Folkstyret i kommunerna

MEDVERKAN DELAKTIGHET ANSVAR

DEMOKRATIBEREDNINGEN

Ett diskussionsbetänkande från 1983 års demokratiberedning

SOU 1984:83

Folkstyret i kommunerna

MEDVERKAN DELAKTIGHET ANSVAR

DEMOKRATIBEREDNINGEN

Ett diskussionsbetänkande från 1983 års demokratiberedning

SOU 1984:83

110

Statens offentliga utredningar
1984:83
Civildepartementet

Folkstyret i kommunerna Medverkan — Delaktighet — Ansvar

Diskussionsbetänkande från 1983 års demokratiberedning
Stockholm 1984

Betänkande från
1983 års demokratiberedning
Stockholm 1984

Omslag: Rolf Elsner Young & Rubicam
ISBN 91-38-08550-X
ISSN 0375-250X
Liber Tryck Stockholm 1984 339630

Till Statsrådet och chefen för civildepartementet

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

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

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

Som experter åt beredningen förordnades informationschefen Lars-åke Larsson fr o m den 1 oktober 1983, hovrättsassessorn Bo Lövén fr o m den 9 januari 1984 och redaktör Catharina Söderbergh fr o m den 1 september 1984.

Huvudsekreterare i beredningen är fr o m den 1 juni 1983 departementssekreteraren Sören Häggroth. Sekreterare är fr o m den 1 juni 1983 förste sekreteraren Inger Sävenstrand, filosofie kandidaten Torgny Sköldborg. Regeringsrättssekreteraren Ingegärd Hilborn förordnades 15 mars 1984. Som biträdande sekreterare förordnades skolpsykologen Annalill Ekman den 1 januari 1984.

Beredningen har antagit namnet 1983 års demokratiberedning.

Det föreliggande betänkandet, som härmed överlämnas, är bered-

ningens första. Underlaget för beredningens ställningstaganden har utarbetats inom beredningens sekretariat.

Stockholm i oktober 1984

Lars Eric Ericsson

Gunnel Färm *Axel Gisslén* *Rune Hammarbäck*

Karl-Gunnar Holmqvist *Ingvar Karlsson* *Sven Lindgren*

Sture Nordh *Berit Oscarsson* *Lennart Pettersson*

Sigvard Marjasin *Kent Christensson* *Lennart Rydberg*

Anders Westerberg *Margareta Svensson*

/*Sören Häggroth*
Inger Sävenstrand
Torgny Sköldborg
Ingegärd Hilborn
Annalill Ekman

Innehåll

Förord

En huvuduppgift för 1983 års demokratiberedning är att genom försök och utbyte av erfarenheter utveckla oranisationen, metoderna och arbetsformerna i kommunerna. Syftet är att underlätta för medborgarna att kunna medverka, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter.

I detta arbete är det viktigt att på olika sätt utveckla former för ökad brukarmedverkan genom folkrörelser, kooperativ och direkt i olika kommunala verksamheter. Dessa åtgärder måste självfallet sättas in i ett större sammanhang. Därför tar också beredningen upp andra åtgärder som är viktiga för att utveckla den kommunala självstyrelsen. Beredningen vill även framhålla att det är fråga om ett långsiktigt arbete såväl centralt som lokalt.

För att bredda diskussionen och stimulera till försök på olika områden lägger demokratiberedningen nu fram detta betänkande.

Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Sven Lindgren och Lennart Pettersson, ledamoten Lennart Rydberg, Ingvar Karlsson och ledamoten Anders Westerberg..

Vi är tacksamma att få förslag, idéer och synpunkter senast den 1 mars 1985. Vår slutrapport skall redovisas till regeringen senast den 1 juni 1985.

1 Folkstyret i kommunerna[1]

Medverkan — Delaktighet — Ansvar

Folkstyret i vårt land har en stark förankring bland människorna, inte minst genom arbetet i kommuner och landsting, i partier och övriga folkrörelser.

Organisation och arbetsformer i den kommunala verksamheten bör utvecklas så att fler aktivt kan medverka. För att detta skall fungera i praktiken och upplevas som meningsfullt är det viktigt att medborgarna får möjlighet till verkligt inflytande, delaktighet och ansvar.

Att delta i ett arbete måste innebära att man uträttar något konkret. Aktivitet och påverkan är inte bara beslut och protokoll. Besluten måste också omsättas i praktisk verklighet. Demokrati i djupare mening handlar om en människosyn: Tron på att alla har viljan och förmågan att vara med och ta ett gemensamt ansvar för såväl beslut som för att de sedan förverkligas. Demokratin får härmed ett vidare och djupare värde.

Demokratins egenvärde ligger i att medborgarna genom att delta i en demokratisk process kan påverka den kommunala verksamheten. Det ligger ett väsentligt livsvärde i att tillsammans med andra bestämma över viktiga gemensamma angelägenheter.

För att fördjupa och utveckla den kommunala demokratin måste samspelet mellan de förtroendevalda, föreningslivet och brukarna (medborgare som använder olika kommunala tjänster) vidgas.

Människornas engagemang genom ideellt arbete behövs också i det framtida samhällsarbetet. Det är en styrka för vår demokrati att medborgarna har många olika intressen.

Det är i det dagliga livet som människorna upplever behov som bör lösas av kommuner och landsting. Det kan gälla omsorgen om barnen och de äldre, ungdomens utbildning, bostadsfrågor, miljöfrågor och en god sjukvård.

I allt detta arbete är det nödvändigt att besluten ligger så nära människorna som möjligt.

Samhället bör organiseras så att besluten fattas på så låg nivå som möjligt. Samtidigt måste man se till att inte andra grupper eller intressen blir lidande.

[1] Om inte annat anges avses med "kommunerna" i fortsättningen som regel kommuner och landsting

Förutom på de tekniska och ekonomiska framstegen grundar sig välfärdssamhället bl a på:

- De många människornas insatser för att skapa ett bättre och tryggare samhälle.
- Att den offentliga sektorn tillgodoser viktiga behov.
- Stark solidaritet.
- Att idéer, initiativ och praktiska lösningar har drivits fram i samverkan, inte minst där människorna bor och arbetar genom t ex partier och övriga folkrörelser.

Det är ett tålmodigt och många gånger slitsamt arbete. Men tillfredsställelsen att få vara med och skapa ett bättre liv i vårt samhälle är och förblir en viktig drivkraft.

Det traditionella engagemanget i de politiska partierna måste även i detta arbete utgöra grunden för det representativa systemet.

De politiska resurserna är ojämnt fördelade

I ett avancerat samhälle måste demokratin bygga på ett representativt system. Den representativa demokratins styrka är den allmänna och lika rösträtten. Varje röst är lika mycket värd. Visserligen utnyttjas inte rösträtten av alla men valdeltagandet i Sverige är dock mycket högt.

Det finns en allvarlig svaghet med den representativa demokratin. Graden av delaktighet och medansvar i beslut och verkställighet blir låg. Det är därför angeläget att komplettera den representativa demokratin med olika former av direkt inflytande och delaktighet. Inom den kommunala verksamheten kan en sådan komplettering ske genom olika former av brukarmedverkan, självförvaltning, kooperativt huvudmannaskap eller folkrörelseansvar. Kommunernas organisation och arbetsformer bör förändras så att det öppnas fler möjligheter till inflytande på sådant sätt.

Därvid framträder det emellertid ett problem som kräver mycket stor uppmärksamhet: alla medborgare har inte samma möjligheter att hävda sina intressen i dessa sammanhang. Jämfört med den allmänna och lika rösträtten är inflytandet i dessa former i praktiken graderat; det bestäms i hög grad av ekonomiska, sociala och kulturella faktorer.

Låginkomstutredningen och många andra undersökningar bekräftar detta. De politiska resurserna är inte jämlikt fördelade.

Kultur och traditioner spelar en roll. Det är särskilt påtagligt för invandrarna. Både språk och sedvänjor kan vara ett hinder. Men även infödda svenskar har liknande svårigheter. För den som inte har erfarenhet av föreningsarbete eller som alltid har fått spela en underordnad roll i arbetsliv och familj, är det inte så lätt att ta aktiv del i ansvaret för gemensamma angelägenheter.

Skillnader i utbildning och information spelar också en stor roll. Det behövs kunskap om hur samhället är organiserat, om vägar att gå i byråkratin och det krävs att man är informerad om lagar och förordningar för att ha inflytande på dessa vägar. På informationsområdet hotar den informationsteknologiska utvecklingen att skapa nya klyftor.

Ekonomiska resurser spelar ofta en roll. Ett enkelt exempel på detta är boendet. Äganderätt och bostadsrätt ger den boende ett helt annat inflytande över bostaden och dess miljö än hyresrätten. Även i andra fall betyder ekonomiska resurser mycket för att kunna utnyttja direkta och informella vägar till inflytande.

Sociala förhållanden spelar in. För en ensamstående småbarnsförälder med tungt arbete är det inte så lätt att få tid och ork att räcka till för engagemang i samhällsarbetet. Arbetstider och svårigheter att få ledigt från arbetet kan också lägga hinder i vägen.

I alla dessa avseenden finns högst reella skillnader mellan olika individers och gruppers möjligheter till inflytande som sträcker sig utöver deltagande i allmänna val. Dessa skillnader får inte hindra en utveckling till ökad delaktighet vid sidan om det representativa systemet. Men alla steg i utvecklingen måste förberedas och genomföras på sådant sätt att dessa skillnader i förutsättningar inte slår igenom i helt olika grad av delaktighet för olika grupper av medborgare.

Det får inte växa fram en ny typ av klasskillnader. Arbetet med att fördjupa den kommunala demokratin måste därför innefatta medvetna åtgärder för att engagera de passiva och stärka de informationsmässigt och kunskapsmässigt svaga.

De ekonomiska, sociala och arbetsrättsliga hindren för brukarinflytande måste undanröjas.

Några utgångspunkter för beredningens arbete

En stor del av de kommunaldemokratiska reformerna under det senaste decenniet har inriktats på att förbättra den representativa demokratin. Detta har främst skett genom att den kommunala organisationen ändrats och de förtroendevaldas arbetsvillkor förbättrats. Nya möjligheter har öppnats för fler att delta i samhällsarbetet genom t ex lokala organ.

Under senare år har debatten mer och mer förskjutits. Tidigare diskuterade man den representativa demokratin med utgångspunkt från hur man skulle få beslutande församlingar att vara representativa för de medborgare som berörs. I dag handlar diskussionen om hur medborgarna själva skall delta mer aktivt. Frågan om demokratins utveckling har därmed blivit en fråga om mobilisering. Hur kan vi få fler människor att känna delaktighet och medansvar i olika kommunala verksamheter?

Det finns starka skäl att nu ta ytterligare steg för att fördjupa folkstyret i kommuner och landsting och därmed den folkliga förankringen. Demokratiberedningen skall bl a:

- Studera och analysera problem och hinder som kan finnas för medborgarna att delta i samhällsarbetet inom kommunen.
- Lägga fram idéer och förslag om hur ett förändringsarbete kan bedrivas som syftar till att öka medborgarnas, partiernas och övriga folkrörelsers möjligheter till aktiv medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten.
- Genom försöksverksamhet i kommuner och landsting stimulera och

utvärdera ny verksamhet — lokala organ, brukarmedverkan m m — samt i övrigt arbeta för att vitalisera debatten kring beredningens huvudfrågor.

Kommunen tillgodoser viktiga behov

Under efterkrigstiden har det svenska samhället förändrats kraftigt. En accelererande ekonomisk och teknisk utveckling av det alltmer industrialiserade samhället underlättades av ökade insatser från samhällets sida. Många uppgifter lämpade sig bättre för staten än för enskilda företag. I en del fall hade folkrörelser och föreningar lagt grunden. Andra funktioner byggdes upp från början.

På relativt kort sikt var det nödvändigt att bygga ett samhälle som kunde lösa en rad akuta problem som bostäder, sjukvård och rätt till social trygghet. Detta krävde stora, långsiktiga investeringar som endast kunde lösas genom gemensamma ansträngningar. För detta behövdes också en offentlig organisation som kunde fördela och omfördela de gemensamma resurserna.

1950- och 1960-talens kommunsammanslagningar innebar att kommunerna har kunnat ta ett ökat ansvar för samhällsutvecklingen.

Det har varit en medveten strävan att öka kommunernas och landstingens ansvar. De tar nu i anspråk ca två tredjedelar av den offentliga sektorns resurser.

I direktiven till beredningen framhåller också civilminister Bo Holmberg:

> Många av de problem som tyngde människorna i ett tidigare samhälle och som skapade ofrihet för stora grupper med begränsade ekonomiska möjligheter har kommunerna i dag tagit ansvar för. Tvärtemot vad som ibland hävdas har den offentliga sektorn varit det viktigaste instrumentet för att skapa en ökad frihet för de stora medborgargrupperna.

När ekonomin växte och levnadsstandarden förbättrades, uppmärksammades sådana välfärdsområden som krävde samverkan inom ramen för ett starkt samhälle. Människorna kunde t ex inte få bättre utbildning enbart genom att varje medborgares egen inkomst ökade. Det krävdes gemensamma insatser bl a för att bygga skolor och utbilda lärare. Omsorgsfrågorna har blivit en allt viktigare del i den kommunala verksamheten. Människorna behöver hjälp när de blir äldre och föräldrarna behöver hjälp med barnomsorgen. Andra uppgifter är en god sjukvård åt alla, bostadsförsörjning, miljövård, trafik- och energiförsörjning. Kultur- och fritidsverksamheten har också krävt ökade kommunala insatser. Detsamma gäller sysselsättningen.

Det har också blivit självklart att det kommunala vattenverket skall förse oss med rent och friskt vatten.

Det kommunala avloppssystemet skall inte bara forsla bort hushållens "avfallsprodukter". Det skall också i slutänden finnas ett reningsverk.

Hälsovårdskontoret skall bevaka att de livsmedel som detaljhandeln säljer inte är hälsovådliga och att vattnet i badbassänger eller utomhusbad inte är förorenat.

Gator och vägar skall vara framkomliga. Listan kan göras mycket längre.

Exemplen visar att kommunerna och landstingen sörjer för en mycket stor del av våra dagliga behov av tjänster, trygghet och omvårdnad.

Detta är ingen tillfällighet. För att slå vakt om viktiga mänskliga värden har en stor del av ekonomin organiserats i den offentliga sektorn. Det har skett och bör alltjämt ske när den organisationsformen bäst säkrar medborgarnas inflytande, ger mer rättvisa och effektivare resultat än en organisation enligt marknadsekonomiska principer. Det är emellertid inte möjligt att dra några absoluta gränser mellan offentlig och privat verksamhet för att förverkliga medborgarnas servicebehov. Det finns åtskilliga exempel på verksamhet där kommunen har huvudansvaret men där privata företag utför arbetet t ex renhållning, snöröjning, färdtjänst samt byggnads- och anläggningsarbeten.

Tjäna människorna

Kommunen och dess anställda har till uppgift att tjäna människorna. Även när kommunen är myndighet. Inom socialtjänsten, miljö- och hälsoskyddsområdet, skolan och för bygg- och planfrågor har kommunerna rätt och skyldighet att, om det är nödvändigt, använda tvångsmedel. Även i den rollen är det kommunens uppgift att tjäna medborgarna. Att skydda "tredje man", miljön och att se till att barnen fullgör sin skolplikt är också en fråga om att tjäna människorna.

Människorna vänder sig till kommunen för att få stöd och hjälp. Deras budskap är enkelt: Bry er om mig och mitt problem. Detta kräver en rättvis behandling enligt lagar och regler. Det kräver också omtanke, medmänsklighet och mänsklig kontakt. Någon måste ställa upp för den enskilde medborgaren.

Den kommunala verksamheten har i dag blivit så stor att det märks mer när kontakterna med medborgarna brister.

Det är därför nödvändigt att ta ny ansats och bättre anpassa kommunens tjänster till varje medborgare. Här är det framför allt viktigt att ta hänsyn till de resurssvagas situation. Det måste finnas med i de förtroendevaldas beslutsunderlag.

Det behövs också särskilda insatser för att göra det lättare för dessa grupper att delta, bli delaktiga, känna samhörighet och ta ansvar för gemensamma angelägenheter.

Detta skall vi överväga i vårt fortsatta arbete:

- ☐ Åtgärder för bättre anpassning och personlig inriktning av kommunens tjänster till de enskilda medborgarna.

Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan

Många människor kommer numera dagligen i kontakt med olika kommunala verksamheter. Brukarna bör därför få bättre möjligheter att direkt vara med och påverka, bli delaktiga och ta ansvar för skötseln av t ex en barnstuga.

När medborgaren är brukare av en bestämd kommunal verksamhet finns det också ett personligt intresse för verksamheten. Demokratimålet fördjupas till ett behov av att delta i själva verksamheten. Brukarnas kunskaper och erfarenheter kan då användas för att höja kvaliteten.

På senare år har frågan om självförvaltning aktualiserats i kommunerna. Självförvaltning innebär att människorna själva förvaltar vissa delar av samhällets egendom och den verksamhet som bedrivs där. Det kan gälla bostäder, skolor, daghem eller fritidsgårdar. Grundtanken är att fler människor i t ex ett bostadsområde eller en skola skall vara med och fatta beslut och ta ansvar. De skall kunna ansvara för praktiska och administrativa sysslor utan enskild kapitalinsats eller juridiskt ägaransvar. Här finns ett samband med folkrörelserna och föreningslivet där människorna deltar aktivt i olika uppgifter.

För att öka brukarmedverkan måste bl a det ekonomiska ansvaret flyttas ner i den kommunala organisationen. De verksamhetsansvariga måste få rejäla beslutsbefogenheter inom de ramar som lagts fast i lagar och av de förtroendevalda.

Tanken på att organisera gemensamma angelägenheter i kooperativ har på nytt fått ökad aktualitet. Denna idé har tillämpats med mycket stor framgång inom olika områden. Grundläggande behov som boende och livsmedelsförsörjning har hanterats av stora grupper människor genom att de sluter sig samman i den formen av intresseorganisation. Även inom kommunala områden har man under de senaste åren kunnat se exempel på hur kooperativa idéer har börjat användas. Det är ett intressant alternativ till hur man organiserar rent kommunala angelägenheter. Inom barnomsorgen finns de flesta exemplen på kooperativa lösningar.

Det är också en bra grund för att öka samarbetet mellan brukare och anställda.

Den kooperativa idéen borde gå att tillämpa inom fler områden än de utpräglat omsorgsinriktade. Utöver fritidssektorn borde kultursektorn också kunna erbjuda vissa möjligheter.

Vi anger följande riktlinjer för att inom det representativa systemet utveckla brukarmedverkan inom kommunal verksamhet:

- Föräldrar på barnstugan bör få möjligheter att medverka mer med egna arbetsinsatser och delta i det löpande arbetet. En sådan medverkan kan tillföra barnomsorgen nya kvaliteter och förbättra kontakterna mellan de anställda och barnens föräldrar.
- Genom demokratiska arbetsformer i skolan grundläggs en vana att ta ansvar och vara med och bestämma. Detta är grundläggande för att utveckla demokratin i hela samhället. Det är därför nödvändigt att öka elevernas ansvar för och medverkan i skolans arbete och skötsel.

Även föräldrarnas medverkan, delaktighet och ansvar i skolan behöver utvecklas.

- Inom kultur- och fritidsområdet finns goda möjligheter att låta barn och ungdom samt föreningar vara med och ta ansvar för t ex kommunens fritidsgårdar och idrottsanläggningar.
- Äldreomsorgen skall inriktas på att underlätta för de äldre att bo kvar hemma så länge som möjligt. Många av dem är dock beroende av samhällets institutionella omsorg. För att stärka deras delaktighet och medansvar är det angeläget att de får vara med i förvaltningen av t ex dagcentraler och ta ett direkt ansvar i verksamheten. Det är också viktigt att de äldre som vistas på ålderdomshem, sjukhem och långvårdssjukhus behandlas mer som gäster och mindre som patienter. De bör få medbestämmanderätt över verksamheten och ha en stor individuell frihet.
- Ett ökat patientinflytande i hälso- och sjukvården bör främjas. De anhörigas medverkan i vård av sjuka i hemmet och på sjukhem bör underlättas, dock utan att samhället undandrar sig ansvaret för vården. Handikappade som arbetar på dagcentral eller bor i grupphem bör också ha inflytande över verksamheten.

Detta skall vi överväga i vårt fortsatta arbete:

- Utveckling av metoder och former för ökad brukarmedverkan i olika kommunala verksamheter. Inledningsvis i barnstugan, skolan, fritidsgården och institutioner inom äldreomsorgen och sjukvården.

Folkrörelseanknuten verksamhet

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

- Folkrörelserna bör stimuleras att ta upp en diskussion om vilka kommunala uppgifter som kan utföras i samarbete mellan kommunen och berörda folkrörelser.
- När nya behov och krav aktualiseras i samhället, t ex inom fritids- och kultursektorn, bör kommunerna undersöka vilka möjligheter som finns att starta folkrörelseanknuten verksamhet.

Folkrörelserna har ofta lättare att skapa engagemang och kvalitet i verksamheter som vänder sig till breda befolkningsgrupper. På detta sätt kan också brukarinflytandet breddas. Fler människor kan direkt vara med i planeringen, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter.

Detta skall vi överväga i vårt fortsatta arbete:

- Former för utökad folkrörelseanknuten verksamhet i samverkan och samförstånd med kommunerna.

Sektorisering — hinder för samordning och samarbete

Både den statliga och den kommunala verksamheten är starkt sektoriserad. Det är historiskt betingat. Den strikta sektoriseringen var bl a viktig för att snabbt bygga upp den offentliga sektorn.

Detta mönster stämmer ibland illa med medborgarnas behov. Lokaler, personal, kunskap blir heller inte effektivt använda. Sektorsindelningen försvårar också för de förtroendevalda att söka helhetslösningar. Sektorsindelningen är mera ett uttryck för ett myndighetsperspektiv än för människors behov av service och stöd.

Det är därför angeläget att bryta sektoriseringen och i stället tillämpa en helhetssyn. Detta gäller främst i verksamhet som direkt rör mänskliga behov: socialtjänst, sjukvård, utbildning, fritidsverksamhet. Men det kan också gälla i teknisk verksamhet. Skall man t ex strikt tillämpa alla sektorsvisa normer skulle t ex en ombyggnad bli ekonomisk omöjlig. Gör man däremot en helhetsbedömning kan de olika normerna på ett annat sätt blandas till en godtagbar lösning.

Målet med en decentralisering och samordning är att utifrån en helhetssyn på behov och förutsättningar bättre kunna utnyttja de specialistkunskaper som finns inom de olika sektorerna. Det är därför viktigt att hela den decentraliserade organisationen förmår utnyttja den resurs som olika yrkesgrupper besitter.

Detta skall vi överväga i vårt fortsatta arbete:

- Ändringar i lagstiftningen som främjar samordning, samarbete, helhetssyn och bättre resursutnyttjande.

Decentraliserad verksamhet genom lokala organ

De försök med lokala organ som nu växer fram fördjupar den representativa demokratin. Genom en mer decentraliserad organisation utvecklas lekmannastyret. På detta sätt anpassas den kommunala organisationen till den nya situation som skapats genom kommunsammanslagningarna och utbyggnaden av den kommunala verksamheten. Decentraliseringen innebär i sin tur att kommunal verksamhet bättre kan anpassas till medborgarnas behov och önskemål. Kommundelsnämnderna ger t ex möjligheter att samordna arbetet inom de olika kommundelarna. Ett samarbete som stimulerar till engagemang i gemensamma angelägenhe-

ter. Fler medborgare kan utifrån sina egna erfarenheter och kunskaper delta i arbetet med att utforma och genomföra olika uppgifter som berör kommundelens invånare.

Detta skall vi överväga i vårt fortsatta arbete:

- Ändrad lagstiftning på de områden där önskvärda lösningar genom lokala organ hindras av nuvarande lagar.

Partierna och medborgarna

De politiska partierna har det grundläggande ansvaret för kommunalpolitikens utformning och vitalitet. Partierna har också huvudansvaret för att så många människor som möjligt engageras i det kommunalpolitiska arbetet. En viktig uppgift för partierna är också att väga samman olika intressen och hänsyn till helhetslösningar av de kommunala frågorna.

Kommunindelningsreformerna har haft olika kommunaldemokratiska effekter. De förtroendevaldas antal har minskat, det har lett till att avståndet mellan väljare och valda har ökat. Färre medborgare är i dag personligt bekanta med dem som har kommunala förtroendeuppdrag.

Samtidigt har den politiska aktiviteten ökat i de större kommunerna. I samband med valrörelserna satsar partierna mer lokalt. Kommunala frågor diskuteras också mer. Även fullmäktiges arbete har blivit mer partipolitiskt. Effekten av detta är att medborgarna nu vet mer om vad partierna gör än före den senaste indelningsreformen.

Att medborgarna i dag har mer kunskaper om kommunalpolitiken beror mycket på att massmedierna stärkt sin lokala samhällsinformation. Lokalpressen har också ökat sin bevakning av lokala frågor, vidare har lokalradion tillkommit.

Det partipolitiska engagemanget är dock i stort sett oförändrat. Partierna har fått svårare att representera alla dessa delvis nya specialintressen som uppstått på grund av att den kommunala verksamheten ökat och spritts till allt större områden av samhällslivet.

I dag märker man en ökad tveksamhet inför att ta på sig betungande politiska uppdrag. Framväxten av aktionsgrupper brukar tolkas som ett tecken på en ökad misstro mot det politiska systemet. Det aktualiserar emellertid hur medborgarnas krav kanaliseras in i det politiska systemet. Allt fler medborgare, framför allt yngre, tar lika gärna kontakt direkt med tjänstemän eller agerar via aktionsgrupper för att påverka politiska beslut.

