck åt de nationella intressena i den kommunala verksamheten. Man kan delvis se dem som ett återtag till gamla styrvägar; i stället för att höja det generella statsbidraget i motsvarande mån ger man, efter prövning av ansökningar, specialdestinerade projektmedel. Skillnaden mot tidigare är att statens företrädare nu saknar en egen strategi för hur medlen skall användas. Att inga sanktionsmöjligheter finns att tillgå vare sig när det gäller hälso- och sjukvård, socialtjänst eller arbetsmarknadspolitiken förtar vidare kraften i den typen av kontrollsystem.

De statliga myndigheternas arbete försvåras emellertid också av att kommunerna organiserats så olika att de data man samlar — om kostnader för personal t.ex. — inte alltid blir tillförlitliga när de skall överföras från sektorsintegrerade kommunala bokföringssystem till nationella sektoriella.

Delvis till följd av förnyelsearbetet är också adressaten av deras olika rapporter och föreskrifter oklar. De nationella myndigheterna har haft svårt att hitta dem som man skall föra dialog med. Den politiska decentraliseringen syftade till att ge politikerna inom landsting och kommuner ett större inflytande. De nationella myndigheternas styrning riktar sig emellertid inte sällan mot tjänstemännen inom kommuner och landsting.

Den initiala tilltron till mål- och resultatstyrning och till utvärdering som de statliga myndigheternas främsta uppgifter kvarstår förvisso men har nyanserats och kompletterats på några viktiga punkter. För det första är svårigheterna att formulera mål som kan följas upp och mätas mot kommunernas och landstingens resultat betydande. De gäller inte bara innehållsfrågorna utan handlar också om på vilket sätt verksamheten skall genomföras. Statens styrning varierar dock mellan olika verksamhetsområden. Kommuner och landsting har också stora problem med att transformera de nationella målen till lokal och regional nivå, vilket också försvårar den självvärdering och uppföljning av verksamheten som skall ligga till grund för statens utvärdering. Svagheterna i den ena delen av den tänkta styrkedjan förvärras av svagheter i den andra.

Vidare kvarstår de statliga myndigheternas regelstyrning genom en riklig utgivning av olika slag av bestämmelser, råd, rekommendationer etc. Deras benämningar varierar såväl inom som mellan myndigheterna, vilket skapar förvirring om deras formella status när de skall tolkas av kommuner och landsting.

Staten har, för det tredje, genom rättighetslagstiftning och specialdestinerade projektanslag försökt hitta kompletterande former för att utöva inflytande över kommunerna. De bedöms ha en större träffsäkerhet än det generella statsbidraget inom den kommunala självstyrelsens ram garanterar.

På senare tid har också, för det fjärde, tillsynsinstrumentet aktualiserats av statsmakterna. Dess innebörd är emellertid alltför ofta föga preciserad och möjligheterna att sanktionera tillsynsbesluten ofta obefintliga. En påfallande förvirring råder bland de olika aktörerna.

Statens möjligheter att följa upp kommunernas verksamheter har, för det femte, försämrats genom de organisatoriska, personaladministrativa och ekonomi-administrativa variationer kommuner och landsting nu präglas av. Att de statliga myndigheterna använder sig av olika definitioner av gemensamma begrepp späder ytterligare på förvirringen. Tillförlitligheten i de nationella sammanställningarna kan därför ifrågasättas.

För det sjätte är också kommunernas nytta av den statliga dokumentationen helt beroende av i vilken mån den avspeglar kommunernas faktiska problem. Återförda resultat som inte kommuner och landsting kan känna igen sig i har naturligtvis en klenare styrförmåga.

Sammantaget har detaljeringsgraden i den statliga styrningen minskat genom målstyrningen och de generella statsbidragen. Det har tvivelsutan gjort det kommunala handlingsutrymmet större — men samtidigt osäkrare. Rättighetslagstiftningen har i vissa stycken mer bestämt reducerat det. Till skillnad från de gamla styrinstrumenten ger de nya varken staten eller kommunerna och landstingen några särskilt stora möjligheter att anpassa behoven efter de resurser som är tillgängliga. Det ger dock staten en möjlighet att antingen skärpa kraven på kommunerna utan att öka deras resurser eller minska resurserna utan att sänka sina krav.

Verksamhetsprioriteringen sker i dag inom kommunerna. I förhandlingsprocesser inom kommuner och landsting delas det generella statsbidraget upp på olika verksamhetsområden. Där måste en lokal anpassning åstadkommas — med en uppenbar risk att nationella prioriteringar får stå tillbaka för lokala omständigheter.

Att staten i efterhand genom sin allmänna statistikinsamling skall få kännedom om ifall det förekommer lokala avvikelser som strider mot ett nationellt mål för verksamheten är följaktligen inte särskilt sannolikt. Nationella mål saknas för flera områden. Att kommuner och landsting på basis av en nationell datainsamling skulle korrigera sin kurs är inte heller givet. Om staten vill få större kraft i dessa styrinstrument, krävs mer precisa mål, en mer autentisk uppgiftsinsamling och ett mer kraftfullt tillsynsinstrument.

Kunskapen om de lokala förhållandena ges däremot ett bättre, mer initierat men samtidigt mer administrativt krävande spelrum i de alternativa former att teckna avtal mellan stat och kommun som utvecklats inom arbetsmarknadsområdet. En utvärdering av detta tillvägagångssätt kan bli av betydelse även för utvecklingen inom andra statliga policyområden. Att specialstudera några kommuner och landsting med ambitionen att fånga verksamheternas kvaliteter representerar ett annat försök från de statliga myndigheterna att försöka få tag i nationellt centrala variabler.

De centrala och regionala statliga myndigheterna försöker hitta former för ett samspel där de gemensamma kvalitets-, rättssäkerhets- och jämlikhetskraven kan säkerställas med minsta möjliga inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Utvecklingen av den offentliga ekonomin kom emellertid att lägga andra ramar för såväl den statliga decentraliseringen som det kommunala förnyelsearbetet. I vilken utsträckning de nationella målen skall uppfyllas beror på hur starka dess lokala företrädare står i kampen med andra aktörer om knappa resurser — och vilken betydelse man där tilldelar de nationella utvärderingsdokumenten.

Något tillspetsat har den nationella styrningen kommit att bli inte bara svårare och svagare utan också viktigare än de nya styrmodeller-na förutsatte. Reformernas konsekvenser kom i praktiken att gå längre

än att bara gälla de s.k. hur?-frågorna. Riksdagens ambitioner kompletterades av de centrala myndigheterna, som ville försäkra sig ytterligare om att kommunerna följde vissa bestämda professionella värden.

I en decentraliserad rättsstat skall de statliga myndigheterna å ena sidan samspela med den kompetens och politiska vilja som finns i kommunerna, å andra sidan skall de hävda den auktoritet som bl.a. ges i de nationella målen och som ålägger staten det yttersta ansvaret för reglering, kontroll och sanktionering. Det finns en spänning i relationen mellan stat och kommun som dels beror på att staten både skall vara överordnad auktoritet och samspelande part med kommunerna, dels att olika nivåer inom den statliga verksamheten kan ha olika styrambitioner. Möjligen var också riksdag och regering, åtminstone tidigare, mer tillåtande och målstyrningsbenägna än de statliga myndigheterna.

Relationen mellan stat och kommun har av de olika parterna ofta setts som en intern maktfördelning dem emellan. I en rättsstat finns också elementära krav på att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun skall vara klar och begriplig. Styrsystemens förändring har dock hittills knappast gjort det lättare utan svårare för medborgare men också andra aktörer att se om det är staten eller kommunens politiker som skall ställas till svars för kvaliteten i den service som är statligt beslutad men kommunalt producerad. Den oklarheten är inte tillfredsställande vare sig med avseende på rättssäkerheten eller demokratin i vidare mening. Utvecklingen följs löpande, kommenteras och rapporteras inom ramen bl.a. för regeringens årliga skrivelse till riksdagen "Utvecklingen inom den kommunala sektorn" och Svenska Kommunförbundets självstyrelseberedning. En särskild kommitté har också lagt förslag om hur grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen bör ordnas (SOU 1996:129).

7 Den kommunala demokratins yttre förutsättningar

Om kommunernas och landstingens arbete blir framgångsrikt, beror naturligtvis inte bara eller ens främst på de interna eller externa organisatoriska arrangemang kommittén hittills granskat. I första hand är det avhängigt faktorer som bara till en begränsad del kan påverkas av enskilda kommuner eller landsting — inom ramen för den kommunala demokratin.

I det här kapitlet redovisar kommittén några särskilt relevanta delar av den forskning som pågår kring de omvärldsfaktorer som på olika sätt skapar arbetsförutsättningarna för landstingen och kommunerna. Eftersom den representativa demokratins arbetsformer utvecklades under omständigheter som på punkt efter punkt skiljer sig från de nu rådande förhållandena, måste det demokratiska uppdraget, som kommittén ser det, justeras och preciseras på några fundamentala punkter.

7.1 Nedskärningar

Den ekonomiska tillväxten har varit ett av dessa allmänna villkor för kommunernas och landstingens verksamhet. Under mer än fyrtio år med ett ständigt ökat utrymme för konsumtion och investeringar. Frågan gällde inte om nästa investering — ishallen, skolan, ålderdomshemmet eller vad det då handlade om — skulle genomföras utan när.

Sedan några år gäller emellertid inte denna förutsättning. Kommuner och landsting har tvingats säga nej till höjda professionella ambitioner. De har avskedat personal och sänkt ambitionerna i de sociala programmen.

Kommunernas och landstingens politiska företrädare kan inte längre garantera tillväxt, utbyggnad och förbättring. Tvärtom har de tvingats börja lära sig besparingspolitikens särskilda pedagogik att motivera försämringar och att säga nej till i och för sig behjärtansvärda sociala projekt. I medborgarnas ögon framstår de inte lika självklart som ombud som kan ordna en högre levnadsstandard utan som några som t.o.m. kan hota de rådande förmånerna.

På ett avgörande sätt har de ekonomiska bekymren kommit att kasta sin skugga över det mesta politiska arbetet även i svenska kommuner och landsting. Naturligtvis kan de aldrig sinande besparingsbetingen

också förtära den mest glödande lust att ge sig i kast med politiskt arbete. Men, å andra sidan, om den utvecklingspessimism och vanmaktskänsla som många medborgare kan känna varken kan kanaliseras på demokratiska mötesplatser eller utmanas av alternativa politiska visioner från de politiska ledarna kan inte den onda cirkeln brytas. Det politiska arbetet urartar till en självuppfyllande profetia.

När de ekonomiska grunderna för det kommunala politiska arbetet på ett mycket radikalt sätt har förändrats, har också ett av de traditionellt sett mycket gynnsamma villkoren för det politiska förtroendeuppdraget ryckts undan. Det framtingar nya, hittills outvecklade sätt för att vinna politiskt förtroende. Särskilt i ett sådant samhällsekonomiskt läge måste argumentationen för att demokratin är en oöverträffad form för gemensam överlevnad och utveckling intensifieras och ta sig konkreta organisatoriska uttryck. Bara en demokratiskt organiserad besparingspolitik har förutsättningar att vinna den legitimitet som särskilt impopulära åtgärder kräver.

7.2 Arbetslöshet

Den fulla sysselsättningen är också en av dessa allmänt gynnsamma förutsättningar som bäddat för kommunernas och landstingens utveckling under efterkrigstiden. Den har skapat stadiga skatteintäkter, säkra planeringsförutsättningar och ekonomiskt trygga medborgare.

Sedan en tid präglas landet av en relativt sett hög arbetslöshet som rycker undan dessa goda villkor — både direkt och indirekt. Skatteunderlaget viker och de ekonomiska prognoserna blir både osäkrare och dystrare. En större del av de knappare resurserna måste tas i anspråk för att tillsammans med staten bekämpa arbetslösheten. Näringslivspolitikerna har ryckt fram som ett centralt policyområde för både kommuner och landsting, inte sällan manifesterat i de regionala nätverk som riktar sig mot EU:s stödformer. Jämfört med tidigare kan man inte i första hand skapa de nya jobben inom den offentliga sektorn.

Lokalt förtroendevalda, vilka förr kunde ge ansikte åt framgångsrika nationella formuler för välfärdspolitik med full sysselsättning, får i dag förkroppsliga system där många sociala framgångar uteblir eller är skevt fördelade. Varken de kommunala eller nationella politikerna kan garantera ett arbete åt alla. Människors medvetenhet om den globala ekonomins utvecklingslagar kan lätt förta tilltron till den representativa demokratin. Det är inte särskilt svårt att förstå varför inte minst unga människor, som själva aldrig erfarit den svenska modellens effektivitet att garantera jobb och välbefinnande, känner tvekan inför demokratins räckvidd och de hävdvunna arbetsformernas överlägsenhet.

Arbetslösheten skapar också sociala problem. När medborgarnas

fundamentala rätt till arbete fråntas dem, ifrågasätts ofta deras identitet och trygghet. Motivationen för ett allmänt politiskt engagemang urgröps lätt av mindervärdeskänslor och erfarenheter av utanförskap. Att organisera sig i ett politiskt parti och på så sätt kanalisera sin protest ter sig inte alltid särskilt relevant i det läget. Medborgare under 30 år är också den sociala kategori som har den sämsta representationen i kommunal politik. Bara 5 av 1 000 medborgare i gruppen 18–35 år har ett kommunalt förtroendeuppdrag medan så många som 20 av 1 000 fyrtioåringar har ett. En undersökning av fyra landsting visar, att bara var tionde ledamot är under 40 år medan ca 2/3 är över 50 år (Montin och Olsson 1994). Det är otillfredsställande, även om läget historiskt inte har förvärrats (Gilljam och Möller 1996).

Att landstings- och kommunalpolitiken visar sig effektiva när det gäller att ordna arbete är naturligtvis viktigt för tilltron till den kommunala demokratins effektivitet. Ett varierat och livskraftigt näringsliv är en förutsättning för levande orter och regioner. Politiker i kommuner och landsting måste därför arbeta mycket med den lokala och regionala arbetsmarknads- och näringslivspolitik. Både väljare och förtroendevalda rankar också jobben högst när de skall ange de viktigaste politiska arbetsfälten. För att kunna infria de förväntningarna kan krävas organisationslösningar som går på tvärs mot traditionella indelningar mellan de kommunala förvaltningsområdena, flyttar balanspunkten mellan statligt och kommunalt samt överskrider gränserna mellan offentlig, privat och ideell sektor.

7.3 Etnisk mångfald

Sveriges etniska homogenitet har på sitt sätt skapat ganska enkla förhållanden för att bygga nationella välfärdssystem med lokal förankring. Antalet emigranter översteg antalet immigranter långt in på trettioalet. Arbetskraftsinvandringen från Finland och Sydeuropa, inträdde efter det andra världskriget och pågick i drygt två decennier. De följande årtiondena invandrade människor från tredje världen för att återförenas med sina familjer och för att fly undan förtryck. Under nittioalet fick sydosteuropéer asyl här. Den gemensamma arbetsmarknaden inom EU gav oss också fler invandrare.

År 1994 är var tionde svensk utrikesfödd. Deras deltagande i de kommunala valen har emellertid sjunkit under de tjugo år de haft rösträtt, från 60 % år 1976 till 40 % år 1994. En av de viktigaste förklaringarna tycks vara att de inte inlemmas i svenskt samhälls-, parti- och arbetsliv utan marginaliseras. Deras representation i kommunfullmäktige är 4,6 % och 4,4 % i landstingsfullmäktige i 1994 års val. De är oftare ersättare än ledamöter och återfinns mer sällan i

kommunstyrelse och de tyngre nämnderna. Forskningen har inte kunnat utesluta att den allmänna minskningen av antalet förtroendeuppdrag och införandet av nya driftsformer, som t.ex. bolagiseringen, har förvärrat deras starka underrepresentation (Bäck och Soininen 1996).

Att medborgare med etnisk minoritetsidentitet, särskilda sociala omgångskretsar och särskilt föreningsliv i stigande utsträckning inte återfinns bland dem som skall representera folket, minskar avsevärt chanserna att avspegla deras intressen, kreativitet och erfarenheter samt förankra i synnerhet kärva besked och beslut. Invandrarnas integration i det svenska samhället är både en förutsättning för och en effekt av bl.a. deras deltagande i det politiska livet.

Mot den bakgrunden är Invandrapolitiska kommitténs (SOU 1996:55) uppgifter oroande. Bilden av ett samhälle som i stigande utsträckning segregeras med avseende på ras och religion försvårar strävan att rekrytera politiker med hög etnisk representativitet. Samtidigt ökar det kraven på politisk analys, hållning och handling för att motarbeta den utvecklingen.

Skolverket har konstaterat, att de ökade valmöjligheterna i grundskolan tenderar att öka den socioekonomiska segregationen mellan skolor. Existerande sociokulturella skillnader befästs över lag; när det gäller invandrarbarnen förstärks skillnaderna. Det finns också stora skillnader i resultat mellan skolor som ligger i områden med olika struktur. Valfriheten har inneburit en flytt till kommunala skolor med högre betygsnivå och mer teoretisk inriktning, skolor med elever med svensk bakgrund och välutbildade föräldrar samt till fristående skolor (Skolverket 1996).

De svenska kommunal- och landstingspolitikernas likartade etniska representativitet har tidigare varit ett tämligen oproblematiskt villkor för utvecklingen. Invandrarnas minskade deltagande i kommuner och landsting måste nu rubriceras som ett växande socialt problem. Om någon medborgargrupp ställs utanför de sammanhang där samhällets gemensamma problem löses, blir det också ett centralt demokrati-problem. Att försöka vinna legitimitet även i detta avseende ter sig numera nödvändigt för att skapa såväl ett intresse för de gemensamma frågorna som en lust att själva vara med och utveckla demokratins arbetsformer.

Den organisatoriska slutsatsen av detta resonemang kan sannolikt bl.a. handla om att pröva olika former, som kompletterar den representativa demokratin, för att möjliggöra politisk kommunikation med grupper som inte företräds av de politiska partierna.

7.4 Jämlikt inflytande

Maktutredningen under slutet av åttiotalet var en väckarklocka när det gällde att belysa hur svårt medborgare hade att utöva inflytande över centrala samhällssektorer som skola, barnomsorg och sjukvård. De system som skulle vara de mest genomskinliga och påverkansbara framstod i dessa medborgarenkäter som närmast ointagliga, distanserade och över huvud ointresserade av att ta emot impulser till förnyelse och förändring utifrån. De värden som väglett utbyggnaden av den offentliga sektorn föreföll i medborgarnas ögon inte bara borta utan förbytta i sina motsatser. Brukarnas ställning gentemot landstingens och kommunernas funktionärer framstod över lag som utomordentligt svag (SOU 1990:44).

Det var resultat och erfarenheter som dessa som utgjorde en viktig provokation bakom förnyelsearbetet. Inom varje parti och facklig organisation, i mediadebatter och forskningsrapporter dryftades liknande resonemang.

Låt oss anföra ett exempel på sammanhang där diskussion fördes. Inom ramen för Rättviseutredningen lät LO år 1993 sina medlemmar komma till tals om politik/demokrati (LO 1994). I de 163 grupper som fokuserade kommunerna utkristalliserades ett mycket tydligt "vi-och-dom"-perspektiv. "Dom" är politiker, företrädesvis kommunalråd, eller högre tjänstemän. Och det är värt att notera hur dessa olika aktörer buntas samman till en avlägsen, sluten och privilegierad grupp. Deras löner och förmåner — som förbättras samtidigt som de fattar beslut om nedskärningar i den kommunala servicen — sticker i ögonen. Man kritiserar politikernas distansering från vanliga människor, deras obenägenhet att ta emot synpunkter och lämna information samt deras diskriminering av vissa kommundelar.

Erfarenheten av att inte kunna utöva inflytande — vare sig genom partierna eller facket — var utbredd bland de medlemmar som deltog i utredningsarbetet. Ordet "lyssna" förekom ofta och åtföljdes ofta av en önskan att politikerna skulle komma ut "i verkligheten" och träffa de vanliga människorna. Uppgivenheten är emellertid anmärkningsvärt omfattande bland medlemmarna; bland de 1 600 svaren som lämnades in, finns det bara 30 som hävdar att demokrati och politikfrågor är angelägna att driva vidare. Utan att göra anspråk på vetenskaplighet förmedlar Rättviseutredningens sammanställning av svaren från lokala cirkelledarna i ett antal fackförbund många medborgares uppfattningar om sina kommuner. Man får dock inte utesluta att den också uttrycker besvikelser över att de egna fackliga organisationerna försvagats och marginaliserats i det kommunala förnyelsearbetet för att ge plats åt andra intressegrupper.

Känslan av att man kan utöva inflytande är en första, nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att försöka göra det. Att det finns

medborgare, och grupper av medborgare, som på förhand utdömer sina egna möjligheter att påverka är ett nederlag för den kommunala demokratin. Om de kommunala organisationssystemen utvecklas och sköts på ett sätt som gör det svårare för särskilt några som i övrigt har sämre förutsättningar att göra sin röst hörd och sin vilja gällande, har förnyelsearbetet misslyckats i ett alldeles avgörande avseende.

Men man har i andra undersökningar också sett hur en annan, liten grupp medborgare fått en ökad valfrihet tack vare förnyelsearbetet. Man vet t.ex. att av de 13 442 elever (7 %) som åren 1994/95 bytte grundskola i tio kommuner fanns framför allt elever som hade föräldrar med eftergymnasial utbildning (Skolverket 1996). Det är självklart en framgång för deras strävan efter självständighet. En eventuell, och i sig viktig utvidgning av möjligheterna för en grupp medborgare att utöva inflytande kan emellertid inte täcka andra gruppers demokratiska underskott. Det är t.o.m. så, att ett kommunalt förnyelsearbete måste ha som en av sina bärande idéer att inlemma olika medborgargrupper för att låta dem vara delaktiga i kommunens gemensamma angelägenheter. Ett kommunalt förnyelsearbete både förutsätter och syftar till ett vidgat medborgarinflytande för alla grupper, särskilt för dem som i utgångsläget har det mest begränsade inflytandet.

Att somliga medborgargrupper upplever en ökad distansering till de representativa politiska arbetsformerna är sammanfattningsvis ett nederlag för demokratiprojektet. Att de förtroendevalda uppfattas som en del i ett etablissemang av en svårnåbar och sammanvuxen politisk och administrativ elit, borde ge partier och förvaltningar skäl att ompröva sina former för kommunikation, rekrytering, delaktighet och insyn.

7.5 Jämställdhet

Män och kvinnor har olika erfarenheter av offentlig verksamhet, olika bedömningar av dess kvalitet och olika prioriteringar av politiska frågor (Oskarson och Wängnerud 1995). Den offentliga sektorn har på ett särskilt sätt varit kvinnornas egen sektor. Den utgör de svenska kvinnornas dominerande arbetsplats utanför hemmet; mer än 70 % av dess anställda är kvinnor. Men dess verksamhet möjliggör också i stor utsträckning det kvinnliga förvärvsarbetet genom att t.ex. i någon mån avbörda kvinnorna deras traditionella ansvar inom hemmet för barnomsorg, sjukvård och äldreomsorg med skattefinansierad service. På det sättet har en utbyggd kommunal service skapat möjligheter för kvinnor att vinna ekonomisk självständighet, vilket i sin tur varit en viktig förutsättning för bl.a. deras politiska deltagande.

Den offentliga sektorn har alltså en kvinnlig könsstämpel. Ändå

dröjde det till 1970-talet tills kvinnorna fick ett starkt genombrott i svensk kommunalpolitik. Deras framryckning hejdades under åttiotalet för att vid valet år 1988 stiga till och år 1991 ligga kvar på 34 % som riksgenomsnitt i kommunfullmäktige (Hedlund 1996). I 1994 års val fick de 41 % av platserna — 28,5 % i de mindre kommunerna och 47,3 % i storstäderna. De fick ordförandeposterna — och då framför allt i de s.k. mjuka nämnderna — i 41,3 % av storstädernas nämnder medan i 20,4 % i landsbygdskommunerna. Endast 45 (16%) av landets kommuner leds i dag av en kvinna. Omkring en fjärdedel av kommunalråden är kvinnor. På de centrala landstingsnivåerna innehar 47 % av kvinnorna åtminstone någon presidiepost.

Ser man på de anställda har förnyelsearbetet på sina ställen onekligen inneburit att kvinnorna förändrat sina positioner. Överraskande nog visade vår studie, att också äldre kvinnor hade en förvånansvärt stor rörlighet fastän deras beroende av den offentliga sektorn är långt större än männens, vilka har en mer varierad arbetsmarknad. Kvinnor har ändå på flera ställen tagit befälet över huvudsakligen enkönade organisationer. Förnyelsearbetet har beskrivits som de näringslivs- och effektivitetsorienterade männens försök att ta över den feminint mjuka offentliga sektorn genom att introducera styr- och ledningsformer som prioriterade manliga kriterier framför kvinnliga (Hedlund 1996).

Det reser i sin tur många frågor. Innebär kvinnornas framflyttning av positioner i kombination med att en majoritet av de anställda är kvinnor en risk för att den offentliga sektorn ytterligare feminiseras? Skulle en ytterligare förstärkning av den enkönade offentliga sektorn kunna stöta bort de relativt få män som finns inom t.ex. vård och omsorg? Leder en sådan försämrad jämställdhet i sin tur till att organisationerna förlorar den högre status som samhället tillskriver männen och därigenom blir ännu svårare att skydda från nedskärningar och avskedanden?

Att särskilt de lågutbildade kvinnorna, till följd av neddragningarna (inte förnyelsearbetet i sig) inom den offentliga sektorn, förlorar fotfäste på arbetsmarknaden kan emellertid innebära ett bakslag när det gäller deras politiska deltagande. Deras kolossala beroende av en arbetsmarknadssektor, som skiljer dem från männen, ökar deras sårbarhet vid strukturomvandlingar av det här slaget. Om deras möjligheter att avlastas barn- och äldreomsorg dessutom minskar, försvinner ytterligare en av de goda yttre förutsättningarna för att åta sig politiska förtroendeuppdrag. Om det historiskt har varit så att kvinnorepresentationen ökat i takt med att fler och fler av deras traditionella ansvarsområden tagits om hand av den offentliga sektorn, skulle en nedskärning av den offentliga servicen kunna innebära en motsvarande sorti från de politiska församlingarna.

Jämställdhet i arbetsliv och familjeliv är en yttre förutsättning för

mäns och kvinnors deltagande på lika villkor i politiken. Inom den ramen spelar landstingens och kommunernas interna organisation en viktig roll för lusten att kandidera till och inneha förtroendeuppdrag. Den kommunala demokratin är beroende av att olikheterna mellan män och kvinnor på ett trovärdigt sätt återspeglas i de politiska handlingarnas former och innehåll. Respekten för alla människors lika värde och varje människas unika erfarenheter kan kräva andra organisationsformer och mötesplatser än dem som förutsätter fixerade och stereotypa roller med utpräglad manlig karaktär.

7.6 Europeisering, regionalisering och lokal resursmobilisering

Under hela expansionsfasen har kommuner och landsting verkat inom en ganska given, sluten och hierarkisk ansvarsfördelning inom nationalstaten med en nationell nivå, en länsnivå och en lokal nivå. En allmän decentralisering har förvisso ägt rum på många olika samhällsområden.

Globaliseringen inom såväl ekonomin som politiken har emellertid skapat radikalt nya institutionella ramar för de lokala och regionala nivåerna runt om i de europeiska kommunsystemen (Lidström 1996). Den politiska otillräckligheten i ett traditionellt nationalstatligt arbete framstår uppenbar inom t.ex. miljöpolitik och ekonomisk politik. De nationella organens möjligheter att påverka beror i stor utsträckning på hur framgångsrika de är i transnationellt samarbete. Regionforskare har exempelvis betraktat "nationalstaten som en strategisk enhet för samordning och kraftsamling vari regionerna är medspelare inte motspelare i strategin" (Johansson 1995, s. 113). Relationen mellan centralt och regionalt innehåller alltså både motsättningar och samverkan.

Men samarbetet över nationsgränserna har också inneburit att samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn intensifierats. Samspelens former och innehåll varierar mycket kraftigt. Den offentliga sektorn tillhandahåller social och teknisk infrastruktur, skapar kontaktnät och agerar som marknadsförare tillsammans med företagen.

Kunskapen om effekterna av olika slags allianser och samarbete är tämligen begränsad. Den lokala politisk-ekonomiska miljöns karaktär tycks i varje fall bestämma i hög grad om och hur näringslivspolitikerna lyckas skapa jobb och ytterligare tillväxtmöjligheter (Olsson 1995). Bortom en viss gräns kan dock en offensiv näringslivspolitik passivisera företagen, snedvrider konkurrensen mellan dem samt leda till en från nationell synpunkt osund konkurrens mellan olika kommuner (Schubert 1996). Erfarenheterna från regionalt utvecklingsarbete i

olika länder framhäver dock vikten av "en offentlig auktoritet eller styrning i de regionala nätverken" (Johansson 1995, s. 114). Insikten om vilken makt den globaliserade ekonomins institutioner utövar innebär att allt färre problem kan lösas utan deras indirekta eller direkta medverkan.

Ekonomins och politikens institutionella globalisering har mycket skönjbara och påtagliga följdverkningar på regional och lokal nivå (jfr dir. 1988:143 resp. dir. 1992:50). När nationalstaternas ömsesidiga beroende ökar, och formaliseras t.ex. genom EU, vidgas regionernas spelrum även över nationsgränserna (SOU 1994:2). Kommuner och landsting försöker att mer aktivt och självständigt hävda sina intressen också på interregionala och globala beslutsarenor. Politiska ledare försöker initiera och stödja stora, infrastrukturella projekt genom att mobilisera olika offentliga, privata och ideella aktörer och resurser, där nationalstaten bara är en bland många intressenter. Partnerskapet har blivit den dominerande arbetsformen. De ledande regionala myndigheterna får en nyckelroll att samordna konflikter mellan offentliga och privata aktörer, mellan centrala och lokala intressen samt mellan urbana och glest befolkade territorier.

Regionaliseringen aktualiserar därmed frågan om ett demokratiskt underskott i form av en försvagad nationell suveränitet och en oklar regional demokratisk maktfördelning. Fler beslut fattas utan att några nationalstatspolitiker kan ställas till ansvar för dem. Partiföreträdarnas funktion i de förhandlingsadministrativa beslutssystem som växer fram är inte heller klarlagd. När resurser och fler befogenheter förs över till regionerna bör motsvarande utveckling av den demokratiska styrningen ske i regionerna. Medborgarnas och partiernas deltagande i denna omfattande förändringsprocess synes hittills vara synnerligen begränsad, sannolikt beroende bl.a. på oöverskådligheten och oklarheten i ansvarsfördelningen men också låga ambitioner i dessa nya samarbetsformer (Olsson och Jakobsson 1996).

Den folkliga förankringen och den demokratiska kontrollen av det svenska samhällets regionalisering bör inte bagatelliseras. I regionutvecklingen skapas nya strukturella förhållanden och spelregler som skall gälla för mycket lång tid framöver. De organisatoriska alternativen och deras olika konsekvenser är visserligen inte alltid enkla att urskilja, men just därför pockar debatten — och inte bara de nya lösningarna — på betydande demokratiska innovationer. Mot den bakgrunden är medborgarnas nära nog kompakta ointresse för frågor kring länsindelningar och regionparlament tankeväckande (Nilsson 1994 a). I den försöksverksamhet som nu inleds med tre olika modeller för den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36) har man därför stor anledning att mycket kritiskt följa och jämföra vad de olika konstruktionerna skapar för slags demokratiska värden. Av kommunsammanslagningarna kan man dra lärdomen att inte under-

skatta värdet av att reformer av den här karaktären ges en djup medborgerlig förankring.

Fler av de tusentals lokala utvecklingsgrupper som samordnas av Folkkrörelserådet Hela Sverige skall leva utgör exempel på hur människor praktiskt söker återskapa eller nyskapa former för politiskt deltagande, särskilt på landsbygden. De utgår från de konkreta utvecklingsproblem som är viktiga för bygden. De anlägger ett underifrånperspektiv på samhällsutvecklingen och bedömer t.ex. EU-medlemskapets såväl hotfulla som löftesrika konsekvenser med utgångspunkt i den egna bygdens behov och förutsättningar (Olsson och Forsberg 1996). Ibland, men inte alltid, sker det i opposition mot de etablerade representativt demokratiska arbetsformerna och även mot de nya regionala arbetsmetoderna. Ju mer de samspelar med kommunledning/kommunförvaltningen och steg för steg övertar en del av servicefunktionerna, desto mer slipas den ömsesidiga tveksamheten och misstänksamheten ned och ersätts av en demokratisk legitimitet.

Utifrån ett hembygdsintresse lyfter grupperna fram det territoriella medborgarskapsbegrepp som varit undanskymt under efterkrigstidens storskaliga organisationsreformer. De föredrar konsensuslösningar framför ideologiskt och partipolitiskt profilerade åtgärder. Karaktären på dem rymmer emellertid många variationer. Det politiska draget är exempelvis mer framträdande i de grupper som arbetar framtidsorienterat för bygdens överlevnad än hos dem som har som huvudsaklig ambition att aktivt förvalta socknens kulturarv. Utifrån kunskapsläget kan man däremot inte besvara några av de principiellt centrala frågor som den här utvecklingen reser kring bl.a. legitimitet, demokrati och delaktighet.

Om kommuner och landsting vill utveckla nya regionala och globala relationer, bör de inte underskatta behovet av demokratisk legitimitet. Politiska ledare som är förankrade i lokala medborgargrupper har större förutsättning att vinna legitimitet än dem som saknar sådana folkliga miljöer. Vid en internationell jämförelse har svensk folkrörelsetradition ofta visat sig utgöra en betydande konkurrensfördel när det gäller att förbereda, vinna uppslutning och förankra stora politiska reformer.

I denna nya typ av gränsöverskridande politiskt arbete där samarbetets förutsättningar och innehåll mer eller mindre förhandlas fram parallellt, måste de politiska ledarna bl.a. hantera den omvälvning som ligger i att medborgarna i en globaliserad politisk, ekonomisk och kulturell miljö kan växla mellan olika medborgerliga identiteter. Företagaren eller den välutbildade unga medborgaren kan i vissa avseenden vara så väl hemmastadd i miljöer som ligger långt borta från kommunen att de i stället väljer att få sina behov tillgodosedda där. I andra bemärkelser kan de vara djupt rotade i sin hemby, som bara utgör en mycken liten del av den stora kommunen. Att med-

borgarna i ökad utsträckning agerar utifrån sådana multipla medborgaridentiteter kräver hänsyn och analys i utvecklingsarbetet. De politiska ledarna har ett ansvar för att utveckla visioner som famnar dess olika slags medborgarskap och politiska nivåer. Kommunernas och landstingens organisationsformer måste avspegla dessa nya förutsättningar för politiskt och professionellt arbete.

7.7 Politiska partier

Genom sin lokala organisation och dess förgreningar i föreningsliv och folkrörelser gav de nationella politiska partierna politiken dess folkliga legitimitet under större delen av efterkrigstiden. De har kunnat kanalisera det medborgerliga engagemanget och medborgarna har kunnat förknippa sina politiska preferenser med partiernas budskap. De har gett medborgarna en gemensam identitet och partierna har själva blivit symboler för denna identitet. De har mött väljarna ansikte mot ansikte inför sina beslut.

På punkt efter punkt har partierna sett betydande problem torna upp sig. Förutom i de allmänna valen förmår de inte längre att lika självklart som tidigare fånga upp det politiska engagemanget hos de alltmer kompetenta och kunniga medborgarna. Engagemanget går dem förbi. Våldigt få medborgare får där längre sin politiska skolning. Medlemskapets allmänna betydelse minskar: partierna riktar sig i stigande utsträckning, via massmedia, direkt till sina väljare. Partiernas valkampanjer blir mer och mer oberoende av valarbetare (Gilljam och Möller 1996).

Under de allra senaste åren har också antalet medlemmar minskat dramatiskt; en halvering från 1,4 miljoner medlemmar år 1990 till 0,7 miljoner två år senare och under de därpå följande två åren förlorar partierna ytterligare drygt 80 000 medlemmar. Partierna har nu 600 000 medlemmar. Av dessa bevistar 60 % aldrig något partimöte. Bara var tredje partimedlem är mellan 16 och 44 år gammal. Och partierna, även med innovationerna Miljöpartiet och Ny demokrati i åtanke, blir alltmer lika varandra. Ändå måste man konstatera, att när nya konflikttyper som inte svarar mot dem som gällde vid partiernas bildande dykt upp — kärnkraftsfrågan, miljöfrågan och europafrågan m.fl. — har de visserligen inte alltid kunnat samla sig kring distinkta ståndpunkter men de har ändå överlevt.

