



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.

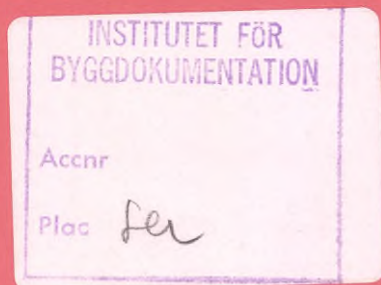


Kommunal decentralisering

Utvärdering av försöken med kommun-
delsnämnder i Eskilstuna, Umeå och
Örebro

Erik Amnå m fl

K/mw



R42:1985

KOMMUNAL DECENTRALISERING

Utvärdering av försöken med kommundelsnämnder
i Eskilstuna, Umeå och Örebro

Erik Amnå
Tomas Brytting
Annalill Ekman
Kerstin Kolam
Stig Montin

Denna rapport hänför sig till forskningsanslagen 811213-5
och 811580-3 från Statens råd för byggnadsforskning till
Institutionen för politik och förvaltning, Högskolan i
Örebro, Örebro.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R42:1985

ISBN 91-540-4358-1

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Liber Tryck AB Stockholm 1985

INNEHÅLLSFÖRTECKNINGSid.

1	PROJEKT	
1.1	Inledning	
1.2	Tre undersökningskommuner	1
1.3	Utvärderingens karaktär	1
1.3.1	Explorativ utvärderingsansats	1
1.3.2	Jämförande metod	2
1.4	Delstudierna	2
1.5	Metoder	4
1.6	Projektarbetet	5
1.6.1	Projektgruppen	5
1.6.2	Arbetsformer	5
1.6.3	Avrapportering i andra sammanhang	6
1.6.4	Finansiering och annat stöd	6
	Noter till kapitel 1	8
2	DEN SVENSKA BAKGRUNDEN	9
2.1	Inledning	9
2.2	Stockholm	9
2.3	De första förslagen i riksdagen	11
2.4	Kommunalrättskommittén	14
2.5	Debatten återupptas i riksdagen	16
2.6	Första delen av 1970-talet	17
2.6.1	Folkpartiet	17
2.6.2	Centerpartiet	18
2.6.3	Moderata samlingspartiet	20
2.6.4	Enskilda motioner	20
2.6.5	Riksdagsbehandlingen	22
2.7	Kommunaldemokratiutredningen	24
2.8	Kommunaldemokrati, ny kommunallag m.m.	25
2.9	Proposition om lokala organ	26
2.10	Lokala organ med speciallagsreglerad förvaltning	29
2.11	Socialdemokraterna och lokala organ	32
2.12	Sammanfattning	37
	Noter till kapitel 2	39

3	DECENTRALISERINGSPROCESSEN	46
3.1	Målsättningar med KdN	50
3.1.1	Syften med lokala organ enligt kommunal- demokratiska kommittén (KDK)	53
3.1.2	Kommunernas beslutsunderlag	55
3.1.3	Sammanfattning och diskussion	56
3.2	Förändringsstrategier och förändrings- förlopp	59
3.2.1	Eskilstuna	63
3.2.2	Umeå	76
3.2.3	Örebro	83
3.2.4	Decentraliseringsprocessens schematiska förlopp	93
3.3	Sektorerna	99
3.3.1	Sociala sektorn	102
3.3.2	Skolsektorn	107
3.3.3	Fritidssektorn	110
3.3.4	Kultursektorn	113
3.3.5	Fackliga aspekter	115
3.3.6	Samordningsfunktionen	119
3.3.7	Kompletterande intervjuer och diskussion	121
3.4	Resursinsatser	128
3.4.1	Något om kostnadsberäkningar i offentlig verksamhet	128
3.4.2	Vad fick reformen kosta?	132
3.4.3	Kostnadsberäkningen	134
3.4.4	Förberedelsearbetet	135
3.4.5	Det första KdN-året	145
3.4.6	Kommundelsnämnder i drift	152
3.5	Decentralisering och styrning	154
3.5.1	Varför decentralisering?	154
3.5.2	Ansvar, befogenheter och inflytande	161
3.5.3	Radikal contra försiktig design	172
3.5.4	Sammanfattning	179
	Noter till kapitel 3	181

4	DEN DELKOMMUNALA BESLUTS- OCH FÖRVALTNINGSAPPARATEN	189
4.1	Inledning	189
4.2	Kommundelsnämndernas verksamhetsområde	189
4.3	Ärendefördelning	190
4.4	Fullvärdiga kommunala nämnder eller nämnder underordnade facknämnderna?	192
4.5	Budgetansvar	194
4.6	Omdisponeringar under löpande budgetår	196
4.7	Budgetansvar och verksamhetsansvar	198
4.8	Kommundelsförvaltningens organisation	200
4.9	Upplevelse av självständighet, hand- lingsutrymme och inflytande	204
4.9.1	Självständighet	204
4.9.2	Vad som begränsar handlingsutrymmet enligt de förtroendevalda	207
4.9.3	KdN:s inflytande som remissinstans	211
4.10	Sammanfattning	215
4.11	Kommundelsnämnden beslutar att.....	216
4.11.1	Syfte och metod	217
4.11.2	Allmänt om protokollen	217
4.11.3	Behandlade ärenden	218
4.11.4	Varifrån kommer initiativen?	221
4.11.5	Vilka beslut fattar KdN?	222
4.11.6	Remisser i KdN	225
4.11.7	Sammanfattning	226
	Noter till kapitel 4	228
5	INTEGRATIONSFÖRSÖK	231
5.1	Integrering - en begreppsbenämning	232
5.2	Syften med integration	234
5.3	Integration i kommundelarna	235
5.3.1	Örebro	235
5.3.2	Integration i Eskilstuna	244
5.4	Ledningsgruppen - en integrationsenhet	248
5.5	Samordnare i kommunalförvaltningen	250
5.6	Sammanfattning	250
	Noter till kapitel 5	254

6	POLITIKERNA OCH PARTIERNA	257
6.1	De nya politikerna	257
6.1.1	Syfte och metod	258
6.1.2	KdN-ledamöternas bakgrund	259
6.1.3	Hur arbetar KdN-ledamöterna?	264
6.1.4	Angelägna uppgifter	265
6.1.5	KdN-ledamöternas kontakter	267
6.1.6	Attityder till vissa frågor	268
6.1.7	Konflikter mellan partier	272
6.1.8	Konflikter inom partiet	272
6.1.9	Sammanfattning	273
6.2	Partiernas lokalavdelningar och kommun- delsnämndsreformen	276
6.2.1	Inledning	276
6.2.2	Syfte och metod	277
6.2.3	Allmänt om lokalavdelningarna	277
6.2.4	Medlemsutveckling	279
6.2.5	Intern och utåtriktad aktivitet	280
6.2.6	Delkommunala handlingsprogram	284
6.2.7	Nomineringarna till kommundelsnämnderna	285
6.2.8	Politisk styrning	286
6.2.9	Attityder till KdN	289
6.2.10	Slutsatser	291
6.2.11	KdN-reformens effekter på sikt	294
6.2.12	Sammanfattning	297
	Noter till kapitel 7	299
7	SAMMANFATTNING MED SLUTORD	301
7.1	Decentraliseringsprocessen	301
7.1.1	Mål och förlopp	301
7.1.2	Sektorerna och förvaltningsspecifika resurser	306
7.1.3	Decentralisering och styrning	309
7.2	Den lokala organisationen och verksamheten	312
7.2.1	Formell kompetens	312
7.2.2	Reella handlingsmöjligheter	313
7.2.3	KdN som beslutande nämnd	314
7.3	Effektivitet och integration	317
7.4	De nya politikerna	320
7.5	Partiernas lokalavdelningar och KdN-reformen	324
7.6	Slutord	330

Bilagor

1.	Utländska decentraliseringsformer på lokal nivå	335
2:1	Ur 1977 års kommunallag	377
4:1	Material, metod m.m. för protokollstudier	379
6:1	Svarsfrekvens och bortfall vid enkätstudien	387
6:2	Kodschema KdN-projektet	389
6:3	Metod vid lokalavdelningsenkäten	401
6:4	Befolkningsstorleken och antalet lokalavdelningar i de undersökta kommundelarna	403
6:5	Antalet lokalavdelningar och antal besvarade enkäter i de olika kommundelarna	404
6:6	Formulär till ordföranden i lokalavdelningar	405

1 PROJEKTET

1.1 Inledning

Föreliggande rapport är resultatet av en utvärdering av försöken med kommundelsnämnder (KdN) i tre kommuner: Eskilstuna, Umeå och Örebro. Projektet startade i början av år 1982 och har i huvudsak finansierats av medel från Statens råd för byggnadsforskning, Civildepartementet samt Eskilstuna och Örebro kommuner.

1.2 Tre undersökningskommuner

Vårt studieobjekt har varit försöksverksamheten med KdN i Eskilstuna, Umeå och Örebro kommuner. Valet av dessa kommuner har betingats dels av att de var bland de första i landet att inrätta kommundelsnämnder, dels av att det i dessa kommuner tidigt fanns ett stort intresse av att få försöksverksamheten utvärderad. Vissa avgränsningar har vi varit nödgade att göra. Vi har inte undersökt den utvidgade försöksverksamhet som skett i Eskilstuna och Örebro. I Eskilstuna har verksamheten vidgats till att omfatta fyra kommundelsnämnder. Tre nämnder inrättades 1982 och ytterligare en 1984. Örebro kommun startade en fullskalemodell från januari 1983, dvs. det tillkom tolv kommundelsnämnder utöver de tre som inrättades i slutet av 1980. I Umeå blev KdN-reformen en fullskalemodell redan från början. Där inrättades åtta KdN år 1982.

1.3 Utvärderingens karaktär

1.3.1 Explorativ utvärderingsansats

KdN-projektet har haft till uppgift att utvärdera KdN-reformen. Mer precist har vår avsikt varit att precisera de sannolika politiska, organisatoriska och ekonomiska följderna av att inrätta kommundelsnämnder. Någon utvärdering i strikt mening är detta dock inte. Med termen utvärdering avses vanligtvis "bedömning i efterhand av faktiskt genomförda insatser och effekter av dessa" (1). Idealet för en utvärdering är således att göra en kausalanalys. Med detta menas att mäta graden av måluppfyllelse och analysera vad som orsakat denna grad av måluppfyllelse (2). Av flera

skäl har det ännu inte varit möjligt att genomföra en sådan kausalanalys. Det viktigaste skälet är att verksamheten med KdN i de tre kommunerna pågått under relativt kort tid. För att en reform av denna typ skall kunna utvärderas enligt modellen ovan bör den ha varit igång så pass länge att det, så långt det är möjligt, går att hålla isär KdN:s verksamhet från andra inverkanse faktorer.

Eftersom KdN-verksamheten pågått under kort tid och att inrättande av KdN forskningsmässigt är ett nytt problemområde har vi valt att bedriva en explorativ utvärderingsforskning. Syftet är inte att beskriva och förklara hela problemområdet, dvs. KdN-reformen och dess effekter. Vi har strävat efter att precisera hypoteser, som skall kunna prövas när vi - och kanske även andra - senare gör en mer renodlad utvärdering av reformen.

1.3.2 Jämförande ansats

Vi tillämpar konsekvent en komparativ (jämförande) ansats. Varje aspekt på KdN-reformen och dess effekter belyses utifrån en jämförelse mellan de tre kommunerna. Komparationen är dock tämligen anspråkslös. Urvalet av kommuner var givet på förhand då projektet startade. Det var därför inte möjligt att välja kommuner utifrån något klassificeringsschema, t.ex. att ta fram kommuner som är lika eller olika varandra i olika avseenden (3). Därmed har vi ingen systematisk kontroll över olika tänkbara variabler som, förutom KdN-reformen, kan förklara variationerna mellan kommunerna. I varje delstudie som redovisas i rapporten tar vi dock hänsyn till likheter och olikheter mellan kommunerna vid bedömning av resultaten.

1.4 Delstudierna

Frågeställningarna i utvärderingen har i första hand styrts av de syften och förväntningar som ställts i samband med reformen samt diskussioner som förts kring inrättandet av KdN. Förutom teoretiska och empiriska studier av KdN-reformen har vi dessutom sett det som angeläget, att redogöra för utländska decentraliseringsförsök (bilaga 1) och den politiska debatt i Sverige som föregått försöken med KdN (kapitel 2). Det internationella avsnittet gör att vi kan ställas KdN-försöken i Sverige i ett

större perspektiv samt påvisa likheter och olikheter med försök i andra länder.

Det huvudsakliga studieobjektet är dock försöken med kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro. Vi har valt att belysa försöken utifrån följande aspekter:

- Decentraliseringsprocesser (kapitel 3), dvs. själva genomförandet av reformen i de tre kommunerna. Dessa delstudier syftar till dels att redogöra för hur genomförandet gått till i kommunerna med avseende på val av strategier, konflikthantering, attityder bland berörd personal m.m., dels att utifrån de empiriska observationerna och teoretiska diskussioner bana väg för ytterligare forskning inom området decentraliseringsprocesser.
- Den delkommunala besluts- och förvaltningsapparaten (kapitel 4). Införandet av KdN har inneburit en rad organisatoriska förändringar. Vi försöker besvara bl.a. följande frågor: Vilken formell ställning har KdN i de tre kommunerna? Hur upplever KdN-ledamöterna KdN:s handlingsutrymme? Vilket inflytande upplever KdN-ledamöterna att KdN har som remissinstans? Hur är förhållandet mellan budgetansvar och verksamhetsansvar? Vilka typer av ärenden behandlar KdN? Varifrån kommer initiativen? Vilka beslut fattar KdN? Studien är närmast deskriptiv till sin karaktär men lägger en grund för antaganden och hypoteser om KdN-reformens sannolika följder.
- Integrationsförsök (kapitel 5). Ett framträdande syfte med KdN-reformen är att det skall ske samordning av resurser m.m. på lokal nivå mellan de olika verksamhetsgrenarna. Därför har flera av de hittills genomförda integrationsförsöken studerats. Utifrån en redogörelse för motiv som kan ligga bakom görs en beskrivning av olika integrationsförsök.
- Politikerna och partierna (kapitel 6). De förtroendevalda har under projektets gång vid två tillfällen svarat på en enkät. Svaren ligger till grund för en beskrivning och analys av "de nya politikerna": deras arbetsinsatser, attityder till KdN-arbetet etc. En särskild studie av partiernas lokalavdelningar

redovisas. Utifrån svaren på en enkät granskas här bl.a. lokalavdelningarnas aktivitetsförändringar sedan KdN-reformens tillkomst.

1.5 Metoder

Den explorativa ansatsen har motiverat en pluralism i metodvalen. Vi har använt oss av olika tekniker för datainsamling. För det första har olika varianter av intervjuteknik använts; dels standardiserade intervjuer med enskilda personer, dels icke-standardiserade intervjuer med enskilda personer och grupper av personer. Framför allt undersökningsperiodens första intervjuomgångar genomfördes med frågor som inte var standardiserade, dvs. vi ställde inte exakt samma frågor till samtliga intervjuade. Först i senare skeden gjordes frågorna standardiserade. En av våra tekniker har varit gruppintervjuer som använts vid intervjuer med verksamhetsansvariga på lokal nivå. Intervjuerna har gett ett stort datamaterial - ett material som inte redovisas i sin helhet i denna rapport.

För det andra har vi använt postenkäter. De förtroendevalda i KdN fick svara på ett frågeformulär vid två tillfällen: i början av undersökningsperioden (april månad 1982) samt i slutet av år 1983. Detta ger möjligheter till jämförelser över tid och mellan kommunerna. Postenkät har också använts vid studier av partiernas lokalavdelningar.

För det tredje har kommundelsnämndernas protokoll utgjort en viktig kunskapskälla. Protokollen från samtliga KdN-sammanträden fram till juli månad 1983 har kodats efter ett på förhand utarbetat kodschema.

För det fjärde har en rad andra dokument - handlingar, broschyrer m.m. - studerats. För det femte har vi tillämpat passiv observation vid KdN-sammanträden. Den metoden brukades framför allt i början av projekttiden då vi ville få en uppfattning om sammanträdenas karaktär.

1.6 Projektarbetet

1.6.1 Projektgruppen

Arbetet har utförts av en projektgrupp med forskare och forskarstuderande från skilda discipliner:

Erik Amnå; projektledare, fil.dr. i statskunskap, universitetslektor vid högskolan i Örebro.

Tomas Brytting; civilekonom, forskarstuderande vid handelshögskolan i Stockholm.

Annalill Ekman; psykolog, forskarstuderande vid pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.

Kerstin Kolam; fil.kand., forskarstuderande vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Stig Montin; fil.kand., forskarstuderande vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, lärare vid högskolan i Örebro.

1.6.2 Arbetsformer

Projektmedarbetarna har haft både ett ämnesmässigt och geografiskt ansvarsområde. Vi har studerat reformen utifrån delvis olika samhällsvetenskapliga perspektiv. Samtidigt har vi fördelat ansvaret mellan oss för studiernas bedrivande i de olika kommunerna. Projektet har ju haft en betydande geografisk spridning; Eskilstuna och Örebro i söder, Umeå i norr.

Trots teoretisk och geografisk spridning har projektgruppen fungerat som en enhet med täta kontakter i såväl sammanträdesformer under en eller flera dagar som brev- och telefonkontakter. Ett nära samarbete inom projektet har också varit viktigt för att dra nytta av att skilda ämnesdiscipliner varit företrädde.

Forskningsprojektet har vidare på olika sätt knutit projektet till undervisningen i statskunskap och förvaltningsrätt vid högskolan i Örebro samt i viss mån även vid Umeå universitet. Det har skett genom att dels forskarna undervisat om kommunal decen-

tralisering och utvärderingsmetodik, dels studenter för längre eller kortare tid knutits till projektet för att skriva sina uppsatser i ämnen av relevans för projektet eller för att utföra vissa uppdrag som kodning eller statistiska bearbetningar för projektets räkning.

Av större intresse kan kanske vara de s.k. KdN-seminarierna som under 1982 organiserades på högskolan i Örebro. Syftet var att dels fortlöpande informera om forskningsprojektet, dels avhandla frågor och problem kring uppsatsarbetena samt att diskutera vetenskapligt intressanta frågor i anslutning till KdN-reformen bland lärare, studenter och forskare. Ett flertal två- och trebetygsuppsatser producerades inom den ramen (4).

1.6.3 Avrapportering i andra sammanhang

Projektet har tidigare avrapporterats till kommunaldemokratiska kommittén (1982-10-12, 15 sidor) och till civildepartementet (1983-05-31, 204 sidor, Dnr A 4:1/420-81). Den här föreliggande rapporten täcker dock i allt väsentligt in båda dessa delrapporter.

Projektet har också getts en bredare statsvetenskaplig infattning i artikeln Stadens förvaltning - ett legitimitetsproblem av Erik Amnå i Sociologisk Forskning, häfte 3-4 1983.

Projektmedarbetarna har också medverkat vid konferenser o.dyl, anordnade av Örebro och Eskilstuna kommuner, Byggforskningsrådet, Civildepartementet, Kommunförbundet, Föreningen för samhällsplanering (FFS), SACO/SR och Kommunalarbetareförbundet (SKAF).

1.6.4 Finansiering och annat stöd

Byggforskningsrådet, Civildepartementet samt Eskilstuna och Örebro kommuner har i huvudsak finansierat projektet. Vi vill rikta ett kollektivt tack till en rad tjänstemän i kommunerna, på högskolan i Örebro, Umeå universitet, ekonomiska forskningsinstitutionen vid handelshögskolan i Stockholm, Civildepartementet samt Kommunförbundet vars hjälpsamhet alltid varit stor. Ett speciellt tack vill vi rikta till studenterna Håkan Berndtson, Örebro och Kristina Lundberg, Umeå som hjälp oss med kodning och intervjuer.

En samordningsgrupp har funnits för att sörja för en fortlöpande kommunikation med avnämare. Den har under åren 1982-1983 bestått av sekreterare Tom Miller, Kommunförbundet, huvudsekreterare Bengt Owe Birgersson, Kommunaldemokratiska kommittén och departementssekreterare Kai Kronvall, Civildepartementet. Under år 1984 har Miller och Birgersson ersatts av sekreterare Jan Brobert, Kommunförbundet respektive biträdande sekreteraren Torgny Sköldberg, 1983 års demokratiberedning. Samordningsgruppen har träffat projektgruppen sammanlagt sex gånger.

För att vid behov ventilerera kommunernas synpunkter på forskningsprojektet har också en referensgrupp funnits. Den har bestått av biträdande skoldirektör Per-Owe Unevik, Eskilstuna, organisationschef Leif Sanner, Örebro och planeringssekreterare Roger Lindberg, Norrköping. Den senare ersattes under år 1983 av planeringssekreterare Jörgen Isaksson, Norrköping. Gruppen har aldrig sammanträtt utan kontakterna har i stället skötts bilateralt.

Till alla dessa personer vill vi nu alla framföra vårt stora tack. Det betyder inte att vi avbördar oss ansvaret för de fel och brister som rapporten ändock till äventyrs kan innehålla. De bär vi själva ansvaret för.

NOTER TILL INLEDNINGEN

- (1) C. Edlund m.fl.; Metoder för Utvärdering av Reformen i Arbetslivet (MURA-projektet). Kartläggning av forskningsläget. Filosofiska institutionen. Lunds universitet. Lund 1981, sid. 11.
- (2) T Nilstun, G Hermerén; Metoder för Utvärdering av Reformen i Arbetslivet. Kausalanalys. Rapport nr 4. Filosofiska institutionen. Lunds universitet. Lund 1984.
- (3) Jfr Lennart Bodin, Anders Johansson, Björn Söderfeldt; Kommunforskningsprojektet i Örebro. Metod och urval. Högskolan i Örebro. Skriftserien 24, 1984, sid 5 ff.
- (4) Följande uppsatser har producerats:
- Håkan Berndtson; Kommundelsnämnder. Den nya vägen för kommunerna? Tvåbetygsuppsats i Offentlig administration. Högskolan i Örebro. Ht 1983.
- Maria Dalén, Anita Jonsson; Socialsekretess i kommunalnämnder. Tvåbetygsuppsats i förvaltningsrätt. Högskolan i Örebro. Ht 1982.
- Ola Eriksson, Peter Johansson, Erik Kangeryd; Familjerättens plats i KdN-reformen? Tvåbetygsuppsats i förvaltningsrätt. Högskolan i Örebro. Vt 1983.
- Hans Heggeman, Ulf Johansson; KdN och föreningarna. Kommunaldelnämsreformens inverkan på föreningslivet i kommundelarna. Tvåbetygsuppsats i statskunskap. Högskolan i Örebro. Vt 1983.
- Kjell Schlyter; Etablering av kommunaldelnämnder i Örebro kommun. Tvåbetygsuppsats i statskunskap. Högskolan i Örebro. Vt 1983.
- Per-Åke Sjögren; Legitimitet och KdN. Kommunaldelnämndernas tänkta inverkan på förtroendet för politiker och tjänstemän. Trebetygsuppsats i statskunskap. Högskolan i Örebro. Vt 1983.
- Per-Pke Sjögren; De nya nämndpolitikerna. En studie av den sociala representativiteten hos kommunaldelnämndspolitikerna i Örebro. Högskolan i Örebro. Samhällsvetenskapligt projektarbete. Vt 1984.

- 2 DEN SVENSKA BAKGRUNDEN
Av Kerstin Kolam (avsnitt 2.1-2.10 samt 2.12) och Stig Montin
(avsnitt 2.11).

2.1 Inledning

Frågan om lokala organ har diskuterats i olika sammanhang under en lång tid i Sverige. Förutom att frågan debatterats direkt, t.ex. i form av motioner om införande av lokala organ, har man framför allt i riksdagen kommit in på dessa frågor då andra spörsmål stått i förgrunden. Ett sådant exempel utgör de debatter som förts om socialvården och där man också införde möjligheter att decentralisera verksamheten (1). Det är i första hand förhållandena på riksnivå som beskrivs i detta kapitel.

2.2 Stockholm

Långt innan frågan om lokala organ kom upp i riksdagen blev den aktuell i Stockholm. 1946 väcktes en motion av några folkpartister i Stockholms stadsfullmäktige "angående decentralisering av den kommunala verksamheten genom inrättande av direkt valda organ för stadens särskilda delar" (2). Det administrativa området för Stockholm ansågs för stort för att lekmannasynpunkter skulle komma till sin rätt. Den svenska kommunala självstyrelsen kom på skam, enligt folkpartisterna. Därför var det angeläget för staden som helhet och för de olika stadsdelarna att en decentralisering kom till stånd. Man tog också sikte på att genom decentralisering kunna underlätta eventuella framtida inkorporeringar. Däremot poängterade man att de fördelar som en centralisering innebar, t.ex. enhetlig beskattning och en central förvaltningsapparat, inte fick förbises. "Stadsfullmäktiges beslutanderätt utesluter emellertid inte att folkvalda organ för lokala delar av staden i byggnads- och kommunikationsfrågor från början stå i kontakt med utredningsarbetet och avge förslag". De lokala organen föreslogs erhålla full initiativrätt samt anslag för nödvändiga förarbeten och stöd åt lokal ungdomsverksamhet och lokala gemensamhetsanordningar. Sammanfattningsvis konstaterade man i motionen "att de lokala organens verksamhet bör kunna anpassas efter de lokala förhållandena, efter den kommunala utvecklingen och efter lagstiftningens framtida

krav". Man hemställde om en skyndsam och allsidig utredning av frågan.

Året därpå kom samma parti med en ny motion "angående lagstiftning om stadsdelsråd" (3). Här preciserades de grundläggande tankegångarna närmare. Dessutom föreslogs en lag om stadsdelsråd i Stockholm. Lagförslaget tog upp frågor som kompetens (rådslå om kommunala angelägenheter, inge framställningar, handlägga ärenden som uppdragits åt råden samt avge yttranden), direkta val och mandatperiod (två år), arbetsformer samt ekonomi.