I princip är tanken att medborgarnas krav skall kanaliseras via de politiska partierna. Tendensen att medborgarna agerar vid sidan av dessa kanaler kan på längre sikt medföra en försvagning av partiernas roll som förmedlare av medborgarnas krav och behov.

Under de senaste tio åren har en rad kommunaldemokratiska reformer genomförts. Det kommunala partistödet, suppleantsystemet i full-

mäktige och nämnder, förbättrade arbetsvillkor för de förtroendevalda och införandet av politiska sekreterare är exempel på sådana reformer. Syftet med dem alla är att förbättra kontakterna mellan väljare, partier och förtroendevalda.

Detta är inte tillräckligt. Det är nödvändigt att kommunerna också medverkar till att genom t ex decentralisering och brukarmedverkan öka intresset för kommunala frågor.

Detta kan i sin tur leda till ökad aktivitet i framför allt de lokala partiorganisationerna.

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

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

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

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

Partiväsendet och den representativa demokratin

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

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

Politiker och partier utgör den viktigaste kanalen för medborgarinflytande

Politiker och partier har mycket stor betydelse för informationen till medborgarna

Politiker och partier har inte bara formell utan faktisk kontroll över de beslut som fattas

Politiker och partier samarbetar väl med dem som utnyttjar kommunal service

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

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

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

Tjänstemännen ("kommunen") sköter den information till medborgarna som ligger utanför massmedierna

Tjänstemän, organisationer och aktionsgrupper har stort inflytande över de politiska besluten

Politiker och partier befinner sig ofta i konflikt med föräldraföreningar, byalag etc

Partiarbetet fungerar väl med många intresserade medlemmar och väl genomdiskuterade ståndpunkter	Den politiska makten är starkt centraliserad till ett fåtal hel- eller deltidsengagerade politiker
Den lokala partiopinionen har stora möjligheter att göra sin röst hörd på distrikts- och riksplanet	Partier ger direktiv från riksnivån till distrikt och kommuner. Få kontakter mellan kommun och distrikt
Den kommunala organisationen har många små enheter, med många engagerade förtroendemän	Kommunen organiseras i få, stora enheter i vilka ett fåtal politiker har faktiskt inflytande
Partierna verkar tillsammans, med de skillnader som finns men utan att konsekvent göra motsättningarna till huvudsak	Partierna håller strikt på gränserna och driver så många frågor som möjligt till öppen konflikt

Detta skall vi överväga i vårt fortsatta arbete:

- Åtgärder för att öka engagemanget i de politiska organisationerna.

De anställdas delaktighet och ansvar

I takt med att den kommunala verksamheten har vuxit och blivit allt mer specialiserad har de förtroendevalda fått svårare att bedöma om den konkreta verksamheten stämmer överens med behov och önskemål. De kommunalanställda bör därför få ett större ansvar för att tillgodose brukarnas behov och önskemål med utgångspunkt från lagar, resursramar, politiska beslut m m.

Kommunerna har i dag en väl utbildad personal. Det ger helt nya möjligheter att decentralisera ansvaret för verksamhet och budget. Väl utbildad personal behöver inte detaljstyras. De kan arbeta under en frihet som bara för några årtionden sedan var otänkbar.

Eftersom den kommunala verksamheten ytterst bedrivs på uppdrag av folkets valda representanter måste det även i en decentraliserad organisation finnas ett politiskt ansvar för verksamheten. För att klara detta behöver *styrmedlen* utvecklas. Betoningen måste ligga på målstyrning i motsats till regelstyrning. I en målstyrd verksamhet behövs en klar ansvarsfördelning mellan de förtroendevalda, förvaltningsledningen och dem som utför själva arbetet.

Idéer om självförvaltning, kooperativa lösningar och brukarmedverkan berör i hög grad dem som arbetar i kommuner och landsting. Inför sin kongress år 1983 utarbetade därför Svenska kommunalarbetareförbundet ett handlingsprogram om medborgarmedverkan och kommunal demokrati.

I förbundets program "Kommunal demokrati. Medborgarmedverkan. Kommunala bolag" betonas att medlemmarnas kunskaper om den

kommunala verksamheten måste hävdas. Kvalitetsaspekterna måste mer än hittills föras fram då det handlar om medborgarmedverkan. Inga medlemmar skall behöva bli arbetslösa genom en sådan medverkan. När kommunerna och landstingen i planerade former lägger fram förslag om omplacering med bibehållna villkor kan man diskutera i varje enskilt fall.

Detta skall vi överväga i vårt fortsatta arbete:

- ☐ De anställdas situation i en mer decentraliserad verksamhet med ökat lokalt ansvar.

Kraven ökar på de förtroendevalda

Trots att tjänstemännen i kommunerna blivit fler ställs allt större krav på de förtroendevaldas arbetsinsatser. Detta har mötts med att minska antalet uppdrag per person och sprida dem till flera. Detta har fått till följd att politikerna också blivit mer specialiserade. Samtidigt har det blivit allt vanligare att deltidsanställa ordförandena i de tunga nämnderna och inrätta heltidsanställningar för de ledande politikerna — kommunal- och landstingsråden.

Det kommer framöver att ställas större krav på de förtroendevalda att utifrån en helhetssyn på kommunal verksamhet kunna omprioritera och finna nya lösningar för att ge medborgarna en bra service. Beredningen anser att kommunens organisation, styrinstrument och arbetsformer bör utvecklas så att de förtroendevalda får lättare att arbeta. De förtroendevaldas ställning bör stärkas. Utbildningen av anställda och förtroendevalda är här viktig för att utveckla goda samarbetsformer.

Detta skall vi överväga i vårt fortsatta arbete:

- ☐ Organisation, styrinstrument och arbetsformer utvecklas för att stärka de förtroendevaldas ställning på alla nivåer.

---

2 Lokalt utvecklingsarbete

De enskilda människornas medverkan i vad vi ibland kallar "den svenska modellen" har haft en avgörande betydelse för utvecklingen av vårt demokratiska styrelseskick och för uppbyggnaden av välfärden i vårt samhälle.

Även i framtiden kommer det att ha en avgörande betydelse om människorna får utlopp för sitt engagemang, och möjligheter efter var och ens förmåga att delta aktivt och ta ansvar för gemensamma angelägenheter.

Utvecklingen på det lokala planet blir av stor betydelse. Där vet vi att förutsättningarna varierar stort mellan de olika kommunerna. Därför är det inte lämpligt att lägga ut en rikslinjal om hur ett förändringsarbete kan läggas upp och bedrivas. Det måste ankomma på kommunerna själva att börja se om sitt hus. Det är då inte nödvändigt att försöka förändra allt på en gång. Då blir ofta arbetet för tungt och omfattande. De som berörs av förändringarna blir inte tillräckligt motiverade för att ge sitt stöd. Detta resulterar i sin tur i att de som ansvarar för och leder arbetet inte heller orkar fullfölja de intentioner om förändringar som lagts fast. I detta kapitel tar vi upp några områden där det kan vara önskvärt att påbörja ett lokalt förändringsarbete.

Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan

Varje barn går i skola under många år. De äldre kan också vara beroende av den offentliga sektorn under långa perioder.

Under sådana förhållanden är det — som vi tidigare har påpekat — viktigt att elever, föräldrar och patienter får möjlighet till djupare medverkan i och ansvar för verksamheten.

Utvecklingen mot ett ökat deltagande av de som direkt berörs — brukarmedverkan — bör därför som tidigare sagts påskyndas. Det är också viktigt för att skapa ökade kunskaper och en större medvetenhet hos inte minst de unga om hur samhället fungerar, hur den kommunala servicen är organiserad och vad den kostar.

Som utgångspunkter för de fortsatta övervägandena kring frågan om brukarmedverkan och brukarinflytande vill vi framhålla att:

- Brukarinflytandet måste ske i former som är förenliga med den representativa demokratins principer.

- Brukarinflytandet måste utformas så att de resurssvaga kan delta. Detta kräver särskilda insatser, t ex uppsökande verksamhet, riktad information och undanröjande av praktiska hinder för medverkan.
- De bästa förutsättningarna för ett ökat brukarinflytande skapas om det ekonomiska ansvaret flyttas ned i arbetsorganisationen inom de ramar som har angetts av de förtroendevalda.
- I de flesta fall är det inte nödvändigt att formalisera brukarinflytandet genom att föreskriva samråd eller tillerkänna brukarna någon form av beslutanderätt.
- Medinflytande för brukarna bör avse frågor av sådant intresse för dem att det upplevs som meningsfullt och stimulerar till delaktighet.
- Försök med ökad brukarmedverkan och ökat brukarinflytande bör ske i nära samarbete med de anställda och deras fackliga organisationer.
- Kommunerna och landstingen skall ha möjlighet att välja mellan alternativa former eller modeller för att tillgodose olika nivåer av medinflytande.

Vi vill också framhålla att en ökad brukarmedverkan kan ske både genom att brukarna själva deltar direkt i olika verksamheter eller att de låter sig representeras genom eller deltar i olika typer av föreningar. Det kan gälla både föreningar som är verksamma enbart vid en institution, t ex en daghemsförening eller en föräldraförening i en skola, eller en förening som är verksam i samhället, t ex en pensionärsförening eller en patientförening.

Vad är möjligt att utveckla inom ramen för lagarna?

Kommunallagen ger stora möjligheter att utveckla *samrådet* med brukarna eller representanter för brukarna.

Hur stora dessa möjligheter är fastslås bl a i praktiken av den prövning av kommunala beslut som sker i förvaltningsdomstolarna. Prövningen sker om någon överklagar de kommunala besluten. En del av de idéer som presenteras i detta avsnitt har ännu inte prövats. Det finns därför en viss tvekan om hur långt möjligheterna sträcker sig. På vissa ställen i den följande texten sägs därför att det troligtvis är möjligt.

Utvecklat samråd

Ett mera utvecklat samråd kan ske på många sätt. Juridiskt är det troligen möjligt att ge ett delegationsuppdrag till någon tjänsteman, t ex en föreståndare vid en institution. Villkoret är att denne skall samråda med företrädare för brukarna före beslut (jfr Kaijser-Riberdahl: Kommunallagarna II 1983 s 492).

I några fall är det tänkbart att förbudet mot s k vidaredelegation inom nämnd kan vålla problem. Detta förbud innebär att nämnden måste delegera beslutsrätten direkt till underordnad personal. Vi återkommer till förbudet mot vidaredelegation i ett senare skede av utredningen.

Även om man inför samråd som villkor för delegation är det mer tveksamt om man skall kräva att beslutsfattaren och brukarna är eniga. Sådana system tillämpades på sina håll för att ge arbetstagare inflytande innan lagen om partssammansatta organ kom till. Lagligheten av detta system har emellertid inte prövats. Det finns ingen anledning att nu utveckla nödlösningar i syfte att möjliggöra brukarinflytande inom gällande system. Det är då enligt vår mening bättre att ändra lagreglerna om delegation inom nämnd. Detta behandlas närmare längre fram.

Samrådet bör utformas så att inte vissa människor utestängs från att delta.

Samråd i mer organiserade former lämpar sig bäst i väl avgränsbara verksamheter. Med en klart definierad brukargrupp kan samrådet utvecklas till en meningsfull dialog om hur verksamheterna skall konkretiseras. Inom handikapp-, barn- och äldreomsorgen, likaväl som vid olika kultur- och fritidsanläggningar, kan samrådet användas för att omsätta politiska mål till lokala arbetsplaner. Samråd kan också vara en väg att finna praktiska lösningar på akuta problem.

Om brukarinflytandet skall utökas krävs också bättre information. Medbestämmandelagen är ett exempel på en lag som reglerar information. Från skolområdet kan nämnas reglerna om rektors informationsplikt till elever och föräldrar enligt skolförordningen. Frågan är dock om man skall behöva lagstifta om att brukarna skall informeras.

Ett större informationsflöde ställer sannolikt krav på fördjupade kunskaper om olika gruppers förmåga och vana att ta till sig information. Skall informationen bidra till att öka delaktigheten krävs att den uppfattas som aktuell — "nära" i tiden och nära geografiskt, att den berör individen i hans/hennes livssituation här och nu.

Brukarinflytande i form av beredning- och verkställighetsuppgifter

Vi har tidigare redovisat vilka möjligheter till inflytande som gällande rätt ger brukarna i form av samråd före beslut. Vi vill också redovisa gränserna för ett mer direkt inflytande för brukarna över verksamheten. Frågan är i vilken utsträckning delegationsreglerna i dag hindrar brukarna vid institutioner att få ett reellt inflytande.

Bestämmelserna om delegation syftar endast på verklig beslutanderätt, d v s rätten att fatta beslut som får överklagas. Att beslutet kan överklagas genom kommunalbesvär är alltså ett tecken på vad som är delegation. Men också en del andra beslut kan delegeras, t ex yttranden av olika slag. Delegation gäller endast ärenden som annars hör hemma hos den kommunala nämnden. Alla beslut som fattas i kommunala sammanhang är därför inte beslut i kommunallagens mening.

Den faktiska beslutanderätt som varje arbetsfördelning mellan de anställda medför och som anknyter till själva verkställigheten av fattade nämndbeslut faller utanför delegationsrätten. Gränsen mellan vad som kan delegeras och inte är i praktiken ofta svår att dra. Att genomföra gatunämndens beslut att gatan skall asfalteras faller t ex utanför det som kan delegeras. Även de arbetsrättsliga frågorna faller utanför.

Brukarna kan få ett direkt inflytande över den del av den kommunala verksamheten som faller utanför beslutanderätt grundad på delegation. De restriktioner som ligger i kommunallagens delegationsbestämmelser behöver inte iakttas när det gäller åtgärder som är rent verkställande.

Det bör dock betonas att alla beslut i den löpande förvaltningen som påverkar verksamhetens mål, omfattning, inriktning eller kvalitet måste avgöras av det politiska organet.

Alla åtgärder och avgöranden i den löpande verksamheten som innebär beslut om anslagsförbrukning, d v s får budgetmässiga konsekvenser, måste också beslutas av nämnden själv eller efter delegation.

Frågor som i kommunallagen betecknas som "ren verkställighet" utförs i dag av olika anställda. Kommunallagen hindrar inte heller att brukare fullgör sådana uppgifter. Däremot kan det från arbetsrättsliga synpunkter ibland vara otillåtet att flytta över arbetsuppgifter från de anställda till brukarna.

En annan uppgift som kan läggas på brukarna är att handha beredningsfrågor. Det bör lämpligen ske i ett brukarorgan. Kommunallagen reglerar inte hur beredningen av nämndärenden skall gå till. Man har här fria händer att ordna på lämpligaste sätt. Dagens pensionärsråd och handikappråd fungerar bl a som beredningsorgan till nämnden.

Skall brukarinflytandet bli meningsfullt måste också det ekonomiska ansvaret flyttas ned i arbetsorganisationen. De verksamhetsansvariga bör ha reella påverkansmöjligheter — inom de ramar som de förtroendevalda dragit upp. Det kan ibland innebära att man delegerar beslutanderätten till någon tjänsteman vid institutionen.

Inom dessa ramar kan brukarna besluta om eller påverka vardagsnära frågor som rör verksamheten och olika aktiviteter. Undantaget är beslut som direkt eller indirekt handlar om medelsförbrukning. Sådana uppgifter ligger nära vad som ofta kallas "faktiskt handlande". Enligt beredningen är det av värde att fullmäktige eller den berörda nämnden bestämmer gränserna också för denna form av brukarinflytande. Om möjligt bör man bestämma var gränsen mot kommunallagens beslutsregler och mot de anställdas arbetsrättsliga skyldigheter och befogenheter går.

Kan nya möjligheter öppnas för brukarinflytande genom ändrade delegationsregler?

Vill man vidga brukarinflytandet utöver vad som kan ske i dag, ligger det närmast till hands att se över lagreglerna om delegation. Beredningen avser att utreda möjligheten att medge delegation till ett organ bestående av brukare eller av brukare och anställda vid en institution. Till bilden hör att delegationsreglerna i kommunallagen kan behöva ses över också från andra utgångspunkter. Om man ändrar delegationsreglerna så att det blir möjligt för brukare att medverka även formellt i beslut i kommunala institutioner, krävs regler om vilka som skall ingå i ett brukarorgan och hur dessa skall utses. Även det juridiska ansvaret och revisionsansvaret för ett sådant organ måste övervägas.

Om ett renodlat brukarorgan inrättas, kan man diskutera om det skall ingå i den kommunala organisationen eller om det skall betraktas som

ett nytt fristående rättssubjekt. I det senare fallet kommer man nära de lösningar som i dag är möjliga genom att man överför viss verksamhet i föreningsregi. Mellan verksamhet i kommunal regi och i föreningsregi finns betydande rättsliga olikheter. Det kommer att belysas i ett senare utredningsskede.

Skall organet däremot bestå av både brukare och anställda är det naturligare att betrakta det som kommunalt. Här kan man jämföra med lagstiftningen om partssammansatta organ.

Folkrörelsernas roll för ökad medverkan, delaktighet och ansvar

Många fria och livskraftiga folkrörelser och ett aktivt föreningsliv är en vital del av vår lokala demokrati. Som bärare av idéer och värderingar tar folkrörelserna ansvar för verksamheter som vänder sig till breda befolkningsgrupper.

Många av folkrörelserna kom tidigt att mycket aktivt påverka uppbyggnaden av ett tryggare samhälle. Detta gjordes genom opinionsbildning och praktiskt arbete. Folkrörelsernas historia är historien om hur människor med gemensamma intressen, värderingar och idéer lyckats skapa drägligare vardagsvillkor. Mycket av det som folkrörelserna kämpade för och förverkligade är i dag självklara delar av den offentliga sektorn.

Grunden för folkrörelserna och föreningslivets arbete är människornas egna aktiviteter.

Genom det gemensamma arbetet och den styrka som solidariteten och det gemensamma ansvaret skapar har individerna också fått en större personlig frihet. De ökade möjligheterna till utbildning, styrkan att påverka och den gemensamma förmågan att lösa problem har gett många människor möjligheter till en större frihet. Trots ekonomiska, sociala och kunskapsmässiga begränsningar.

Trots detta och trots att många människors stora problem i dag är att få tiden att räcka till, deltar 100 000-tals människor varje vecka i ett aktivt folkrörelsearbete. I dag diskuterar man exempelvis freds- och miljöfrågor i studiecirklar och på opinionsmöten. Nu liksom tidigare driver människor med särskilda behov gemensamt sina krav i nya föreningar och folkrörelser. Det gäller bl a handikappade och invandrare.

Nu bildas åter nya föreningar för samlingslokaler runt om i landet, ofta i storstädernas socialt utsatta förortsområden. Genom naturvårds- och miljörörelsen görs viktiga insatser i kampen mot de miljöproblem som hotar natur och hälsa. På kulturområdet finns det en rikt varierad flora av föreningar och sammanslutningar. Körer, orkestrar, bildningsorganisationer, teatersällskap och konstföreningar utgör själva blodomloppet i det svenska kulturlivet. Idrottsrörelsen och olika ungdomsrörelser samlar många av de unga till meningsfull verksamhet. Kyrkor och samfund har utvecklat ett helhjärtat engagemang i t ex freds- och miljöfrågor. Pensionärerna har en bred verksamhet i pensionärsföreningarna. De har fått med många i en stimulerande fritidsverksamhet. Nykterhets-

rörelsen, Länkrörelsen, de s k R-förbunden, rörelser med anknytning till olika kristna samfund m fl har genom ett uppoffrande arbete, ofta baserat på egna erfarenheter, gett ny livskraft och ökad självtillit åt många människor med grava missbruksproblem.

Dessa exempel visar att det finns livskraft och meningsfulla uppgifter för såväl gamla som nya folkrörelser.

Det finns inte heller någon motsättning mellan folkrörelserna och ett välfärdssamhälle som i stor utsträckning bygger på verksamhet i offentlig regi. Samhällets sjuk- och socialvård har mycket att vinna på frivilliga och ideella insatser mot t ex missbruk och utslagning. Den sociala verksamhet som folkrörelserna bedriver kan aldrig ersättas med avlönat arbete i offentlig regi.

Förvisso har samhällets förvandling inneburit stora förändringar för folkrörelserna och det lokala föreningslivet — deras roll har också blivit en annan. Detta innebär dock inte att deras betydelse har minskat. För många människor utgör gemenskapen i föreningslivet den viktigaste och kanske den enda tryggheten i en annars splittrad tillvaro. I ett reformarbete som syftar till att göra människorna mer delaktiga i det fortsatta samhällsbyggandet — inte minst på det lokala planet — är ett aktivt föreningsliv väsentligt.

Juridiska förutsättningar

Principiellt kan kommunen inte avhända sig olika specialreglerade verksamheter. Men man kan komplettera dessa med aktiviteter som drivs i folkrörelse- eller föreningsregi.

Inom områden där kommunen inte är skyldig enligt lag att verka, kan i princip varje kommun själv avgöra vilka verksamheter som folkrörelserna kan få ansvar för. Detta gäller bl a fritids- och kulturområdena. Samverkansmöjligheterna inom det frivilliga området mellan kommunerna och föreningslivet begränsas av kommunallagens allmänna kompetensregler 1 kap 4 §, samt av den rättspraxis som finns.

Efter en längre period av kommunalisering av folkrörelse- och föreningsdrivna anläggningar och verksamheter, kan man nu se en motsatt trend. Detta manifesteras bl a i att ett större antal anläggningar för idrott och fritid i dag helt eller delvis överförs till föreningar. I vissa fall bildas särskilda rättssubjekt (exempelvis ett bolag eller en stiftelse) för att äga, förvalta och driva anläggningar. Samma tendens kan skönjas i fråga om samlingslokaler av skilda slag. Beredningen avser att närmare studera fördelarna och nackdelarna med att föreningar övertar anläggningar från kommunen. Både med hänsyn till föreningarnas inre verksamhet och olika allmänna intressen.

Omfattningen av föreningsägda idrottsanläggningar framgår delvis i detta avsnitt ur rapporten "Olika driftformer — ingen nämnd eller glömd" från Svenska Kommunförbundet:

Bland de grundläggande principerna hör att verksamhet, där kommunen enligt lag utövar monopol (t ex renhållningsmonopol och möjligen det s k planmonopolet enligt byggnadslagstiftningen) aldrig kan överföras på annat rättssubjekt.

Uppgifter, som är obligatoriska för kommun, såsom socialhjälp m m enligt socialhjälpslagen och skolväsendet enligt skolförfattningarna kan en kommun ej heller överflytta på en annan. Däremot står i sådana fall ofta möjligheter öppna att komplettera den kommunala verksamheten med privat verksamhet t ex i folkrörelseregi.

Statens Ungdomsråds rapport om samverkansprojekt mellan kommuner och föreningsliv visar på en lång rad aktiviteter för barn och ungdom. Många är temainriktade — antidrog eller annat.

Folkrörelsernas roll för att öka medverkan, delaktighet och ansvar kan uttryckas på följande sätt:

- Levande folkrörelser är en viktig resurs i arbetet för att vidga det lokala folkstyret.
- Människors inititativkraft samlad i folkrörelserna och det lokala föreningslivet bör få ökat utrymme.
- Respekt för folkrörelsernas roll som bärare av idéer, värderingar och människors visioner måste ligga till grund för statens, landstingens och kommunernas arbete med folkrörelsefrågor. Detta innebär bl a att folkrörelserna aldrig kan påtvingas uppgifter av samhällets organ.

Samverkan och delaktighet i kooperativa former

Samverkan människor emellan för att lösa gemensamma problem har en lång tradition. Dagens kooperativ är en fortsättning på de folkliga samarbetsformer som fanns i det förindustriella samhället som fortlevde ännu i industrialismens barndom. De fanns inom jordbruket, fisket, skogsbruket, bergshanteringen o s v och kunde vara inriktade på att både gemensamt utnyttja naturresurser och på gemensam produktion.

Nya verksamhetsområden

Den kooperativa idén har börjat spridas till nya områden. Beredningen har tillsammans med Kooperativa institutet gett ut en skrift som dokumenterar erfarenheter från olika lokala kooperativ — Kooperation för tjänster (Liber Förlag). Den kooperativa verksamhetsformen används för att lösa uppgifter som samhället tar ett stort ansvar för. Det är inte bara fråga om föräldrakooperativa daghem och skolkooperativ. Tankar om äldrekooperativ börjar konkretiseras i lokala projekt. Pensionärer skall kunna driva servicehus, daglokaler och viss hemtjänst i egen regi. Boende- och fritidskooperativ bildas för att förvalta tidigare kommunala bostadsområden, fritidsgårdar, idrottsanläggningar, odlingslotter, koloniträdgårdar, reparations- och hobbyverkstäder. Idéer finns om t ex arbetskooperativ för handikappade. Kooperativ för tjänster är ett alternativ som sprider sig till allt fler områden.

Antydningar till by- och grannskapskooperation finns också. De är ett slags paraplyorganisationer för kooperativ utveckling, där ekonomiska och sociala aspekter på lokal utveckling kopplas ihop.

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

Även i de fall där "rena" kooperativ i juridisk mening är mindre lämpliga eller ekonomiskt omöjliga kan den kooperativa grundtanken — egen insats för att lösa problem — användas. Detta kan gälla inom en rad kommunala områden — fritid (se demokratiberedninens skrift om Nyttoverkstan — Lövgärdet), äldreomsorg (självförvaltning av dagcentral), kultur, skolan m fl områden. Verksamheter i kooperativ form eller som utgår från den kooperativa tanken är ett slags brukarmedverkan.