Protesterna mot de stora partiernas starka nationella karaktär har varit ett viktigt skäl till att ett accelererande antal, för närvarande 123 lokala partier representeras i kommunfullmäktigeförsamlingarna. Nedskärningarna inom vården har på liknande vis lett till att lokala protester organiserats genom nya partier på delvis nya regionala nivåer, t.ex. i form av Sjukvårdspartiet — Västernorrland och

Norrbottens sjukvårdsparti, vilka nu båda har näst flest fullmäktigplatser av alla partier i sina landsting. Trots ett mycket starkt markerat s.k. kommunalt samband i de allmänna valen, har det alltså varit möjligt att framgångsrikt formera lokala och regionala opinioner i form av nya politiska partier.

Antalet partier som genom de allmänna valen fick plats i kommunfullmäktige har också ökat. Inte i någon kommun deltog år 1973 fler än sju partier. År 1991 hade över hälften av landets kommunfullmäktige ledamöter från sju eller fler partier.

	Fyra	Fem	Sex	Sju	Åtta	Nio	Tio	Totalt
1973	21	127	116	13	0	0	0	277
1985	2	59	122	88	11	2	0	284
1988	0	15	113	123	32	1	0	284
1991	0	9	29	110	107	29	2	286
1995	1	9	64	147	51	15	1	288

Tabell 7.1 Antal kommuner med antalet partier i kommunfullmäktige. Källa: Komfakta, Lund.

Personröstning möjliggjordes i sju kommuner i valet år 1994, i Europaparlamentsvalet år 1995 och skall fortsätta i riksdags- och kommunalvalen 1998. Erfarenheterna hittills tyder inte på att den möjligheten har inneburit att vissa privilegierade grupper skulle utnyttja den mer än andra. Inte heller låter sig lågutbildade väljare styras mer av personliga faktorer hos kandidaterna än politikens sakinnehåll än andra (Gilljam och Möller 1996). Den reella betydelsen av personval — i betydelsen genomslag som ruckar partiernas rangordning av kandidaterna — är ännu mycket begränsad.

Det finns på sina håll innovativa experiment med nya verksamhetsformer, lokala partimedlemskap och nyskapande partipolitiskt arbete. Man skall heller inte utesluta möjligheten att regionaliseringen kan göra en partipolitisk renässans möjlig. Många partiavdelningar anstränger sig vidare för att inte samma personer skall ha både ledande kommunuppdrag och partiuppdrag. Ändå är bundenheten till kommunal- och landstingsförvaltningarnas dagordning i dag mycket påfallande. I kommunerna fanns i början av 1990-talet ca 900 yrkespolitiker och i landstingen var 136 landstingsråd. Deras dominerande ställning kan utgöra ett problem för en vital och självständig medlemsrörelse. Partiforskarna talar om en maktförskjutning "från partimedlemmar till partiledning". De har också rest frågan om partiernas allt godare ekonomiska betingelser kan vara en del av förklaringen till det allt svagare ideella engagemanget.

När allt kommer omkring är läget mycket bekymmersamt —

visserligen inte i första hand för demokratin utan för de politiska partierna. Eftersom de senare är främsta bärare av demokratin i vårt land får emellertid också deras problem direkta återverkningar på den representativa demokratin.

Trots ett över lag stegrat politiskt intresse, identifierar sig allt färre medborgare med ett visst parti. Andelen väljare som säger sig vara anhängare till ett politiskt parti har minskat från två tredjedelar i slutet av 1960-talet till knappt hälften år 1994. De starkt övertygades andel har minskat från 40% till 25 % under samma tid. Särskilt sådana partier som stöds av arbetarklass och lägre medelklass har fler väljare med stark partiidentifikation än andra. Tendensen gäller för övrigt även för andra europeiska länder, om än i varierande grad. Emellertid är den svenska nedgången större än i flertalet andra länder. Nya, mer välutbildade och mer traditions- och auktoritetsobundna grupper uppvisar en sjunkande grad av partiidentifikation och önskar ett mer direkt inflytande som brukare och patient än de äldre och lågutbildade (Gilljam och Möller 1996).

Sammantaget innebär utvecklingen att de politiska partierna inte på samma sätt som tidigare kan antas spela rollen av opinionsbildare eller ens förankra det politiska arbetet. I t.ex. Österrike har detta faktum tagits in till intäkt för att försvaga partiernas ställning, bl.a. genom att göra det lättare för oberoende kandidater i kommunalvalen (Lidström 1996). Utan stora ansträngningar för att restaurera och omskapa partiernas inre organisationsliv och arbetsförutsättningar inom kommuner och landsting blir det svårt att utveckla den kommunala demokratin inom ramen för den representativa demokratin, vilket också under många år understrukits i den allmänna politiska debatten (se t.ex. SOU 1985:28; SOU 1989:108).

Att partiarbete utgör huvudfåran för ett demokratiskt politiskt arbete innebär självklart inte att andra föreningar, grupper och sällskap spelar en stor roll för gemenskap, skolning och debatt på orter runt om i landet. Insikten om partiernas problem har ofta fört med sig en ökad respekt och ett ökat intresse för den s.k. ideella sektorn. En del av dessa folkrörelser och intressesammanslutningar är tyvärr märkta av samma syndrom som partierna själva. Andra delar saknar dessutom den folkrörelsernas klassiska kollektiva orientering, gemensamma problemlösning och justerade protokoll som kan innebära en direkt förberedelse för de traditionella politiska uppdragen. Emellertid finns det också bland de ideella verksamheterna mycket av det engagemang och den lidelse för hembygden såväl som för den globala överlevnaden som skulle kunna syresätta det lokalpolitiska livet. För det kan det emellertid komma att krävas nya organisationsformer inom förvaltningar och partier.

Den här beskrivna utvecklingen är i stor utsträckning gemensam för alla de nordiska länderna. I vissa delar är utvecklingen än mer

alarmerande i t.ex. Norge. Drygt 60 % deltog i fjolårets kommunalval. Hela 37 % av befolkningen anser inte att det är någon skillnad vilka partier som sitter vid makten, en ökning från 23 % år 1987.

7.8 Ett rikt föreningsliv

Ett landstings eller en kommuns sociala och ekonomiska kvaliteter beror också på förekomsten av fristående föreningar. Genom dem får medborgarna möjligheter att utveckla och förverkliga intressen, idéer och relationer av stor betydelse för deras sociala välbefinnande, politiska aktivitet och ekonomiska välstånd. Genom dem kan medborgare få extra många kanaler för att utveckla personliga talanger och gemensamma intressen. Lokalsamhällenas och regionernas sociala mångfald främjas. Samtida samhällsforskning har lyft fram deras betydelse (Amnå 1995). När medborgare skaffar sig möjligheter att utveckla det s.k. sociala kapitalet ökar förutsättningarna för förtroendefullt samarbete och progressiv utveckling inom samhällsliv såväl som näringsliv. Det har också varit bakgrunden till kommuners och landstings allmänna föreningsstöd, lokalbidrag etc.

Den ideella verksamheten och dess hundra tusentals autonoma associationer spelar en viktig roll som träning i gemensamt självstyre (Putnam 1996). I internationell jämförelse har Sverige en mycket stor "ideell sektor", vars storlek väl tål en jämförelse med t.ex. den brittiska. Som helhet är dess självfinansieringsgrad för övrigt större än den amerikanska men när det gäller verksamhetsområden är skillnaden slående: den svenska är stark inom idrott och kultur men svag inom hälso- och sjukvård, skola, socialvård och universitet (Lundström och Wijkström 1997).

Emellertid är det svenska föreningsväsendet föremål för djupgående förändringar. Det organisationssamhälle som a) hade byn och staden som utgångspunkt, b) var demokratiskt byggd på ett medlemskap, c) knöt samman lokalsamhället med det globala samhället och d) präglades av en hierarkisk organisationsmodell genomgår en mycket betydande omvandling som för övrigt är gemensam för de skandinaviska länderna (Selle och Øymyr 1995).

Sedan en tid kämpar många av de gamla idébaserade rörelserna i kraftig motvind. Flera av de andra organisationerna ändrar också karaktär. Hybrider uppstår mellan dels offentliga och ideella organisationer, dels ideella och privata organisationer. Kommuner och landsting försöker på olika sätt också att använda sig av ideella organisationer, t.ex. frivilligcentraler. Man kontrakterar dem för speciella uppdrag, t.ex. arbetsmarknadsutbildning i folkbildningens regi. Kommunernas och landstingens ekonomiska och juridiska kontroll över dem ökar. När de t.ex. ställer ökade krav på redovis-

nings- och utvärderingssystem ökar trycket på att professionalisera och bli mer likt de offentliga organisationerna. Föreningslivets autonomi kringskärs. Också av eget överlevnadsintresse söker de ideella organisationerna bygga allianser med det offentliga och finna privat sponsring för sin verksamhet. Samtidigt blir deras möjligheter att spela en konstruktiv, självständig roll för samhällsutvecklingen kringskuren.

Att frivilligorganisationernas verksamhet också blir mer inåtriktade och mindre samhällsorienterade innebär att de forna sociala massrörelserna kanske aldrig har spelat en mer avgränsad roll än för närvarande. När medlemskapets betydelse tonas ned, kan inte deras betydelse för den demokratiska fostran längre tas för given. Organisationernas historiska förmåga att hålla ihop det lokala och globala sviktar. Deras traditionella position som en mellanliggande demokratisk struktur försvagas (Selle och Øymyr 1995).

Sammantaget skapar utvecklingen ett dilemma. När kommuner och landsting ökar sin efterfrågan på frivilliga insatser inom t.ex. äldreomsorg, socialtjänst och skola innebär detta att organisationslivets autonomi avtar. Med höjda krav i fråga om professionalism inlemmas de i den offentliga sektorn i egenskap av frivilliga (obetalda) tjänsteproducenter. Deras karaktär av alternativ, demokratisk medlemsrörelse och arena för politisk debatt och analys riskerar däremot att tonas ned. Bygder och regioner kan därmed gå miste om de demokrativärden som ett pluralistiskt och fristående föreningsliv genererar i form av t.ex. träning i samarbete, självstyrelse, tolerans mot oliktankande, folkbildning och skolning för förtroendeuppdrag.

Medborgarskapet mår väl av att kanaliseras genom en mångfald fristående föreningar. Risken med att dra in dem i verkställigheten av den offentliga politiken är att de kan komma att "älskas ihjäl". Kommuner och landsting måste gå en delikat balansgång så att varken "den ideella sektorns" dynamik går förlorad eller de politiska kvalitetskraven i fråga om t.ex. rättssäkerhet går förlorade. Det finns med andra ord en ömsesidig sårbarhet som förtjänar stor nyfikenhet men också aktsamhet.

7.9 Massmedia och IT

En lokal demokrati förutsätter en offentlighet där många kan få ordet och vara med och föra samtal. Som framgått är offentlighetsprincipen en av förutsättningarna för att medborgarna genom media kan skaffa sig information och få veta hur deras politiker axlar deras förtroende. Att det bedrivs en oberoende, kritisk granskning av kommunernas och landstingens verksamhet är ett omistligt kommunaldemokratiskt värde. Självständiga tidningar, radiostationer, TV-kanaler och Internet hemsidor är viktiga delar i den offentliga debatten. Under det senaste året

har läns- och lokaltidningars granskning av bl.a. de förtroendevaldas representation vållat stor debatt, som i sin tur lett till att några folkvalda tvingats lämna sina politiska uppdrag.

I dagspressen är de lokala nyheterna bland det mest populära innehållet. I en särskild undersökning i Västsverige har man också visat att läsningen av kommunala nyheter var mer utbredd på mindre orter än på större (Weibull 1995). Oavsett boendeort ökar emellertid intresset för att ta del av de kommunala nyheterna i tidningen ju äldre man är och ju längre tid man bott i kommunen. De enda läsare som inte alls intresserar sig för det kommunalpolitiska innehållet är yngre män med låg samhällsposition. Mönstret förstärks också av att morgontidningarna betyder mer för de resursstarka än för de resurssvaga. De senare läser i ökad utsträckning kvällstidningar. Den lägsta andelen morgontidningsprenumeranter finns bland yngre i resurssvaga områden. I ensamhushållen läser man minst, i familjer med minderårigt barn något mer och i familjer som har barn under 16 år läser man allra mest de kommunala nyheterna. Politiskt intresse påverkar också hur mycket man läser om kommunala frågor, liksom om man själv är kommunanställd eller brukare av kommunal service.

För många medborgare utgör lokalpressen den huvudsakliga informationen om den kommunala servicen. Där hämtar man sina uppgifter och där färgläggs ens attityder. Ju mindre man själv har något direkt med kommunen eller landstinget att skaffa, desto större roll spelar lokalpressen för vilken åsikt man bildar i olika kommunala frågor. Dessutom är det belagt, att ju mindre erfarenhet man har som brukare, patient e.d., desto mer negativ inställning har man till kvaliteten i kommuner och landsting (Nilsson 1993; 1994 b). Annorlunda uttryckt innebär det att ju mer beroende man är av massmedias nyhetsförmedling, desto negativare bild har man av sin kommun och sitt landsting. Massmedias starka genomslag beror alltså till dels på att medborgarna inte har tillgång till några andra systematiska och trovärdiga utvärderingar.

Ser man till radions och televisionens lokala nyhetskanaler visar den västsvenska undersökningen att de snarare kompletterar än konkurrerar med lokalpressen. Det innebär dock att vi får ett mer polariserat mediasystem med å ena sidan morgonpress och public servicekanaler i radio och TV för de resursstarkare befolkningsgrupperna, å andra sidan en växande konsumtion av kommersiella TV-kanaler och en i motsvarande grad avtagande kvällspressläsning hos de resurssvaga grupperna.

Den traditionella konkurrensen mellan en socialdemokratisk och en borgerlig tidning har betydelse för den lokalpolitiska debatten. Introduktionen av nya radio- och TV-stationer kan på motsvarande sätt innebära en vitalisering av det politiska samtalet. Alternativ till de etablerade politiska samtalen i kommuner och landsting skulle kunna

uppstå — men dess värre bara nå en begränsad medborgargrupp. Å andra sidan kanske det kan föda ett politiskt intresse och ett politiskt engagemang hos medborgare som inte nås på annat sätt.

För den kommunala demokratin spelar lokala massmedia på gott och på ont en betydande roll. Oberoende granskningar av den politiska maktutövningen är en del i den tradition av öppenhet och fri åsiktsbildning som bl.a. ligger till grund för det politiska ansvarsutkrävandet. I takt med att de politiska partierna förlorar sin förankring och sina möjligheter till direkt dialog med sina medlemmar, väljare och sympatisörer, växer de lokala medias roll ännu mer. Endast där ser de allra flesta medborgarna, åtminstone i storstäderna, ansiktet på sina förtroendevalda. Även av det skälet är det önskvärt att medborgare har alternativ att tillgå på massmediamarknaden så att de har en chans att bilda sig en politisk uppfattning genom att ställa olika slags uppgifter och kunskaper mot varandra.

De förtroendevaldas beroende av massmedia kan i vissa lägen utnyttjas till deras fördel, vilket också många politiker försöker lära sig; nyheter skapas ofta "i ett samspel mellan mediernas egen logik och källornas strategier" (Svallfors 1996, sid. 214). Emellertid måste man också, mer kritiskt och oroligt konstatera, att massmedias egna arbetssätt och levnadsvillkor — t.ex. vad som går under beteckningar som drevjournalistik, personfixering och skandalorientering — inte alltid harmonierar med det gemensamma, demokratiska behovet av löpande och reflekterande samtal om komplicerade och kanske oförenliga ting i ett brett upplagt politiskt lagarbete:

"Meningsfullhet, sammanhang, begripbarhet sätts på undantag till förmån för hårt schabloniserade berättelser. Samma begränsade historierepertoar paraderas om och om igen, med nya "politiker", "experter" eller "små män och kvinnor" i huvudrollerna. Genom tidningarna informeras vi förvisso om händelser i vår omvärld, men vi får i mycket begränsad omfattning redskap för att på ett meningsfullt sätt begripa vad som ligger bakom dessa händelser. I den mån de svenska tidningarna producerar hinder för meningsfull handling, ligger dessa hinder snarare i bristen på relevanta tolkningar och orsaksförklaringar än i någon systematisk faktaförvrängning eller nyhetsmanipulation." (Svallfors 1996, sid 214)

Journalisterna konkurrerar i viss mening med politikerna om medborgarnas förtroende. Risker är uppenbara att "den medierade offentligheten" snarare förstärker journalisternas professionella egenintresse än ger ett tillskott genom att kanalisera olika medborgaropinioner. I så fall kan medierna komma att ersätta den politiska offentligheten — utan vare sig kommunikation med sin publik eller risk för att själva bli föremål för insyn och kontroll (Ekström &

Nohrstedt 1996).

Men hade massmedia kunnat få den dominerande betydelsen i opinionsbildningen om det hade funnits andra fungerande mötesplatser för politisk kommunikation? Partiernas falnande attraktionsförmåga och ett i långa stycken uteblivet förnyelsearbete inom andra folkrörelser tycks ha lett till att massmedierna haft få konkurrenter som politiska torg. Det är framför allt det som gjort politikerna så sårbart beroende av dem.

Den elektroniska utvecklingen erbjuder nya möjligheter för den kommunala politiken att bli kommunicerad för, låt vara en ännu så länge begränsad medborgargrupp. Fler fora öppnas upp. Såväl politiker som medborgare har fått nya kanaler för politisk debatt och påverkan. Naturligtvis finns olika slags risker. En är att ledande politikers maktställning cementeras. En annan är att de blir ännu mer utsatta för påtryckningar från sådana lobbygrupper och andra resursstarka medborgare som de ändå umgås mycket med, medan de resurssvaga grupperna ytterligare marginaliseras i debatten. Den principiellt viktiga öppenheten i den kommunala demokratin kan dock på den vägen mötas av en IT-kompetens i kommuner och landsting. Tekniken skulle kunna utnyttjas för att dra in fler medborgare, inte minst unga, i politiska samtal.

Det politiska systemets omätliga behov i att i många olika former kommunicera behov, resurser, prioriteringar och visioner i ett alltmer sammansatt, pluralistiskt och segmenterat samhälle ställer följaktligen höga krav på de kommunala arbetsformernas öppenhet.

7.10 Förvaltningspolitiska tankelinjer

De organisationsförändringar kommittén studerat har också aktualiserat frågan vad vi skall ha de kommunala förvaltningsorganisationerna till. Fastän förnyelsearbetet mest gällt förvaltningsfrågor, har det på punkt efter punkt tangerat de övergripande politisk-ideologiska frågor som också gäller innehållet och räckvidden i den kommunala demokratin.

Det kommunala reformarbetet under efterkrigstiden har haft som främsta ledstjärna att utveckla kommunerna till professionella förvaltningsenheter som med hög effektivitet och politisk legitimitet kunde genomföra den nationella politiken i landets olika delar.

I det senare kommunala förnyelsearbetet är idealet framför allt en kommun som är en fullfjädrad serviceproducent. Inga av de organiserade försök kommittén granskat har haft som uttrycklig ambition att svetsa samman dem som bor på en ort utifrån deras gemensamma intressen. Inte heller har reformerna syftat till att ge en politisk träning i medborgerliga rättigheter och skyldigheter — det har snarare förutsatts äga rum ändå inom folkrörelser och partier.

Delvis som en reaktion mot tidigare ideal om likformighet, standardisering, förutsägbarhet och kollektiva beslut betonades olikheter, variation, flexibilitet och individuella preferenser. Man tog avstånd från den kommunitärt färgade byråkratimodell som betraktade kommuner och landsting som enbart en lägsta nivå i en statsförvaltningshierarki och som betonade just den typen av värden.

En inåtvänd och uppåtriktad förvaltningskultur skulle på områden utan myndighetsutövning ersättas av en platt organisation med en utåtriktad servicekultur. Bundenheten till produktionsapparaten skulle bytas ut mot ett lyssnande på kunden. Genom integrerande arbetssätt och organisationsformer skulle demokratiskt ointagliga och ekonomiskt ineffektiva sektoriella monopol och traditioner avvecklas. Marknadens krafter skulle tämjäs för politisk tjänst med inte bara ekonomiska utan också politiska vinster i sikte.

Det svenska förnyelsearbetet harmonierade med en värderingsförskjutning som präglade stora delar av åtminstone västvärldens politiska kulturer. Medborgare skapade alltmer splittrade, överlappande, tillfälliga och traditionsoberoende sociala relationer. Genom administrativa nyordningar tillmötesgick kommuner och landsting dessa värderingar. Även i våra nordiska grannländer liksom i andra europeiska stater varierades detta förvaltningspolitiska tema där kundens relation till tjänsteföretaget stod modell (Lidström 1996).

Att fördjupa den kommunala självstyrelsens demokrati förutsätter emellertid, som kommittén ser det, att man också aktualiserar och höjer medvetenheten om några andra viktiga utgångspunkter för utvecklingsarbetet; kommunen och landstinget skall inte bara vara kundvänliga serviceproducenter, inte heller osjälvständiga statliga lokalkontor. Kommuner och landsting som gemenskapsenhet och som rättsstatsenhet är de två aspekter som kommittén vill argumentera för som väsentliga perspektiv som kommuner och landsting borde uppmärksamma mer i sin fortsatta organisationsutveckling. Med mindre tror kommittén inte de kan klara av att lösa sina ytterligt komplicerade uppdrag med medborgarnas förtroende.

7.10.1 Kommun och landsting som gemenskapsenhet

Samtidigt som en kommun och ett landsting är beroende av den tilltro och det förtroende som finns för dess arbete, har den alltså som ett av sina främsta syften att utveckla denna demokratiska medvetenhet om att ett gemensamt agerande leder till ett bättre utfall än ett agerande enbart utifrån de egna särintressena.

I det kommunala utvecklingsarbetet borde principen om den individuella nyttan underställas den gemenskapsprincipen. Den förra sätter den enskilde individens önskemål och värderingar i centrum.

Individens frihet och eget ansvar är icke förhandlingsbara värden. Hennes relation till kommun och landsting bygger på ett slags kontrakt. Eftersom hennes lönsamhetskalkyl är i ständig förändring får också kommuner och landsting vara stadda i en oavbruten förändring för att kunna svara mot hennes flexibla krav.

Gemenskapsprincipen däremot utgår från värden som är mer oberoende av sådana enskilda preferenser. I ett aktivt deltagande i det politiska livet kommer människor — utifrån en ständigt pågående precisering av vad som är det gemensamma bästa — överens om vem som skall få vilka slags nyttigheter. Individernas ansvarsområden griper in i medmänniskornas.

I den kommunalpolitiska vardagen är det naturligtvis sällan en fråga om att välja den ena eller den andra principen. Organisationsreformer innebär i praktiken en jämkning mellan dem. Det torde ändå vara ostridigt att det sena åttioalets och det tidiga nittioalets förnyelsearbete, ovanligt medvetet och systematiskt ändå utvecklade kommunernas och landstingens nyttokaraktär medan man försummade att vidareförädla deras betydelse för sammanhållning, gemensam problemlösning och värdefördelning i lokalsamhällen och regioner. Som en reaktion på tidigare oklara ansvarsförhållanden, otydliga mål och överlappande funktioner, allt fler aktörers olika behov, roller och funktioner etc. bars förnyelsearbetet av en strävan efter klarhet i fråga om aktörernas olika mål och roller. Betoningen lades på de särskiljande mer än på de sammanhållande mekanismerna i de politiska systemen.

Av skäl som kommittén redogjort för tidigare i det här kapitlet förutsätter den kommunala demokratins fortbestånd och fördjupning ett långsiktigt, integrerande och gemenskapsorienterat förhållningssätt hos alla inblandade. I ett läge av varaktig och hög arbetslöshet, etnisk segregering, ökad könsuppdelning och fortsatta behov av prioriteringar i offentlig verksamhet måste inriktningen på enskildas efterfrågan och individuella nytta stämmas av mot delaktighet, sammanhållning och gemensam problemlösning. Den företagslogik som kan vara förträfflig på en nivå måste underordnas demokratilogiken; den kortsiktiga efterfrågan utifrån individuella olikheter måste slipas av mot de gemensamma behoven av långsiktigt samarbete. Kommuner och landsting kan genom sin uthålliga inriktning på att skapa förtroende och samarbete mellan olika medborgare och medborgargrupper förädla de värden som bör prägla lokalsamhällen och regioner — delvis oberoende av de särskilda önskemål som enskilda individer från tid till annan ger uttryck för. Det allmänintresse som debatteras och justeras utifrån det gemensamma bästa sätter de socialt acceptabla gränserna för i vilken utsträckning också motstridiga individuella intressen kan tillgodoses av kommuner och landsting.

Eftersom det kommunaldemokratiska arbetet samtidigt är både mål

och medel för en sådan lokal politisk gemenskap spelar kommunernas och landstingens organisationsformer en mycket mer mångfacetterad, långsiktig och betydande roll än vad deras organisationsscheman kan ge sken av. I vilken egenskap tilltalar de medborgarna? Vilka möjligheter ges till insyn och debatt innan beslut fattas? Vilka fora finns för dialog och avstämning mellan olika intressenter? Svaren på den typen av frågor indikerar utifrån vems intresse och vilka värden verksamheten de facto organiseras.

Den kommunala demokratin tilldelar däremot inte de kommunala organisationsformerna själva något monopol på att utveckla medborgarskap, gemenskap och allmänintresse. Vad många uppäckte i anslutning till förnyelsearbetet var tvärtom, att det finns en rik flora av andra mötesplatser och sammanslutningar i kommunen och regionen där medborgarna tränas i att samtala, debattera, kritisera, ta ansvar och ge varandra förtroenden utifrån något som är både en personlig och gemensam angelägenhet. För några medborgare innebär denna ideella verksamhet sannolikt en skolning för framtida kommunala förtroendeuppdrag, för alla inblandade att man överskrider den gräns för egennytta som vetter mot just den solidaritet, den vilja till gemensamt ansvarstagande och den lidelse för vissa värden som den kommunala demokratin lever av.

7.10.2 Kommun och landsting som rättsstatsenhet

Den svenska konstitutionen låter den lokala självstyrelsen bidra till att både sprida och kontrollera den offentliga maktutövningen (Petersson 1996 b). Samtidigt innebär en utveckling av den kommunala självstyrelsen, som kommittén har sett i sina studier, att kommunens relation till staten och dess styrning problematiseras. En grundtanke i den svenska folkstyrelsedoktrinen är att nationen är den viktigaste gemenskapsenheten — inte kommunen, ännu mindre landstinget. Internationellt sett tillhör Sverige emellertid de länder, vars medborgare uppger sig ha den starkaste identifieringen med lokalsamhället (Petersson 1996 b).

Utan tvivel har förnyelsarbetet dessutom ökat de lokala självstyrelseorganens "relativa vikt" inom den konstitutionella maktfördelningen. I dag är de minst av allt bara några verkställighetsorgan för statligt beslutade åtgärder. I stigande takt har efterkrigstiden inneburit att relationen mellan den enskilde och det allmänna förskjutits. I dag består den till en mycket stor del av medborgarnas relationer till sina kommuner. Där fattas numera de avgörande besluten som gäller t.ex. deras yttre miljö, skola, vård och omsorg. En allt större del av medborgarnas välfärd betingas av handlingar som staten avhänt sig det direkta ansvaret för och som lokala och regionala politiker axlat i dess

ställe. Och dessa är inte huvudsakligen förtroendevalda.

Historiskt är det den svenska landskommunala förvaltningen, inte stadsförvaltningen, som varit förebild för organisationsutvecklingen under efterkrigstiden (Riberdahl 1992). Den enhetliga kommunallagen för städer, landskommuner och köpingar innebar att politiker kom att dominera förvaltningsapparaten. Den interna legalitetskontroll som t.ex. ofta lagfarna borgmästare eller städernas magistrat skulle utöva över såväl kommunala som statliga uppgifter ansågs överflödiga; nämnderna kunde själva skaffa den sakkunskap de ansåg sig behöva. Därför var det inte påkallat med lagreglerade ämbetsmannainslag i städernas förvaltning.

Den ökade friheten från staten ger dock inte kommuner och landsting någon ökad frihet gentemot rättsstatens principer (Petersson 1996b). Decentraliseringen från staten har tvärtom aktualiserat kommuners och landstings roll som relativt självständiga nivåer inom en rättsstat. Även om domstolskontrollen över kommunerna måste sägas ha ökat under de senaste 20 åren och den arsenal av rättsliga instrument som finns för att garantera rättssäkerheten genom decentraliseringen fått ett utökat tillämpningsområde, har kommunernas relation till olika rättsstatliga frågeställningar egentligen sällan penetrerats.

Den kommunala självstyrelsens räckvidd måste stämmas av mot rättsstatligheten. Även den lokala politiska makten måste som "all offentlig makt utövas under lagarna" (jfr RF 1 kap. 1 § 3 st). Det politiska handlingsutrymmet måste å ena sidan respektera en allmän legalitetskontroll, å andra sidan garantera en rättssäkerhet för den enskilde. Men det finns också en gräns bortom vilken t.ex. rättighetslagstiftningen blir så omfattande att det inte blir något utrymme kvar för lokala politiska beslut.

Den kommunala demokratin har som sin förutsättning men också som sitt syfte att levandegöra medborgarskapet genom ett aktivt politiskt liv där medborgaren tar ansvar inte bara för sig själv utan också för andra. Medborgarna hålls samman av övertygelsen om att de har mest att vinna på att samarbeta för att lösa sina problem.

8 Slutsatser

Den mycket svåra, komplicerade och delvis motstridiga strävan att samtidigt demokratisera, effektivisera och rättssäkra kommuner och landsting måste inte bara fortsätta utan intensifieras för att inte de värden som utmärkt våra demokratiska arbetsformer skall gå förlorade. Det sena åttiotalets och det tidiga nittiotalets försök att skapa mer ändamålsenliga arbetsformer i kommuner och landsting har gett värdefulla erfarenheter. Den uppövade och utbredda villigheten att ompröva invanda arbetsmönster utgör en mycket positiv förutsättning inför nästa steg i förnyelsearbetet: att fortsätta effektiviseringen men samtidigt fördjupa demokratin och rättssäkerheten.

Decentraliseringen av verksamhetsansvar från stat till kommun och landsting har inte åtföljts av en träffsäker målstyrning med känsliga utvärderingsinstrument. De stora och varierande organisationsförändringarna i kommuner och landsting har ytterligare försvårat den nationellt jämförande uppföljningen. Medborgarna har å sin sida svårt att veta hur och av vem de skall kunna utkräva ansvar eller på vilken arena de skall agera för att förändra t.ex. skola och äldreomsorg. En större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är enligt kommitténs mening nödvändig.

Mot bakgrund av att fritidspolitikernas inflytande kraftigt minskat samtidigt som tjänstemännens ökat kraftigt i det genomförda förnyelsearbetet vill kommittén framhålla nödvändigheten av att demokratifrågorna får en betydligt starkare roll i det fortsatta förnyelsearbetet. Detta måste nu vidgas och fördjupas så att det också uppmärksammar demokratins och rättssäkerhetens särskilda krav på organisatoriska arrangemang. Fler måste ges möjlighet att delta och träna sig i att på demokratisk väg lösa gemensamma problem på ett långsiktigt försvarbart sätt. *Demokratiska konsekvensanalyser* bör utarbetas inför större organisatoriska förändringar.

De politiska partierna har ett stort ansvar för att aktivera fler i arbetet med att utveckla kommuner och landsting. Detta gäller oavsett vilka organisationsformer kommuner och landsting har.

Att partierna fortsätter och intensifierar arbetet med att utveckla rekrytering, inskolning, medlemskap, studier, debatt och handlingsvägar är därför en oundgänglig förutsättning för demokratis förddjupning. Att ta bort ännu fler förtroendeuppdrag i kommuner och landsting kan betyda att representativiteten ytterligare försämraras.

Svårigheten att formulera klara, uppföljningsbara mål för verksamheten och bristerna i uppföljningen har medverkat till att försvaga fritidspolitikernas inflytande. Det är nödvändigt om denna utveckling inte skall fortsätta att metoder för målstyrning och utvärdering utvecklas och förbättras.

När självständiga resultatenheter införts, har chefer på olika nivåer ännu mer stärkt sin ställning på framför allt fritidspolitikernas bekostnad. Tjänstemännen har fått ett mer avgörande inflytande över det politiska utfallet. De har därmed också givits ett ökat demokratiskt ansvar — utan att parlamentariskt ansvar kan utkrävas. Detta förhållande måste med nödvändighet uppmärksammas kraftigt i det kommande förnyelsearbetet.

Offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag är inskränkt i förhållande till vad som gäller på myndighetsområdet. Reglerna har dock inte varit i kraft tillräckligt länge för att det skall gå att dra några generella slutsatser om utfallet. Utvecklingen bör följas kontinuerligt. Yttrande- och meddelarfriheten för kommunalt anställda har påverkats negativt under 1990-talets förnyelsearbete och neddragningar. Det krävs insatser i form av utbildning och uppföljning för att komma till rätta med de problem som visat sig.

Reglerna om handlingsoffentlighet har inte alltid tillämpats tillfredsställande. Även på detta område behöver insatser göras för att åstadkomma en varaktig förbättring.

Rättssäkerheten påkallar också en fortlöpande uppföljning i kommuner och landsting. De interna rättssystemen måste utvecklas, bl.a. genom att ge de kommunala revisorerna en framträdande och mer självständig roll. En nationell översyn av revisionens ställning bör initieras.

Kommittén avstår från att lägga något lagförslag för att avhjälpa bristerna i olika delar av förnyelsearbetet. I stället menar kommittén att de organisationslösningar som kommuner och landsting fortsättningsvis väljer bör studeras uppmärksamst inte minst ur demokratisk synpunkt. Enligt kommitténs mening bör Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet känna ett särskilt ansvar för att följa utvecklingen. Också staten bör genom regeringen studera utvecklingen.

8.1 Fortsätt — med fler värden för ögonen!

Mot slutet av ett remarkabelt sekel av genomgripande samhälls- och vandringsomvandlingar står Sveriges kommuner och landsting alltjämt inför stora utmaningar av sociala, finansiella och politiska slag.

Under efterkrigstiden har Sveriges kommuner och landsting kommit att utgöra en alltmer central del av vad som kallas den svenska servicedemokratin. Genom den decentraliserade välfärdsstaten har servicen till medborgarna blivit allt bättre och omfattat allt mer.

Sedan en tid har utbyggnaden av servicen bromsats. I stället har på grund av ekonomiska realiteter servicen på flera områden försämrats. Politiken har fått ett allt större inslag av besparingar och prioriteringar. Detta är delvis nya betingelser för såväl politiker som medborgare. Betingelser, som gör det kommunal- och landstingspolitiska arbetet svårare.

Därför behöver de förtroendevalda mer av utbildning och kunskap. Partiorganisationen har här en synnerligen viktig roll. De har också en viktig uppgift när det gäller att få med allt fler i det politiska arbetet. Här bör också högst otraditionella lösningar prövas. Likgiltighet och cynism lägger grunden för den apati som gröper ur tilltron till de demokratiska arbetsformerna och de gemensamma lösningarna.

Kommittén har också fått rapporter om att decentraliseringen till självständiga resultatenheter är ett mycket dominerande utvecklingsdrag i kommuner och landsting (kapitel 3 och 4). Det har inneburit att chefer och personal i offentlig verksamhet kommit att få en större betydelse i politikens vardagsfrågor. Prioriteringar mellan vilka grupper som skall få vad av de knappa resurserna avgörs till stor del också av dem – med de förtroendevaldas goda minne. Det har uppstått ett demokratiskt vakuum i relationen mellan väljare och valda. Riskerna är överhängande att de professionella perspektiven tränger ut medborgar- och brukarperspektiven.

Kommittén har inte sett det som sin uppgift att föra fram likriktande, bindande nationella lagförslag om hur kommuner och landsting skall organiseras. Däremot har kommittén med det redovisade materialet och till betänkandet fogade bilagor velat uppmärksamma kommuner och landsting på olika företeelser som är viktiga att beakta i det fortsatta förnyelsearbetet. Det ankommer på varje kommun och landsting att hitta lösningar som inom ramen för de gemensamma målen bäst svarar mot de regionala och lokala behoven.

Den mycket svåra, komplicerade och delvis motstridiga strävan att samtidigt demokratisera, effektivisera och rättssäkra kommuner och landsting måste nämligen inte bara fortsätta utan intensifieras för att inte de värden som utmärkt våra demokratiska arbetsformer skall gå förlorade. Det sena åttioalets och det tidiga nittioalets försök att skapa mer ändamålsenliga arbetsformer i kommuner och landsting har

gett värdefulla erfarenheter. Den uppövade och utbredda villigheten att ompröva invanda arbetsmönster utgör en mycket positiv förutsättning inför nästa steg i förnyelsearbetet: att fortsätta effektiviserings- men samtidigt fördjupa demokratin och rättssäkerheten.