I slutet på 1940-talet tillsattes en kommitté, stadskollegiets stadsdelsrådskommitté, med uppgift att utreda frågan om decentralisering av kommunal verksamhet (4). I ett betänkande 1950 föreslog kommittén att Stockholm skulle införa stadsdelsråd, valda av fullmäktige. Råden skulle dels fungera som opinionsorgan, dels handha vissa förvaltningsuppgifter. Dessutom skulle råden ha rätt att göra framställningar i frågor som rörde stadsdelen samt rätt att avge yttrande i sådana frågor. Partifördelningen skulle motsvara stadsfullmäktiges. Två ledamöter i kommittén förordade direkta val. Både stadsjuristen, kammarkontoret och drätselnämnden avstyrkte förslaget, den sistnämnda med fyra röster mot tre. I motiveringarna till avslagen diskuterades bl.a. partifördelningen och svårigheterna att finna betydelsefulla uppgifter. Borgarrådsberedningen å sin sida tillstyrkte förslaget med ett tillägg om att råden borde utses genom direkta val. Stadskollegiet, slutligen, avstyrkte och i och med det rann förslaget ut i sanden.

Folkpartiet återkom dock med sitt yrkande 1953 i en ny motion "om inrättande av lokala råd i vissa stadsdelar (stadsdelsråd)" (5). Man hänvisade till den debatt, som fördes i samband med den föregående utredningen. Från folkpartiets sida hade man uppfattat stämningarna i debatten så att enigheten kring frågan om decentralisering av kommunalförvaltningen varit tämligen total. Det förslag som lades fram vann inget gehör då många ansåg att de föreslagna uppgifterna för stadsdelsråden inte var tillräckligt betydande. Vissa lagstiftningsändringar, bl.a. revisionen av kommunallagen för Stockholm, föranledde, enligt motionärerna, trots det tidigare en förnyad debatt. De medborgerliga intressena skulle främjas av inrättandet

av lokala organ. "Åtskilliga lokala frågor, som nu med rätt mycket besvär få skötas centralt, kunde därmed också handläggas i enklare och mera praktiska former" (6).

Olika typer av centrumanläggningar, bl.a. fritidslokaler, hade anlagts i de olika stadsdelarna. Här ansågs det från folkpartiets sida lämpligt med någon form av lokal anknytning, förutom insatser från föreningslivet. "Inom stadsdelen verksamma organisationer böra få tillfälle att avgiva förslag till organisation av och kandidater till rådet, vars sammansättning, uppgifter och arbetsformer definitivt må fastställas av stadkollegiet" (7). Nio år senare hade utredningen inte behandlats ännu. I början på 1960-talet kom ytterligare två motioner i samma fråga i Stockholm (8). Innehållet i dessa skilde sig inte på något avgörande sätt i förhållande till tidigare motioner.

2.3 De första förslagen i riksdagen

Debatten om lokala organ i riksdagen fick sin början i och med den senaste kommunindelningsreformen. Detta framgår av den motion (9), som 1961 lades fram av folkpartiet i båda kamrarna med anledning av propositionen "angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner" (10). I motionen gick man in på de befarade nackdelarna med en ny indelningsreform: minskat antal kommunala förtroendeposter, som leder till minskat medborgarengagemang, och ökat avstånd mellan väljare och valda. "En metod att öka den kommunalpolitiska aktiviteten i mycket vidsträckta kommuner är att bilda regionala råd, t.ex. omfattande de nuvarande kommunerna. Även om dess 'medborgarråd' inte kan anses vara någon fullgod ersättning för fullmäktigeförsamlingar och nämnder - de kan t.ex. knappast ges beslutanderätt - kan de otvivelaktigt öka möjligheterna för dem som är bosatta inom kommunen att ta del i de kommunala angelägenheterna" (11). Någon närmare beskrivning av "medborgarråden", t.ex. hur de skulle utses och vilka arbetsuppgifter de skulle ha, gavs inte.

År 1962 ställde tre ledamöter ur den kommunistiska riksdagsgruppen en motion (12), som anknöt till samma proposition. Motionärerna betonade vikten av ändamålsenlig storlek på kommunerna, man hade

ingenting att erinra mot de principer som den kommande reformen omfattade. Enligt motionärerna behövde dock inte kravet på kommunal effektivitet stå i motsättning till kravet på kommunal demokrati. Erfarenheten visade, menade man, att medborgarna i allmänhet är mera intresserade av s.k. lokala småfrågor, som omedelbart berör dem själva eller den del av kommunen där de är bosatta. Därför borde möjligheterna att mera aktivt ta del i avgörande av lokala frågor utvidgas. "...den kommunala demokratin i redan bestående storkommuner skulle kunna vidgas genom skapandet av särskilt valda organ, stadsdels- respektive kommunaldelsråd, -fullmäktige, eller vad man nu vill kalla dem" (13). Frågor som de lokala organens geografiska omfattning, kompetens, former för val etc. borde närmare utredas. Motionärerna tog ställning såtillvida att man ansåg att kommunaldelsråden (som man valde att kalla de lokala organen) borde väljas i allmänna direkta val "lämpligen samtidigt och för samma tidsperiod som stads- och kommunfullmäktige" (14). Beträffande kompetensen lades följande förslag:

- initiativrätt i form av framställning till stads- resp. kommunalfullmäktige i frågor som gäller den egna kommundelen,
- remissorgan i ärenden, som behandlas av fullmäktige och som gäller den kommunal, för vilken rådet är valt,
- övervakning av verkställigheten av centrala beslut som rör rådets geografiska verksamhetsområde,
- viss egen beslutanderätt i lokala frågor, exempelvis ordnandet av lekplatser, parkeringsplatser o.dyl.

Det sistnämnda skulle visserligen förutsätta disposition av skattemedel, men detta borde gå att ordna. Som jämförelse nämndes att de kyrkliga församlingarna ägde en viss beskattningsrätt. Däremot skulle det inte bli fråga om egen obegränsad beskattningsrätt. Frågan om frivillighet eller tvång borde utredas närmare. I sin hemställan föreslog motionärerna att frågan om kommunaldelsråd skulle utredas och att preciserade förslag skulle lämnas, inklusive nödvändiga förändringar i kommunallagen.

De befarade nackdelarna med kommunindelningsreformen, som folkpartimotionen 1961 tog upp, hade också berörts i propositionen. Departementschefen framhöll att han "har för avsikt att genom kontinuerliga överläggningar med förträdare för kommunerna söka få till stånd åtgärder ägnade att stärka den kommunala demokratin" (15). Konstitutionsutskottet var synnerligen tillfreds med detta uttalande (16). Man ansåg det som utomordentligt viktigt att intresset för de kommunala angelägenheterna hölls levande. I övrigt innebar inte utskottsbehandlingen att man närmare berörde frågan om lokala organ. Man kommenterade inte ens det förslag angående "medborgarråd", som lagts fram i en av motionerna.

Mot slutet av kammardebatten, som endast behandlade frågan om den kommunala demokratin och självstyrelsen i mera generella termer, tog en av undertecknarna till den kommunistiska partigruppens motion till orda. Han framförde synpunkten att "kanske skulle det motstånd som ju uppenbarligen finns emot kommunsammanläggning mildras, om det jämsides med sammanläggningen av små kommuner till större kunde skapas sådana anordningar som tillförsäkrar medborgarna i de små kommunerna vissa rättigheter som de nu har, men som de är rädda att mista vid en sammanläggning" (17). Den andra sidan av saken gällde storstäderna, där avstånden mellan väljare och valda upplevdes som stora. Också där kunde stadsdelsråd vara ägnade att lösa en del av problemen.

I debatten i andra kammaren var det inte heller många som fäst sig vid förslaget om lokala organ. Också här debatterades frågan om den kommunala demokratin på ett principiellt plan. Frånsett motionärerna togs frågan upp, mera i förbigående, av en socialdemokrat, som hyste stora betänkligheter. "Jag tror inte att de (kommundelsråden, vår anm.) skulle stärka den kommunala demokratin, ty därigenom skulle man konservera de gamla kommungränserna. Och avsikten med denna reform måste väl ändå vara att så fort som möjligt försöka smälta ihop den nya och större kommunala enheten" (18). Beträffande det bristande medborgarintresset och -aktiviteten i kommunala frågor ansåg flera socialdemokrater att problemet bäst avhjälpes genom insatser från de politiska partierna bl.a. i form av information.

2.4 Kommunalrättskommittén

Kommunalrättskommittén, som inledde sitt arbete 1959, fick tre år senare i uppdrag att utreda de problem som hängde samman med införandet av en enhetlig kommuntyp. Senare erhöll kommittén ytterligare uppdrag, nämligen "utredning rörande möjligheterna att genom delegation bereda utrymme för en starkare förankring inom kommunens olika delar av den kommunala förvaltningen". I direktiven till kommittén anförde statsrådet bl.a. att även om kommunen skall vara en odelad förvaltningsenhet med ett förvaltningsorgan för varje förvaltningsområde, förelåg inga synbara hinder för en decentralisering av den oreglerade förvaltningen (19). Med hänsyn till samordningsproblem torde det "...vara mindre ändamålsenligt att skapa en under de lokala nämnderna fristående lokal förvaltning. En sådan ordning skulle för övrigt medföra en icke önskvärd, vittgående omdaning av hela den kommunala förvaltningsorganisationen" (20). Statsrådet förordade i stället en vidgad delegationsrätt.

Kommunalrättskommittén ansåg det vara av särskild betydelse att belysa på vilket sätt vidgade delegationsmöjligheter kunde bevara eller öka enskilda medborgares möjligheter att delta i och följa den kommunala förvaltningen, att stimulera intresset för kommunala frågor och att underlätta rekryteringen av förtroendevalda. De fördelar man vann genom en decentraliserad verksamhet var t.ex.:

- ärenden med särskild lokal anknytning skulle tillföras lokala synpunkter och önskemål,
- den Orts- och personkänedom hos de förtroendevalda, som man i de mindre kommunerna bedömt som en tillgång skulle bevaras,
- intresset hos kommunens invånare för den kommunala verksamheten skulle öka,
- viljan hos kommunmedlemmarna att aktivt engagera sig i denna verksamhet skulle öka samt
- ett större antal medlemmar skulle få tillfälle att delta i de kommunala angelägenheternas handhavande (21).

Kommittén diskuterade vidare frågan om man kan finna uppgifter som "kan anses knutna till viss kommunal del eller där bosatta medborgare" (22). Man drog här paralleller med svårigheterna att klart avgränsa uppgifterna mellan stat och kommun. Kommittén angav dock en hel del områden som ansågs vara av intresse, t.ex. drivande av elverk, kommunikationsföretag, vatten- och avloppsverk, bostadsbyggande, anordnandet av parker, lekplatser, idrotts- och andra friluftsanläggningar, vägbelysning, vägar, parkeringsplatser gång- och cykelbanor, bibliotek samt samlingslokaler. Flera av uppgifterna krävde dock att det lokala organet förfogade över pengar.

Ett annat problem som drogs upp var avvägningen mellan rutinärenden och viktigare frågor. Medborgarna förutsattes kräva att deras representanter verkligen drev kommunalpolitiken meningsriktigt och att de i viktigare frågor kunde utöva inflytande. Annars förelåg en risk att kommunalsamfundet inte godtog besluten med motivering att de inte tillkommit i demokratisk ordning. Det skulle bli mindre viktigt för de lokala politikerna att ta ideologiska hänsyn. Andra viktiga frågor, som måste lösas, var bl.a. partifördelningen i det lokala organet samt kraven på bostadsband.

Sammanfattningsvis ställde sig kommunalrättskommittén år 1965 negativt till en delegation till lokala organ. Man pekade på svårigheterna att finna en godtagbar form för tillsättandet av organen så att förutsättningarna att föra en samlad kommunalpolitik blev så gynnsamma som möjligt. Likställighetsprincipen ansågs komma i fara genom de lokala organen. För att lyckas med kommunsammanslagningar var det heller inte eftersträvänsvärt att främja känslan av samhörighet med den gamla kommunen. Desutom var det svårt att finna uppgifter av den betydelse, att ett sysslande med dem verkligen skulle fylla ett ändamål sett från kommunaldemokratisk synpunkt. "Ytterligare kan sägas att en lagregel, som anvisar möjligheten att skapa lokala rådgivande organ, endast kan ge en ram för denna organisation. Möjligheter saknas att i detalj ange hur de rådgivande organen skall se ut, vilka uppgifter som skall ankomma på dem osv. En lagreglering kommer därför med nödvändighet att bli präglad av en viss olöslighet" (23).

2.5 Debatten återupptas i riksdagen

Frågan om lokala organ behandlades inte i riksdagen igen förrän i slutet av 1960-talet då representanter för folkpartiet och centerpartiet lade fram tre motioner 1969 (24). I alla tre motionerna hänvisades för det första till kommunsammanslagningarna och för det andra till kommunalrättskommittén. I samtliga användes beteckningen stadsdels- och kommunalråd. Centerpartisterna, som för övrigt höll en mera allmän ton och inte gav några detaljerade förslag, konstaterade att ett problem med råden var att deras funktion skulle vara meningsfull utan att verka splittrande inom kommunerna. Råden skulle främst uppfylla syftet som "fora för opinionsbildning och medinflytande". Den ena fp-motionen (25) var också mera allmänt hållen. Man ansåg kommunalråden vara en av tre vägar att öka det kommunala intresset. Dessa motionärer såg kommunalråden som en institution "där de kommunala problemen finge diskuteras av intresserade medborgare". Den tredje motionen, också märkt fp, tog upp frågan om tillsättandet av råden. I första hand ville motionärerna att de lokala organen utsågs genom direkta val, i andra hand av fullmäktige. Råden skulle vara opinionsorgan med yttrande- och initiativrätt, samt inneha vissa reella arbetsuppgifter av begränsad omfattning "så att inte effektiviteten i kommunernas förvaltning rubbas". Samtliga motionärer hemställde om en utredning av frågan.

Efter en genomgång av Stockholms-utredningen om lokala organ samt kommunalrättskommitténs betänkande föreslog konstitutionsutskottet att riksdagen skulle avslå motionerna. Motiveringen var: "Enligt gällande rätt har kommunerna inom den kommunallagsreglerade förvaltningen möjlighet att inrätta lokala opinionsorgan anknutna till det kommunala beredningsförfarandet. Även inom det specialreglerade förvaltningsområdet finns efter dispens möjlighet att decentralisera förvaltningsverksamheten genom distriktsuppdelning eller dylikt, när så erfordras, på socialhjälpens, barnavårdens och nykterhetsvårdens verksamhetsområden" (26). Svenska kommunförbundet gick på samma linje i sitt remissyttrande. "Styrelsen ...anser det inte föreligga anledning att nu bedöma frågan om inrättandet av kommunalråd på annat sätt än som skett i kommunalrättskommitténs betänkande" (27). Debatten i första kammaren

(28), som var mycket kort och inte gick in på sakfrågan i sig, resulterade efter votering i ett avslag av motionerna. I andra kammaren (29) gjordes två inlägg (märkta fp och cp) varefter utskottets hemställan bifölls.

2.6 Första delen av 1970-talet

Fram till 1970 hade motionerna om lokala organ lagts fram av enskilda riksdagsmän. Från och med nu presenterades förslagen i partimotioner från de borgerliga partierna. Skillnaden mellan partierna vid denna tidpunkt var framför allt att folkpartiet var mest detaljerad i sin framställning, medan moderaterna till en början talade om värdet av den kommunala demokratin i mera generella ordalag. Så småningom blev samtliga partier mera precisa i sina förslag. Från och med 1971 och ett antal år framöver lade, i första hand, folkpartiet och centerpartiet, men delvis också moderaterna fram partimotioner, som till sitt innehåll varierade i liten omfattning. Folkpartiets motioner rörde närdemokratin, centerpartiets den kommunala demokratin och moderaternas åtgärder för att stärka demokratin. Rubriceringarna ger en antydning om hur pass detaljerade de olika framställningarna var. Under 1970-talet lades också ett antal motioner i frågan fram av enskilda riksdagsledamöter.

2.6.1 Folkpartiet

Folkpartiet föreslog 1970 i en partimotion i bägge kamrarna (30) inrättandet av kommundelsråd som ett led i breddningen av medborgarinflytandet.

Som uppgift skulle råden ha följande: företräda kommundelens synpunkter inför de centrala kommunala organen; fungera som forum för meningsutbyte och meningsyttrande i lokala frågor; ha viss beslutanderätt med vissa ekonomiska resurser. Det var i denna motion som folkpartiet presenterade begreppet närdemokrati, vilket framöver blev intimt förknippat med just detta parti.

Året därpå presenterade folkpartiet ett mera detaljerat förslag beträffande kommundelsråden (31):

- syftet med råden skulle vara att söka bredda medborgarnas intresse för och inflytande över de kommunala frågorna, särskilt de vardagsnära problem som hänger samman med planeringen av den egna kommundelen,
- råden bör utses genom direkta val,
- mandattiden bör motsvara fullmäktiges,
- villaägarföreningar, byalag och andra sammanslutningar kan, vid sidan av de politiska partierna, komma att fungera som "kommundelspartier" vid val av kommundelsråd (1974 benämndes sådana sammanslutningar enbart som vitaliserande krafter i debatten),
- kompetens hos råden: behandla planfrågor, utgöra obligatoriska remissorgan i stadsplanefrågor, förslagsrätt i frågor som är exklusiva för den egna kommundelen, initiativrätt i fullmäktige, beslutanderätt (i vilka frågor angavs ej) samt anslag för sin verksamhet,
- införandet av råd bör vara frivilligt.

Folkpartiet yrkade på en skyndsam förändring av kommunallagen för att möjliggöra för kommunerna att inrätta direktvalda kommundelsråd.

2.6.2 Centerpartiet

I centermotionen 1970 (32) pekade man på kommunreformens effekter, men också på andra problem, som fordrade att åtgärder vidtogs. "Samhällsuppgifterna och förvaltningsapparatusens utökning har över huvud taget lett till att medborgarnas reella medinflytande och möjligheter att göra sig gällande har minskat. På den kommunala sidan har utvecklingen lett till en ökad byråkratisering och en allt större bundenhet genom statliga regleringar och en dryg kostnadsbörda. Förtroendemännen har fått det allt svårare att överblicka och leda det kommunala arbetet, och avståndet till de enskilda kommunmedlemmarna har ökat". Då det gällde att komma till-

rätta med problemen i samband med den kommunala självstyrelsens lokala och medborgerliga förankring föreslogs inrättandet av kommundelsråd "endera som förvaltande organ eller som endast opinionsorgan".

Perioden 1971-1974 återkom centerpartiet varje år med en motion angående den kommunala demokratin (33). Kommunalsråden sågs som ett medel att stärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring, men partiet angav också att man var beredd att pröva andra lösningar och utvägar. Förslaget gick ut på följande:

- syftet med kommunalsråd var framför allt att bringa opinionen i lokala frågor till uttryck samt fungera "som ett instrument för att i allmänhet inhämta den medborgerliga opinionen i kommunala frågor och som ett forum för kontakt och information i kommunens angelägenheter i allmänhet",
- råden bör väljas direkt, dels för att återspegla den lokala opinionen, dels för att intresset från medborgarna blev väsentligt större än om de utses av fullmäktige,
- med hänsyn till den gemensamma valdagen borde råden väljas ett år före eller efter fullmäktige, men för lika lång mandatperiod, dvs. fristående val,
- kompetens för råden: opinionsorgan med vidsträckt yttrande- och förslagsrätt, förvaltningsuppgifter (vilka angavs ej), initiativrätt till fullmäktige,
- inrättandet frivilligt.

Även om man från centerhåll föredrog direktvalda råd ville man inte avföra tanken på indirekt valda råd. Den möjligheten fanns redan inom ramen för då gällande lagstiftning. Indirekt valda råd t.o.m. underlättade delegering av förvaltningsuppgifter. Dessutom poängterade centern att "det är självfallet att kommunalsråd bör få ordentliga både personella och materiella resurser genom lokaler, sekreterarhjälp, anslag, aktiva insatser av förtroendemännen etc".

Beträffande de fristående valen befarade centern att lokala grupperingar utanför det egentliga partiväsendet kunde få ett oproportionerligt inflytande. Därför gjordes 1973 ett tillägg, nämligen att någon form av spärregel borde införas. Man tänkte sig t.ex. ett krav att endast partier som ställde upp i det senaste kommunala valet och erhöll en viss lägsta anslutning skulle få **ställa upp** i kommunalrådsval.

2.6.3 Moderata samlingspartiet

Moderaternas partimotion 1970 (34) tog upp problemen med kommunindelningsreformen och medborgarinflytande, men man nämnde inte lokala organ. I stället talade man om "direkt inflytande i mindre enheter". Kommunerna borde "kunna arbeta i mindre enheter till vilka man delegerar beslutanderätt rörande närmiljöns utformning, socialvård, fritids- och andra trivselfrågor".

Ären 1971, 1972 och 1975 kom moderata samlingspartiet med tre motioner (35) som mera allmänt tog upp frågan om demokratin på alla nivåer i samhället. Då det gällde kommunerna slog man fast att avståndet mellan väljare och valda växte. För att motverka denna utveckling krävdes nya, mindre kommunala enheter. "Kommundelsråd, eller vad man önskar kalla dem, kan aktivt bidra till att ge medborgarna bättre möjligheter till ett reellt inflytande. Människornas åsikter, exempelvis boendemiljöns utformning som riskerar att fastna i kommunernas stela byråkrati, kan inom kommunalrådets ram få ett naturligt utlopp. Vi tror att sådana råd skulle bli ett verksamt instrument för en fördjupad demokrati" (36). 1975 utvecklade man tankegångarna något: "Genom ändring av kommunallagen bör kommunerna ges möjlighet att inrätta direktvalda kommunalråd. Kommunerna bör själva få avgöra mandatperiod och tidpunkt för val. Vidare bör kommunalråd, om de inrättas, erhålla viss beslutanderätt i lokala frågor och inom en av kommunfullmäktige givna ram kunna fatta självständiga ekonomiska beslut" (37).

2.6.4 Enskilda motioner

Förutom partimotionerna kom under denna period också några motioner från enskilda riksdagsledamöter. 1972 angavs så en enskild m-motion (38) som till sitt innehåll påminde om centerpartiets förslag:

- syftet med kommundelsråden skulle vara dels att bredda informationen i olika lokalpolitiska frågor, dels att bättre kanalisera olika lokala opinioner,
- råden skulle väljas i direkta val som inte sammanföll med övriga val,
- kompetens: behandla planfrågor, utgöra obligatoriskt remissorgan i stadsplane- och miljöfrågor samt sociala frågor, vidsträckt yttrande- och förslagsrätt, men inte några direkta beslutsfunktioner (den rådgivande funktionen betonades), initiativrätt i lokala frågor, anslag från fullmäktige, inga verkställande funktioner (begränsar behovet av speciell förvaltningspersonal).

I motionen yrkades på ändringar i kommunallagen för att kommunerna skulle kunna inrätta direktvalda råd.

Följande år kom åter en enskild m-motion (39) som till stora delar skilde sig från den förra. Syftet med råden skulle vara att dessa utgjorde referensgrupper för kommunens olika delar. De skulle väljas i samband med de allmänna valen. Uppgifterna skulle vara: informera medborgarna om kommunens framtidsplaner, informera fullmäktige om kommundelarnas synpunkter och önskemål, anordna diskussionsmöten, utgöra remissinstans. Sammansättning och arbetsformer borde utredas närmare.

I en kort, enskild m-motion 1974 (40) om en fördjupad kommunal demokrati gjordes en uppräknig över angelägna och nödvändiga kommunaldemokratiska åtgärder varav en punkt lydde: "Kommunerna bör inrätta kommundelsråd".

Folkpartiet hade ingen partimotion om kommundelsråd 1975. I stället kom en enskild fp-motion (41) som till innehållet i stora drag påminde om de tidigare motionerna. Vissa kompletteringar gjordes dock i denna motion. Bl.a. föreslogs att råden borde få ett speciellt ansvar för och medverka vid utarbetandet av kommundelsplaner och detaljplaner, samt att enskilda, sammanslutningar, kommunala myndigheter och byalag borde beredas tillfälle att uttala sig om planförslagen.

Centerpartiet hade inte heller någon partimotion i denna fråga 1975. Också här presenterades ett enskilt förslag, som baserade sig på en annan motion om skapande av lokala miljöer (42). Utgångspunkten var att samhällsutvecklingen gått mot centralisering och stordrift. Denna utveckling, som fanns på alla nivåer, måste brytas. Detta gällde också inom kommunerna. "Den kommunala demokratin måste utformas så, att en utveckling mot integrerade lokala miljöer påskyndas. Här kan olika alternativ diskuteras. Den mest framkomliga vägen torde vara att inrätta direktvalda kommundelsfullmäktige (vår kursiv) med självständiga beslutsuppgifter. Genom inrättande av kommundelsfullmäktige kan nuvarande kommuner ges framför allt ramplanerande uppgifter, medan de flesta besluten och verksamheterna kan bedrivas på kommundelsnivå för att nå den lokala integrationen, helhet och mångfalden (vår kursiv)" (43). I sitt yrkande anförde motionärerna att "utredningen om den kommunala demokratin i tilläggsdirektiv ges i uppdrag att lägga fram förslag som möjliggör för kommun att inrätta kommundelsfullmäktige med uppgift att stimulera till integrering av verksamhet och funktioner i kommundelarna (vår kursiv)" (44).

2.6.5 Riksdagsbehandlingen

Behandlingen av dessa motioner i utskott och riksdag under första delen av 1970-talet innebar i korthet avslag eller inga åtgärder, med hänvisning till sittande utredning (45). 1971 reserverade sig de borgerliga ledamöterna i konstitutionsutskottet. Trots stora likheter de tre partierna emellan då det gällde de lokala organen inkom de med två reservationer. Folkpartiet och moderaterna enades om kravet på lagstiftning å det snaraste, medan centern föredrog att utredningen om den lokala demokratin behandlade frågan "med viss förtur". I den tämligen långa debatten i riksdagen framkom ingenting nytt från borgerligt håll. Socialdemokraterna höll sig avvaktande. Man ville inte ta ställning, varken för eller emot kommundelsråd, utan hänvisade till den pågående utredningen samt det nya systemet med distriktsorganisation inom den sociala nämndorganisationen. Dessutom ville socialdemokraterna betona att den kontakt som råden förutsattes skapa mellan fullmäktige och andra också kunde erhållas via de politiska partierna. Efter två voteringar beslutade riksdagen i enlighet med konstitutionsutskottets förslag, dvs. att avslå motionerna.