När kommunerna finner det motiverat att ekonomiskt stödja bildandet av lokala kooperativ, är det angeläget att huvudmannaskapet för personalen klaras ut i samförstånd med de fackliga organisationerna.

Föräldrarna behövs i barnstugan

Att vara förälder är att vara utsatt för hård press och mycket arbete. Man skall samtidigt fostra barn, ansvara för hem och dagliga göromål, delta i barnstugan och yrkesarbeta. Detta ofta på samma villkor som de som inte har barn. Kombinationen fostraransvar och arbete utanför hemmet är oftast en arbetsam balansgång. Lösningen är inte i första hand att avstå från en av delarna, utan att få dem att gå ihop och bli en helhet.

Eftersom många förskolebarn tillbringar en stor del av sin vakna tid i barnstugan måste föräldrarna få en chans att komma in i verksamheten. Föräldrarna bidrar till att barnen upplever sammanhang mellan hemmet, barnstugan och verkligheten utanför. Därigenom blir barnens hela uppväxtmiljö tryggare.

Föräldrar och personal har ett gemensamt ansvar för barnen. Barnstugan är den naturliga mötesplatsen. Föräldrar och personal som samarbetar gör barnen tryggare. En sådan uppväxtmiljö ger barnen förebilder till hur man kan samarbeta och lösa konflikter. Föräldrar har många olika erfarenheter och kunskaper. Om dessa blir mer tillgängliga inom barnstugan bidrar de till att skapa en bra miljö för barnen.

För personalen innebär en ökad föräldramedverkan att man får en helhetssyn på barnet och förstår familjen bättre.

Förutsättningar

Alla föräldrar skall kunna delta i barnstugan efter förmåga och behov. Det kräver dels att hänsyn tas till föräldrarnas förutsättningar, dels att föräldrarna kan välja former som passar dem. Detta förutsätter också att arbetslivet anpassas till att föräldrar använder dagtid till att vara med sina barn i barnstugan.

Förskoleorganisationen

I dag har vi väl utbildad personal både i barnstugor och i administrationen. Behovet av detaljstyrning har därmed minskat. Beslut och ansvar kan därför alltmer decentraliseras till barnstugan med de politiska målen som ram. En sådan decentralisering underlättar för de anställda att anpassa verksamheten till barnens och föräldrarnas behov och önskemål. Det kan också leda till att resurserna utnyttjas effektivare.

Ersättning till föräldrar

I dag finns det laglig möjlighet för alla föräldrar med barn upp till 8 år att förkorta sin arbetstid till 6 timmar om dagen, med motsvarande inkomstbortfall.

Reglerna för särskild föräldrapenning gör det möjligt för föräldrar att delta i barnstugan. Detta förutsätter dock att man "sparat" några av de 180 särskilda föräldrapenningdagarna. Många måste dock ta ut samtliga dagar i anslutning till de 180 dagar som utgår i samband med barnets födelse p g a bristen på barnomsorg.

Skall föräldrar avlönas för sin medverkan i barnstugan? I så fall hur?

Föräldraförsäkringen ger i dag begränsade ersättningsmöjligheter. Förslag till mer omfattande ersättning finns. Föräldraförsäkringskommittén (SOU 1982:36) föreslog att föräldrapenningen minskas från 360 till 350 dagar. I stället skulle föräldrarna kunna använda sammanlagt tre "öronmärkta" dagar per år för föräldrautbildning, inskolning i förskola och fritidsverksamhet, besök i förskola och fritidsverksamhet, besök eller medverkan i skolan. Regeringen har inte tagit ställning till förslaget.

Ett annat alternativ till ersättning är att föräldrar delar på en tjänst, d v s kommunen betalar föräldrarna för den tid de medverkar i barnstugan. Ytterligare en lösning som tillämpas är sänkt barnstugeavgift för föräldrar som deltar med eget arbete. I föräldrakooperativen har föräldrarna ett ekonomiskt ansvar och arbetar själva i barnomsorgen.

Facklig inställning

En viktig förutsättning för att föräldramedverkan skall kunna utvecklas är fackens inställning. Svenska kommunalarbetarförbundet (SKAF) och Svenska facklärarförbundet (SFL) har i ett gemensamt dokument visat en positiv hållning. Sedan år 1975 har en samverkanskommitté i barnomsorgsfrågor arbetat med frågor där man har gemensamma ståndpunkter. I en gemensam målformulering — mål och innehåll — säger man följande om samverkan mellan barnomsorg och föräldrar:

Förbunden anser att den helhetssyn på barnets utveckling som skall prägla verksamheten måste bygga på en positiv samverkan mellan personal och förälder. Vi anser därför att en ökad medverkan av föräldrar i barnomsorgen gagnar såväl barnen, föräldrarna och personalen. Föräldrarna skall tillsammans med personalen regelbundet diskutera verksamhetens innehåll och inriktning. Genom en utbyggd föräldraförsäkring bör föräldrarna få möjligheter att ett antal dagar per år delta i verksamheten. De arbetsinsatser som föräldrarna gör skall ses som ett komplement och skall inte ersätta personalens arbetsinsatser.

Attityder — utbildning

I utbildningen av förskollärare och barnskötare har länge den pedagogiska delen av barnomsorgen betonats. Likaså förskolans betydelse för barnets utveckling. Vad som ännu inte behandlats i utbildningen särskilt mycket är hur barnets förskolevistelse passar in i varje förälders liv. Hur skall föräldern kunna delta i barnomsorgen eller kunna förena fostraransvar och arbetsliv? Detta föräldraperspektiv behöver uppmärksammas både i den reguljära utbildningen och i fortbildningen av barnstugepersonal.

Olika modeller för föräldramedverkan

Föräldrar har olika behov och förutsättningar att medverka i barnomsorgen. Det behövs därför olika typer av föräldramedverkan. Några former för föräldramedverkan skall vi belysa här. Andra varianter finns och kan skapas.

Vår avsikt är inte att väga den ena formen mot den andra. Vi vill se samtliga som möjliga att utveckla.

Samverkan

I barnomsorgsgruppens slutbetänkande om föräldrautbildning (SOU 1980:27) förordas en modell för samverkan. Den är allmänt accepterad och spridd på många håll. Den används inom ramen för de nuvarande juridiska, organisatoriska och fackliga ramarna.

Modellen innebär i princip att:

- Introduktionstidens roll i barnomsorgen förstärks för att etablera en kontakt mellan barn, personal och föräldrar. Den är därmed en bas för fortsatt föräldraverksamhet i barnomsorgen.
- Föräldrar medverkar minst fyra dagar per barn och år i den form av barnomsorg de fått tillgång till.
- Förädrar deltar enligt rullande schema i planeringsgrupper för verksamheten.
- Regelbundna föräldraträffar ordnas för varje fast barngrupp i barnomsorgen. Barnomsorgspersonalen ansvarar för att träffarna blir av. Ansvaret för själva träffarna ligger däremot på föräldrarna.

Barnomsorgen i Luleå är exempel på hur samverkan mellan föräldrar och personal kan utvecklas. Verksamheten är unik genom att den omfattar alla barnstugor och i princip alla föräldrar. Hela barnomsorgen genomsyras av att föräldrarna deltar i arbets- och planeringsträffar, fester, utflykter och den dagliga verksamheten. Hur detta går till har beskrivits mer utförligt i skriften Föräldrar på dagis, som ingår i demokratiberedningens skriftserie. Den beskrivs också i (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan.

Denna modell innebär att föräldrar är välkomna i barnomsorgen i olika aktiviteter. Den bygger dock inte på att föräldrarna ställer upp i det

dagliga arbetet. Denna samverkan är inte mer tidskrävande än att de flesta föräldrar klarar av den utan ytterligare betald ledighet.

Föräldrar deltar i dagligt arbete

I bl a barnstugan Ormen i Älvsjö utanför Stockholm, medverkar föräldrar i det dagliga arbetet. Verksamheten beskrivs dels i (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan, dels i beredningens skrift Föräldrar på dagis.

Att delta i verksamheten innebär samtidigt ett inflytande över utformningen. Det ger föräldrarna egna erfarenheter som är väsentliga vid planering och beslutsfattande.

Formellt fattas alla beslut i barnstugan av föreståndaren. Men i barnstugan Ormen har alla viktiga beslut hittills fattats av personal- och föräldragruppen tillsammans på stormöten. De dagliga besluten har tagits av den del av personalen och de föräldrar som berörs. Föräldramöte hålls en gång i månaden och ägnas åt information, diskussion och beslut kring verksamheten.

När föräldrar deltar i den dagliga verksamheten i barnstugan innebär det i korthet

att föräldrar vistas ett bestämt antal dagar i barnstugan
att föräldrar deltar i det vardagliga arbetet i barnstugan
att föräldrar avlönas för sin arbetsinsats
att formella beslut fattas av föreståndaren
att föräldrar har inflytande över verksamheten genom att själva aktivt delta i den.

Denna modell innebär att föräldrarna vet mycket om sina barns vardag. Det skapar trygghet och helhet för både barn och föräldrar. Modellen förutsätter dock att föräldrarna kan ta ledigt från sina arbeten. Det är inte alltid möjligt eftersom arbetsorganisation och människors inställning ännu inte är tillräckligt anpassade till att föräldrar både yrkesarbetar och har barn.

Föräldraråd

I Danmark finns en styrelseform för föräldrainflytande i barnstugor, s k föräldraråd. Socialministeriet har bestämt att det skall finnas föräldraråd i barnstugor. Socialstyrelsen har sedan utarbetat "vägledande regler". Enligt dessa skall föräldrarådet höras innan beslut fattas i:

— riktlinjer för institutionens pedagogiska arbete
— institutionens budgetförslag
— planer, funktionsförändringar och liknande, ny- och tillbyggnader.

Föräldrarådet i kommunala eller landstingskommunala barnstugor skall ha 5 eller minst 3 medlemmar. Rådet väljs för ett år på föräldramöte. Dessa skall i sin tur hållas minst 2 gånger per år. I privata barnstugor skall minst 2 av styrelsemedlemmarna vara föräldrar.

Ordföranden i rådet skall redogöra inför kommunstyrelsen om föräldrarådets beslut i olika frågor. Föräldrarådet skall höras i vissa frågor innan beslut fattas i kommunstyrelsen. Man har alltså inte någon rambudget eller raminnehåll att självständigt besluta om.

Förslag om beslutsfattande styrelse i barnstugor bestående av personal och föräldrar har funnits bl a i Göteborg och Stockholm. Förslagen har inte kunnat prövas eftersom kommunallagens delegationsbestämmelser i dag inte medger delegation till annan än föreståndaren i barnstugan.

Göteborgs kommun har i en barnstuga i Skår inrättat ett s k föräldraråd, som består av föräldrar, personal och föreståndare. Föräldrarådet är en samrådsgrupp och ett för barnstugan gemensamt forum. Formellt fattas besluten av föreståndaren. På avdelningsmöten där alla deltar kan personalen och föräldrarna diskutera arbetet på avdelningen och förbereda och avrapportera frågor som tas upp i rådet. Verksamheten beskrivs närmare i (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan och i beredningens skrift Föräldrar på dagis.

Föräldrarådet i Göteborg är i princip:

- Ett informellt samrådsorgan mellan personal och föräldrar där man möts och diskuterar för barnstugan viktiga frågor, och där föreståndaren har formell beslutsrätt.

Föräldrakooperativ

Under de senaste åren har flera föräldrakooperativa barnstugor bildats. Brist på kommunal barnomsorg men också en önskan att mer aktivt medverka i den dagliga omsorgen om det egna barnet ligger bakom bildandet av dem. De barnstugeföreningar som vi här tänker på är de som drivs inom ramen för de kommunala barnomsorgsplanerna.

Föräldrakooperativen drivs antingen som ekonomiska föreningar eller — oftare — som ideella föreningar. De äger eller hyr sin egen lokal. I de allra flesta fall bedrivs verksamheten med hjälp av någon eller några anställda. Både föräldrarnas/föreningsmedlemmarnas arbetsinsatser och arbetsuppgifter varierar.

Principen för föräldrakooperativ är sålunda i korthet:

- I föreningsform går föräldrarna samman för att lösa ett gemensamt behov. Kanske också för att förverkliga en gemensam idé för barnens omsorg.
- Medlemskapet i föreningen bygger på egna arbetsinsatser och pengar, ofta såväl avgift som grundinsats.

Föräldrakoperativen baseras på möjligheten till statsbidrag (per barn och i viss utsträckning för anställda) och på föräldrarnas möjligheter att medverka i den dagliga verksamheten.

Exemplet Blåkulla i (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan, illustrerar bl a föräldrainsatsernas storlek.

Enligt beredningens uppfattning är det angeläget att de försök med föräldramedverkan i barnstugor och föräldrakooperativa barnstugor som har inletts i en del kommuner kan stödjas och vidareutvecklas för att få ytterligare erfarenheter. Beredningen betonar emellertid att såväl informella som mer institutionaliserade former bör prövas. Beredningen vill också framhålla att föräldramedverkan inte får bli en fråga endast för dem som har kunskaper och goda ekonomiska resurser. Beredningen understryker att nya försök med föräldramedverkan bör planeras och genomföras i nära samarbete med de anställda och deras fackliga organisationer. De närmare formerna för föräldramedverkan bör som regel kunna regleras genom lokala överenskommelser.

Levande skola

Skolan är en del av samhället. Samtidigt är den på många sätt också en spegel av samhället. Genom samhällsutvecklingen har skolans roll och dess uppgifter vidgats långt utöver de rent pedagogiska. Därför klarar inte skolan att ensam komma till rätta med skolproblemen. För att bearbeta och lösa dem krävs samlade insatser av olika samhällsorgan och institutioner.

I bl a Statens Ungdomsråds utredning om barns och ungdomars uppväxtvillkor Ej till salu beskrivs samhällsförändringar och barns och ungdomars situation i samhället. Välfärdssamhället har gett de unga materiell trygghet, utbildning och sociala skyddsnät som är unika i världen. Men fortfarande finns det mycket allvarliga brister i de ungas uppväxtvillkor. Ungdomstiden betraktas som en väntetid. Barn och unga tilldelas inte uppgifter och tränas inte i ansvar. De är inte delaktiga. Med delaktighet menas rätten att vara med, ha uppgifter och få ta ansvar.

Olika utredningar har fört fram förslag om barns rätt att medverka och fatta beslut i frågor som berör dem. I den nya läroplanen betonas kraftigt att eleverna aktivt skall medverka i både skolarbetet och i att utforma skolmiljön:

> Grundskolan är en del av samhället. Läroplanen speglar demokratins samhällssyn och människosyn; människan är aktiv, skapande, kan och måste ta ansvar och söka kunskap för att i samverkan med andra förstå och förbättra sina egna och sina medmänniskors livsvillkor. Skolans innehåll och arbetssätt måste vara så utformat att det befrämjar denna samhälls- och människosyn. Skolan har skyldighet att ge eleverna ökat ansvar och medinflytande i takt med deras stigande ålder och mognad.

Frågan om föräldrarnas möjligheter till medverkan och medansvar i skolans arbete har behandlats i en rad utredningar. Alla har understrukit att det är betydelsefullt med en ökad elev- och föräldramedverkan.

I skollagens första paragraf slås fast att skolan i samarbete med hemmen skall främja elevernas utveckling till harmoniska människor och till dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar. Läroplanen för grundskolan understryker att huvudansvaret för de ungas fostran alltid

vilar på hemmet, och att skolan i samarbetet med hemmen har ett medansvar för att barnen utvecklas till demokratiska och ansvarstagande människor.

Förutsättningar

Riksdagens beslut om SIA-skolan tillsammans med den nya läroplanen för grundskolan innebar viktiga beslut för en övergång till ett mer decentraliserat och målstyrt skolsystem. Trots detta består den statliga detaljstyrningen i sina grunddrag, bl a genom sina författningsbestämmelser. Jämfört med de lagar som gäller inom de närliggande områdena socialtjänst och hälso- och sjukvård — där man måste göra samma balansgång mellan rikspolitiska mål och kommunalpolitisk handlingsfrihet — är skolsektorn den mest detaljreglerade delen av kommunal verksamhet.

Det tidigare centralstyrda skolsystemet med preciserade regler och direktiv innebar att skolstyrelsen huvudsakligen skulle följa och kontrollera att dessa regler efterlevdes och att man organiserade skolväsendet därefter. En decentralisering medför att de förtroendevalda och skolförvaltningen får andra arbetsuppgifter och ett större ansvar. Den övervakande funktionen bör ge vika för en ökad målstyrning efter lokala förhållanden inom ramen för de övergripande målen.

I syfte att utveckla ett mer demokratiskt beslutsfattande i skolan, där brukarna ges större möjligheter till inflytande, har en rad förändringar och tillägg i skolförordningen skett under de senaste tio åren. Nuvarande förordning och skolöverstyrelsens anvisningar om klassråd, om arbetsenhets- och klasskonferenser och om personalkonferens gäller sedan år 1978.

Den 1 juli 1981 kom nya bestämmelser som innebär att rektor är skyldig att fortlöpande informera och samråda med företrädare för elever, föräldrar och personal innan han yttrar sig eller fattar beslut i frågor som är viktiga för eleverna. Samrådet kan ske i form av en skolkonferens.

Författningarna ger alltså redan nu vida formella ramar för ett aktivt elev- och föräldradeltagande på olika nivåer inom skolan. Enbart nya regler är emellertid ingen garanti för att reella förändringar kommer till stånd. Attityder, värderingar och traditioner har stor betydelse för att bevara gamla mönster.

Åtskilliga studier har visat att elevernas inflytande över sin egen situation är ringa och helt beroende av de vuxnas inställning. Undersökningar angående föräldrarepresentanternas erfarenheter av rektors samråd visar att det finns både praktiska och attitydmässiga hinder. Risken är stor att både elever och föräldrar känner att samrådet är meningslöst.

Utvecklingslinjer

Kontakter med landets länsskolnämnder visar att många rektorsområden inom grundskolan bedriver utvecklingsarbete när det gäller elevmedverkan, främst inom ramen för klassråden. Många lärare uppger att

de har fått otillräcklig information. De vet inte riktigt vad man väntar sig av klassråden. Andra menar dock att elevmedverkan är en inställning och ett förhållningssätt och inte bara ett ämne på schemat.

Det finns emellertid skolor där hela skolan präglas av tanken att människor aktivt vill delta i sin vardagsverksamhet. Låg- och mellanstadieskolan Tranmursskolan i Gävle är ett sådant exempel. Skoldagen har ett väl genomtänkt pedagogiskt innehåll enligt läroplan -80. Elever och personal planerar, genomför och utvärderar innehållet i skolarbetet. Samtidigt arbetar man också med att skapa bättre delaktighet utanför schemat i s k självförvaltningsområden.

I Tranmursskolan har man också inrättat ett förvaltningsråd med en elev- och en personalrepresentant från varje arbetsenhet i skolan. Detta förvaltningsråd fattar tillsammans med rektor beslut om skolans inre arbete. Den formella beslutsrätten ligger kvar hos rektor. Men elever och personalrepresentanter har genom denna konstruktion goda möjligheter att påverka besluten.

Ett viktigt inslag är också att skolan har eget budgetansvar. Skolan har ett enda konto i budgeten. Det medger att man använder pengarna flexibelt. De pengar som eventuellt blir över vid verksamhetsårets slut behålls av skolan. Medlen får användas för angelägna ändamål som kräver ett längre sparande eller för insatser för elever och personal. Rektor är formellt budgetansvarig men alla beslut om hur budgeten skall användas sker efter samråd med elever och personal i förvaltningsrådet.

Beträffande föräldrarnas medverkan citerar vi ur skriften Tranmursskolan — en modell för delaktighet, utgiven av demokratiberedningen:

> Den ur demokratisynpunkt viktigaste frågan från denna träff gällde om föräldrarna skulle delta i förvaltningsrådet för skolan. Det ansågs viktigt. Modellgruppen hade ganska ingående diskuterat detta och var helt öppen för alla möjliga insatser från föräldrar t ex som vikarier. Gruppen ansåg emellertid att föräldrarnas påverkan i en sådan grupp på låg- och mellanstadienivå skulle bli för stark. Elevernas egen vilja skulle kunna begränsas och överläggningarna i förvaltningsrådet kunde bli för styrt. Därför ingår föräldrar inte i detta råd men deltar f ö mycket aktivt i det mesta. Föräldrar är ej brukare av skolan på samma sätt som personal och elever, som har sin arbetsplats där. I högstadieskolan, som ett år senare startat motsvarande försök, diskuteras emellertid om föräldrar möjligen skulle kunna adjungeras till den skolans förvaltningsråd. Som försök kunde det vara intressant att jämföra de två skolorna. Kanske har föräldrar inte samma påverkanstryck på högstadieelever.....

Självförvaltning prövas också fr o m höstterminen 1983 på högstadieskolan Källmursskolan i Gävle. Elevorganisationen, som endast är organiserad på högstadiet och gymnasieskolan, har här intagit en kritisk hållning. Man menar att förvaltningsrådet plötsligt blivit ett elevråd och att det kan bli motsättningar mellan förvaltningsrådet och elevkåren: "Om förvaltningsrådet bestämmer hur pengar som blir över skall användas och elevkåren kräver något annat — hur gör vi då?"

Som tidigare nämnts har inom skolsektorn inletts en utveckling mot mindre detaljstyrning av kommunerna. I bl a Uppsala kommun finns exempel på hur den lokala politiska styrningen utvecklas med hjälp av en verksamhetsplan. Skolstyrelsen anger fyra prioriterade mål under en

tvåårsperiod. Målstyrning har som en självklar konsekvens att arbetet måste utvärderas. Skolstyrelsen i kommunen menar att skolornas lokala arbetsplaner är det program som varje skola väljer att arbeta efter utifrån sina lokala förutsättningar och möjligheter.

I kommuner som har försök med kommundelsnämnder blir frågan om hur de förtroendevalda konkret skall styra än mer aktuell. Där finns de förtroendevalda närmare verkställighetsledet och frågan om en klarare rågång mellan förvaltning och politik ställs på sin spets.

För att öka brukarnas möjligheter till medverkan, delaktighet och ansvar fordras ett fortsatt intensivt arbete på flera nivåer. Utbildning och debatt om den förändrade förtroendemannarollen och funktion i ett målstyrt och decentraliserat skolsystem är en viktig angelägenhet. Metoder och olika modeller för delaktighet behöver utvecklas. Det är angeläget att framför allt elever finns med redan på planeringsstadiet och formulerar sina behov.

Sedan januari 1984 prövas den "norska arbetsboksmetoden" i Falu kommun. Metoden engagerar elever, föräldrar, skolpersonal, socialfritid och kultursektorerna samt de förtroendevalda i arbetet att skapa goda uppväxtvillkor för barn och ungdomar (försöket redovisas i SOU 1984:84).

Fördjupad fortbildning för skolans personal är nödvändig för att förändra attityder och värderingar till brukarnas medverkan och delaktighet. En fortsatt utbildning av elever och föräldrar är också nödvändig för att bryta den passiva mottagaranda som till viss del präglar dagens skola.

Det är också angeläget att försöken med lokala organ och samarbetet över förvaltningsgränser som nu pågår vidareutvecklas så att de politiska besluten inom skolan förankras bättre hos medborgarna.

Skolfrågorna inom såväl grundskola som gymnasieskola behandlas från hösten 1984 av en särskild arbetsgrupp inom demokratiberedningen. Enligt tilläggsdirektiv till demokratiberedningen (Dir 1984:31) skall gruppen mer samlat ta upp frågan om elevers och föräldrars medverkan, delaktighet och ansvar i både grundskolan och gymnasieskolan. Gruppen skall utarbeta förslag som syftar till att öka deras medverkan, delaktighet och ansvar. Gruppen skall särskilt:

- Överväga hur elev- och föräldrainflytandet skall samspela med personalinflytandet och avvägas med hänsyn till den styrning som skolstyrelsen och i förekommande fall lokala organ skall fullgöra.
- Belysa hur frågan om det demokratiska samhällssystemet, demokratins grundläggande värderingar, principer och olika fomer kan ges en mer framträdande roll i undervisningen.
- Stimulera försöksverksamhet inom ramen för gällande bestämmelser och också föreslå de förändringar i bestämmelserna som kan behövas för att möjliggöra ytterligare försöksverksamhet.
- Föreslå hur försöksverksamheten skall följas upp och utvärderas samt hur ett fortsatt utvecklingsarbete inom området kan läggas upp.
- Bidra till ytterligare debatt och studier inom området.
- Såvitt möjligt lägga konkreta förslag till bestämmelser om elev- och föräldrainflytande i skolan.

Meningsfull fritid

Under de senaste årtiondena har kommunernas insatser inom kultur- och fritidsområdena ökat kraftigt. Fritidsgårdar och folkbibliotek men också s k områdesarbete är kommunala verksamheter.

Huvuddelen av den kommunala fritidsverksamheten riktar sig till ungdomar. I ett samhälle där inte minst barn och ungdomar hamnat i en egen värld behövs ökad aktiv medverkan, delaktighet och medansvar.

Det kommunala intresset för ungdoms- och fritidsfrågor ökade markant under 1960-talet. De kommunala fritidsgårdarna blev fler. Bidragen till föreningslivet ökade också under denna period. Det var kommunernas egen verksamhet som prioriterades. Det vanligaste argumentet för en kommunalt driven verksamhet var att föreningarna inte kunde ta hand om alla ungdomar, medan en kommunal verksamhet var öppen för alla. Man ansåg också att ett neutralt alternativ till de idéburna organisationerna var nödvändigt och att kommunerna kunde bedriva en väl utformad verksamhet som samtidigt var ekonomiskt försvarbar. Detta utan att fordra medlemskap och avgifter från besökarna.