Kommuner och landsting har att svara mot medborgarnas rättmätiga krav på rättssäkerhet och offentlig kontroll, kompetens och yrkesskicklighet, service och effektivitet samt autonomi och delaktighet. Utvecklingsarbetet i offentlig verksamhet har sin särart i att samtidigt och medvetet väga samman alla dessa kvaliteter. I ett läge med hotande stora behov av prioriteringar, en utbredd social skiktning och växande politiskt främlingskap påkallas både idémässiga och organisatoriska innovationer som även i våra besparingspolitiska lägen kan säkerställa offentlighet, politisk kommunikation, sammanhållning och förtroendefullt samarbete så att det politiska systemets legitimitet kan bestå och förstärkas.

8.2 Klargör ansvar!

Den kommunala självstyrelsen har i vårt land konstitutionella grundvalar. Den är emellertid varken obegränsad eller ovillkorlig. Från tid till annan och för område efter område avgränsar staten kommunernas och landstingens självbestämmande. Tidigt under efterkrigstiden vågade staten inte lita på att den kommunala kompetensen skulle garantera de nationella ambitionerna. Nu har kommuner och landsting fått förtroendet att i stor utsträckning själva avgöra hur de skall organisera sig för att bäst uppfylla de nationella målen utifrån sina olika lokala betingelser. Det kommunala förnyelsearbetet har påskyndats av att staten har avreglerat förvaltningen av centrala välfärdsområden. Kommittén har i ett särskilt betänkande (SOU 1996:137) lagt ett förslag till hur kommuner och landsting på ett enklare sätt själva skall få skapa former för samarbete inom den kommunala självstyrelsens ram. Sådana samarbetsformer ser kommittén som en möjlighet att undvika såväl centralisering som kommunsammanläggningar för att istället stärka den lokala självbestämmanderätten.

När staten medvetet avhänt sig flera möjligheter att på förhand styra de lokala aktörerna har det förutsatts att andra former för statlig kontroll utifrån de nationella målsättningarna utvecklas. Här har såväl de centrala som de regionala statliga myndigheterna en viktig roll att spela. I några studier som redovisas ovan har kommittén konstaterat att dessa förväntningarna inte helt har infriats (kapitel 6).

Att staten i efterhand genom sin allmänna statistikinsamling skall få kännedom om ifall det förekommer lokala avvikelser som strider mot ett nationellt mål för verksamheten är följaktligen inte särskilt

sannolikt. Att kommuner och landsting på basis av en nationell datainsamling skulle korrigera sin kurs är inte heller givet. Om staten vill få större kraft i dessa styrinstrument, krävs mer precisa mål och en mer autentisk uppföljningsverksamhet.

Den centrala och regionala statsförvaltningen har fortsatt stor anledning att söka former för att både följa upp och vid behov korrigera lokala variationer i ljuset av nationella normer. Staten måste ha styrinstrument som säkerställer nationella mål och garanterar förutsägbarhet i kommunernas behandling av medborgare och som balanserar den politiska decentraliseringens strävan efter lokal anpassning och flexibilitet. Den europeiska integrationsprocessen aktualiserar på flera sätt värdet av och innehållet i sådana, lokalt förankrade nationella standards.

Relationen mellan stat och kommun är emellertid inte bara ett förhållande mellan politiker på olika nivåer. Den kommunala självstyrelsen är också ett självstyre inom rättsstaten. Medborgarna har också större möjligheter att överklaga kommunala än statliga myndigheters beslut hos domstol. Genom domstolarna skall medborgarnas fri- och rättigheter garanteras. Även Europakonventionens sjätte artikel slår fast att kommunerna "har rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse" (prop. 1988/89:119).

För att självstyrelsen skall kunna realiseras är kommunerna — paradoxalt nog — beroende av att inom det utrymme som tillåts av den nationella ekonomiska politiken ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser att självständigt fördela inom ramen för deras kompetens (Petersson 1996b). Ifall lagstiftaren kräver att kommuner och landsting skall verkställa lagar som innehåller mycket långtgående men diffusa målsättningar utan att samtidigt garantera dem erforderligt finansiellt underlag ifrågasätts lagarnas innehåll och ytterst rättsordningen.

För kommittén står det klart att politiker på alla nivåer bör vinnlägga sig om att skapa en större klarhet i ansvarsförhållandena såväl mellan stat, kommun och landsting som inom dem. Statsmakterna måste sträva efter att skapa en större klarhet i kompetensfördelningen och en större realism i sina uppdrag åt kommuner och landsting. Kommittén har t.ex. sett hur statens normgivning, bl.a. genom tillsynens språkliga och begreppsliga mångtydighet, skapar förvirring. Den statliga decentraliseringen till kommun och landsting har gjort det svårare för medborgarna att veta hur de skall kunna utkräva ansvar och på vilken arena hon som medborgare kan agera för förändringar t.ex. inom skola och äldreomsorg. Att många t.ex. tror att landstingen är en statlig myndighet eller förväxlar socialnämndens ordförande med socialchefen illustrerar sådana allvarliga otydligheter.

Decentraliseringen från stat till kommuner och landsting kräver att

de enskilda medborgarnas rättssäkerhet gentemot det allmänna uppmärksammas så att rättsstaten kan fungera. För att utveckla rättsstaten också på regional och lokal nivå spelar offentlighetsprincipen en central roll (kapitel 5).

Kommittén har tidigare föreslagit att medborgarna skall få en bättre insyn i kommunala entreprenader och delägda bolag (SOU 1996:67).

Kommuner och landsting måste utveckla sina egna rättssäkerhetssystem. Kommittén har tagit intryck av studier som visar på betydande brister t.ex. när det gäller hur de förvaltningsrättsliga reglerna för utredning och dokumentation faktiskt tillämpas. Behovet av att utbilda personalen mer i juridiska frågor har vi tidigare uppmärksammat (kapitel 5). Att skapa en större klarhet i den interna ansvarsfördelningen så att medborgarna vet vilka regler som gäller och hur ansvar för verksamheten både rättsligt och politiskt kan utkrävas är ett utvecklingsarbete i samma strävan.

Särskilt i tider av strängare prioriteringar och ökad social skiktning måste emellertid den främsta kvaliteten i landstingens och kommunernas arbetsformer bestå i att enskilda medborgare – oberoende av sina egna sociala, ekonomiska och politiska resurser – skall behandlas lika och erhålla sina lagliga rättigheter.

8.3 Gör revisionen mer självständig!

Kommittén vill särskilt uppmärksamma *de kommunala revisorernas roll*. Kommuners och landstings egna system för intern kontroll är grundläggande. Revisionen i kommuner och landsting är ett kompletterande led i detta interna säkerhetssystem som skall ge allmänheten garantier för att den skattefinansierade verksamheten sker demokratiskt, effektivt, lagligt, offentligt och i övrigt i samklang med allmän moral och allmänt rättsmedvetande. Granskningen skall garantera att det politiska beslutsfattandet genomförs i enlighet med de uppställda reglerna. Revisorerna bör ha en oberoende ställning som motverkar att den politiska makten koncentreras och försluts från insyn och debatt. Deras verksamhet innebär en möjlighet till fortlöpande korrigering och utveckling av beslut och verksamhetsformer.

Enligt kommunallagen (9 kap. 7 §) är deras uppgift att granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. I förarbetena förutsätts att den goda revisionsseden blir föremål för förändringar över tiden. Att revisionen bedrivs av förtroendevalda revisorer under offentlig insyn ger den en värdefull särprägel. Samtidigt som själva revisionsuppdraget är oberoende och skall utföras självständigt, utkräver fullmäktige revisorernas ansvar. Både för den sittande politiska majoriteten och för oppositionen ställer uppdraget som revisor därför särskilt höga krav på personlig integritet. Snöda

partiintressen måste få vika för en autonom granskning i allmänhetens tjänst, om inte trovärdigheten skall gå förlorad. Revisorernas opartiska ställning och politiska mod är av stor betydelse för medborgarnas tilltro till rättssäkerhet och demokrati.

Utan att ge konkreta anvisningar efterfrågar kommittén större ansträngningar från kommuners och landstings sida att utveckla revisionens oberoende ställning som granskare i allmänhetens tjänst. Det kan ske på flera sätt. Att ge revisorerna rätt (eller skyldighet) att mer regelbundet rapportera iakttagelser och granskningsfullmäktige, t.ex. i form av initiativrätt avseende inte enbart förvaltningsfrågor utan också revisionsfrågor skulle kunna övervägas.

Revisionen är naturligtvis också en resursfråga. I praktiken är det omöjligt att granska all verksamhet varje år; det kan gå flera år utan att tillämpningen av den interna kontrollen inom ett verksamhetsområde granskas av revisorerna.

Allmänt sett måste också de förtroendevalda revisorernas status höjas. Att undvika att revisionen partipolitiserats framstår i det sammanhanget som angeläget. Ett steg i den riktningen, som flera tagit, är att inte rekrytera revisorerna bland fullmäktigeledamöterna men gärna personer med goda erfarenheter av kommunal verksamhet.

Redan nu står det visserligen i praxis klart att det ligger i de kommunala revisorernas befogenheter att granska lagligheten *pro forma*. För att tydliggöra detta föreslår kommittén, att man undersöker huruvida de också skall granska lagligheten i verksamheten. Däri skulle ingå att bl.a. från en allmän synpunkt bedöma om kommunens verksamhet uppfyller kraven i såväl kommunallagen som speciallagarna. Som redan nu är fallet skulle det dock inte gälla myndighetsutövning i enskilda ärenden.

Kommittén har tidigare understrukit att rättssäkerheten är en central kvalitet i den offentliga verksamheten (kapitel 7). Den förtjänar en större uppmärksamhet än tidigare i förnyelsearbetet för att förebygga minsta tvekan när det gäller kommunernas och landstingens rättsstatskaraktär. Kommittén menar att det inte enbart är ett statligt intresse att tillse t.ex. att skolplaner upprättas i enlighet med riksdagens intentioner. I takt med att staten decentraliserat stora befogenheter till landsting och kommuner har dessa också ett eget intresse av självsanerande funktioner som gör att de tillmäter också rättssäkerhetsaspekterna vederbörlig vikt i sina verksamheter.

Oavsett om det är stat eller kommun som har ansvaret för en viss offentlig verksamhet måste medborgarnas grundläggande krav på förutsebarhet och likabehandling tillgodoses. Kommittén menar att den tidigare lagstiftningen inte tillräckligt eftertryckligt betonat att det decentraliserade intresset också måste innefatta en omsorg om denna rättssäkerhet samtidigt som statens yttersta ansvar naturligtvis måste kvarstå.

Att använda sig av externa revisorer är ett sätt att förse kommunledningen med ett mer opartiskt underlag för uppföljning och utvärdering av verksamheten. För närvarande är det bara sju kommuner och tio landsting som har egna revisionskontor. Övriga anlitar externa yrkesrevisorer, t.ex. Komrev. Endast en mindre del av kommunerna och landstingen anlitar auktoriserade revisorer.

Att se över revisorernas funktioner kan vara ett sätt. Här ställer kommittén sig bakom Lokaldemokratikommitténs förslag (SOU 1993:109) och efterlyser en särskild, grundlig översyn av revisorernas ställning och uppgifter.

8.4 Analysera de demokratiska följderna!

Enligt Statskontorets analyser har inga kostnadsänkningar generellt sett hittills åstadkommit av de nya organisationslösningarna. Som vi har kunnat se finns det dock enskilda exempel på framgång (avsnitt 3.2.1 och 4.4). Kommittén har med tillfredsställelse även kunnat konstatera, att kostnadsmedvetenheten allmänt höjts och att mer adekvata ekonomiska metoder håller på att utvecklas för att hålla kostnaderna under uppsikt (kapitel 4). Att kvaliteten på de ekonomiska rapporterna har förbättrats har också inneburit att de förtroendevalda nu har större förutsättningar att följa upp, utvärdera och överlag ta ansvar för verksamheten. Det är ett elementärt villkor för att ansvarsfullt kunna hantera den ekonomiskt mycket omfattande verksamheten det här är frågan om.

Sitt största politiska värde får emellertid de ekonomiska data när de vägs samman med uppgifter om innehållet i verksamheten. Vad som i den ekonomiska redovisningen kan framstå som en framgång kan dölja en försämring i termer av kvalitet, och vice versa. Att enbart följa kostnaderna kan med andra ord vara bedrägligt (Jfr Ds 1994:56). Desto mer glädjande har kommittén också här sett hur kommuner och landsting i många olika slags projekt på olika nivåer själva tar ett ökat ansvar för att utveckla metoder för att följa upp och mäta kvalitetsutvecklingen när det gäller både verksamhetens innehåll och former. De förtroendevalda måste emellertid engageras mer i denna utvärdering av verksamheterna och föra ut erfarenheterna för partidiskussioner.

Kommittén menar dock att detta visserligen kan underlätta men inte undandra de centrala myndigheterna att ta sitt ansvar för att följa kvalitetsutvecklingen med de nationella ambitionerna för ögonen. Som också kommittén erfarit i sina studier är de metodiska svårigheterna här ännu betydande. Det finns dock inga skäl för uppgivenhet.

Forskning och förvaltning måste i stället samarbeta för att finna indikatorer på både den finansiella och kvalitativa utvecklingen av

verksamheten i kommuner och landsting. Om både den praktisknära och den mer teoretiska ekonomiska forskningen om den offentliga sektorn kan komma de anställda till del i grundutbildning och kvalificerad vidareutbildning skapas gynnsamma förutsättningar för en större medvetenhet om de politiska åtgärdernas kostnads- och kvalitetseffekter. På det sättet tror kommittén att man kan ta vara på den ekonomiska professionalisering som förnyelsearbetet på allvar inlett.

Sammanfattningsvis menar kommittén att i varje led av det politiska beslutsfattandet måste uppgifter om såväl kostnader som kvalitet ställas samman. Kostnads- och kvalitetsrevision måste gå hand i hand för att ge en helhetsbild av vad olika insatser, t.ex. neddragningar betyder för olika medborgargrupper. Dessa sammanställningar bör omfatta de sammantagna effekterna av olika huvudmäns åtgärder.

Kommittén förordar också ett system där större organisationsförändringar föregås av omfattande och allsidiga *demokratiska konsekvensanalyser*. Av dessa bör framgå hur olika medborgar-, brukar-, förenings- och politikergruppers inflytande och ansvar kan komma att påverkas av de olika organisationsalternativen.

8.5 Utveckla den demokratiska kompetensen!

Kommunernas och landstingens modernisering har också motiverats av medborgarnas och de anställdas kompetenshöjning. Medborgarnas genomsnittliga politiska kunnande har glädjande nog ökat kraftigt. Av den anledningen kan man inte bevara auktoritära relationer till dem som använder sig av de kommunala tjänsterna. Förnyelsearbetet har dock endast tagit fasta på en begränsad del av medborgarnas kompetens, nämligen brukarnas. De nya kommunala organisationsformerna har i stor utsträckning utgått från den operativa servicemottagarens efterfrågan. Risken finns att den kommunala organisationen kan trar över åt brukarintressen till men för övergripande kommun-/landstingsgemensamma medborgarintressen av likabehandling, rättvisa och solidaritet.

Det är inte heller givet att alla brukares kompetens får samma genomslagskraft i den kommunala servicen. Kommittén har med oro noterat att det svenska samhället innehåller utvecklingstendenser som skiljer ut olika medborgargrupper från varandra med avseende på deras kompetens och delaktighet. LO:s rättviseutredning och Invandrarpolitiska kommittén har presenterat uppgifter om den sociala skiktningen och det mångetniska samhället (kapitel 7). De manar till nya, okonventionella initiativ. Utan sådana innovationer är det svårare att garantera att variationerna i verksamhetens form och innehåll rymms inom de gemensamt fastlagda kvalitetskriterierna.

Kommittén inser problemet med att gå yrkesgruppers krav på autonomi till mötes inom ramen för en tradition av vidsträckt politisk styrning genom allestädes närvarande förtroendevalda. Det är ett dilemma i den moderna offentliga förvaltningen. Det kan däremot inte lösas på något enkelt sätt utan måste leda till att man lokalt omprövar sina former för dialog utifrån aktörernas olika behov av arbetsförutsättningar och deras gemensamma behov av samarbetsformer som utvecklar förtroende. Det politiska innehållet i kommuners och landstings verksamhet måste göras begripligt och acceptabelt i medborgarnas och personalens ögon. Största möjliga tydlighet måste prägla både den formella och den faktiska fördelningen av ansvar och befogenheter. För att inte hamna vid sidan av vare sig verksamheten eller medborgarna måste de förtroendevalda fortsätta söka efter politiskt relevanta sätt att följa, värdera och prioritera verksamheterna tillsammans med partimedlemmar och olika grupper av medborgare. "Höghastighetskulturens" efterfrågan på snabba besked måste vägas mot de demokratiska arbetsformernas krav på reflektion och diskussion.

När det gäller både personalen och de förtroendevalda har förnyelsearbetet också burits av en strävan att ta till vara det humankapital som delvis bakbands av omoderna befälsförhållanden. Både genom att öka de lokala nivåernas frihet att fatta egna beslut och genom att skapa andra incitament skulle personalens och de förtroendevaldas kompetens både tas till vara och utvecklas. Vad personalen beträffar berättar många om den ökade arbetsglädje och stolthet som de nya ledningsformerna skapat. De ökade befogenheterna har genererat ett engagemang och ett ansvar som svarar mot välutbildade och erfarna yrkesgruppers krav på sin arbetsmiljö. Det finns exempel på att skolor lyckats bryta en negativ utvecklingstrend, locka till sig nya elever och gjuta nytt liv i personallaget (Skolverket 1996). Förnyelsearbetet har i vissa kommuner och landsting också samspelat med självständiga fackliga initiativ, t.ex. Kommunalarbetsförbundets "Kom an!"-projekt.

Emellertid kom dessa erfarenheter inte sällan att förmörkas av ett knappare resursutrymme med allt strängare nedskärningskrav. Nu tvangs den yrkesmässiga bedömningen dagtinga med en finansiell rationalitet. I den decentraliserade organisationen fick personalen själv ansvara för kvaliteten utan någon makt över dess ekonomiska förutsättningar. Något tillspetsat fick de hålla sig med de yrkeskriterier de hade råd med. Nu har deras nyvunna och i flera avseenden mycket positiva kostnadsmedvetande i stället tvingat dem att inrikta sig på att tillhandahålla "lagom" kvalitet. De förtroendevalda har upphört att vara garanten för en kostnadsökande professionell behovsbedömning. För många anställda har det inneburit en påfrestande omvärdering av sin lojalitet till både den administrativa och politiska ledningen. För-

nyelsearbetets potentialer har delvis ätits upp av dess ekonomiska realiteter.

Förnyelsearbetet har naturligtvis också sina alldeles bestämda förlorare bland personalen. De som t.ex. förlorade i konkurrensen med nya alternativ upplever ett stort misslyckande med försämrade finansiella och professionella förutsättningar till följd. Det kan delvis förklara varför de anställda överlag under åren 1991–94 intog en mycket negativ inställning till förnyelsearbetet (Håkansson 1996).

Kvinnorna dominerar den offentliga sektorn. Inte oväntat utpekades de i förväg som de stora vinnarna på förnyelsearbetet. Deras brist på kontroll och alternativ skulle ersättas av inflytande och entreprenörs-möjligheter. Av detta har blivit en del men inte alls så mycket som man förväntade, till stor del beroende på de stora personalnedskärningarna (kapitel 3).

Kommittén menar vidare att brukarinflytandet riktar ännu högre krav på de politiskt förtroendevalda att delta i dialoger, liksom för cheferna att utveckla en sådan professionalism som kan utnyttja ett demokratiskt deltagande på flera nivåer i ett samarbete med det gemensamma bästa som professionellt riktmärke. Såväl deras traditionella tekniska expertis som den nyförvärvade företagsekonomiska ambitionen måste kompletteras. De måste lösa sina uppgifter med största möjliga grad av demokrati och rättssäkerhet för ögonen.

De anställdas *demokratiska kompetens* skall användas för att gå brukarna till handa med expertis som informerar dem om relevanta aspekter och ger medborgarna ett kvalificerat underlag för sina beslut. Med största möjliga lyhördhet skall de backa upp och stödja medborgarna, och särskilt svaga brukargrupper. Av bl.a. de danska erfarenheterna inom skolan har kommittén dragit slutsatsen, att när en stark profession konfronteras med en relativt svag brukargrupp kan man inte ställa nog höga krav på professionernas mottaglighet, ödmjukhet och inlevelseförmåga.

Men den demokratiska kompetensen innebär också något annat och till synes motsägelsefullt, nämligen att vara politikernas förlängda arm så att de folkvaldas vilja slår igenom. De anställda skall kunna både samspela och bjuda motstånd i umgänget med olika brukarorganisationer. Ställda inför särintressen, individuella anspråk och egennytta skall de representera det gemensamma bästa och helhetssynen. Det innebär bl.a. att i varje läge eftersträva överskådlighet, tillgänglighet och öppenhet så att den kommunala verksamheten har elementära förutsättningar att följas och påverkas också av medborgare utan politisk skolning.

Sammanfattningsvis finns det stor anledning att intensifiera sökandet efter arbetsformer som genom att ge olika slags medborgargrupper reella möjligheter att åta sig och utföra ett förtroendeuppdrag ökar allsidigheten i de politiska diskussionerna, höjer representativiteten

bland de förtroendevalda och tar vara på personalens erfarenheter, kunnande och kreativitet.

8.6 Fritidspolitiker — en viktig resurs!

Förnyelsearbetet har ibland inneburit en ökad organisatorisk differentiering, ibland mer integration. Kommittén har med intresse följt strävandena att överskrida hävdvunna sektoriella och huvudmannaskapsbetingade gränser i syfte att öka träffsäkerheten och effektiviteten i de offentliga åtgärderna (kapitel 3). Kommittén är av den mening att såväl professionella som finansiella behov många gånger bara kan tillfredsställas av långt radikalare organisationsförändringar än de interna justeringar kommittén mestadels studerat. Sektoriella yrkesmonopol, vilka i och för sig kan ha haft sitt historiska värde, kan i dag motverka en styrning riktad mot specificerade målgrupper. I likhet med Storstadskommittén menar Kommunala förnyelsekommittén att såväl en oreflekterad konservering av huvudmannaskapsgränserna som en långtgående resultatenhetsorganisering kan få en både finansiell och innehållslig suboptimering till följd.

Kommittén uppmärksammar vidare det ökande behovet av överblick och kommungemensamma bedömningar. En långt driven resultatenhetsorganisering med vittförgrenade självständiga organisationsenheter bärs upp av en marknadslogik som kan råka i konflikt med en politisk förvaltningslogik. I flera studier har kommittén registrerat hur de förtroendevaldas kännedom om och inflytande över verksamheten reducerats (kapitel 3). Den i och för sig principiellt konsekventa ambitionen att koncentrera politikernas uppgifter till mål och ramar kolliderar många gånger med såväl medborgarnas förväntningar om politikernas kapacitet som deras egen motivation att åstadkomma påtagliga resultat (Jacobsson 1994). En stelbent tillämpning av beställar-/utförarmodellen har visat sig åstadkomma en artificiell uppdelning med osunda effekter såväl för finanserna som politikerna, vilket förvisso föranlett betydande reträtter i flera kommuner och landsting. De förtroendevaldas suveränitet att ingripa också i till synes regelvidriga former för att förvissa sig om ett genomförande i deras anda kan inte vara förhandlingsbar.

Förvaltningschefernas behov av autonomi och klara riktlinjer skapar lätt en obalans mot inte minst fritidspolitikernas behov av rimliga arbetsförutsättningar (jfr Blom 1994). Kommittén har inte kunnat utesluta att den höga omsättningen av fritidspolitiker har ett samband med deras allmänna försvagning i de nya kommunala organisationssystemen. Förutsättningarna för att deras erfarenheter skall kunna tas till vara i dialogen med förvaltning och de heltidsanställda tycks överlag ha försämrats. Lite hårdraget kan man hävda att de har fått

betala det högsta priset för förvaltningsenheternas ökade autonomi-krav. Många av dem upptäckte att de fått ansvaret men förlorat en del av makten – i rak motsats till många förvaltningschefer (kapitel 3).

Kommittén lastar ingalunda cheferna i kommuner och landsting för att de förtroendevaldas inflytande överlag inte förstärkts. Tvärtom har en stor lojalitet och politisk följsamhet oftast gjort det ganska riskfritt att låta cheferna ta hand om också svåra politiska riktningssignaler – i brist på klara signaler från politikerna själva. Om den utvecklingen fortgår och de förtroendevaldas uppgifter nedtonas, kommer emellertid både de anställdas och medborgarnas förtroende för politikerna att provas.

Politikerna måste därför kliva fram, synliggöras, kommunicera och hållas ansvariga. Deras formella befogenheter måste motsvaras av ett reellt inflytande över verksamheten. Det förutsätter en inblick i vad som utträttas, en uppfattning om vad som behöver utträttas och ett mod att prioritera detta. Annars ökar avståndet mellan politikerna och verksamheten och indirekt även avståndet mellan politikerna och medborgarna.

Förnyelsearbetet underskattade värdet av en kommunikation som tar till vara de många förtroendevaldas erfarenheter och perspektiv. Former för oinskränkta dialoger måste alltid komplettera även aldrig så raffinerade målstyrningssystem.

Även kvinnoforskningens kritik äger sin tillämpning här. Studier visar att de förtroendevalda kvinnornas formella representation inte alltid motsvaras av en reell delaktighet eller ett reellt inflytande (kapitel 7). Deras framryckning kan också på ett mer grundläggande sätt utmana det politiska arbetet genom en solidaritet med andra kvinnor — trots att de kan skilja sig åt i sina attityder mot män och samarbete med kvinnor från andra partier. Vad "en kvinnovänlig politisk kultur" handlar om är inte sammanträden som enbart gynnar kvinnorna. Den kan också ses som ett svar på den kritik många "moderna" män framför mot sådana ålderdomliga, formalistiska och prestigeladdade arbetssätt som bl.a. förtrycker och förlöjligar de skillnader i erfarenheter och intressen som kan vara könsbaserade. Sammanträdeskulturen i landsting och kommuner bör därför utvecklas på ett sätt som tar kritiken på allvar. För att särskilt kvinnor skall vilja axla och fullfölja sina politiska uppdrag är detta en nödvändig strategi som tillvaratar de framsteg som den förbättrade formella representativiteten mellan könen innebär.

I förnyelsearbetet fanns en tydlig strävan att omskola också kommunal- och landstingspolitikerna. För inte så länge sedan var det den s.k. kommunalpampen som också i goda syften hade fixat och donat. Till skillnad mot i statsförvaltningen hade kommunalförvaltningen inte någon tudelning: de förtroendevalda var också verkställande i många frågor. Nu skulle den typen av politiker mönstras ut. Gränsen mellan

politik och förvaltning skulle klargöras för att politikerna skulle kunna lämna detaljerna och inrikta sig på att ge ideologiskt förankrade riktmärken. Som kommittén sett blev emellertid ett av resultaten att politikerna, särskilt de många fritidspolitikerna, kom vid sidan av händelseutvecklingen (kapitel 3).

Det åvilar de förtroendevalda att genom budget, planer, personalpolitik, organisation och utvärdering skapa rimliga arbetsförutsättningar för de anställda. De måste skapa största möjliga klarhet kring vad som är ett politiskt önskvärt innehåll i verksamheterna, t.ex. vilka grupper som skall ges företräde. I dialoger med tjänstemännen måste de göra sin politiska vilja tydlig. De kan inte avhända sig sådana beslut där medborgarna har rimliga skäl att förvänta sig att de skall kunna utkräva ett politiskt ansvar. Den sammanblandning av funktioner liksom den vidsträckta delegation som förekommit gör politikernas mandat både otydligt och oåtkomligt.

De förtroendvalda måste orientera sig mer mot vad som händer bland medborgare i bostadsområden, lokala utvecklingsgrupper och partiföreningar för att få veta mer om både politikens utfall och de nya behov som pockar på deras uppmärksamhet. Att återupprätta och nyskapa både direkta och IT-baserade former för kommunikation med medborgarna kan motverka isoleringen och elitiseringen av särskilt de heltidsarvoderade politikerna.

Kommittén har för sin del dragit slutsatsen att den decentralisering som allttjämt pågår i kommuner och landsting påkallar ett systematiskt lärande i de politiska partierna i riktning mot en fördjupad analys och ett organisatoriskt nytänkande som förstärker helhetsintresse och medborgarperspektiv i beslutsfattandet. Partierna förblir huvudformen för den representativa demokratin. Inte minst regionaliseringen skapar nya möjligheter för att vitalisera partiernas arbete, t.ex. att formulera gemensamma visioner och planer för den sociala, politiska och ekonomiska utvecklingen (kapitel 7).

8.7 Slå vakt om den politiska helheten!

Liksom i många andra europeiska länder var serviceföretaget förebilden för det svenska förnyelsearbetet (Lidström 1996). I vad som kom att bli ett vida anammat förvaltningsmode, ofta spritt av företags-ekonomiskt orienterade konsulter, svepte nya synsätt in i kommuner och landsting. Under årtionden hade de präglats av samma, ibland ganska oreflekterade organisationsprincip. Nu kom tidigare försummade aspekter av kommuner och landsting att bli föremål för en ovärderlig diskussion och metodutveckling. Det gäller naturligtvis kostnadsmedvetenheten men också synen på såväl personalen som brukaren. De som verksamheten ytterst är till för synliggjordes.

Kommittén värdesätter i långa stycken att man försökte föra över dessa goda idéer till offentlig förvaltning för att motverka risken för slutenhet, byråkratisering och okänslighet inför brukarna. Men det innebar ett betydande risktagande, som också Lokaldemokratikommittén var medveten om:

”Risken är bl.a. att diskussionerna om grundläggande värden, värderingar och målsättningar kan betraktas som mindre viktiga och att de därför ställs åt sidan. Även det tidskrävande men nödvändiga arbetet med att skapa uppslutning, eventuellt enighet, kring t.ex. den pågående förändringsprocessen kan glömmas bort, om kommunen i alltför hög grad betraktas som ett företag med effektivitet som ledstjärna.” (SOU 1993:90, s. 268).

Erfarenheterna av de många experimenten inskräpper behovet av att i nästa fas av organisationsutvecklingen odla de politiska gemenskapsvärdena. Hittills under förnyelsearbetet har de i stort sett legat för fåfot. I en sammanhållen politisk organisation får intresset för det särskilda och enskilda emellertid aldrig förtä orienteringen mot den politiska helheten. Vilka värden som faktiskt fördelas till olika medborgargrupper är ett första rangens utvärderingskriterium för den politiskt kontrollerade verksamheten.

Naturligtvis underströk besparingarna den företagslogik som koncentrerar uppmärksamheten på ekonomiska resultat och kostnader. Politikerna hade uppenbara och betydande problem att formulera meningsfulla mål utöver de ekonomiska. Inte alltid var de förankrade i partiföreningarnas diskussioner. Tillsammans skapade det ytterligare slagsida åt de ekonomiska värdena såväl i budgetskedet som under uppföljning och utvärdering.

När Kommunala förnyelsekommittén sätter in ett landstings eller en kommuns organisation i det sammanhang det skall verka finns det flera skäl att uppmärksamma andra perspektiv och dimensioner av kommunernas och landstingens inre organisation. Kommittén vet att de politiska partierna brottas med betydande rekryteringsproblem (kapitel 7). För många unga framstår inte partiarbete som en meningsfull eller effektiv kanal för det politiska intresset. Det är så mycket mer alarmerande som hela vår representativa demokrati har det lokala partiarbetet som sin folkliga bas. Denna insikt har lett oss till att mana till ytterligare ansträngningar att öka insynen och möjligheten för särskilt ungdomar och invandrare att ta del i det politiska livet kring kommuner och landsting, bl.a. genom att uppmuntra deras eget demokratiska föreningsarbete och uppmärksamma betydelsen av partiernas nomineringsarbete.

Kommuner och landsting måste också bedöma sin organisationsutveckling i ljuset av den accelererande segregationen och dess

åtföljande distansering till politik och politiker (kapitel 7). Erfarenheter från länder med långt större mångkulturella miljöer, massarbetslöshet och social segregation bör kunna tas till vara för att finna organisationsformer som förstärker de gemensamma perspektiven, tränar medborgare i politisk debatt och diskussion genom ett rikt utbud på olika verkliga och virtuella mötesplatser. Som kommittén tidigare hävdad, åvilar det också cheferna i offentlig verksamhet att utveckla den särskilda professionella kompetens som svarar mot deras långtgående inflytande i en demokratiskt organiserad verksamhet.

Kommittén kritiserar därmed skarpt det ensidiga temat i förnyelsearbetet som bildligt talat försökte omskola medborgaren till kund. Självklart är kommittén medveten om att det fanns ideologiska och andra bevekelsegrunder för att skapa arbetsformer som bättre avspeglade de värderings- och kunskapsförändringar som bl.a. gav utslag i de allmänna valen. Som kommittén har sett kom det emellertid i praktiken inte sällan att leda till en ensidig upptagenhet med interna makt- och ansvarsfördelningsproblem.

Med — en ofta okunnig variant av — det privata företaget som modell skapades också oklarhet. Att samtidigt vara styrelseordförande i ett aktiebolag och presidieledamot i kommunens högsta politiska organ innebär en risk för att blanda ihop rollerna. För somliga förtroendevalda blev frestelsen att exploatera vad de menade var god affärsetik uppenbarligen för stor. De inte alltid välmotiverade bolagiseringarna innebar, också formellt, att öppenheten minskade. Affärssekretess kunde felaktigt anföras som skäl för att komma undan en grundlagsskyddad och folkligt förankrad offentlighet (kapitel 5). Mycket få aktörer fick i praktiken någon insyn och kontroll. Oppositionens kontrollerande roll var svag. Partiernas lokalföreningar — med bolagens styrelseordförande i ledande ställning — saknade likaledes självständighet och inblick. Också revisorernas oväld kunde ifrågasättas. De interna säkerhetsarrangemangen havererade.

Kommittén menar att de i och för sig hittills begränsade avslöjandena om missbruk av väljarnas förtroende som blivit kända genom revisorernas arbete och lokalpressens bevakning allvarligt har skadat det politiska förtroendeuppdragets anseende. Därmed har misstron mot politiker späts på. Detta har skett i en i övrigt mycket bekymmersam tid för det politiska arbetet. Av bl.a. den anledningen har regeringen gett justitiekanslern i uppdrag att undersöka behovet av att stärka kontrollfunktionerna i den offentliga förvaltningen i syfte att upptäcka och förebygga missförhållanden (Regeringsbeslut 1996).

Att använda sig av företagsmetaforer och företagsekonomisk terminologi är alltså förenat med risker för de politiska värdena i offentlig verksamhet. En styrning med ekonomiska mått är inte så värdenneutral som det i förstone kan förefalla (Hasselbladh 1994). Ett språk kan både skapa förändring och spegla en förändring (Hugemark

1994). Det ymniga bruket av företagsprosa innebar att kommuners och landstings politiska identitet skymdes av en identitet som producenter. De kommunala bolagiseringarna gick i samma riktning, ofta med samma otydlighet till följd. Långsiktiga och konfliktfyllda gemensamma helhetsperspektiv trängdes lätt undan för kortsiktiga resultat. Olikheter i medborgarnas resurser negligerades. Och med ett kundbegrepp skapades också en frestelse att i praktiken välja bland kunderna utifrån deras resurser. Nu lämpar sig visserligen kundbegreppet bättre för de verkligt konkurrensutsatta tjänsteköpen av den kommunala verksamheten än inom skola, socialtjänst och sjukvård. Huvudprincipen, som ytterst är det enda som motiverar det kommunala huvudmannaskapet, måste dock vara medborgarnas lika behandling. Hur den formella strukturen uppfattas i allmänhetens ögon är inte heller utan betydelse för organisationens legitimitet. Vad exempelvis befattningshavare skall kallas och vilka funktioner som politikerna skall ha, måste fastställas med beaktande av att kommuner och landstingen konfronterar ett produktionssystem med ett politiskt system. Denna specifika organisation har också ett symboliskt demokrativärde. Om man enbart koncentrerar sig på de mer allmängiltiga behov som vilka serviceleveranssystem som helst har, råkar lätt även de närmast inblandade i svårigheter när de skall tolka och utföra sina uppdrag och arbetsuppgifter. När marknadsidéer importerades från de privata företagen — oftare via andra kommuner än direkt från företagen — var det inte heller frågan om en konsekvent och teoritrogen applikation, vilket ytterligare skapade osäkerhet om karaktären på de nygamla institutionerna (Blomquist 1996).