I 1972 års utskottsbetänkande enades de borgerliga ledamöterna i en reservation där man begärde "att utredningen om den kommunala demokratin får i uppdrag att snarast och om möjligt före 1973 års val framlägga förslag som möjliggör för kommunerna att införa kommunedelsråd" (46). Utskottet i övrigt yrkade avslag på motionerna, vilket också blev resultatet i riksdagen. En av utskottsledamöterna, moderat (47), påpekade dock i riksdagsdebatten att den enda skillnaden mellan utskottet och reservationen var angelägenhetsgrad och tidsfaktor. I denna debatt klargjorde ypk för första gången på tio år sin ställning i frågan: "Till frågan om kommunedelsråd vill vi för vår del i positiv anda vara med och pröva utformningen av en sådan anordning. Vi är dock icke benägna att övervärdera deras betydelse, ty skulle utformningen bli sådan, att dessa kommunedelsråd ej gavs viss angiven beslutanderätt, och således endast bleve råd i bokstavlig mening, eller remissorgan, då saknar sådana kommunedelsråd all mening". Socialdemokraterna hade fortfarande inte tagit ställning, vilket man också öppet erkände. En viss skepticisism kan dock utläsas i ett av inläggen: "... man måste ha inflytande i stort, och detta inflytande i stort når man aldrig genom kommunedelsråd" (48).

Under de närmaste åren inträffade inga stora förändringar i konstitutionsutskottets hållning i frågan. 1974 föreslog utskottet att motionerna överlämnades till utredningen om den kommunala demokratin, i övrigt avsågs motionerna. De borgerliga utskottsledamöterna fortsatte att reservera sig eller avge särskilda yttrandena. I riksdagsdebatten, som för övrigt också behandlade andra aspekter av den kommunala demokratin, framkom ett par nya synpunkter. 1973 presenterade centern ytterligare en modell för hur kommunedelsråden skulle utses (49). Om man bestämde sig för indirekta val kunde man tänka sig att två tredjedelar av kommunedelsrådet utsågs av fullmäktige. Dessa utsedda ledamöter kunde sedan knyta till sig ytterligare representanter för den lokala opinionen. Året därpå nämndes institutionsstyrelser för första gången i riksdagsdebatten.

Rent generellt kvarstod partierna under första delen av 1970-talet vid sina positioner. Folkpartiet vek inte från kravet på direktvalda råd, socialdemokraterna inväntade utredningsarbetet, centern var

öppet för alternativ, vpk var intresserad av att pröva olika modeller och moderaterna vacklade något i sina ställningstaganden då det gällde detaljerna.

2.7 Kommunaldemokratiutredningen

Utredningen om den kommunala demokratin tillsattes 1970, bl.a. med uppgiften att se över formerna för medborgarinflytande över den kommunala verksamheten. 1975 presenterade utredningen en rapport "Kommunal organisation och information" (50), där man också gav en översikt rörande lokala organ. Även om idéerna om dessa organ mötte ett visst motstånd på riksplanet hade ett antal kommuner inlett decentraliseringsverksamhet. Inom ramen för gällande lagstiftning inrättades kommundelsråd - de första i Luleå 1969 - och institutionsstyrelser. Syftet var "att bibehålla och få till stånd en utbyggd medverkan och att förbättra det lokala inflytandet för medborgarna även mellan valen" (51).

Kommunaldemokratiutredningen och Svenska kommunförbundet genomförde två enkätundersökningar 1971 resp. 1974. Vid det första tillfället uppgav fem kommuner att de inrättat kommundelsråd, vid det andra tillfället hade antalet utökats till tolv. Två kommuner - Luleå och Eksjö - hade avvecklat verksamheten vid det andra mättillfället. Kartläggningen visade t.ex. att antalet ledamöter varierade mellan 5 och 21, både mellan och inom kommunerna, att kvinnorna och de yngre var bättre representerade än i fullmäktigeförsamlingarna och att råden endast erhållit informativa och rådgivande uppgifter (med ett undantag - Göteborg). De ärenden som var mest frekventa var mark- och planfrågor, gator, vägar och trafikfrågor samt informationsfrågor. Målsättningarna, som enligt utredningen tycktes vara svåra att uppfylla, var t.ex.:

- att förbättra kontakterna mellan kommunernas centrala förvaltningar och kommundelarna,
- att tillskapa organ som skall kunna framföra kommundelarnas synpunkter och önskemål i kommunala angelägenheter, samt
- att öka antalet kommunalpolitiskt aktiva medborgare (52).

Utredningen konstaterade att kommunalråden inte riktigt funnit sina arbetsformer, men att försöksperioden varit för kort för att medge några definitiva slutsatser.

2.8 Kommunaldemokrati, ny kommunallag m.m.

Under 1975/76 års riksdag kom propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m. (53), som baserade sig på demokratiutredningens arbete (54). I propositionen togs frågan om lokala organ upp, bl.a. då det gällde rättsläget och vilka principer som ansågs gälla. Man konstaterade att beträffande det kommunallagsreglerade området fanns inga lagstiftningsmässiga hinder för lokal förvaltning. Däremot kunde man inte tänka sig lokala organ med förvaltande och verkställande uppgifter eftersom principen om det odelade ansvaret skulle gälla. Övergripande kommunalorgan kunde endast ges beredande och rådgivande uppgifter. Rättsläget ansågs mera komplicerat då det gällde den specialreglerade sektorn. Vid denna tidpunkt fanns, förutom kommunalråd, också institutionsstyrelser, sociala distriktsnämnder - vilka var ett undantag från principen om det odelade ansvaret - och lokala kontaktmän, som fanns i ett trettiotal kommuner.

Moderaterna och vpk hade inlämnat motioner om lokala organ. I en enskild m-motion (55) framfördes kravet att utredningen om den kommunala demokratin ytterligare borde utreda förutsättningarna för en beslutsförsamling på lokal nivå. Motionären var inte nöjd med de förslag som utredningen presenterat. Han hänvisade till de borgerliga ledamöternas reservationer och särskilda yttranden om att rekommendera kommunerna att inrätta kommunalråd, att utse dem genom allmänna val och att ge dem mera långtgående ansvarsuppgifter. I en partimotion (56) återkom moderaterna med kravet om direktvalda råd. Dessutom ville man ha en utredning om möjligheterna att tillskapa ytterligare distriktsnämnder. Vpk poängterade i sin partimotion att "dessutom måste den politiska debatten föras ut i bostadsområdena, där också sådana beslut som har lokal räckvidd bör kunna förläggas. Det kan t.ex. ske genom inrättande av kommunalråd" (57). Man föreslog en ändring i kommunallagen (prop. § 23 KL) med följande tillägg: "Likaså kan fullmäktige besluta om inrättande av kommunalråd, som därvid ges en utform-

ning och arbetsordning som syftar till ett vidgat medborgarinflytande" (58).

Frågan om lokala organ var vid denna ärendebehandling endast en del av ett större problemkomplex. Konstitutionsutskottet gav dock frågan förhållandevis stort utrymme. Efter en genomgång, helt i linje med utredningen, konstaterade utskottet att kommundelsorgan var värd stor uppmärksamhet, men att deras framtida ställning och arbetsformer var mer komplicerade. "Att undanröja de begränsningar, som gäller i dag rörande kommundelsorganens kompetens och valförfarandet aktualiserar flera problem av praktisk och principiell innebörd som, enligt utskottets mening, måste övervägas ytterligare, innan beslut kan fattas därom. Särskilt bör undersökas möjligheterna att ge de kommuner, som önskar det rätt att inrätta direktvalda kommundelsorgan med beslutande och verkställande uppgifter" (59).

I den debatt som följde i riksdagen på våren 1977 (60) kan man skönja vissa attitydförändringar. Från borgerligt håll, framför allt centern, erkände man nu att frågan om direktvalda lokala organ var så komplicerad att den inte kunde lösas i det skedet. Socialdemokraterna å sin sida visade upp en mera välvillig attityd gentemot lokala organ, även om vissa kritiska röster fortfarande hördes inom partiet. Men i stort kan man säga att partierna i riksdagen nu verkade vara eniga över att någon form av organ borde tillskapas för att komma tillrätta med de problem som den kommunala demokratin ansågs vara behäftad med. I övrigt tillkom ingenting nytt i sak under den långa riksdagsdebatten. Folkpartiet stod fortfarande fast vid sin ståndpunkt då det gällde valfrågan - kommundelsråden borde utses genom direkta val. Vid den efterföljande omröstningen gick en överväldigande majoritet (295-14) på konstitutionsutskottets linje.

2.9 Propositionen om lokala organ

I mars 1979 lade den borgerliga regeringen fram sin proposition om lokala organ i kommunerna (61). Syftet angavs vara att förbättra kommunmedborgarnas möjligheter att påverka och delta i det kommunala arbetet. I propositionen nämndes tre typer av lokala organ - kommun-

delsråd, distriktsnämnder och institutionsstyrelser - som föreslogs erhålla förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom det kommunallagsreglerade området. Lagförslaget som presenterades gick ut på att ge kommunerna största möjliga frihet att besluta om organisation och verksamhetsformer. Det fanns alltför många frågetecken som inte kunde rätas ut innan man närmare provat verksamheten. Man nöjde sig med att ge några exempel. Rent allmänt konstaterades att de lokala organen skulle betraktas som fakultativa nämnder och att de, i avvaktan på ytterligare överväganden, borde utses av fullmäktige. Vidare uppgavs också att man på sikt borde få till stånd lokala organ på det specialreglerade området. De uppgifter som lades på organen borde också ha ett klart samband med varandra.

Det anmärkningsvärda med propositionen var att man från regeringshåll inte inväntade det betänkande som kommunaldemokratiska kommittén (KDK) senare lade fram, "Lokala organ i kommuner, modeller för försöksverksamhet" (62). KDK presenterade tre modeller för försöken: distriktsnämnd, kommundelsnämnd och institutionsstyrelser. Kommittén angav också tänkbara konsekvenser med verksamheten, bl.a. förändrad fördelning av den kommunala servicen, fler förtroendevalda, underlättade kontakter mellan medborgarna och förvaltningarna, vitaliserade partier, effektivare resursutnyttjande, prioriteringsproblem för facknämnden m.m. Till betänkandet bifogades också ett antal bilagor utarbetade av Svenska Kommunförbundet. I bilagorna presenterades synpunkter på konsekvenser med lokala organ för fritids-, kultur-, skol- och sociala sektorn, samt exempel på reglementen för organen.

Ett antal motioner från samtliga riksdagspartier behandlades också i samband med propositionen (63). Endast två av dessa, båda c-märkta var ställda direkt med anledning av regeringsförslaget. I den ena motionen (64) föreslogs att de lokala organens sammanträden skulle vara offentliga på samma sätt som fullmäktiges, samt att man i tio kommuner på försök skulle medge undantag från skollagen och bygglagen. "Inom skolan område skulle det exempelvis vara värdefullt att få pröva ett system med förtroendevalda institutionsstyrelser i ledningen för de lokala skolenheterna. Hur lokala organ kan medverka i den fysiska planeringen vore också värdefullt att få prövat" (65). I den andra motionen (66) föreslogs att försöks-

verksamheten också skulle omfatta direktvalda kommunalråden. "Det sätt kommunalråden utses på är av betydelse i avsevärt vidare mening än ur valsynpunkt. Intresset för kommunalråden, deras lokala förankring och deras arbetsmöjligheter påverkas av hur kommunalråden utses. Därför är det angeläget att möjligheterna till direkta val nu prövas och att försöksverksamheten därigenom görs mer meningsfull" (67).

Några socialdemokrater föreslog inrättande av distriktsnämnder som en direkt utveckling av försöken med institutionsstyrelser (68). Enligt motionärerna hade försöken med institutionsstyrelser slagit bäst ut eftersom dessa haft konkreta förvaltningsuppgifter. Man gav exempel på uppgifter inom skolan, fritidssektorn och den sociala sektorn som distriktsnämnderna kunde handha. Målsättningarna med verksamheten var i stort desamma som presenterats av övriga partier: att få "förtroendevalda med ett reellt ansvar på kortare avstånd från dem som berörs av besluten... anpassning till lokala krav och önskemål underlättas... de förtroendevalda får bättre möjligheter att förklara för människorna vilka värderingar som ligger bakom olika åtgärder" (69). Genom distriktsnämnder skulle inte sektorindelningen av den kommunala förvaltningen brytas sönder, utan de centrala nämnderna kunde i stället ägna sig åt planering och övergripande frågor. Modellen skulle däremot innebära ett avsteg från principen att varje kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet. Därför behövdes vissa ändringar i kommunalagen. De övriga motionerna behandlade lokala organ ur ett mera allmänt demokratiskt perspektiv.

Konstitutionsutskottet (70) gav Svenska Kommunförbundet tillfälle att avge ett yttrande över de förslag som presenterats. Kommunförbundet tillstyrkte regeringsförslaget till alla delar. Likadant gjorde utskottet. Inga reservationer eller särskilda yttranden inlämnades. Däremot föreslog utskottet att försöksverksamheten i ett längre perspektiv, efter utredning, borde vidgas till att också omfatta det specialreglerade förvaltningsområdet. Ett förslag borde läggas fram i riksdagen under hösten 1979. Förslaget om lagen om lokala organ och utskottets tillägg godkändes i riksdagen utan debatt (71). Den nya lagen skulle träda i kraft den 1 januari 1980.

2.10 Lokala organ med specialreglerad förvaltning

Till hösten 1979 presenterades så i en proposition (72) förslaget till försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna. Förslaget baserade sig på en utredning, "Specialreglerade uppgifter för lokala organ" av KDK (73). Enligt både utredningen och propositionen skulle verksamheten omfatta de sociala nämnderna, hälsovårdsnämnd, byggnadsnämnd, trafiknämnd och skolstyrelse.

Enligt direktiven från 1977 skulle KDK överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet inom kommuner och landstingskommuner. "Målet måste vara att skapa förutsättningar för ett från demokratisk synpunkt väl fungerande system" (74). I tilläggsdirektiven 1979 påpekade departementschefen att de lokala organens uppgifter borde ha ett klart samband med varandra, så som fallet är med t.ex. kultur-, fritids-, skol- och socialområdena. KDK utgick från principen "att ge kommunerna största möjliga frihet att anpassa sin organisation och sina arbetsformer till de lokala önskemålen" samt "att de lokala önskemålen bör vara utslagsgivande med hänsyn tagen till kommunernas storlek och struktur" (75). Stor frihet skulle alltså råda då försöksverksamheten satte igång.

Inledningsvis konstaterade KDK att en specialreglerad verksamhet som splittras på lokala organ kunde medföra särskilda samordningsbehov och försvåra den statliga tillsynen. Men dessa problem kunde komma att lösas, t.ex. genom att föreskrifterna riktades till kommunen som sådan i stället för en särskild kommunal nämnd. De speciallagsområden som KDK föreslog kunde också förväntas ge de största samordningsvinsterna genom lokala organ. Det faktum att kommunerna skiljer sig från varandra, gjorde det nödvändigt att "raden av kommunala uppgifter som får läggas på lokalt organ blir så lång att ingen kommun skall behöva känna sig främmande för att ta itu med försöksverksamheten på området". (76)

I vissa specialreglerade nämnder förekommer s.k. myndighetsutövning vilket gör att nämnderna vanligen är underkastade lagregler då det gäller förfarandet och beslutens innehåll. Kommittén konstaterade att legalitetskraven också kunde tillgodoses i lokala organ.

En huvudregel då det gällde överförande av uppgifter till lokala enheter borde vara att uppgifterna är delbara, har anknytning till kommundelen och i övrigt är lämpliga för lokalorgansförvaltning. Även om man i framtiden kunde tänka sig ett avskaffande av de särskilda nämnderna, borde detta inte ske under försöksperioden. "De centrala nämnderna skall finnas kvar inte bara formellt utan också faktiskt i den meningen att de har uppgifter av övergripande natur inom sakområdet" (77). KDK förordade dessutom följande:

- om samordningsfrågor: "den reglering av samordningsfrågor som redan finns i lokalorganslagen får gälla även för specialreglerad verksamhet"
- om mandattid: "kommunfullmäktige får bestämma om mandattid för lokalt organ även när organet handhar specialreglerade uppgifter"
- om antal ledamöter: "regeln om minst fem ledamöter bör gälla för lokalt organ som tilldelas någon specialreglerad uppgift"
- om jäv: "den strängare jävsregeln i förvaltningslagen får gälla för alla ärenden i ett lokalt organ så snart organet har någon specialreglerad uppgift" (78).

Kommittén presenterade de olika sektorerna och gav exempel på konkreta ärenden som kunde överföras till organen. Man ansåg det dock varken möjligt eller lämpligt att till de lokala organen överlåta samtliga uppgifter som ankom de centrala nämnderna. "Får organet uppgifter från flera skilda verksamhetsområden, torde det vara svårt att upprätthålla kraven på kompetens inom samtliga områden. Vidare kan verksamheten i ett sådant system bli allt för splittrad och osammanhållen" (79).

I propositionen anförde departementschefen att de lokala organen kunde utgöra naturliga fora för diskussion och beslut i frågor som direkt berörde kommuninvånarna. Organen kunde också medföra en vitalisering av de politiska partiernas lokalföreningar. Siktet var inställt på en permanent lagstiftning. Med hänsyn till det ekonomiska läget var det "... angeläget att försöksverksamheter

med lokala organ inte leder till ökat resursbehov i kommunerna (80). För att klara verksamheten förutsattes kommunerna omfördela de befintliga resurserna. Lagen förelögs dessutom tidsbegränsas t.o.m. år 1985. I övrigt instämde departementschefen i de förslag som kommittén presenterade. Han ansåg också att en permanent lagstiftning borde komma till stånd före 1986.

Två motioner av enskilda riksdagsledamöter lades fram. I en socialdemokratisk motion (81) kritiserades främst två punkter i förslaget. Den ena gällde den föreslagna tidsbegränsningen t.o.m. 1985. Tiden ansågs vara alltför kort för att medge så omfattande organisatoriska förändringar inklusive planering och förberedelser. Motionärerna befarade att organen inte skulle hinna verka tillräckligt länge för att en ordentlig utvärdering skulle kunna genomföras. Lagen borde i stället gälla till utgången av 1988 bl.a. "för att skapa förutsättningar för en reell utvärdering" (82). Det andra kritiska omdömet gällde diskussionerna i propositionen angående de sociala distriktsnämnderna kontra lokala organ. Kommuner som infört sociala distriktsnämnder skulle inte kunna avveckla dessa under pågående mandatperiod. Därmed skulle lokala organ på det sociala området inte kunna inrättas i dessa kommuner förrän 1982/83. I stället förordade motionärerna det förslag som KDK presenterat, nämligen en införandelag som medgav avveckling av sociala distriktsnämnder utan att hindras av bestämmelserna om treårig mandatperiod. Båda formerna av lokalorgan skulle inte kunna införas i en kommun. Propositionen tog inte alls upp frågan om en införandelag av detta slag. Motionärerna befarade också att den försöksverksamhet som planerades i Örebro skulle stoppas av bestämmelsernas utformning.

I den andra motionen (83), som undertecknats av enskilda riksdagsledamöter från de tre borgerliga partierna, tog man också upp förhållandet mellan sociala distriktsnämnder och lokalorganslagen samt förhållandena i Örebro. Kritiken och förslagen var desamma som i s-motionen.

Konstitutionsutskottet biföll motionerna till alla delar och föreslog ändringar i lagförslaget (84). Utskottet föreslog vidare att den angivna tidsgränsen för lagen slopades. Det borde ankomma

på regeringen och bl.a. KDK att bedöma när erfarenheterna blivit tillräckliga för att medge en översyn av lagen.

Under debatten i riksdagen (85) kom inlägg endast från tre borgerliga ledamöter. I dessa inlägg diskuterades bl.a. frågan om direktval (fp) samt den enskildes rättssäkerhet och personliga integritet (m), som befarades hamna i riskzonen. Ingen av debattörerna presenterade några ytterligare yrkanden. Lagen om ändring i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna antogs av riksdagen utan voteringar.

1981 lade KDK fram ett betänkande om direktvalda lokala organ (86). Betänkandet utgjorde en principdiskussion och några lagförslag utarbetades inte. KDK angav att man borde avvakta en utvärdering av försöksverksamheten med lokala organ innan man tog definitiv ställning i frågan.

2.11 Socialdemokraterna och lokala organ

Inom det socialdemokratiska partiet har inställningen till lokala organ förändrats sedan slutet av 1970-talet. Under första hälften av decenniet genomfördes en andra kommunindelingsreform och lokala organ inom kommunerna ansågs då inte aktuella. De borgerliga partierna argumenterade för inrättande av kommundelsråd men kritiserades starkt av socialdemokraterna. I en ledare i Tiden 1971 sägs t.ex. att kommundelsråd "inte på något sätt fördjupar den kommunala demokratin... Det är uppenbart att råden måste få vissa viktiga befogenheter om de alls skall kunna tjäna detta syfte". Alternativet skulle således kunna vara att ge råden sådana befogenheter men det är "långt ifrån oproblemiskt... Att införa kommundelsråd med betydande uppgifter kan lätt bli ett steg bakåt, alltså att man i praktiken återinför de gamla kommunerna och kanske ännu mindre enheter". Detta skulle i så fall helt motverka den pågående reformens syfte, att skapa bärkraftiga och utvecklingsdugliga kommuner (87). Liknande argument framförs i en annan Tidenledare 1973 där institutionsstyrelser förordas. Sådana lokala organ skulle ge många nya förtroendeuppdrag och får ett reellt inflytande över förvaltningen. Dessutom skulle de passa in i den rådande kommunala organisationen, dvs. inte bryta mot principen om det odelade ansvaret (sektoriseringen), samt, framför allt, stärka partiorganisationen (88).

Debatterna vid SAP:s partikongress 1975 visar, att det fanns en genomgående uppfattning att partiorganisationerna och folkrörelserna genom sin vitala vittförgrenade organisation borde räkna för att tillvarata och föra vidare behov och krav från kommunens invånare. Någon genomgripande förändring av den kommunala organisationen ansågs inte önskvärd eller nödvändig (89). År 1978, vid SAP:s 27:e kongress, diskuterades frågan om distriktsnämnder. Kongressen ställde sig positiv till inrättande av distriktsnämnder i kommunerna. Däremot var den inte intresserad av sektorsövergripande organ på delkommunal nivå.

"Den kommunala organisationen är sektoriellt uppbyggd. Med hänsyn härtill är därför ett system med distriktsnämnder den enklaste vägen att decentralisera beslutanderätt inom kommunerna" (90).

Hans Gustafsson, då kommunminister, argumenterade också för distriktsnämnder. I en debattartikel i Kommunaktuellt år 1978 menade han att distriktsnämnderna var en direkt utveckling av försöken med institutionsstyrelser. Distriktsnämnder kunde, till skillnad från kommundelsråden, ge "möjlighet att kontinuerligt inom det lokala partiarbete påverka utvecklingen av den samhällsservice" som mest berör medborgarna. Ett annat argument för distriktsnämnder, enligt Gustafsson, var att de inte skulle medföra några större organisatoriska förändringar i den kommunala förvaltningen:

"Med hjälp av distriktsnämnder blir det möjligt att decentralisera konkreta, verkställande förvaltningsuppgifter till lokala organ utan att samtidigt sektorsindelningen av den kommunala förvaltningen bryts sönder" (91).

Distriktsnämnder framställdes således som framtidens melodi. Samtidigt höll den av regeringen år 1977 tillsatta kommunaldemokratiska kommittén på att utarbeta ett lagförslag gällande lokala organ i kommunerna. En kommun i landet, Örebro, hade samtidigt bestämt sig för att pröva en annan lokalorgansmodell: kommundelsnämnder. Man hade bråttom i Örebro. Under tiden som kommunaldemokratiska kommittén arbetade gick man in med en ansökan om dispens för att också kunna decentralisera (överföra) frågor inom det speciallagsreglerade området till dessa kommundelsnämnder. 1979 lades förslaget om lokalorganslag fram för riksdagen. Efter motioner och

remissomgångar fattade riksdagen enhälligt beslutet, att kommunerna i fortsättningen skulle få inrätta lokala organ med beslutande- och verkställanderätt inom såväl det speciallagsreglerade som det kommunallagsreglerade området. Kommunerna fick således möjlighet att införa sektorsövergripande organ och det är detta som med stor kraft började genomföras i Örebro.

Distriktsnämnderna fick med andra ord helt plötsligt en konkurrent. Inom socialdemokratin började man diskutera för- och nackdelar med respektiva variant (distriktsnämnder och kommundelsnämnder). Partistyrelsen fick 1978 i uppdrag att närmare utreda frågan. Ett par år senare kom skriften "Distriktsnämnder - en möjlighet att fördjupa demokratin" (92). Eftersom kommundelsnämnder kommit att bli ett alternativ diskuterades även dessa i skriften. För- och nackdelar vägs mot varandra men någon ställning till förmån för den ena eller andra modellen tas inte.

Den av partikongressen initierade utredningen om distriktsnämnder samt den i Örebro och vissa andra kommuner inledda försöksverksamheten med kommundelsnämnder kom att ligga till grund för debatten om lokala organ vid SAP:s 28:e kongress år 1981. Till bakgrunden hör också att lokalorganslagenn hade antagits av riksdagen och trätt ikraft den 1 januari 1980.

Kongressdiskussionen om lokala organ inleddes med en motion från Borås arbetarkommun, som var ytterst kritiskt mot beslutande kommundelsorgan enligt den modell som föreslagits av kommunaldemokratiska kommittén:

- 1) Likställigheten mellan olika delar av en kommun är i uppenbar fara.
- 2) Det finns risker för att de lokala partiorganisationerna blir så upptagna av arbetet i de lokala organen att de inte orkar med sina övriga arbetsuppgifter.
- 3) Gränserna mellan de förtroendevalda och tjänstemännen suddas ut genom att de lokala organen ska ha verkställighetsuppgifter som traditionellt varit tjänstemannaåliggande.
- 4) Riskerna för att tjänstemannainflytandet ska öka är stor genom att besluten splittras upp på ett stort antal organ.

- 5) Risker finns för att högröstade redan privilegierade grupper genom att driva opportunistiska krav ska få för stort inflytande i förhållande till sin storlek.
- 6) Genom att kommundelens "bästa" skjuts i förgrunden på bekostnad av olika väljargrupperns berättigade krav kan möjligheterna minska för profilering och därmed försvåras medborgarnas ställningstagande i allmänna val.
- 7) De borgerliga kraven om direktvalda kommunalorgan kommer att gynna "enfrågepartier", ofta med kort livslängd. På ett avgörande sätt kommer detta att försvåra den helhetssyn och strävan till solidaritet vårt parti står för.
- 8) Riskerna för en växande byråkrati är stor. I en kommunalnämnd med fyra sektorer - exempelvis social, fritid, skola och kultur - kommer man att få MBL-förhandla med företrädare för cirka tio olika fackliga organisationer, ofta var och en med sina speciella strävanden och krav. I en relativt stor kommun ska detta dessutom ske inom kanske tio till femton kommunalnämnder. Detta kommer att öka byråkratin och måhända på ett icke avsett sätt förstärka dessa organisationers inflytande bl.a. i prioriteringsfrågor." (93).