Dagens kommunala fritidsgårdar har fått kritik för att de bedriver en profillös verksamhet utan målsättningar. De prioriterar 7—12-åringar istället för tonårsgrupper, har öppet på "fel" tider (bara 30 % av resurserna används till kvälls- och helgöppet) och engagerar inte besökarna.

Till viss del är det nog sant att det kommunala fritids- och kulturutbudet av färdiga anläggningar och verksamheter inte har stimulerat till aktivitet, delaktighet och ansvar.

En ny utvecklingslinje

Idag tenderar dock den kommunala fritids- och kulturverksamheten alltmer att utgå från människornas egen kreativitet. De kommunala resurserna används som stöd för att ge fler möjlighet att själva skapa sig en meningsfull fritid.

Därmed har de kommunala och de föreningsburna verksamheterna inom kultur- och fritidsområdet närmat sig varandra.

Kommunerna försöker också att skapa förutsättningar för ett lokalt föreningsliv. Detta sker dels via de traditionella folkrörelserna, dels via nya föreningstyper. Det finns flera exempel på att kommunerna lånar ut lokaler till grannskapsföreningar eller till musik- och kulturföreningar. De boende i ett bostadsområde kan där i föreningsform utveckla och skapa egna fritids- och kulturaktiviteter. Sådana exempel redovisas i (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan.

Ramarna för den kommunala kompetensen när det gäller ekonomiskt och materiellt stöd är mycket vida inom fritids- och kulturområdet.

Under de närmaste åren har statsmakterna öronmärkt mer än 90 miljoner kronor för att utveckla och stödja olika projekt i syfte att främja ungdomars delaktighet. Många projekt sker inom områdena fritid och kultur. För att stimulera till ett fortsatt utvecklingsarbete kan det behövas en gemensam idébank.

Mycket av det som händer just nu är positivt. Oavsett om verksamhe-

terna drivs i kommunal regi eller av föreningar så betonas medverkan, delaktighet och ansvar alltmer. Många verksamheter verkar också utformas efter lokala behov och förutsättningar.

Former för brukarmedverkan

Inom den rent kommunala verksamheten finns olika försök med gårdsråd på fritidsgårdar. De som regelbundet besöker fritidsgården väljer några personer till rådet. Tillsammans med personalen diskuterar sedan dessa ofta fram hur ordningsreglerna bör se ut samt vilka aktiviteter inom och utom gården som man vill ha. Råden kan också delvis ansvara för informationen utåt om gårdsverksamheten. De kan i praktiken ofta fungera som ett slags förvaltningsråd med ett begränsat mandat.

Rådens funktion och praktiska betydelse beror i hög grad på personalens förhållningssätt och på föreståndarens utrymme att besluta.

Med vissa förändringar i kommunallagen skulle gårdsråden även kunna få formell beslutsrätt inom vissa ramar. Med ökat ansvar för föreståndarna i kombination med en friare delegationsrätt skulle i många fall råden kunna utvecklas till förvaltningsråd med ett stort mått av delaktighet och ansvar.

Många kommuner stimulerar och initierar föreningsbildningar kring exempelvis fritids- och kvartersgårdar. Man slipper då ifrån problemet med delegationsreglerna genom att den kommunala verksamheten överförs i föreningsform. Ett sådant exempel är en kooperativ fritidsgård. Personal med kommunal anställning bildar tillsammans med gårdsbesökarna en kooperativ förening för att driva gården. Kommunerna kan stödja föreningslivet.

På en del orter har kommunerna upplåtit lokaler — i vissa fall äldre hus — till de boende. Dessa har då bildat en ideell och ekonomisk förening. Denna typ av kommunala åtgärder sker parallellt med att Folkets-Hus-rörelsen och Hemgårdsrörelsen berikas med en rad nya, mindre föreningar. I flera fall, framför allt i förortsområdena, är uppslutningen från olika grupperingar mycket stor. De små samlingslokalerna med betoning på Folkets Hus blir allt vanligare i de nya områdena. Att på olika sätt skapa gemenskap och ge möjligheter till ökad delaktighet kring en gemensam lokal är en gammal idé. Den används nu även inom den kommunala fritids- och kulturverksamheten på många håll.

I vissa områden, företrädesvis nya större tätorter som inte har ett väl utvecklat föreningsliv, finns flera exempel på att fritidsnämnden låter de boende själva förfoga över olika resurser.

De boende får hjälp med handledare, kommunala lokaler och andra materiella resurser. Sedan får de själva forma aktiviteterna. Dessa aktiviteter kan också naturligt utvecklas till ett områdesarbete. Nya och gamla föreningar bildar här i samverkan med kommunen en bas för verksamheter med aktiva brukare. Här finns också flera exempel där olika kommunala förvaltningar och skolan aktivt medverkar.

Det är inte någon slump att dessa verksamheter ofta beskrivs som verkstäder. Nyttoverkstan i Göteborg och Erfarenhetsverkstan i Stockholm är två exempel på detta. Dessa, liksom ett antal "kulturverkstäder",

bl a i form av mediaverkstäder, har tämligen vida ramar i fråga om innehåll. I kommunala lokaler får användarna ägna sig åt olika skapande aktiviteter. Nyttoverkstan har som mål att verksamheterna på sikt skall bli självständiga. Keramikverkstan har blivit den ekonomiska föreningen Lövgärdeskeramikerna. Klädbytesbod och café drivs i form av en annan ekonomisk förening. Kraven på och förutsättningarna för brukarna kan formuleras olika.

Denna typ av områdesarbete ger också en naturlig bas för ett fritt samspel mellan föreningarna i området. Utvecklingsmöjligheterna beror på de olika förvaltningarnas samverkan och på kommunernas öppenhet inför föreningslivets särskilda villkor. Det sistnämnda gäller inte minst för de idéburna organisationernas självklara rätt till profilering.

Inom kulturområdet finns det också en rad liknande verksamheter. Barnkulturcentrum i Eskilstuna är bland mycket annat en öppen resurs för kommunens barn att utveckla en skapande verksamhet.

Forsbackaprojektet i Gävle är en väl utvecklad verksamhet utifrån i huvudsak kommunala resurser. Projektet har resulterat i en rad aktiviteter, bl a teater, en mängd skaparteman för barn, skrivar-, musik- och filmverkstad och musikaler. På de årliga Forsbackadagarna redovisas det kontinuerliga arbetet.

Avslutande synpunkter

Det finns ingen naturlig gräns mellan vad som skall eller bör vara kommunal eller föreningsdriven verksamhet.

En rimlig utgångspunkt bör vara att den kommunala fritids- och kulturverksamheten skall komplettera och stödja föreningarna.

Citatet från broschyren Fritid i Norrköping visar en inställning som finns i ett ökande antal kommuners fritidspolitiska program:

> Föreningslivet som är en av hörnstenarna i vår demokrati och vars idéburna verksamhet är angelägen inte minst för ungdomsgrupperna omhuldas särskilt. Bidrag och service ges i stor omfattning. I den mån kommunen ordnar fritidsverksamhet i egen regi exempelvis vid fritidsgårdarna är den att betrakta som ett komplement och strävan är hela tiden att slussa ungdomarna in i ett aktivt föreningssammanhang.

Det är enligt vår mening väsentligt att hjälpa till att praktiskt utveckla detta synsätt.

Låt de äldre vara aktiva

Kommunerna gör nu upp äldreplaner. Man utgår från de äldres behov och önskemål om service och vård. Kommunen anstränger sig för att möta äldre människors behov av meningsfulla aktiviteter och uppgifter.

Det händer också något annat. De äldre har själva börjat "lägga sig i". De organiserar sig alltmer i pensionärsorganistioner som PRO (Pensionärernas riksorganisation) och SFRF (Sveriges folkpensionärers riksförbund). De äldre opponerar sig mot att bli betraktade som passiva vård-

tagare och objekt. De börjar definiera sina krav på ett starkare inflytande i samhället och i omsorgen. De visar på att äldre är en resurs i samhället som bör få meningsfulla uppgifter. Ensamhetens och isoleringens dystra följder belyses. Det är dags att byta den mot gemenskap och aktivitet. Men inte aktivitet för dess egen skull utan ett meningsfullt engagemang i närmiljö och samhälle.

Attityderna till de äldre håller på att ändras. De är en växande grupp som vill ha inflytande över sitt eget liv. De kan vara med och bestämma i gemensamma verksamheter och har resurser över för att engagera sig i andra människors liv samt olika samhällsangelägenheter.

- Det finns många exempel på de äldres engagemang i samhällslivet och på hur de deltar i den s k informella omsorgssektorn. Det är väsentligt att möjligheterna och formerna för det fortsätter att utvecklas.
- Äldre människors deltagande och ansvar för egna verksamheter kan se ut så här:
  - aktiva äldre i ett bostadsområde i en storstad
  - äldre som tar ansvar för en dagcentral
  - äldre som går samman i föreningar i glesbygden.

De är inte unika. Många andra exempel finns. De visar på den rörelse som pågår och att det går att utveckla de äldres delaktighet och ansvar.

- Även om målet med samhällets äldrevård är att låta äldre bo kvar hemma med hjälp och stöd från kommun och landsting kommer vissa äldre människor att behöva institutionsvård. Vi har börjat diskutera hur de skall kunna bestämma över sin vardag på institutionen. Enstaka exempel på hur detta skall ske finns. Men i stort sett saknar vi former för de äldres medbestämmande på institution. Det är ett område som behöver utvecklas mer.
- De äldres inflytande och delaktighet kanaliseras ofta via pensionärsorganisationerna. De bevakar pensionärernas rättigheter i samhället på riksnivå. De arbetar också på kommunal nivå genom pensionärsråd. Olika former för lokala aktiviteter håller på att utvecklas.

Aktiva äldre i ett bostadsområde, Ellstorp i Malmö kommun

Ellstorpsprojektet visar på en väg att engagera de boende, bl a pensionärerna, att ta tillvara gemensamma resurser och bygga ut och stärka det sociala nätverket i ett bostadsområde.

Ellstorp är ett bostadsområde i Malmö. Det finns ca 1 500 människor i området varav 53 % är 65 år eller äldre. Det finns en förskola och ett dagcenter för utvecklingsstörda i området. Sociala hemtjänsten är väl utbyggd. En distriktssköterska arbetar i området. Strax söder om området finns ett långvårdssjukhus. Där finns ett café och en matservering som är öppen för allmänheten. Bibliotekets bokbuss stannar i området en dag och en kväll i veckan. De flesta affärer som funnits i området har slagit igen. Det intryck en besökare får är att det är ett välskött område.

Projektet är en del i Malmö kommuns utvecklingsprogram för äldreomsorgen. Det har finansierats bl a med medel från äldreberedningen inom socialdepartementet.

Syftet med projektet är bl a följande:

Att genom ökad samordning och samarbete över förvaltningsgränserna frigöra resurser och finna nya kanske okonventionella vägar för äldreomsorgen.

I Ellstorp vill vi pröva om det är möjligt att totalt sett nå bättre resultat inom äldreomsorgen utan ökade resursinsatser genom att utarbeta och pröva alternativ och nya uppslag. Arbetet skall inriktas på att förbättra arbetsförhållandena och samarbetsmöjligheterna för personalen inom äldreomsorgen och samknytande funktioner. Det gäller också att förbättra boende- och levnadsförhållandena för hyresgästerna i Ellstorp, främst i syfte att främja kvarboende för vårdbehövande äldre.

Avsikten med projektet har varit att initiera en process och utifrån denna via iakttagelser och analys nå fram till direkta åtgärder

Resultat som kan iakttas och slutsatser som kan dras är:

- Samarbetet över förvaltningsgränserna har förbättrats.
  Projektet har knutit kontakter med förvaltningar och institutioner som är verksamma i området, sociala hemtjänsten, servicecentrum, dagcenter för utvecklingsstörda, sjukvårdsförvaltningen, fastighetskontoret, statsbyggnadskontoret, gatukontoret, parkavdelningen, stadsbiblioteket, fritidsförvaltningen och beredskapsprojektet "Ring så springer vi".
- Samverkan med pensionärerna har utvecklats.
  Några pensionärer anmälde t ex att de var intresserade av att delta i förskolan. För vissa pensionärer har det fungerat bra. De ville att "deras medverkan skulle inordnas i mer fasta former i förskolans verksamhet. De upplevde en meningsfylld gemenskap med barnen". Pensionärer har deltagit som extra resurser och hjälpt patienter på ett långvårdssjukhus i närheten. Pensionärerna har inbjudits att delta i aktiviteter som ordnas på sjukhus, t ex filmvisningar och artistframföranden. Detta har varit ett sätt för sjukhuset att öppna dörrarna mot omvärlden. Personalen har också kunnat få en viss avlastning.
- Behovsanpassad service.
  I projektet visade det sig att många pensionärer känner sig mycket ensamma och vill ha kontakt med andra. Pensionärerna samlades i grupper och diskuterade vad som behövdes:
  — kontakter, individuellt och i grupp
  — gemenskapslokal
  — lunchservering
  — torghandel
  — en del förbättringar i den fysiska miljön som kök, badrum, hissar m m.
  Utifrån dessa behov har sedan verksamheten byggts upp.
- Väntjänst har utvecklats.
  I dag fungerar flera pensionärer inom området som "väntjänstresurser". Dessa har rekryterats genom olika verksamheter i områden samt

genom möten i gemenskapslokalen. Pensionärerna är mycket engagerade. De känner att de behövs.

I området har man tagit upp gamla traditioner som midsommarfirande och julmarknad.

- De boende har ordnat en gemenskapslokal i området. Föreningen Ellstorp har bildats och utgör kärnan för kontakter i området. Föreningen har nu ansvar för den gemensamma lokalen. Den är en viktig bas för gemenskapen i området.

Projektet beskrivs närmare i Ellstorp — äldreomsorg i förvandling, en praktisk tillämpning 1983. Malmö kommuns fastighetskontor. Det beskrivs även i (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan.

Föreningsaktiva äldre i Lycksele kommun

I Lycksele kommun finns många pensionärer som har blivit föreningsaktiva med stöd från kommunen.

Glesbygdskommunen Lycksele med sina mer än 50-talet små och stora byar liknar många andra glesbygdskommuner. Den allmänna urbaniseringen sätter spår. Antalet elever i byskolorna minskar och skolan läggs ner. Handelsboden slår igen och poststationen försvinner. Med färre och färre människor i byn slutar bussen att gå. Den nya, fina vägen dras utanför byn. Gamla naturliga samlingspunkter i byn försvinner. Affären, busshållplatsen, skolan, självklara mål och motiv att träffas och utbyta tankar finns inte längre.

I dag finns det ca 20 pensionärsföreningar. Nästan hälften av kommunens pensionärer är medlemmar. Det fanns ett behov för pensionärer att träffas. Kommunen gav stöd till det.

Kommunen utgick från följande mål:

- att skapa en gemenskap mellan pensionärerna
- att oavsett bostadsort stimulera pensionärerna
- att främja föreningslivet där pensonärer tillsammans håller på med hobbies i olika former
- att bistå med lokaler där föreningen kan verka och människorna kan träffas, arbeta, känna trygghet och mänsklig kontakt
- att ekonomiskt hjälpa föreningar att köpa inventarier.

Man har också haft en arbetsfilosofi som bl a går ut på att:

- så snabbt och enkelt som möjligt hjälpa föreningarna. Det är en viktig "regel", korta handläggningstider, snabba beslut
- inte "binda upp" verksamheten med för många principbeslut och regler. Rädslan för att spräcka tidigare principer och rädslan för okonventionella beslut har trängts undan
- alla boende i respektive förenings upptagningsområde skall kunna delta, har noga bevakats
- lokalfrågan för respektive förenings verksamhet anpassas så att båda

könen blir lika intresserade av att delta. Detta är speciellt viktigt i pensionärsföreningarna

- varje förening, för att överleva måste "leva på" egna arbetsinsatser och idéer. Det är ofta en förutsättning. Förslag och idéer måste komma från föreningsmedlemmarna själva. Därför måste de också självständigt få bestämma suveränt över den egna föreningen. Verksamheten beskrivs närmare i skriften Föreningar i glesbygd, Modell Lycksele, utgiven av demokratiberedningen och i (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan.

Äldre ansvarar för dagcentral i Ale kommun

I Ale kommun driver gårdsråd dagcentraler för äldre. Pensionärer ingår i rådet och har därmed inflytande över sin egen verksamhet. Dagcentralerna får anslag från kommunen. Gårdsrådet i Bohus centrum har tre ledamöter från kommundelens pensionärsförening, två representanter från kommundelsnämnden, en representant för hemtjänstens personal. Vidare ingår gårdsföreståndare, arbetsterapeut och en hemvårdsassistent från kommundelskontoret.

Gårdsrådets uppgifter är följande:

- Rådet utgör kommundelsnämndens remissorgan för äldreomsorgsfrågor i kommunen. Gårdsrådet har rätt att avge yttrande i varje fråga som rör äldreomsorgen i kommundelen. I samband med budgetarbete skall gårdsrådet höras.
- Gårdsrådet har rätt att väcka frågor om äldreomsorg hos kommundelsnämnden.
- Gårdsrådet svarar för den samlade planeringen för dagcentralens alla aktiviteter i kommundelen.
- Pensionärsföreningen får antingen bidrag till gårdsföreståndartjänst eller disponerar en del av arbetsterapeuttjänsten som regleras i dennes befattningsbeskrivning.
- Gårdsföreståndaren är sekreterare i gårdsrådet. Hon/han biträder pensionärsföreningen vid planeringen och organisation av hobbyverksamheten, andra aktiviteter, caféet, inredning och utsmyckning. Hon/han svarar för eventuell lokaluthyrning och hjälper till att organisera studiebesök.
- Gårdsrådet disponerar lokalerna i dagcentralen och driver ett café där. Lokalerna används dels till pensionärernas cirklar och grupper dels av arbetsterapeuten för enskild träning av pensionärer. Gårdsrådet beslutar hur lokalerna skall fördelas om det blir tvister.
- Gårdsrådet svarar för uthyrningen av lokalerna enligt gällande uthyrningsregler och taxor som kommundelsnämnden fastställt.
- Gårdsrådet beslutar också om trivselregler och dagcentralens öppettider.

I ett gårdsråd väcktes en idé om s k "yttre hemtjänst". Idén gick ut på att ge en service till äldre helt utanför den kommunala äldreomsorgen. För den enskilde pensionären innebär det en komplettering av den verksam-

het kommunen bedriver. Ungdomar i s k ungdomslag utför den. Pensionärer som behöver hjälp med t ex gräsklippning, häckskötsel, snöskottning etc ringer till pensionärsföreningarnas representanter på dagcentralen. Därifrån sänds ungdomarna ut. Pensionärsföreningarna bekostar eventuella inköp av redskap och transportmedel (cykel), om så behövs. För att täcka dessa kostnader tas en avgift ut för det arbete som utförs hos pensionärerna. Även resorna till arbetsplatsen bekostas av pensionärsföreningarna.

Idén om yttre hemtjänst blev en motion till kommunfullmäktige. Det beslutades om ett projekt i samarbete mellan pensionärsorganisationen och socialförvaltningen. Målet var att ge pensionärer och handikappade bättre möjligheter att bo kvar hemma. Genom att använda ungdomar 18—19 år enligt "lagen om ungdomslag" för projektet ger möjlighet till meningsfullt arbete för de arbetslösa. Verksamheten beskrivs närmare i (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan.

Aktiv medverkan på vårdinstitutionerna

Patientens inflytande i egen vård

Patienternas inflytande över sin egen vård och behandling är en aspekt av brukarinflytande som för närvarande uppmärksammas i debatt och förändringsarbete bland hälso- och sjukvårdspersonal. Utgångspunkten är den nya hälso- och sjukvårdslagen som ger patienter rätt till medbestämmande i sin egen vård och behandling. Patienten behandlas därmed som en aktiv och medansvarig person i motsats till ett passivt mottagande vårdobjekt.

Diskussionerna inom hälso- och sjukvården gäller bl a hur långt läkarens och övrig personals ansvar sträcker sig i förhållande till patienten. Etiska frågor om hur personalen skall tolka lagens intentioner har också väckts. Den debatten måste vidareutvecklas och fördjupas.

För att bl a öka patienternas medinflytande i hälso- och sjukvården har många landsting försökt att omorganisera arbetet. Från att arbeta efter s k rondsystem övergår allt fler till att arbeta i vårdlag (gruppvård). Under de senaste åren har arbetsformerna utvecklats mot ett ökat lagarbete. Detta arbetssätt gör det möjligt för patienten att aktivt ingå som en del av laget. Även inom primärvården prövas olika modeller med vårdlag.

I (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan redovisas exempel och erfarenheter från olika försök med brukarmedverkan inom hälso- och sjukvården samt omsorgsverksamheten.

Inflytande på institution

Ett mål i samhället är att underlätta för äldre att bo kvar hemma och att minska institutionsboendet. För att underlätta detta byggs för närvarande hemtjänsten, hemsjukvården och vårdcentralerna ut. De nya dagcentralerna syftar också till att underlätta för de äldre att bo kvar hemma.

Ändå är det många som vistas lång tid på institution. En vistelse på institution innebär alltid ett starkt beroende.

Institutionsboende i Sverige är i hög grad "sjukhuspräglat". Det innebär en hierarkisk struktur, med många personalkategorier. Läkarnas ställning är ofta mycket stark i jämförelse med övriga personalgruppers och patienters. Under senare år har omfattande vårdförvaltningar byggts upp med många beslutsled. Brukarnas inflytande kolliderar på många håll med beslut inom vården och dess byråkrati. Att bo på institution innebär ofta att förlora inflytande över det egna dagliga livet som mat, sovtider och aktiviteter.

I Sverige har vi egentligen inga former för medverkan och inflytande för boende på institution. Även om patientinflytandet inom hälso- och sjukvården håller på att utvecklas har både personal och patienter ofta ett verksamhetsperspektiv där dagliga, fungerande rutiner är utgångspunkt mer än brukarperspektivet med patientens önskemål och vanor i centrum. Patienten bör enligt beredningen få bestämma mer över självklara vardagsfrågor som mat, sovtider, besök m m. Dessa frågor är väsentliga i synnerhet om man vistas en längre tid på en institution, vare sig det är "vanlig" sjukvård, långvård eller handikappvård.

Detta förutsätter att administrationen förenklas och att det blir färre beslutsnivåer både inom själva vården och administrationen. Målsättningen bör vara att föra ned beslut så långt som möjligt, till klinik- och avdelningsnivå.

Former för inflytande

Dagens verksamhetsperspektiv behöver utvecklas ännu mer i riktning mot ett patientperspektiv. Man bör fråga hur patienten vill ha det, och tänka på hur det blir för patienten om man ordnar vården på ett visst sätt. Det finns också anledning att diskutera hur de patienter som vistas länge på sjukhus skall få en effektivare och mer permanent form för medverkan och inflytande i vårdarbetet.

En form av brukarinflytande på institution som finns på några platser i Sverige är s k förtroenderåd. I Stockholms läns landsting fattades år 1979 beslut om att införa förtroenderåd inom långvården och psykiatrin.

Förtroenderådet skall vara rådgivande och arbeta för att samrådet och informationen mellan sjukhuset, patienter/anhöriga och sjukhusets lokala ledning fungerar. Både personal, anhöriga, patienter, fackliga företrädare och förtroendevalda ingår. I dessa råd diskuteras allt som rör vård och vårdmiljö, dock ej enskilda patienter eller klagomål på enskilda personer. Önskemål som rör arbetsordning, rutiner och verksamhet på vårdavdelningarna, personalfrågor, städning, mat och måltider, underhållning men också frågor som gruppvård, budgetläge, verksamhetsförändringar och långvårdens utbyggnad har tagits upp.

Förtroenderåden är samrådsgrupper utan beslutanderätt. Patienternas och anhörigas möjlighet att ha inflytande via rådet beror på de förtroendevaldas och de anställdas inställning. Förtroenderåden kan emellertid bli en utgångspunkt för att fortsätta att göra dem som stadigvarande vistas på institutioner mer delaktiga i den dagliga verksamheten.

Här finns behov av fler försök där olika sammansättningar av råden prövas och där inflytandet fördjupas.

I Danmark finns s k brukarråd på institutioner. Det har Socialministeriet bestämt. Brukarrådet består av representanter för dem som vistas på institutionen. Socialstyrelsen har utarbetat vägledande regler. Enligt dessa skall brukarrådet höras av kommunstyrelsen innan beslut fattas i frågor som bl a rör verksamhetens innehåll, budget och personaltillsättning.

I och med att lagen (1980:12) om förtroendenämnder inom hälso- och sjukvården tillkom 1 juli 1980 infördes en ny form för patientinflytande. Den ger patienten möjlighet att vända sig till en instans utanför den som ger vård och behandling. Lagen är en "försökslag" som gäller i fem år. Verksamheten har nyligen utvärderats av socialdepartementet och presenteras i betänkandet Förtroendenämnder inom hälso- och sjukvården (Ds S 1984:16).

Det har under senare år vuxit fram olika patient- och intresseföreningar. Dessa föreningar fungerar ofta som individuellt stöd och hjälp för nyinsjuknade patienter i speciella sjukdomar. Människor behöver särskilt stöd i svåra livssituationer. Det ger patient- och intresseföreningarnas medlemmar goda möjligheter att hjälpa många eftersom man inom deras krets har liknande erfarenheter. Precis som det är angeläget att utveckla patientinflytandet på avdelningsnivå är det eftersträvansvärt att utveckla klinik- och primärvården. Patientföreningar kan här ha betydelse.