Dessa erfarenheter har lett kommittén till slutsatsen, att de värdefulla kostnads-, service- och omvärldsperspektiv som förnyelsearbetet förde med sig, liksom diskussionerna om politikernas roller måste bibehållas. De måste dock växlas över i ett större sammanhang med fler än de ekonomiska värdena för ögonen: i relation till såväl det näringsliv som det civila samhälle landsting och kommuner är så beroende av men också så betydelsefulla för. Av det skälet vill kommittén ge eftertryck åt den lärdom som varnar för en ytterligare splittring av den kommunala organisationen, marginalisering av förtroendevalda och ensidig koncentration på ekonomiska resultat.

De skilda arbetsförutsättningarna för heltids- och fritidspolitiker föranledde inte tillräcklig analys, vilket i sig bekräftar bilden av de senares försvagade ställning (kapitel 3). I alla dessa avseenden påkallas ett mer krävande förnyelsearbete för offentlig förvaltning där kommunal- och landstingspolitiker med större självtillit och visionärt mod artikulerar medborgarnas behov och bjuder experter och konsulter intellektuellt motstånd. Särskilt i tider av stor osäkerhet påverkar det förtroendet för deras förmåga att lösa våra gemensamma problem demokratiskt. De förtroendevaldas arbetsförutsättningar måste

bli en ledstjärna i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Om medborgarens kommun eller landsting är organiserat som ett vinstsökande företag eller utifrån en politiskt sammanhållen gemenskapsidé med rättsstatskaraktär är med andra ord inte utan betydelse i det sammanhanget. När kommuner och landsting organiserar sig måste det i första hand syfta till att utveckla de gemensamma värden och normer som kan hålla samhället samman. Utan ett ständigt pågående offentligt samtal som oavbrutet uppmärksammar dessa gemensamma regler är risken överhängande att andra syften än medborgarnas behovstillfredsställelse träder i förgrunden. Förvaltningens egenintresse kan bli för starkt. En majoritet kan i värsta fall förtrycka minoriteter.

Om inte denna mycket komplicerade gemensamma problemlösning är ett förstahandssyfte, bör annat huvudmannaskap övervägas. Att t.ex. låta kommunala bolag kamouflera andra syften förvirrar både medborgare, förtroendevalda, personal och marknad. I en kommunal organisation måste kravet att tillhandahålla tjänster och produkter av hög kvalitet och låg kostnad leva samman med demokratins behov av att skapa delaktighet, gemenskap och medborgerlig kompetens.

Det är med andra ord kommitténs bedömning, att de svåra, sannolikt tilltagande ekonomiska, sociala och demokratiska problemen inom lokalsamhällen och regioner inte kan bemästras med hjälp av någon förenklad organisationsmodell. En alltför stor upptagenhet därvid kan till och med vara vilseledande.

Beslut och handling i en offentlig verksamhet bör följa en huvudsakligen egen logik som anpassas till olika och växlande omständigheter och behov. De lokala och regionala processerna för diskussion, beslut, verksamhet och utvärdering bör ordnas så, att det gemensamma intresset preciseras genom att man också tar till vara dels medborgares ambitioner och kunnande, dels de förtroendevaldas visioner, mod och erfarenheter, dels de anställdas kunnande, dels de ideella föreningarnas omfattande samhällsnyttiga insats.

Delaktiga medborgare är inte bara ett mål utan också ett medel för en demokratiskt styrd verksamhet. För att de skall vilja bli delaktiga fordras bl.a. att de kan identifiera förtroende, integritet och andra goda, gemensamma värden i de offentliga organisationsformerna. Då kan ett aktivt medborgarskap, t.ex. i form av brukarinflytande, framstå som en meningsskapande social aktivitet. Att medborgarna även mer självständigt organiserar sig i syfte att lösa gemensamma problem är även det av värde för demokratin.

Mot denna bakgrund förordar kommittén ett fördjupningsarbete som går utöver det tidiga nittioalets service- och kundinriktning genom att balansera det mot kommunernas och landstingens demokrati- och rättssäkerhetsvärden.

8.8 Gör politiska utvärderingar!

Trots att alla nya styrsystem betonade utvärderingen har kommittén sett hur den oftast lyst med sin frånvaro (kapitel 3). Såväl de statliga myndigheterna som kommunerna och landstingen själva tycks ha svårt att på ett tillförlitligt sätt redovisa hur centrala politiska värden faktiskt fördelas på olika medborgargrupper. Förnyelsearbetet har förvisso genererat olika typer av enkäter av hur olika brukargrupper uppfattar servicen. Kommittén föraktar ingalunda sådana mätningar av attityden till personalen och den service som levereras. Deras värde som kontrollinstrument för politikerna är dock begränsat.

Det visade sig vara svårt för förtroendevalda att fylla utvärderingsfunktionen med ett politiskt relevant innehåll. Förklaringarna till det kan vara flera. För det första kan det vara så att partier och politiker inte upplever det som angeläget eller stimulerande att titta i backspeglarna — politik är att vilja och titta framåt. För det andra förknippas utvärdering ofta med att det bör användas vetenskapliga och komplicerade metoder, vilket kan göra resultaten svåra att bedöma och ifrågasätta. För det tredje kan det finnas förväntningar på att det är ovederhäftiga objektiva sanningar som skall komma fram ur utvärderingsstudierna. Utvärderingsverksamhet är oftast professionaliserad vilket kan borge för metodologisk stringens m m, men resultaten presenteras kanske vid fel tid och ger svar på fel frågor. För det fjärde kan det finnas misstankar om att utvärderingar huvudsakligen får en legitimerande funktion, t.ex. att som man frågar får man svar (Rombach och Sahlin-Andersson 1995).

Om de förtroendevalda skall kunna ta ansvar för en verksamhet, borde uppgifter om utfallet av deras beslut vara viktiga. Den uppenbara bristen på systematiska centrala och lokala utvärderingar som skulle kunna ge svar på de elementära politiska frågorna — om vem som får vad när resurserna fördelats — måste sporra till innovationer i samarbete mellan förtroendevalda och experter inom olika verksamhetsområden. Med fortsatta, krävande prioriteringar som centrala uppgifter måste uppföljnings- och utvärderingssystem också avspegla konsekvenserna i termer av likabehandling, offentlighet, förutsebarhet, opartiskhet, regelmässighet och liknande krav som kan råka i konflikt med förnyelsearbetets strävan efter lokal anpassning, flexibilitet och kundorientering.

Utgångspunkten är ett medborgarperspektiv på den offentliga verksamheten. Den handlar om att värdera kvaliteten, men kriterierna för vad som är god kvalitet kan variera med avseende på t.ex. politiska ideologier och värderingar om vad som är det goda samhället, dvs den politiska viljeinriktningen. Politisk utvärdering är dels på en annan nivå än den mer instrumentellt inriktade uppföljningen, dels går den på tvärs över alla verksamhetsområden och ansvarsom-

råden. Verksamheten, dess mål och resultat skall kunna värderas utifrån ideologier och värderingar oberoende av organisatoriska, institutionella ordningar och professionella mål. Det kan handla om bedömningar utifrån vad som kommer fram i dialoger mellan förtroendevalda och medborgare/service-mottagare och hur sociala nyttigheter bör fördelas eller i samtal med brukargrupper om verksamhetens förhållande till brukarnas behov och problem.

Det är inte bara de instrumentella målens uppfyllelse som kontrolleras utan också målens och den konkreta verksamhetens relevans som granskas i den politiska utvärderingen; för vem/vilka produceras/tillhandahålls service och hur väl tillgodoses olika gruppers behov? Kommittén kan också uttrycka det så att uppföljning och utvärdering i första hand avser den befintliga verksamheten medan politisk utvärdering skall bedöma verksamheternas nytta i relation till olika gruppers behov och efterfrågan. Att en viss verksamhet bedrivs med produktivitet och ger hög kvalitet för den grupp eller de kunder den vänder sig till är inte något huvudargument för att den skall finnas kvar. Det är kanske fel verksamhet utifrån de behov som prioriteras.

De förtroendevaldas och partiorganisationernas självständiga utvärderingar bör inte ses som det enda underlaget för politisk utvärdering. Det krävs också en koppling till personalens yrkesmässiga bedömningar av kvaliteten. Där ställs också frågan: för vem? För att den utvärderingen skall bli av god kvalitet krävs att personalen utvecklar uttryckliga kriterier för tjänsternas kvalitet — i form av den upplevda och/eller faktiska nytta som klienter/patienter/brukare/kunder har av insatserna. Politisk styrning av verksamhetens mål, inriktning och kvalitet kräver att politisk ledning och personal är överens om kriterierna. Den politiska utvärderingen innebär då dels en kontroll av om personalen lyckas uppfylla sina egna mål och kvalitetskriterier, dels om dessa mål och kriterier är relevanta i förhållande till den politiska ledningens självständiga bedömning av medborgarnas behov och problem.

Vid organiseringen av dessa uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter är det viktigt att kriterierna görs tydliga. Kriterier för kostnadseffektivitet, kvalitet och politisk måluppfyllelse bör vara diskuterade i och mellan olika nivåer. Risker är annars att decentraliseringen, avknoppningen etc. blir okontrollerad och/eller att nya regelsystem etableras, t.ex. i form av detaljerade kontrakt som anger inte bara vad som skall göras utan också hur det skall ske.

Man kan skilja mellan sådana utvärderingsaktiviteter som har att göra med god politisk/demokratisk ledning och sådana som har att göra med god organisatorisk/administrativ ledning och gott yrkeskunnande. Den politiska utvärderingen förutsätts vara den grundläggande och gäller den politisk/ideologiska frågan: vem har fått vad, när och hur?

Den är en klassisk politisk fråga. Politisk utvärdering refererar till partiernas och de förtroendevaldas historiska roll som förmedlare av medborgarnas behov och intressen. Här finns inslag av uppsamling av preferenser men också att självständigt definiera behov utifrån visioner om det goda samhället och försök att ideologiskt påverka väljarna. Den politiska utvärderingen kan sammanfattas i begreppet kritisk granskning. Det kan innefatta att bland annat i samtal med enskilda och grupper av medborgare, brukare och kunder bedöma om och hur de sociala och andra behoven har tillgodosetts. Utifrån en sammanvägning av medborgarnas krav och egna partiets mål och program granskas nyttan med olika produkter, effekter av myndigheters beslut, resursfördelningseffekter m.m. Utvärderingen sker mot behov och politisk viljeinriktning.

I beställar-/utförarmodellen och andra kontraktsstyrningsmodeller presenterades en ny politikerroll i huvudsak som en politikernas reträtt från verksamheten. Styrning skulle ske med mål och beställningar. Utvärderingsfunktionen diskuterades men gavs mer sällan något innehåll. Utvärdering likställdes dessutom ofta med uppföljning. Om den nya styrningen omfattar endast kontrakt- och målformulering blir det en politikernas reträtt. En förutsättning för att kunna utöva politisk styrning och kontroll av verksamheten — oavsett om den sker i egen regi eller på entreprenad — förefaller vara att den politiska utvärderingen ges ett innehåll och organiseras på ett legitimt och effektivt sätt. Utan politisk utvärdering blir det politiska ansvaret ett ansvar utan makt.

Hindren för att bedriva politisk utvärdering kan således vara många och svåröverstigliga. Egentligen handlar det om att göra sig klok på om det som eftersträvas verkligen uppnås. Kunskap är något som man som individ och kollektiv bygger själv. Yrkesmässiga utvärderares rapporter är ett av flera underlag men utgör i sig ingen kunskap utan är att betrakta som information. Det finns många sätt att söka information och i politiska sammanhang handlar det om att få mångsidig information från olika håll. Kommunal verksamhet består till stor del av olika intressenter — chefer, personal, brukare etc. — med olika uppfattningar om vad som är bra verksamhet och om det verkligen är de politiskt prioriterade grupperna som får sina behov tillgodosedda. Eftersom synpunkter och intressen är flertaliga bör den politiska utvärderingen fånga så mycket av detta som möjligt.

Det finns ett dilemma som ofta uppmärksammas, nämligen de förtroendevaldas behov av artikulera särintressen för att skapa ett allmänintresse. Inte minst är förtroendevalda beroende av tjänstemän och personal för att få information om olika verksamheter. I bästa fall balanseras denna information med synpunkter från andra grupper och enskilda i lokalsamhället. Ett annat problem som bör uppmärksammas i samband med de förtroendevalda är relationen mellan å ena sidan

förutsättningslöst lyssnande och dialoger å ena sidan och förväntningar på att som ledare kunna svara på allt och stå till svars för olika tidigare beslut å den andra. Om vi med politisk utvärdering avser att identifiera och sortera olika problem, behov och utmaningar kan detta särskiljas från en annan uppgift, nämligen att prioritera mellan lösningsförslag m.m. Utvärdering är i en första fas beskrivning. Först därefter handlar det om att diskutera lämpliga åtgärder för att komma tillrätta med de missförhållanden som beskrivningarna pekar på. Den skulle kunna innebära att de förtroendevalda blev befriade från olika band till t.ex. tidigare beslut och snäva partilinjor för att mer förutsättningslöst kunna föra dialoger med personal, tjänstemän, brukare och medborgare.

Sammantaget menar kommittén att sökandet efter politiskt relevant form och innehåll i utvärderingen måste fortsätta och intensifieras. Den skulle kunna bli en del av den demokratiska processen och inte bara en administrativ rutin.

8.9 Studera de nationella konsekvenserna!

Till sist vill kommittén understryka vikten av att det fortsatta förnyelsearbetet i kommuner och landsting får en kontinuerlig uppföljning vad avser de nationellt centrala aspekterna på demokrati, rättssäkerhet, kvalitet, ekonomi och effektivitet. De svagheter som kommittén i olika avseenden funnit i det hittillsvarande förnyelsearbetet löses bättre genom studier och kunskapsspridning än lagstiftning.

Kommitténs arbete torde också ha visat att statsmakterna har skäl att på ett mer systematiskt sätt än hittills och mer löpande hålla sig *à jour* med vad som händer i landsting och kommuner. Det som där sker har en stor och växande betydelse för hela välfärdsstatens, folkstyrelsens, rättsstatens och samhällsekonomin utveckling. De svåra finansiella problemen kräver också skärpt uppmärksamhet på såväl sättet att genomföra omstruktureringarna som effekterna av dem. Kommittén har också visat på behovet av särskilda insatser för att sprida kunskap kring offentlighetsprincipen (kapitel 5).

Kommunernas och landstingens fortsatta organisationsutveckling bör följas systematiskt och avrapporteras för en vidare publik i en kvalificerad och delvis nytt slag av kunskapskommunikation, information och opinionsbildning. Kommittén har bedömt vilka åtaganden som här åvilar olika delar av den offentliga sektorn (jfr dir. 1994:23). Många intressenter och forskningsinstitutioner bedriver redan såväl utbildning som utvärdering och forskning inom området (Ds 1996:21). Det sker dels inom ramen för statsmakternas satsning på grundläggande forskning om den offentliga sektorn, dels i övrigt på landets universitet och högskolor, dels som FoU-arbete inom

Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet liksom vid många enskilda kommuner, landsting och sektorsmyndigheter. Kommittén förutsätter att den verksamheten består och att inte minst de båda kommunförbunden fortsätter att ta ett ansvar.

Användbarheten inskränks i dag emellertid av brister ifråga om både överskådlighet och åtkomlighet. Den ökade vikten av och efterfrågan på kunskap om de sammantagna effekterna av landstingens och kommunernas vittförgrenade utvecklingsarbete måste därför söka delvis andra vägar för att tillfredsställas. De nya former för samspel mellan forskning och praktik som utprövats både internationellt och nationellt samt de nya möjligheter informationsteknologin skapar kan här tas till vara.

Mot denna bakgrund menar kommittén, att regeringen skall följa utvecklingen vad avser demokrati, rättssäkerhet, kvalitet, ekonomi och effektivitet. De internationella, inte minst de mycket näralliggande nordiska erfarenheterna bör bevakas och föras in i den svenska debatten. Arbetet bör i övrigt utmärkas av hög vetenskaplig kvalitet, politisk relevans, kort startsträcka och en lättillgänglig form för dokumentation och kommunikation.

Reservation och särskilda yttranden

Reservation av ledamoten Eva Eriksson

Bolagiseringen i kommunerna är en process som har pågått länge och stadigt ökat i omfattning. Såväl antalet bolag som den totala omsättningen har ökat markant. Under åttiotalet fanns det en trend att kommunerna skulle bli mer marknadsmässiga, till en viss del var detta bra. Konkurrensutsättning pressade den kommunala verksamheten och höjde produktiviteten. Men marknadstänkandet kom också att glorifiera aktiebolaget som verksamhetsform och allt mer av kommunens arbete lades på bolag. Argumenten var ofta att verksamheten skulle effektiviseras och beslutsprocesserna snabbas upp.

I spåren av den ekonomiska krisen har dessutom bolagen kommit att agera allt mer offensivt på sina marknader. När kommuner står inför nedskärningar ser de ofta affärsverksamheten som ett sätt att behålla personal och organisation. Ofta kläs motiven i termer av att en tillfällig överkapacitet måste hanteras.

När de kommunala bolagen har blivit både fler och mer offensiva har också protesterna mot dem blivit allt högljuddare. Spekulation och oskicklighet har lett till stora förluster. Beslut fattas allt oftare utan demokratisk kontroll och de privata företagen pressas allt hårdare av oren konkurrens. Kritiken mot de kommunala bolagen är enligt vår mening i allra högsta grad befogad.

Det finns i dag cirka 1500 bolag i kommunerna som tillsammans omsätter över 100 miljarder kronor. Enligt folkpartiet liberalerna är detta oacceptabelt. Kommunala bolag hotar demokratin, kommunernas ekonomi och den fria konkurrensen.

De kommunala bolagen och demokratin

När kommunala angelägenheter försvinner in i aktiebolagen försvinner också en betydande del av insyn och offentlighet. Även om steg i rätt riktning har tagits när det gäller kraven på öppenhet kommer det inte att räcka. Ett aktiebolag är inte en offentlig förvaltning och det går inte att lagstifta bort skillnaderna.

Kommunerna är till för att hantera gemensamma uppgifter på det lokala planet. Genom en decentraliserad demokratisk struktur kan det politiska arbetet spridas till ett stort antal människor. Den kommunala

beslutsprocessen kännetecknas av noggrann beredning, stor öppenhet och demokratisk debatt. Aktiebolag är till för att riskvilligt kapital ska kunna samlas i en affärsdrivande verksamhet. Företag och deras verksamhet karaktäriseras av snabba beslut, liten insyn, risktaganden och vinstmaximering. När kommunal verksamhet skall flytta in i aktiebolag kommer demokratin oundvikligen på undantag.

De kommunala bolagen omfattas visserligen numera av samma offentlighetsregler som den kommunala förvaltningen, men av flera anledningar räcker detta inte för att garantera insynen. Sekretesslagen ger stora möjligheter till hemlighetsmakeri med hänvisning till affärshemligheter. Eftersom i princip allt som avhandlas i ett bolag har betydelse för dess konkurrenssituation, hur det uppfattas av allmänheten och hur kreditvärdigt det är, kan det mesta hemligstämplas med hänvisande till affärssekretessen. Vid sidan av möjligheten till insyn utgör också besvärsrätten ett grundläggande inslag i den kommunala demokratin. Varje medlem i kommunen har rätt att överklaga ett beslut. Denna rätt existerar inte för beslut av ett kommunalt bolag. Det enda sättet att protestera mot ett kommunalt bolags agerande är att protestera mot de regler som fullmäktige ställer upp för bolaget.

Den kommunala bolagiseringen har även på ett mer allmänt sätt fränt på politikens förmåga. Det är inte bara det att öppenhet och insyn minskar när kommunal verksamhet läggs på bolag. Allt för ofta har vi sett hur den förtroendevalde förvandlas till bolagspamp och hur politiker försöker härma vad de tror är näringslivets villkor. Bolagiseringen av politiken har fört med sig höga löner, vidlyftig representation och fallskärmar inte bara i de kommunala bolagen utan även i resten av den kommunala verksamheten. Det är ingen slump att många av de kommunala skandaler som kommit fram det senaste året har skett i de kommunala bolagen. Bolagskulturen skadar demokratin. Om inte politikerna tar de demokratiska spelreglerna på allvar gör inte heller de övriga medborgarna det.

De kommunala bolagen och ekonomin

Att driva ett företag innebär att man satsar pengar på en verksamhet i hopp om att kunna göra en vinst. Varje form av företagande innebär risktagande. I ett aktiebolag är risken begränsad till det kapital som varje aktieägare har valt att satsa. På två av dessa punkter skiljer sig kommunala bolag från vanliga företag. Ett kommunalt bolag får inte drivas i vinstsyfte. Och aktieägaren har inte satsat sina egna pengar utan skattebetalarnas. På detta sätt är grunden lagd för ekonomiska äventyrligheter. Bolaget skall inte nödvändigtvis gå med vinst så det är tämligen okänsligt för dåliga resultat och förluster. Och de ägare som normalt borde sett till att verksamheten bedrivs lönsamt och

effektivt har inte satsat några egna pengar och har därmed ofta andra intressen än att just värna bolagets resultat. Om varje form av företagande innebär ekonomiska risker innebär kommunalt företagande extra stora risker. Risker vilka tas med de pengar som egentligen är avsedda för skola, äldreomsorg, barnomsorg, sjukvård och andra viktiga kommunala angelägenheter. Det finns gott om exempel på kommuner som gjort riktigt dåliga affärer.

Sett ur en annan synvinkel tycks det också orimligt att motivera existensen av kommunala bolag även om de går med vinst. Förutom att det i så fall är svårt att förstå varför man då inte köper ännu fler och framför allt lönsammare bolag, är det också ett besynnerligt argument mot bakgrund av en kommunallag som uttryckligen förbjuder kommuner att driva näringsverksamhet i rent vinstsyfte. De kommunala bolagen är alltid i ett större perspektiv en dålig ekonomisk affär. De är också en principiellt förkastlig affär. Skattebetalarnas pengar är inte något riskvilligt kapital som kommunala politiker har rätt att leka näringsliv med.

De kommunala bolagen och konkurrensen

Konkurrensverket har krävt att de kommunala bolag som konkurrerar på en privat marknad skall avvecklas. Utsikterna att någonsin kunna uppnå en rättvis konkurrenssituation bedöms som obefintliga. Hur detaljerade regler man än skriver om prissättning och annat går det inte att komma ifrån att de kommunala bolagen åtnjuter en rad unika fördelar framför de företag som är beroende av privata finansörer. Detta leder till att vad som egentligen är konkurrenskraftiga privata företag i dag slås ut från marknaden. Det är svårt att konkurrera med någon — som i stället för att vara beroende av ägare som vill tjäna pengar — kan tvinga till sig nytt kapital av skattebetalarna.

Den helt övervägande andelen av de kommunala bolagen konkurrerar på redan fungerande privata marknader. Deras konkurrenter är ofta tjänsteorienterade småföretag. Just den typ av företag där de flesta ser en potential för de nya jobb som skall ta Sverige ur massarbetslösheten. Huruvida kommunerna får ägna sig åt att tränga ut livskraftiga småföretag från marknaden är en fråga, en annan är om det vore önskvärt ens om det sker med lagliga medel. Vårt svar är att kommunala bolag inte har på marknaden att göra. Det går inte att få kommunalt och privat ägda företag att konkurrera på lika villkor.

I grund och botten handlar det om två saker. Kommunala bolag drivs med hjälp av skattemedel och statsbidrag och de drivs ofta med helt andra syften än de som är förenliga med marknadsekonomi och fri konkurrens. Följden av detta är framför allt att det finns mycket stora risker för ojust konkurrens med hjälp av underprissättning och

ägartillskott från skattepengar. Kommunala bolag har inte bara en stor tålighet mot förluster och låga krav på avkastning, de har också tillgång till vägar att finansiera i grunden olönsam verksamhet som är omöjliga för ett privat företag. Förutom ägartillskott från en ägare som inte kräver avkastning på sina pengar kan det till exempel handla om dolda subventioner genom samutnyttjande av kommunens övriga resurser.

Kommunala bolag har också andra unika fördelar av att de bygger på offentliga medel. Inte minst gäller detta de möjligheter till billiga krediter som kommunal borgen för med sig. Vid upphandlingar kan de också hålla sig med helt andra riskmarginaler än privata företag genom att eventuella förluster hela tiden kan övervältras bakåt på skattebetalarna. Till de rent finansiella fördelarna kan också läggas de möjligheter som skapas av att ledningen för de kommunala bolagen ofta är intimt sammankopplad med den politiska ledningen i kommunen. Riskerna för fördelaktiga avtal av olika slag, jäv vid upphandlingar och sammanblandningar av bolag och politik är bara alltför uppenbara.

Reformering av kommunala bolag — en omöjlig uppgift

De senaste åren har kritiken mot de kommunala bolagen lett till att dess förespråkare har varit på defensiven. Genom olika lagförändringar och andra åtgärder har man försökt att desarmera kritiken. Lagarna om offentlighet har ändrats, bolagsordningar har stramats upp och kreditkortet har satts under övervakare. Till det som har gjorts kommer flera utredningar som pekat på saker som borde göras. Inte minst Underprissättningskommittén (SOU 1995:105 Konkurrens i balans) lade fram en rad förslag för att förbättra konkurrensen mellan kommunala och privata företag.

Är då detta en framkomlig väg? Kan problemen med kommunala bolag åtgärdas genom förändringar av lagar och regler? Vi tror inte det. Det går säkert att komma betydligt längre än i dag när det gäller att åtgärda de problem som vi har pekat på i denna motion men det finns också skäl till varför det sannolikt inte går att åtgärda alla problem genom ny lagstiftning. Många av de problemen ligger helt enkelt i de kommunala bolagens natur.

Överhuvudtaget blir det en mycket besynnerlig situation om kritiken mot de kommunala bolagen ska leda till att de ska försöka anta formen av de alternativ kritikerna förespråkar. Om nu någon genial lagstiftare mot förmodan skulle klara bedriften att få de kommunala bolagen att vara precis som en kommunal förvaltning när det gäller öppenhet och medborgerligt inflytande och samtidigt fungera precis som vilket privat bolag som helst när det gäller agerandet på marknaden, då tycks

det ju knappast finnas några motiv varför de kommunala bolagen ska vara kvar. Är det kommunala förvaltningar respektive privata bolag man vill ha går det ju bra att dela upp de kommunala bolagen mellan dessa två former i stället för att krysta fram en invecklad mellanform. Låt de verksamheter som kommunen egentligen inte har något med att göra omvandlas till vanliga privata företag och låt sådant som kommunen ska göra bedrivas i den förvaltningsform där kommunal verksamhet hör hemma.

Avveckla de kommunala bolagen

Min uppfattning är att möjligheten för kommuner att bedriva näringsverksamhet bör slopas. Inga nya kommunala bolag skall få bildas och de befintliga bolagen bör successivt avvecklas. Hade det ändå funnits starka skäl som talade för kommunala bolag kanske det hade gått att minimera nackdelarna tillräckligt för att göra dem acceptabla. Men vi kan inte finna några giltiga skäl som talar för att kommunerna ska ägna sig åt näringsverksamhet. Ett av de mer respektabla skäl som har funnits för bolagisering har varit möjligheterna till samverkan mellan kommuner. Inom kort kommer detta inte längre att vara relevant eftersom förnyelsekommittén föreslår en rad andra möjligheter till kommunal samverkan (SOU 199:137)

Jag vill införa ett omedelbart förbud i kommunallagen för bildande av nya kommunala bolag och vi vill inrätta en så kallad solnedgångsparagraf med innebörden att de bolag som redan existerar skall vara avvecklade vid 2005 års utgång. I dag hindras ofta utförsäljning av att kommunerna inte tycker sig få ett tillräckligt bra pris, av risken för att ett offentligt monopol endast övergår till ett privat eller av andra praktiska hänsyn. Det är givetvis en viss skillnad på ett kommunalt bostadsföretag med en lång historia och många hyresgäster att ta hänsyn till och ett gym eller liknande som uppenbarligen inte har något med kommunens egentliga verksamhet att göra. När kommunerna till exempel avvecklar sitt ägarengagemang i bostadsföretag är det viktigt att överföringen sker i sådan takt och på sådant sätt att de bostadssociala målsättningarna uppnås och att hyresgästerna inte i onödan utsätts för oro och förändrade hyresvillkor.

En del av de skäl som anförs mot avveckling kan alltså även med vårt synsätt vara giltiga och det är därför rimligt med en fortsatt bolagsverksamhet under en övergångsperiod. Det kan inte heller uteslutas att det i något extremt undantagsfall finns ett kommunalt bolag som är nödvändigt. I den lagstiftning vi vill se kan det därför finnas anledning att ta med någon form av dispens för fortsatt drift även efter 2005.

Enligt min mening bör kommittén kungöra vad jag ovan anfört och föreslå att kommunala bolag snarast avvecklas.

Särskilt yttrande av ledamoten Anders Andersson

Medborgarinflytande via direktval

I utvärderingen av den kommun- och landstingspolitiska verksamheten måste målsättningen vara att stärka demokratin och öka det direkta medborgarinflytandet. För att nå denna målsättning kan man enligt min mening inte tumma på grundprincipen att det är direktvalda fullmäktigeorgan som bäst avspeglar medborgarviljan. Den kommunala självstyrelsen ska enligt min mening i alla sammanhang grundas på medborgarinflytande och lika värde för varje medborgares röst. Detta gäller inte minst nu när nya regionala organ diskuteras liksom vid samverkan mellan kommuner och landsting i enskilda verksamhetsområden.

När kommuner och landsting för över vissa verksamheter till ett kommunalförbund övertar förbundet hela ansvaret för verksamheten. Detta innebär att de organ, som har demokratisk förankring och är direkt valda av medborgarna i allmänna val, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige, förlorar makt och inflytande samtidigt som det indirekt valda organet ges rätten att fatta beslut. Därför är enligt min mening lösningen med gemensam nämnd mellan två eller flera kommuner/landsting att föredra framför modellen med kommunalförbund. Kommunalförbund är ofta ett steg tillbaka vad gäller demokrati och medborgarinflytande. Indirekt valt organ kan inte vara någon framtidslösning om man vägleds av viljan att öka demokratin och det direkta medborgarinflytandet.

Kritisk mot kommunala bolag

Jag har en kritisk inställning när det gäller kommunal verksamhet i driftformen bolag. När kommunala angelägenheter försvinner in i aktiebolag rycker man samtidigt bort en stor del av den insyn och offentlighet som är kännetecknande för den gemensamma sektorns verksamhetsgrenar. Det är viktigt att vi får en allmän debatt om vad som är kommunala angelägenheter och vilka driftformer som kommuner och landsting bör använda sig av för att upprätthålla ett starkt medborgarinflytande. I betänkandet SOU 1996:137 Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan skriver kommittén i kap 6 följande viktiga princip som får anses utgöra en klar vägledning vad gäller bolag som driftform för kommunal

verksamhet; *"Kommunal samverkan i offentligrättsliga former bör prioriteras och göras smidigare och konkurrenskraftigare gentemot bolag och andra privaträttsliga alternativ. Genom våra förslag för kommuner och landsting slagkraftiga alternativ till privaträttsliga samverkansformer."* Min förhoppning är att kommun- och landstingspolitiker utifrån egna erfarenheter och med stöd av den allmänna debattens inriktning mot ökat insyn och medborgarinflytande avstår från nya bolagsbildningar och succesivt avvecklar på de områden där man i dag bedriver kommunal verksamhet i bolagsform. Min tilltro till den kommunala självstyrelsen, och önskan att leva efter den principen, gör att jag i kommittéarbetet har avstått från förslag om tvingande åtgärder. Förhoppningsvis kommer demokratidebatten att utgöra tillräcklig påtryckning för att uppnå resultat i den riktning som kommittén uttalade i sitt betänkande SOU 1996:137.

Ökad medborgarmakt för kommunala folkomröstningar

I betänkandet har kommittén inte speciellt analyserat frågan om kommunala folkomröstningar. Kommunala folkomröstningar ska, enligt min mening, inte ersätta det representativa beslutsfattandet i kommuner och landsting. Men folkomröstningar måste vara en möjlighet för en folklig opinion att komma till tals där de politiska partierna inte visat lyhördhet. En form av säkerhetsventil i den kommunala demokratin.

Nuvarande lagstiftning när det gäller kommunala folkomröstningar är ett steg i rätt riktning. Men erfarenheterna visar att när man lägger det slutliga avgörandet hos en majoritet i kommunfullmäktige/landstingsfullmäktige så har denna majoritet i de försök som hittills gjorts avvisat folkiniciativet om folkomröstning. Enligt min mening blir det inte mycket bättre av det förslag som Demokratiutvecklingskommittén för fram där man vill att en minoritet i fullmäktige, en tredjedel, ska kunna ge sitt godkännande för att en folkomröstning ska genomföras. Lösningen med att en minoritet i fullmäktige ges den avgörande makten för en folkomröstning riskerar att leda till att det blir ett taktiskt spel. Jag vill istället att man i lagstifningen tydligt ange vilken nivå som krävs för att en folkopinion ska tvinga fram en kommunal folkomröstning. Enligt min mening kan det vara rimligt att sätta gränsen vid 10 %. Har man via namninsamling uppnått detta antal medborgare som uttalar sin önskan om en folkomröstning så ska den genomföras, utan att fullmäktige överhuvud taget prövar frågan. Detta är ett mera rakt medborgarinflytande och ger inte utrymme för partipolitiska krumbukter.

Medborgarkontoren är viktiga för medborgarna

Ett område i förnyelsearbetet som inte alltid lyfts fram i förgrunden men som kanske för den enskilde medborgaren har större betydelse än olika systemlösningar är inrättandet av s k medborgarkontor. Ibland ligger de demokratiska lösningarna på ett mycket nära och delvis enkelt plan. Medborgarkontoren som utvecklats allt mer under 90-talet har varit viktiga i arbetet med att bryta ned byråkratin och plocka bort barriärer och skapa närhet, service och insyn för medborgarna i den kommunala verksamheten. Vid en analys av kommunal förnyelsearbete ur ett strikt medborgarperspektiv är jag övertygad om att den öppenhet och serviceanda som präglade införandet av medborgarkontor tillhörde de mest uppskattade förändringarna i den kommunala verksamheten. Litet är vackert. Enkelt är stort. Dessa sentenser har sin relevans också när det gäller att genomföra, analysera och dra ut färdriktningen för det framtida förnyelsearbete i kommuner och landsting.

Revision - en fråga om etik i första hand och teknik i andra hand

Internkontroll och revision har alltid varit viktigt i kommunal verksamhet. Det gäller såväl redovisningsrevision som förvaltningsrevision. De erfarenheter som lyfts fram under senaste året understryker vikten av att man aldrig tummar på de säkerhetssystem som ska ge allmänheten garantier för att den offentliga verksamheten bedrivs enligt demokratiska beslut och utifrån grundläggande etik och moral. Tilltron till revision och den kommunala demokratin skapas inte enbart genom tekniska lösningar utan i första hand via en grundläggande etik och ett ansvarigt ledarskap. Därför kan man enligt min mening inte hoppa över dessa synpunkter om man vill nå framgång i arbetet. Förståelsen ökar nu för de etiska värden som kristdemokraterna envist poängterat som grund för ett gott samhälle. Inget samhälle kan överleva utan en gemensam etik där de grundläggande värdena får genomslag överallt. I ett sådant helhetsgrepp är familjen avgörande. Det är där den grundläggande värdeöverföringen sker och den inre självkontrollen kan byggas upp. Det handlar alltså om mer tid för barnen. Förskola och den obligatoriska skolan måste lägga ner mer tid och resurser på etikundervisningen. För det krävs bland annat fortbildning av lärarna i dessa frågor. Även den högre utbildning bör avsevärt mer fokusera på etiska reflektioner kring företeelser såväl i privatlivet som i yrkeslivet liksom i de offentliga sammanhangen.

Tre åtgärder för ökad tilltro till kommunal verksamhet;

- *tydliga reglementen, endast privata kontokort och auktoriserade revisorer*

Självklart behöver också de ekonomiska kontroll- och revisionsåtgärderna förbättras vilket påtalas av kommittén i betänkandet. Det finns små men betydelsefulla förändringar som skulle öka tilltron till den kommunala verksamheten. Den senaste tidens mycket uppmärksammande representationsskandaler i kommuner och landsting har visat en uppenbar brist på tydliga reglementen. För en bra uppföljning och revision krävs tydliga regler och en fungerande internkontroll. För näringslivet gäller aktiebolagslag, bokföringslagar och skattelagstiftningen som normgivare. För kommuner och landsting de egna reglementena. När reglementen saknas eller är otydliga riskerar också omdömet att saknas. En annan enkel åtgärd är att endast tillåta privata kontokort. Kontokort ska vara privata i den meningen att de offentliga myndigheterna, kommuner och landsting samt i förekommande fall bolag, stiftelser och kommunalförbund, enbart betalar årsavgift på kortet. Samtliga kostnader i tjänsten får därefter den enskilde kortinnehavaren fakturera sin arbetsgivare. Den kommunala revisionen bedrivs i dag av förtroendevalda revisorer tillsammans med yrkesrevisorer, oftast externa. För att stärka tilltron till rättssäkerheten vore det enligt min mening rimligt att exempelvis de kommunalt förtroendevalda revisorerna också hade skyldighet att inkalla auktoriserad revisor för att biträda dem i revisionsarbetet.