I motionen andades en djup oro för att partiorganisationerna skulle förlora sina positioner och funktioner i ett system med lokala organ:

"Det är endast genom att betona partiernas avgörande roll genom att med olika medel åstadkomma en renässans för partiorganisationerna och deras arbete som avgörande och bestående framsteg kan göras..." (94).

Här känner vi igen argumenteringen från tidigare år, det är partierna som skall garantera den kommunala demokratin, och lokala organ kan försvåra detta.

Motionen utmynnade i ett beslutsförslag som gick ut på att partiet i "det fortsatta arbetet med en utveckling av den kommunala demokratin beaktar de i motionen framförda uppfattningarna" (95). Partistyrelsen yrkade bifall till motionen (96).

Alla kongressdeltagare ställde sig inte bakom Boråsmotionen. Axel Gisslén, kommunalråd i Örebro, framförde i ett inlägg en annorlunda syn på lokala organ, framför allt kommunalnämnder. Gisslén delade inte farhågorna om att partiorganisationerna skulle förlora på att kommunen inrättar kommunalnämnder. Tvärtom ansåg han att dessa nämnder skulle "vitalisera det lokala partiarbetet". Enligt Gisslén

skulle detta redan ha skett i Örebro (97). Strategiskt skulle således, enligt Gisslén, partiet vinna på en sådan reform.

Axel Gisslén och Jan Nygren, SSU, ansåg det vara olyckligt om kongressens ställningstagande skulle präglas av Boråsmotionen. Gisslén yrkar:

"att partistyrelsen får i uppdrag att aktivt verka för olika försök att utveckla den kommunala demokratin och därvid observera de problem som berörs i motion nr 1:17 (Boråsmotionen) och därmed anse motionen besvarad" (98).

Kongressen beslutade bifalla Gissléns ändringsyrkande.

Beslutet innebar, i motsats till Boråsmotionen, att partiet nu ställde sig positivt till lokala organ, däribland kommundelsnämnder, låt vara med reservationen att man samtidigt skulle "observera de problem" som motionen pekade på.

Efter 1981, och framför allt efter valet 1982 då socialdemokraterna återfick regeringsmakten, har de positiva attityderna till kommundelsnämnder varit betydligt mer framträdande än de negativa.

Några exempel:

"Lokala kommunala organ behövs ... för att hjälpa de politiska partierna att behålla sin roll och karaktär av levande folkrörelse" (Bo Toresson, partisekreterare i SAP) (99).

"Trots allt är den genomförda kommunindelningsreformen en bra sak. Och då ser jag det främst ur organisatorisk synvinkel. Kommundelsstyrelse är också ett sätt att vitalisera demokratin" (Bo Holmberg, civilminister) (100).

"Det är ingen som helst tvekan om att det skulle innebära en förstärkning av de lokala föreningarnas verksamhet och möjligheter om man decentraliserade den kommunala organisationen så att beslutanderätten över frågor som endast har lokal betydelse kom att åvila organ som arbetar på just denna lokala nivå" (Hans Gustavsson, bostadsminister) (101).

Även i praktiken har socialdemokraternas intresse för kommundelsnämnder ökat. Bland de kommuner i landet som inlett försöksverksamhet har flertalet socialdemokratisk majoritet i kommunfullmäktige.

2.12 Sammanfattning

Debatten i Sverige om lokala organ har pågått länge. Den inleddes i Stockholm på 1940-talet. Bakgrunden var att de territoriellt och befolkningsmässigt stora städerna upplevde svårigheter i administrationen. De hade också svårigheter att få fram medborgarnas synpunkter i olika frågor. Trots upprepade motioner och utredningar vidtogs inga konkreta åtgärder för att införa stadsdelsorgan.

Den senaste kommunindelningsreformen gav upphov till diskussioner i riksdagen, även om reformen som sådan inte var den enda orsaken till debatterna. I början av 1960-talet var det folkpartiet och den kommunistiska riksdagsgruppen som drev frågan om lokala organ. Syftet angavs vara, att aktivera medborgarna och att vidga den kommunala demokratin. De framlagda förslagen ledde inte till några större debatter vid denna tidpunkt.

I slutet av 1960-talet och fram till tidpunkten då lagen om lokala organ trädde i kraft fördes en livligare debatt. Det var framför allt folkpartiet och centerpartiet som drev frågan, även om också moderaterna gav sina synpunkter i form av motioner. Folkpartiet ville inrätta direktvalda kommunalråd. Centerpartiet föreslog också kommunalråd, men frågan om direkta val var inte lika viktig. Partiet ansåg det vara tillräckligt om råden fick förvaltande eller opinionsbildande funktioner. Moderaterna intog till en början en mera allmän positiv hållning men i mitten av 1970-talet bestämde de sig för direktvalda kommunalråd. I motioner från enskilda borgerliga riksdagsledamöter fördes olika konkretiserade förslag fram som gällde val, kompetens osv. Vänsterpartiet kommunisterna var också positiva till kommunalråd förutsatt att råden fick en viss angiven beslutanderätt.

Socialdemokraterna höll sig avvaktande till en början. De ville invänta resultaten från olika pågående utredningar. I slutet av 1970-talet ändrade de dock inställning. SAP ansåg emellertid att man borde pröva på andra modeller, dvs. institutionsstyrelser eller distriktsnämnder. Det väsentliga var dock att samtliga partier i riksdagen fr.o.m. slutet av 1970-talet var eniga över att någon

form av verksamhet med lokala organ borde prövas. Viss erfarenhet fanns redan. De första kommundelsråden hade inrättats i Luleå 1969 och flera andra kommuner hade följt efter.

Propositionen om lokala organ i kommunerna lades fram i mars 1979 av den borgerliga regeringen. Behandlingen av propositionen var snabb. Man inväntade inte ens kommunaldemokratiska kommitténs utredning i frågan. Men eftersom regeringens förslag inte tog upp frågan om den specialreglerade förvaltningen lades ett nytt förslag fram på hösten samma år. Debatten i riksdagen blev mycket kort, och ändringen av den nya lagen antogs utan votering.

Frågan om lokala organ har således debatterats under lång tid. Ett mindre antal kommuner har prövat olika former av organ. Det verkar råda politisk enighet om att lokala organ fyller vissa vitala funktioner, även om de olika partierna kan ha olika målsättningar med verksamheten. Frågan är dock inte slutgiltigt avförd från den politiska dagordningen. Lagen om lokala organ är endast av försökskaraktär, även om ingen tidsgräns angetts. Under de närmaste åren skall, förutom själva lagen, bl.a. frågan om direkta val tas upp till behandling.

NOTER TILL KAPITEL 2

- (1) Om delegation av beslutanderätten inom socialvården, se t.ex. Harriet Lundblad, Delegerad beslutanderätt inom kommunal socialvård (Helsingborg 1979).
- (2) Stockholms stadsfullmäktiges handlingar.
Motion 1946:3 av herr Harald Mårtens m.fl. (fp) angående decentralisering av den kommunala verksamheten genom inrättande av direkt valda organ för stadens särskilda delar.
- (3) Stockholms stadsfullmäktiges handlingar.
Motion 1947:52 av herr Yngve Larsson m.fl. (fp) angående lagstiftning om stadsdelsråd.
- (4) SOU 1965:6 Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring sid. 22-25.
- (5) Stockholms stadsfullmäktiges handlingar.
Motion 1953:51 av herr Yngve Larsson m.fl. (fp) om inrättande av lokala råd i vissa stadsdelar (stadsdelsråd).
- (6) Ibid.
- (7) Ibid.
- (8) Stockholms stadsfullmäktiges handlingar.
Motion 1962:71 av herr Knut Olsson m.fl. angående utredning om inrättande av stadsdelsråd.
Motion 1962:112 av herr Harald Mårtens m.fl. (fp) angående utredning om den kommunala demokratins verksamhetsformer i Stockholm.
- (9) Motion 1961:858 AK (Likalydande 1961:713 FK) av herr Hamrin i Kalmar m.fl. (fp) i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 180, angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.
- (10) Proposition 1961:180 angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.
- (11) Motion 1961:858. AK.
- (12) Motion 1962:299 AK (Likalydande 1962:246 FK) av herr Hagberg m.fl. (k) om ökat medborgarinflytande över den kommunala verksamheten.
- (13) Ibid.
- (14) Ibid.

- (15) Proposition 1961:180 s. 48.
- (16) Konstitutionsutskottet 1962:1.
KU:s utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner ävensom i ämnet väckta motioner.
- (17) Första kammarens protokoll 1962:8, Angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner. Herr Lager (k) s. 92.
- (18) Andra kammarens protokoll 1962:8.
Översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner. Herr Nilsson i Östersund (s) s. 116.
- (19) SOU 1965:6, s. 7.
- (20) Ibid. s. 8.
- (21) Ibid. s. 61-62.
- (22) Ibid. s. 54.
- (23) Ibid. s. 85.
- (24) Motion 1969:162 FK (Likalydande 1969:177 AK) av herr Lundström m.fl. (fp) om inrättande av stadsdelsråd och kommundelsråd.

Motion 1969:166 FK (Likalydande 1969:174 AK) av herrar Skagerlund och Axelsson (fp) om inrättande av kommundelsråd.

Motion 1969:487 AK av herrar Sjönell och Sundman (cp) angående den kommunala självstyrelsens lokala förankring.
- (25) Motion 1969:166 FK.
- (26) Konstitutionsutskottet 1969:38.
KU:s utlåtande i anledning av motioner om inrättande av kommundelsråd och andra åtgärder för att stärka den kommunala självstyrelsens medborgerliga förankring, s. 10.
- (27) Ibid. s. 9.
- (28) Första kammarens protokoll 1969:38 s. 18.
Om inrättande av kommundelsråd.
- (29) Andra kammarens protokoll 1969:38 s. 59.
Inrättande av kommundelsråd och andra åtgärder för att stärka den kommunala självstyrelsens medborgerliga förankring.

- (30) Motion 1970:445 FK (Likalydande 1970:492 AK) av herr Helén m.fl. (fp) om åtgärder att stärka demokratin.
- (31) Motion 1971:86 av herr Helén m.fl. (fp) angående när-
demokrati.
- Motion 1972:52 av herr Helén m.fl. (fp) angående kommunal
när demokrati.
- Motion 1973:116 av herr Helén m.fl. (fp) om kommunal när-
demokrati.
- Motion 1974:348 av herr Helén m.fl. (fp) om kommunal när-
demokrati.
- (32) Motion 1970:635 AK (Likalydande 1970:539 FK) av herr Hedlund
m.fl. (cp) angående den kommunala demokratin.
- (33) Motion 1971:228 av herr Hedlund m.fl. (cp) angående den
kommunala demokratin.
- Motion 1972:51 av herr Fälldin m.fl. (cp) angående den
kommunala demokratin.
- Motion 1973:966 av herr Fälldin m.fl. (cp) angående den
kommunala demokratin.
- Motion 1974:142 av herr Fälldin m.fl. (cp) angående den
kommunala demokratin.
- (34) Motion 1970:306 AK (Likalydande 1970:269 FK) av herr Holm-
berg m.fl. (m) om åtgärder för att fördjupa och stärka
det svenska folkstyret.
- (35) Motion 1971:114 av herr Bohman m.fl. (m) om åtgärder för
att stärka demokratin.
- Motion 1972:294 av herr Bohman m.fl. (m) i anledning av
proposition 1972:1 (se punkt 4. Ett levande folkstyre,
s. 45).
- Motion 1975:93 av herr Bohman m.fl. (m) om en fördjupning
och utbyggnad av demokratin.
- (36) Motion 1971:114.
- (37) Motion 1975:93.
- (38) Motion 1972:806 av herr Wijkman och fru Mogård (m) om in-
rättande av kommundelsråd.
- (39) Motion 1973:970 av herrar Komstedt och Werner i Malmö (m)
om vidgad kommunal demokrati.
- (40) Motion 1974:1187 av herr Schött m.fl. (m) om en fördjupad
kommunal demokrati.
- (41) Motion 1975:676 av herr Romanus (fp) om kommunal närdemo-
krati.

- (42) Motion 1975:983 av herr Andersson i Nybro m.fl. (c) om
kommundelsfullmäktige.
Motion 1975:1751 av herr Andersson i Nybro m.fl. (c) om
skapande av lokala miljöer.
- (43) Motion 1975:1751.
- (44) Ibid.
- (45) Konstitutionsutskottet 1970:29. KU:s utlåtande i anledning
av motioner angående den kommunala demokratin.
Riksdagsprotokoll 1970:25 s. 178 om åtgärder för att
fördjupa och stärka det svenska folkstyret.
Konstitutionsutskottet 1971:20. KU:s betänkande i anledning
av motioner angående kommunalråd.
Riksdagsprotokoll 1971:44 s. 98. Kommunalsråd.
Konstitutionsutskottet 1972:9. KU:s betänkande i anledning
av motioner angående kommunal demokrati.
Riksdagsprotokoll 1972:41 s. 205. Kommunal demokrati.
Konstitutionsutskottet 1973:7. KU:s betänkande med anledning
av motioner angående den kommunala demokratin.
Riksdagsprotokoll 1973:37 s. 10. Den kommunala demokratin.
Konstitutionsutskottet 1974:30. KU:s betänkande med anledning
av motioner rörande den kommunala demokratin m.m.
Riksdagsprotokoll 1974:105 s. 7. Den kommunala demokratin
m.m.
Konstitutionsutskottet 1975:7. KU:s betänkande med anledning
av motioner rörande vissa kommunala frågor.
Riksdagsprotokoll 1975:36, s. 26. Vissa kommunala frågor.
- (46) Konstitutionsutskottet 1972:9 s. 17. Reservation av herrar
Larsson i Luttra (c), Nelander (fp), Pettersson i Örebro
(c), Schött (m), Werner i Malmö (m), Molin (fp) och Olsson
i Sundsvall (c).
- (47) Riksdagsprotokoll 1972:41 s. 209, herr Werner i Malmö (m).
- (48) Ibid. s. 222, fru Norlander (vpk).
- (49) Motion 1973:966.
- (50) SOU 1975:46 Kommunal organisation och information.
- (51) Ibid. s. 231.
- (52) Ibid. s. 241.

- (53) Proposition 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.
- (54) Se bl.a. SOU 1972:32 Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?, SOU 1972:52 Rapport angående kommunal information m.m. SOU 1974:50 Information och medverkan i kommunal planering; SOU 1975:18 Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting; SOU 1975:41 Kommunal demokrati; SOU 1975:46 Kommunal organisation och information.
- (55) Motion 1975/76:913 av herr Schött (m) om den kommunala demokratin.
- (56) Motion 1975/76:1979 av herr Bohman m.fl. (m) om den ekonomiska politiken. Se s. 19 om kommundelsråd.
Motion 1975/76:1980 av herr Bohman m.fl. (m) om fördjupad demokrati m.m.
- (57) Motion 1976/77:5 av herr Werner m.fl. (vpk) med anledning av proposition 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.
- (58) Ibid.
- (59) Konstitutionsutskottet 1976/77:25. KU:s betänkande med anledning av propositionerna 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m. och 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna samt motioner.
- (60) Riksdagsprotokoll 1976/77:87 s. 14. Ny kommunallag m.m.
- (61) Proposition 1978/79:181 om lokala organ i kommunerna.
- (62) Ds Kn 1979:10 Lokala organ i kommuner. Modeller för försöksverksamhet. Betänkande II av kommunaldemokratiska kommittén (Stockholm 1981).
- (63) Motion 1978/79:675 av Torbjörn Fälldin m.fl. (c) om åtgärder mot byråkrati, för decentralisering och för ökad kommunal demokrati.
Motion 1978/79:814 av Hilding Johansson m.fl. (s) om kommunala distriktsnämnder.
Motion 1978/79:1108 av Gösta Bohman m.fl. (m) om den ekonomiska politiken. Se s. 301 om kommundelsråd och distriktsnämnder.
Motion 1978/79:2467 av Lars Werner m.fl. (vpk) med anledning av propositionen 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.
Motion 1978/79:2536 av Karl Boo m.fl. (c) med anledning av propositionen 1978/79:181 om lokala organ i kommunerna.
Motion 1978/79:2537 av Anna Eliasson m.fl. (c) med anledning av propositionen 1978/79:181 om lokala organ i kommunerna.

- (64) Motion 1978/79:2536.
- (65) Ibid.
- (66) Motion 1978/79:2537.
- (67) Ibid.
- (68) Motion 1978/79:814.
- (69) Ibid.
- (70) Konstitutionsutskottet 1978/79:36. KU:s betänkande med anledning av propositionen 1978/79:181 om lokala organ i kommunerna jämte motioner.
- (71) Riksdagsprotokoll 1978/79:152 s. 79 (§ 11).
- (72) Proposition 1979/80:54 om försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna.
- (73) Ds Kn 1979:11 Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna. Betänkande III av kommunaldemokratiska kommittén (Stockholm 1980).
- (74) Proposition 1979/80:54, s. 42.
- (75) Ibid. s. 58.
- (76) Ibid. s. 61.
- (77) Ibid. s. 63.
- (78) Ibid. ss. 64-65.
- (79) Ibid. s. 107.
- (80) Ibid. s. 15.
- (81) Motion 1979/80:125 av Hilding Johansson m.fl. (s) med anledning av proposition 1979/80:54 om försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna.
- (82) Ibid.
- (83) Motion 1979/80:128 av Britta Hammarbacken m.fl. (m, c, fp) med anledning av propositionen 1979/80:54 om försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna.
- (84) Konstitutionsutskottet 1979/80:27. KU:s betänkande med anledning av propositionen 1979/80:54 om försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna.
- (85) Riksdagsprotokoll 1979/80:50 s. 53.

Försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna.

- (86) Ds Kn 1981:8 Direktvalda lokala organ. En principdiskussion Betänkande VI av kommunaldemokratiska kommittén (Stockholm 1981).
- (87) Tiden, 1971, nr 5, sid. 258 f.
- (88) Tiden, 1973, nr 5, sid. 260.
- (89) SAP:s 26:e kongress 1975. Protokoll.
- (90) SAP:s 27:e kongress 1978. Protokoll. Citat ut Motioner, andra delen sid. 536.
- (91) Kommunaktuellt. Nr 27, 1978.
- (92) Kommunala distriktsnämnder - en möjlighet att fördjupa den kommunala demokratin. Socialdemokraterna. Stockholm 1980.
- (93) SAP:s 28:e kongress 1981. Motioner, sid. 109.
- (94) Ibid. sid. 108.
- (95) Ibid. sid. 109.
- (96) SAP:s 28:e kongress 1981. Protokoll, sid. 154.
- (97) Ibid. sid. 151.
- (98) Ibid. sid. 155.
- (99) Intervju i Lo-Tidningen. 1983-03-31.
- (100) Intervju i Socionomen 1983, nr 26.
- (101) Hans Gustafsson; Kommunal demokrati. Ett debattinlägg. Socialdemokraterna. Stockholm 1982, sid. 45.

I politiska organisationer betonas ofta "beslutets" betydelse. Orsaken är att man i dessa organisationer till skillnad från exempelvis företag, har separerat implementering och den s.k. "Verksamheten" från de beslutande organen. De som fattar beslut utgör en separat organisation med egen hierarki, yrkesstolthet och belöningsystem. Mycket av diskussionerna kring politisk verksamhet och politisk organisation har därför handlat om möjligheterna att fatta bättre beslut. Genomförandets konst tenderar att bli bristfälligt behandlad.

De studier som finns av genomförandeproblem fokuseras oftast på de problem som förvaltningarna möter när de sätts att genomföra politiskt fattade beslut. Oftast gäller dessa beslut kommunens service-produktion. Att genomföra KdN-försöken är något helt annat. Här gäller det att även förändra den politiska organisationen; - politiker-organisationen.

Försöksverksamheten med KdN har gett oss som forskare unika möjligheter att på nära håll studera hur en kommun (Eskilstuna) försöker förändra sina interna arbetsformer. Reformen i snäv bemärkelse, dvs. själva beslutet att inrätta KdN är ett första avgörande steg men ingalunda enda åtgärden för att nå målet.

Förändringsarbetet berör många individer och angriper många invanda föreställningar. Problem och hinder av både förväntat och oväntat slag dyker ständigt upp. På goda grunder kan man därför anta att slutresultatet av försöken med KdN, till stora delar är beroende av genomförandeprocessen. En utvärdering av KdN-försöken måste därför även belysa implementeringsproblematiken för att vara heltäckande.

På 1300-talet levde en engelskfödd munk och filosof som hette Wilhelm av Ockham. Denna man har tillskrivits principen att man inte skall använda större mångfald än nödvändigt, den s.k. "Ockhams rakkniv" Ockhams rakkniv används bl.a. i statistiska sammanhang för att vägleda arbetet med att konstruera modeller av verkligheten.

Alla beskrivningar är förenklingar av verkligheten. Det som bestämmer valet av beskrivnings-dimensioner måste vara det syfte med vilket man gör beskrivningen. Det viktiga är att beskrivningen går att använda.

När studien startade (Maj 82), gjorde vi flera försök att utifrån vår för-förståelse av kommundelsnämnder, skriva listor med variabler som vi ansåg vara viktiga att studera och följa under genomförande-processens gång. Med i bagaget fanns också omedvetna modeller av hur dessa variabler var sammankopplade. Allt eftersom vi samlade på oss erfarenhet från verkligheten genom att prata med folk i kommunerna, läsa protokoll och information, och genom att sitta med på KdN-sammanträden, blev dessa omedvetna modeller alltmer medvetna och verkligheten tedde sig alltmer svårförståelig, svårförklarlig och svårföränderlig.

Svårigheterna ledde till en omprövning av vårt grundläggande synsätt som hade gjort alltför stort bruk av Ockhams rakkniv. Vi, liksom de inblandade kommunerna hade hamnat i vad Churchman kallar "the environmental fallacy" (1). Vi hade inte i vår modell tagit hänsyn till det studerade systemets omgivning. För att uppfylla våra syften blev det nödvändigt att vidga perspektivet betydligt och inkludera faktorer utanför "KdN-försöken" i vår beskrivning. Framför allt tillkom ett dynamiskt synsätt. Det blev viktigt att i vår beskrivning försöka "fånga kommunerna i farten" och i vår beskrivning ta med även andra pågående kommunala processer och projekt.

Omprövningen ledde således till att ännu fler dimensioner av verkligheten fördes in i resonemangen. Vi kom närmare verkligheten men inte närmare förståelsen.

Normann (2) har beskrivit sin upplevelse av samma fenomen på följande sätt:

"Analysen av samhällliga system är en mycket komplex process i vilken man i större eller mindre utsträckning

- a) inte riktigt vet vad som utgör det studerade systemet och vad som ligger utanför det, dvs. inte vet vad helheten är och hur den skall beskrivas

- b) inte riktigt vet vad som skall anses vara delarna i systemet
- c) inte riktig vet vad som är problemet eller ens om det finns något problem
- d) inte känner till målet, åtminstone inte i positiva termer som en specifikation av ett önskat systemtillstånd eller ens av systemets riktning
- e) inte vet om det finns en lösning... "

Sammanfattningsvis visade sig verkligheten än en gång vara långt mindre "rationell" än väntat. Vad som är av intresse är emellertid att svårigheter att bedöma orsak/verkan - samband har spelat en stor roll också under det praktiska förändringsarbetet. Eftersom man inom de berörda kommunerna ofta har använt allt för rationellistiska modeller av verkligheten som därmed inte fungerat har man skapat eller förbisett många viktiga problem.

Vi kom till slut fram till att följande utgångspunkter var viktiga för att kunna förstå och förklara decentraliseringsprocessen:

- A - Ett förändringsförlopp kan endast beskrivas som ett samspel mellan ett mycket stort antal faktorer. Dessa faktorer går inte att identifiera i förväg annat än i form av gissningar.
- B - Arbetet med att genomföra KdN-försöken går inte att se som ett isolerat fenomen i kommunerna. Det faktum att KdN-försöken utgör ett av flera kommunala projekt innebär att KdN-försöken kommer att påverkas även av dessa övriga processer.
- C - KdN-försöken har betytt att många tjänstemän har fått sin yrkesroll ifrågasatt och i vissa fall även fått den förändrad. Inte bara förändringen utan även ifrågasättandet av yrkesroller är något som många upplever som irriterande/hotfullt/destruktivt. Arbetslivet är en mycket vital del i människors liv.
- D - I ett förändringsarbete ställs kommunen ofta inför att välja mellan problem snarare än mellan lösningar.

Decentraliseringsprocessen handlar ofta om att hantera dilemman.

- E - "Kommundelsnämndsreformen" är inte ett entydigt fenomen utan en samling antaganden som varje avdelning och varje individ i kommunen själv måste fylla med innehåll och förstå.

Dessa "utgångspunkter" - hur självklara de än må låta - skulle kanske kunna ha rubricerats "slutsatser". De har förvisso varit våra utgångspunkter när vi arbetat med att skriva denna rapport, men delvis är de på samma gång slutresultatet av en forskningsprocess där "utgångspunkterna" har skiftat ett flertal gånger.

Logiken bakom studiens uppläggning ansluter nära till vad som brukar kallas "fält-teorin". Den har sin främsta förespråkare i psykologen Kurt Lewin. Den studerade situationen beskrivs som ett kraftfält där drivande och hindrande krafter utöver påtryckning på individen eller gruppen och därmed konstituerar utvecklingens förutsättningar. Dessa krafter kan inte på förhand bestämmas utan studeras enbart om de är manifesta dvs. om de är synbara i verkligheten. Med andra ord så uppmanar oss fältteorin att nalkas studieobjektet med ett vidsynt och förutsättningslöst förhållningssätt. Betoningen ligger på att öka förståelsen för vad som har skett och därmed förhoppningsvis hjälpa de berörda att återigen nalkas problemen, nu från andra utgångspunkter.

Vi startar följaktligen med att beskriva och jämföra målsättningar som de olika kommunerna hade inför starten med kommun-delsnämnder.