Sammanfattning

Inom hälso- och sjukvården börjar man se patienten som medbestämmande i den egna vården och behandlingen. Men vi saknar i stor utsträckning former för närdemokrati på institutionerna. Beredningen anser det angeläget att människor får inflytande i egna vardagsfrågor när de vistas på institution. Former och innehåll liksom förhållandet till personalen behöver prövas praktiskt. Förtroendenämndernas, liksom patient- och intresseföreningarnas roll bör ses i det sammanhanget.

Kommunen — myndighet och serviceorgan

Begreppet myndighet kommer från en tid, då samhället inte erbjöd människorna så många tjänster utan snarare utövade kontroll och makt. Denna tid är inte heller så avlägsen, att den hunnit försvinna ur människors sinnevärld.

För vanliga medborgare är naturligtvis myndighetsprägeln ibland både främmande och skrämmande. Kommer en medborgare så småningom fram till "rätt instans" möts vederbörande kanske av regler, rutiner, byråkrati, formalism och språkliga fackuttryck som ytterligare ökar vilsenheten.

Problemet är att normerna ofta är självutvecklande. Detta kan innebära, att t ex de byråkratiska formerna fortplantar och förstärker sig själva. De blir till ett självändamål.

Allt detta med byråkrati, opersonlighet, vilsenhet och en ärvd myndighetsrädsla underlättar naturligtvis inte kontakten mellan samhällets olika företrädare och medborgarna. På sätt och vis är denna dåliga kontakt ett medvetet val, om man ser det hela ur traditionell myndighetssynpunkt. Från början var det nämligen ett normalt förhållningssätt för myndighetsföreträdarna att hålla en klar distans till undersåtarna. Distansen ansågs viktig för att undersåtarna inte skulle förlora respekten för överheten.

I ett demokratiskt samhälle skall inte medborgarna behöva känna sig vilsna inför samhällets institutioner. Ett regelsystem är emellertid nödvändigt för att människorna skall tillförsäkras vissa rättigheter. Dessutom skall reglerna visa vilka skyldigheter vi alla har mot samhället och mot varandra.

Problemet är att myndighetsperspektivet ofta blir alltför dominerande i umgänget med medborgarna. Risken är att distans, formalism och känslomässigt nolläge blir de viktigaste ingredienserna hos myndighetsföreträdarna. Den hållningen borde tillhöra en förgången tid. Den passar i varje fall inte in i den servicekultur, som i dag alltmer börjar sätta sin prägel på det svenska samhället.

Service handlar om att förmedla tjänster. Utgångspunkten är t ex att kommuninvånarna har vissa behov eller önskemål, som de vill ha tillgodosedda. För den som förmedlar servicen gäller det att hjälpa dem att finna de lämpligaste insatserna. Samtidigt som man tar hänsyn till de resurser som mottagaren själv har.

Trots att stora delar av den kommunala verksamheten bygger på att man ställer tjänster till människornas förfogande i något som är ett fritt val bygger delar av kontakten mellan kommunerna och individen på en tvångssituation. Inslaget av tvång kan vara mer eller mindre tydligt, beroende på vad det gäller.

I undervisningen på grundskolan skall det finnas medinflytande för elever och samarbete med föräldrar. Samtidigt bygger relationen på att eleven är skyldig att fullgöra sin skolplikt.

På andra områden, som exempelvis inom byggnadsnämndens kompetensområde, är förvaltningen bärare och förmedlare av många och invecklade regler i såväl lagar som lokala bestämmelser. Relationen mellan medborgaren och verksamheten bygger på att den enskilde inte får göra det han/hon önskar utan samhällets sanktioner. Dessutom kan allmänintresset stå i direkt konflikt med den enskildes önskemål. Denne tvingas då att underordna sig.

Ett mer utvecklat servicetänkande är emellertid påkallat även för sådan verksamhet som utgör myndighetsutövning.

- ☐ Man kan på ett begripligt sätt beskriva motiven bakom en regel i stället för att bara säga att den finns. I många fall borde myndighetsföreträdarna kunna hjälpa medborgaren att finna andra lösningar.
- ☐ Man kan förklara varför man inte kan stå till tjänst med den hjälp en människa vill ha och också underlätta kontakten med rätt instans.
- ☐ Man kan snabbt besluta i stället för att låta "ärendet" ligga till sig.
- ☐ Man kan tala och skriva begripligt.

Förmågan att stå till tjänst

I realiteten prövas och avgörs kommunens förmåga att stå till medborgarnas tjänst i mötet mellan två eller flera individer. Mötet sker, kanske per telefon, kanske per brev, men ofta personligen.

Servicen — bemötandet, förmågan och viljan att ställa upp — att stå till tjänst, uppfattas olika.

Eftersom kommunens förmåga att stå till tjänst ofta prövas i möten där medborgaren upplever sig vara och ofta är i en beroendeställning, kan aldrig servicen massproduceras eller lagras. Serviceförmedlaren — den anställde, måste få möjlighet att med olika medel ta tag i det unika i varje möte. Medmänsklighet och en positiv inställning är viktiga förutsättningar för att mötet mellan medborgarna och kommunen skall uppfattas som positivt av medborgarna. Det krävs dock att ett antal mer grundläggande förutsättningar skapas.

De anställdas roll

Enkelt uttryckt skall de anställda verkställa beslut som fattats av de förtroendevalda. Verkställigheten kan vara självklar om det politiska beslutet handlar om att anlägga en ny fotbollsplan med givna mått på en given plats. Om beslutet gäller att åstadkomma förbättringar för utsatta ungdomsgrupper blir verkställigheten något annat.

Utgångspunkten för att förbättra kommunens förmåga att stå till tjänst är självklar. De anställda vill göra ett gott arbete!

Vilka förutsättningar krävs?

Den anställde måste ha kunskap om verksamhetens syfte:

Vad är ändamålet med mitt arbete?

Den anställde måste ha klart för sig sin egen roll i perspektiv av de politiska intentionerna.

Kunskapen om de politiska målen kombinerat med förståelsen för den egna rollen är grunden för den andra nödvändiga förutsättningen: Vidgandet av den anställdes ansvar.

En förutsättning för att kommunen genom den anställde skall kunna ställa upp för medborgaren är att den anställde har ett visst utrymme, såväl i fråga om resurser som i fråga om ansvar. Att stå till tjänst är att kunna ställa upp i unika situationer.

Klart formulerade politiska mål kan ge utrymme för ett ökat och vidgat ansvar för den personal som möter medborgarna.

En annan förutsättning är att personalens kompetens höjs. Kompetensen kan öka genom fackutbildning. Det krävs också insatser för att öka de anställdas förmåga till helhetssyn. Det senare inte minst för att underlätta för den anställde att se sig själv som en del av kommunens samlade resurser.

Ingen kan allt! I en organisation som spänner över ett så stort verksamhetsområde som kommunernas, krävs olika former av internt kun-

skapsutbyte. Alla, alltifrån kommunalrådet till de anställda som direkt möter medborgarna behöver ha ett ständigt internt kunskapsutbyte.

Den anställde som direkt möter medborgarna behöver veta vem som bäst kan stå till tjänst om inte de egna resurserna räcker. Att avfärda en människa, kanske med akuta behov, med orden "tyvärr det är inte mitt bord" — är fel!

På andra nivåer och för andra grupper av anställda, och för de förtroendevalda behöver ändamålsenliga budget- och ekonomisystem utvecklas.

Genom ett ständigt kunskapsutbyte mellan olika sektorer, anställda och förtroendevalda på olika nivåer blir den samlade såväl som den enskildes kompetens större.

Sammanfattningsvis. Kommunens förmåga att ställa upp kan förbättras om:

- De anställda får ett ökat ansvar genom en fördjupad insikt om de politiska intentionerna. Detta kan ge möjlighet att utveckla den egna yrkesrollen.
- De anställdas kompetens utvecklas såväl i fråga om specialkunskaper som i fråga om helhetssyn. Denna process förutsätter bl a ett ökat kunskapsutbyte inom organisationen.

På detta sätt kan de anställda känna en ökad motivation och utveckla en starkare tillit till den egna förmågan att ställa upp — att stå till tjänst. Personalen känner sig då också mer tillfredsställd med den egna arbetsinsatsen.

En förutsättning för att ställa så här höga krav på personalen, är bl a att personalutveckling och utbildning får tillräckliga resurser.

Utåtriktade informationsåtgärder och välformulerade verksamhetsprogram blir meningslösa om inte personalen motiveras och stöds med utbildning samt får möjligheter att utveckla den egna yrkesrollen.

Som framgår av demokratiberedningens skrift (Larsåke Larsson, Liber) Öppna förvaltningen görs en rad insatser för att förbättra informationsmetoderna och stärka servicetänkandet samtidigt som mycket återstår att göra.

I skriften föreslås att service och informationsarbetet i större utsträckning bör

- tillgodose mottagarnas behov och inte sändarens
- nå alla medborgare på deras egna villkor.

Detta individtänkande innebär att informationen bör vara aktuell, konkret, lättillgänglig och producerad eller placerad så nära mottagaren som möjligt. För att även nå de svagare grupperna i samhället krävs sannolikt en större satsning på muntliga och individuella metoder. Därför föreslås bl a

- reformering av telefonväxlarna så att de blir myndighetens första serviceinstans
- upplysningstjänst per telefon
- informationsbyråer i fler kommuner, gärna utvecklade till servicebyråer.

För att förbättra servicen till medborgarna föreslås bl a

- kundmottagningar vid förvaltningar och institutioner
- ändrade öppettider, t ex morgon- och kvällsöppet
- öppethus-mottagningar vid vårdcentralerna med kösystem och besked om väntetid
- bättre skyltning i och utanför offentliga byggnader
- bred personalutbildning för att stärka servicetänkandet
- årliga servicekataloger helst lokalt anpassade och/eller
- särskilda kommun- och sjukvårdsavsnitt i telefonkatalogerna med adresser, telefonnummer och sökregister
- mer förvaltningskunskap och serviceträning i utbildningar som förbereder för kommunala och landstingskommunala arbeten.

När det gäller tryckt information föreslås

- egen tidning i kommuner med svag press eller svag pressbevakning
- lokala blad i stads- och kommundelarna
- regelbundna brev med aktuell samlad information i enkelt tryckförfarande (mindre och medelstora kommuner)
- samlingsannonsering.

Den riktade informationen bör även i fortsättningen utvecklas. Just nu är det mest angeläget att stärka patientinformationen, främst de muntliga individuella formerna men även tanken på väntrumstidningar.

Samarbetet med skolorna bör förstärkas genom att utarbeta studiematerial och genom att eleverna deltar i samhällsplaneringen. En annan intressant samarbetspartner är företagen där exempelvis information kan produceras gemensamt.

Den fysiska planeringen kan förbättras på många andra sätt:

- studiecirklar och representativa referensgrupper
- fältkontor och intervjuare i områden som berörs
- visning i naturen av planeringens konsekvenser
- bättre åskådlighet i planhandlingarna.

När det gäller den nya informationsteknologin föreslås nu ingen bred utbyggnad utan ett antal försök som utvärderas för framtiden. Det gäller:

- lokal eller regional text-tv-information
- datalagrad information som hjälp åt vidareinformatörer
- lokala tv-program via kabel
- en ny lokal radio som förenar föreningsidealitet med allmännytta och opartiskhet.

Dessutom föreslås lokal myndighetsinformation i någon av de ordinarie tv-kanalerna, exempelvis i anslutning till de regionala nyheterna.

För att förbättra kontakterna med massmedierna och för att underlätta deras bevakning av kommuner och landsting föreslås

- regelbundna träffar och återkommande studiedagar
- mer förvaltningskunskap i journalistutbildningen och fler massmediekurser för kommunalt anställda
- informativa diarier eller datadiarier som redaktionerna har tillgängliga på ledning.

I skriften finns slutligen förslag till ändringar i kommunallagen för att förbättra serviceandan och stärka informationens ställning.

Trycksaker och annonser ger medborgarna översikt och upplysning om

olika kommunala verksamheter. Informationscentraler och telefonväxlar tjänar en viktig uppgift som kontaktförmedlare mellan medborgarna och kommunen. Dessa har särskilt värde för att hjälpa grupper med särskilda behov att hitta rätt i förvaltningen. Den personliga kontakten är av största vikt för de medborgare som av olika skäl inte förmår formulera sitt eget problem enligt gängse mallar.

Den externa informationen i alla dess former måste samordnas med det interna kunskaps-och informationsutbytet. Informationen måste även, i samverkan med de politiska partiernas arbete, klargöra de övergripande målen för verksamheten.

Olika slags information är verktyg för en förbättrad verksamhet. Det är därför ytterst viktigt att en informationsstrategi formas i nära samverkan mellan de förtroendevalda och de informationsansvariga. Tillsammans har de ett ansvar för att personalen på fältet verkligen kan tjäna som informationsbärare. För medborgaren är den som han/hon möter i kontakten med kommunen en informatör oavsett formell status.

Generösa telefontider och ett enkelt och klart språk, är självklarheter som dock förtjänar att upprepas.

Decentralisering och samordning

Det mesta av dagens kommunala verksamhet är resultatet av de stora offentliga satsningar som genomfördes efter andra världskriget för att avhjälpa bostadsbrist, bristande utbildning, brist på barnomsorg, på annan omsorg och på kommunikationer. För att snabbt komma till rätta med dessa problem valdes ofta storskaliga och generella lösningar.

Förutsättningarna var i mycket desamma som när industrialismen via storskalighet och standardisering kunde producera stora varumängder. En specialisering blev nödvändig för att bygga upp den nödvändiga grunden för den offentliga verksamheten. Utvecklingen, inom framför allt det tekniska området, innebar att fackkunskaper snabbt föråldrades. Mer specialiserad kunskap fördes in också i den kommunala verksamheten. Ambitionen att göra alla delaktiga i välfärden, oavsett i vilken del av landet man bodde, skapade behov av större enheter — större och mer bärkraftiga kommuner.

Ekonomiska, humana och demokratiska skäl gör nu att vi måste anpassa den offentliga sektorn. Detta för att maximalt utnyttja det som byggts upp. Förändringen måste avspeglas i organisationen och arbetsformen. Samtidigt få man inte nonchalera de akuta behov som fortfarande finns.

Behovet av anpassning och samordning av de befintliga resurserna går inte att anpassa och samordna med samma metoder som i det grundläggande arbetet. Med samma värderingar och grundläggande ambitioner som utgångspunkt krävs det:

- flexibilitet i stället för standardisering
- samordning i stället för sektorsvis specialisering.

Det finns här skäl att peka på att det som hittills byggts upp och dagens specialistkompetens är en förutsättning för det fortsatta förändringsarbetet.

Som tidigare framhållits griper den kommunala verksamheten i dag mycket påtagligt in i många människors vardagsliv. Detta gäller inte bara när man färdas på kommunens gator, tappar kommunalt vatten ur kranen och bor i kommunens hus. Många människors livschanser bygger på att det finns barnomsorg, äldreomsorg, stöd och hjälp enligt socialtjänsten.

Många människors vardagsliv påverkas alltså i hög grad av kommunens förmåga till samordning.

Många barns liv styrs och påverkas dagligen av mål och beslut inom skolan samt fritids-och socialförvaltningarna (skolan — fritidshemmet — idrottsföreningen).

Samordning och anpassning kräver lyhördhet och förmåga att överblicka. Ett sätt att åstadkomma detta är olika former av decentralisering. Kommunerna har här fått ökade möjligheter genom lokalorganslagen (SFS 1979:408). Därmed kan kommunerna decentralisera en del av det politiska ansvaret, bedriva verksamhet över sektorsgränserna och engagera fler förtroendevalda med närkontakter.

Kommunerna bestämmer själva om man vill inrätta:

- Distriktsnämnd som har förvaltningsuppgiter inom ett fackområde t ex fritidsverksamhet eller social verksamhet.
- Institutionsstyrelse som har förvaltningsuppgifter inom en eller flera institutioner t ex en fritidsgård eller en integrerad centrumanläggning.
- Kommundelsnämnd som är ett samordnande organ har uppgifter från flera fackområden t ex kultur, fritids, skol- och social verksamhet.

Ett omfattande utredningsarbete och försök med lokala nämnder pågår för närvarande i kommunerna. I 15 kommuner bedrivs försök med kommundelsnämnder. Huvudprincipen är att frågor som har lokal räckvidd handläggs lokalt medan frågor av övergripande karaktär handläggs centralt i kommunen.

Kommundelsnämnden möjliggör för både förtroendevalda och anställda att över sektorsgränserna utveckla samordning, samarbete och helhetssyn. En helhetssyn baserad på kunskapen om såväl de egna resurserna som om människornas behov och önskemål. Samordning och samarbete över sektorsgränserna skapar större möjligheter att utnyttja befintliga resurser t ex lokaler, personalens yrkeskunskaper och ekonomin. Det ger bättre möjligheter att stå till medborgarnas tjänst.

Det är väsentligt att samma möjligheter till en decentraliserad beslutsordning också ges för den landstingskommunala verksamheten. Därför kommer regeringen att lägga förslag om lokala organ i landstingen som ger landstingen ökade möjligheter att decentralisera verksamhet till lokala nämnder i syfte att öka samordning och arbete över sektorsgränserna.

De förtroendevaldas roll

Det ställs allt större krav på att de förtroendevalda utifrån helhetsbedömningar skall göra omprioriteringar och finna nya lösningar för att tillgodose medborgarnas behov av kommunala tjänster. Därför behöver organisation, styrinstrument och arbetsformer utvecklas så att fler förtroendevalda blir delaktiga i beslutsprocessen.

Det är också väsentligt, i en tid då den kommunala verksamheten förändras och det ställs allt större krav på att effektivt utnyttja knappa resurser, att de anställda har en klar bild av de förtroendevaldas syfte med verksamheten.

Det finns en rad olika sätt att styra arbetsprocessen så att de förväntade insatserna blir utförda. Den ena ytterligheten är när den politiska ledningen styr processen i minsta detalj, t ex genom instruktioner, direkta order och noggrann kontroll. Den andra ytterligheten är när de anställda har en i det närmaste obegränsad frihet att själva utforma arbetsprocessen och bestämma arbetsmetoderna. Denna frihet förutsätter, att det finns mål formulerade av de förtroendevalda, så att det framgår klart vad som förväntas av de anställda. Dessutom förutsätts en fortlöpande dialog mellan den politiska ledningen och medarbetarna om hur de skall arbeta och vilka ramar de har att arbeta efter. De måste också samarbeta — inåt såväl som utåt — för att kunna utföra sina uppgifter.

Om förtroendevalda engagerar sig djupt i den löpande verksamheten löper de risk för att förlora inflytandet över de övergripande och principiella frågorna.

De förtroendevalda på alla nivåer bör utgå mer från medborgarnas behov när de formulerar de politiska målen, d v s verksamhetsidéerna om, varför, när och hur behoven skall tillgodoses. Samtidigt måste de göra ekonomiska prioriteringar. De politiska målen är de viktigaste styrinstrumenten för hela verksamheten bland annat i samband med:

- verksamhetsplanering
- förvaltningsledning och arbetsledning
- de anställdas kontakter med medborgarna
- uppföljning och utvärdering
- korrigering.

Inom många områden är det omöjligt för de förtroendevalda att kunna alla detaljer. Här måste de förtroendevalda få hjälp från de anställda. Däremot är det de förtroendevaldas viljeinriktning som hela tiden skall prägla beslutsprocessen. Vid sina kontakter med de anställda har de både rätt och skyldighet att exempelvis:

- klargöra vad de vill med verksamheten
- begära den hjälp de behöver för att klara sin kommunalpolitiska roll
- fråga efter resultatet av insatserna
- ge anvisningar om förändringar, som behöver genomföras.

Ramlagarna blir allt vanligare inom den kommunala sektorn. Detta ställer särskilda krav på kommunerna och dess olika politiska organ, när det gäller att arbeta fram lokala mål för olika verksamheter.

Kommunen måste omvandla de samhällsövergripande målen, så att de passar de lokala förutsättningarna och olika delar av verksamheten. Det grundläggande syftet med ramlagarna är att inom givna ramar möjliggöra lokala lösningar på lokala problem.

Skolsektorn håller på att utvecklas mot mindre detaljstyrning. Skolstyrelsen har numera ett större ansvar än tidigare när det gäller att lokalt uttolka de centralt fastlagda målen för skolans arbete.

De förtroendevalda måste därför ta ett större ansvar för skolan än tidigare. De måste i skolstyrelsen eller i de lokala organen kunna formulera sina mål och ambitioner som ramar för tjänstemännens planering och beslut. Detta ansvar måste förenas med uppgiften att tillse att de riktlinjer för den lokala skolutvecklingen som skolstyrelsen eller det lokala organet drar upp verkligen följs. De förtroendevalda måste mer aktivt se till skolan.

Olika studier visar att länken mellan de förtroendevalda och skolverksamheten i dag inte är särskilt stark. En grundläggande förutsättning för att det skall vara möjligt att stärka skolpolitikernas inflytande är att de själva blir medvetna om sin roll och om de möjligheter den ger. För att genomföra förändringar behövs vidare en god kunskap om den verklighet skolan utgör. Olika typer av kartläggningar, utredningar och utvärderingar kan ge dessa kunskaper.

Kommunen driver också verksamheter, som inte regleras av några speciallagar. Som exempel kan vi nämna fritid och kultur. Även här krävs av politikerna att de sätter upp mål för att klara styrningen. Här behöver man bara utgå från lokala ambitioner och förutsättningar.

Den politiska viljeinriktningen bör prägla hela budgetarbetet och kunna läsas ut av olika typer av budgetar. När förtroendevalda och förvaltningsledning i efterhand vill gå in och studera utfallet av verksamheten, kan de dessutom få viss hjälp av bokslut och verksamhetsberättelser.

Det är partierna som skall fånga upp människornas behov av kommunala insatser. De skall utforma målen och strategierna för hur bristerna skall avhjälpas. De politiska viljeyttringarna bör emellertid vara ett resultat av att de förtroendevalda och de politiska basorganisationerna har en förankring i närmiljön.

De förtroendevalda och de politiska organisationerna får kunskaper om närmiljön genom nära kontakter med invånarna. Det politiska arbetet med att utforma handlingslinjer kan sedan ske t ex i de politiska partierna, kommunstyrelsen, lokala organ (om sådana finns), facknämnderna eller kommunfullmäktige. Formerna för arbetet kan också variera. De kan t ex bestå av interna partidiskussioner eller verksamheter, där man upprättar lokala handlingsprogram. Arbetet består också i att utforma och fatta beslut om mål och verksamhetsidéer. Det fortlöpande budgetarbetet är naturligtvis också betydelsefullt.

Vi vill än en gång peka på betydelsen av att följa upp effekterna av olika insatser. Uppföljningen gör det lättare att ta ställning till om man

skall fortsätta på samma sätt, förändra eller lägga ner verksamheten. Styrningen består i första hand av att de förtroendevalda följer upp om resultaten överensstämmer med beslutade mål och verksamhetsidéer. Därefter kan de fatta beslut om nödvändiga åtgärder.

Den administrativa organisationen spelar en viktig roll för att ge de förtroendevalda beslutsunderlag. I första hand är det ledningsgrupperna inom olika kommunala förvaltningar, d v s förvaltningscheferna och deras allra närmaste medarbetare. En del andra administratörer som sysslar med övergripande utredningar, planering, projektadministration och utvärderingsuppgifter (t ex planeringssekreterare och utredningssekreterare) är också viktiga.

Administratörerna har många uppgifter i förhållande till de förtroendevalda. Här räknar vi upp några av de viktigaste:

- Ta fram underlag, så att politikerna kan fatta beslut (bl a om mål/verksamhetsidéer) och styra verksamheten.
- Svara för samordning, så att de olika resurserna används så effektivt som möjligt.
- Planera och leda verksamheten, så att den överensstämmer med de politiska målen.
- Göra fortlöpande utvärderingar av verksamheten, så att politikerna får underlag för uppföljning och omvärdering.

För att administratörerna skall klara sin roll i förhållande till de förtroendevalda, krävs bl a engagemang, rörlighet och lyhördhet. Det krävs nära kontakter med de förtroendevalda och naturligtvis med personalen som finns i närmiljön.

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

- De förtroendevalda lägger fast de politiska riktlinjerna.
- Administratörerna formar riktlinjerna till program, som säger hur den löpande verksamheten skall fungera.
- De anställda som direkt möter medborgarna skapar med hjälp av programmen metoder och samarbetsformer, som skall kunna användas i fältarbetet.

3 Ökad kommunal självstyrelse

När den offentliga verksamheten har byggts ut har det varit naturligt att lägga uppgifter på lokal och regional nivå. Förutsättningarna för detta har varit särskilt goda i Sverige, eftersom vi har en stark kommunal självstyrelse. En decentraliserad samhällsförvaltning är viktig inte minst från demokratisk synpunkt. I dag svarar kommuner och landsting för drygt två tredjedelar av den offentliga verksamheten. En fjärdedel av alla yrkesverksamma finns inom den kommunala sektorn.

På många områden är det nödvändigt att staten, kommunerna och landstingen har ett nära samarbete. Staten har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och medborgarnas välfärd. Den måste därför på olika sätt kunna påverka den kommunala sektorn.

Formerna för samspelet mellan stat och kommun har förändrats under de senaste årtiondena. De kommunala organen har fått större ansvar. Den statliga tillsynen och kontrollen har begränsats och anpassats till nya behov. Kommunsammanslagningarna har varit väsentliga för denna utveckling.