Särskilt yttrande av ledamoten Sven Lindgren

I detta särskilda yttrande ställer jag mig frågande till majoritetens, i mitt tycke, alltför negativa inställning till det kommunala förnyelsearbetet samt kommenterar specifikt några av de slutsatser som kommittémajoriteten drar i betänkandets kapitel 3 och 8. Mina kommentarer disponeras enligt följande:

- I. motiv för fortsatt förändrings- och utvecklingsarbete
- II. begreppen medborgare, brukare och kund
- III. politikerrollen
- IV. ekonomin
- V. personalen
- VI. den kommunala uppgiften

I. Motiv för fortsatt förändringsarbete i kommuner och landsting

Kommitténs majoritet betonar i sina slutsatser i så hög grad problemen med det kommunala förändringarna som genomfördes under den förra mandatperioden, att det är högst förvånande att den föreslår ett fortsatt utvecklingsarbete i Sveriges kommuner och landsting. Allt har ju blivit sämre! Några exempel på dessa påstådda missförhållanden:

- Medborgarna har reducerats till kunder/brukare
- Heltidspolitikerna har tagit över från fritidspolitikerna
- Tjänstemännen har tagit över verksamheten från politikerna
- Fritidspolitikerna hoppar av därför att de inte orkar - de har marginaliserats
- Ekonomiska mål — formulerade av tjänstemän — har blivit överordnade politiska mål
- Företagsekonomiskt språkbruk har börjat tillämpas inom kommunal verksamhet

Med ett sådant elände i våra kommuner med apatiska medborgare, ofrämögn politiker, alltför mäktiga tjänstemän och usel ekonomi som resultat av förändringsarbetet, borde ju rekommendationen vara den motsatta; nämligen att **allt förändringsarbete borde avbrytas!**

Jag anser att kommittén i sitt slutkapitel i betydligt större utsträckning borde ha tagit fasta på den mängd positiva erfarenheter som också finns. Om slutbetänkandet skall vara till någon hjälp och nytta borde ansatsen därutöver ha varit att *dels* problematisera mera och förklara varför vissa förväntade resultat inte uppnåtts, *dels* peka på möjligheter och vägar att gå vidare. I samband med slutjusteringen har en del problem tonats ned. Avslutningskapitlet har fått imperativa rubriker, som något lättar upp den dystra bilden, men för mig framstår detta som en kosmetika, som inte förmår dölja en tämligen negativ grundsyn.

Som moderat kommunalpolitiker med mycket lång erfarenhet av kommunalt utvecklingsarbete ser jag en rad motiv att gå vidare på den inslagna vägen. Det behövs en kommunal förnyelse av många skäl:

ideologiska — mer av individuell valfrihet och ansvarstagande, mobilisering av det civila samhället, politikens uppgift måste vara att *styra* — inte att göra allting i egen regi

rationella — strukturerna är föråldrade och ineffektiva

demokratiska — partipolitiskt ointresse, de individuella demokratiaspekterna behöver lyftas fram, den kommunala omfattningen måste

minska för att göras överblickbar och möjlig för medborgarna att påverka

sociala — de kollektiva trygghetssystemen fungerar dåligt, bidragsberoende, bristande samband mellan inbetalda premier och utbetalda ersättningar

ekonomiska — den kommunala sektorn för dyr, kommunalskatterna för höga och drabbar hårdast dem med låga inkomster samt hindrar ekonomisk tillväxt och stampar ut folk i arbetslöshet.

Det saknas således, enligt min uppfattning, vare sig motiv eller uppgifter för ett fortsatt och intensifierat utvecklingsarbete. Men det vi har bevittnat, efter majoritetsskiftet i många kommuner efter 1994 års val, är återställarpolitik, brist på ambitioner samt ointresse att gå vidare.

Det är mot denna bakgrund tråkigt, att Kommunala Förnyelsekommittén — trots sitt uppfordrande namn — inte förmått att skriva ett slutbetänkande som i högre grad och på ett positivt sätt kan inspirera landets kommuner och landsting till den fortsatta, nödvändiga, förnyelsen.

II. Medborgare, brukare och kund

Kommitténs majoritet påstår att medborgarbegreppet urholkats som en följd av förnyelsearbetet. I stället har det kommit att bli en betoning på brukare och kunder, vilket uppfattas som ett problem. Det är precis tvärtom! Medborgarskapet gäller oss alla. Att vara brukare eller kund är ingen "reduceering" utan ett *plusvärde* till medborgarskapet vad avser konsumtion av individuella kommunala tjänster.

Hur kan någon anse det vara till medborgarskapets nackdel att den eller de som är *direkt berörda* av kommunala tjänster fått mera att säga till om?

— Jag är hellre *kund* i sjukvården med rätt att välja läkare än klient (medborgare) med tilldelad plats i en vårdkö.

— Jag är hellre *kund* i barnomsorgen med rätt att välja både omsorgsform och omsorgsgivare än att bli anvisad plats efter bedömning av den politiska administrationen.

— Jag är hellre med i en *kollektiv brukargrupp* av föräldrar, som sköter en skola, än att vara utlämnad till en skola styrd av politiker, vilka härleder *sin* uppfattning med en tvivelaktig hänvisningen till medborgarbegreppet. Det sistnämnda sagt inom ramen för den av riksdagen fastställda nationella skolpolitiken.

Medborgare kontrollerar i lika mån alla kollektiva nyttigheter i kommunen. Medborgare och *kunder/brukare* har ett gemensamt ansvar för individuell konsumtion så länge den drivs eller finansieras av kommunen. Det finns t.ex. ingen anledning att urholka det i lag fastställda föräldraansvaret för barn med någon hänvisning till medborgarskapet i en kommun. En självklar konsekvens av detta föräldraansvar är därför att betona snarare än att nedtona föräldrarnas roll i barnomsorg och skola.

Det är således knappast ett demokratiskt problem att medborgarna har uppvärderats som kunder och brukare och därmed fått en större valfrihet vad gäller att påverka individuellt konsumerade, kommunala producerade, tjänster. Inte heller ligger det stora problemet i snitten mellan fritidspolitiker och heltidspolitiker eller mellan politiker och tjänstemän. Problemet ligger snarare i snittet mellan kommunen som sådan och det svaga sätt på vilket medborgarskapet utövas av medborgarna själva. Riktigt stort engagemang tycks det bara gå att uppnå när någonting har gått riktigt snett. Inte i den normala vardagen. **Det är värdefullt att också betona medborgarnas ansvar i en demokrati — inte bara politikernas.**

Kommittén framhåller, att "partierna förblir huvudformen för den representativa demokratin" (s. 138). Samtidigt kan man konstatera att partiväsendet inte fungerar tillfredsställande i den rollen. Det är därför märkligt, att kommittén inte — i likhet med vad Lokaldemokratikommittén gjorde — ställer sig på medborgarnas sida och bejakar deras möjligheter att påverka direkt via den *individuella demokratin*, såsom valfrihet, eller i direktdemokratiska former. Om inte partierna kan leva upp till sin demokratiska uppgifter vad gäller kontakten med medborgarna, måste formerna för medborgarnas påverkan ta andra vägar.

III. Politikerrollen

Kommunfullmäktige är varje kommuns enda folkvalda församling. Därifrån utgår *all* makt. Om politikerna i fullmäktige tycker att någon annan har fått för mycket makt, beror detta helt enkelt på att fullmäktige självmant har lämnat denna makt, *genom delegation*, till någon annan. Är man inte nöjd med dagens ordning, får man väl ändra på det!

Det är emellertid skillnad på *makt* och *aktivitet*. I många kommuner har det gjorts stora insatser för att aktivera fullmäktiges enskilda ledamöter och för att göra formerna för sammanträdena roligare både för ledamöterna och för den intresserade allmänheten. För den ointresserade allmänheten görs i många kommuner en rad ansträngningar för att stimulera till kontakt och möten mellan politiker och medborgare. Det borde ha varit av större intresse om kommittén hade

framhållit de goda exemplen än att enbart tala om fritidspolitikernas marginalisering.

I kommitténs material finns en del paradoxer: Å ena sidan hoppar fritidspolitikerna av därför att de inte längre orkar. Det är jobbigt att vara politiker. Å andra sidan har politikerna släppt verksamheten till tjänstemännen, utan att de — om man får tro kommitténs slutsatser — har tagit tag i politikens mål- och strategifrågor. Politikerna jobbar tydligt varken med verksamheten eller målen. Det har med andra ord blivit för jobbigt att inte göra något. Och — undrar man — vems fel är detta? Eller är bilden falsk?

Den renodling av de olika politikerrollerna som finns i kommuner med *beställar-utförare-modell*, t.ex. i Linköpings och Östersunds kommuner, har utvecklat politiken till att omfatta just politik: målen för verksamheten, kvalitetssäkring, omvärldsorientering och de strategiska vägvalen i samhällsutvecklingen. Modellen tvingar också politikerna till att utvärdera resultaten, så att de vet, inte bara vad verksamheten har kostat utan också vad medborgarna har fått för pengarna. Åter igen: vill man främja en utveckling bör man ta fram de positiva exempel, men det har Kommunala Förnyelsekommittén försummat.

Att kommunerna har anställt tusentals professionella tjänstemän att sköta verksamheten och att politikerna till dessa delegerat vissa beslutsfunktioner ser inte jag som ett problem utan snarare som en enorm kvalitetshöjning jämfört med de förhållande som rådde då vi hade lekmanaförvaltning.

Den kommunala organisationen består av både *politiker* och *tjänstemän*. Självklart behöver deras olika uppgifter preciseras. Där så har skett, anser kommittén, som inte tycks uppskatta någon närmare rolldefiniering, att politikerna "hamnat vid sidan av händelseutvecklingen". Om tydliggörande av de olika rollerna är bra eller problematisk beror helt och hållet på vilken uppfattning man har. Min bedömning är, att kommitténs majoritet brustit i såväl analys som slutsatser.

IV. Ekonomin

Bruket av företagsekonomiska termer har retat kommitténs majoritet. På sidan 140 kan man bl.a. läsa "Med — en ofta okunnig variant av — det privata företaget som modell skapades också oklarhet." ??? **Personligen har jag inte hört en enda politiker påstå att kommunen är ett företag. Det inser ju alla att kommunen som företagsidé är tämligen dödfödd.**

Och vidare: "Det ymniga bruket av företagsprosa innebar att kommuners och landstings politiska identitet skymdes av en identitet

som producenter.” Är inte kommuner och landsting jättestora producenter av tjänster? Låt vara demokratiskt styrda, men ändå? Det kan inte var fel att använda gängse facktermer när man talar om ekonomi. Till bilden hör, att halva värdet av den kommunala produktionen sker i bolagsform. Det är ingenting nytt. Det har varit så i årtionden. Det är således inte en frukt av 90-talets förändringsarbete. Det som är nytt inom den kommunala verksamheten är, att den ekonomiska knappheten i kommunerna har tvingat politikerna till en aktivare och bättre förmögenhetsförvaltning, att uppträda affärsmässigt där det finns marknader samt att hushålla med medborgarnas tillgångar i största allmänhet. De har tvingats lära sig att sköta de kommunägda företagen. De har tvingats lära sig företagsekonomi där detta är relevant och att göra kommunalekonomiska och samhällsekonomiska bedömningar där det är relevant. Det är bra. Finns ingen anledning för kommittén att kritisera detta.

Kommittémajoriteten tycks sätta ”ekonomiska” mål mot ”politiska” mål, och antyder att det är tjänstemännen som ställer upp de ekonomiska målen så att säga på politikens bekostnad. Ett märkligt synsätt. Ekonomiska mål i kommunerna är självklart en del av de politiska målen. Ekonomiska resurser är både en möjlighet och en restriktion. Ekonomin måste självklart finnas med vid en ansvarsfull bedömning i varje politisk beslutssituation. Hur skulle det annars se ut i det långa loppet?

V. Personalen

Det är glädjande att kommittén lyft fram personalens reaktioner och vittnesbörd om ökad arbetsglädje och den stolthet som de nya ledningsformerna skapat. Samtidigt framhåller man att förnyelsearbetet har sina bestämda förlorare. De som har förlorat i konkurrensen upplever detta som ett misslyckande, vilket lett till en negativ inställning till förnyelsearbetet. Visst är det så, men vad blir kommitténs slutsats? Ingen! Här borde man ha problematiserat personalens situation och svårigheter under den *nödvändiga* resan bort från det kommunala monopolet, den skyddade trygga idyllen, till en kravsituation som på den privata marknaden uppfattas som mer eller mindre självklar.

Införande av konkurrens inom kommunal serviceproduktion är något av det bästa som hänt kommuner och landsting under hela detta århundrade. Det innebär naturligtvis omställningsproblem för personalen. Det ställer nya krav på politikerna att föra en bra och tydlig personalpolitik. Det har lett till ett kostnadsmedvetande som aldrig hade varit möjligt med en bibehållen monopolsituation. Det är bra för

skattebetalarna. Det är bra för verksamheten. Det är bra för medborgarna, brukarna och kunderna.

En annan fördel för personalen med konkurrens inom den kommunala tjänstesektorn, som kommittén underlåter att nämna, är att **personalen nu äntligen inom flera områden faktiskt fått möjlighet att välja arbetsgivare.**

VI. Den kommunala uppgiften

Kommittén talar om behovet av att motverka isoleringen och elitiseringen av särskilt de heltidsarvoderade politikerna. Heltidspolitikernas isolering är en myt. Finns det någon yrkesgrupp som träffar så många olika människor i olika situationer, i arbetslivet, ur olika socialgrupper, ungdomar och gamla, barn och föräldrar, företagare och arbetstagare i olika branscher, anhöriga i äldreomsorgen, kulturföret-rädare, etc?

Bortsett från att heltidspolitiker således snarast är mindre isolerade än andra, finns det skäl att kommentera detta utifrån en helt annan synvinkel; nämligen vad som egentligen är den kommunala uppgiften.

Omfattningen av den kommunala verksamheten, framförallt av individuella tjänster, är så stor, att inte ens heltidspolitiker i alla kommuner kan överblicka hela verksamheten. Hur svårt är det då inte för fritidspolitikerna? Hur omöjligt är det då inte för medborgarna?

Det bästa sättet att minska elitiseringen är att banta ner verksamheten så att den blir överblickbar för medborgarna. På sikt bör individuella tjänster lyftas av från den kommunala egen-regi-produktionen, så att den kommunala uppgiften inte blir mer omfattande än det som **måste** skötas gemensamt.

Tag exemplet barnomsorg: Jag menar inte, att barn ska kastas ut från kommunala barnstugor. Alla som gått in i ett system med då kända förutsättningar ska kunna vara kvar i detsamma så länge de behöver tjänsten. Men successivt går det att införa nya former av helt kundstyrda tjänster på en öppen marknad, men med ett solidariskt stöd till i detta fallet barnfamiljerna. Kommunens uppgift beträffande driften skulle i det läget inskränka sig till finansiering (delvis) samt verksamhet i den mån den efterfrågas av brukarna, samt att speciellt värna om barn med särskilt behov av stöd och stimulans.

Kommittémajoriteten har uppenbarligen den motsatta synen — inte bara vad gäller myndighetsfrågor och andra kollektiva nyttigheter utan beträffande *all* verksamhet som kommunerna bedriver i dag. På sidan 139 framhåller kommittén att man nu måste "odla de politiska gemenskapsvärdena. Hittills under förnyelsearbetet har de i stort sett legat för fädot. I en sammanhållen politisk organisation får intresset för det

särskilda och enskilda emellertid aldrig förta orienteringen mot den politiska helheten.”

Vi lever inte i ett enpartisystem, även om det fortfarande finns kommuner där endast ett politiskt parti har haft makten sedan den allmänna rösträtten infördes. En kommunal styrelse är alltid — till skillnad från en förvaltningsledning — sammansatt av personer och parter som tycker olika. Det ligger i det proportionella flerpartisystemets natur att så blir fallet. Alla arbetar naturligtvis utifrån sina värderingar för kommunens bästa, men när det går en skiljelinje mellan partierna om *vad som är politikens uppgift* avseende medborgarnas *individuella* tjänstekonsumtion, är det tveksamt om det är ”den politiska helheten” som det viktigaste målet för ett fortsatt utvecklingsarbete.

Särskilt yttrande av ledamoten Inger Wolf

Inledningen till förnyelsearbetet har präglats av regeringens saneringsprogram med det övergripande målet att anpassa statsskulden till EU:s konvergenskrav och den högerideologiska retorik som blomrade i samband med valet -91. Detta har tillsammans med genomförandet av skattereformen skadat den offentliga sektorn både ekonomiskt, demokratiskt och kvalitativt under 1991—1996. Kostnadsnivån för den offentliga sektorn är nu nere på samma nivå som 1989 trots att gruppen barn och äldre ökat markant.

Förändringarna både vad gäller neddragningar, privatiseringar och företagsliknande organisationslösningar inom kommuner och landsting har genomförts tvärtemot önskemålen från de flesta medborgare.

En ideologisk återhämtning är dock på väg. Den bekräftas bland annat av vanliga människors protester mot arbetslösheten och de accelererande neddragningarna inom vård och omsorg. De flesta svenskar vill betala mer skatt för att få bra vård i offentlig regi. Men regeringen förbjuder kommuner och landsting att höja skatten som ett led i anpassningen itill EU.

Återhämtningen kan också märkas genom att politiker i landsting och kommuner nu söker lösningar som inte bygger på konkurrens och marknadstänkande utan på samarbete och nya samverkansformer.

I detta sammanhang har kommittén presenterat nya former för offentlig drift som vi hoppas kan leda fram till en tydlig politisk, effektiv och medborgarstyrd verksamhet.

Jag kommenterar inte alla delar i slutbetänkandet utan ställer mig i huvudsak bakom de slutsatser som dragits. Några resultat och tendenser som jag anser särskilt viktiga vill jag dock lyfta fram.

Valfrihetsrevolutionen har misslyckats. Valfriheten i form av kundcheckar som skulle göra att brukarna valde den bästa och billigaste

entreprenören förutsatte mångfald och ett visst överflöd. Denna form av valfrihet genomfördes endast i blygsam skala.

Den största bristen i förnyelsearbetet, förutom bristande demokrati och insyn, är att de flesta kommuner och landsting inte utarbetat verktyg för att utvärdera och åtgärda kvaliteten i verksamheten.

Kvinnorna förlorade i jämställdhet när man införde företagsliknande modeller. Några få välutbildade kvinnor har fått förmåner men de flesta har missgynnats. Männen har vunnit både vad gäller avance-mang och genom att de haft tillgång till en bredare arbetsmarknad.

Kvinnliga politiker har i större utsträckning hoppat av förtroendeuppdragen liksom unga människor och invandrare.

Det går inte att visa på minskade kostnader till följd av en viss organisationslösning. Det som huvudsakligen förklarat kostnadsminskningarna har varit att kommuner och landsting fått mindre pengar att röra sig med.

De klyftor som redan fanns mellan ledande tjänstemän och övrig personal, heltidspolitiker kontra fritidspolitiker har ökat ytterligare i mål- och ekonomistyrningens spår.

Fritidspolitikern har manövrerats ut (marginaliserats). Över tiotusen förtroendeuppdrag har försvunnit i samband med att nämnder slog ihop.

Medborgarrollen i betydelsen att man som samhällsmedborgare är intresserad att påverka även övergripande samhälls- och fördelningsfrågor har fått stå tillbaka till förmån för "brukaren", dvs medborgaren reducerad till kund.

Det finns stort folkligt stöd för att vår doch omsorg ska bedrivas i offentlig regi.

Undersökningarna gjorda 1996 visar att människor upplever sänkt kvalitet i vården. Endast sju procent ansåg att vården blivit bättre.

Ledande tjänstemän har fått ansvar för politiska prioriteringsfrågor, trots att de inte bett om det. Politikerna har frånhänt sig makten i stället för att stå för de politiska besluten och målen.

När principen om målstyrning missbrukats som den gjorts har medborgarnas möjlighet att utröna vilka som är ansvariga och ställa dem till ansvar beskurits kraftigt. Exempel: Barnomsorgspersonalen hänvisar till chefen som hänvisar till politikerna som hänvisar till nämndens budgetramar...

De ovanstående punkterna har helt naturligt framkallat ett stort politikerförakt.

Val av skola och barnomsorg har ökat klyftorna mellan ekonomiskt starka och svaga grupper i samhället. De med hög utbildning boende i socialt stabila områden väljer i högre grad anna skola än den närmaste för sina barn. Konsekvenserna blir att de skolor som redan har problem på grund av den allmänna segregeringen i samhället fått ännu större problem även ekonomiskt.

Det positiva med införandet av mål- och resultatstyrning i jämförelse med anslagsfinansiering är att den ekonomiska kontrollen förbättrats.

Statens styrning, uppföljning och kontroll av kommuner och landsting har försvårats därför att de organiserar sin verksamhet så olika att svaren sinsemellan inte blir jämförbara.

Slutligen vill jag uttrycka min uppskattning till ordföranden, kommitténs ledamöter, sekretariatet och olika forskare och experter som på ett lyhört och respektfullt sätt låtit alla åsikter komma till tals i ett fortlöpande demokratiskt samtal.

Litteraturförteckning

Almqvist, R. (1996) *Effekter av konkurrenshotet – en studie av egen regis resultatenheter inom äldreomsorgen i Stockholms stad*. Stockholm: Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen, IKE.

Amnå, E. (1995) *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet*. Örebro: Libris.

Anell, A. (1996) *Decentralisation and health systems change: The Swedish experience*. Lund: Lunds universitet, IHE.

Anell, A., Rosén, P., Svarvar, P. (1996) *Health-care reforms in Sweden. The quest towards equity, efficiency and cost containment*. Lund: Lunds universitet, IHE.

Anell, A. och Rosén, P. (under medverkan av Jonas Vlachos, 1995) *Valfrihet i vården. En empirisk undersökning av preferenser hos allmänhet och vårdpersonal*. Lund: Lunds universitet, IHE.

Axberger, Hans-Gunnar, (1984) *Tryckfrihetens gränser*, Liber Förlag.

Baldersheim, H. (1995) "Kommunale legitimeringsstrategier – ein normativ diskusjon." Ur *Forholdet stat-kommune i et legitimitetsperspektiv*. Oslo: Norges forskningsråd/NIBR.

Baldersheim, H. m. fl. (1994) *Kommunal reorganisering. Sluttrapport fra forskerne*. Oslo: Kommuneforlaget.

Betænkning nr 1271 (1994) *Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår*. Köpenhamn: Indenrigsministeriet.

Blom, A. P. (1994) *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Lund: Dialogos.

Blomquist, C. (1996) *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Bogason, P. (1996 a) *Nye organisationsformer i indbyrdes splid*. Köpenhamns universitet, Köpenhamn: Projektet "Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid".

Bogasson, P. (1996 b) "Fra borger till bruger — og tilbage igen?". *AKF-nytt* 1996:1.

Bohlin, Alf, (1988) *Allmänna handlingar*, Juristförlaget.

Bohlin, Alf, (1994) *Offentlighetsprincipen*, 4 uppl. Juristförlaget.

Brorström, B. och Rombach, B. (1996) *Kommunal förändringsobenägenhet*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter nr 1.

Bäck, H. och Soininen, M. (1996) "Invandrarna, demokratin och samhällen". Bilaga till *SOU 1996:162*. På medborgarnas villkor. En demokratisk infrastruktur. Betänkande av Demokratiutvecklingskommittén.

Corell, Hans m.fl. (1992) *Sekretesslagen*, 3 uppl. Norstedts Juridik.

Dahlström och Ramström (1994) *Stockholmsmodellen. Effekter, problem, vägval*. Stockholm. Spris förlag.

Dalman, Lena, (1995) *Kommunallagen, sekretesslagen och de kommunala företagen*, Kommentus Förlag.

Ds 1994:56 Skolans kostnader, effektivitet och resultat — en branschstudie. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Ds 1996:21 Forskning om offentlig sektor. Bättre kontakter mellan forskare och praktiker. Forskningsöversikt utgiven av Arbetsgruppen för forskningsfrågor, Civildepartementet.

Ekström, M. och Nohrstedt, S. A. (1996) *Journalistikens etiska problem*. Stockholm: Rabén/Prisma.

Ellström, P-E, Rönnqvist, D. och Thunborg, C. (1994) *Omvärld, verksamhet och förändrade kompetenskrav inom hälso- och sjukvården. En studie av föreställningar hos centrala aktörer inom ett landsting*. Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för pedagogik och psykologi.

Esping, H. (1994) *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. Stockholm: SNS förlag.

Fernler, K. (1994) *Mångfald eller likriktning? Effekter av en avreglering*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Fölster, S. m.fl. 1993) *Svenskt systemskifte i fara?* Stockholm: Industrins Utredningsinstitut.

Gilljam, M. och Möller, T. (1996) "Från medlemspartier till väljarpartier. Det svenska partiväsendet i förändring". Bilaga till *SOU 1996:162*. På medborgarnas villkor. En demokratisk infrastruktur. Betänkande av Demokratiutvecklingskommittén.

Hasselbladh, H. (1994) "Ekonomiska styrmodeller inom sjukvården". Ur *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Jacobsson, B. (red.). Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Hedlund, G. (1996) "Det handlar om prioriteringar." *Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*. Örebro: Örebro Studies 14.

Holmberg, Erik & Stjernqvist, Nils, (1980) *Grundlagarna*, Norstedts.

Hugemark, A. (1994) *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Lund: Arkiv.

Håkansson, A. (1996) "Nittiotalets förändringsvåg: systemskifte och besparingar". Ur *Folket och kommunerna. Systemskiftet som kom av sig*. Håkansson, A. (red., under utgivning).

Högberg, O. (1996) *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning – en studie av Stockholms stads äldreomsorg*. Stockholm: Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen, IKE.

Jacobsson, B. (1994) "Idéer, praktik och förnyelse". ur *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Jacobsson, B. (red.). Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Johansson, J. (1995) *Europeiska regioner. Regionforskning i empirisk och normativ belysning*. Örebro: Örebro Studies 13.

Jonsson, E. (1994) *Har den s.k. Stockholmsmodellen genererat mer vård för pengarna? En jämförande utvärdering*. Stockholm: Stockholms universitet företagsekonomiska institutionen, IKE.

Kolam, K. och Sawert, Y. (1996) *Förändrade styrformer – fördjupad demokrati*. Slutrapport. Umeå: Umeå universitet, statsvetenskapliga institutionen.

Kommunallagen (SFS 1991:900).

Landstingsförbundet:

(1991) Kongresshandlingar.

(1993) Sjukhus i konkurrens. Idéskrift om utveckling och styrning av sjukhus.

(1994) Regionerna och hälso- och sjukvården.

(1995) Hur ska landstingen styras? 1995—1998. Beskrivning och analys av landstingens styrsystem.

(1995) Landstingsbarometern.

(1995). Sjukvård i samverkan. Kongressrapport.

(1996) Förtroendevalda i landstingen 1995 efter kön.

(1996) Offentligt finansierad privat öppen vård 1995. Omfattning och inriktning.

(1996) Statistisk årsbok för landsting.

Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet (1995) God revisionssed i kommunal verksamhet.

Lidström, A. (1996) *Kommunsystem i Europa*. Stockholm: Publica.

LO (1994) Demokrati, makt och rättvisa, underlagsmaterial för delrapport två 1994. LOs Rättviseutredning. Stockholm: LO.

Lundström, T. och Wijkström, F. (1997) *The Swedish Nonprofit Sector*. Manchester: Manchester University Press (under utgivning).

Montin, S. (1993) *Swedish Local Government in Transition. A matter of rationality and legitimacy*. Örebro: Örebro Studies 8.

Montin, S. och Olsson, J. (1994) *Demokrati och legitimitet i landstingen. Slutrapport från projektet Politikerrollen i landstingen*. Örebro: Högskolan i Örebro, Novemus.

Möller, T. (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm: Publica.

Nilsson, L. (1993) "Medborgarna, den offentliga sektorn och krisen". Ur *Perspektiv på krisen*. Holmberg, S. och Weibull, L. (red.). Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Nilsson, L. (1994 a). *Västsverige i fokus*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Nilsson, L. (1994 b) "Offentligt eller privat?", Ur *Vägval*, Holmberg, S. och Weibull, L. (red.). Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Nilsson, L. (1994 c) "Att spara eller inte spara?", Ur *Det gamla riket*, Holmberg, S. och Weibull, L. (red.). Göteborg: Göteborgs Universitet, SOM-institutet.

Olsson, J. (1995) *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi. En jämförande kommuntypsstudie*. Örebro: Örebro Studies 12.

Olsson, J. och Forsberg, A. (1996) *Byapolitik – demokratiskt samspel för lokal utveckling?* Örebro: Högskolan i Örebro, Novemus (under utgivning).

Olsson, J. och Jakobsson, E. (1996) *Politisk demokrati och regional utveckling i europeisk kontext. En undersökning av planeringsprocesserna i fyra regioner i samband med framtagande av strukturfondsplaner*. Örebro: Högskolan i Örebro, Novemus (under utgivning).

Oskarson, M. och Wängnerud, L. (1995) *Kvinnor som väljare och valda*. Lund: Studentlitteratur.

Petersson, O. m.fl. (1996 a) *Demokrati och ledarskap. Demokrati-rådets rapport 1996*. Stockholm: SNS förlag.

Petersson, O. (1996b) *Rättsstaten*. Stockholm: Publica.

Pincus, I. (1995) *Varför avgår kvinnor från kommunalpolitiken?* Örebro: Högskolan i Örebro: Kvinnovetenskapligt forums skriftserie nr 4.

Prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.

Prop. 1979/80:2 med förslag till ny sekretesslag m.m.

Prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

Prop. 1987/88:155 om skydd för företagshemligheter.

Prop. 1988/89:119 Om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

Prop. 1990/91:64 om yttrandefrihetsgrundlag m.m.

Prop. 1991/92:50 Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringspropositionen).

Prop. 1993/94:48 Handlingsöfentlighet hos kommunala företag.

Prop. 1994/95:100, bilaga 8, Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.

Prop. 1996/97:3 Den regionala samhällsorganisationen.

Premfors, R., Sandqvist, J., Sanne, M. (1994) *Demokrati i storstad*. Stockholm: Carlssons.

Putnam, R. (1996) *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS förlag.

Regeringsbeslut (1996) Uppdrag att undersöka behovet av att stärka kontrollfunktioner inom den offentliga förvaltningen (Regeringsbeslut 16, Ju96/3016).

Regeringsformen (RF).

Riberdahl, C. (1992) "Tradition och förnyelse i kommunallagstiftningen", Ur *Festskrift tillägnad Håkan Strömberg på 75-årsdagen den 18 februari 1992*.

Riksrevisionsverket (1996) *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*.

Rombach, B. och Sahlin-Andersson, K., red. (1995) *Från sannings-sökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Rothstein, B. (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska logik*. Stockholm: SNS förlag.

Rubenowitz, S. (1995) "Medborgarna och stadsdelsreformen", ur *Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg*. Jönsson, S., Rubenowitz, S. och Westerståhl, J. (red.). Stockholm: SNS förlag.

Schubert, G. (1996) "Kommunal tillväxtpolitik". Ur *Kommunerna och tillväxten. Möjligheter och faror*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet 1996.

Selle, P. och Øymyr, B. (1995) *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940—1990*. Oslo: Samlaget.

Skolverket (1996) *Att välja skola — effekter av valmöjligheter i grundskolan*, Stockholm: Skolverkets rapport nr 109.

Socialstyrelsen (1996) *Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Äldreomsorg på entreprenad*. Stockholm: SoS-rapport 1996:8.

SOU 1967:11 Programbudgetering. Statskontorets programbudgetutredning, del 1.

SOU 1975:102 Tystnadsplikt och yttrandefrihet. Betänkande av Tystnadspliktskommittén.

SOU 1983:70 Värna Yttrandefriheten. Förslag av Yttrandefrihetsutredningen.

SOU 1985:28 Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Huvudbetänkande från Demokratiberedningen.

SOU 1989:108 Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter. Betänkande från Förtroendemannauppdragsutredningen.

SOU 1990:12 Meddelarrätt. Betänkande av Meddelarskyddskommittén.

SOU 1990:44 Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudbetänkande.

SOU 1992:134 Handlingsoffentlighet hos kommunala företag. Delbetänkande av Lokaldemokratikommittén.

SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.

SOU 1994:2 Kommunerna, landstingen och Europa. EG/EU-konsekvensutredningarna: kommuner och landsting.

SOU 1996:67 Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Betänkande av Kommunala förnyelsekommittén.

SOU 1996: 129 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. Betänkande av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

SOU 1996:137 Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. Betänkande av Kommunala förnyelsekommittén.

SOU 1996:162 På medborgarnas villkor. En demokratisk infrastruktur. Betänkande av Demokratiutvecklingskommittén.

Spri (1996) Erfarenheter och effekter av nya styrformer i Landstinget Halland, Bohuslandstinget och Göteborgs sjukvård. En litteraturoversikt. Stockholm: Spri.

Strandberg, U. (1995) *Självständighet eller statsbundenhet? Den kommunideologiska idédebatten 1962–1974*. Göteborg: Göteborgs universitet, CEFOS.

Svallfors, S. (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Borea.

Svenska Kommunförbundet (1996) Kommunalt förtroendevalda 1995. Del I. Fördelning på nämnder, andel kvinnor, ålder, parti m.m.

Weibull, L. (1995) "Västsvensk dagstidningsläsning". Ur *Västsvensk horisont*. Nilsson, L. (red.). Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Wennberg, Bertil m.fl. (1995) *Yttrandefrihetsgrundlagen*, Norstedts Juridik.

Westerståhl, J. (1995) "Några generella iakttagelser". Ur *Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg*. Jönsson, S., Rubenowitz, S. och Westerståhl, J. (red.). Stockholm: SNS förlag.

WHO (1996) Health Care Systems in Transition. Sweden. (prel. version). Köpenhamn: WHO.

Kommittédirektiv



Dir. 1994:151

Utvärdering och vidareutveckling av det kommunala förnyelsearbetet

Dir. 1994:151

Beslut vid regeringssammanträde 22 december 1994

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall tillkallas för att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet.

Kommittén skall särskilt

- utvärdera konsekvenserna av organisatoriska förändringar och nya verksamhetsformer med avseende på bl.a. demokrati, effektivitet, kvalitet, fördelningen av kommunala nyttigheter och samhällsekonomiska konsekvenser,
- utarbeta förslag till åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas möjligheter till inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågor rörande insyn i och kontroll av kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad.

Hur kommuners och landstings organisation och verksamhet förändrats

Under senare år har det skett omfattande förändringar i den kommunala verksamheten.

Kommunerna har fått det fulla ansvaret för skolans personal. Ansvaret för äldreomsorgen har förts över från landstingen till kommunerna (ÅDEL-reformen). Ansvaret för särskolan

2

överbärs successivt till kommunerna. Under 1994 och 1995 kommer ansvaret för de särskilda omsorgerna för utvecklingsstörda att föras överb från landstingen till kommunerna. Kommunerna kan också avtala med landstingen om att ta överb primärvårdsuppgifter. Inom det civila försvaret övertar kommunerna inom kort ansvaret för befolkningsskydd och räddningstjänst på den lokala nivån från staten.

Staten har under senare år minskat regleringen av den kommunala verksamheten i syfte att öka kommunernas handlingsutrymme. Den nya kommunallagen (1991:900) som trädde i kraft den 1 januari 1992 ger kommuner och landsting en stor frihet att organisera sin verksamhet efter lokala behov och önskemål. Den omläggning av det statliga bidragssystemet som genomfördes 1993 har givit kommunerna ökade möjligheter att själva bestämma om statsbidragens användning.

Under senare år har också lagstiftningen ändrats inom olika områden i syfte att stimulera tillkomsten av nya verksamhetsformer inom den kommunala sektorn. Genom ändringar i bl.a. socialtjänstlagen (1980:620) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har det således klargjorts att uppgifter inom dessa verksamhetsområden får överbämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ, under förutsättning att uppgifterna inte innefattar myndighetsutövning. Lagstiftningen har också ändrats i syfte att ge s.k. friskolor och daghem i privat regi mer likvärdiga bidragsvillkor.

Den nya lagen om offentlig upphandling (1993:1468) som trädde i kraft samtidigt med EES-avtalet den 1 januari 1994 skärper kraven på anbudsupphandling i konkurrens i kommunerna och landstingen.