Därefter beskriver vi decentraliseringsprocessen i tre avsnitt. I det första (3.2) presenterar vi förloppen utifrån de förändringsstrategier som används i Eskilstuna, Umeå respektive Örebro. Därefter sker en beskrivning utifrån respektive sektors utgångspunkt i avsnittet "Sektorena" (3.3). Utifrån den Lewinska fält-teorin, intervjuer och kompletterande skattningar försöker vi beskriva och förstå hur tjänstemännen agerar under införandet av kommun-delsnämnder. I detta avsnitt diskuteras också fackliga aspekter och samordningsfunktionen. I det tredje avsnittet (3.4) redovisas en sammanställning av de kostnader som förberedelsen respektive "det första KdN-året" medförde i de tre kommunerna.

I avsnittet "Decentralisering och Styrning" (3.5) går vi närmare in på en problematik som speciellt fångat vårt intresse under projektets gång. Det rör frågan om hur styrbarhet och kontroll upprätthålls i en decentraliserad organisation. Avsnittet baserar sig i huvudsak på tidigare organisationsteoretisk forskning.

3.1 Målsättningar med KdN

Bakgrund

Människor i Sverige lever i dag i ett tekniskt högutvecklat samhälle. Massproduktion, arbetsledning, specialisering och storskalighet blev viktiga faktorer i det industrialiserade samhället. Större och bättre blev två begrepp som gick hand i hand. Trenden spred sig även till verksamhetsområden utanför industrin, till sjukhus, åldringsvård, skolor och förvaltningar. Den samhällsapparat som krävdes för att hålla allt detta igång fordrade en bestämd organisation och ledning. En byråkratisk ordning som utmärktes av en stark hierarki växte fram.

Den moderna teknikens genombrott har haft avgörande betydelse i det politiska arbetet att lyfta de breda samhällsskikten från fattigdom och misär till välfärd. Teknikens landvinningar har

tacksamt utnyttjats av politiker för att öka landets välstånd. Man har förlitat sig på främst teknisk och naturvetenskaplig expertis. Hand i hand med det ökade ekonomiska välståndet har stora politiska satsningar på social trygghet gjorts.

"I vår samhällsdebatt i dag ställs många kritiska frågor om både experters och politikernas trovärdighet. Människor frågar oroligt om inte den utveckling som drivit fram vår välfärd på sikt också dragit med sig tendenser till ofärd. Samtidigt har den ekonomiska utvecklingen stagnerat, och samhällsekonomin hamnat i akut kris. Det gäller inte bara Sverige utan hela västvärlden." (3).

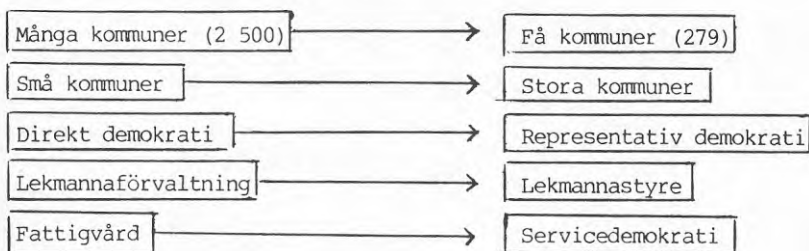
Det moderna samhället har som system betraktat inneburit en tilltagande komplexitet och överskådlighet. Det är dock i närsamhället som villkoren på makroplanet blir kännbara för den enskilda människan.

"Förhållanden i närsamhället, den omedelbara omgivningen där människor bor, arbetar och tillbringar sin fritid är avhängig faktorer på mera avlägsen nivå, av politiken i kommun och riksdag, av världspolitiken, världsekonomin, råvarutillgång etc." (4).

I vårt land har det sedan länge rått en bred politisk enighet om att de uppgifter av servicekaraktär som samhället tar ansvar för i största möjliga utsträckning skall anförtros åt kommunerna. Under senare årtionden har detta medvetet motiverats med att man på det sättet lägger besluten så nära de som berörs av dem som möjligt. När de socialpolitiska ambitionerna som vuxit fram under 1930-talet efter kriget skulle förverkligas, stod det klart att kommunerna inte hade tillräckliga resurser för att svara upp mot de krav som växt fram. Utvecklingen mot servicesamhället ledde till 1952 och 1966-1974 års kommunindelningsreformer.

Bengt Owe Birgersson sammanfattar i artikeln "Kommunerna inför framtiden" några kommunala utvecklingslinjer i följande skiss (5):

Figur 3:1 Sammanfattning av några utvecklingslinjer.



Priset för kommunsammanläggningen var färre förtroendevalda som skulle ansvara för kommuner som blev större till yta och invånarantal. Alla politiska partier var inte beredda att betala detta pris, politisk oenighet uppstod och socialdemokraterna kritiserades häftigt av de borgerliga partierna när beslutet om kommunblocksreformen togs.

Inom samtliga politiska partier har det under hela 1970-talet förts en debatt om hur medborgarna själva skall kunna medverka och påverka samhällsverksamheten. De nya stora kommunerna betecknas av stordrift och specialisering samt en alltmer utbyggd och kvalificerad service.

Debatten om den kommunala demokratin har följts upp i riksdagen genom flera motioner om att skapa lokala organ inom de stora kommunerna med rådgivande och opinionsbildande uppgifter. Så småningom stod det emellertid klart att ett aktivt och engagerat deltagande fordrar beslutanderätt.

När det gäller de politiska partiernas inställning till lokala organ på riksnivå är det av särskilt intresse att följa det socialdemokratiska partiets ståndpunkt av två skäl:

- Socialdemokratiska partiet innehar regeringsmakten i landet.
- De tre försökskommunerna har samtliga socialdemokratisk majoritet.

Enligt Amnå (6) har ett successivt sexårigt ståndpunktsskifte inom det socialdemokratiska partiet skett. 1975 avvisade man tanken på

självständiga förvaltande kommundelsnämnder men uttalade sig för rådgivande lokala organ. 1978 motionerade två stora arbetarkommuner om distriktsnämnder inom vissa sektorer.

Vid den 28 partikongressen 1981 ställde sig kongressen positiv till försök med lokala organ alltså helt mot partistyrelsens ursprungliga intention. 1983 anvisade den nya socialdemokratiska regeringen lokala organ som en positiv möjlighet för många kommuner.

Enligt Amnå inträffade det paradoxala "att det parti, som under hela 1970-talet varit kritisk mot idéer om decentralisering i kommunal politik och förvaltning, blir först med att ta lokala initiativ med decentralisering och samordning" (7). Socialdemokratiska partiets ståndpunktsskifte beskrivs i kapitel 2.

3.1.1 Syften med lokala organ enligt kommunaldemokratiska kommittén (KDK)

Det är uppenbart att den borgerliga regeringen villemöta vissa befarade negativa effekter av kommunsammanslagningarna genom att tillsätta denna kommitté 1977. I direktiven ligger tyngdpunkten på att utvärdera kommunindelningsreformen samt "att överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet inom kommuner och landstingskommuner". En ytterligare precisering framkommer i följande problemformulering: "Den kommunala demokratin fick sämre arbetsförutsättningar genom att avstånden ökade mellan de kommunala organen och de enskilda kommunmedlemmarna samtidigt som antalet förtroendevalda minskade väsentligt." Lokala organ nämns redan i detta direktiv som ett tänkbart botemedel för att stärka medborgarinflytandet.

I kommitténs betänkande: "LOKALA ORGAN I KOMMUNER, modeller för försöksverksamhet" (8), börjar idéerna kring lokala organ ta fastare former. Utgångspunkten är fortfarande att kommunsammanslagningarna har inneburit sämre förutsättningar för medborgarinflytandet och för politikernas arbetssituation. Tanken är att man nu skall minska avståndet mellan beslutsfattare och medborgare och undvika administrativa mellanled.

Medborgarnas möjligheter att hålla kontakt med sina förtroendevalda förväntas således öka med lokala organ. Kopplingen till medborgarna antas ske genom lokala föreningar, kommunala enheter, press och lokalradio, men man betonar att: "Medborgarnas deltagande i de politiska partierna är basen för den kommunala självstyrelsen." (9)

Participationsmålet (10) som det framstår ovan kan sägas svara mot problembeskrivningen i kommitté-direktiven. KDK tar även upp nästa länk i det politiska systemet, nämligen den mellan politiker och tjänstemän.

Många målformuleringar behandlar politikernas möjligheter att framgångsrikt kanalisera dessa lokala önskemål och behov vidare till tjänstemannaorganisationen. De lokala organen "skall öka det politiska inflytandet över den kommunala verksamheten och dess anpassning till medborgarnas behov". Detta auktoritetsmål ses som intimt sammankopplat med ett tredje mål; effektivitetsmålet. Detta framgår bland annat av följande citat:

"En ändrad nämnd- och förvaltningsorganisation kan på sikt leda till ett effektivare utnyttjande av resurserna. Med effektivitet menas då inte bara inre effektivitet i företagsekonomisk mening. Den kommunala effektiviteten innehåller också politiskt inflytande och kontroll över den kommunala verksamheten." (11)

Ett fjärde mål som framhålls är behovet av att samordna den kommunala servicen så att medborgarnas behov på ett mer adekvat sätt kan tillgodoses. Samordningsmålet är även det sammankopplat med effektivitetsmålet. Effektivitet uppstår enligt KDK när verksamheten samordnas på lokal nivå under politisk kontroll.

Sammanfattningsvis kan KDK:s syften med lokala organ grupperas kring fyra rubriker: Participation, Auktoritet, Samordning och Effektivitet.

En fingervisning om hur KDK tänker sig att dessa mål skall förverkligas ges i det följande:

"Lokala organ måste få relativt omfattande befogenheter för att arbetsuppgifterna skall vara meningsfulla. Detta innebär att organen på sikt bör ha ansvaret för det mesta av områdets löpande verksamheter... Budgetansvar och rätt att förfoga över medel för olika verksamheter inom det geografiska området måste ingå i förutsättningarna." (12)

Målen skall alltså förverkligas genom att resurser och ansvar inom kommunen omfördelas. Denna omfördelning skall ske genom att ansvar och befogenheter tas från i första hand facknämnder och delegeras ut till de lokala organen. Effekten för kommunstyrelsen förväntas bli en viss avlastning till förmån för långsiktig planering och kommunövergripande ärenden. En annan förväntad effekt är en ökad direkt kontakt med den lokala nivån i kommunen genom att den politiska beslutsorganisationens basplan byggs ut. Avstånden mellan politiker och medborgare minskar.

3.1.2 Kommunernas beslutsunderlag

De tre kommuner som ingår i detta projekt, Eskilstuna, Umeå och Örebro, har i olika former av remissförslag och diskussionsunderlag presenterat sin syn på KdN. Likheten med KDK:s målbild och likheten mellan kommunerna sinsemellan är påtaglig.

Den diskussion som förs i Örebros beslutsunderlag (13) är i långa stycken direkt hämtad ur KDK:s betänkande "Lokala organ i kommuner. Modeller för försöksverksamhet". Umeås beslutsunderlag (14) har på liknande sätt tagit såväl idéer som formuleringar från KDK:s betänkande. Detaljförslagen i Eskilstuna och Örebro överensstämmer till stora delar ordagrant. Vad gäller kommunernas specifika mål och syften - såsom de framgår ur de officiella beslutsunderlagen - kan vi således inte undgå att konstatera att de är iögonfallande samstämmiga, såväl inbördes som jämfört med KDK:s. De skillnader som finns är mycket små.

Eskilstuna karakteriseras av sin betoning på de politiska aspekterna. Principförslaget innehåller långa avsnitt som i övergripande ordalag analyserar begreppet "demokrati". Genom att lyfta fram politiska meningsskiljaktigheter på ett sådant sätt att människor i lokalområdet blir politiskt intresserade, menar man att KdN blir

ett medel för en ökad politisk medvetenhet och därmed en ökad aktivitet i partiverksamheten. Detta är den väg på vilken passiviteten skall brytas, en passivitet som har sitt ursprung i medborgarnas vanmakt.

Det är betecknade för Eskilstuna att det utredande organet kallas för "Demokratikommittén" och att man inte överväger någon annan typ av lokala organ förutom kommundelsnämnder, som är det mest långtgående alternativet av lokala organ enligt KDK:s försöksmodeller.

I Örebro utreddes frågan av "Kommittén för lokala organ". I sitt principförslag presenterar man, till skillnad från de övriga kommunerna, alternativa modeller för lokala organ men valet faller på KdN därför att man i denna lösning ser en garanti för att kraven på fler politiker, ökad samordning och minskade avstånd skall uppfyllas.

I de princip- och diskussionsunderlag som arbetats fram i Umeå, finns endast sällan nämnt de målkategorier som vi tidigare benämnt effektivitetsmål och auktoritetsmål. I Umeå betonas i stället samordnings- och participationsmålen. Man betonar att försöken måste inledas försiktigt och utan allt för stora organisatoriska förändringar. Utredningsarbetet gjordes av en arbetsgrupp: Kommunaldemokratiska arbetsgruppen. I betänkandet finns ett försök att uppskatta projektets kostnader, något som de andra kommunerna inte gjort.

3.1.3 Sammanfattning och diskussion

Målsättningarna med KdN har formulerats mot bakgrund av de befarade negativa effekterna av kommunsammanslagningarna.

De målkategorier vi sammanfattat under beteckningarna "Participationsmål" och "Auktoritetsmål" (15) förekom redan i direktiven till KDK. KDK:s betänkande II har legat som grund för de kommunspecifika beslutsunderlag vi studerat. I mycket stor utsträckning är dessa underlag direkta kopior av KDK:s betänkande. Förutom de ovannämnda participations- och auktoritetsmålen framkommer även ett "Effekti-

vitetsmål" och "Samordningsmål". Dessa senare är intimt sammankopplade med auktoritetsmålet på så sätt att även den politiska kontrollen över den kommunala verksamheten utgör en del av effektivitetsbegreppet.

Även de mer detaljerade beslutsunderlagen skiljer sig väldigt lite mellan kommunerna. Eskilstuna karakteriseras av sin betoning på de politiska aspekterna. Man strävar efter att öka den politiska medvetenheten.

Umeå nämner i mindre utsträckning än de båda andra, effektivitets- och auktoritetsmålen. Försöken antas kräva vissa ekonomiska åtaganden.

Participation, Auktoritet, Effektivitet och Samordning är följaktligen fyra klart urskiljbara målkategorier varav den första har en framskjuten ställning. Dessa mål formulerades av KDK mot bakgrund av vad man förmodade var effekterna av kommunsammanslagningarna. En reflexion som är svår att komma undan är att kommittén, som har i uppdrag att studera effekterna av kommunindelningsreformen, redan i direktiven upplyses om hur problemsituationen ser ut. Det kan synas ironiskt att den forskning som senare kom till stånd hade svårt att verifiera denna problembeskrivning (16). Det verkade som om kommunsammanslagningarna inte missgynnade det demokratiska systemet. Däremot använder medborgarna i ökad utsträckning andra kanaler för att utnyttja sitt inflytande, exempelvis tjänstemän.

Dessa resultat publicerades emellertid först 1981 och då hade arbetet med att utveckla begreppet "lokala organ" redan hunnit fram till ett betänkande: "Lokala organ i kommuner - Modeller för försöksverksamhet" (17). Arbetet bedrevs skyndsamt bland annat efter ett tilläggsdirektiv där regeringen så snabbt som möjligt vill få till stånd försöksverksamhet med lokala organ.

Att regeringen på detta sätt skyndar på utvecklingen är naturligt. Utifrån partiprogram (18) och intervjuer med partirepresentanter framgår det att det borgerliga blocket klarare uttrycker behovet av lokala organ, och att dessa partier önskar skapa en mer långtgående decentralisering. Regeringsmakten innehades under denna tid av en folktoppartistisk minoritet.

Även om vi hade väntat oss en höggradig överensstämmelse mellan de studerade kommunernas målsättningar, så finner vi det anmärkningsvärt att dessa formuleringar så gott som ordagrant följer KDK:s betänkande. Det gäller inte bara mål och syften med lokala organ, utan även principdiskussionerna och förslag till generella arbetsuppgifter för kommundelsnämnderna.

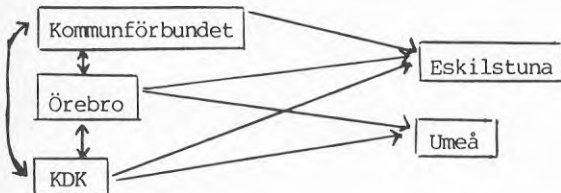
En förklaring till överensstämmelsen mellan Örebro och KDK kan vara att deras respektive utredningar utfördes ungefär samtidigt. Örebro hade under denna tid nära kontakt med KDK framför allt på grund av att deras förslag till lokala organ krävde en lagändring. Som pionjär på området hade Örebro även täta kontakter med Kommunförbundet.

Eskilstuna etablerade på ett tidigt stadium kontakt med såväl Örebro som med Kommunförbundet. Dessa kontakter ledde sedan fram till att såväl beslutsunderlag som försökets utseende kom att likna Örebro's.

Umeå hade starka kopplingar med KDK genom ordföranden i KDA tillika ordförande i KF. Denna var tidigare engagerad som forskare inom Kommunaldemokratiska forskningsgruppen som på KDK:s uppdrag utredde effekterna av kommunsammanslagningarna. Även Umeå har använt Örebro som referensobjekt men försökets utformning har fått ett annat utseende.

En schematisk framställning av hur de aktuella målformulerande organisationerna har varit länkade skulle få följande utseende:

Figur 3:2 Huvudsaklig påverkan under målformuleringsarbetet.



Naturligtvis så ingår samtliga dessa organisationer i ett gemensamt kontaktnät där alla har haft kontakt med och påverkat varand-

ra. Figuren ovan visar endast vad vi uppfattat vara den huvudsakliga påverkan som de olika organisationerna har utövat under målformuleringsarbetet.

3.2 Förändringsstrategier och förändringsförlopp

Decentraliseringsprocessen har tagit sitt huvudsakliga uttryck i form av en organisationsförändring som har berört såväl politiker som tjänstemän. Dessa organisationsförändringar har naturligtvis inte skett helt oplanerat utan återspeglar med all sannolikhet de uppfattningar som ledande aktörer i kommunen har haft om hur ett framgångsrikt förändringsarbete skall bedrivas. Alternativt har kommunerna haft vissa kommunspecifika förutsättningar som har lett till att processen fått ett karakteristiskt förlopp.

Inom organisationsteorin finns en ansevärd flora av litteratur kring organisatorisk förändring. Om vi med organisationsförändring inbegriper organisatorisk anpassning till ändrade förhållanden tors vi påstå att litteraturen är så gott som överblickbar. Bland alla de teori- och skolbildningar som finns skall vi här kort presentera två mycket generella och övergripande strategier för förändring; analytisk förändringsstrategi och lärandestrategi.

Den analytiska förändringstraditionen är starkt påverkad av juridik och statskunskap och betonar de analytiska momenten i ett utredningsarbete. Följande steg är vanliga i denna analytiska förändringstradition (19):

1. Ett problem upptäcks.
2. Data samlas för att belysa problemet och effekterna av alternativa åtgärder.
3. Alternativen utvärderas med utgångspunkter från kriterier som lagts fast exempelvis i lagstiftning.
4. Politiska förhandlingar som leder till beslut

5. Beslutet genomförs/implementeras av tjänstemän.

Den analytiska ansatsen kompletteras ibland med den experimentella ansatsen. Experiment används när man inte anser sig ha tillräcklig kunskap för att genomföra större förändringar. Alternativt kan det vid en viss tidpunkt vara politiskt omöjligt att genomdriva en permanent förändring utan att först kunna visa upp positiva resultat från tidigare försök. Slutligen kan experiment användas när man vill genomföra förändringar utan att erkänna att det rör sig om en permanent förändring. Försöksverksamheten blir de ett första steg i en genomförandeprocess som gäller införande i betydligt större skala.

Den analytiska förändringstraditionen har inom politiska organisationer (till skillnad från s.k. "en-ideologiska" organisationer) lett till en tradition av arbetsfördelning där insamlande av data, formulering av alternativa lösningar och konsekvenser sköts av tjänstemän. Problemformulering, förhandlingar och beslut är politikernas uppgifter. Administrationen sköter slutligen genomförandet.

Den andra förändringstraditionen, lärandestrategin ser organisationens utformning som resultat av erfarenheter, lärande och ställningstagande hos de nyckelpersoner som befinner sig i sådana maktpositioner att de kan disponera över organisationens resurser (20). De som har att genomföra förändringen måste också engageras i problemskrivning, analys, utformning av beslutsfattande. Förändringen växer fram snarare än beslutas. Följande faser återfinns enligt denna lärande strategi:

1. Ett problem upptäcks/upplevs av några som tar initiativ till en utredning.
2. Problemet artikuleras - oftast under medverkan av både "upptäckarna" och övriga som direkt berörs.
3. Lösningar utvecklas och prövas successivt varvid nya problem upptäcks, artikuleras och bakas in i utrednings/genomförandet.

4. Utvärdering sker kontinuerligt av dem som berörs och ansvarar för förändringsarbetet och det lärande som skapas i utvärderingarna förs successivt in i genomförandearbetet.
5. Genom nyckelpersoners engagemang, stöd och påtryckningar vidgas förändringarna till att omfatta en allt större del av organisationen. Försökens syften är inte att skapa grunden för ett beslut utan att bidra till kunskaper som kontinuerligt påverkar framväxten och spridningen av den nya organisationen.

Våra tre kommuner har samtliga startat förändringsarbetet enligt den analytiska traditionen. Problemet, dvs. de problem som politikererna tycker sig se när det gäller medborgarnas delaktighet/participation, hinder för förvaltningarnas effektivitet, den minskande politiska auktoriteten och ytterst legitimiteten har belysts av kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Bland alternativa lösningar på problemen har KDK föreslagit kommundelsnämnder. De politiska diskussionerna har lett till att samtliga partier i de tre kommunerna är överens om att de av KDK föreslagna kommundelsnämnderna är det bästa alternativet och har beslutat att införa sådana. Man väljer också att implementera beslutet i form av ett försök - ett experiment. Så långt har alla tre kommuner - och KdN-processen i stort - fungerat enligt de analytiska och s.k. "rationella" skolorna.

När försöken skall genomföras skiljer sig kommunerna en del åt i val av förändringsstrategi. Vi kommer att gå närmare in på detta längre fram.

Förutom att vi skiljer mellan olika strategier för förändring har vi även försökt klassificera olika former för att organisera det relativt omfattande utredningsarbete som KdN-försöken har fört med sig. Vi identifierar i huvudsak tre olika former för detta (21):

1. Befintliga resurser

Kommunen använder sig av sina interna utredningsavdelningar. För en enhet som ständigt förses med utredningsuppdrag för-

knippas inte dess existens med ett särskilt uppdrag. Benägenheten att engagera sig och ta ansvar för att genomdriva förändringen kan bli liten. Fördelen är att detaljkunskapen om organisationen integreras i arbetet.

2. Särskild utredningsorganisation

Om en särskild utredningsorganisation skapas för att utreda en fråga kan samtidigt viljan och energin för förändringsarbetet institutionaliseras. Det särskilda utredningskansliet kan snabbt skapa ett psykologiskt engagemang och vilja till förändring.

3. Konsult

Konsulter, liksom ett särskilt utredningskansli, blir snabbt engagerade för ett fortsatt förändringsarbete. Trots detta är det lättare att aveckla ett konsultengagemang än att upplösa ett utredningskansli. Anlitandet av konsulter innebär också att utredningen ges möjligheter till ett "utifrån-perspektiv". Problem och möjligheter bearbetas utifrån, och risken för "närsynthet" i angreppssättet minskar. Vi har valt att inom denna utredningsform även inkludera anlitandet av "sakkunniga" som ledare av utredningsarbetet.

Valet av utredningsform har troligen också effekter på hur tjänstemännen i kommunens förvaltning ser på försöksverksamheten. De tjänstemän som ingår i utredningsorganisationen görs automatiskt delaktiga i förändringen. Väljer man däremot att ta in utredningsresurser utifrån eller från enheter som i vanliga fall inte arbetar med denna typ av arbete, väljs samtidigt tjänstemän bort som är vana att driva förändringsarbete. En kritisk attityd mot utredningen och mot försöksverksamheten kan då lätt utvecklas.

Eftersom KdN-försöken är en politisk reform vill vi också i detta sammanhang erinra om Karl Mannheims citat:

"Det är en grundläggande tendens i allt byråkratiskt tänkande att förvandla alla politiska problem till administrativa problem.

Det kan tänkas att någon kommun avsiktligt håller den traditionella administrationen utanför. Antingen gör man detta för att markera utredningens icke-administrativa syfte eller också vill man minska risken för att s.k "patent-lösningar" används. Dessa lösningar kanske har utvecklats under en längre tid som effektiva sätt att hantera kommunens problem. Risken med att använda den befintliga utredningsorganisationen är att kommunen hamnar i vad vi i inledningskapitlet kallade "the environmental fallacy" dvs. oförmågan att se problem och lösningar som härrör ut hittills okända förhållanden och miljöer.

I Eskilstuna, Umeå och Örebro finns alla dessa tre utredningsformer företrädda under olika faser i decentraliseringsprocessen. Det finns emellertid väsentliga skillnader mellan kommunerna vad gäller huvudsakligt utseende hos tillämpad strategi och utredningsform. Vi kommer nedan att övergripande redogöra för hur detta har yttrat sig i praktiken under decentraliseringsprocessen.

Beskrivningarna av de tre kommunernas decentraliseringsförlopp är resultatet av en mängd intervjuer med politiker och tjänstemän som varit aktiva under den period vi studerat. Vi har även använt oss av skriftlig dokumentation i form av protokoll, utredningsrapporter etc. som har funnits tillgänglig. Beskrivningarna har lästs av personer i kommunerna och eventuella felaktigheter och kommentarer har i möjligaste mån inarbetats.

3.2.1 Eskilstuna

I samband med en utredning om kommunens lokalbehov, 1971, framkom att flera förvaltningar i Eskilstuna var villiga att delta i försök med en integrerad anläggning; Skiftingehus. Diskussionerna ledde till att skol-, social-, fritid- och biblioteksförvaltningen inledde ett samarbete till vilket en referensgrupp knöts som var sammansatt av centrala facknämndspolitiker, förvaltningschefer samt en representant från landstinget. Försöken kom igång 1974. och förväntningarna försköts successivt från att ha varit effektivitetsinriktade till att mer och mer handla om att skapa närmare kontakt mellan medborgare och mellan medborgare och politiker.