Försök med ökad kommunal självstyrelse

Riksdagen har på regeringens förslag (prop 1983/84:152, KU 32 rskr 368) beslutat att försök med ökad kommunal självstyrelse skall genomföras i nio kommuner: Ale, Bräcke, Gnosjö, Haninge, Helsingborg, Sandviken, Tyresö, Varberg och Örebro samt tre landsting: Göteborg och Bohus, Jämtland och Örebro. Avsikten är att öppna möjligheter för dessa kommuner och landsting att göra avsteg från den statliga regleringen. Detta för att bättre anpassa den kommunala organisationen, arbetsformerna och verksamheten lokalt. Samhällsresurserna bör även samordnas för att göra den kommunala verksamheten effektivare. Syftet är också att öka invånarnas inflytande. Det blir på detta sätt möjligt att pröva nya vägar. Försöken skall pågå under fyra år. Efter utvärderingen skall de ligga till grund för generella beslut.

Berörda kommuner och landsting får själva bestämma och hos regeringen anmäla hur de vill lägga upp försöken.

Försökskommunerna skall enligt riksdagen få möjlighet att:

- slopa den traditionella, sektorsindelade nämnd- och förvaltningsorganisationen

- □ använda statsbidragen friare
- □ pröva friare former för den kommunala planeringen
- □ slippa underställa statliga myndigheter vissa kommunala beslut för fastställelse
- □ få dispens från vissa föreskrifter som meddelas av statliga myndigheter
- □ befrias från viss statlig tillsyn i form av inspektioner
- □ finna nya vägar för nära samverkan mellan den statliga länsförvaltningen och kommunala organ samt mellan landstingen och kommunerna.

Vissa begränsningar gäller för försöken. En grundläggande begränsning är den som följer av att de centrala politiska organen — regering och riksdag — även i fortsättningen måste kunna genomföra en enhetlig politik. T ex vad gäller likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice.

Andra begränsningar gäller skyddet för medborgarnas liv och hälsa och för särskilt utsatta eller svaga grupper.

Det går inte heller att ta bort de bestämmelser som garanterar de enskildas rättssäkerhet. Det kan gälla möjligheten till insyn i offentlig verksamhet och rätten att överklaga samhällsorganens beslut.

De förenklade regler som prövas i försöken skall tillsammans ge en effektivare samhällsverksamhet och inte öka de statliga kostnaderna. Vissa grundläggande regler för hur ansvaret skall fördelas mellan samhällsorganen måste också finnas kvar.

Översyn av kommunallagstiftningen

Demokratiberedningen har genom tilläggsdirektiv (Dir 1984:1) fått i uppdrag att se över lagstiftningen om kommuner och landsting.

Gällande lagstiftning

Den nu gällande kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1983:563, KL) trädde i kraft den 1 juli 1977. Den är en ramlag och syftar till att enhetligt reglera kommuner och landsting. Syftena bakom denna lag har i övrigt varit att stärka den kommunala självstyrelsen och demokratin och att minska den statliga detaljregleringen. Lagen anpassades till utvecklingen inom den kommunala sektorn. De sedan länge gällande, grundläggande principerna för kommunernas verksamhet och inre arbetsformer påverkades inte särskilt mycket.

Trots strävanden att samla de grundläggande bestämmelserna för kommunerna och landstingen i en enda lag finns det vid sidan av KL en omfattande lagstiftning om den kommunala verksamheten. Främst gäller det lagar om särskilda förvaltningsgrenar, t ex skolområdet, plan- och byggnadsväsendet, miljö- och hälsoskyddsområdet, socialtjänsten och sjukvården. Den allmänna kompetensbestämmelsen i KL kompletteras

med flera särskilda lagar som ger kommunerna och landstingen rätt att vidta åtgärder inom vissa områden. I propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m m (prop 1975/76:187 s 340) uttalar departementschefen att man bör undanröja de lagtekniska och praktiska olägenheter som detta innebär. När lagen kom till förutsatte man också att en del andra frågor behövdes ses över, t ex kommunalförvaltningen i Stockholm, kommunal verksamhet i företagsform och kommunalbesvärsprocessen.

Efter det att kommunallagen trädde i kraft har det kommit fram olika önskemål om att lagen bör revideras och kompletteras. Dessa önskemål har delvis upptagits genom ändringar i KL. I andra fall har man i stället fått särskilda lagar. Exempel på sådana är lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (omtryckt 1979:1167, ändrad senast 1983:304) och lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner.

Flera utredningar har undersökt de frågor som aktualiserades vid KL:s tillkomst. Utredningarna har avlämnat betänkanden med förslag till ändringar i kommunallagstiftningen. I regeringskansliet bereds f n inte mindre än åtta sådana betänkanden.

Behovet av en översyn

Vid sidan av de grundläggande bestämmelserna i KL om kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer finns det bestämmelser i andra lagar. Lagstiftningen blir därför svår att överblicka. Därtill kommer att det nu finns flera utredningsförslag som, om de genomförs, kommer att påverka det kommunalrättsliga regelsystemet åtskilligt.

Så omfattande författningsändringar som det här är fråga om medför att lagstiftningen kan bli osystematisk och vålla en rättsosäkerhet hos allmänheten, förtroendevalda och tjänstemän.

Ett framtida kommunalrättsligt regelsystem bör enligt regeringens tilläggsdirektiv till demokratiberedningen utformas så att det medverkar till att stärka folkstyrelsen i kommuner och landsting. Beredningen har fått i uppdrag att utarbeta en principskiss till hur lagstiftningen om kommuner och landsting i framtiden skall systematiseras och utformas. Principskissen bör vara ett underlag för hur man skall fortsätta med det juridiskt-tekniska arbetet att utforma själva lagstiftningen.

Några principiella utgångspunkter för översynen

I det följande redovisar vi några centrala utgångspunkter för arbetet med att utforma en principskiss för den framtida kommunallagstiftningen.

En grundläggande utgångspunkt är vad regeringsformen stadgar om kommunerna. Beredningen skall analysera hur en framtida lagstiftning om kommunerna och landstingen bör förhålla sig till regeringsformen. Bl a dess bestämmelse om att endast grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer behöver anges i lag.

Vi har tolkat tilläggsdrektiven så att följande utgångspunkter bör prägla den framtida kommunallagen:

1. Det kommunalrättsliga systemet bör medverka till att *stärka folkstyrelsen* i kommuner och landsting. Lagstiftningen på det kommunala området bör vara så utformad att den oförmedlat kan användas av de förtroendevalda i deras arbete.
2. En framtida lagstiftning bör ge kommunerna och landstingen *stor frihet* att själva organisera sin verksamhet. Den helhetssyn som alltmer styr den kommunala verksamheten och som medför att gränserna mellan olika sektorer blir mindre skarpa bör prägla lagstiftningen. En ny kommunallag bör medge smidiga förändringar i organisationen och verksamhetsformerna.
3. En ny kommunallag bör utformas så att *viktiga principer* för kommunal verksamhet framgår av lagen. Den bör utgöra själva grunden i regelsystemet. Den bör därför mer heltäckande än i dag ange ramarna för hela den kommunala verksamheten. En viktig uppgift blir att överväga vilka regler som skall stå i kommunallagen och vilka som bör ha sin plats i andra lagar.

Härutöver vill vi framhålla följande.

Grunden för översynen bör vara 1977 års reform. Lagändringar i form av speciallagar och annat, och kommande lagstiftning skall också passa in i kommunallagen.

Grundprincipen att de förtroendevalda styr den kommunala förvaltningen skall givetvis inte överges. Det grundläggande systemet om maktfördelningen mellan fullmäktige och nämnder skall inte rubbas. Däremot bör man diskutera hur förhållandet fullmäktige—styrelser—facknämnder påverkas av lokala organ. Beredningens förslag om lokala organ och brukarinflytande kan göra att främst delegationsbestämmelserna behöver modifieras. Systemet med kommunalbesvär kan knappast rubbas mer än kommunalbesvärskommittén föreslagit. Budgetsystemet står fast om inte beredningen föreslår något annat. I samband därmed behöver också revisionsreglerna ses över i fråga om ansvarsfrihet.

En annan utgångspunkt är frågan om vilka intressegrupper som lagen behöver reglera. I förarbetena till 1977 års lag diskuterades endast kommunmedlemmar och förtroendevalda (SOU 1974:99 s 44, prop 1975/76:187 s 319). Det ökade personal- och brukarinflytandet samt sambandet mellan vanlig kommunal verksamhet och kommunala bolag kan motivera en ändring.

Vid en revision måste de materiella ändringar som blir en följd av nu pågående lagstiftningsarbete och de som kan förväntas på grund av nu pågående utredningsarbete beaktas.

Kopplingen till förvaltningslagstiftningen m m

I dag har lagstiftning som inte enbart rör kommunerna tagits in i gemensamma lagar. Gemensamma bestämmelser för hela den offentliga förvaltningen finns t ex i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och förvaltningslagen.

Till skillnad från vad som gäller för statliga myndigheter regleras kommunernas handläggning av två lagar. Vilken som skall tillämpas beror på ärendena. Gränsen har dragits genom frågan om tillämpligt rättsmedel (förvaltningsbesvär eller ej). Visserligen kan särregler för den kommunala sektorn tas in i en gemensam förvaltningslag. Men detta underlättar knappast förståelsen eller läsbarheten. Från kommunal synpunkt är det bättre att större delen av handläggningsreglerna finns samlade. Att placera handläggningsregler i kommunallagen gör det lättare att anpassa dem till förhållandena i kommunerna. Detta även om vissa grundprinciper som gäller myndighetsutövningen är gemensamma för all offentlig förvaltning, t ex kommunikationsskyldighet och motiveringsplikt. Vi tänker pröva frågan om vissa regler från förvaltningslagen kan föras över till kommunallagen. Det finns däremot knappast någon anledning att här diskutera när de skall tillämpas. Vi skall beakta vad förvaltningsrättsutredningen har sagt om förhållandet mellan kommunallagen och en ny förvaltningslag (SOU 1983:73 s 38—42).

Ramlagstiftning

Det finns olika lagar som är gemensamma för alla samhällssektorer. D v s som reglerar både privat och offentlig verksamhet. De kan kollidera med kommunallagen och dess principer. Exemplen kan närmast hämtas från arbetsrätten. Främst gäller detta medbestämmandelagen. Men någon gång kan det bli konflikter också med andra lagar. Det är emellertid knappast möjligt att ta in dessa regler i en kommunallag. Vad som kan behöva tas in är särregler om personalinflytande av den typ som bestämmelsen om partssammansatta organ är. D v s fall då andra än förtroendevalda får fatta kommunala beslut. Däremot kan särregler tas in i de gemensamma lagarna.

Frågan är om en utvidgad mer heltäckande kommunallag skulle innebära ett brott mot ramlagstanken. Syftet med en ramlag är att ge de förtroendevalda bättre möjligheter att lösa problemen lokalt och samtidigt göra lagstiftningen flexibel. En ramlag kan emellertid stå i motsats till behovet av vägledning för arbetet i kommunerna. Den är allmänt sett mindre informativ (prop 1975/76:187 s 320). Därmed finns det risker för att motsättningar mellan kravet på enklare regler kolliderar med kravet på ökad läsbarhet. Genom rambestämmelser kan man minska den statliga detaljstyrningen i kommunerna. Att lagen innehåller fler paragrafer än nu bryter därför inte mot ramlagsidén. I detta fall är inte heller avsikten att skapa nya regler utan att föra över befintliga bestämmelser — efter justeringar till ett heltäckande system. Kommunallagen blir därmed mer en utpräglad kommunal "grundlag". Låt vara att den aldrig kan få en grundlags rättsliga ställning. Däremot är det väl klart att de materiella bestämmelserna för de specialreglerade sektorerna liksom hittills måste finnas i speciallagar. Uppgifterna inom dessa områden är alldeles för många för att kunna införas i en gemensam lag. Dessutom skulle det bli problem eftersom kommunallagen gäller för både landsting och kommuner. Landstingens specialreglerade verksamheter måste i så fall redovisas särskilt.

Man kan i och för sig diskutera om inte en lagstiftning med detta innehåll blir alltför omfångsrik. Ett sätt att lösa frågan skulle vara att bryta ut kompetensbestämmelserna till en särskild lag (jfr diskussionen härom i betänkandet (SOU 1982:20) Kommunerna och näringslivet). Två lagar i stället för en försvårar dock överblicken och begripligheten. Vidare finns ett klart samband mellan kompetensbestämmelserna och kommunalbesvärsreglerna. Kommunalbesvärsreglerna hänger ihop med bestämmelserna om kommunmedlemmarnas rättigheter. En helhetssyn på kommunal verksamhet leder till att bestämmelserna bör hållas samlade. Det är inte antalet bestämmelser som avgör om det krävs två eller fler lagar utan det inbördes sambandet mellan de olika bestämmelserna.

4 Hur kan folkstyret utvecklas i det egna landstinget och i den egna kommunen?

I dag görs uppmärksammade insatser i kommuner och landsting för att förbättra de olika verksamheterna. En viktig del i arbetet är att utveckla organisationen och verksamhetsformerna för att fler människor skall kunna delta, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter.

De flesta kommuner och landsting är medvetna om att utvecklingsarbetet måste bedrivas på alla nivåer i den kommunala organisationen. Både de förtroendevalda, de anställda och brukarna av kommunala tjänster måste delta i detta arbete. Den viktiga roll som folkrörelser och kooperativ kan ha som alternativ till kommunala verksamheter uppmärksammas.

För att bättre anpassa den kommunala verksamheten till medborgarnas behov och önskemål har vi i detta betänkande pekat på att utvecklingsarbetet bör inriktas på brukarmedverkan, organisationen, styrmedlen, politikerrollen och personalpolitiken.

Vi hoppas att detta betänkande skall kunna fungera som ett underlag för de kommuner och landsting, som vill diskutera hur folkstyret kan fördjupas. Man kan börja utvecklingsarbetet från olika utgångspunkter och i olika delar av organisationen. Det utvecklingsarbete som skisserats i detta betänkande måste med nödvändighet ses som en långsiktig process.

Vi vill ha fram konkreta exempel, främst när det gäller brukarmedverkan i den kommunala sektorn. Beredningen kommer därför att under hösten 1984 bjuda in landsting och kommuner till diskussioner om samarbete i lokala utvecklingsprojekt. Beredningen har för avsikt att även i fortsättningen dokumentera och sprida erfarenheter från projekt med goda erfarenheter från försök med ökad medverkan och delaktighet i olika kommunala och landstingskommunala verksamheter. Det skulle också vara värdefullt om landstingen och kommunerna hade en egen demokratiberedning.

Vår slutrapport skall vara klar senast den 1 juni 1985. Inför vårt arbete med den tar vi gärna emot förslag och idéer om hur folkstyret i landsting och kommuner kan fördjupas. Det gäller särskilt problem och hinder som vi möter i ett demokratiskt utvecklingsarbete på regional och lokal nivå. Vi vill också ha synpunkter på hur en ny kommunallag skall se ut.

Vi är tacksamma att få förslag, idéer och synpunkter senast den 1 mars 1985.

Vår adress är:
Demokratiberedningen
Munkbron 11, 3 tr
111 28 STOCKHOLM

Särskilda yttranden

av ledamöterna Sven Lindgren och Lennart Pettersson (m)

Demokratiberedningens arbete bör enligt vår uppfattning ha som målsättning att öppna möjligheter för kommuner och landsting att utifrån lokala och regionala förutsättningar bedriva en verksamhet som i högre grad än i dag präglas av

- hög grad av självstyrelse
- decentralisering av såväl administrativt som politiskt beslutsfattande
- serviceanda gentemot medborgarna
- behovsanpassning av serviceutbudet genom framhävande av medborgarnas, konsumenternas intressen som styrande för producentledet
- effektiv service genom bl a avskaffande av alla servicemonopol.

Den offentliga sektorns omfattning

Offentlig sektor och därmed offentlig service är oumbärlig för samhället. Det är därför inte den offentliga sektorn i sig som vi onyanserat ifrågasätter utan dess omfattning. Den offentliga sektorns utgifter motsvarar i dag cirka 70 % av BNP. Cirka två tredjedelar av den offentliga sektorns resurser tas i anspråk av kommuner och landsting. Av de totala offentliga utgifterna utgörs ungefär 35 % av kommunal konsumtion och kommunala investeringar, 15 % av statlig konsumtion och statliga investeringar samt 50 % av transfereringar. Transfereringarnas syfte är att överföra resurser från en privat konsumtion till annan privat konsumtion, men en allt större del av transfereringarna återgår till dem som via skattsedeln själva betalt in pengarna. Denna rundgång kostar att administrera. Det är möjligtvis en önskan att politiskt påverka vad som till slut blir privat konsumtion som motiverar denna rundgång, men ett sådant motiv ger bara uttryck för bristande respekt för den enskilde konsumenten/medborgaren.

Den offentliga sektorn, inklusive transfereringarna, är för stor. Den har blivit för stor på grund av statliga regleringar och styrningar genom

statsbidragsbestämmeser samt genom lokala politiska beslut präglade av den ideologiska villfarelsen att samhället blir bättre om den offentliga sektorn fortsätter att växa. På många områden har upprättats offentliga servicemonopol som omöjliggör effektivitetshöjande konkurrens och därmed valfrihet för de enskilda kommuninvånarna. Dessa servicemonopol måste brytas. Tjänstesektorn är inte och får inte bli liktydig med offentlig sektor.

Självklart har samhället ansvar för att varje individ kan få en social grundtrygghet. För detta ändamål kommer det alltid att finnas behov av offentlig service. Stat och kommun bör dock inte — i välfärdens namn — organisera service och omsorg på ett monopolitiskt, ineffektivt och kostnadskrävande sätt, ty då hotas själva välfärden. I nuvarande ekonomiskt besvärliga situation är det angeläget att slå vakt om välfärden genom att effektivisera och konsumentorientera den offentliga servicen i konkurrens med andra tjänstepoducenter.

Direktiven

Demokratiberedningens arbete avser uppenbarligen inte att bryta den olyckliga trenden av fortsatt offentlig expansion. I direktiven framhåller civilministern, att "en fortsatt utvidning av kommunernas och landstingskommuneras befogenheter främjar enligt min mening medborgarinflytandet". Vidare sägs i direktiven, att "den offentliga sektorn varit det viktigaste instrumentet för att skapa en ökad frihet för de stora medborgargrupperna".

Om utbyggnaden av den offentliga sektorn uppfattas som *"det viktigaste instrumentet"* för att åstadkomma en ökad frihet för de stora medborgargrupperna, så blir ju den logiska konsekvensen att de nu deklarerade ambitionerna i riktning mot ökad frihet också leder till ytterligare utbyggnad av den offentliga sektorns omfattning. Vi delar inte detta synsätt. Direktiven borde ha varit mycket mer nyanserade i denna del.

Med den utformning direktiven fått är det uppenbart, att talet om decentralisering, brukarinflytande, serviceinriktning och valfrihet för de enskilda medborgarna saknar trovärdighet. Det som egentligen åsyftas är en ökad *politisering.*

Det är beklagligt att man enbart kan tänka sig helt igenom politiska lösningar för framtiden. Ingenstans i direktiven kan man finna den minsta antydan om ett ifrågasättande av lösningar som baseras på flera och nya beslutsnivåer. Vi ifrågasätter om medborgarna i dagens Sverige upplever att vi har för litet politik, för få politiker och en för liten offentlig sektor. Vi ifrågasätter om medborgarna önskar att allt fler angelägenheter som berör deras dagliga liv borde utformas på grundval av politiska beslut. Det är emellertid den grunduppfattning som präglar kommittédirektiven. Vi tar avstånd från detta synsätt.

Vidare sägs i direktiven: "Ett ökat personligt ansvarstagande får emellertid ej ske till priset av en nedrustning av den kommunala servicen och

en återgång till en privatiserad service, som görs mer beroende av individernas köpkraft än av deras faktiska behov."

Genom formuleringen av detta avsnitt av direktiven har civilministern effektivt hindrat beredningen att över huvud taget undersöka om det finns möjlighet att ersätta kommunal verksamhet med andra driftformer. Bortsett ifrån den ideologiska sidan av saken speglar avsnittet en dålig kunskap om verkligheten. Nedrustning av kommunal service har redan påbörjats som en följd av att de ekonomiska resurserna ej räcker till för att bibehålla servicen i samma omfattning och på samma ambitionsnivå. Tankarna att bryta det kommunala servicemonopolet bygger på en idé om att kunna *rädda* stora delar av servicen i ett hårdare ekonomiskt klimat genom att tillåta andra driftformer. De vinster man kan göra beror på att monopolet via överdrivna rättvisekrav leder till mycket höga kostnader. Omfattningen av serviceutbudet beror dessutom i mycket stor utsträckning på att verksamheten är hårt subventionerad i synnerhet inom social-, utbildnings-, kultur- och fritidssektorerna. Även med en blygsam höjning av avgiftsnivån inom delar av dessa sektorer skulle efterfrågan drastiskt minska och stora resurser frigöras för omprioriteringar, kravet på millimeterrättvisa beror på att verksamheten i stor utsträckning är skattefinansierad. Rättvisekravet är kostnadshöjande både genom höga standardkrav och genom kravet att servicen skall vara tillgänglig för alla — oavsett om den efterfrågas eller ej.

Det är därför en möjlighet och inte ett hot att genom mångfald och variation hos olika driftformer kunna bryta nuvarande stela och dyra servicesystem i kommunal regi.

Särskilt yttrande

av ledamoten Lennart Rydberg (fp)

Delbetänkandet innehåller en rad värdefulla förslag och idéer ägnade att engagera fler i det demokratiska arbetet och förbättra beslutsprocessen i kommunerna. Brukarinflytande är ett bra inslag i strävan mot en ökad närdemokrati. Med nödvändighet blir dock brukarinflytandet begränsat. Brukarna kan inte ansvara för den nödvändiga begränsningen av kostnaderna och heller inte för den ofrånkomliga avvägningen gentemot andra ändamål.

En huvudpunkt när man diskuterar en mer livaktig kommunal demokrati borde vara möjligheten att inrätta direktvalda kommundelsråd/kommundelsfullmäktige med uppgift att inom av kommunfullmäktige anvisade ekonomiska ramar svara för fördelningen av resurser till många sektorer rörande kommundelen. Strävan borde vara att låta det beslutande kommundelsrådet svara för alla de områden där beslut inte nödvändigtvis måste fattas centralt i kommunen. Det kan gälla exempelvis fritids- och kulturverksamhet, lokal socialvård, programverksamhet och inköpspolitik vid biblioteken, utformning och skötsel av parkområden, vissa bebyggelsefrågor och mycket annat. I övrigt borde rådet vara rådgivande i alla övriga frågor som direkt berör kommundelen såsom bebyggelseutformning, vägar, kommunikationer m m. Kommundels-

råd/kommundelsfullmäktige valda direkt av de som bor i området är något helt annat än indirekt valda kommundelsnämnder. Direktvalda kommundelsråd representerar de boende i området gentemt det centrala kommunfullmäktige. De hittills prövade kommundelsnämnderna utsedda indirekt, uppifrån, av kommunfullmäktige representerar tvärtom kommunfullmäktige inför de boende i området. Kommundelsråd är särskilt aktuella dels i stora kommuner, dels i mindre kommuner med naturliga avgränsade områden.

Ett problem i samband med brukarinflytande och andra typer av direkt demokrati är att de kräver en hel del aktivitet. Det är inte alla som har tid, lust och ork att engagera sig på det sätt direktdemokratin förutsätter. Alla ansträngningar som underlättar för fler att bli aktiva är självfallet utmärkta, men de som ändå inte vill eller kan bli aktiva måste också respekteras. Det får inte bli så att de aktiva, de som trivs på möten och sammanträden helt dominerar över de andra. Utredningen borde ha diskuterat också dessa problem.

En fördel med den representativa demokratin där ansvariga får sina uppdrag genom allmänna val är att alla då har möjlighet att påverka och utkräva ansvar. Detta är ytterligare ett skäl för direktvalda beslutande kommundelsråd/komundelsfullmäktige. Det är en känslig uppgift att dra gränser mellan olika former av brukarinflytande och vad som bör bestämmas av förtroendevalda vars mandat grundas på allmänna val. Utredningen borde ha ägnat dessa frågor uppmärksamhet.

När man överväger frågor kring den kommunala demokratin är det ofrånkomligt att också komma in på kommunernas storlek. Många skäl talar för att den senaste kommunreformen gick för långt. Antalet förtroendevalda minskades och därmed försämrades dessas kännedom om förhållandena i kommunen och ökade avståndet mellan väljare och valda. Mycket talar också för att byråkratin i de större kommunerna fick ett olyckligt övertag på bekostnad av de förtroendevaldas inflytande. Förutsättningarna att åtminstone i vissa fall åter få mindre kommuner borde studeras. Opinionen i de kommuner där man önskar en delning bör i största möjliga utsträckning tillgodoses.

Också omfattningen av den kommunala verksamheten har betydelse för demokratin. Ju större och mer omfattande verksamheten är desto svårare är den att överblicka. Det finns inget absolut samband mellan den enskilde medborgarens inflytande över de förhållanden som omger honom och kommunernas ansvar och bestämmanderätt. Ofta kan det vara svårare att påverka en kommunal verksamhet som i regel är förenad med monopol än tjänster som erbjuds på en privat marknad. Från demokratisk synpunkt är det därför långt ifrån alltid självklart att kommunens ansvarsområde bör utsträckas.