Statens reformverksamhet i kombination med kommunernas och landstingens egna ambitioner att öka effektiviteten i sin verksamhet har lett till omfattande förändringar i organisations- och verksamhetsformer. De senaste åren har varit en tid då etablerade modeller, synsätt och principer för kommunal verksamhet fått ge vika för nya idéer. I stor utsträckning har dessa prövats inom ramen för olika försöksverksamheter.

Den nya kommunallagens organisatoriska frihet har lett till att helt nya typer av nämnder och styrelser har bildats. Ett exempel på detta är att vissa nämnder har som renodlad uppgift att beställa serviceproduktion medan andra nämnder enbart ansvarar för denna produktion.

Den tidigare mest förekommande ordningen var att den kommunala verksamheten finansierades och producerades av kommunen utan konkurrens med verksamheter i privat regi. Nu sker en förändring genom att produktionen i allt större utsträckning sker i andra former än den traditionella förvaltningsformen och verksamheten utsätts för konkurrens. Kommunal verksamhet bedrivs också i allt större utsträckning i bolagsform, särskilt inom den tekniska sektorn.

Konsekvenser av förändringarna behöver analyseras

De snabba förändringarna i kommunernas och landstingens sätt att organisera och bedriva verksamhet har givit upphov till en diskussion om konsekvenserna av förändringarna. Redan i samband med riksdagens beslut om den nya kommunallagen i juni 1991 framfördes

farhågor om att den nya friheten för kommunerna och landstingen att organisera sin nämndverksamhet skulle kunna medföra en reduktion av antalet förtroendevalda och en förstärkning av tjänstemannainflytandet. För- och nackdelar med att kommunal verksamhet delas upp i beställar- och utförarfunktioner diskuterades också.

Också i samband med riksdagens behandling av regeringens proposition 1993/94:188 Lokal demokrati fördes en diskussion om konsekvenserna av det kommunala förnyelsearbetet (bet. 1993/94:KU40). En fråga som särskilt tas upp i flera motioner är frågan om allmänhetens insyns- och kontrollmöjligheter i helt privatägda företag som på entreprenad bedriver kommunal verksamhet. Socialtjänstkommittén har fått i uppdrag att belysa vilken betydelse kommunernas organisation av socialtjänsten har för integritetsskyddet enligt datalagen (1973:289) och sekretesslagen (1980:100).

Både i riksdagen och i andra sammanhang har det vidare förts en debatt om de anställdas rätt att delta i diskussionen om förändringarna i kommunerna. Även frågor om kommunanställdas meddelarskydd och rätt att kritisera den egna kommunens verksamhet har diskuterats.

Men diskussionen om förnyelsearbetet har också handlat om det faktiska resultatet av genomförda åtgärder vad gäller verksamhetens kostnader och kvalitet. Det har ibland också framförts farhågor om att olika typer av individuella valmöjligheter i form av t.ex. skolpeng skulle leda till en förstärkt segregering i samhället.

Olika undersökningar visar att det kommunala förnyelsearbetet på olika områden lett till en förbättrad effektivitet. Samtidigt finns det risk för att decentralisering och valet av lösningar i omprövningsprocessen ger negativa effekter på resursfördelningen.

I samband med behandlingen av regeringens proposition 1993/94:188 om Lokal demokrati uttalade riksdagen (1993/94:KU40 s. 42) att en samlad uppföljning och utvärdering bör göras av de reformer och omfattande förändringar som har genomförts inom den kommunala verksamheten. Konstitutionsutskottet uttalade att bilden av den kommunala demokratin i dag är splittrad och att det därför är angeläget att få en mer sammanhållen uppföljning och utvärdering som grund för den framtida utvecklingen.

Utredningens uppdrag

De allmänna utgångspunkterna för utredningens arbete finns i de uttalanden som riksdagen (bet. 1993/94:KU40) gjorde om behovet av uppföljning och utvärdering av det kommunala förnyelsearbetet i anslutning till behandlingen av regeringens proposition Lokal demokrati.

Konsekvenserna av organisatoriska förändringar och nya verksamhetsformer

Genom att det kommunala förnyelsearbetet under senare år har bedrivits mycket intensivt och med stor variationsrikedom bör det finnas omfattande erfarenheter av förändringarnas konsekvenser i olika avseenden. Kommittén bör i viss utsträckning kunna bygga sitt arbete

4

på den forskning om den offentliga sektorn som har bedrivits under senare år.

Kommittén skall i enlighet med riksdagens önskemål göra en samlad uppföljning och utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har genomförts inom den kommunala verksamheten. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas åt konsekvenserna av nya sätt att styra, organisera och finansiera verksamheten i kommuner och landsting.

Kommittén skall besvara följande övergripande frågeställningar:

- Hur har förändringarna påverkat medborgarnas möjligheter till insyn, deltagande och påverkan?
- Hur har de förtroendevaldas möjligheter att styra och följa upp verksamheten påverkats av förändringar i organisationsformer och styrsystem? Hur har balansen mellan förtroendevalda och anställda påverkats?
- Vilka konsekvenser har förändringarna haft för kostnaderna att bedriva den kommunala verksamheten? Har effektiviteten ökat eller minskat? Har kvaliteten i verksamheten kunnat behållas i de fall verksamheten bedrivs till lägre kostnad? Har rättssäkerheten för de enskilda påverkats?
- Har förändringarna i organisations- och verksamhetsformer påverkat fördelningen av kommunala nyttigheter? Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att utvärdera konsekvenserna av olika individuella valmöjligheter som har införts, t.ex. skolpengen.
- Hur har den kommunala verksamheten utvecklats i olika delar av landet? Har överföringen av uppgifter till kommunerna och avregleringen lett till ökade eller minskade skillnader i servicenivå och kvalitet mellan olika kommuner?
- Hur följer staten upp den kommunala verksamheten och hur har statens möjligheter att följa upp verksamheten påverkats av förändringsarbetet?
- Vilka samhällsekonomiska konsekvenser har förändringarna medfört? Hur kan decentralisering och nya verksamhetsformer antas påverka utvecklingen av de totala offentliga utgifterna på längre sikt?
- Vilka hinder finns för fortsatt strukturomvandling inom den kommunala verksamheten?

Kommittén är oförhindrad att även uppmärksamma andra väsentliga konsekvenser av det kommunala förnyelsearbetet.

Kommitténs slutsatser bör sammanställas i en samlad rapport till regeringen.

Åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet

Medborgarnas aktiva medverkan i den pågående omvandlingen av den kommunala verksamheten har en avgörande betydelse för medborgarnas tilltro till välfärdspolitiken. Därför bör kommittén utarbeta åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet i kommuner och landsting.

Partierna och de förtroendevalda har huvudansvaret för att föra en dialog med medborgarna om förnyelsearbetets inriktning och former. Undersökningar under de senaste årtiondena visar emellertid att den traditionella representativa demokratin via partier utmanas av nya, mer direktdemokratiska verksamhetsformer. Kommittén bör redovisa idéer och förslag om hur partierna och de förtroendevalda i kommuner och landsting kan spela en mer aktiv roll när det gäller att engagera medborgarna i en diskussion om de nödvändiga förändringarna i den kommunala verksamhetens inriktning, organisation och verksamhetsformer.

För att medborgarna skall kunna delta i en mer intensiv dialog om förändringsarbetet behöver de tillgång till information om den kommunala verksamhetens kvalitet och kostnader. Kommittén bör redovisa idéer och förslag om hur denna typ av information bör vara utformad.

I diskussionen om det kommunala förnyelsearbetet har det förts fram förslag om att öka medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av kommunal verksamhet. Därför bör kommittén ägna särskild uppmärksamhet åt denna fråga.

För verksamhet som drivs på entreprenad åt kommunen av privata bolag, stiftelser, föreningar eller enskilda gäller fr.o.m. 1 juli 1994 enligt 6 kap. 7 § kommunallagen att nämnderna har ett ansvar för sådan verksamhet och att de enligt 3 kap. 19 § skall tillförsäkra sig möjligheter att kontrollera och följa upp verksamheten. Den information som kommunen därvid får tillgång till kommer att utgöra en allmän handling och vara tillgänglig för allmänheten med de inskränkningar som följer av sekretesslagen (1980:100). I den allmänna debatten har krav rests på att insynen bör vara bredare.

Riksdagen ansåg också i samband med behandlingen av propositionen om lokal demokrati att förslagen om ett förstärkt kommunalt ansvar och kontroll över entreprenadverksamhet innebär en förbättring, men att de inte är tillräckliga för att tillgodose det behov av medborgerlig insyn och kontroll som här gör sig gällande (bet. 1993/94:KU40 s. 42-43).

Från demokratisk synpunkt kan det finnas risker med att delar av den offentliga verksamheten undandras den grundlagsskyddade rätten till insyn genom att den bedrivs av ett privat företag. Kommittén skall därför föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av kommunal verksamhet, främst då denna bedrivs på entreprenad. I detta arbete ingår även frågan om allmänhetens behov av insyn innan kommunen bundit upp sig i ett avtal med en entreprenör. I arbetet bör resultatet av Socialtjänstkommitténs uppdrag beaktas.

Kommunalt anställda har, liksom alla andra, en grundlagsskyddad rätt att delta i den offentliga debatten. De anställda har i vissa fall upplevt att de inte har kunnat delta i den offentliga debatten eller framföra kritik på sin arbetsplats av rädsla för olika typer av repressalier. JO har i några fall riktat kritik mot vissa ledande kommunala befattningshavares

6

agerande mot de anställda i sådana fall. Utredningen skall därför analysera och klargöra vidden av de kommunalt anställdas yttrandefrihet.

Reglerna i tryckfrihetsförordningen om meddelarfrihet, anonymitetsskydd och efterforskningsförbud gäller för kommunala myndigheter. Lagrådet har med anledning av prop. 1993/94:48 Handlingsoffentlighet i kommunala företag konstaterat att det åtminstone finns en viss risk för att utrymmet för meddelarfrihet krymps när kommunal verksamhet flyttas från en nämnd till ett kommunägt bolag eller jämställt organ som behandlas som myndighet när det gäller handlingsoffentligheten. Bestämmelser om anonymitetsskyddet för den som lämnar uppgifter till massmedier gäller fullt ut i kommunala företag (se prop. 1993/94:48 s. 34-37). Riksdagen har ansett att tillämpningen av meddelarfriheten bör ägnas fortsatt uppmärksamhet och att tillämpningen kan behöva bli föremål för ytterligare utredning när erfarenheter vunnits om de nya reglernas tillämpning (bet. 1993/94:KU13 s. 19).

Kommittén bör därför följa upp tillämpningen och de första erfarenheterna av offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag och vid behov lämna förslag till åtgärder.

Information om den kommunala verksamheten bör vara lättillgänglig. Tillämpningen av gällande regler för insyn och rätt att ta del av allmänna handlingar har i några fall kritiserats av JO. Utredningen bör överväga om särskilda åtgärder krävs för att nå en bättre tillämpning av gällande regler.

Regler för arbetet

Kommittén skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att beakta EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Tidsplan

Kommitténs uppdrag skall vara avslutat senast den 1 juli 1996.

(Civildepartementet)

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1995



Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Kommunala förnyelsekommittén
(Fi 1995:02)

Dir.
1995:113

Beslut vid regeringssammanträde den 17 augusti 1995.

Sammanfattning av uppdraget

Kommittén skall föreslå åtgärder som kan leda till att de förtroendevaldas arbetsförutsättningar förbättras samt överväga om det behövs ytterligare åtgärder för att stärka de skiftarbetandes möjligheter att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Vidare skall kommittén göra en översyn av kommunalförbundslagen (1985:894). Denna översyn skall även innefatta förslag till andra former för kommunal samverkan.

Uppdrag

Förtroendevaldas arbetsförutsättningar

En vital demokrati förutsätter att det finns människor från olika befolkningsgrupper som är beredda att ta på sig kommunala uppdrag. Det har blivit allt svårare att rekrytera nya, speciellt yngre personer, till politiskt arbete. Det är därför viktigt att det finns goda arbetsförutsättningar för de förtroendevalda så att de kommunala förtroendeuppgifterna upplevs som stimulerande och utvecklande.

Kommittén har enligt ursprungsdirektiven i uppdrag att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker

2

medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet. Enligt direktiven skall kommittén bl.a. göra en uppföljning av hur de förtroendevaldas möjligheter att styra och följa upp verksamheten har påverkats av förändringar i organisationsformer och styrsystem samt hur balansen mellan förtroendevalda och anställda påverkats.

Förutom en sådan utvärdering av hur förnyelsearbetet har påverkat de förtroendevalda bör kommittén också göra en bredare analys av de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i kommuner och landsting. Kommittén skall i det sammanhanget redovisa hur de förtroendevaldas antal och representativitet har förändrats efter valet 1994 samt analysera varför förtroendevalda ofta lämnar sina kommunala uppdrag efter en relativt kort tid. Kommittén skall vidare undersöka hur de förtroendevalda ser på sin roll och sina arbetsförutsättningar samt hur dialogen med medborgarna fungerar. Det är av särskild betydelse att kommittén tar del av den diskussionen som förs i vissa kommuner eller landsting om förändringar i de förtroendevaldas arbetsvillkor och att kommittén tar fram underlag för regeringens prövning av olika typer av försöksverksamheter. Om dessa analyser visar att behov finns att förbättra de förtroendevaldas villkor skall kommittén föreslå sådana åtgärder.

Skiftarbetandes rätt till ledighet

Enligt 4 kap. 11 § kommunallagen har förtroendevalda rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen. Bestämmelsen innebär inte någon förändring i sak av de bestämmelser som infördes i 1977 års kommunallag om ledighet för kommunala förtroendeuppdrag. I förarbetena till 1977 års kommunallag (prop. 1975/76:187) framhöll föredraganden, som var av den uppfattningen att trygghet för de förtroendevalda borde kunna åstadkommas utan detaljerade lagregler, bl.a. att den bestämmelse om rätt till ledighet som föreslogs inte anvisar lösningar på diverse praktiska problem som kan uppkomma. Föredraganden ansåg att frågan om ersättare på arbetsplatsen bör ordnas av arbetsgivaren och förutsatte att den förtroendevaldes situation inte skall försämrats på grund av förtroendeuppdraget. Föredragandens mening var att frågor som rör den förtroendevaldes

3

anställningsvillkor, arbetsförhållanden, ersättare m.m. bör regleras avtalsvägen efter behov. Föredraganden betonade i sammanhanget även betydelsen av att kommunerna och landstingen har en sammanträdesplanering som ger arbetsgivarna och arbetstagarna tillfälle att planera behovet av ledighet och vikarier.

Konstitutionsutskottet har tidigare avstyrkt flera motioner angående frågan om de förtroendevaldas rätt till ledighet vid skifttjänstgöring. I motion 1992/93:K805 anförde motionären bl.a. att det inte finns något direkt stöd i kommunallagen eller dess förarbeten för att en förtroendevald med skifttjänstgöring har rätt till ledighet från påföljande nattskift. Motionären menade vidare att ledighetsreglernas utformning för kommunala förtroendeuppdrag innebär att den stora grupp på arbetsmarknaden som har skiftarbete är utlämnad till sin arbetsgivares godtycke när det gäller möjlighet att åta sig kommunala förtroendeuppdrag på människovärdiga villkor.

Konstitutionsutskottet fann vid sin behandling av motionen (bet. 1993/94:KU9) att problemet med rätt till ledighet kvarstår olöst. Utskottet konstaterade att det inte vare sig av förarbetena till 1977 års kommunallag eller 1991 års kommunallag framgår hur problemet kan lösas. Utskottet ansåg mot denna bakgrund att regeringen på lämpligt sätt bör se över reglerna om de förtroendevaldas rätt till ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen. Utskottet biföll motionen i den del som berör ledighetsreglerna och hemställde att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Kommittén skall mot denna bakgrund överväga eventuella åtgärder för att stärka de skiftarbetandes möjligheter att åta sig kommunala uppdrag.

Kommunalförbundslagen

Institutet kommunalförbund som en form för interkommunal samverkan infördes genom en lag 1919. Den ersattes 1957 av en ny kommunalförbunds lag som omarbetades 1977. Den nuvarande kommunalförbunds lagen tillkom 1985. De viktigaste förändringarna avsåg att tillgodose demokratiska krav och innebar anpassningar

4

till kommunallagen. Dessa förändringar medförde även rätt för kommuner och landsting att utan inblandning av någon statlig myndighet bestämma om bildandet respektive utträdet ur ett förbund. I anslutning till införandet av 1991 års kommunallagen genomfördes en del förändringar i kommunalförbundslagen. Dessa innebar en viss anpassning till de nya reglerna i kommunallagen men innebar dock inte en anpassning fullt ut.

Antalet kommunalförbund har under årens lopp skiftat. Före kommunsammanläggningarna 1952 fanns 935 kommunalförbund. Efter kommunsammanläggningarna i början av 1970-talet hade antalet förbund reducerats till ett tjugotal. Sedan slutet av 1980-talet och under 1990-talet har kommunalförbunden åter ökat i antal. För närvarande finns 36 förbund. Sedan 1993 har 7 kommunalförbund bildats och flera är under bildande. Totalt är 137 kommuner och 3 landsting medlemmar i ett eller flera förbund. De flesta kommunalförbunden har enbart ett verksamhetsområde. Storleken på kommunalförbunden varierar dock kraftigt. Uppgifter som kommunalförbund sköter kan vara räddningstjänst, planering, vatten och avlopp, utbildning, vård och behandling m.m.

För ett kommunalförbund kan två organisationsformer väljas, den ena med förbundsfullmäktige, styrelse och eventuella ytterligare nämnder och den andra med enbart en förbundsdirektion.

Direktionsmodellen var tänkt för ett fåtal medlemmars samarbete i mindre skala t.ex. tekniskt och ekonomiskt samarbete som inte inbjuder till politiska meningsskiljaktigheter om verksamhetens drift. Trots detta väljer kommuner i allt större utsträckning direktionsmodellen för sitt samarbete även för uppgifter som är mer omfattande såsom gymnasieutbildning och räddningstjänst. Lagregleringen för denna form av kommunalförbund är bl.a. med hänsyn till medlemmarnas inflytande inte anpassad till så omfattande uppgifter. En översyn av kommunalförbundslagen behöver därför ske i syfte att anpassa direktionsmodellen till de aktuella behoven.

Samarbete har aktualiserats genom kommunalförbund om andra uppgifter än ren förvaltning eller drift av en verksamhet, såsom upphandling, kanslifunktion och annan administrativ service. Det går inte att utläsa av kommunalförbundslagen om sådant samarbete är möjligt. För sådana uppgifter finns det ett uttalat behov av lösningar där kommunerna ges möjlighet att välja en offent-

ligrättslig samarbetsform i stället för att de skall vara hänvisade till privaträttsliga subjekt eller samarbetsavtal.

Förbundsmedlemmarnas styrmöjligheter är enligt lagen svaga. Styrningen sker mestadels på informell väg. Medlemmarnas styrmöjligheter bör stärkas och lagregleras. Förbundsmedlemmarna bör därför ges möjlighet att gemensamt fastställa mål och riktlinjer för förbundets verksamhet, ange de ekonomiska ramarna samt i övrigt ges möjlighet att lämna bindande föreskrifter för verksamheten.

För förbundsmedlemmarna är det väsentligt att få information om hur ett förbund planerar sin ekonomi, både på kort och på längre sikt. En utgångspunkt bör vara att bestämmelserna om budgetdokumentering och ekonomiskt redovisning skall vara i princip lika för kommuner, landsting och kommunalförbund. Bestämmelser om årsredovisning och om årsbokslut bör därför övervägas även för kommunalförbund med direktion. Vid översynen skall kommittén beakta de eventuella förändringar som i årets kompletteringsproposition aviserats beträffande kommunallagens 8 kap. om ekonomisk förvaltning.

Kommunalförbundslagen är en lag som i likhet med kommunallagen skall tillämpas av förtroendevalda. Den nu gällande kommunalförbundslagen innehåller en rad hänvisningar till kommunallagen t.ex. när det gäller revision och de kommunalrättsliga principerna. Kommunalförbundslagen är av denna anledning svår att tillämpa och innebörden är ibland oklar. En översyn bör leda till att lagen skall kunna läsas och förstås fristående från annan lagstiftning.

Andra modeller för samverkan än kommunalförbundslagen

Den enda formen för samverkan inom ett offentligrättsligt organ är för närvarande kommunalförbund. Den tillgodoser inte alltid den form av offentligrättsligt reglerat samarbete som efterfrågas. Det finns i dag t.ex. i Finland andra modeller för samverkan såsom samkommuner och gemensam nämnd. I tidigare utredningar till kommunalförbundslagen och om kommunalt samarbete (Ds 1983:15 och 1985:4) diskuterades frågan om samarbetsnämnder. Inom Finansdepartementet har promemoriorna Kommunal upp-

6

dragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning (Ds 1995:13) och Sjukvårdssamverkan mellan landsting (Ds 1995:26) utarbetats. I dessa har förslag lagts fram om olika modeller för samverkan. Kommuner och landsting har behov av enkla och smidiga samarbetsformer för olika typer av samverkan. Kommittén bör överväga behovet av alternativa offentligrättsliga former för samverkan. En utgångspunkt bör därvid vara att kommuner och landsting ges stor frihet att välja enkla och ändamålsenliga lösningar som dock fyller de krav som ställs ur offentligrättslig synvinkel.

Redovisning av uppdraget

Med ändring av vad som tidigare angetts (Dir. 1994:151) skall kommitténs uppdrag vara avslutat senast den 31 december 1996. Det står kommittén fritt att lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Finansdepartementet)

Offentlighetsprincipen i kommuner, landsting och kommunala företag

Kommunala förnyelsekommittén
Björn Larsson

Innehåll

<i>Inledning</i>	189
1	<i>Offentlighetsprincipen i kommunala företag m.fl.</i> 189
1.1	Vilka juridiska personer omfattas? 189
1.2	Statistiska uppgifter 191
1.3	Utvidgning eller inskränkning? 192
1.4	Jämställande med myndighet 193
1.5	Handläggningsfrågor 194
1.5.1	Vilka handlingar omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet? 194
1.5.2	Vem skall fatta beslut? 197
1.5.3	Hur skall ett beslut utformas? 199
1.6	Sekretessfrågor 200
1.7	Yttrande- och meddelarfrihet 201
1.8	Kostnader 205
1.9	Överklagande 206
2	<i>Kommunalt anställdas yttrande- och meddelarfrihet</i> . . . 206
2.1	Vidden av offentligt anställdas yttrande- och meddelarfrihet 208
2.1.1	Lojaliteten mot verksamheten och arbetsgivaren 208
2.1.2	Förbudet mot repressalier 209
2.1.3	Vem uttalar sig för myndigheten? 211
2.1.4	När får friheterna begagnas? 212
2.1.5	Riktigheten i ett yttrande 213
2.1.6	Kan man ställa större krav på chefstjänste- män? 213
2.1.7	Anställningsförfarande 213
2.2	Neddragningar och organisationsförändringar 214
2.3	Chefers och politikers attityder 216
3	<i>Handlingsoffentlighet i kommuner och landsting</i> 218

Inledning

Denna bilaga har tagits fram av kommitténs sekretariat. Kommitténs slutsatser utifrån det material som redovisas här återfinns i avsnitt 5 i betänkandet. I bilagan behandlas frågor om offentlighetsprincipen i de företag m.fl. där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande (avsnitt 1). Vidare behandlas frågor om yttrande- och meddelarfrihet för kommunalt anställda (avsnitt 2) och slutligen frågor om handlingsoffentlighet i kommuner och landsting (avsnitt 3).

I arbetet med bilagan har ett omfattande material från JO och JK studerats. Vidare har ett stort antal domar från kammarrätterna och Regeringsrätten rörande handlingsoffentligheten i kommunala företag granskats. Sekretariatet har tagit del av ett stort antal debattartiklar och reportage framför allt angående yttrande- och meddelarfrihet. Enkäter har skickats ut till vissa av de kommuner och landsting som kommittén i andra sammanhang studerat närmare, samt till företag m.fl. i dessa kommuner och landsting. 14 kommuner, 3 landsting och 48 företag m.fl. har kontaktats på detta sätt. Vidare har sekretariatet deltagit i Svenska Kommunförbundets kurser angående handlingsoffentlighet i de kommunala företagen. I samband med dessa kurser har sekretariatet inhämtat synpunkter och erfarenheter från ytterligare ca 100 företag m.fl. Sekretariatet har under utredningsarbetet samtalat med företrädare för ett antal myndigheter, intresseorganisationer och fackförbund.

1 Offentlighetsprincipen i kommunala företag m.fl.

1.1 Vilka juridiska personer omfattas?

Kommuner och landsting får i vissa fall lämna över vården av kommunala angelägenheter till juridiska eller fysiska personer. Rätten att anlita externa producenter är dock inskränkt på så sätt att myndighetsutövning inte får lämnas över utan särskilt lagstöd. Vidare får endast angelägenheter för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits lämnas över. Om en angelägenhet lämnas över till en juridisk person där kommuner eller landsting ensamma eller tillsammans har ett rättsligt bestämmande inflytande kommer den juridiske personen att omfattas av regler om handlingsoffentlighet.

Sådana juridiska personer skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndigheter (1 kap. 9 § sekretesslagen [1980:100]). I lagrummet definieras även vad som avses med ett rättsligt bestämmande inflytande.

Kommuner och landsting skall, för det första, anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen. Om kommuner och landsting förfogar över mer än hälften av rösterna utan att ha så många aktier eller andelar skall de även då anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande. Till denna kategori bolag hör de som ägs helt av kommuner och landsting. Även ägande genom kommunalförbund omfattas. Vidare omfattas aktiebolag och ekonomiska föreningar med privata intressenter där kommunerna eller landstingen har röstmajoriteten. De fall där kommuner och landsting har mer än hälften av rösterna utan att äga aktier eller andelar i motsvarande utsträckning torde vara få. Enligt förarbetena till lagändringen (prop. 1993/94:48 s. 21) tar regeln sikte på de fall när man genom t.ex. konsortialavtal försäkrat sig om att rösträtten för aktierna kommer att utövas på det sätt som kommunen eller landstinget anvisar. Regeln förhindrar konstruktioner som berövar medborgarna rätt till insyn.

Om kommuner, landsting eller kommunalförbund har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse anses de ha ett rättsligt bestämmande inflytande. Det kan framgå av en bolagsordning eller stadgar att så skall vara fallet. Lena Dalman har i sin bok Kommunalagen, sekretesslagen och de kommunala företagen pekat på att räckvidden inte är helt klar om delägare genom konsortialavtal förbundit sig att på bolagsstämman rösta på ett visst sätt (s. 36 f.). Hon menar dock att problemet närmast är av teoretisk natur.

Beträffande handelsbolag skall kommuner, landsting och kommunalförbund anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande om de utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag. Bestämmelsen gäller både kommanditbolag och handelsbolag. Om samtliga komplementärer i ett kommanditbolag är kommuner, landsting eller kommunalförbund omfattas bolaget av reglerna om handlingsoffentlighet. Kommanditdelägare som inte är fullt ansvariga har, om inte annat avtalats, inte rätt att ta del i förvaltningen av kommanditbolagets angelägenheter.

Nedan kommer juridiska personer som kommuner eller landsting enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen har ett rättsligt bestämmande inflytande i att benämnas helägda företag, även om det kan förekomma inslag av privat ägande eller annat inflytande.

Om ett helägt företag i sin tur har ett rättsligt bestämmande inflytande enligt samma kriterier i en annan juridisk person, skall även

den senare omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet. Detta innebär att t.ex. dotterföretag till helägda företag omfattas av regelverket.

Reglerna om handlingsoffentlighet gäller fr.o.m. den 1 januari 1995. För vissa företag skall de dock träda i kraft först den 1 januari 1998. Det rör sig om företag där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande enligt vad som sagts ovan men där det privata inslaget är av viss omfattning. Anledningen till förskjutningen är att de privata intressenterna skall ha tid att se över sitt engagemang i företagen. De juridiska personer där ikraftträdandet är senarelagt är dels sådana aktiebolag där kommuner, landsting eller kommunalförbund själva eller tillsammans innehar mindre än två tredjedelar av aktierna eller mindre än två tredjedelar av de röster som följer med aktierna, dels sådana ekonomiska föreningar som har andra medlemmar än kommuner, landsting eller kommunalförbund.

Kammarrätten i Jönköping har i en dom från den 5 september 1996 (mål nr 1432/96) behandlat frågan om vad som gäller företag som blir helägda efter det att lagändringen trädde i kraft. Ronneby kommun tog via ett helägt företag över aktiemajoriteten i ett annat företag den 1 januari 1996. Kammarrätten konstaterade att dotterföretaget numera var helägt och att offentlighetsprincipen därför skall gälla. I avsnitt 1.5.1 behandlas frågan om vilka handlingar som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet.

1.2 Statistiska uppgifter

Den senaste statistiken från Statistiska centralbyrån över antalet helägda företag avser kommuners och landstings engagemang per den 31 december 1994 (SCB, Kommunägda företag 1994). Det fanns då sammanlagt 1 459 verksamhetsdrivande företag som räknas som kommunala företag där kommuner har mer än 50 % av rösterna. Det fanns 31 handelsbolag eller kommanditbolag, 1 092 aktiebolag, 23 ekonomiska föreningar, 305 stiftelser, 5 ideella föreningar och 3 icke klassade organisationer. Till dessa företag kommer 120 som har landsting som ägare och 276 vilande företag. De ideella föreningarna omfattas inte av reglerna om handlingsoffentlighet. Av statistiken framgår inte hur många företag som tillhör den kategori av företag där regelsystemet om handlingsoffentlighet träder i kraft först år 1998.

Av de kommunala företagen var 666 huvudsakligen verksamma med fastighetsförvaltning, 257 inom energi-, vatten- och avfallsområdena, 76 inom park och fritidsverksamhet samt kulturverksamhet, 47 inom kommunikationssektorn, 37 inom arbete och näringsliv, 12 inom socialtjänst, hälso- och sjukvård, 7 inom utbildning och 357 inom övriga områden.

Mellan åren 1993 och 1994 ökade antalet helägda kommunala företag med fyra. Under denna tid har dock en koncern med ett 40-tal företag försvunnit på grund av ändrade ägarförhållanden, varför antalet nya företag var drygt 40.

År 1994 hade de kommunägda företagen sammanlagt 46 270 anställda, en minskning från år 1993 då företagen hade 48 860 anställda.

1.3 Utvidgning eller inskränkning?

I vissa branscher konkurrerar de kommunala företagen med företag som inte omfattas av regler om handlingsoffentlighet. Tydligast är detta beträffande el- och bostadsföretagen. I samband med att handlingsoffentligheten infördes för de helägda kommunala företagen gjordes inget undantag för någon viss typ av företag. Beträffande elföretagen har regeringen även senare intagit samma ståndpunkt (prop. 1993/94:162 s. 129). Ett elföretag har i ett enkätsvar uppgett att det förlorat kunder på grund av att handlingsoffentlighet råder. I det fallet bör man dock ta i beaktande att företagets representation m.m. ifrågasattes i pressen. Det är därför svårt att avgöra om förlusten av kunder beror på de negativa uppgifter som publicerades om företaget eller på grund av reglerna om handlingsoffentlighet i sig. Man kan givetvis konstatera att uppgifterna sannolikt inte kommit fram utan regler om handlingsoffentlighet, men kännedom om förhållandena kan naturligtvis oberoende av om de kommit fram på grund av reglerna om handlingsoffentlighet, påverka en kunds val av leverantör.

I lagstiftningsärendet om handlingsoffentlighet behandlades en motion om undantag för bostadsföretagen. Konstitutionsutskottet, som avstyrkte motionen, menade att integritetsskyddet för hyresgäster kunde tillgodoses genom sekretessbestämmelser.

Handlingsoffentligheten i de kommunala bolagen har endast gällt en kort tid. Det är för tidigt att dra några bestämda slutsatser om hur reglerna påverkar företagens konkurrensmöjligheter jämfört med företag som inte omfattas av regelsystemet. Det går därför inte att nu föreslå någon inskränkning av vilka företag som skall omfattas. Kommittén har i ett tidigare betänkande föreslagit att kommuner och landsting skall få lämna över vårderna av kommunala angelägenheter till företag m.fl. som inte omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet endast om allmänheten avtalsvägen tillförsäkras rätt till insyn i den verksamhet som skall lämnas över (SOU 1996:67). Vidare förhåller det sig så att reglerna om handlingsoffentlighet inte trätt i kraft än för de företag där det kommunala ägandet eller motsvarande inte uppgår till mer än två tredjedelar. Det är därför för tidigt att behandla frågan

om huruvida gränsen för vilka företag som skall omfattas bör ändras. Skulle det visa sig att kommitténs förslag om avtalade insynsmöjligheter inte genomförs hamnar frågan dock i ett nytt läge och det kan bli aktuellt att överväga om fler företag än de där kommuner och landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande bör omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet.

Om handlingsoffentligheten leder till att ett företags konkurrensförsättningar försämrats bör ägarna eventuellt överväga om verksamheten skall drivas vidare i bolagsform eller om den rent av skall avvecklas eller säljas ut. Kommuner och landsting bör inte engagera sig i företag som verkar på konkurrensutsatta marknader och som inte klarar sig i den miljön.

Ett sätt att uppnå konkurrens på mer likartade villkor är att utöka offentligheten i företag som i dag inte omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet. I Danmark råder viss offentlighet i elföretag oberoende av ägarförhållandena. En sådan lösning skulle öka medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll och är därför att föredra framför inskränkningar i offentligheten i kommunala företag.

Tiden är inte mogen för några bestämda slutsatser om handlingsoffentlighetens inverkan på de kommunala företagens möjligheter att verka på en konkurrensutsatt marknad. Den medborgerliga insynen bör inte begränsas av konkurrensskäl. Det är, om det visar sig att en snedvriden konkurrens uppstår, bättre att utvidga insynsmöjligheterna i de företag som inte omfattas av regler om handlingsoffentlighet.

1.4 Jämställande med myndighet

De helägda kommunala företagen jämställs i vissa avseenden med myndigheter. Omfattningen av jämställandet framgår av 1 kap. 9 § sekretesslagen där det sägs att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar skall gälla även handlingar hos de helägda företagen. Sådana företag skall vidare vid tillämpningen av sekretesslagen jämställas med myndigheter. Tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av handlingar och sekretesslagen skall alltså tillämpas i de helägda företagen. Detta innebär att handlingarna hos företagen behandlas på samma sätt som allmänna handlingar.

Jämställandet med myndigheter får följder även beträffande tillämpningen av annan lagstiftning. Företagens prövning av frågor om utlämnande av handlingar utgör myndighetsutövning, varför t.ex. reglerna om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken och skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen blir tillämpliga. Myndighetsutövningen faller under JO:s och JK:s tillsyn. Eftersom sekretesslagens bestämmelser gäller kan den som lämnar ut hemliga handlingar dömas för brott mot

tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Även arkivlagens bestämmelser är tillämpliga på företagens hantering av handlingar, 2 a § arkivlagen. Företagens beslut att inte lämna ut handlingar kan överklagas till kammarrätten. Vissa bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas genom hänvisning i 15 kap. 7 § sekretesslagen.

1.5 Handläggningsfrågor

I detta avsnitt behandlas frågor om hur handlingar skall hanteras, vad som gäller vid en begäran att få ta del av en handling eller uppgifter i en handling m.m.

1.5.1 Vilka handlingar omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet?

Helt klart är att handlingar som kommit in till ett företag eller upprättats hos ett företag efter den 1 januari 1995 skall behandlas som allmänna handlingar. Företagen är skyldiga att tillämpa reglerna om diarieföring och även i övrigt hantera handlingarna så som allmänna handlingar hanteras. Frågan är vad som gäller handlingar som upprättats eller inkommit före ikraftträdandet. Problemet behandlas varken i betänkandet Handlingsoffentlighet hos kommunala företag (SOU 1992:134) eller i regeringens proposition med samma namn (prop. 1993/94:48). Vissa näraliggande frågor behandlas dock i propositionen. Företagen är inte skyldiga att diarieföra handlingar som inkommit eller upprättats före ikraftträdandet (s. 25). Syftet med lagändringen var att offentlighetsprincipen skulle gälla fullt ut i företagen (s. 48). I övergångsbestämmelserna till lagändringen beträffande 15 kap. 7 § sekretesslagen sägs att lagrummet skall tillämpas endast på beslut som fattats efter ikraftträdandetidpunkterna (1 januari 1995 resp. 1 januari 1998). Uttalandena tyder närmast på att äldre handlingar skall anses som allmänna men att alla regler rörande allmänna handlingar inte skall tillämpas beträffande dessa handlingar.