Samtidigt med denna lokalbehovsutredning (1971) hade folkpartiet och centerpartiet motionerat om att inrätta kommundelsråd respektive distriktsnämnder men utan att få gehör i fullmäktige.

Inom det socialdemokratiska partiet fördes diskussioner om hur man skulle kompensera sig för den drastiska minskningen av antalet förtroendeuppdrag som kommunsammanslagningen innebar. Man ville försöka engagera dem som blev utan uppdrag. Enligt intervjuer med socialdemokratiska politiker fanns inget större intresse för lokala organ då. De lokala partiföreningarna skulle få ansvara för att medlemmarna fick meningsfulla uppdrag. Dessutom skulle fler kvinnor och ungdomar engageras för att garantera en bättre representativitet. Ur jämställdhetssynpunkt upplevde man att läget under 1970-talet var otillfredsställande. Det tycks inte som om Skiftingehus-modellen betraktades som ett alternativ för att uppnå dessa önskemål vid denna tid.

1976 tillkom ytterligare en faktor som problematiserade den politiska verksamheten i kommunen. Medbestämmandelagens tillkomst ledde, enligt de intervjuade politikerna, till att det uppstod en konflikt mellan politisk demokrati och fackligt medbestämmande (22).

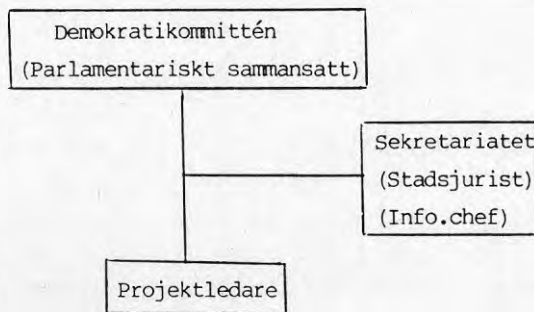
I januari 1978 hade diskussionen kommit så långt att kommunfullmäktige beslöt att tillsätta en parlamentarisk utredning med namnet DEMOKRATIKOMMITTÉN. Syftet var att se över och ge förslag till förbättringar av den kommunala demokratin. Diskussionerna inom demokratikommittén kom att koncentreras kring frågan om lokala organ efter offentliggörandet av Örebro's utredningsrapport "Kommundelsnämnder - ett försök med lokal beslutanderätt" i november 1979. När lokalorganslagen trädde i kraft i januari året efter intensifierades diskussionen ytterligare. Demokratikommittén föreslog att som sakkunnig kalla biträdande skoldirektören i Eskilstuna för att utreda en försöksverksamhet med kommundelsnämnder. Förordandet var ursprungligen på tre månader men har sedan successivt förlängts till att gälla fram till 1986.

Arrangemanget med en sakkunnig är mycket intressant och specifikt för Eskilstuna och därför värt att diskutera något närmare. Enligt våra intervjuer föll valet snabbt på personen i fråga.

Argumenten för att inte använda sig av den befintliga utredningsorganisationen, dvs. kommunens utvecklingsavdelning, var att denna redan var fullt sysselsatt. Demokratikommitténs sekretariat kunde inte heller avsätta tillräckligt mycket tid från sina ordinarie uppgifter. Man sökte och fann således en projektledare utanför kommunens vanliga utvecklingsresurser. Enligt vår tidigare klassifikation valdes således en "konsult" som under demokratikommittén skulle utreda och senare leda genomförandet av försöken. Argumenten för valet av den sakkunnige var att han tidigare varit projektledare för det förvaltningsövergripande samarbetsprojektet i Skiftingshus samt att man förväntade sig svårigheter med skolsektorn och därför såg det som en fördel att han i egenskap av fd. skolchef i en mindre kommun samt rektor efter kommunsammanslagningen hade erfarenheter och kunskaper om skolan.

Utan tvekan kan projektledaren i Eskilstuna betecknas som "politikernas" man. Ett tecken på den starka värdegemenskapen är att inga direktiv utfärdades för detta arbete med motiveringen att personen ifråga själv personifierade ideerna bakom reformen. "Han förstår utan att man behöver dra allt" (23). Fördelen med att anlita en "konsult" kunde således kombineras med, alternativt baserades på, en stark ideologisk samsyn.

Figur 3:3 Utredningsorganisationen inför principbeslutet i Eskilstuna.



Inom demokratikommittén fördes också diskussioner om att inrätta en kommundelsnämnd i Skiftingsområdet fr.o.m. 1983-01-01 efter framställning av den socialdemokratiska lokalföreningen.

Berörda förvaltningar var indragna i arbetet vid olika tidpunkter. Det rörde sig emellertid om enklare samråd och information varför de inte tagits med i den presenterade organisationskissen.

Under hela 1980 fördes principdiskussionen inom demokratikommittén mot bakgrund av lagen om lokala organ och de erfarenheter som gjordes inom Örebro kommun. Inom socialförvaltningen pågick sedan 1974 "Vägen ut"-projektet och diskussioner om den kommande socialtjänsten. En distriktsindelning för hela kommunen gjordes och en ny rektorsområdesindelning genomfördes (under vissa protester från såväl skolpersonal som föräldrar) för att anpassa skolans verksamhetsområden till distriktsindelningen.

De nämnder som ansågs lämpliga att ingå i försöksverksamheten valdes ut mot bakgrund av de positiva erfarenheter som gjorts sedan 1974 med samarbetsprojektet i Skiftingehus. Det gällde således bibliotek, kultur, fritid, skola och socialtjänst. (Biblioteksstyrelsen och kulturnämnden slogs den 1 januari 1983 samman till en gemensam nämnd.)

Under hösten 1980 kallades de berörda förvaltningscheferna till ett sammanträde där de informerades om planerna och ombads aktualisera KdN-frågorna inom sina respektive förvaltningar och att stödja införandet av KdN i kommunen.

Det ingick till att börja med inga representanter från de berörda fackförvaltningarna i utredningsorganisationen. Idén var i stället att hålla den centrala samordningsenheten liten och i stället låta olika grupper självständigt och med praktisk verklighetskontakt ta fram underlag. Man ville inte att förvaltningen skulle utsättas för färdiga lösningar uppifrån utan ideérna bakom inrättandet av KdN skulle även genomsyra förändringsarbetet. Lokala initiativ skulle tillvaratas. Reformens politiska ursprung skulle inte få hamna i bakgrunden utan snarare betonas. "Alla måste få säga sitt. Vi måste kompromissa oss fram. Demokrati tar tid och måste få ta tid" enligt ledande politiker. Det fanns vid denna tid kritik inom det socialdemokratiska partiet mot att enskilda starka politiker fick en alltför dominerande roll (24).

Den 27 januari 1981 var demokratikommittén klar att lägga fram sitt principförslag som genast gick ut på remiss. Samtidigt beslöt kommunfullmäktige att indela kommunen i 21 kretsar och 10 distrikt. Denna indelning skulle ligga till grund för socialtjänstens framtida organisation. Sociala distriktsnämnder skulle införas i de distrikt som saknade kommundelsnämnder fr.o.m. 1983.

Enligt socialförvaltningens ursprungliga förslag skulle endast tre distrikt inrättas. Efter kontakt med demokratikommittén utökades emellertid antalet till 10 för att stämma bättre överens med KdN-försöket.

En konsekvens av fullmäktiges beslut blev att sociala distriktsnämnder måste inrättas enligt lagen om lokala organ och inte enligt socialtjänstlagen. Socialtjänstlagens bestämmelser om distriktsnämnder är tillämpliga endast när kommunens område är täckt av distriktsnämnder. En ytterligare konsekvens av fullmäktiges beslut blev att fullmäktige själv kunde bestämma de sociala distriktsnämndernas kompetens.

Efter att demokratikommittén lagt fram principförslaget tillsattes en arbetsgrupp för förvaltningsfrågor där projektledaren och representanter för de fem förvaltningarna ingick. Dessa förvaltningsrepresentanter hade i regel lokal anknytning till något av de tilltänkta kommundelsområdena. Denna grupp tog fram ett första förslag till uppgiftsfördelning mellan facknämnder och kommundelsnämnder. Utgångspunkten i detta arbete var principförslaget; "frågor av övergripande karaktär handlägges på central nivå, medan frågor med lokal räckvidd handlägges lokalt. Inga frågor skall handläggas på högre nivå än nödvändigt. Besluten skall fattas på den nivå där man lättast och bäst kan överblicka konsekvenserna" (25).

Under mars månad informerades fackliga företrädare.

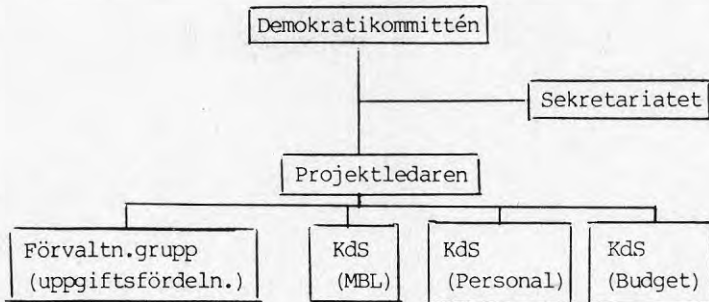
Med utgångspunkt i s.k. kryss-listor som upprättades av interna arbetsgrupper inom varje förvaltning i samarbete med projektledaren, sammanställde den ovan nämnda arbetsgruppen ett första förslag till uppgiftsfördelning. Den 27 augusti 1981 fattar så

kommunfullmäktige beslut om att inleda en försöksverksamhet med tre KdN enligt demokratikommitténs förslag. De nya nämnderna sammanträdde tre gånger under hösten, likaså ledningsgrupperna.

I november 1981 anställs tre kommundelssekreterare (KdS) med tjänstledighet från sina ordinarie kommunala tjänster ett år. De börjar arbeta deltid under november/december i olika omfattning. Deras uppgift är att samordna ledningsgruppens olika verksamhetsgrenar, vara KdN:s sekreterare, utföra områdesbundna utredningar och remisser för KdN:s räkning, ansvara för KdN:s kansli samt utföra övriga sekreterar- och utredningsuppdrag som KdN beslutar om.

Förutom dessa KdN-anknutna uppdrag fick kommundelssekreterarna ett speciellt ansvar för att medverka i demokratikommitténs utvecklings- och utredningsarbete. Budget-, personal- och MBL-frågorna var till exempel inte lösta när försöksverksamheten startade utan dessa utredningar lades ut på de tre kommundelssekreterarna som tillsammans med projektledaren kom att bilda vad vi tidigare kallat en "särskild utredningsorganisation" som hade relativt täta träffar, cirka ett sammanträde i veckan. Uppgiften att ta fram detaljerna kring KdN-försoeken innebar att den tidigare utredningsorganisationen byggdes ut något under denna tid.

Figur 3:3 Utredningsorganisationen inför detaljfrågorna med KdN-försöken i Eskilstuna.



(Anm. Med "detaljfrågor" menar vi frågor om uppgiftsfördelning mellan KdN och facknämnder, ledningsorganisation, lokaler etc. Naturligtvis krävdes utöver dessa beslut en mängd ytterligare "detaljbeslut" exempelvis beslut om viss tjänstetillsättning. Utifrån vår övergripande utgångspunkt reserverade vi emellertid begreppet detalj för den förra betydelsen.)

Enligt intervjuer med ledningen för KdN-försöken i Eskilstuna har avsikten under hela processen varit att låta olika tillfälliga grupper självständigt få ta fram underlag till projektledarens och demokratikommitténs arbete. Som vi nämnde tidigare har man centralt inte velat påtvinga medlemmarna färdiga förslag utan fastmer sökt starta försöken med relativt liten insats av utredningsresurser och sedan successivt låta berörda personer under stor frihet själva utforma verksamheter efter målskrivningen för KdN. Få tjänstemän lokalt och centralt upplever dock att man ännu förmått, eller fått utnyttja det tillgängliga handlingsutrymmet. I stället har man väntat på direktiv och styrning. Politikerna menar emellertid att tillräckliga direktiv funnits givna ända sedan kommunfullmäktiges principbeslut. Att dessa direktiv inte utgjort tillfredsställande styrning av genomförandeprocessen är i vissa fall tydligt. Framför allt har det inneburit att processen tagit betydligt längre tid än beräknat. Resonemangen kring personalfrågans hantering illustrerar detta.

I principbeslutet som togs i januari 1981 tas personalfrågan inte upp, men i december samma år beslöt kommunfullmäktige att försök

skall inledas med ett utökat personalansvar för kommundelsnämnderna. Man säger även i beslutet att:

"Kommundelsnämnden föreslås på sikt bli förvaltningsmyndighet för all personal inom kommundelen som är anställd i någon av de fem berörda förvaltningarna." (26)

I april 1983, alltså nästan ett och ett halvt år efter kommunfullmäktiges beslut att inleda försök med utökat personalansvar, övertar kommundelsnämnden i Norr ansvaret som anställningsmyndighet. De andra KdN övertog ett modifierat personalansvar någon månad senare. En anledning till den utdragna processen var bland annat att det rådde delade meningar om vad som menades med formuleringen "på sikt". Man hade till och med olika uppfattningar om vad "på sikt" innebar inom försöksverksamhetens tidsram. En annan orsak till tidsutdräkten var att man ville pröva olika former av personalansvar i de olika kommundelarna, dvs. tillämpa en "lärandestrategi". Detta ställde extra krav på utredningar. De vaga direktiven och de många utredningarna ledde till en relativt långdragen process som emellertid möjliggjorde för stora grupper av personalen att artikulera sina intressen. En av de ansvariga för dessa utredningar hävdar att den stegvisa, successiva strategin visserligen hade inneburit många och långa diskussioner men att dessa är nödvändiga och uppkommer förr eller senare i ett förändringsförlopp. Strategin i Eskilstuna går ut på att använda sig av dessa diskussioner för att anpassa försökens utseende efter lokala och individuella behov. Problemen löses efter hand som de dyker upp. Viss kritik riktas tidvis mot projektledaren och demokratikommitténs politiker både från tjänstemannahåll och från politikerhåll. Mer praktisk handling mindre teori och ideologi efterfrågas tidvis.

I detta sammanhang kan det vara intressant att knyta an till den förändringsstrategi som brukar betecknas "inkrementalism" (27). Enligt denna teori är hindren mot förändringar i en verksamhet så starka att man endast mäktar ta små steg vid varje beslutstillfälle. Betecknande för inkrementalism är sökande efter kompromisser och efter en minsta gemensam nämnare. Detta sökande efter kompromisser och lokal förankring av beslut har i Eskilstuna bland annat inneburit att centralt befintliga utredningsresurser inom kommun-

kansliet inte har utnyttjats i samma utsträckning som i Umeå och Örebro (se nedan). Sålunda har organisations- och utvecklingsavdelningen i viss mån hållits utanför förändringsarbetet. I stället har man valt att använda sig av en "konsult" som i kontakt med relativt ostrukturerade gruppbildningar tar fram underlag. Kontinuiteten garanteras av att en kärntrupp bestående av projektledaren, demokratikommittén och dess sekretariat hela tiden finns med i ledningen.

Jämfört med Umeå och Örebro har Eskilstuna dessutom önskat markera att detta är en politisk reform och inte i första hand en administrativ sådan (se kap. 3.1.1). Det är tänkbart att man i samband med detta även ville markera det politiska "ägarskapet" till reformen genom att ge demokratikommittén en framskjutande, delta-gande roll i förändringsarbetet. Troligen har denna aspekt även bidragit till att den centrala administrationen fått spela en sekundär roll jämfört med motsvarande förhållanden i Umeå och Örebro.

När försöket pågått knappt ett år - i oktober 1982 - ansåg emellertid demokratikommittén att försöket gått trögare än vad man väntat. Ett bekymmer var att fackförvaltningarna visserligen accepterade verksamheten men inte efterlydde uppmaningen att ta ansvar för att underlätta försöken. Principiellt ställde sig fackförvaltningarna bakom försöken men när det kom till handling var man passiv eller gjorde motstånd. Svårigheter i inledningsskedet rapporterades även från samtliga politiska partier. Demokratikommitténs medlemmar ansåg att de hade förhållit sig för passiva och avvaktande gentemot KdN-ledamöterna. Ökad kontakt och stöd från kommittén diskuterades.

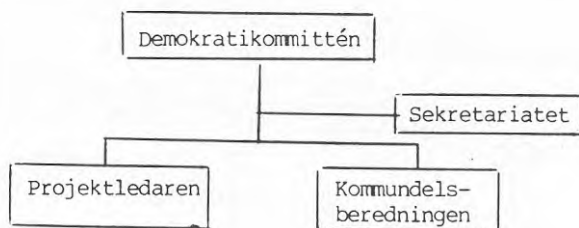
I detta läge presenterade projektledaren och sekretariatet ett förslag om att inrätta en s.k. kommundelsberedning för att därigenom sätta press på förvaltningscheferna. Efter en viss tveksamhet från det borgerliga blocket ställde sig demokratikommittén enligt bakom förslaget.

I februari 1983 beslutade kommunstyrelsen med bifall att i samråd med berörda facknämnder inrätta en kommundelsberedning bestående

av kommunstyrelsens arbetutskott tillsammans med berörda facknämnders ordföranden och förvaltningschefer. Projektledaren ingår också liksom sekretariatet i demokratikommittén. Inrättandet av kommundelsberedningen innebar i praktiken att den kärntrupp som drivit arbetet hittills nu inkorporerade förvaltningscheferna i det direkta genomförandearbetet. Utöver dessa fanns de flesta medlemmarna i kommundelsberedningen redan tidigare med i demokratikommittén.

Enligt intervjuer med de socialdemokratiska politikerna innebar inrättandet av kommundelsberedningen en uppstramning av försöksverksamheten med möjlighet till närmare kontakt med förvaltningschefer och nämndordföranden. Tidigare hade demokratikommittén blivit anklagad för att arbeta odemokratiskt utan att ta kontakt med de centrala fackförvaltningarna. Kommundelsberedningen innebar också att ett forum skapades för att föra diskussionerna om en utvidgning av försöken till fullskala, nu med fackförvaltningarna indragna i förändringsarbetet på ett tydligare sätt. Hösten 1983 träffades demokratikommittén och kommundelsberedningen för att påbörja planeringen av fullskaleförsöket.

Figur 3:5 Utredningsorganisationen inför uppstramningen och arbetet med fullskaleförsöket i Eskilstuna.



Man kan således säga att inrättandet av kommundelsberedningen innebar att markeringen av den politiska "äganderätten" till reformen i viss mån offrades för att därigenom skynda på förändringsprocessen. Det framgår även ur de intervjuer vi gjort att detta var ett relativt medvetet steg. Först ville man ha ett politiskt system som fungerade därefter ville man anpassa tjänstemannaorganisationen.

De personer som vid denna tid arbetade med personalfrågor upplevde också hur detta arbete underlättades av kommundelsberedningens tillkomst. För det första fick man med det centrala facknämndsperspektivet, vilket underlättade diskussionerna om kopplingen mellan centralt och lokalt personalansvar, men något som var minst lika viktigt var att man ute i förvaltningarna nu fick klart för sig att KdN-försöken inte bara var avgränsade försök utan ett första steg mot ett fullskaleförsök. Detta ledde till att diskussioner och förhandlingar fick en betydligt större tyngd (28). Den psykologiska effekten av att ta in förvaltningscheferna i utredningsarbetet var således betydande.

I september 1983 samlades demokratikommittén, kommundelsberedningen, kommundelssekreterarna samt en av forskarna till en utvärderings- och planeringskonferens (29).

Oppositionspartierna redovisade svårigheter att anpassa den politiska organisationen till KdN. Man framförde också uppfattningen att de borgerliga ledamöterna i KdN accepterat uppdraget i första hand tack vare ~~intresset~~ intresset för sitt geografiska område och i andra hand genom det politiska intresset. Socialdemokraterna poängterade vikten av att hålla insatserna på en rimlig nivå, verkligheten kan inte förändras snabbt. Socialdemokraterna menade också att målen för KdN-verksamheten måste föras ut bredare för att nå alla nivåer. De lokala politikerna borde stödjas i att ta upp debatten om verksamhetens inriktning och även ta initiativ till delegationsöverstyrelser. Samtliga politiker var överens om att ett informellt inflytande skedde genom att politikerna nu fanns närmare tjänstemännen.

Förvaltningscheferna presenterade sedan sina erfarenheter av försöksverksamheten hitintills och redogjorde för problem och hinder inför fortsatt utvidgning.

Den första dagen av konferensen avslutades med att kommunstyrelsens ordförande slog fast att: "Försöket är redan så lyckat som det nu är att vi skall köra det i 10 områden."

Redan i de ursprungliga direktiven finns inskrivet att förvaltningarna skulle planera för KdN i hela kommunen. Politikerna menade att dessa direktiv inte riktigt tagits på allvar. Tydliga direktiv gavs nu till förvaltningscheferna att planera för 10 KdN, de ekonomiska och demokratiska aspekterna betonades, som restpost skulle man få samverka.

Ledningsorganisationen och KdN-sekreterarnas roll diskuterades ingående och man enades om att samordningsfunktionen skulle bli mer uttalad och att sekreterarna borde göras budgetansvariga och därmed få en stärkt roll.

1986 sågs som en lämplig tid för införandet av 10 KdN i kommunen. Kommunstyrelsens ordförande sammanfattade konferensen i följande punkter:

- * Diskussionerna skall föras vidare i Demokratikommittén, Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige.
- * De dubbla organisationerna under försöksskedet blir dyrbara därför bör tidpunkten för fullskaleinförandet noga övervägas.
- * Den centrala organisationen både på tjänstemannasidan och förtroendemannasidan måste ses över och förändras.
- * Facknämnderna kan tillsvidare vara kvar men ny målskrivning måste i så fall tas fram för facknämnderna. Resurserna måste tas från centrala förvaltningar och nämnder.
- * Överväganden om vi verkligen har den rätta distriktsindelningen måste göras.
- * KdN bör stimuleras att utnyttja sin initiativrätt. De lokala "fritidspolitikerna" har ännu ej orkat med detta, vilket man måste ha förståelse för i ett genomförandeskede.
- * Områdesbudgetar måste snabbt arbetas fram. Provbudget bör presenteras vid årsskiftet 1984/1985. "Vi måste hitta någon som kan dyrka upp förvaltningarnas pengapåsar."

- * Kommunalsberedningen måste bli aktivare och ta fram frågor som man vill ha belysta. Förvaltningscheferna måste bli service-chefer som hjälper till att "olja-upp" systemet.
- * Kommunalsnärdssekreterar-uppgiften måste ses över.
- * Kryss-listan måste renodlas och verkställas enligt tidigare beslut. Besluten som tagits kring X-listan (ärendeövertagande-listan) är ännu ej genomförda.

3.2.2 Umeå

På initiativ från folkpartiet i Umeå beslöt kommunfullmäktige 1974 att inrätta s.k. kommundelsråd i fyra kommundelar. Dessa kommundelsråd var sammansatta så att de återspeglade den lokala politiska fördelningen inom repsektive område. Enligt reglementet skulle dessa råd syssla med att ge kommunal information till medborgarna, göra framställningar till kommunstyrelsen och övriga nämnder utifrån lokala erfarenheter och kunskaper, samt vara remissorgan i vissa frågor. 1976 utökades denna verksamhet till att täcka hela kommunen dvs. åtta kommundelsråd inrättades.

Sedan 1975 har det i Umeå funnits en parlamentariskt sammansatt grupp med uppgift att följa verksamheten med kommundelsråd och att studera olika former för att fördjupa den kommunala demokratin. Den kommunaldemokratiska arbetsgruppen har allt sedan dess tillkomst ägnat stor uppmärksamhet åt lokala organ. Man var bland annat med om att initiera en utvärdering av kommundelsrådets verksamhet som visade på en rad brister (30). Attityderna till råden var visserligen positiva men deras verksamhet befanns alltför beskuren av formella kompetensgränser för att vara meningsfull. Från socialdemokratiskt håll uppger man att missnöjet med kommundelsråden lett till svårigheter att nominera ledamöter. I en kommundel vägrade den lokala partiföreningen att lämna förslag till ledamöter efter valet 1979 som medförde ett majoritetsskifte där socialdemokrater och VPK (sex mandat) tillsammans bildade ny majoritet.

Från socialdemokratiskt håll ville man komma bort från kommundelsråd men det fanns inte vid denna tid något utarbetat alternativ. Att upphöra med kommundelsråden försvårades av att VPK aktivt kämpade för lokala organ. Kommundelsråden tillsattes därför på ett år "i väntan på en mer betjänlig organisation" (31).

Ordföranden i kommunaldemokratiska arbetsgruppen sedan majoritetsskiftet, tillika ordföranden i kommunfullmäktige och medarbetare i kommunaldemokratiska forskningsgruppen, utarbetade själv ett diskussionsförslag för försöksverksamhet med lokala organ i lokalorganslagens mening, i Umeå kommun. Denna skrivelse lades fram för arbetsgruppen i januari 1980. Efter att ha diskuterat förslaget i

partivisa överläggningar enades man om att utreda förslaget vidare enligt de riktlinjer som fanns i detta diskussionsförslag. Utredningsarbetet lades ut på kommunkansliets organisationsavdelning. Kommunkansliets chef fungerade även som sekreterare i kommunaldemokratiska arbetsgruppen. Det var således i huvudsak befintliga utredningsresurser som togs i anspråk för detta arbete.

Figur 3:6 Utredningsorganisationen inför principbeslutet i Umeå.



En viss betoning av det aktiva deltagandet av kommunaldemokratiska arbetsgruppens ordförande bör göras.

Resultatet av utredningen var att det ursprungliga diskussionsförslaget försågs med vissa kompletteringar kring kostnader för försöken, budgetfrågan, samt ett förslag till reglemente för de blivande kommunalnämnderna. Detta principförslag låg sedan till grund för kommunfullmäktiges beslut i december 1980, endast en månad efter det att principförslaget lades fram. Beslutet innebar att Umeå från och med årsskiftet 1980/81 ersatte kommunalråden med kommunalnämnder som till en början skulle överta kommunalrådets arbetsuppgifter. I praktiken bestod förändringen av att de lokala organen inte längre återspeglade den lokala opinionen utan förhållandena i kommunfullmäktige. Det första steget i Umeå var således väldigt försiktigt; ändrad bemanning och nytt namn.