Ett sätt att minska den stelhet som inte sällan präglar kommunal egenregiverksamhet är att lämpliga delar av verksamheten utläggs på entreprenad. Vid entreprenad bibehåller kommunen ansvaret för verksamheten och bestämmer regler och eventuella taxor. Entreprenad får inte förväxlas med att överlåta en verksamhet till en privat marknad. Det är troligt att inslag av entreprenad både kan verka vitaliserande för kommunal egenregiverksamhet och ge större möjligheter för medborgar-

na att få en ändring till stånd då servicen inte fungerar väl. Det är lättare för kommunen att byta entreprenör än att omplacera personal eller omorganisera en egenregiverksamhet som inte fungerar bra. Själva vetskapen om detta kan när det gäller en entreprenör vara ägnad att förbättra serviceandan.

En grundfråga för den kommunala demokratin är vem som har att besluta i vilka former en uppgift skall utföras. Ett sådant ställningstagande måste helt tillhöra de politiskt valda — inte de anställda. Detta är avgörande för avvägningen mellan frivilliga oavlönade insatser och uppgifter som utförs av anställda. Frivilliga insatser skall uppmuntras. Däremot bör alla tendenser till att mer eller mindre tvångsvis uttaxera tid, d v s införa arbetsplikt, avvisas. Samhället äger inte invånarna. Dessa skall så långt det är möjligt ha frihet att bestämma vad de skall göra. De undantag som finns skall vara lika klart avgränsade och väl motiverade som nu gäller för den allmänna värnplikten eller den allmänna plikten att biträda vid skogsbrand. Detta hindrar dock inte att t ex elever vid en skola kan ha ansvar för vissa uppgifter när det gäller gemensam service eller städning av de lokaler som används.

Till skillnad från utredningens majoritet anser jag att möjligheten till frivilliga insatser inte skall begränsas till att vara ett extra tillskott, ett standardhöjande komplement till de anställda. Det skall vara tillåtet att göra verklig nytta och bidra till besparingar.

Avvägningen mellan vad som skall vara frivilligt respektive avlönat arbete tillkommer de politiskt valda. De fackliga organisationerna har att påverka löne- och andra förhållanden som skall gälla för de anställda. En mellanform är bl a de föräldrar som förutsätts göra en insats vid vissa daghem. En sådan insats har ett pedagogiskt värde men i regel också ett värde därutöver i den mån som det handlar om regelbundna insatser. Det är då rimligt att det finns möjlighet att en sådan förälder får viss förmån jämfört med andra närmast i form av lägre avgift. Sådana möjligheter till hel- eller halvkooperativa daghem bör finnas vid sidan av allmänna daghem som på vanligt sätt sköts av anställda. Ingen bör helt eller halvt tvingas till att delta i arbetet på daghem eller andra institutioner. Utrymmet för frivilliginsatser bör avse att tillgodose det intresse som finns.

Kooperativa daghem har ett särskilt värde från bl a demokratisk synpunkt. Därför är det anmärkningsvärt och stötande att regeringen genomdrivit sämre statsbidrag till kooperativa och enskilda daghem.

Särskilt yttrande

av Ingvar Karlsson (c)

Demokratiberedningen har som uppgift att lägga fram förslag som skall "öka medborgarnas, partiernas och övriga folkrörelsers möjligheter till aktiv medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten."

För att åstadkomma denna ökade aktivitet krävs enligt min mening

mera långtgående förändringar än vad direktiven medger. Viktiga delar som saknas är:

— Möjlighet till kommundelningar
— Direktval av kommundelsorgan

Den totala offentliga sektorns utgifter tar i anspråk 70 procent av BNP. Kommuner och landstingens andel därav är ca två tredjedelar. Det är således betydande resurser som används i den kommunala beslutsapparaten. Som en följd härav är det naturligt att den kommunala demokratin och dess förutsättningar diskuteras ingående. Att förstärka den kommunala självstyrelsen är en av förutsättningarna för hela vårt samhällssystems utveckling. Strävan måste vara att finna former och lämpliga enheter genom vilka medborgarna kan påverka utvecklingen.

Kommunernas monopolställning gör dem ansvarig för tjänster av olika slag. Monopolställningen innebär dock inte att kommunerna måste utföra alla tjänster i egen regi. Av effektivitetsskäl kan vissa delar av verksamheten, med fördel, läggas ut på entreprenad till gagn för både medborgare och näringsliv. På så sätt kan även bättre serviceanda och förståelse skapas.

Den kommunala indelningen

Kommunernas antal har genom indelningsreformerna kraftigt minskat i antal. Likaså har de förtroendevaldas skara tunnats ut. Således försämrades demokratin kraftigt vid kommunsammanslagningarna, samtidigt ökade byråkratin. Under senare delen av 70-talet bröts dock trenden och vissa kommundelningar, genomfördes med gott resultat. En möjlighet som dessvärre upphörde hösten 1982. Bland de metoder som står till buds för att stärka den kommunala demokratin hör självklart också delning av kommuner. Demokratiberedningen utesluter dock denna möjlighet.

Lokala organ i kommunen

Lokala organ har under senare år mött ett betydande gensvar. En snabb utveckling kan förväntas framöver på detta område. Ur demokratisk synpunkt hade det varit naturligt att demokratiberedningen tagit fram modell för direkta val till kommundelsorgan. Tyvärr kan jag konstatera att direktiven, även på detta område, inte medger denna för demokratin viktiga beståndsdel.

Särskilt yttrande

av ledamoten Anders Westerberg (vpk)

Den offentliga sektorns egentliga resursanvändning — konsumtion och investeringar — motsvarar ca en tredjedel av BNP. Räknar man in transfereringar, dvs. överföring av skattemedel till hushåll, näringsliv m. m. motsvarar den offentliga sektorns utgifter ca två tredjedelar av BNP.

Transfereringar är ett viktigt fördelningspolitiskt instrument och en väsentlig del av det sociala skyddsnätet. Det rör sig alltså ingalunda om någon meningslös "rundgång", som ofta hävdas från moderaternas sida. När man med hänvisning till "rundgång" vill skära ned på den offentliga sektorn är detta ett sätt att dölja vad man egentligen är ute efter — att göra de rika än rikare på de sämre bemedlades bekostnad. Mönstret från Reagans USA och Thatchers England är lätt igenkännbart.

Den offentliga sektorns tillväxt under främst efterkrigsperioden har sin grund i att ny teknik, datorisering etc. har frigjort människor från den direkta varuproduktionen och tillverkningsarbetet i industrin. Färre anställda kan med hjälp av den nya tekniken tillverka fler varor. I gengäld växer behoven av utbildning, vård, omsorg, kommunikationer, information etc. Tjänsteproduktionen omfattar ett allt större antal anställda i det avancerade industrisamhället.

Denna tjänsteproduktion har i Sverige till övervägande del byggts upp inom ramen för den offentliga sektorn. Den växande tjänstesektorn har därmed dragits undan den direkta kapitalistiska vinstsektorn. Den är oåtkomlig för direkt privatkapitalistisk exploatering.

När man i dag från främst moderaternas och SAF:s håll attackerar den offentliga sektorn och kräver nedskärning och privatisering skall det förstås mot denna bakgrund. Det är här inte tjänstesektorns växt i sig man kritiserar, utan att detta sker i *offentlig* regi. Eftersom tjänstesektorn blir alltmer sysselsättningsmässigt dominerande är det en vital fråga för kapitalintressena att privatisera den och därmed göra den tillgänglig som bas för kapitalistisk dominans och ekonomisk profit. ("Tjänstesektorn är inte och får inte bli liktydig med offentlig sektor").

Att i detta läge slå vakt om tjänstesektorns offentliga karaktär är, enligt min uppfattning, nödvändigt av

- fördelningspolitiska skäl
- demokratiska skäl
- sysselsättningsskäl

När man från moderat sida nedsättande talar om "ökad politisering" om den offentliga sektorn byggs ut är detta ett sätt att dölja det man egentligen syftar till — att undandraga tjänstesektorn demokratisk kontroll. När man förespråkar ökad avgiftsfinansiering talar man öppet om vad man eftersträvar — att drastiskt minska efterfrågan på offentliga tjänster. Resultatet blir en plånboksransonering där vanligt folk inte kommer att ha råd att utnyttja den offentliga sektorns tjänster och där de rika kan köpa sig den service de önskar på den privata marknaden.

För att i detta läge kunna mobilisera till den offentliga sektorns försvar är det nödvändigt att radikalt förändra och förbättra den offentliga sektorn på de områden där den snedvridits och deformerats av byråkratisering, bristande demokratisk kontroll, bristande serviceanda, ineffektivitet samt, under 80-talet, av bristande resurser p. g. a. nedskärningspolitiken. Den offentliga sektorn måste

- demokratiseras
- effektiviseras
- avbyråkratiseras
- präglas av ökad serviceanda

Demokratiberedningen har på dessa områden lagt fram förslag som jag i stort ställer mig bakom. Självfallet kan dessa förslag kompletteras och fördjupas. Jag avser att i ett senare betänkande återkomma till frågorna om bl. a. direktvalda kommundelsnämnder/lokala organ, åtgärder för att hävda de "resurssvagas" ställning i ett system med ökat brukarinflytande, frågan om avvägningen mellan kommunal coh föreningsdriven verksamhet inom kultur- och fritidssektorn, frågan om ytterligare åtgärder för att fördjupa folkstyret i kommunerna, samt frågan om nödvändigheten att anställa fler inom de sektorer av kommunal verksamhet (främst vård och omsorger) som drabbats hårdast av den kommunala nedskärningspolitiken.

Jag avstår emellertid från detta i nu föreliggande betänkande. Orsaken är främst att det i beredningen visat sig möjligt att skapa bred enighet mellan främst socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna kring de förslag som nu framlägges. Det har för mig varit avgörande att bidraga till och utveckla denna front till försvar *för* den offentliga sektorn och *mot* de partier, vilka ser som sin huvudsakliga uppgift att rasera och privatisera den offentliga sektorn och göra tjänsteproduktionen till ett objekt för privat exploatering.

Kommittédirektiv

Dir 1983:44

1983 års demokratiberedning

Dir 1983:44

Beslut vid regeringssammanträde 1983-05-26.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Den kommunala självstyrelsen är en av grunderna för den svenska folkstyrelsen. I kommuner och landstingskommuner har medborgarna tillförsäkrats rätten att lokalt besluta om sina angelägenheter.

Det har varit en medveten strävan att lägga ett ökat ansvar för samhällsservicen på kommunerna och landstingskommunerna. De tar nu i anspråk ca två tredjedelar av den offentliga sektorns resurser. Tyngdpunkten i samhällsverksamheten har därmed lagts på den nivå där medborgarna har de största möjligheterna att påverka utvecklingen. En fortsatt utvidgning av kommunernas och landstingskommunernas befogenheter främjar enligt min mening medborgarinflytandet.

Många av de problem som tyngde människorna i ett tidigare samhälle och som skapade ofrihet för stora grupper med begränsade ekonomiska möjligheter har kommunerna i dag tagit ansvar för. Tvärtemot vad som ibland hävdas har den offentliga sektorn varit det viktigaste instrumentet för att skapa en ökad frihet för de stora medborgargrupperna.

Men även om det ökade kommunala ansvarstagandet på nya områden har varit helt i linje med medborgarnas önskemål rymmer denna utveckling också en rad problem. Vi har fått en samhällsorganisation också i kommunerna som i alltför stor utsträckning är uppbyggd i sektorer utifrån ett myndighetsperspektiv och otillräckligt anpassad till människornas behov och önskemål. Vi har fått en trögrörlighet – en byrakrati, om man så vill – i systemet. Många människor känner sig vilsekomna i denna byrakrati. Vi har i vissa avseenden fått en slags passiv mottagaranda hos människorna där kommunen bara uppfattas som en serviceinrättning för tjänster vilka man har rätt att kräva – inte som något man själv har ansvar för. Den offentliga sektorns tjänster har kommit att bli en konsumtionsvara bland andra konsumtionsvaror.

Vad som nu krävs är ett förändringsarbete i syfte att öka medborgarnas

aktiva medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten.

Många människor är säkert beredda att ta på sig ett ökat ansvar både för sin privata situation och för gemensamma angelägenheter som samhället i dag tar ett stort ansvar för. Undersökningar i fråga om medborgarnas politiska resurser visar att det finns både kunnande och beredskap när det gäller att göra insatser. Det gäller enligt min mening att finna former för att ta till vara detta intresse för delaktighet och medansvar.

Ett ökat personligt ansvarstagande får emellertid inte ske till priset av en nedrustning av den kommunala servicen och en återgång till en privatiserad service, som görs mer beroende av individernas köpkraft än av deras faktiska behov.

De politiska partierna och de förtroendevalda påverkas av de förändringar som sker i den kommunala verksamheten. I takt med att verksamheten har ökat i omfattning och blivit mer specialiserad har det blivit svårare för de förtroendevalda att överblicka och samordna de olika verksamheterna.

I den kärva ekonomiska situation som råder och som väntas råda framöver kommer det att ställas mycket stora krav på partiernas och de förtroendevaldas förmåga att ta ett större ansvar för den egna kommunens utveckling. Den förändrade ekonomiska situationen gör det också nödvändigt att i nära kontakt med medborgarna göra omprioriteringar samt pröva nya lösningar för att tillgodose människornas behov av trygghet och samhällsservice.

Enligt min mening bör arbetsförutsättningarna för partierna och de förtroendevalda förbättras så att dessa klarar de nya krav som ställs på dem. Därvid bör också brukarnas medverkan och övriga folkrörelsers roll övervägas. Inriktningen på förändringsarbetet bör vara att i ökad utsträckning decentralisera och samordna olika kommunala verksamheter. Genom att inrätta lokala organ ökar antalet förtroendevalda samtidigt som överblick och samordning på lokal nivå underlättas. En decentralisering av den kommunala organisationen kan därför vara till fördel både från effektivitetssynpunkt och från demokratisk synpunkt.

Under de senaste tio åren har riksdagen fattat beslut om en rad reformer som har påverkat förutsättningarna för den kommunala demokratin. Syftet med de beslutade reformerna har i stor utsträckning varit att fördjupa den representativa demokratin. Detta har skett främst genom ändringar i den kommunala organisationen och förbättringar av de förtroendevaldas arbetsvillkor. Genom olika beslut har nya möjligheter öppnats för flera att delta i samhällsarbetet t. ex. genom lokala organ.

Enligt min mening bör en beredning tillkallas för att pröva olika vägar att ytterligare fördjupa den kommunala demokratin och därmed samhällsverksamhetens folkliga förankring.

Beredningens arbete bör inriktas på

att studera och analysera problem och hinder som kan finnas för medborgarna att delta i samhällsarbetet inom kommunen,

att lägga fram idéer och förslag om hur ett förändringsarbete kan bedrivas som syftar till att öka medborgarnas, partiernas och övriga folkrörelsers möjligheter till aktiv medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten,

att genom försöksverksamhet i kommuner och landstingskommuner stimulera och utvärdera ny verksamhet – lokala organ, brukarmedverkan m. m. – samt i övrigt arbeta för att vitalisera debatten kring beredningens huvudfrågor.

Medborgarna och de politiska partierna

De politiska partierna har det grundläggande ansvaret för kommunalpolitikens utformning och vitalitet och för att de kommunala frågorna omfattas av medborgarnas kunskaper, debatt och engagemang. Effektiviteten i det demokratiska systemet beror i sin tur främst på partiernas förmåga att engagera många människor i arbetet med gemensamma angelägenheter

De kartläggningar som har gjorts visar att partiorganisationernas kommunalpolitiska aktivitet har ökat under senare år. Partierna möter dock problem när det gäller att på bredden kunna engagera medborgarna i den kommunala verksamheten.

Beredningen bör inventera vilka problem partierna kan möta när det gäller att engagera medborgarna och undersöka vilka ytterligare åtgärder som behövs från samhällets sida för att partierna skall kunna fördjupa den kommunala demokratin genom en ökad medborgerlig aktivitet.

Det kommunala partistödet har haft stor betydelse för partiernas aktivitet. Beredningen bör i enlighet med riksdagens beslut (KU 1981/82:18, rskr 136) ta fram vissa uppgifter om det kommunala partistödet. Det gäller t. ex. stödåtgärdernas omfattning på nationell, regional och lokal nivå, i vilken utsträckning medel omfördelas mellan olika nivåer inom de politiska partierna och vilka modeller för beräkning av det kommunala partistödet som i praktiken tillämpas i kommuner och landstingskommuner. Även andra uppgifter av kartläggningskaraktär kan bli aktuella att ta fram.

Den kommunala organisationen

De kommunala besluten måste få en bred förankring hos medborgarna. Möjligheterna till insyn i och inflytande på beslutsprocessen måste öka. Allt flera måste kunna medverka i utformningen av det egna samhället och den egna miljön.

Den kommunala organisationen regleras genom kommunallagen

(1977:179) och ett flertal specialförfattningar. Organisationen har under decennier varit i princip oförändrad med undantag för att den har specialiserats och byggts ut. Utvecklingen av lokala organ innebär att den funktionellt organiserade förvaltningsorganisationen kan komma att få större inslag av decentraliserade organ som har en kompetens som sträcker sig över flera fackområden, s. k. kommundelsnämnder. En förutsättning för en sådan utveckling i större skala kan vara att den specialreglerade kompetensen knyts till kommunen som politisk enhet, snarare än till enskilda nämnder. Detta bör övervägas av beredningen. Beredningen bör lämna förslag till de åtgärder som övervägandena föranleder. Beredningen bör i detta hänseende rådgöra med stat–kommunberedningen.

Enligt lagen om lokala organ som tillkom år 1979 (prop. 1978/79:181, 1979/80:54, SFS 1979:1167) har kommunerna stor frihet att decentralisera sin organisation. Försöksverksamhet pågår i ett tiotal kommuner. Örebro och Ale kommuner har kommit längst med en försöksverksamhet som omfattar hela kommunen.

Det är enligt min mening angeläget att försöksverksamheten med lokala organ fullföljs och vidareutvecklas. Regeringen kommer att aktivt stödja och följa den pågående försöksverksamheten.

Beredningen bör studera och lämna förslag till på vilket sätt tillkomsten av lokala organ kan utveckla kontakterna med medborgarna, partiorganisationerna och övriga organisationer. Beredningen bör också studera hur kostnaderna för den kommunala verksamheten påverkas av att lokala organ införs.

Som jag tidigare har anfört kommer det framöver att ställas stora krav på de förtroendevaldas förmåga att utifrån en helhetsbedömning av den kommunala verksamheten göra omprioriteringar och finna nya lösningar för att tillgodose medborgarnas krav på samhällsservice. Under senare år har en rad åtgärder vidtagits för att förbättra de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i kommuner och landstingskommuner. Nyligen har riksdagen beslutat (prop. 1982/83:97, KU 28, rskr 338) att kommunerna och landstingskommunerna får möjlighet att besluta om ersättning till förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst vid fullgörande av kommunala och landstingskommunala uppdrag.

Beredningen bör följa utvecklingen av de åtgärder som har vidtagits för att förbättra de förtroendevaldas arbetsförutsättningar. Vid behov bör beredningen lämna förslag till ytterligare åtgärder. Vidare bör beredningen göra en översyn av den kommunala organisationsstrukturen och förhållandet mellan förtroendevalda och tjänstemän med utgångspunkt från önskemålet att stärka de förtroendevaldas ställning i den kommunala organisationen. Därvid bör uppmärksammas den betydelse utbildningen av anställda och förtroendevalda kan få för att utveckla goda samarbetsformer. Detta är

särskilt betydelsefullt vid förändringar i den kommunala organisationen, exempelvis vid införandet av lokala organ.

Brukarmedverkan och brukarinflytande

Enligt min mening bör det vara möjligt att inom ramen för det representativa systemet öka medborgarnas ansvar för de delar av samhällsverksamheten som de kommer i direkt beröring med i egenskap av brukare. Detta kan gälla t. ex. eleverna i skolan, föräldrarna på daghemmen, patienterna i sjukvården, pensionärerna i servicebostäderna, de anhöriga till äldre och sjuka med vårdbehov samt hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsföretagen. De former av brukarmedverkan i samhällsverksamheten som utövas genom folkrörelserna, t. ex. föreningsmedverkan i fritidsgårdar och kulturaktiviteter, återkommer jag till.

I takt med att samhällsservicen har blivit mer omfattande och förgrenad har de förtroendevaldas möjligheter blivit mindre att fortlöpande följa hur olika kommunala och landstingskommunala inrättningar sköts med hänsyn till brukarnas behov och önskemål. För att få en bra anpassning av den kommunala servicen till brukarnas behov och önskemål kan det i sådana fall vara till fördel med ett mer utvecklat direkt brukarinflytande över samhällsverksamheten. Ett sådant inflytande kan utövas antingen individuellt eller i organiserad form.

Under senare år har nya kooperativa verksamhetsformer utvecklats för skötseln av vissa gemensamma angelägenheter. Beredningen bör i sitt arbete belysa dessa verksamhetsformer.

Beredningen bör studera brukarinflytandets och brukarmedverkans alla aspekter och därvid ta del av de erfarenheter som finns bl. a. i de övriga nordiska länderna.

Beredningen bör undersöka hur kommuner och landstingskommuner kan stimuleras till att genom t. ex. försöksverksamhet pröva olika former av brukarmedverkan och brukarinflytande. Detta bör ske i nära samarbete med berörda fackliga organisationer.

Jag vill påminna om att även barn- och ungdomsdelegationen (Ju 1983:01) inom sitt uppdrag har att behandla frågor av detta slag.

Folkrörelsernas roll i den kommunala demokratin

Ett aktivt och rikt förgrenat föreningsliv i olika folkrörelser är en stor tillgång i det lokala samhällsarbetet. Folkrörelserna tar som bärare av idéer och värderingar ansvar för en verksamhet som vänder sig till breda befolkningsgrupper.

Beredningen bör överväga hur det lokala föreningslivet på dess egna

villkor kan samverka med kommunerna för att bättre utnyttja tillgängliga ekonomiska resurser och bättre ta till vara de kunskaper och erfarenheter som finns inom folkrörelserna. Detta kan ske genom att låta föreningarna ta ett direkt ansvar för vissa verksamheter. Arbetet i denna del bör ske i nära samarbete med berörda fackliga organisationer. Beredningen bör stimulera till praktiska försök och granska de institutionella hinder som finns för ett sådant direktansvar hos folkrörelserna.

Service och information

Många människor upplever i dag svårigheter i sina kontakter med kommunala myndigheter. Vad jag här tänker på är exempelvis hur människorna blir bemötta i sina direkta kontakter med kommunala organ eller serviceinrättningar och de svårigheter som ofta kan uppkomma i skriftväxling med dessa. Beredningen bör undersöka vilka svårigheter och problem som finns för enskilda människor i dessa hänseenden. Beredningen bör också kartlägga den utbildning kommunerna ger sina anställda i syfte att öka serviceinriktningen i den kommunala verksamheten.

Beredningen bör redovisa idéer och förslag om hur kontakten mellan medborgare och kommunala myndigheter kan göras smidig och enkel.

Ansvaret för den kommunala informationen och för det kommunala förenklingsarbetet vilar enligt bestämmelser i 3 kap. 1 § kommunallagen på styrelsen. Beredningen bör studera vilken effekt dessa regler har haft.

Beredningen bör också redovisa idéer och förslag om hur den kommunala informationen ytterligare kan förändras för att främja medborgarnas och föreningslivets möjligheter till inflytande och medverkan.

Beredningen bör vidare studera hur informationsteknologin och de nya medierna kan utnyttjas för att vidga och fördjupa den kommunala demokratin.

Proportionaliteten vid val till kommunfullmäktige

I betänkandet (SOU 1980:45) Översyn av vallagen 2 föreslog 1978 års vallagskommitté att minimiantalet mandat per valkrets i kommunfullmäktigvalen skulle höjas från 15 till 20 för att få en bättre proportionalitet i varje valkrets och i fullmäktige som helhet. I den proposition som lades fram på grundval av betänkandet (prop. 1980/81:170) fanns emellertid inte något sådant förslag. Skälet härtill var att det under frågans beredning i regeringskansliet hade visat sig att det inte gick att uppnå någon bredare enighet om förslaget (prop. s. 38). Riksdagen ansåg emellertid att förnyade försök borde göras för att åstadkomma en lösning av frågan om bättre proportionalitet vid val av kommunfullmäktige i kommuner som är indelade i valkretsar.

Riksdagen uttalade att regeringen borde ta upp frågan med sikte på att ett förslag skulle läggas fram för riksdagen i god tid före 1985 års val (KU 1980/81:26 s. 28, rskr 392). Riksdagen har nyligen erinrat om sitt tidigare uttalande och betonat vikten av skyndsamhet (KU 1982/83:9 s. 37).

Beredningen bör pröva frågan om förbättrad proportionalitet vid val av kommunfullmäktige i kommuner som är indelade i valkretsar.

Beredningens överväganden bör presenteras under år 1983 så att eventuella lagändringar kan genomföras till 1985 års val.

Beredningens arbetssätt

Beredningens arbete bör främst inriktas på att stimulera ett praktiskt förändringsarbete. Det är angeläget att beredningen samarbetar med kommuner och landstingskommuner som bedriver försöksverksamhet, med exempelvis kommundelsnämnder och brukarmedverkan, i syfte att utveckla denna verksamhet. Vidare bör beredningen medverka till att ny försöksverksamhet startas och att erfarenheter från verksamheten sammanställs och förmedlas till kommuner och organisationer.