Viss ledning kan sökas i ett tidigare lagstiftningsärende. Sekretesslagen och vad som sägs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar skall tillämpas av vissa organisationer i vissa verksamheter, 1 kap. 8 § sekretesslagen. Det rör sig om organisationer som anförtratts förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Organisationerna och verksamheterna räknas upp i en bilaga till sekretesslagen. I samband med att handlingsoffentligheten utsträcktes till sådana organisationer togs frågan om hur man skall se på äldre handlingar upp. I specialmotiveringen behandlas frågan i

samband med att ikraftträdandet diskuteras (prop. 1986/87:151 s. 187).

Några särskilda övergångsbestämmelser finns inte. Handlingar som förvaras hos de organ som anges i bilagan och hör till däri angiven verksamhet blir i och med ikraftträdandet att anse som allmänna handlingar. Någon skyldighet att registrera sådana handlingar föreligger inte. Bestämmelsen i 15 kap. 1 § tar sikte på enbart handlingar som kommer in till eller upprättas hos organet efter lagens ikraftträdande. Eftersom de enskilda organen inte tidigare haft en laglig skyldighet att registrera sina handlingar eller hålla dessa ordnade på visst sätt, kan svårigheter ibland föreligga att identifiera efterfrågade handlingar. Av 2 kap. 12 § TF följer emellertid att skyldighet att tillhandahålla handlingar på stället inte föreligger, om betydande hinder härför möter. Under en övergångstid kan organen ha anledning att hänvisa till denna bestämmelse om betydande praktiska svårigheter skulle föreligga att få fram icke registrerade handlingar.

I princip samma lagstiftningsteknik har använts vad gäller de kommunala företagen. Vad som framförallt skiljer sig är att handlingsoffentligheten inte avgränsas till viss verksamhet som är fallet beträffande organen i bilagan till sekretesslagen. Uttalandet pekar i riktning mot att företagens äldre handlingar skall omfattas.

För vissa företag — de där kommunen bestämmer ensam — gällde tidigare att fullmäktige skulle besluta om att allmänheten skulle ha rätt att ta del av handlingar hos företagen enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF och sekretesslagen (tidigare lydelse av 3 kap. 18 § kommunallagen). Vissa företag hade alltså redan före den 1 januari 1995 krav på sig att hantera handlingarna på ett visst sätt. I vart fall hos dessa företag är det möjligt att med hjälp av diariier osv. identifiera äldre handlingar, varför hänvisningen till praktiska svårigheter knappast kan anses godtagbar i de fallen.

Frågan om äldre handlingar skall omfattas har prövas i ett antal kammarätsavgöranden. I samtliga fall har kammarrätterna ansett att även de äldre handlingarna skall omfattas och att företagen därför är skyldiga att pröva frågan om utlämnande av sådana handlingar enligt sekretesslagen (se t.ex. Kammarättens i Sundsvall avgöranden 1995-02-03 i mål nr 229-1995 och 1995-06-27 i mål nr 2052-1995 samt Kammarättens i Göteborg avgöranden 1995-01-25 i mål nr 156 och 157-1995, 1995-02-08 i mål nr 492-1995, 1995-03-02 i mål nr 564-1995, 1995-03-13 i mål nr 775-1995 och 1995-07-05 i mål nr 4109-1995). Kammarätternas avgöranden har inneburit att ärendena har återförvisats till företagen för sekretessprövning. Kammarätten i

Göteborg har i sina avgöranden uttalat att det inte är möjligt att överklaga avgörandena. Kammarrätten i Sundsvall har däremot lämnat instruktioner för överklagande. Ett av målen (nr 229-1995) från Kammarrätten i Sundsvall överklagades av företaget som inte lämnade ut handlingen. Regeringsrätten (beslut 1995-06-15 i mål nr 986-1995) avvisade företagets talan eftersom företaget inte hade talerätt. Regeringsrätten konstaterade att företagets beslut hade fattats efter den 1 januari 1995 och att de nya reglerna i 15 kap. 7 § sekretesslagen därför skall tillämpas i målet. Regeringsrätten anförde vidare att reglerna om handlingsoffentlighet i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagens regler om sekretess skulle tillämpas i målet och att det saknades fog för företagets invändning om att retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen överskridits. Även om Regeringsrätten formellt inte tog ställning till om äldre handlingar omfattas kan man av beslutet dra slutsatsen att även Regeringsrätten anser att äldre handlingar omfattas.

JO har behandlat ett ärende där anmälaren gjorde gällande att Kammarrättens i Göteborg bedömning av frågan i de ovan nämnda målen 156 och 157-1995 var felaktig eftersom de nya bestämmelserna tillämpats retroaktivt och att detta inte kan ha varit avsikten med lagändringen. JO anförde i beslut den 2 mars 1995 (dnr 805-1995). "Endast om det är påkallats av alldeles speciella skäl — exempelvis vid rättegångsfel eller rättstillämpning som strider mot lag — brukar JO uttala sig om domstolars bedömningar i domar och andra avgöranden. Någon sådan undantagssituation är inte för handen här."

Sammanfattningsvis framgår det av såväl förarbetena som av rättspraxis att även äldre handlingar omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet. Motsvarande tillämpning kommer att bli aktuell för de företag som fr.o.m. den 1 januari 1998 skall omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet.

En speciell situation uppkom i det tidigare nämnda fallet från Kammarrätten i Jönköping (mål nr 1432/96). Kommunen tog genom ett helägt företag över aktiemajoriteten i ett annat företag den 1 januari 1996. Ett avtal som ingåtts före det datumet, då dotterföretaget inte var helägt, begärdes utlämnat. Dotterföretaget menade att avtalet skrevs när kommunen inte hade majoritet och att avtalet därför inte omfattades av reglerna om handlingsoffentlighet. Kammarrätten menade däremot att offentlighetsprincipen gäller eftersom kommunen vid tidpunkten för det överklagade beslutet ägde ett rättsligt bestämmande inflytande i dotterföretaget. Avgörandet har kritiserats, (Kommun Aktuellt den 19 september 1996, nr 27) på den grunden att konsekvenserna blir att man kan gå tillbaka och begära handlingar om förhållanden i företag som tidigare varit privata. Reglerna om handlingsoffentlighet börjar dock inte tillämpas förrän ett företag blivit helägt och det är svårt att se varför ett sådant företag skall behandlas

annorlunda än andra helägda företag vad gäller frågan om rätt att ta del av äldre handlingar. Ett annat synsätt än det som kammarrätten redovisat kan leda till svåra gränsdragningsproblem. I en situation som den i målet hade kommunen innan övertagandet en skyldighet att verka för offentlighet i företaget, 3 kap. 18 § tredje stycket. Om man resonerar på annat sätt än kammarrätten gjort skulle man sannolikt behöva analysera vad kommunen i det enskilda fallet gjort för att verka för offentlighet och väga in det i bedömningen av vad som skall lämnas ut. Om det redan innan övertagandet fanns viss rätt att ta del av handlingar i ett företag bör ju medborgarnas möjligheter inte försämrats genom att företaget blir helägt. Det är alltså rimligt att företag behandlas som helägda om de vid begäran att få ut en viss handling är det.

Överklagandeförbudet medför att det i detta fall inte går att få något avgörande från Regeringsrätten. Detta förhållande aktualiserar frågan om rätt att överklaga beslut som innebär att en handling lämnas ut. Problemet behandlas i avsnitt 1.9.

1.5.2 Vem skall fatta beslut?

Frågan om utlämnande av en viss allmän handling skall prövas av den myndighet som förvarar handlingen. Företagen och deras handlingar jämföras med myndigheter respektive allmänna handlingar. Reglerna om vem på en myndighet som skall pröva frågan om utlämnande skall alltså tillämpas på motsvarande sätt i företagen.

Reglerna finns i 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen. Om särskild befattningshavare vid myndigheten eller i ett företag enligt arbetsordning eller särskilt beslut ansvarar för vården av handlingar är det i första hand den befattningshavaren som skall pröva fråga om utlämnande. Det kan vara en anställd som ansvarar för arkivet som fått en sådan rätt delegerad till sig. Han har i så fall möjlighet att lämna ut handlingar. Om han anser att det är tveksamt om en handling får lämnas ut har han möjlighet att hänskjuta frågan till myndigheten. Man får söka i arbetsordningar och instruktioner för att i de enskilda fallen ta reda på vem eller vilket organ som företräder myndigheten. Med myndigheten förstås alltså den som i sin tjänst har behörighet att på myndighetens vägnar fatta beslut i saken. Ett sådant hänskjutande får dock endast ske om det kan ske utan omgång. Om den som ansvarar för en handling vägrar lämna ut den skall han på begäran hänskjuta frågan till myndigheten för prövning. En vanlig ordning är att sökanden muntligen underrättas om att den som ansvarar för handlingen anser att den är hemlig samt att sökanden underrättas om möjligheten att hänskjuta frågan till myndigheten. Ett sådant muntligt besked kan inte överklagas. Om sökanden inte nöjer sig med tjänste-

mannens muntliga bedömning kan han begära ett beslut. Det blir då myndigheten som skall fatta beslutet. Man kan tänka sig att den som ansvarar för vården av en viss handling även har behörighet att fatta beslut på myndighetens vägnar. Begäran om att myndigheten skall fatta beslut blir då att se som en begäran om ett överklagbart beslut. Myndigheten har en skyldighet att underrätta sökanden om att det krävs ett beslut av myndigheten för att kunna överklaga.

Företagen skall jämföras med myndigheter. Det är styrelsen som svarar för aktiebolags och ekonomiska föreningars organisation och förvaltningen av angelägenheter (8 kap. 6 § aktiebolagslagen [1975:1385] och 6 kap. 6 § lagen [1987:667] om ekonomiska föreningar). Beträffande handelsbolag får man söka i bolagsavtalet för att se vem som kan företräda bolaget. Stiftelser kan företrädas av styrelsen eller förvaltare och man får söka ledning i stiftelseförordnandet för att finna ut vem som skall företräda stiftelsen. Det är som sagt möjligt att delegera behörigheten till en tjänsteman. En viss sådan delegation finns i 8 kap. 6 § aktiebolagslagen genom att den verkställande direktören i ett aktiebolag har rätt att företräda bolaget beträffande den löpande förvaltningen enligt riktlinjer och anvisningar som styrelsen bestämmer. Frågan om behörigheten enligt aktiebolagslagen omfattar en rätt att pröva frågan om utlämnande av handlingar har prövats av Kammarrätten i Stockholm (dom 1995-07-03 i mål nr 4745-1995). Kammarrätten anförde bl.a. följande.

Lokaldemokratikommittén ansåg att behörigheten att besluta om utlämnande av allmän handling i avsaknad av instruktion i bolaget fick anses ligga hos VD (SOU 1992:134 s. 80). Frågan om VD:s behörighet att besluta i fråga om utlämnande av allmän handling berördes inte uttryckligen i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Departementschefen anförde dock att kommunen eller landstinget genom ägardirektiv kan ange den närmare beslutsgången inom företaget (prop. 1993/94:48 s. 24). I praxis har löntagarfondsstyrelses VD inte ansetts behörig att å myndighetens vägnar fatta beslut om att inte utlämna allmänna handlingar (se RÅ 1985 Bd 78).

På grund av vad som ovan anförts finner kammarrätten att VD i bolag där kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande inte äger rätt att utan särskilt beordrigande besluta att inte utlämna allmänna handlingar.

Om en VD trots att han saknar behörighet fattar beslut kan styrelsen i efterhand godkänna (ratihabera) beslutet och det blir då möjligt att överklaga det. Om detta inte sker kan överklagandet komma att avvisas eftersom beslutet inte fattats av behörig befattningshavare. Detta blev utgången i det redovisade kammarrättsfallet.

En delvis annorlunda uppfattning har redovisats i litteraturen (Lena Dalman, Kommunallagen, sekretesslagen och de kommunala företagen s. 80). Lena Dalman menar att det inte är uteslutet att det rör sig om löpande förvaltning, i vart fall sedan reglerna varit i kraft och tillämpats en tid så att det blivit rutin för företagen. Hon menar dock att en formell delegation är att föredra.

Rättsfallet stryker under vikten av att företagen reder ut vem som skall vara behörig att fatta beslut och att denne eller dessa ges sådan behörighet. Om frågan inte behandlats riskerar man att få kalla in styrelsen för att pröva en begäran att få ta del av en handling. En delegation bör omfatta så många personer att det alltid finns någon till hands som utan omgång kan pröva en begäran. Även frågor om vem som får ta ställning till om överklagande kommit in i rätt tid och frågor om avvisande av för sent inkomna överklaganden måste lösas.

I vissa bolagsordningar stadgas att VD skall pröva frågan om utlämnande av handlingar och att han eller hon på begäran skall hänskjuta frågan till styrelsen. En sådan reglering skall ses mot bakgrund av att det tidigare fanns en skyldighet för fullmäktige, alltså ägaren, att besluta om att allmänheten skulle ha rätt att ta del av företagets handlingar enligt grunderna för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF och sekretesslagen. Det fanns ingen möjlighet att överklaga nekande beslut till domstol varför man i vissa fall valde en lösning med ett internt system för överklagande. Om VD:n vägrade skulle styrelsen ta ställning till frågan. En sådan bolagsordning var föremål för bedömning i ett fall i Kammarrätten i Stockholm (beslut 1995-05-16 i mål nr 3049-1995). Kammarrätten, som avvisade överklagandet, menade att något överklagbart beslut inte fanns eftersom det var VD:n och inte styrelsen som fattat beslut.

Vissa problem har uppkommit, dessa kan dock de enskilda företagen åtgärda genom att se över sina rutiner för vem som skall fatta beslut i företagets namn.

1.5.3 Hur skall ett beslut utformas?

En myndighet som vägrar lämna ut en allmän handling skall på begäran fatta ett avslagsbeslut som går att överklaga. Hur ett sådant beslut skall vara utformat, att underrättelse om beslutet skall lämnas och frågan om anvisning för överklagande regleras i 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223). Ett beslut skall innehålla de skäl som har bestämt utgången. Skälen får emellertid utelämnas i vissa särskilda fall. Det finns inget krav på att ett beslut skall vara skriftligt men det bör vara så (JK 1988 s. 26). Sökanden skall vid beslut som går honom emot underrättas om innehållet i beslutet och hur han kan överklaga beslutet. Sådan underrättelse kan vara muntlig eller skriftlig. Om

sökanden begär det skall skriftligt besked alltid lämnas.

Förvaltningslagens bestämmelser gäller myndigheter. Företagen jämställs med myndigheter vid tillämpningen av sekretesslagen. Förvaltningslagens bestämmelser om motivering av och underrättelse om beslut gäller alltså inte formellt företagen. 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen hänvisar, vad gäller företagen, endast till de lagrum i förvaltningslagen som reglerar hur beslut överklagas. JO har uppmärksammat frågan (dnr 4805-1995). JO anförde. "För att en överprövning hos domstolen överhuvudtaget skall vara möjlig, krävs det i praktiken att det överklagade beslutet finns dokumenterat i en handling. Den skyldighet till sådan dokumentation som således måste följa av möjligheten till överprövning, påverkas inte av det förhållandet att de berörda bolagen inte är formellt förpliktade att lämna beslundsunderrättelse med besvärshänvisning (jfr 21 § förvaltningslagen)."

Oklarheter i utformningen av beslut kan leda till att ett överklagat beslut återförvisas till företaget för förnyad prövning. Brister i underrättelse om beslut kan leda till att rätten att överklaga berövas sökanden.

Det finns inte något sakligt skäl till den beskrivna skillnaden mellan helägda kommunala företag och myndigheter. Frågan behandlas inte i lagförarbetena. En lagändring som innebär att även 20 och 21 §§ förvaltningslagen skall tillämpas av de helägda kommunala företagen är motiverad. Detta kan göras genom att hänvisningen i 15 kap. 7 § sekretesslagen ändras så att även de nämnda lagrummen omfattas.

1.6 Sekretessfrågor

Företagen skall tillämpa sekretesslagens bestämmelser på uppgifter i handlingarna. Uppgifterna kan antingen vara offentliga eller hemliga. Flertalet lagrum har kommit till för att skydda något annat intresse än en myndighets eller ett företags egna intressen. Till exempel finns ett stort antal lagrum som rör sekretess med hänsyn till enskildas personliga förhållanden. Den typen av sekretessbestämmelser tycks inte ha vållat några större problem i företagen. Vad som är känsligt är sekretessen med hänsyn till företagens ekonomiska intressen. Reglerna finns i 6 kap. sekretesslagen, framför allt 1 och 2 §§. Vidare finns bestämmelser om sekretess till förmån för enskild som trätt i affärsförbindelse med ett företag i 8 kap. 10 § sekretesslagen. Det är framför allt frågor om sekretess enligt dessa lagrum och frågor om sekretess kring ledande befattningshavares anställningsvillkor som kommit att prövas i överklagade mål. Avgörandena har inte pekat på behov av någon skärpning eller mildring av någon särskild sekretessbestämmelse. Det kan dock av andra skäl finnas behov av ändringar

i de materiella sekretessbestämmelserna. Sådana frågor faller emellertid utanför uppdraget.

Driftformen kan dock ha betydelse för vad företaget respektive kommunen anser vara hemligt. Ett företag kan mycket väl anse att en viss uppgift skall omfattas av sekretess eftersom företaget kan vara utsatt för extern konkurrens. En motsvarande bedömning i en kommun kan leda till att man anser att uppgiften inte är hemlig. Möjligheten att överklaga ett beslut är dock tillräcklig för att garantera medborgarna rätt till insyn. Det finns inga kammarrättsavgöranden som pekar på att bedömningen av vad som är hemligt blir en annan i ett företag än i en kommun. Vid samtal med företrädare för branschorganisationer och kommunala företag har det framkommit att det i vissa fall rent av kan förhålla sig så att fler uppgifter offentliggörs än vad som skulle varit fallet i en kommun. Argumentet för att lämna ut uppgifter i tveksamma fall är att företaget till varje pris vill undvika att frågan avgörs av en domstol, eftersom en offentlig process skadar företaget mer än ett offentliggörande av uppgiften. I de fall ett företag resonerat på detta sätt har det handlat om uppgifter om ledningens villkor eller andra uppgifter som rör företaget. Det har inte framkommit något som tyder på att företag använder sig av ett sådant resonemang när det gäller uppgifter som skyddas av sekretess till förmån för andra än företaget. Förhållningssättet är invändningsfritt så länge det handlar om uppgifter om företaget. Företaget kan ju i sådana fall normalt efterge sekretessen och är alltså i sin fulla rätt att göra sådana bedömningar. Anorlunda förhåller det sig om man lämnar ut uppgifter som rör annan än företaget trots att uppgiften omfattas av sekretess. Ett sådant agerande kan vara straffbart. Frågan bör ägnas uppmärksamhet i fortsättningen. Skulle det visa sig att företag sätter sina egna intressen av att undvika publicitet före utomståendes intressen av att uppgifter som omfattas av sekretess inte lämnas ut, bör åtgärder vidtas. Det bör i första hand vara en fråga för ägarna, men minskad rättssäkerhet på området kan ge anledning till frågor om det befogade i att tillåta kommunala företag.

Om en handling lämnas ut är det inte möjligt att överklaga beslutet. Detta innebär till exempel att ett felaktigt utlämnande inte kan repareras. Vidare kan ett företag som nekat att lämna ut en viss handling inte överklaga kammarrättens beslut att lämna ut handlingen. Frågan om rätt att överklaga beslut behandlas i avsnitt 1.9.

1.7 Yttrande- och meddelarfrihet

Lokaldemokratikommittén föreslog att allmänheten skulle få rätt att ta del av handlingar hos de helägda kommunala företagen. Kommittén ville däremot inte införa regler om meddelarfrihet för de anställda i

sådana företag. Regeringen menade i lagstiftningsärendet att något uttryckligt undantag från principen om meddelarfrihet inte borde göras. Lagrådet påpekade att meddelarfriheten i vissa avseenden är inskränkt i företagen jämfört med i övrig kommunal verksamhet. Regeringen menade att de skillnader lagrådet pekat på förvisso kan finnas men att de i praktiken inte medför några allvarliga konsekvenser för tillämpningen (prop. 1993/94:48 s. 37).

Offentligt anställda kan endast åläggas tystnadsplikt genom lag. Privat anställda kan åläggas tystnadsplikt även genom avtal. Avtalade tystnadsplikter anses i princip ha företräde framför meddelarfriheten. De anställda i de helägda kommunala företagen är inte formellt jämställda med offentligt anställda. Frågan är om de kan åläggas tystnadsplikt utöver vad som följer av lag och därmed om även meddelarfriheten kan inskränkas avtalsvägen. En avtalad tystnadsplikt kan innebära att de anställdas yttrandefrihet begränsas mer än som följer av lag. Den grundlagsskyddade yttrandefriheten gäller endast i förhållande till det allmänna. En arbetsgivare kan, om ett avtal om tystnadsplikt bryts, göra gällande skadeståndspåföljder eller vidta arbetsrättsliga åtgärder på grund av avtalsbrottet. Inom myndighetssfären anses det däremot att varje ingrepp med anledning av att en anställd använt sig av sin yttrande- eller meddelarfrihet är förbjudet.

I ett tidigare lagstiftningsärende infördes handlingsoffentlighet i vissa organisationer som på det statliga området utför vissa uppgifter, t.ex. fordonskontroll. Regeringen anförde bl.a. att "sekretessen hos de enskilda organen i princip bör vara densamma som hos myndigheter med motsvarande verksamhet. Detsamma bör gälla i fråga om meddelarfrihet" (prop. 1986/87:151 s. 156). Vidare att "någon ändring av det område där meddelarfriheten i dag har försteg framför tystnadsplikterna har departementsförslaget i denna del inte ansetts ge anledning till" (prop. 1986/87:151 s. 185). Uttalandena har behandlats i litteraturen (Fahlbeck, Företagshemligheter, konkurrensklausuler och yttrandefrihet, Norstedts 1992) Fahlbeck säger. "Avtalsmässiga begränsningar av opinionsfriheterna av den art som finns inom privat verksamhet skall inte förekomma" (s. 46). De företag som nämns i 1 kap. 8 § sekretesslagen och bilagan till sekretesslagen får, enligt Fahlbeck, inte avtala med sina anställda om längre gående tystnadsplikter än vad som följer av lag.

Lagrådet nämnde problemet i ärendet om införande av handlingsoffentlighet i de kommunala företagen. I lagrådets yttrande anfördes bl.a. följande. "Särskilt intrikat blir bedömningen av frågan om meddelarfrihet när en befattningshavare i t.ex. ett kommunalt bolag omfattas av en sekretessbestämmelse i sekretesslagen som viker för meddelarfriheten, samtidigt som avtal, öppet eller underförstått, om tystnadsplikt på samma område har träffats inom bolaget" (prop 1993/94:48 s. 85). Lagrådets uttalande kan knappast tolkas annorlunda

än att det i och för sig är möjligt att avtala om tystnadsplikt i de helägda kommunala företagen.

Frågan har även behandlats i den tidigare nämnda boken av Lena Dalman. Även hon är av uppfattningen att avtal om tystnadsplikt kan träffas i de helägda kommunala företagen (Dalman s. 102). Hon menar att "avtal om tystnadsplikt sannolikt inte kan träffas angående icke sekretesskyddade uppgifter i allmänna handlingar, men att det i övrigt råder avtalsfrihet" (s. 104).

Sannolikt är det så att avtal kan träffas om tystnadsplikt i de helägda kommunala företagen. Samma tolkning har kommit fram i vissa enkätsvar där helägda företag uppger att avtalade tystnadsplikter gäller även efter övergången till det nya systemet med lagreglerad handlingsoffentlighet. Det förekommer även att företag efter ikraftträdandet vill införa tystnadsplikter avtalsvägen, tystnadsplikter som går längre än de lagreglerade både vad avser innehåll och den tid tystnadsplikten gäller (SKTF tidningen nr 16, 15/10 1996 s. 6).

Den lagstiftningsteknik som användes innebär vidare att de helägda kommunala företagen kan forska efter källor, något som myndigheter och allmänna organ inte får göra (prop. 1993/94:48 s. 86). Även på detta område är alltså den reella omfattningen av opinionsfriheterna mindre i de helägda kommunala företagen än i myndigheter.

Regeringen föreslog alltså ingen inskränkning av meddelarfriheten men var samtidigt medveten om att den kunde vara inskränkt (prop. 1993/94:48 s. 35 och 37). Möjligheten att träffa avtal om tystnadsplikt och att reagera på avtalsbrott samt möjligheten att forska efter källor innebär rent faktiskt att möjligheterna att utnyttja meddelarfriheten kan inskränkas högst avsevärt. Frågan är om meddelarfriheten med hänsyn till detta kan sägas ha någon egentlig betydelse för de anställda. Rättstillämpningen har ännu inte kunnat ge svar på om och i så fall i vilken omfattning meddelarfriheten beskurits.

Ett sätt att minska skillnaderna i dessa avseenden är att inte tillåta avtal om tystnadsplikter samt att förbjuda företagen att forska efter källor. Det blir då inte möjligt för företagen att ingripa på grund av avtalsbrott. Den grundlagsskyddade yttrandefriheten gäller endast i förhållande till det allmänna. Det kan därför vara tveksamt om förbud mot tystnadsplikter utöver lag och förbud mot efterforskning bör införas om man inte samtidigt grundlagsfäster yttrandefriheten i förhållande till de kommunala företagen. Detta kan rent lagtekniskt uppnås om man i grundlag likställer de kommunala företagen med myndigheter. Det förekommer att man i grundlag likställer t.ex. kommunala fullmäktigeförsamlingar med myndigheter i vissa avseenden (se t.ex. 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen).

Det är alltså möjligt att åstadkomma större överensstämmelse mellan vad som gäller inom myndighetsområdet och med vad som gäller i de helägda kommunala företagen. Frågan är då om det är lämpligt att

göra det.

De kommunala företagens personal har i alla andra sammanhang samma rättsliga ställning som anställda hos privata företag. Vill man ge personalen i de kommunala företagen samma rättsliga ställning som offentligt anställda krävs grundlagsändringar. Man kan dock utan grundlagsändringar uppnå större överensstämmelse.

I dag saknas meddelarfrihet och grundlagsskyddad yttrandefrihet för anställda i statliga företag. Bolagiseringen på den statliga sidan har i dessa avseenden inneburit en inskränkning i personalens möjligheter att yttra sig och lämna publiceringsmeddelanden.

Om man likställer de helägda kommunala företagen med myndigheter i fler avseenden än vad som är fallet i dag ökar skillnaderna mellan dem och vad som gäller för övriga företag, både statliga och privata. En slags hybrid mellan företag och myndighet uppkommer där olika regelsystem skall tillämpas.

Blandningen av regelsystem kan leda till oklarhet och osäkerhet om rättsläget. Ökade skillnader på olika områden mellan kommunala företag och andra företag medför att förutsättningarna för att konkurrera på lika villkor blir sämre. Beroende på hur en reglering ser ut och på vilket område den görs, kan den gynna eller missgynna de kommunala företagen i konkurrenshänseende. Underprissättningsutredningen (SOU 1995:105) har pekat på olikheter mellan offentliga och privata företags konkurrensmöjligheter, olikheter som närmast gynnar de offentliga företagen. Ökad öppenhet i de kommunala företagen har kritiserats bl.a. för att öppenheten missgynnar dem i konkurrenshänseende (Sammanställning av remissyttranden över Lokaldemokratikommitténs betänkande Handlingsoffentlighet i kommunala företag [SOU 1992:134] Civildepartementet dnr C93/18/KOM). Ökad öppenhet kan förstärka de skillnader som finns i konkurrenshänseende.

Ett av syftena med meddelarfriheten är att de anställda skall kunna använda sig av den för att påtala missförhållanden inom en myndighet. Även revisionen av företag och myndigheter skall peka på missförhållanden. Reglerna för hur revisionen skall gå till i företag skiljer sig från reglerna om revision på myndighetsområdet. Detta kan leda till att vissa förhållanden påtalas i företag i samband med revision men att motsvarande förhållanden inte påtalas hos en myndighet. Möjligen kan behovet av en väl utvecklad meddelarfrihet av det skälet vara mindre i ett företag än hos en myndighet. Någon närmare analys av revisions roll i företag och hos myndigheter och hur den kan antas påverka behovet av regler om meddelarfrihet har dock inte gjorts.

Osäkerheten kring vad som råder och vikten av att medborgarna så långt det är möjligt skall ha samma möjligheter till insyn i helägda kommunala företag som i kommuner och landsting talar med styrka för att man bör sträva efter större överensstämmelse på detta område.

Kommitténs resonemang beträffande rätten till insyn i kommunala entreprenader (SOU 1996:67) bygger på att medborgarna skall få rätt att ta del av handlingar i samma utsträckning oavsett vilken driftform som väljs. Kommittén valde alltså att i det sammanhanget endast lämna förslag på reglering av handlingsoffentlighet och lämnade inte förslag angående de anställdas yttrande- och meddelarfrihet.

En mängd omständigheter måste alltså beaktas när man tar ställning till om offentlighetsprincipen bör stärkas ytterligare i de helägda kommunala företagen. Det är möjligt och kan även tyckas önskvärt att åstadkomma större överensstämmelse med vad som gäller på myndighetsområdet, men det skulle samtidigt innebära att man fjärmare de kommunala företagen från övriga företag, både privata och statliga. Möjligheterna till insyn i och kontroll av offentliga företag bör vara desamma oavsett vem som är huvudman för verksamheten. Med hänsyn till detta och då endast begränsade erfarenheter av öppenheten i de helägda kommunala företagen har gjorts, bör kommittén inte nu lämna förslag på åtgärder som stärker offentlighetsprincipens ställning i de helägda kommunala företagen. Frågan om offentlighetsprincipen i tillämpning i kommunala företag bör inte behandlas separat. Om man önskar gå vidare och stärka offentlighetsprincipens ställning bör detta inte göras utan att man samtidigt ser över frågan om offentlighet i samtliga offentligt ägda företag.

1.8 Kostnader

I de enkäter sekretariatet skickat ut och i samtal med företrädare för olika organisationer har frågor om kostnader på grund av regleringen om handlingsoffentlighet i de kommunala företagen ställts. Svaren ger en mycket splittrad bild. I vissa fall har stora kostnader uppkommit och i andra fall inga alls. Utvecklingen i kostnadsfrågan tycks bero på vilken verksamhet det rör sig om, företagets storlek, om företaget hanterar mycket handlingar, om man varit tvungen att investera i nya datasystem m.m. Någon entydig bild framträder inte. Det enda man kan konstatera är att det i vissa fall uppkommit merkostnader på grund av regleringen och att dessa merkostnader på något sätt går ut över antingen servicen eller kostnaden för verksamheten. Kostnadsutvecklingen är inte på något sätt är sådan att regleringen av det skälet kan ifrågasättas.

1.9 Överklagande

Ett beslut genom vilket ett företag avslagit en begäran att få ta del av en allmän handling får överklagas av sökanden, 15 kap. 7 § sekretesslagen. Om kammarrätten vid överprövning beslutar att handlingen skall lämnas ut eller att ärendet skall återförvisas till företaget för ny prövning får inte företaget överklaga kammarrättens beslut. Som vi pekat på tidigare leder en sådan ordning till att det kan vara svårt att få avgöranden från Regeringsrätten i principiellt intressanta frågor. En person till vars förmån sekretess gäller kan inte heller överklaga ett beslut att lämna ut en handling. Frågan uppkommer då om detta är en rimlig ordning. En annan ordning skulle kunna leda till att ett beslut om utlämnande av en viss handling inte kunde verkställas förrän överklagandetiden gått ut. En sökande som fått rätt i kammarrätten skulle t.ex. behöva vänta tills överklagandetiden gått ut innan han fick del av handlingen. En sådan ordning strider mot den grundläggande principen att handlingar skall lämnas ut genast (2 kap. 12 § TF). Ett annat sätt vore att tillåta överklaganden i vissa principiellt intressanta frågor utan att rätten att ta del av handlingen genast påverkades. Kammarrätterna kunde i sådana fall där de bedömer att ett överklagande är principiellt viktigt tillåta att beslutet överklagas. Exempel på sådana s.k. fullföljdsventiler finns i familjerätten. Frågan om överklaganderätten skall utökas är dock av intresse även inom andra områden än beträffande de kommunala företagen. Det framstår därför inte som lämpligt att lämna förslag som medför att särskilda regler skall gälla de kommunala företagen inom detta område.

2 Kommunalt anställdas yttrande- och meddelarfrihet

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet menas frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Denna frihet är grundlagsfäst i 2 kap. 1 § 1 regeringsformen. Yttrandefriheten är dock inte oinskränkt. Begränsningar får göras i lag, sådana begränsningar finns i sekretesslagen för dem som är anställda m.fl. (nedan benämnda offentligt anställda) hos myndigheter.

I tryckfrihetsförordningen sägs att var och en har rätt att, då inte annat särskilt framgår av tryckfrihetsförordningen, i vad ämne som helst meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift. Meddelarfriheten regleras i 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen. En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte efterforska vem som har lämnat ett publiceringsmeddelande.

Efterforskningsförbudet regleras i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen. I yttrandefrihetsgrundlagen finns en motsvarande reglering för lämnande av uppgifter till radio, TV m.fl.

De grundlagsfästa yttrande- och meddelarfriheterna gäller även för offentligt anställda. Deras yttrandefrihet kan endast inskränkas genom lag. I sekretesslagen ges ett antal bestämmelser om tystnadsplikt för uppgifter som den anställda får reda på i sin tjänst. En offentligt anställd som bryter en lagstadgad tystnadsplikt kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Att en uppgift omfattas av sekretess och därmed inte får röjas, hindrar dock normalt inte att en offentligt anställd använder sig av sin meddelarfrihet och lämnar ut uppgiften för publicering. Rätten att lämna ut uppgifter är alltså större om syftet är att uppgiften skall publiceras. Innebörden av meddelarfriheten är att den enskilde utan risk för repressalier själv bedömer om det är önskvärt eller försvarligt att förmedla uppgiften för publicering i media. Det är alltså den enskilde tjänstemannen som skall göra bedömningen om en i och för sig sekretessbelagd uppgift skall lämnas ut för publicering. En tjänsteman som står i begrepp att lämna ut en hemlig uppgift kan givetvis lägga yrkesetiska värderingar till grund för sitt beslut, men det finns inget legalt hinder mot ett publiceringsmeddelande. En viktig inskränkning i meddelarfriheten är att anställda inte har rätt att lämna ut handlingar, endast uppgifter. Vissa tystnadsplikter är kvalificerade, vilket innebär att meddelarfriheten inte gäller uppgifterna. Vilka uppgifter som omfattas av kvalificerad tystnadsplikt framgår av 16 kap. sekretesslagen. En offentligt anställd kan inte under åberopande av meddelarfriheten lämna ut sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt de bestämmelser som räknas upp i 16 kap. sekretesslagen. Slutligen är meddelarfriheten begränsad på så sätt att en uppgiftslämnare kan straffas om han genom publiceringsmeddelandet gör sig skyldig till högförräderi m.fl. brott mot rikets säkerhet.

JO har behandlat ett flertal fall rörande offentligt anställdas rätt att yttra sig och lämna meddelande för publicering. Även JK har behandlat ärenden om yttrande- och meddelarfrihet. Av de behandlade fallen har flera resulterat i allvarlig kritik mot tjänstemän eller politiker. I avsnitt 2.1 redovisas vilka slutsatser som kan dras om räckvidden av offentligt anställdas yttrande- och meddelarfrihet utifrån de av JO och JK behandlade fallen.

2.1 Vidden av offentligt anställdas yttrande- och meddelarfrihet

De offentligt anställda får använda sig av sin yttrandefrihet beträffande uppgifter som inte är hemliga. De får dessutom lämna ut vissa hemliga uppgifter för publicering enligt reglerna om meddelarfrihet. Meddelarfriheten omfattar alltså fler uppgifter än yttrandefriheten. I detta avsnitt behandlar vi dock meddelar- och yttrandefriheterna i ett sammanhang. Flera av de JO-fall som granskats rör statligt anställda, men eftersom det inte är någon skillnad mellan statligt och kommunalt anställdas rättigheter i dessa avseenden behandlas offentligt anställda som en grupp.

2.1.1 Lojaliteten mot verksamheten och arbetsgivaren

Offentligt anställda skall tillämpa i grundlagsenlig ordning tillkommen lagstiftning i enlighet med lagstiftarens intentioner. Den anställdes egen uppfattning om riktigheten i en viss lagstiftning får inte påverka hans tillämpning. En offentligt anställd skall även rätta sig efter de beslut och föreskrifter som gäller för verksamheten. Om en anställd har en från sin arbetsgivare avvikande mening beträffande t.ex. hur en viss uppgift skall utföras eller hur verksamheten skall organiseras, skall han ändå i sitt handlande i tjänsten lojalt följa arbetsgivarens beslut och andra direktiv. En öppet redovisad negativ inställning till lagstiftningen eller till arbetsgivarens beslut kan i vissa fall tänkas ge arbetsledningen befogad anledning att förmoda att tjänstemannen inte fullgör sina arbetsuppgifter på det sätt som är avsett.