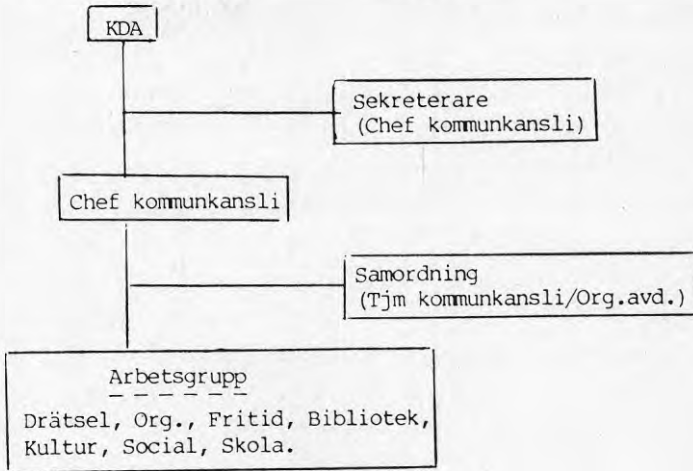
KdN-försöken i Umeå startar mycket försiktigt, i huvudsak i gamla former. Strategin var att snabbt få igång försöksverksamheten för att därmed få praktiska erfarenheter utan att alltför stora utredningsresurser behövde användas. Detta uppnådde man genom att börja KdN:s verksamhet utan att ha den nya organisationen klar. Utredningen av denna kunde genomföras samtidigt som de nya kommunalnämndsledamöterna och kommunaldemokratiska arbetsgruppen för-

beredde nästa steg. En viktig del i denna förberedelse var utbildning av de nya ledamöterna. Denna utbildning omfattade kommun-
delsspecifika särdrag som befolkningsstruktur, bostadsbestånd,
service och anläggningar. Samtliga ledamöter och suppleanter del-
tog också i utbildning i förvaltningskunskap, kommunal ekonomi
och planering samt ärendegång och ärendehantering. Utbildningen
var en utvidgad variant av det introduktionsprogram som gavs för
nyvalda kommunalpolitiker efter de allmänna valen 1979.

Det är signifikant för Umeå att tillämpa en kombination av vad
vi tidigare kallat analytisk förändringstradition och strategiskt
lärande. Man startar tidigt med försiktiga förändringar. Varje
nytt steg finns förberett i det föregående. Denna strategi utmär-
ker även resten av decentraliseringsprocessen i Umeå.

Inför arbetet med att ta fram ett mer detaljerat förslag till
KdN-försökets utseende, utvidgades den tidigare nämnda utred-
ningsorganisationen något. Kompetensfrågor, reglementen och detal-
jer kring verksamheten utreddes av en arbetsgrupp som bildats med
representanter från drätselkontor, organisationsavdelning, fritids-
kontor, stadsbibliotek och kulturkontor. Utgångspunkten var att
försöksverksamheten "bör starta mjukt och ge KdN rätten att be-
sluta i första hand endast inom områdena fritid och kultur" (32).
Till ordförande i gruppen utsågs kommunaldemokratiska arbetsgruppens
sekreterare tillika chefen för kommunkansliet. Till denna grupp
knöts också en tjänsteman från vardera socialförvaltningen och
skolkontoret. Kommunaldemokratiska arbetsgruppen utgjorde lednings-
grupp för arbetet. För att hålla samman utrednings- och utbildnings-
arbetet engagerades den tjänsteman som tidigare hjälpt till att
ta fram principförslaget. Organisationen fick således följande
utseende:

Figur 3:7 Utredningsorganisationen inför detaljfrågorna med KdN-försöken i Umeå.



(Se anm. till figur 3:4 ovan.)

Umeås strategi som vi tidigare talade om framträder tydligt i denna organisationsskiss. Nästa steg förbereds redan genom att även skol- och socialförvaltningen ingår i denna utredningsgrupp trots att de inte berördes av försöken som de presenteras i principförslaget. Ur detta förslag framgick emellertid att dessa två sektorer ansågs lämpliga för en eventuell utvidgning av försöksverksamheten. Att socialförvaltningen inte omfattades av försöken från början motiveras med att det fanns motstånd hos tjänstemän inom socialförvaltningen och att denna förvaltning samtidigt genomförde en omfattande organisationsförändring, som man från politiskt håll upplevde gick helt i linje med idéerna bakom KdN. Så småningom skulle socialförvaltningen relativt enkelt kunna införas i KdN:s verksamhet trodde man. Förutom att förbereda detta genom att ha social-representanter i utredningsgruppen byttes i samband med 1982 års val ett kommunalråd ut i kommunaldemokratiska arbetsgruppen och ersattes av socialnämndens ordförande. Enligt intervju med ordföranden i KDA var detta ett medvetet strategiskt steg (33).

Genom att börja i liten skala med fritids- och kulturfrågor skulle de nya ledamöterna successivt vinna erfarenheter och så småningom

själva vilja utvidga sitt kompetensområde. Internt inom det socialdemokratiska partiet hade man tillämpat en pedagogisk strategi där de redan etablerade kommundelsrådspolitikerna snabbt utbildades till "förändringsagenter". Hela implementeringen sker sedan genom att rätt frö sås vid rätt tidpunkt i en väl beredd jord för att gradvis växa och förgrena sig enligt den uppgjorda planen.

I samband med principbeslutet uppdrogs åt kommunkansliet att utreda frågan om områdesindelning, ansvarsfördelning mellan facknämnder och KdN, arbetsuppgifter för personalen i kommundelarna, samt budget och nytt reglemente för kommundelsnämnderna efter 1/1-1982. Man ville så snabbt som möjligt komma igång med den praktiska verksamheten för att vinna erfarenheter om hur verksamheten bäst skulle utformas. Utredningsuppdraget skulle därför vara klart innan kommunfullmäktiges sammanträde i december 1981.

Vid detta sammanträde beslutade kommunfullmäktige att enligt utredningens förslag utvidga kompetensen hos de dåvarande kommundelsnämnderna till att även innefatta viss beslutanderätt inom fritids- och kultursektorena. Till skillnad från försöksdesignen i Eskilstuna och Örebro skulle KdN vara underställda de centrala facknämnderna, endast ha ett begränsat budgetansvar och inte ha något personalansvar. (För en noggrannare redogörelse av KdN:s kompetens se kapitel 4). Till att börja med fick KdN i Umeå inte heller rätt att till kommunfullmäktige initiera ärenden som rörde fritid- och kulturfrågor, något som ändrades vid fullmäktiges december-sammanträde 1983.

I kommunen betraktade man 1982 som det första egentliga året med KdN i praktiskt arbete. Kommunaldemokratiska arbetsgruppen hade i uppdrag av kommunfullmäktige att följa detta första försöksår och "föreslå förändringar i programmet eller utvidgning av försöksverksamheten och att sedermera utvärdera denna".

I november 1982 kom en rapport som på kommunaldemokratiska arbetsgruppens uppdrag utarbetats av de centralt placerade kommundelssekreterarna. I denna rapport framgår bland annat att i två KdN har VPK tilldelats en ordinarie plats på bekostnad av socialdemokratiska mandat. Ett kontinuerligt samarbete mellan KdN och fackförvaltningar har skett genom fasta sammanträden en gång i månaden där KdN:s sekreterare och respektive fackförvaltnings tjänstemän har deltagit.

Rapporten är kritisk och nedanstående citat är en sammanfattning av rapportens kritiska del:

"En vanlig synpunkt som gjort sig allt mer gällande under året är att KdN-ledamöterna upplevt sina möjligheter att verka starkt beskurna och begränsade. De ramar som angetts för KdN:s kompetens har i ökad omfattning ansetts allt för snäva samt har tilldelade resurser bedömts otillräckliga.

Missmod har spritt sig i KdN sedan man erfarit att förändringarna i förhållande till den tidigare verksamheten med kommundelsråd i praktiken är marginella. Den omtalade beslutskompetensen och det egna budgetansvaret inom sektorerna fritid och kultur har i praktiken visat sig vara små redskap i strävan att öka det lokala inflytandet. Inte heller har KdN fått medverka i berednings- och beslutsprocessen i den omfattning reglementet föreskrivit. Allt för ofta har man i KdN kunnat konstatera i efterhand att facknämnderna utan hörande av KdN tagit beslut med lokal anknytning." (34)

Efter att ha tagit del av denna rapport föreslog kommunaldemokratiska arbetsgruppen kommunstyrelsen att låta utreda en eventuell utvidgning av försöksverksamheten. Låt oss emellertid först göra några reflektioner kring detta stadium av decentraliseringsprocessen i Umeå.

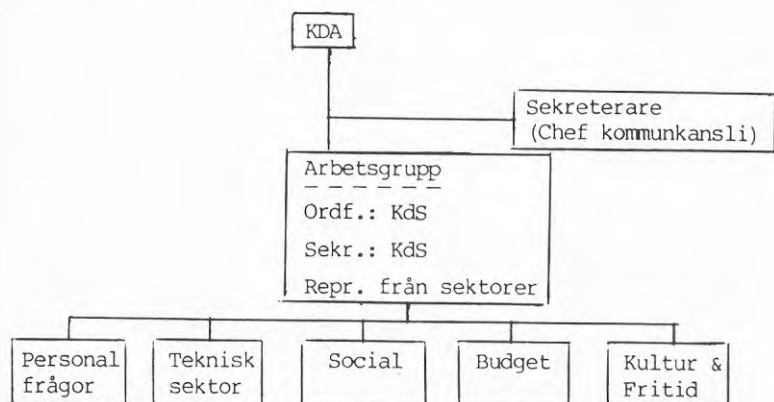
En iögonfallande skillnad jämfört med Eskilstuna är att man i Umeå inte på samma sätt söker att markera det politiska "ägarskapet" till KdN-reformen. Kommunaldemokratiska arbetsgruppen finns hela tiden med som samordnande och övervakande instans men man förlitar sig i mycket hög grad på tjänstemannautredningar med bred förankring. Även den första utvärderingen görs av tjänstemän på kommunkansliet. Där finns ett centralt placerat kommundelskansli som består av två kommundelssekreterare. De får en allt starkare ställning bland annat genom att fungera som kritiska och konstruktiva utvärderare av det första försöksskedet.

En annan reflektion är att den beskrivna strategin tycks fungera enligt planerna. Genom att börja smått och genom utbildning skulle KdN-ledamöterna successivt själva börja efterfråga utökad kompetens. Genom utvärderingsrapporten kom denna otålighet till uttryck och en utredning om utvidgning tillsattes omedelbart. Denna förändringsstrategi tycks ha lyckats så bra att även förvaltningar utanför försöket hävdar att försöket blir meningsfullt först när samtliga nämnder och förvaltningar finns med (35).

Kommunstyrelsen hade redan i september 1982 tagit ett principbeslut om att utreda utvidgade försök i Holmsunds kommunal, och tog tilläggsbeslut efter kommunaldemokratiska arbetsgruppens framställan i december samma år. Syftet med utredningen skulle vara att undersöka förutsättningarna att till en KdN knyta all den verksamhet som i huvudsak i dag bedrivs vid ett av de lokala kommunkontoret. Förslaget innebar att KdN i Holmsund/Obbola från och med 1 januari 1984 skulle handlägga frågor inom den tekniska sektorn (gator, vägar, VA, fastigheter, planfrågor), sociala sektorn, fritidssektorn och kultursektorn i kommundelen. Förvaltningsbudget- och personalansvar i likhet med centrala facknämnder skulle gälla för KdN i Holmsund/Obbola. Utredningen skulle vara slutförd under första halvåret 1983. Den direkta orsaken till att välja Holmsund till försöksområde var en motion från centerpartiet om att låta Holmsund bli en självständig kommun, vilket man varit tidigare.

Inför utvidgningen skapades en ny organisation fortfarande med Kommunaldemokratiska arbetsgruppen som ledningsgrupp. Under den finns en tjänstemannagrupp bestående av representanter från olika förvaltningar. Denna arbetsgrupp skall samla ihop material från fem sektorsgrupper som arbetar i organisationens praktiska verksamhet med budgetfrågor, personalorganisation, tekniska sektorn, socialsektorn, kultur och fritid. Ordförande och sekreterare är två kommunaldelssekreterare. Organisationen har följande utseende:

Figur 3:8 Utredningsorganisationen inför arbetet med utvidgningen av KdN-försöken i Umeå.



Organisationen är en projektorganisation och kommer att upplösas efter det att utredningen är klar.

Även här ser vi hur man i Umeå försöker att dra in berörda tjänstemannagrupper i den formella utredningsorganisationen. Vi kan inte säga i vilken grad det har förekommit reellt medinflytande i Umeå men en jämförelse på denna formella nivå med Eskilstuna låter påskina att man i Umeå är betydligt mer benägen att låta utredningsarbetet skötas av berörda tjänstemän och med stor medverkan av resurser inom det centrala kommunkansliet. Detta senare faktum understryks av att kommundelssekreterarna i Umeå organisatoriskt tillhör kommunkansliet vars chef är sekreterare i KDA.

Förslaget om utvidgad försöksverksamhet sändes ut på partiremiss i november 1983. Svaret var entydigt; innan beslut kunde fattas måste samtliga befattningsbeskrivningar vara klara liksom flera andra detaljer i förslaget. Utredningsarbetet fortsatte därför och beslut om utvidgning uppsköts till preliminärt oktober 1984. Utvidgade försök i Holmsund startar enligt planerna 1/1 1985.

Det är signifikativt för Umeås strategi att utvidgning sker genom att använda "gökunge-taktik" snarare än en mer inkrementalistisk utveckling i hela kommunen samtidigt. Den valda taktiken innebär att större delar av den kommunala organisationen uppnärksammas och berörs av vad som är på gång. De flesta sektorerna inklusive den tekniska dras med i förberedelsearbetet. Den geografiskt sett "djupa" designen av försöket i ett lokalt område, får "breda" effekter i de ledande centrala organen.

3.2.3 Örebro

1973 lade personalnämnden i Örebro, på initiativ av personalchefen fram ett förslag om inrättande av s.k. "lokala nämnder" i Örebro kommun. Förslaget godkändes av kommunfullmäktige och 1974 kom en försöksverksamhet igång som infattade två lokala nämnder med viss beslutanderätt inom fritidsnämndens verksamhetsområde samt två lokala nämnder med enbart rådgivande uppgifter inom hela det kommunalpolitiska området.

Efter valet 1976 - som innebar att socialdemokraterna med stöd av VPK återtog majoriteten - utsågs till kommunstyrelsens ordförande den person som tidigare varit personalchef. Samma år beslutade kommunstyrelsen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med namnet "Kommittén för Lokala Organ" (KLO). Kommunstyrelsens ordförande kom att besätta även posten som ordförande i denna kommitté. Kommitténs uppgift var att sammanställa erfarenheter från försöksverksamheten med lokala nämnder, ta fram förslag till fortsatt försöksverksamhet som skulle täcka hela kommunen samt undersöka möjligheterna att ge nämnderna även förvaltande uppgifter. Dessutom skulle kommittén utreda olika former för lokala styrelser.

Eftersom kommittén hade ambitionen att gå längre än att de lokala nämnderna endast skulle vara rådgivande, innebar arbetet vissa kollisioner med den gällande lagstiftningen. Utredningsarbetet kom att domineras av kommunens jurist i nära samarbete med KLO:s ordförande. Eftersom arbetet var av pionjär-karaktär var intresset stort även från Kommunförbundet och från Kommundepartementet. Utredningen i Örebro skedde därför i nära samarbete även med dessa organ. En av huvudaktörerna på tjänstemannasidan menar att man haft mycket fria händer att konstruera olika modeller för hur KdN-försöket skulle se ut:

"... arbetet (var) besvärligt eftersom förslaget ej stämde med lagstiftningen. Man kunde välja två olika vägar, antingen säga att det här går inte eller också begära en lagändring. Vi begärde alltså lagändring." (36)

Före det lade emellertid kommittén fram ett förslag om att utvidga den pågående försöksverksamheten med lokala nämnder så att hela kommunen kom att innefattas. Nämndernas uppgifter blev också något utökade. Framför allt betonades nämndernas uppgift som samordnare för den kommunala verksamheten i respektive område.

I juni 1979 föreslog kommittén för lokala organ att kommunfullmäktige skulle hos regeringen anhålla om dispens från gällande

skol- och sociallagstiftning för att kunna ge de lokala organen beslutanderätt inom dessa områden. Kommittén hade då för avsikt att i november 1979 lägga fram ett principförslag innebärande att de lokala nämnderna skulle få beslutanderätt inom de fyra fackområdena skola, social, fritid och kultur. Argumenten för dessa fyra sektorer var att de utgjorde en minsta gemensam nämnare för samtliga geografiska områden, att det inom dessa sektorer fanns olika lokala resurser (fritidsgårdar, skolor, bibliotek, barnstugor etc.) samt att det sedan länge existerat ett samarbete mellan dessa sektorer.

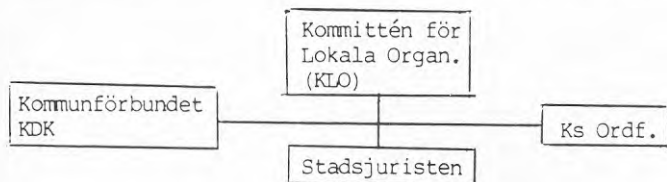
I och med att KDK vid samma tidpunkt arbetade med att ge förslag på en försökslag som gick i linje med arbetet i Örebro, avstod man från att söka den ovan nämnda dispensen. I stället tog man fram ett principförslag i nära samarbete med KDK. Detta principförslag sändes ut på remiss i oktober 1979 och förelades kommunfullmäktige i april 1980. Riksdagen hade då antagit KDK:s lagförslag som innebar att det nu var möjligt för kommunerna att inrätta lokala organ med beslutanderätt även inom speciallagsreglerade verksamhetsområden. Beslutet i kommunfullmäktige innebar att Örebro inrättade kommundelsnämnder i tre försöksområden varav två tidigare varit s.k. lokala rådgivande nämnder respektive lokal fritidsnämnd sedan 1974.

Enligt detta principförslag skulle de lokala organen ha såväl förvaltande som verkställande uppgifter, utarbeta och ansvara för egen områdesbudget, medverka vid arbetet med flerårsbudget, ansvara för personal, ha initiativrätt hos andra kommunala organ, vara remissorgan samt i övrigt vara en kanal för lokala synpunkter och kommunal information till allmänheten (37). Försökens omfattning skulle enligt beslutet byggas upp "successivt" och i samråd med KdN och respektive facknämnd.

I och med att kommittén för lokala organ lagt fram principförslaget så upplöstes kommittén och det fortsatta utrednings- och utvecklingsarbetet lades ut på en ny organisation. Detta mönster går igen även i den fortsatta decentraliseringsprocessen (38). Detta tillsammans med att arbetet bedrivs i små tillfälliga arbetsgrupper med klart formulerade och begränsade arbetsuppgifter har gjort att

processen liknar vad vi tidigare kallat en analytisk förändringsstrategi. När ett problem upptäcks, formuleras ett väl definerat uppdrag som läggs ut på en tillfälligt sammansatt grupp. När uppdraget är slutfört upplöses gruppen och dess resultat inarbetas i det övriga arbetet. Processen bedrivs skyndsamt.

Figur 3:9 Utredningsorganisationen inför principbeslutet i Örebro.



Det bör betonas att Ks-ordföranden och stadsjuristen mycket starkt dominerar detta arbete.

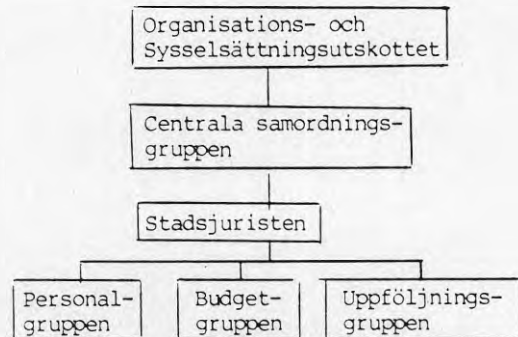
Det mesta utredningsarbetet gjordes av stadsjuristen som uppger att han under en tre-års period lade ner ca 75 % av sin tid på KdN-frågor. Karakteristiskt för Örebro är även det nära samarbetet med utanförstående organisationer som Kommunförbundet och KDK. En klassificering av utredningen i Örebro enligt vårt inledande schema skulle leda till beteckningen; befintliga utredningsresurser i kombination med externa "konsulter". Förklaringen till ovanstående konstellationer är naturligtvis att arbetet som Örebro genomförde var pionjärartat och hade åtskilliga både juridiska och politiska aspekter att ta hänsyn till. Detta faktum gör det knappast förvånande att de två personer som dominerade arbetet var Örebro's ledande politiker och stadsjuristen. Denna koalition visade sig vara mycket fruktbar när det gällde att få till stånd lagförslag och lagändringar med nationella konsekvenser.

Samarbetet med Kommunförbundet och KDK medförde i viss utsträckning samma fördelar som externa "konsulter" enligt vårt inledande resonemang. Man fick ökade möjligheter att se problemen "utifrån". Arbetet var ju också från början inriktat på att ta fram förutsättningslösa lösningar vilket tydligt framgår av följande citat:

"Kommitténs utgångspunkt har varit att utreda hur kommunen skulle vilja ha sina beslutsorgan och sin administration i stort organiserade. Härvid har man bortsett från de gällande restriktioner som kommunal- och speciallagstiftning innebär." (39)

Efter beslut att starta försök med KdN i Örebro (april 1980), upplöstes KLO och utredningsarbetet övertogs av kommunstyrelsens organisations- och sysselsättningsutskott (parlamentariskt sammansatt) med stadsjuristen som samordningsansvarig för arbetet. Som central ledningsgrupp tillskapades i januari 1980 den s.k. Centrala samordningsgruppen. Denna grupp leddes av kommunstyrelsens ordförande och bestod av nämndordföranden och förvaltningschefen i de berörda sektorerna samt några representanter från kommunstyrelsen. Gruppen fungerade som ledningsgrupp för försöksverksamheten under försökets första skede dvs. fram till beslutet att utreda fullskalemodellen. Speciella arbetsgrupper tillskapades för att utreda budget- och personalfrågorna. Efter det att försöken kommit igång (november 1980), tillkom också en s.k. "uppföljningsgrupp" bestående av KdN-ordförandena, representanter från fackförvaltningarna samt KdN-sekreterare/kommundelschef.

Figur 3:10 Utredningsorganisationen inför detaljfrågorna med KdN-försöken i Örebro.



(Se anm. till figur 3:4 ovan).

Ambitionen var att låta förvaltningschefer och andra berörda tjänstemän på ett tidigt stadium vara med och ge synpunkter på arbetet. Eftersom man centralt hade relativt begränsade utredningsresurser (bland annat var platsen som organisationschef vakant) så försökte man

att få de olika förvaltningarna att själva komma med material och att arbeta igenom frågorna internt. På förvaltningarna var man emellertid långt ifrån positiva till försöken. Liksom i Eskilstuna så ställde man upp på principerna men när det gällde att ta fram konkreta underlag gjorde man ett visst motstånd (40). Till skillnad från Eskilstuna där den uttalade strategin var att gå försiktigt och successivt framåt, ansåg man i Örebro att införandet av KdN i kommunen brådskade och forcerade därför processen. Motståndet övervanns genom att den relativt starka centrala tjänstemannautredningen hade en lika stark och enig politisk vilja bakom sig.

"Eftersom det ju gällde en maktförskjutning så tog det emot väldigt mycket... handlingar som utlovades på olika håll kom inte utan de fick vi försöka producera på centralt håll och sedan gå ut och förhandla på tjänstemannaplanet. I ryggen hade vi ju då kommunal-demokratiska kommittén, eniga partier, och stöd av kommunstyrelsens ordförande vilket naturligtvis var helt avgörande." (41)

I detta skede - utarbetandet av detaljförslaget - använder Örebro sig av en "särskild utredningsorganisation" liksom både Eskilstuna och Umeå. Örebro skiljer sig emellertid från dessa framför allt genom sitt snabba tempo. Principförslaget blev klart och sändes på remiss i oktober 1979, i januari 1980 tillsattes Centrala samordningsgruppen och redan i augusti samma år gick ett detaljförslag ut på remiss och till kommunstyrelsen. Efter endast en månads remisstid beslutade kommunstyrelsen att ställa sig bakom förslaget som samma månad (september 1980) även godkändes av kommunfullmäktige. KdN-försöken startade i oktober 1980. Från det att principförslaget blev klart till dess försöken startade förflöt således endast ett år.

Till skillnad från Eskilstuna där en grupp politiker (demokratikommittén) aktivt deltar i ledningsorganet, är i Örebro den politiska ledningen koncentrerad till en dominerande person. Från den första utredningen om inrättandet av lokala nämnder 1973, till fullskaleförsöket så långt vi har kunnat följa det (maj 1984), har han personligen lett försöksverksamheten ehuru avtagande sedan 1983 (42). Kontrasten mot Eskilstuna är uppenbar där man ju har delade meningar om fördelarna med "starka män" och där in-

trycket av kollektivt ledarskap genom demokratikommittén är tydligare.

Som vi nämnde ovan blev detaljförslaget klart i augusti 1980 (43). I rapporten diskuterades något mer utförligt vilka ärenden inom respektive berörd sektor som skulle läggas ut på KdN, nämndens interna arbetsformer, principer för ledningsorganisation, budget samt frågan om utvärdering av försöksverksamheten.

Kommundelsnämnderna blev förvaltningsmyndighet för all personal inom kommundelen, anställd i någon av de fyra berörda förvaltningarna. De överförda förvaltningsenheterna blev direkt underställda respektive KdN. Fortfarande fick dock den centrala förvaltningen ett medansvar för verksamheten inom KdN:s ansvarsområde, dels vissa servicefunktioner och dels ett "konsultansvar". Antalet anställda uppgick till mellan 300-400 i varje kommundel.