Beredningen bör pröva möjligheterna att i samarbete med några kommuner genomföra en samlad försöksverksamhet där olika former av ökat medborgarinflytande utvecklas och samordnas inom respektive kommun.

Beredningen bör följa forskning och framtidsstudier som har anknytning till utredningsuppdraget.

Beredningen är oförhindrad att inom ramen för den huvudinriktning som har angetts i direktiven ta de initiativ som kan anses angelägna under utredningsarbetets gång.

Beredningen bör successivt lämna förslag till sådana författningsändringar som beredningens överväganden föranleder.

Beredningen bör ge underlag för debatt och studier kring frågor som tas upp i direktiven. Beredningen bör med förtur utarbeta ett studie- och diskussionsmaterial om lokala organ, partierna, folkrörelserna, brukarmedverkan och brukarinflytande.

Beredningens arbete bör i de delar som berör folkrörelserna ske i nära samråd med den till civildepartementet knutna referensgruppen för folkrörelsefrågor.

I sitt arbete skall beredningen beakta vad som anförs i Dir 1980:20 om finansiering av kommittéförslag m. m. De förslag som beredningen lämnar bör ge kommunerna stor frihet att självständigt utforma sin organisation så att tillgängliga resurser tas till vara på ett effektivt sätt. Jag förutsätter således att beredningen inte lämnar förslag som leder till kostnadsökningar i kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

Beredningen bör slutredovisa sitt arbete senast den 1 juni 1985.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en beredning med högst tio ledamöter för att utreda och utveckla den kommunala demokratin, folkrörelsernas roll i den kommunala demokratin, brukarinflytande och brukarmedverkan,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt beredningen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Kommittédirektiv

Dir 1984:1

Tilläggsdirektiv till 1983 års demokratiberedning (C 1983:03)

Dir 1984:1

Beslut vid regeringssammanträde 1984-01-12.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anmäler att han vill ta upp frågan om en översyn av lagstiftningen om kommuner och landstingskommuner och anför.

Lagstiftningen på det kommunala området

Den nu gällande kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1983:563, KL) trädde i kraft den 1 juli 1977. Den fick karaktär av ramlag och syftade till en enhetlig reglering av den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Lagen gäller alltså för både kommuner och landstingskommuner. Syftena bakom den nya kommunallagen var i övrigt att stärka den kommunala självstyrelsen och demokratin och att minska den statliga detaljregleringen. Lagen innebar en anpassning till utvecklingen inom det kommunala verksamhetsområdet. De sedan länge gällande, grundläggande principerna för kommunernas verksamhet och inre arbetsformer påverkades inte i någon större utsträckning.

Trots strävandena att samla de grundläggande bestämmelserna för kommunerna och landstingskommunerna i en enda lag finns det vid sidan om KL en omfattande lagstiftning om den kommunala verksamheten. Främst gäller det lagar om särskilda förvaltningsgrenar, t. ex. skolområdet, plan- och byggnadsväsendet, miljö- och hälsoskyddsområdet, socialtjänsten och sjukvården. Som ett komplement till den allmänna kompetensbestämmelsen i KL gäller vidare ett flertal särskilda kompetenslagar som ger kommunerna och landstingskommunerna rätt att vidta åtgärder inom vissa i lagstiftningen angivna områden. Det skulle enligt ett uttalande av departementschefen i propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. (prop. 1975/76:187 s. 340) övervägas om åtgärder kunde vidtas för att undanröja de olägenheter från lagteknisk och praktisk synpunkt som denna ordning innebär. Vid lagens tillkomst förutsattes dessutom att olika frågor, som

krävde ytterligare undersökningar, skulle ses över, t. ex. kommunalförvaltningen i Stockholm, kommunal verksamhet i företagsform och kommunalbesvärsprocessen.

Efter KL:s ikraftträdande har i olika sammanhang framkommit önskemål om en revidering och komplettering av lagen. Dessa önskemål har i vissa fall tillgodosetts genom ändringar i KL. I andra fall har i stället särskilda lagar stiftats. Exempel på sådana är lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (omtryckt 1979:1167, ändrad senast 1983:304) och lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner.

De undersökningar av olika kommunala frågor som förutskickades vid KL:s tillkomst eller som har aktualiserats i andra sammanhang har verkställts av flera utredningar som har avlämnat betänkanden med förslag till ändringar i kommunallagstiftningen. I regeringskansliet bereds f. n. inte mindre än åtta sådana betänkanden.

Utredningar om kommunala frågor

I betänkandet (SOU 1981:53) *Stockholms kommunala styrelse – en partiell översyn av kommunallagen* har kommunalrättsutredningen för Stockholm gjort en översyn av den särskilda organisationen av kommunalförvaltningen i Stockholms kommun i syfte att åstadkomma enhetlighet i KL. Utredningen har föreslagit att särreglerna för Stockholms kommun i stor utsträckning skall utgå ur KL. Kommunalföretagskommittén har i betänkandet (SOU 1982:13) *Kommunalföretaget* behandlat kommunal verksamhet i företagsform. Kommitténs överväganden har lett fram till förslag till ändringar i KL som syftar till att passa in och förankra de kommunala företagen i det kommunalrättsliga mönstret och ge de representativa och styrande organen ökade möjligheter till insyn i, styrning av samt kontroll över verksamheten. I betänkandet (SOU 1982:20) *Kommunerna och näringslivet* har utredningen om kommunal kompetenslagstiftning föreslagit att reglerna i de kompetensrättsliga smålagar som finns för en del speciella kommunala verksamheter (bostadsförsörjning, bistånd till utländska studerande, turistväsende, partistöd, sysselsättning för handikappade, internationell katastrofhjälp och inomregional skatteutjämning i Stockholms län) flyttas in i 1 kap. KL som därmed avses bli ett verkligt kompetenskapitel. Kommunalbesvärskommittén har i betänkandet (SOU 1982:41) *Överklagande av kommunala beslut* lagt fram förslag om nya regler om kommunalbesvär. Kommittén har föreslagit ändringar i 7 kap. KL och en kodifiering av olika kommunalrättsliga grundsatser genom nya bestämmelser i 1 kap. KL. I betänkandet (SOU 1982:56) *Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt* har kommittén för

vissa medbestämmandefrågor lagt fram flera modeller till ett permanent författningsreglerat medbestämmande för de kommunalanställda. Kommitténs förslag innebär tämligen omfattande ändringar i KL. Kommunaldemokratiska kommittén har i betänkandet (Ds C 1983:3) *Lokala organ i landstingskommunerna* föreslagit att försöksverksamheten med lokala organ i kommunerna vidgas till att omfatta också landstingskommunerna. Kommittén har vidare i betänkandet (Ds C 1983:4) *Utländska medborgares valbarhet till vissa förtroendeuppdrag* föreslagit att kravet på svenskt medborgarskap för valbarhet till vissa förtroendeuppdrag tas bort. Slutligen har utredningen om export av kommunalt kunnande i det nyligen avlämnade betänkandet (SOU 1983:72) *Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export* bl. a. övervägt innebörden av de kommunalrättsliga reglerna om kommunernas och landstingskommunernas kompetens såvitt gäller kommunal medverkan i exportverksamhet. Betänkandet innehåller ett förslag till lagstiftning som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att engagera sig i exportfrämjande verksamhet på olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden.

Förutom de förslag till lagstiftningsåtgärder på det kommunala området som redan föreligger kan det inom de närmaste åren väntas utredningsförslag som kommer att innebära ingripande ändringar i kommunallagstiftningen. Regeringen har nämligen år 1983 tillsatt två beredningar som har till uppgift att överväga ett flertal frågor rörande den kommunala självstyrelsen och demokratin samt den kommunala organisationen.

Stat-kommunberedningen (C 1983:02) har bl. a. fått i uppdrag att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet samt för samverkan inom den kommunala sektorn. Beredningen skall göra en samlad bedömning av de förslag som har lagts fram av kommunalföretagskommittén i delbetänkandet (Ds C 1983:6) Interkommunal samverkan i privaträttslig form och av kommunalförbundsutredningen i betänkandet (Ds C 1983:15) Kommunalförbund. En annan huvuduppgift för stat-kommunberedningen är att behandla vissa frågor som rör den kommunala kompetensen. Beredningen skall nämligen analysera och överväga kommunernas och landstingskommunernas roll i närings- och sysselsättningspolitiken. Beredningen skall också överväga en eventuell vidgning av den kommunala kompetensen för att möjliggöra solidaritetsyttringar i internationella frågor. *1983 års demokratiberedning (C 1983:03)* har fått i uppdrag att pröva olika vägar för att ytterligare fördjupa den kommunala demokratin och därmed samhällsverksamhetens folkliga förankring. Jag går i detta sammanhang inte närmare in på demokratiberedningens utredningsuppdrag utan hänvisar till de direktiv för beredningen som utfärdades den 26 maj 1983 (Dir 1983:44).

Behovet av en översyn

Av vad jag nu har anfört framgår att det vid sidan av de grundläggande bestämmelserna i KL om kommunernas och landstingskommunernas organisation och verksamhetsformer finns bestämmelser i andra lagar som reglerar dessa frågor. Detta medför enligt min mening att lagstiftningen på området blir svår att överblicka. Därtill kommer att det nu föreligger ett flertal utredningsförslag som, om de genomförs, kommer att avsevärt påverka det kommunalrättsliga regelsystemet.

Författningsändringar av denna omfattning medför risker för bristande systematik i lagstiftningen och därmed också för rättsosäkerhet hos allmänheten och hos förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landstingskommuner. Denna fråga har jag tidigare uppmärksammat i propositionen (prop. 1982/83:132) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner och i den nyligen avlämnade budgetpropositionen (prop. 1983/84:100 bil. 15).

Även om kort tid har förflutit sedan KL trädde i kraft, är det enligt min mening nödvändigt att nu påbörja ett arbete för att forma en enhetlig struktur för den mest grundläggande kommunallagstiftningen. Ett framtida kommunalrättsligt regelsystem bör utformas så att det medverkar till att stärka folkstyrelsen i kommuner och landstingskommuner. Detta är uppgifter som nära anknyter till 1983 års demokratiberednings utredningsuppdrag. Jag föreslår därför att denna beredning genom tilläggsdirektiv får i uppdrag att utarbeta en principskiss till hur reglerna om kommuner och landstingskommuner i framtiden bör vara systematiserade och utformade i lagstiftningen. Principskissen bör utformas så att den kan tjäna som underlag för ett fortsatt mera juridiskt-tekniskt betonat arbete med att utforma lagstiftningen på det kommunala området.

Riktlinjer för översynen

Utgångspunkten för arbetet bör vara regeringsformens principstadganden om kommunerna. Beredningen bör analysera hur en framtida lagstiftning om kommunerna och landstingskommunerna bör förhålla sig till regeringsformen och däri bl. a. dess bestämmelse att endast grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer behöver anges i lag.

Ett övergripande mål för beredningen bör vara att stärka de förtroendevaldas ställning i kommuner och landstingskommuner. Lagstiftningen på det kommunala området bör vara så utformad att den oförmedlat kan användas av de förtroendevalda i deras arbete. Särskild uppmärksamhet bör därför

ägnas åt att skapa systematik i det kommunala lagkomplexet med utgångspunkt i allmänhetens och de förtroendevaldas behov av vägledning. Utredningsarbetet bör också vara inriktat på att ta till vara möjligheterna till förenklingar i regelsystemet.

Det är väsentligt att en ny kommunallag utformas så att viktiga principer för kommunal verksamhet kan utläsas ur själva lagen. Den bör utgöra själva grunden i regelsystemet och därför på ett mera heltäckande sätt än i dag ange ramarna för hela den kommunala verksamheten. Beredningen bör från dessa utgångspunkter överväga den systematiska uppbyggnaden av ett framtida regelverk. En viktig uppgift för beredningen blir alltså att överväga vilka regler som skall stå i kommunallagen och vilka som bör ha sin plats i annan lagstiftning. Beredningen bör härvid också ta upp sådana från informativ synpunkt centrala frågor som kapitelindelning och rubriksättning.

En framtida lagstiftning bör präglas av stor frihet för kommuner och landstingskommuner att själva organisera sin verksamhet. Lagstiftningen bör utformas mot bakgrund av den helhetssyn som alltmer styr den kommunala verksamheten och medför att gränserna mellan olika sektorer blir mindre skarpa. En ny kommunallag bör vara uppbyggd så att den medger smidiga förändringar i verksamheten.

I det föregående har jag nämnt flera förslag till lagändringar som har lagts fram i olika betänkanden. Ytterligare förslag till författningsändringar kan väntas genom det nu pågående utredningsarbetet. I sitt arbete bör beredningen beakta att dessa förslag skall kunna passas in i lagstiftningen på ett naturligt sätt.

Beredningen bör pröva om den nuvarande regleringen med många särskilda lagar är en lämplig ordning eller om det i framtiden krävs en bättre samordning mellan en ny kommunallag och den speciallagstiftning som särskilt riktar sig till kommuner och landstingskommuner, t. ex. socialtjänstlagstiftningen samt hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Jag vill i sammanhanget peka på att utredningen om kommunal kompetenslagstiftning har föreslagit att reglerna i de s. k. kommunala smålagarna flyttas in i KL. Beredningen bör överväga denna fråga från principiella utgångspunkter. I anslutning därtill bör beredningen också överväga om det kan vara en lämplig ordning att i en framtida kommunallag i större utsträckning än i dag införa hänvisningar till annan lagstiftning.

Beredningen bör vidare studera kommunallagens förhållande till den allmänna offentligrättsliga lagstiftningen, t. ex. förvaltningslagen (1971:290). Förvaltningsrättsutredningen (FRU) har nyligen lagt fram sitt slutbetänkande (SOU 1983:73) Ny förvaltningslag. I betänkandet uttalar sig FRU om förhållandet mellan en ny förvaltningslag och kommunallagen. FRU förordar att en teknisk översyn av KL kommer till stånd och att därvid bl. a. tas upp de i betänkandet berörda frågorna om förhållandet till

förvaltningslagen. Beredningen bör i sitt arbete överväga de synpunkter i frågan som FRU har framfört.

Beredningens arbete med de frågor som jag nu har behandlat bör bedrivas i nära samarbete med stat-kommunberedningen. Beredningen bör också samråda med utredningen (Kn 1982:04) om den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig. Utredningsarbetet bör ske skyndsamt. Beredningens överväganden i denna fråga skall redovisas i ett särskilt principbetänkande senast den 1 juni 1985.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen utvidgar demokratiberedningens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Kommittédirektiv

Dir 1984:31

Tilläggsdirektiv till 1983 års demokratiberedning (C 1983:03)

Dir 1984:31

Beslut vid regeringssammanträde 1984-06-28.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Förslag

Jag föreslår efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Hjelm-Wallén, och statsrådet Göransson att 1983 års demokratiberedning får i uppdrag att utarbeta förslag som syftar till att öka elevernas och föräldrarnas medverkan, delaktighet och ansvar i skolan.

Bakgrund

Senast riksdagen mer samlat tog upp frågan om elevers och föräldrars inflytande i skolan var hösten 1980 med anledning av propositionen om elevers och föräldrars medinflytande i skolan (prop. 1979/80:182, UbU 1980/81:9 rskr 142). Riksdagens beslut innebar bl. a. att rektor fick viss skyldighet att informera och samråda med företrädare för elever och föräldrar i vissa frågor. Vissa ändringar genomfördes också i skolförordningens regler om konferenser m. m.

Skolförfattningsutredningen har i betänkandet (Ds U 1982:5) Konferenser i skolan lämnat förslag till förenklingar i skolans konferenssystem. Förslaget, som har remissbehandlats, innebär att varje rektorsområde eller skolenhet ges större möjligheter att utforma ett konferenssystem som är anpassat efter de lokala behoven. Regeringen har ännu inte tagit ställning till förslaget.

Elevorganisationen i Sverige har i en skrivelse till utbildningsdepartementet den 18 mars 1983 föreslagit att åtgärder vidtas för att stärka elevinflytandet i skolan. Skrivelsen har remitterats till Riksförbundet Hem och Skola, som i sitt yttrande har understrukit behovet av att åter aktualisera frågan om elevernas och föräldrarnas medinflytande i skolan.

1983 års demokratiberedning (C 1983:03) skall bl.a. behandla frågan om

medborgarnas medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten. Enligt direktiven (Dir 1983:44) skall beredningen medverka till att försöksverksamheter inom detta område startas och att erfarenheter från verksamheten sammanställs och förmedlas till kommuner och organisationer. Även barn- och ungdomsdelegationen (Ju 1983:01) har att inom sitt område behandla frågor av detta slag.

Uppdraget

Det är väsentligt att nu mer samlat ta upp frågan om elevers och föräldrars medverkan, delaktighet och ansvar i skolan. Denna fråga knyter nära an till 1983 års demokratiberednings utredningsuppdrag. Denna beredning bör därför få i uppdrag att utarbeta förslag som syftar till att öka elevernas och föräldrarnas medverkan, delaktighet och ansvar i skolan. Därvid bör beredningen överväga hur elev- och föräldrainflytandet skall samspela med personalinflytandet och avvägas med hänsyn till den styrning som skolstyrelsen och i förekommande fall lokala organ skall fullgöra.

Beredningen bör också belysa hur frågan om det demokratiska samhällssystemet, demokratins grundläggande värderingar, principer och olika former kan ges en mer framträdande roll i undervisningen.

Beredningen bör stimulera försöksverksamhet inom ramen för gällande bestämmelser och också föreslå de förändringar i bestämmelserna som kan behövas för att möjliggöra ytterligare försöksverksamhet. Beredningen bör vidare föreslå hur försöksverksamheten skall följas upp och utvärderas samt hur ett fortsatt utvecklingsarbete inom detta område kan läggas upp. I sitt arbete bör beredningen också bidra till att stimulera debatt och studier inom området.

Såvitt möjligt bör beredningens arbete mynna ut i konkreta förslag till bestämmelser om elev- och föräldrainflytandet i skolan.

Mot bakgrund av dessa frågors särskilda karaktär avser jag att inom ramen för demokratiberedningens uppdrag förordna de sakkunniga och de experter som behövs för att ingå i en särskild arbetsgrupp inom beredningen för dessa här berörda nytillkommande arbetsuppgifter.

Skolförfattningsutredningens betänkande (Ds U 1982:5) Konferenser i skolan och de skrivelser som kommit in i samband med remissbehandlingen av detta betänkande kommer att i de delar som berör elev- och föräldrainflytandet överlämnas till beredningen för fortsatta överväganden och förslag.

Även elevorganisationens ovan nämnda skrivelse och remissyttrandet från Riksförbundet Hem och Skola kommer att överlämnas till beredningen.

Beredningens arbete med de frågor som jag nu har behandlat bör bedrivas i nära samarbete med stat-kommunberedningen (C 1983:02). Under

utredningsarbetets gång bör vidare den arbetsgrupp som skall arbeta med frågorna om elev- och föräldrainflytandet i skolan informera berörda fackliga huvudorganisationer – och i förekommande fall annan central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor – och bereda dem tillfälle att föra fram synpunkter. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. Demokratiberedningens överväganden i denna fråga bör redovisas senast den 1 juli 1985.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen utvidgar demokratiberedningens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
13. Samordnad narkotikapolitik. S.
14. RF 10:5. Ju.
15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.
16. Förvärv i god tro. Ju.
17. Sveriges internationella transporter. K.
18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
19. Arbetsmarknadsstriden II. A.
20. Datorer och arbetslivets förändring. A.
21. Förenklad självdeklaration. Fi.
22. Panträtt. Ju.
23. Folkbibliotek i Sverige. U.
24. En bättre information om kemiska produkter. Jo.
25. Ny konsumentköplag. Ju.
26. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. Fi.
27. Ny Banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslag. Fi.
28. Ny Banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. Fi.
29. Ny Banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. Fi.
30. LÄS MERA! U.
31. Arbetsmarknadspolitik under omprövning. A.
32. Nya alternativ till frihetsstraff. Ju.
33. Handla med tjänster. Ud.
34. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. Bo.
35. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. Bo.
36. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. Bo.
37. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. Fi.
38. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. Fi.
39. Hälso- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90) Huvudrapport. S.
40. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. S.
41. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1—3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av sluten vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? S.
42. Att förebygga skador — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
43. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
44. Hälsopolitik i samhällsplaneringen — Boendemiljö — Arbetsmiljö — Arbetslöshet — Kost. Underlagsstudie. S.
45. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. S.
46. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. S.
47. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. S.
48. Länssjukvården — möjligheter till förändring. Underlagsstudie. S.
49. Hälsa — vård — Samhällsekonomi — Sysselsättning. Expertrapport. S.
50. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. S.
51. Datateknik och industriell förnyelse. I.
52. Svensk sydafrikapolitik. Ud.
53. Föreningarnas radio. U.
54. Tvångsmedel — Anonymitet — Integritet. Ju.
55. I rätt riktning. A.
56. Folkrätten i krig. Fö.
57. Kommunerna i totalförsvaret. Fö.
58. Invandrar- och minoritetspolitiken. A.
59. Näringsförbud. Ju.
60. Generell permutation av donationsbestämmelser. Fi.
61. I stället för kärnkraft. I.
62. Med sikte på nedrustning. Ud.
63. Homosexuella och samhället. S.
64. Psykiatrin, tvånget och rättssäkerheten. S.
65. Via satelit och kabel. U.
66. Den allmänna rättshjälpen. Ju.
67. Cancer-orsaker-förebyggande m.m. S.
68. Samordnad samhällsinformation. C.
69. Säker elförsörjning. I.
70. Staketmetoden. Fi.
71. Värnplikten i framtiden. Fö.
72. Fastighetsbildning 3. Plangenomförande genom inlösenförrättning. Ju.
73. Patientjournalen. S.
74. Regional utveckling och mellanregional utjämning. I.
75. Församlingarna om framtiden. C.
76. Samordnad kärnavfallshantering. I.
77. Kemikaliekontroll. Jo.
78. Bo på egna villkor. Bo.
79. Dödsbegreppet. S.
80. Dödsbegreppet. Bilagor. S.
81. "Hjärndöd" Psykologiska aspekter. S.
82. Apoteksbolaget mot år 2000. S.
83. Folkstyret i kommunerna Medverkan — Delaktighet — Ansvar. C.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]
Panträtt. [22]
Ny konsumentköplag. [25]
Nya alternativ till frihetsstraff. [32]
Tvångsmedel — Anonymitet — Integritet. [54]
Näringsförbud. [59]
Den allmänna rättshjälpen. [66]
Fastighetsbildning 3. Plangenomförande genom inlösenförrättning. [72]

Utrikesdepartementet
Handla med tjänster. [33]
Svensk sydafrikapolitik. [52]
Med sikte på nedrustning. [62]

Försvarsdepartementet
Kompletterande motståndsformer. [10]
Folkrätten i krig. [56]
Kommunerna i totalförsvaret. [57]
Värnplikten i framtiden. [71]

Socialdepartementet
Samordnad narkotikapolitik. [13]
Hälso- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90)
1. Hälso- och sjukvård inför 90-talet, (HS 90) Huvudrapport. [39] 2. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. [40] 3. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1—3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av sluten vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? [41] 4. Att förebygga skador — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [42] 5. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [43] 6. Hälsopolitik i samhällsplaneringen — Boendemiljö — Arbetsmiljö — Arbetslöshet — Kost. Underlagsstudie. [44] 7. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. [45] 8. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. [46] 9. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. [47] 10. Länssjukvården — möjligheter till förändring. Underlagsstudie. [48] 11. Hälsa — vård — Samhällsekonomi — Sysselsättning — Expertrapport. [49] 12. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. [50]
Homosexuella och samhället. [63]
Psykiatrin, tvånget och rättssäkerheten. [64]
Cancer-orsaker-förebyggande m.m. [67]
Patientjournalen. [73]
Utredningen om dödsbegreppet. 1. Dödsbegreppet. [79] 2. Dödsbegreppet. Bilagor. [80] 3. "Hjärndöd" Psykologiska aspekter. [81]
Apoteksbolaget mot år 2000. [82]

Kommunikationsdepartementet
Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet
Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]
Förenklad självdeklaration. [21]
Banklagsutredningen. 1. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. [26] 2. Ny banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslagen. [27] 3. Ny banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. [28] 4. Ny banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. [29]
Fastighetstaxeringskommittén. 1. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. [37] 2. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. [38]
Generell permutation av donationsbestämmelser. [60]
Staketmetoden. [70]

Utbildningsdepartementet
Folkbibliotek i Sverige. [23]
LÄS MERA! [30]
Föreningarnas radio. [53]
Via satelit och kabel. [65]

Jordbruksdepartementet
En bättre information om kemiska produkter. [24]
Kemikaliekontroll. [77]

Arbetsmarknadsdepartementet
Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsmarknadsstriden II. [19]
Datorer och arbetslivets förändring. [20]
Arbetsmarknadspolitik under omprövning. [31]
I rätt riktning. [55]
Invandrar- och minoritetspolitiken. [58]

Bostadsdepartementet
Bostadskommittén. 1. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. [34] 2. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. [35] 3. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. [36]
Bo på egna villkor. [78]

Industridepartementet
Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]
Datateknik och industriell förnyelse. [51]
I stället för kärnkraft. [61]
Säker elförsörjning. [69]
Regional utveckling och mellanregional utjämning. [74]
Samordnad kärnavfallshantering. [76]

Civildepartementet
Samordnad samhällsinformation. [68]
Församlingarna om framtiden. [75]
1983 års demokratiberedning. 1. Folkstyret i kommunerna Medverkan — Delaktighet — Ansvar. [83]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-085500-x
ISSN 0375-250X