Om en tjänstemans uttalanden i massmedia bidrar till eller förstärker vissa samarbetsproblem som förekommer på arbetsplatsen, kan arbetsgivaren behöva vidta åtgärder, t.ex. en omplacering i syfte att komma till rätta med problemen. Bristande lojalitet mot verksamheten som tar sig uttryck i att lagar och arbetsgivarbeslut inte följs kan medföra att en arbetstagare skiljs från sin tjänst. Arbetsgivaren kan även besluta om disciplinpåföljd om den anställda genom sina uttalanden och agerande i övrigt brustit i sina åligganden enligt anställningsavtalet eller vad som i övrigt följer av tjänsten. Arbetsgivaren får dock inte ingripa endast på grund av att en anställd utnyttjat sin grundlagsskyddade yttrande- eller meddelarfrihet. I sammanhanget måste man återigen peka på att offentligt anställda inte i anställningsavtal eller på annat sätt får åläggas tystnadsplikt eller inskränkningar i meddelarfriheten utöver vad som följer av lag. Om en arbetsrättslig disciplinåtgärd aktualiseras eller omplacering görs kommer frågan att röra förhållanden mellan arbetsgivaren och arbetstagaren som skall prövas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Sådana

tvister faller utanför uppdraget och behandlas inte vidare.

2.1.2 Förbudet mot repressalier

Det är inte tillåtet för en myndighet att ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig eller lämna meddelande för publicering i medierna. Undantag gäller bara om det finns stöd i lag. En offentlig arbetsgivare får inte genom generella uttalanden eller genom kritik i det enskilda fallet eller på annat sätt påverka eller begränsa en arbetstagarnas yttrande- och meddelarfrihet.

Om en myndighet anser att en anställd som yttrat sig har fel i sak är myndigheten oförhindrad att via pressen eller på annat sätt framföra sakuppgifter i syfte att bemöta eller dementera innehållet i den anställdes yttrande. Att myndigheten på detta sätt ger uttryck för sin uppfattning anses inte som en otillåten åtgärd som kränker den anställdes yttrandefrihet. En anställd som yttrar sig eller lämnar meddelande för publicering måste alltså vara beredd på att arbetsgivaren kan föra fram en annan uppfattning. En myndighet har dock ingen rätt att få ett tillrättaläggande eller annat inlägg publicerat i den tidning som publicerat ett visst yttrande eller en uppgift. En lagstadgad genmälesrätt finns i vissa länder och den skulle, om den fanns i Sverige, sannolikt användas av myndigheter som vill föra fram sina synpunkter med anledning av en artikel eller liknande. I sammanhanget kan nämnas att Europarådets parlamentariska församling rekommenderat medlemsländernas regeringar att lagstifta om genmälesrätt för fysiska personer, individual citizens (Eupoparådets rekommendation 1215 (1993)). Sverige har inte tagit fasta på rekommendationen.

Offentlig förvaltning får inte bedrivas på ett sådant sätt som är ägnat att undertrycka eller försvåra den fria debatten i samhällsfrågor. Tjänstemän i chefsställning och ansvariga politiker får inte utnyttja sin position till att inskränka underställd personals rättigheter att yttra sig eller fritt meddela sig med företrädare för tidningar och andra medier. Om en arbetsgivare väljer att offentliggöra sin uppfattning i en viss fråga måste det göras på ett sätt som inte är ägnat att uppfattas som försök att förmå personalen att avhålla sig från att utnyttja sina grundlagsfästa rättigheter eller som skapar fruktan för någon typ av repressalier mot de som inte följer ledningens rekommendationer. Arbetsgivarens representanter får inte heller på annat sätt agera genom uttalanden och hot om repressalier mot anställda som uttalat sin uppfattning eller lämnat uppgifter för publicering. Chefer och politiker får som privatpersoner skicka in egna debattartiklar och insändare till pressen och utnyttja sin yttrandefrihet och därvid bemöta påståenden

från anställda. Om en chefstjänsteman eller en politiker i en artikel påstås ha uttalat sig på ett sätt som inte är tillåtet kan personen i fråga, om han anser sig missuppfattad, vända sig till pressen med en dementi.

Om en tjänsteman uttalat sig i kraft av sin yttrandefrihet får en offentlig arbetsgivare inte bedöma uttalandena med utgångspunkt i frågan om tjänstemannens lojalitet inför arbetsuppgifterna. Det kan inte anses godtagbart att en offentlig arbetsgivare gör uttalanden som förmedlar uppfattningen att om en arbetstagare utanför sin tjänst gör bruk av sin yttrandefrihet, så kan det han säger komma att påverka bedömningen av hans vilja att fullgöra sina arbetsuppgifter och i förlängningen hans fortsatta anställning.

Ett uttalande från en arbetsgivare av en bestämd uppfattning att kontakter med media skall skötas av ledningen och särskilt utsedda informatörer är inte acceptabelt. Risken för att den typen av uttalanden skall misstolkas är stor och formuleringen av en massmediapolicy måste tas fram i denna vetskaps.

Anställda som påtalar missförhållanden inom en viss verksamhet måste räkna med att arbetsgivaren agerar för att reda ut och eventuellt komma till rätta med de påtalade bristerna. Arbetsgivaren kan i sådana fall besöka verksamheten eller tala med de ansvariga för verksamheten. Om en anställd i en tidning framträtt med namn finns inget formellt hinder för arbetsledning att ta kontakt med den anställde. Det är t.ex. helt legitimt och i högsta grad befogat att en social myndighet närmare informerar sig om påstådda missförhållanden inom sitt ansvarsområde. Den myndighetsföreträdare som tar en sådan kontakt måste uppträda så att den berörda personen inte uppfattar kontakten som någon form av repressalier. De ansvariga cheferna kan kallas till möten med den ansvariga nämnden. Det är däremot inte lämpligt att kalla den som yttrat sig till möten med t.ex. den ansvariga nämnden om man kan reda ut de påtalade missförhållandena på annat sätt. En eventuell kallelse måste under alla förhållanden utformas på ett sätt så att den inte kan uppfattas som en reprimand för uttalandena och därmed ett ingrepp i yttrande- eller meddelarfriheten.

Ett uttalande av en myndighet att konflikter skall lösas internt i stället för i massmedia kan av de anställda uppfattas som en anmodan att avhålla sig från att uttala sig för en journalist om förhållandena på arbetsplatsen. En sådan begränsning är inte tillåten. Det spelar ingen roll om ett försök att begränsa meddelarfriheten baseras på ett resonemang om etiska principer eller något annat. Personer i chefsställning får helt enkelt inte uttrycka sig eller handla så att det ger intryck av att de önskar att personalen skall avhålla sig från lagliga kontakter med massmedia. En myndighet måste i fall som tangerar meddelar- och yttranderättsfrågor vara noga med att genomföra undersökningar på ett sådant sätt att det inte kan uppstå misstanke om att en anställd

utsätts för åtgärder som inskränker meddelar- eller yttrandefriheten.

En offentligt anställd har rätt att kontakta en tillsynsmyndighet. Sådan rätt får inte inskränkas och myndigheten får inte vidta åtgärder mot en anställd för att en sådan kontakt ägt rum.

2.1.3 Vem uttalar sig för myndigheten?

En offentlig arbetsgivare får bestämma vad som skall vara en myndighets officiella ståndpunkt i olika frågor som hänger samman med verksamheten. Vidare får arbetsgivaren bestämma vem som skall uttala sig på myndighetens vägnar och vad som får sägas. Vid utformningen av en reglering måste man dock uttrycka sig så att det klart framgår att det inte handlar om något försök att påverka de anställda när det gäller deras rätt att på fritiden ge uttryck för sina privata åsikter.

En offentlig arbetsgivare kan anordna en särskild informations-service som kan vara myndighetens officiella språkrör gentemot massmedia. Organiserad pressinformation får inte förknippas med föreskrifter som innebär någon inskränkning i enskilda befattningshavares grundlagsfästa fri- och rättigheter. Det är t.ex. inte tillåtet att föreskriva att en tjänsteman endast får yttra sig till massmedia i närvaro av vissa personer.

Regler får inte formuleras så att man får intrycket av att man endast får vända sig till vissa personer eller att den som tillfrågas av en journalist måste vidarebefordra frågan till vissa utpekade personer i organisationen.

Om man i instruktioner eller liknande behandlar frågan om vem som skall representera myndigheten i kontakter med media, bör man även ta upp frågan om övrigas rätt att använda sig av sin yttrandefrihet. Detta för att undvika alla oklarheter.

En enskild befattningshavare kan förbjudas att utan särskilt be- myndigande framträda som representant för myndigheten gentemot massmedia. Detta utesluter dock inte var och ens rätt att som privatperson lämna uppgifter till massmedia.

En tjänsteman som yttrar sig så att det inte är klart om han gör det för egen del eller på myndighetens vägnar måste räkna med att myndigheten påtalar att han inte får uttala sig för myndighetens räkning.

2.1.4 När får friheterna begagnas?

Yttrandefriheten är begränsad på olika sätt. Flera begränsningar har införts lagstiftningsvägen. Yttrandefriheten kan rent faktiskt inte utnyttjas vid varje tillfälle. Arbetsgivaren måste kunna ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om detta innebär en faktisk begränsning av de anställdas möjlighet att just då begagna sig av yttrandefriheten. Brukare av kommunens service får inte känna att de utsätts för påtryckningar från personal som vill utnyttja sig av sin yttrandefrihet. Anställda kan därför hindras att t.ex. ta tid i anspråk för att samla in eller handlägga protestlistor. Personalen kan inte utan vidare räkna med att få delta i demonstrationer på arbetstid. En offentlig arbetsgivare får alltså förbjuda protestmöten, planering av proteståtgärder, framställande av skrivelser m.m. under arbetstid. Detsamma gäller användande av arbetsplatsens material och utrustning för sådana aktiviteter. Arbetsgivaren kan i ordningsföreskrifter förbjuda presskonferenser på arbetstid i myndighetens lokaler. Arbetsgivaren får dock finna sig i att personalen tar någon del av arbetstiden i anspråk för att begagna sig av sin yttrande- och meddelarfrihet och kontaktar företrädare för media.

En myndighets lokaler är ingen allmän plats och allmänheten har ingen självklar rätt att vistas där. Om en journalist vill skriva ett reportage från en arbetsplats behövs det tillstånd att komma in i lokalen från den som ansvarar för verksamheten. Om avsikten med en journalists besök är att tala med någon ur personalen på dennes tjänsterum eller annat personalutrymme, kan detta som regel inte anses onödigt störa arbetet. En tjänsteman som vill delge en journalist synpunkter beträffande verksamheten, kan därför som regel ta emot en journalist på sin arbetsplats för en intervju.

En offentlig arbetsgivare saknar alltså rätt att utfärda ett generellt förbud mot att anställda på arbetstiden lämnar uppgifter för publicering i tryckt skrift. Ett sådant förbud är otillåtet oberoende av om det baseras på innehållet i de lämnade uppgifterna eller om det görs avhängigt av huruvida initiativet till uppgiftslämnandet skulle komma från journalisten eller från den anställda. I en konkret situation kan givetvis en arbetsgivaren förbjuda att kontakt tas just då. Arbetsgivaren får dock inte ställa krav på att de anställda skall förhålla sig på ett visst sätt utanför arbetsplatsen eller arbetstiden.

En offentlig arbetsgivare får ställa krav på anställda att inte använda sig av sin yttrandefrihet så att verksamheten störs. En lärare får t.ex. inte ta lektionstid i anspråk för att förmedla sina åsikter i något annat ämne. Motsvarande gäller på andra arbetsplatser.

2.1.5 Riktigheten i ett yttrande

Det saknar betydelse om de uppgifter som en anställd lämnar är riktiga eller inte. En arbetsgivare får inte vidta otillåtna åtgärder mot en anställd även om uppgifterna denne lämnat skulle vara felaktiga. En arbetsgivare får inte i direktiv eller på annat sätt kräva att uppgifter som offentliggörs skall vara korrekta eller att de anställda inte försöker vilseleda i debatten. Det är svårt att objektivt bedöma vad som är rätt och fel, t.ex. vilka effekter ett kommunalt beslut kan få. Arbetsgivaren kan, om han anser att en uppgift som en anställd lämnat är felaktig, dementera uppgiften.

2.1.6 Kan man ställa större krav på chefstjänstemän?

Offentligt anställda har en grundlagsskyddad rätt att yttra sig och lämna meddelande för publicering. Arbetsgivarna kan inte ställa större krav på lojalitet i dessa avseenden på arbetstagare i ledande befattningar än på arbetstagare i allmänhet. En chefstjänstemans yttrandefrihet och meddelarfrihet får alltså inte inskränkas mer än för övriga offentligt anställda. Att bedöma de uttalanden en tjänsteman gör i kraft av sin yttrandefrihet med utgångspunkt i frågan om hans lojalitet inför arbetsuppgifterna, innefattar en otillbörlig påverkan. Det ankommer inte på en arbetsgivare att göra värderande uttalanden beträffande den som tar yttrandefriheten i anspråk.

Konstitutionsutskottet har i ett granskningsbetänkande (1995/96:KU30 s. 38 ff.) behandlat frågan om statligt anställda verkschefer och verkställande direktörers rätt att delta i samhällsdebatten. KU anförde avslutningsvis följande. "När det gäller spelutrymmet i den offentliga debatten för en verkschef eller en VD i ett statligt bolag anser utskottet att personer i dessa ställningar självfallet har rätt att delta i samhällsdebatten som alla andra medborgare. Denna rättighet måste emellertid när dessa befattningshavare uttalar sig utövas i medvetande om att de i sådana situationer på goda grunder uppfattas som företrädare för den verksamhet de är ansvariga för."

2.1.7 Anställningsförfarande

Skyddet för yttrandefriheten innefattar inte endast ett förbud mot repressalier i ett bestående anställningsförhållande. Principen har betydelse också då ett anställningsförhållande skall etableras. En kritisk inställning från en sökande till myndighetens sätt att organisera verksamheten i vilken tjänsten ingår skall normalt inte diskvalificera sökanden från att få tjänsten. Det betyder dock inte att en myndighet

i ett sådant ärende alltid skulle vara tvingad att bortse från en sökandes inställning till den verksamhet i vilken arbetet skall utföras. Avgörande är om denna inställning kan befaras inverka menligt på hans förmåga att sköta tjänsten.

2.2 Neddragningar och organisationsförändringar

Kommuner och landsting fick i och med att den nya kommunallagen trädde i kraft större frihet att organisera verksamheten. Möjligheten att bilda bolag för olika ändamål togs in i kommunallagen. Kommuner och landsting har i stor omfattning valt att förändra sina organisationer. I många fall har man lämnat över uppgifter till kommunala bolag eller till andra entreprenörer. Under 1990-talet har kommunerna och landstingen tvingats dra ner på verksamheten och ett stort antal anställda har sagts upp.

I tider av neddragningar och omorganiseringar blir anställda mer angelägna att behålla sina jobb än i tider då det är lätt att få en ny anställning. Neddragningar får en själv censurerande effekt på anställda. Man är mer återhållsam med kritik ju mer man riskerar att förlora på att föra fram kritik.

Alla organisationsförändringar kan medföra att viss personal förlorar sina arbeten eller tvingas att byta arbetsuppgifter. Liksom rena neddragningar skapar omorganiseringar oro bland anställda för hur de skall påverkas av omorganisationen. Om arbetsgivaren inte kan ge klara svar på hur han tänker sig en framtida organisation eller om han ändrar sig upprepade gånger, leder detta ofrånkomligt till att vissa anställda känner sig hotade och därför sannolikt blir mindre benägna att kritisera verksamheten eller i övrigt väcka uppmärksamhet.

Organisationsförändringar som innebär att man efterliknar privaträttsliga driftformer kan medföra att man även sneglar mot det privata näringslivet vad gäller förhållningssättet gentemot anställda. Lojaliteten mot arbetsgivaren och verksamheten betonas i allt större utsträckning utan att man klargör att lojaliteten mot arbetsgivaren och verksamheten inte innebär någon inskränkning av yttrande- eller meddelarfriheten. Avsikten från arbetsgivaren kan vara att stärka och effektivisera verksamheten, men uttryckssätten som väljs och underlåtenheten att behandla frågor om yttrande- och meddelarfrihet kan förmedla en känsla hos de anställda att de inte bör kritisera verksamheten. Valet av driftform kan i sig leda till att anställda uppfattar att de inte har någon egentlig kritikerätt.

I den mån verksamheter utsätts för konkurrens ligger det nära till hands att anta att anställda tänker sig för en gång extra innan de kritiserar den egna verksamheten. En starkt kritiserad verksamhet har naturligtvis sämre förutsättningar att hävda sig i konkurrens med

alternativa driftformer än en verksamhet som utåt sett verkar fungera bra och där de anställda inte påtalar brister och tillkortakommanden i verksamheten. Enbart det förhållandet att man talar om att konkurrensutsätta en viss verksamhet, och i ännu högre grad en regelrätt upphandling, påverkar med största sannolikhet de anställdas vilja att kritisera genom att använda sig av sin yttrandefrihet eller meddelarfrihet.

Organisationsförändringar och neddragningar leder, oberoende av om arbetsgivarens attityd till kritiska yttranden m.m. förändras, till en ökad osäkerhet bland anställda och därmed med största sannolikhet till att man blir mer återhållsam med kritik mot ledningen eller verksamheten. Slutsatsen vinner stöd av de erfarenheter fackförbunden har gjort. Det finns de inom fackförbunden som hävdar att arbetsgivarna inte längre behöver hota med repressalier eftersom arbetstagarna tystnat av sig själva. En sådan utveckling är oroande eftersom hot om repressalier i vart fall har det goda med sig att problemen tydliggörs.

Över huvud taget tycks problemen rörande frågor om yttrandefrihet och meddelarfrihet ha ökat under 1990-talet. I en undersökning år 1995 bland ca 1 000 tjänstemän i Dalarna (både offentligt och privat anställda) svarade en tredjedel av de offentligt anställda att de under de senaste åren blivit mer rädda för att kritisera sina arbetsgivare.

På 1980-talet brottades man inte med de ekonomiska problem som vi har i dag. Det var i många fall svårt att rekrytera arbetskraft. Arbetsgivarna hade möjlighet att genom avgångsvederlag och liknande köpa ut personer som var kritiska eller som uppfattades som besvärliga i en organisation. I takt med att sådana möjligheter försvunnit ökar antalet kritiska arbetstagare som kan bli utsatta för andra typer av påtryckningar.

Ökade inslag av individuell lönesättning och eventuella förändringar i arbetsrätten kan tänkas bidra till att anställda känner att den som uttalar sig kritiskt kan komma att behandlas sämre vid löneförhandlingar m.m. Förändringar på dessa områden kan alltså leda till reella förändringar i anställdas vilja att utnyttja sina grundlagsskyddade rättigheter. Företrädare för de fackförbund kommittén talat med hävdar att det helt säkert finns ett samband mellan lönesättning, arbetsrätt och villigheten att uttala sig kritiskt om arbetsgivare eller verksamhet. Lärarnas lönesättning har kopplats till frågan om lojaliteten mot arbetsgivaren. Om man med lojal menar att en anställd inte bör använda sig av sina grundlagsskyddade rättigheter kan lönesättningen användas som medel för att begränsa anställdas villighet att kritisera.

2.3 Chefers och politikers attityder

"Jag förstår att det sitter nån jävla råtta i systemet och ringer er. Det är fan i mig anstötligt."¹

Frågan är då om chefstjänstemäns och politikers syn på lojaliteten mot arbetsgivaren och verksamheten och de anställdas grundlagsfästa rättigheter förändrats. Chefer och politiker påverkas naturligtvis även de av neddragningar och omorganiseringar. Kraven på chefer och politiker ökar när de måste anpassa verksamheten till nya förutsättningar i form av mindre resurser. Lojala anställda som inte kritiserar verksamheten kan ses som en nödvändig förutsättning för att kunna genomföra en beslutad åtgärd. Chefens eller politikers lojalitet mot beslut eller väljare kan i sådan fall komma att väga tyngre än de anställdas yttrande- och meddelarfrihet.

När anställda använder sig av sina grundlagsskyddade rättigheter förekommer det inte sällan att chefer i "korridorsnacket" uttalar sig på ett sätt som av de anställda uppfattas som kritik mot att de yttrat sig. Det förs fram åsikter som inte kan tolkas på annat sätt än som kritik. I de fall där yttranden eller publiceringsmeddelanden behandlas i skrift tycks man vara betydligt försiktigare i sin kritik. Företrädare för olika fackförbund har påtalat att det är stora skillnader i dessa avseenden. Deras uppfattning stöds delvis av att det i flera av de JO-fall som rör muntliga uttalanden av en chef inte gått att reda ut vad som egentligen förekommit, mer än att någon uppfattat det inträffade som kritik av de som yttrat sig. I de fall där skriftliga uttalanden, insändare eller instruktioner behandlar yttrandefriheten eller meddelarfriheten är det lättare att fastställa om något fel begåtts.

Vissa JO-fall tyder på att anställdas lojalitetsplikt gärna påtalas men att man i sammanhanget inte behandlar frågor om yttrande- och meddelarfrihet. Detta i sig tyder på en förskjutning mot att lojaliteten anses viktigare. En förvaltningschef som av politikerna åläggs ett visst sparbeting måste genomföra förändringar i organisationen eller verksamheten. För att på ett effektivt sätt genomdriva sådana förändringar som anses nödvändiga, och därmed uppfyller de krav politikerna ställer, behövs sannolikt personalens stöd. Kritiska röster om hur man bör gå till väga kan i dessa fall uppfattas som störande och lojaliteten med verksamheten och neddragningsbesluten betonas. Betoningen av lojaliteten kan mycket väl tolkas som en inskränkning i yttrandefriheten och meddelarfriheten. Sådana situationer kan uppkomma trots att de ansvariga politikerna och tjänstemännen är

¹ Uttalande av den högste chefstjänstemannen i en kommun på en journalists fråga om vissa förhållanden i kommunen (Enligt Göteborgs-Posten 5 oktober 1996).

medvetna om de anställdas grundlagsfästa rättigheter. De anställdas uppfattning att deras yttrande- och meddelarfrihet beskurits kan alltså bygga på missförstånd och bristande information om vad som gäller.

Tjänstemän i chefspositioner kan ha svårare att utnyttja sina grundlagsskyddade rättigheter eftersom det kan vara svårt att skilja på uttalanden de gör i tjänsten och som privatpersoner. Förnyelsearbetet har i vissa fall lett till att chefstjänstemännen får ett större inflytande i politiken. Politikerna bestämmer målen och cheferna skall uppfylla dem. Även detta kan leda till problem beträffande vilken roll en chef skall spela och i vilken egenskap han eller hon kan föra fram åsikter. Oklarheter vad gäller chefs roll kan få återverkningar på hans eller hennes vilja att uttala sig och även på synen på anställda som uttalar sig.

Allvarligare än de fall där problemen bygger på missförstånd och bristande information är givetvis när chefers och politikers uppfattning att lojaliteten kommer före yttrande- och meddelarfriheten grundas på deras övertygelse. I JO-materialet finns exempel på yttranden och ageranden som ger vid handen att chefer och politiker anser att yttrandefriheten och meddelarfriheten används alltför mycket och i fel syften. En sådan inställning är givetvis inte acceptabel.

Samtidigt som man i vissa fall kopierat det privata näringslivets organisations- och driftformer har man rekryterat personer från näringslivet till ledande befattningar inom kommuner och landsting. Dessa kan vara vana vid ett annat regelsystem och ett annat förhållningssätt till anställda än vad som gäller inom den offentliga förvaltningen. I den mån sådana chefer tar med sig sina tidigare värderingar, som kanske inte i allt går att förena med reglerna om yttrande- och meddelarfrihet, och tillämpar dessa värderingar kommer givetvis situationer att uppstå där man ifrågasätter chefs agerande utifrån de anställdas grundlagsskyddade rättigheter. Risken för övertramp måste bedömas som uppenbar.

I flera av JO-fallen visar det sig att den chef eller politiker som påstås ha yttrat sig eller agerat på ett sätt som uppfattats som en inskränkning av yttrande- eller meddelarfriheten, har varit okunnig om regelverket. När den aktuella myndigheten har yttrat sig till JO visar det sig påfallande ofta att det i myndighetens organisationen finns kunskap eller att man i vart fall på grund av JO-anmälan, skaffat sig kunskap om gällande rätt. Problemet tycks i de fallen närmast ligga i att den kunskap som i och för sig finns inte når ut till de som i det dagliga arbetet skall möta personalen och leda arbetet.

Det material som studerats kan inte anses leda till slutsatsen att chefer och politiker i någon större utsträckning medvetet struntar i anställdas yttrandefrihet och meddelarfrihet och utan omsvep agerar mot dem som är kritiska. I vart fall finns det inte några uttalanden från chefer eller politiker som går i den riktningen. Vi kan dock inte

frigöra oss från tanken att man i valet mellan lojala medarbetare som inte har kritikrätt och kritiska medarbetare väljer det förra och låter detta komma till relativt tydligt uttryck i uttalanden eller ageranden. Den som ingripit mot anställda på grund av att de yttrat sig eller lämnat publiceringsmeddelanden lär knappast stå för sitt agerande när han får klart för sig att agerandet inte är acceptabelt.

Mängden JO-anmälningar och den kritik som riktats mot chefer och politiker leder till slutsatsen att flera allvarliga övertramp inträffat men knappast till slutsatsen att ett medvetet förtryck av anställda förekommer i någon större omfattning. Flertalet fall som leder till kritik tycks i stället bottna i att de ansvariga saknar tillräckliga kunskaper eller att de saknar förmåga att uttrycka sig på ett sätt som inte ger upphov till rädsla för repressalier. Fackförbunden är även de av den bestämda uppfattningen att kunskapsnivån bland de ansvariga är för låg.

3 Handlingsoffentlighet i kommuner och landsting

I betänkandet SOU 1996:67 Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader har kommittén redogjort för regleringen kring handlingsoffentligheten. I uppdraget ingår att överväga om det behövs särskilda åtgärder för att uppnå en bättre tillämpning av gällande regler i kommuner och landsting. Regelsystemet beskrivs inte på nytt i detta sammanhang. I stället har problemområdena ringats in. JO har under 1990-talet behandlat ett antal frågor rörande handlingsoffentligheten. I ett stort antal fall har granskningen resulterat i kritik. Utifrån JO:s verksamhet kan man dra vissa slutsatser om var problemen finns i dag.

Det kanske vanligaste problemet är att den som vill ta del av en allmän handling inte får något besked inom godtagbar tid. I flera fall tar det lång tid och krävs flera påstötningar innan myndigheten agerar. Tidsutdräkten förklaras ofta med att det inte fanns någon handling att fatta beslut om eller att den som hade rätt att fatta beslut inte fanns tillgänglig. I vissa fall saknas delegation från den nämnd som skall fatta beslut till enskild befattningshavare. Ett annat vanligt förekommande problem är att den som inte får ut en allmän handling inte heller får ett överklagbart beslut eller besked om att han kan begära ett sådant. Det tycks finnas en utbredd missuppfattning att man inte kan fatta nekande beslut beträffande handlingar som rent faktiskt inte finns. I detta sammanhang måste man ställa sig frågan hur många som nöjer sig med att inte få besked eller överklagbara beslut. Journalister m.fl. som känner till regelsystemet nöjer sig sannolikt inte med att inte få beslut eller att få det efter lång tid. Människor som mera sällan

begär att få ta del av allmänna handlingar kanske nöjer sig med det bemötande de får och därmed inte får sin rätt tillgodosedd. De JO-anmälningar som finns tycks i flertalet fall komma från människor som är väl insatta i regelverket. I sammanhanget måste man fundera över hur ett bemötande där beslut inte kommer i rimlig tid eller i värsta fall inte alls förhåller sig till den serviceskyldighet som åligger myndigheter enligt förvaltningslagen. Serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen går betydligt längre än vad flera kommuner och landsting tycks anse. I några fall har anmälarna vänt sig mot att handlingar inte diarieförs eller att det sker långt efter det att en handling upprättats eller kommit in till en kommun eller ett landsting. Flera fall rör frågor om när en handling blir allmän, vad som är arbetsmaterial eller vad som gäller när en handling skickas till en konsult som kommunen anlitar eller hem till en anställd. Problem finns beträffande hur man skall förhålla sig till handlingar som faxas eller kommer in till kommuner på annat sätt än som traditionell post. Hit hör frågor om hur kommuner och landsting hanterar sin elektroniska post. En undersökning som gjorts av Kommun Aktuell har pekat på stora brister i hanteringen av e-posten (Kommun Aktuell nr 9, 7 mars 1996 s. 6 f.).

Kritik har uttalats i ett stort antal fall och på flera centrala områden. Det är givetvis mycket svårt att utan ytterligare undersökningar uttala sig om det blivit sämre eller bättre på detta område under 1990-talet. Helt klart är emellertid att förhållandena i ett stort antal fall inte varit acceptabla.

I de fall JO begärt yttrande från en myndighet har svaren i flera fall visat att det saknas kunskap om gällande rätt. I något fall har JO konstaterat att det råder häpnadsväckande okunskap om frågor som hänger samman med offentlighetsprincipen. I något fall har en kommun inte vidtagit rättelse trots uttalad kritik från JO. JO har därefter i ett nytt beslut varit tvungen att kritisera på nytt. Man kan här ana en skillnad i förhållande till de fall som rör yttrande- och meddelarfrihet. Remissvaren i de fallen tyder på att det i organisationerna finns kunskap eller att man på grund av remissen skaffar sig kunskap. Beträffande handlingsoffentligheten är det emellertid så att kommunerna och landstingen ofta visar sig sakna tillräckliga kunskaper i sina organisationer. I de fall det finns tillräcklig kunskap når denna inte alltid ut till de som skall fatta beslut eller ta emot förfrågningar. Det rör sig alltså både om bristande kunskaper och dålig förmåga att föra ut den kunskap som i och för sig finns. Vissa fall tyder på att man från kommuner och landsting uppfattar det som jobbigt att behöva befatta sig med allmänhetens krav på att få ut handlingar. Man tycks dock vara beredd att acceptera denna rätt men anstränger sig inte särskilt mycket för att tillgodose allmänhetens krav. Vi har inte funnit något som tyder på att företrädarna för kommuner och landsting inte

accepterar att allmänheten skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Det är nog ofta svårare att acceptera den del av offentlighetsprincipen som rör yttrande- och meddelarfrihet. Ointresset för och okunskapen om reglerna kring handlingsoffentligheten har i flera fall lett till oacceptabla förhållanden.

Den sammanfattande slutsatsen blir att det förekommer allvarliga brister och att dessa beror på dålig kunskap, dålig förankring av regelsystemet i kommuner och landsting samt även ointresse för frågor rörande handlingsoffentligheten.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
 2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
 3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
 4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
 5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
 6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
 7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
 8. Batterierna – en laddad fråga. M.
 9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
 10. Forskning för vår vardag. C.
 11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
 12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
 13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
 14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
 15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
 16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
 17. Bättre trafik med väginformatik. K.
 18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
 19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
 20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
 21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
 22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
 23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
 24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
 25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
 26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
 27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
 28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
 29. Forskning och Pengar. U.
 30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
 31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
 32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
 33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
 34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
 35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
 36. Högskola i Malmö. U.
 37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
 38. Nationalstadsparker. M.
 39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
 40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
 41. Statens maritima verksamhet. Fö.
 42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
 43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
 44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
 45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
 46. Enskilda vägar. K.
 47. Cirkelsamhället. Studiecirkelars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
 48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
 49. Regler för handel med el. N.
 50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
 51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
 52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
 53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
 54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
 55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
 55. På väg mot egenföretagande. A.
 55. Vägar in i Sverige. A.
 56. Halften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
 57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
 58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
 60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
 61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
UD.
 62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
 63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
 64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
 65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
 66. Utvärderat personal. Ju.
 67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
 68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
 69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
 70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
 71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
 72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
 73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. M.
 73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. M.
 74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
 74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. M.
 75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
 76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
 77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
 78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning
och finansiering. N.
 79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
 80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
 81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
 82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens
tillsynsmyndigheter. K.
 83. Allmänt pensionssparande. S.
 84. Ekobrottsforskning. Ju.
 85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala sam-
verkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
 86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret
och freds räddningstjänsten. Kartläggning,
överbä ganden och förslag. Fö.
 87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
 88. Kameraövervakning. Ju.
 89. Samverkan mellan högskolan och de små och
medelstora företagen. N.
 90. Sammanhå llet studiestöd. U.
 91. Den privata vårdens omfattning och framtida
ersättningsformer – En översyn av de nationella
taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
 92. IT i miljöarbetet. M.
 93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
 94. Nationell teledresskatalog. K.
 95. Botniabanan. K.
 96. Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar
inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
 97. Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. Fö.
 98. Vem styr försvaret? Utvärdering av
effekterna av LEMO-reformen. Fö.
 99. Avveckling med inlä rning. Erfarenheter från
LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
 100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer
och bilagor. Fi.
 101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
 102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
 103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. M.
 104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
 105. Att främja donationer till universitet
och högskolor. U.
 106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.
Sammanfattning av fyra regionala möten
1995-96. UD.
 107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter,
problem. Sammanfattning av ett seminarium i
november 1995. UD.
 108. Konsumenterna och miljön. C.
 109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande
från Utredningen om universitetsfastigheter m.m.
angående överlä telser och tomrättsupplå telser av
vissa högskolefastigheter. Fi.
 110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden
inom kulturområdet. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
 112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
 113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
 114. En körkortsreform. K.
 115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
 116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
 117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
 118. Station Stockholm Nord. K.
 119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
 120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
 121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
 122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
 123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
 124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
 125. Droger i trafiken. Ju.
 126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
 127. Folkbildningens institutioner. U.
 128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
 129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
 130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Hultdt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
 134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
 135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
 136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
 137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
 138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
 139. Skatt på avfall. Fi.
 140. KO:s biträde åt enskilda. In.
 141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
 142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
 143. Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. U.
 144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
 145. Arbetstid längd, förläggning och inflytande + bilagedel. A.
 146. Att återerövra vardagen. S.
 147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
 148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
 149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
 150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
 151. Bidrag genom arbete – En antologi. S.
 152. Gruvorna och framtiden. N.
 153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
 154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
 155. Omtankar om vattendrag ett nytt angreppssätt. M.
 156. Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
 157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
 158. Sverige och EMU. Fi.
 159. Folkbildningen – en utvärdering. U.
 160. Bouppteckningar och arvsskatt. Ju.
 161. Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. S.
 162. På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.
 163. Behov och resurser i vården – en analys. S.
 164. Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. U.
 165. Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. K.
 166. Lärare för högskola i utveckling. U.
 167. Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. U.
 168. Översyn av PBL och va-lagen. In.
 169. Förnyelsen av kommuner och landsting. In.
 169. Kommunala förnyelseproblem. En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. In.
 169. Kommunerna och den statliga styrningen. Bilaga II. In.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

169. Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. In. Stockholm stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. In.
169. Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen
Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Bouppteckningar och arvsskatt. [160]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]

Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]

EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.

Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]

Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]

Statens maritima verksamhet. [41]

Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]

Strukturförändring och besparing.

En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]

Effektivare försvarsfastigheter!

Utvärdering av en reform. [97]

Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]

Avveckling med inläring. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]

lakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]

De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]

Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]

Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]

Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]

Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Allmänt pensionssparande. [83]

Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi.
Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]
Att återerövra vardagen. [146]
Bidrag genom arbete – En antologi. [151]
Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]
Behov och resurser i vården – en analys. [163]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teledresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]
Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. [165]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]
Skatt på avfall. [139]
Sverige och EMU. [158]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirkelars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]
Folkbildningen – en utvärdering. [159]
Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. [164]
Lärare för högskola i utveckling. [166]
Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. [167]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbetsd
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. [110]

Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturmínneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]
Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]
På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilagor. [162]
Översyn av PBL och va-lagen. [168]
Förnyelsen av kommuner och landsting. [169]
Kommunala förnyelseproblem.
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. [169]

Systematisk förteckning

Kommunerna och den statliga styrningen.

Bilaga II. [169]

Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. [169]

Konkurrensetsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter.

Bilaga IV. [169]

Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier.

Bilaga V. [169]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]

Nationalstadsparker. [38]

Rapport från klimatdelegationen 1995.

Klimatrelaterad forskning. [39]

Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]

Kalkning av sjöar och vattendrag [53]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 1 – En granskning. [73]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 1 – An Assessment. [73]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 2 – Faktaredogörelser. [74]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 2 – Descriptions. [74]

IT i miljöarbetet. [92]

Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]

Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

Del 1 och 2. [103]

Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]

Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]

Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]

Omtankar om vattendrag

ett nytt angreppssätt. [155]