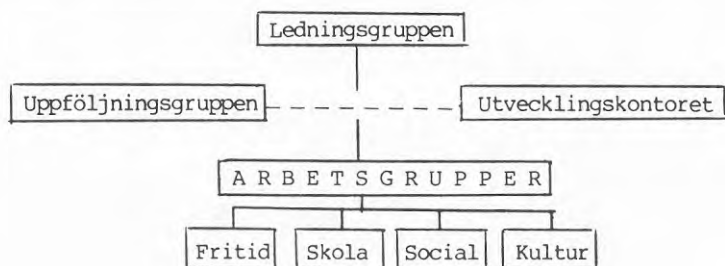
När det gäller ledningsorganisationen menar man i rapporten att tre alternativa former bör prövas. I samtliga tre kommundelar föreslås att det inrättas en ledningsgrupp bestående av lokalt verksamhetsansvariga sektorföreträdare. Denna ledningsgrupp skall svara för samordningen av arbetet inom kommundelen samt förbereda viktigare ärenden till KdN. Till KdN:s förfogande ställs i varje kommundel en tjänstemannaresurs, vars utseende varierar. I en kommundel inrättas en utredningssekreterartjänst som administrativ resurs till KdN. Den tredje kommundelsnämnden slutligen, fick utöver områdesassister utredningsservice från kommunstyrelsens administrativa kontor.

Under rubriken "Utvärdering" betonar man i rapporten vikten av att under 1983 göra en utvärdering baserad på en "målrelaterad beskrivning av försöksverksamhetens utveckling per område... inte minst med hänsyn till de medvetna skillnaderna i organisatorisk uppbyggnad" (44). I detta detaljförslag sägs också att det är viktigt att redan från början förbereda denna utvärdering.

Politikerna i de nya KdN genomgick under första halvåret av 1980 ett introduktionsprogram omfattande kommunens organisation och beslutsystem, KdN:s ställning, budgetprinciper och budgetarbetet samt de fyra berörda förvaltningarnas verksamhet i kommunen. Introduktionsprogrammet följdes upp under hösten då KdN-ledamöterna fördjupade sina kunskaper om vårdlagstiftning m.m. och genom särskilda områdesinventeringar och beskrivningar, detta för att få underlag för konkreta diskussioner om hur den lokala verksamheten skulle utformas. Personalens utbildningsbehov skulle också uppmärksammas. Utbildningen av de förtroendevalda har sedan skett kontinuerligt genom att tjänstemän kallats till ordinarie sammanträden för att informera om verksamheten.

Efter ett års försöksverksamhet utfärdade kommunstyrelsen direktiv till en ny utredning, den här gången gällde det fullskale-försök. I oktober 1981 tillsattes en ledningsgrupp som skulle leda utvecklingsarbetet. Denna grupp hade de första månaderna en varierande sammansättning men bestod från våren 1982 och framöver av administrativa chefen, organisationschefen, förvaltningscheferna från de berörda förvaltningarna, en områdeschef och representanter från de fackliga organisationerna. Dessutom tillsattes en arbetsgrupp för utbildningsfrågor och en för informationsfrågor. Dessa grupper kom enligt uppgift inte att fungera tillfredsställande utan deras uppgifter övertogs av de tillfälliga arbetsgrupper som inrättades internt inom de berörda förvaltningarna, och av ledningsgruppen. Den tidigare nämnda uppföljningsgruppen kvarstod även under denna tid men var inte direkt kopplad till fullskale-utredningen utan till de gamla försöken med tre KdN.

Figur 3:11 Utrednings- och ledningsorganisation inför fullskale-försöken i Örebro.



Rollerna i utredningsarbetet var att resp. förvaltningschef fick i uppdrag att utarbeta och presentera förslag till sin förvaltnings fortsatta organisation. Organisationschefen sammanställde motsvarande förslag för alla 15 kommundelsnämnderna och den samlade ledningsgruppen behandlade sedan de olika förslagen. Ledningsgruppen blev också ett forum för förvaltningscheferna att framföra sina ofta kritiska synpunkter på reformen:

"Ledningsgruppsarbetet var lite grann av en säkerhetsventil i en ångmaskin. Förvaltningscheferna behövde ett forum där de kunde klaga, gnälla och skälla... Metodiken det var frågan om var ju att tvinga in dom och sitta med och såga av den gren som dom själva satt på." (45)

Det ursprungliga initiativet till att ta med förvaltningscheferna i ledningsgruppen kom emellertid från socialchefen. Enligt våra intervjuer innebar beslutet att utreda en fullskalemödel, och att man ute på förvaltningarna med större allvar deltog och intresserade sig för KdN-arbetet (46). Till att börja med inbjöds inte förvaltningscheferna att delta i ledningsgruppen men efter socialchefens påstötning inkluderades dessa med motiveringen att förvaltningschefernas direkta deltagande i utvecklingsarbetet var nödvändigt för att få en bred medverkan i utvecklingsarbetet. Enligt uppgift gick det sedan lättare att få förvaltningarna att "ställa upp och göra sin utredningar" inför fullskaleskedet jämfört med det tidigare utredningsarbetet (47).

Det är värt att notera att i detta skede inte finns någon politiker med i ledningsorganisationen. Från att i början av processen, i hög utsträckning ha förlitat sig på politisk medverkan i utvecklingsarbetet, övergår detta arbete successivt till tjänstemannakåren. Fler och fler tjänstemän blir engagerade i arbetet. Under arbetet med fullskaleutredningen uppges det att minst 100 personer deltog i det direkta utredningsarbetet. Vi ser samma mönster i de andra kommunerna, dvs. att frågornas alltmer tekniska art även återspeglas i utvecklingsarbetets ledningsorganisation. I Örebro är detta speciellt tydligt.

Direktiven till ledningsgruppen från kommunstyrelsens ordförande innebar att KdN skulle inrättas i hela Örebro i januari 1983 samt att tjänste-

manuaorganisationen skulle vara klar ett år senare. Angående den utvärdering som tidigare planerats beslöt man att överlåta den till den pågående utvärderingen som gjordes vid högskolan i Örebro. Den beslutade interna utvärderingen blev således inte av. Som en motivering till varför Örebro forcerade implementeringen uppgavs att det tilltagande politikerföraktet och andra förändringar i samhället gjorde att stora demokratiska värden stod på spel (48). Man ansåg att den kontinuerliga bevakning som skett genom Uppföljningsgruppens sammanträffanden, den dokumentation som dess protokoll utgjorde, samt de informella erfarenheter man samlat på sig, var tillräckligt uttömmande information för att gå vidare (49).

Ledningsgruppen påbörjade sitt arbete i november 1981 och i april året därpå skickades utredningsförslaget för införande av heltäckande KdN-försök ut på remiss. Remissbehandlingen blev kort och redan i juni fattade kommunstyrelsen beslut enligt förslaget. Den 22 september 1982 fastställde kommunfullmäktige uppgiftsfördelningen mellan facknämnder och kommunalnämnder, arbetsformer och ledningsorganisation. Mot bakgrund av erfarenheter med varierande utseende på kommunalnämndernas ledningsorganisation, beslöt man att i varje kommunal (15 stycken) inrätta en tjänst som områdeschef enligt den beprövade modellen i Vivalla-Lundby. Tjänsten fick titeln kommunalschef.

I december 1982 fastställde kommunfullmäktige reglementen för fritids- och turistnämnden, kulturnämnden, socialnämnden och kommunalnämnder samt delegationsbemyndigande för skolstyrelsen.

Under 1983 fortsatte så utredningsarbetet nu med inriktning på moderförvaltningarnas organisation, kommunalskansliernas dimensionering, rekrytering till dessa kanslier samt organisatoriska frågor i övrigt i anslutning till KdN-reformen.

Under senhösten rekryterades kommunalscheferna internt och befintlig personal i områdena överfördes personaladministrativt till kommunalnämnderna (ca 4 000 fast anställda). Under vintern anordnades utbildning för de nya förtroendevalda och för vissa grupper av anställda.

Eftersom tjänstemannaorganisationen inte var klar när de 15 kommunaldelsnämnderna påbörjade sin verksamhet, kom 1983 att bli något av ett "övergångsår" (50) för kommunen. Provisoriska lösningar på personal- och organisationsfrågor användes under tiden som permanenta rutiner togs fram. Budgeten hade fastställts enligt den gamla nämndstrukturen varför medel till KdN:s verksamhet fick ombudgeteras under året (totalt 522 milj.).

Efter intern kungörelse och rekrytering beslöt ekonomi- och personalutskottet i mars 1984 att anställa personal på de befattningar som inrättats enligt personalkontorets förslag. Dessa befattningar var nya eller förändrade jämfört med tidigare organisation. Totalt gäller det ca 200 befattningar (51).

3.2.4 Decentraliseringsprocessens schematiska förlopp

Den första slutsatsen vi kan dra utifrån decentraliseringsprocessens utseende är att de tre kommunerna trots allt uppvisar relativt likartade historiska förlopp. Vi återfinner samma utvecklingsfaser och "milstolpar", låt vara att Örebro genomgående ligger något år före de andra kommunerna.

Inför kommunsammanslagningarna fördes en diskussion om effekterna för den kommunala demokratin. Denna diskussion intensifierades under de följande åren och 1974 startade alla tre kommunerna försök med olika former av rådgivande lokala organ.

Efter det att försöksverksamheten kommit igång tillsätter kommunerna politiskt sammansatta utredningar vilkas uppgift blir att följa försöksverksamheten och ta fram nya former för ökad demokrati i kommunen, företrädesvis genom inrättande av lokala organ. Denna grupp har olika beteckning i de olika kommunerna. Demokrati-kommittén (DK) i Eskilstuna inrättades 1978, Kommunaldemokratiska Arbetsgruppen (KDA) i Umeå 1975 och Kommittén för Lokala Organ (KLO) i Örebro 1976. Dessa politiska utredningsgrupper består av centralt placerade politiker och har till sitt förfogande ett mindre sekretariat.

Stax före lokalorganslagens tillkomst 1979, lägger Kommittén för Lokala Organ i Örebro fram sitt principbetänkande och där-
efter avvecklas utredningen. I Eskilstuna och Umeå dröjer mot-
svarande betänkande till början av 1981 resp. slutet av 1980.

I Umeå fattade kommunfullmäktige det principiella beslutet att
inrätta kommundelsnämnder endast en månad efter det att betän-
kandet lades fram. Motsvarande principbeslut fattades ett halvår
efter betänkandet i Eskilstuna och Örebro.

Ett år efter att den politiska utredningsgruppen lägger fram
sitt betänkande startar samtliga kommuner försök med kommundels-
nämnder. För Örebro innebär det 1980-10-01 och för Eskilstuna
och Umeå 1982-01-01.

När försöken pågått ett år sker en intern utvärdering i Eskils-
tuna och Umeå. I Örebro var en sådan planerad två år efter det att
försöket startat men denna utvärdering kom aldrig till stånd.

Det är intressant att konstatera att samtliga tre kommuner be-
slutar att utvidga försöken med lokala organ under den tid som
vi haft möjlighet att studera. Det ger en stark indikation på
kraften och intentionen bakom försöksverksamheten trots att dessa
utvidgningar ser väldigt olika ut. Örebro inleder fullskaleför-
sök redan 1983-01-01. I Eskilstuna tillkommer en kommundel
1984-01-01 och kommundäckande försök planeras att starta
1986-01-01. Umeå planerar att inleda försök med utvidgad kompe-
tens i Holmsund 1985-01-01.

De ovan summerade händelseförloppen utgör en grov beskrivning
av decentraliseringsprocessen. Kommunerna tycks
inte bara gå igenom samma faser, det tycks även som om vissa av
dessa faser tar en viss given tidsperiod oavsett försökets ut-
formning och den studerade kommunens egna förutsättningar.

Nedan har vi kalibrerat decentraliseringsprocessen på så sätt att
startpunkten för försöken har satts till År 0. För varje kommun
har sedan decentraliseringsprocessens schematiska förlopp ritats
in på samma tidsaxel.

Figur 3:12 Decentraliseringsprocessens schematiska förlopp i Eskilstuna, Umeå och Örebro.

	ESKILSTUNA	UMEÅ	ÖREBRÖ
-8	Tidigare försök	Tidigare försök	
-7		KDA bildas	Tidigare försök
-6			
-5			Majoritetsskifte KLU bildas
-4	DK bildas		
-3	Lokalorganslagen	Lokalorganslagen Majoritetsskifte	
-2			
-1			
0		princip underlag klart Principbeslut	princip underlag klart
1	princip underlag klart		Lokalorganslagen
2			Principbeslut
3	Principbeslut		
4	detaljunderlag klart Detaljbeslut	Detaljbeslut	detaljunderlag klart Detaljbeslut
5	START	START	START
6			
7			
8	utvärdering	utvärdering	
9			
10	Skiftningehus tillkommer		Fullskala startar
11			
12		Holmsund planeris starta	
13	Fullskala startar		

Eskilstuna 0=1982
 Umeå 0=1982
 Örebro 0=1/10-80 -
 1/10-81

Vi påstod inledningsvis att det finns väsentliga skillnader mellan kommunerna vad gäller val av förändringsstrategi och olika utredningsformer. Icke desto mindre måste vi konstatera att det i beskrivningen av de historiska händelseförloppen går att upptäcka ett mönster för hur decentraliseringsprocessen har sett ut.

Sju till åtta år före det att KdN-försök startas, påbörjar kommunerna en försöksverksamhet som efter utvärdering i eller under ledning av en politisk utredningsgrupp resulterar i ett principiellt ställningstagande för att påbörja försök med verksamhetsansvariga lokala organ. Efter ytterligare ett år föreligger ett mer detaljerat förslag som utan större förändringar leder till ett positivt beslut någon månad senare. Försöken startar sedan omedelbart. Efter ytterligare knappt ett år "utvärderas" verksamheten och erfarenheterna bedöms vara så positiva (Eskilstuna) respektive tyda på sådan otålighet (Umeå) att en utvidgning av försöksverksamheten bestäms. Denna utvidgning startar sedan 1-2 år senare. Efter två till tre års försöksverksamhet har alla tre kommunerna startat utvidgade försök.

Tidsutdräkten mellan de första försöken och utvidgningen är nio år i Örebro (fullskala), 10 år i Eskilstuna (tillkomst av ytterligare en KdN, fullskaleförsöket dröjer 12 år) och 12 år i Umeå (utvidgning av befogenheter i en kommundel). I Umeå har man ännu inte fattat beslut om fullskale-försök men säger sig redan nu vilja ha en fortsatt utvidgning (52).

Det kan vara naturligt att dessa försök uppvisar likheter framför allt i sådana här relativt grova mått. Det rör sig ju om likartade fenomen inom snarlika organisationer - kommuner. Dessutom finns en viktig tidpunkt som, så att säga centrerar förloppen, nämligen lokalorganslagens ikraftträdande 1980. Kommunerna och designen skiljer sig emellertid åt i några viktiga avseenden. Detta till trots så kan vi notera snarlika händelseförlopp. Således tycks det inte ha spelat någon roll att kommunerna har haft skiftande majoritet vid olika tillfällen. Eskilstuna har hela tiden varit socialdemokratiskt. Umeå sedan 1979 och Örebro sedan 1976. Visserligen framhåller man i Umeå att majoritetsskiftet 1979 var viktigt som katalysator för försöken men utvecklingsförloppet

i Umeå sammanfaller ändå med den i Eskilstuna. Troligen har åsiktsförändringen inom socialdemokratien i slutet av 1970-talet haft större betydelse för händelseutvecklingen än dessa majoritets-skiften.

Det tycks inte heller som om tidsutdräkten har påverkats av försökens design. Eskilstunas försök med kommundelsnämnder som har betydligt större befogenheter än kommundelsnämnderna i Umeå (som dock har kommuntäckande försök) sammanfaller i tid. Detta är speciellt intressant med tanke på att man i Umeå tidigare haft heltäckande försök med s.k. kommundelsråd i fem år, medan tidigare erfarenheter i Eskilstuna inskränker sig till en sektorövergripande referensgrupp inom en kommundel (Skiftingeus).

Det är intressant att konstatera att Örebro som i mångt och mycket varit pionjär inom området ändå inte avviker mer från de övriga. Att man i Örebro hela tiden legat ca ett år före de andra tycks inte ha inneburit de längre utredningstider etc. som man skulle kunnat vänta sig, snarare tvärtom. Örebro går snabbast över i ett fullskaleförsök. Det är dessutom anmärkningsvärt att man inte ger sig tid till någon utvärderingsfas utan direkt går vidare. En förklaring till det snabba tempot finner vi om vi studerar resursinsatser under förberedelseskedet (se avsnitt 3.3.3). Det tycks som om man i Örebro genom att sätta in mer resurser i förberedelseskedet har kunnat skynda på processen. Om man jämför kommunerna vid tidpunkten för lokalorganslagens ikraftträdande ser man tydligt effekten av detta. I Örebro är då redan principförslaget klart och detaljbeslutet följer inom ett år.

Slutligen bör man som genomgående mönster nämna den vändpunkt som nämns i Eskilstuna och Örebro. Denna vändpunkt uppkommer när man ute i förvaltningarna men framför allt i förvaltnings-

ledningen förstår och inser att kommundelsnämnder är något som har kommit för att stanna.

Båda dessa kommuner upplevde ett relativt stort motstånd från förvaltningarna under arbetet med att förbereda och införa KdN i tre försöksområden. När diskussionerna i kommunen övergick till att gälla fullskalemodellen, sker en påtaglig förändring i attityderna. Från att ha sett KdN-försöken som ett mål i sig, upptäcker man att försöken utgör ett steg i en sedan länge pågående och fortlöpande decentraliseringsprocess. Att redan i diskussionsstadiet få vara med och försvara sin position och ställning i den framtida KdN-uppdelade kommunala organisationen blir då av primärt intresse. Det tidigare ljumma intresset, bristande samarbetet och entusiasmen förbyts i aktivt deltagande med stort allvar om än inte alltid med lika stor entusiasm. Denna vändpunkt påtalades spontant av de vi intervjuat i Eskilstuna och Örebro. I Umeå har man ännu inte startat utredning om fullskaleförsök och vi kan därför inte jämföra utvecklingen där med den i Eskilstuna och Örebro.

3.3 Sektorerna

I inledningen till kapitel 3 anges ett antal utgångspunkter i våra försök att förstå och förklara decentraliseringsprocessen. Två av utgångspunkterna kommer att behandlas i detta avsnitt.

I en utgångspunkt menar vi att arbetet med att genomföra KdN-försöken inte går att se som ett isolerat fenomen i kommunerna. Det faktum att KdN-försöken utgör ett av flera tidigare, pågående eller planerade kommunala projekt innebär att försöken påverkas av dessa övriga processer. Även förändringar inom varje sektor, initierade på nationell nivå interagerar med KdN-försöken.

KdN strider mot principen om det odelade ansvaret, vilket varit en ledstjärna för den kommunala organisationen; en sektor, en förvaltningsledning. Modellen med KdN innebär att "facknämnderna möter på områdesnivå organ med helhetssyn utifrån det geografiska områdets förutsättningar. KdN kan inte ses som direkta förlängningar av enskilda facknämnder." (53)

KdN i Eskilstuna och Örebro skall självständigt handlägga frågor inom skola, socialtjänst, fritid och kultur, Umeå inom sektorerna fritid och kultur. De skall inte bara tillämpa respektive speciallagar utan också anlägga en helhetssyn utifrån det geografiska områdets förutsättningar och behov. Lokalorganslagen lämnar stort utrymme för kommunerna att själva utforma detaljerna i den nya integrerade och decentraliserade organisationen.

Den tidigare dominansen av specialisering och arbetsdelning inom kommunala förvaltningar har under senare år delvis ifrågasatts. Inom flera förvaltningar finns en utvecklingslinje att såväl decentralisera som integrera sin verksamhet. Två av de i KdN-försöken ingående förvaltningarna har under 1982 fått helt nya styrdokument. Den 1 januari trädde den lagstiftning i kraft som direkt ålägger kommunerna en samverkansskyldighet, socialtjänstlagen. Samma år den 1 juli infördes grundskolans nya läroplan i sin helhet. Redan 1978 förändrades emellertid statsbidragssystemet för att underlätta genomförandet av SIA-skolan.

Den statliga kulturpolitiken formulerades och strukturerades först under 1970-talet. Kulturrådet fick ett övergripande ansvar på den statliga sidan för kulturpolitiken. En viktig fråga var hur kulturarvet skulle demokratiseras.

Den statliga fritidspolitiken är inte organisatoriskt samlad på samma sätt som skol-, social- och kulturpolitiken. De flesta fritidsförvaltningar i Sverige kom till under 1950- och 1960-talen. Deras främsta uppgift var då att förvalta idrottsanläggningar. Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet utvecklades idrottsstyrelserna till fritidsnämnder med större krav på sociala aktiviteter för barn, ungdomar och övriga medborgare. En av de viktigare statliga institutionerna som sysslar med någon form av fritidsfrågor är Statens ungdomsråd som 1981 slutförde en utredning om det kommersiella fritids- och kulturutbudet bland barn och ungdom.

Varje sektors förvaltning utvecklar sin egen "kultur" genom de traditionerna, bakgrundshistoria, normer och värderingar som vuxit fram inom just den förvaltningen. Bärare av denna kultur är förvaltningarnas personal. Det är därför av intresse att närmare studera olika verksamhetsföreträdares ageranden och attityder.

Den andra utgångspunkten som belyses i detta avsnitt är att KdN-för-söken medfört att många människor fått sin yrkesroll ifrågasatt och i vissa fall förändrad. Inte bara förändringen utan även ifrågasättandet av yrkesroller är något som många upplever som irriterande och ibland hotfullt. Arbetslivet är en mycket vital del i människors liv.

I en litteraturöversikt noterar Ingegärd Municio att implementationsforskningen visat att politiska beslut ofta blir föremål för omformuleringar och förändringar under genomförandet. En del forskare har t.o.m. ansett att det är tjänstemännen i det sista verkställande ledet som är de egentliga beslutsfattarna i policy-processen. Under implementeringen omvandlas ett beslut till praktisk verksamhet genom en rad administrativa åtgärder. Under denna process blir i regel "verkställare" på en högre nivå "beslutsfattare" när det ger riktlinjer och anvisningar för verkställaren på en lägre nivå.

Beslutsfattandet fortsätter i genomförandefasen, där olika intresseföreträdare agerar (54). Ladislav Cerych gör oss uppmärksamma på svårigheter för tjänstemän att tolka målen. Målen är ibland vaga och diffusa och frukten av politiska kompromisser. Dessutom ges målen ofta i form av ramar där politikerna överlämnar åt tjänstemännen att tolka (55).

Varje individ och grupp har sin "världsbild", dels utifrån sin sektors "kultur" men dels också utifrån personliga förutsättningar. Olika aktörers roll och tolkning av situationer påverkar ett förändringsarbete. Var och en har genom sin position i organisationen en subjektiv utgångspunkt som ur den enskildes synpunkt är rationell. Förändring eller icke förändring måste förstås som resultat av ett samspel mellan aktörer som handlar utifrån subjektiva uppfattningar och bedömningar.

Eftersom den kommunala organisationen består dels av ett antal individer, dels av grupper med egna normsystem, torde utrymme ges för skilda uppfattningar om både vad som skall göras och hur det skall gå till. Om sedan ytterligare andra individer och grupper på olika sätt är beroende av vad som görs och hur det sker ökar givetvis möjligheterna för konflikter. Härigenom blir det naturligt att ofta förutsätta olika måluppfattningar inom organisationer. Detta följer av att människor har olika föreställningar och lever under olika betingelser idémässigt, ekonomiskt och socialt. Att olika individer har olika utgångspunkt för sin medverkan har stor betydelse.

"Alla de som äro direkt anknuta till företaget har var och en sin egen målsättning för sin medverkan inom företaget. Denna innefattar vanligen uppnåendet av vissa ekonomiska fördelar, men avser i allmänhet också stolthet, strävandet efter social position eller efter att uträtta ett arbete, som "betyder" något, och som ger intellektuell eller moralisk tillfredsställelse." (56)

I syfte att försöka fånga de olika förvaltningarnas agerande har vi under tiden december 1982 till februari 1983 genomfört inter-

vjuer i grupp och enskilt med tjänstemän placerade centralt i de tre kommunerna och lokalt i de olika kommundelarna. Även politiker och tjänstemän med ansvar för genomförandet har gett sin syn på förvaltningarnas agerande.

De verksamhetsansvariga intervjuades i grupp sektorsvis. 27 olika frågeområden sammanställda av samtliga fem forskare bildade grunden för intervjupersonernas öppna svar. Den direkta interaktionen vid intervjuer är källa både till metodens fördelar och nackdelar. Fördelar är att metoden ger större djup än andra metoder för datainsamling, att metoden är hypotesgenererande och förutom sakinformation också ger en uppfattning om vilka värderingar, attityder etc. personerna har. Nackdelar är att metoden är subjektiv och har låg reliabilitet eftersom det är en ömsesidig kommunikationsprocess. Ytterligare en svårighet är att intervjuerna med verksamhetsföreträdare lokalt genomförs i grupp. Här påverkas säkerligen svaren även av en interaktion mellan intervjupersonerna. Gordons definition av en intervju kommer närmast vårt sätt att använda metoden:

"Intervjun definieras som en metod att ta reda på hur den enskilda personens unika erfarenheter och upplevelser ser ut. Detta gör att man genom samtal som skiljer sig från vanlig konversation genom sitt bestämda syfte. Som varje samtal är intervjun en kommunikationsprocess och därmed ömsesidig." (57)

Eftersom så stor osäkerhet beträffande metodens tillförlitlighet råder och då försöksverksamheten endast omfattar 3 + 3 + 8 KdN och i Umeå endast två sektorer kan inga generella slutsatser dras utifrån intervjuerna om de olika sektorernas agerande. Intervju-svaren får i stället tjäna som empirisk belysning av de i försöken involverade tjänstemännens uppfattningar.

3.3.1 Sociala sektorn

Socialtjänstlagen anger två roller för socialtjänsten, dels ansvar för egen verksamhet, dels medverkan i samhällsplaneringen. En grundläggande tanke är att ansvar och befogenheter mellan de olika nämnderna, mellan nämnderna och förvaltningar samt mellan de olika enheterna i förvaltningen inte skall konkurrera utan

komplettera varandra. Genom utformningen av lagen som en målinriktad ramlag uttrycker lagstiftaren bl.a. att det ges utrymme för en fortsatt utveckling av socialtjänstens metoder och arbets-sätt.

Diskussioner i socialtjänstens anda har pågått i kommunerna en längre tid. Dessa diskussioner konkretiseras bl.a. i Eskilstuna kommuns utvecklingsprojekt "Vägen ut" som pågått sedan början av 1970-talet. Ur innehållet i "Vägen ut" (58):

1975 beslutade nämnden att en problem- och resursinventering skulle göras. 1976 ändrades utredningsuppdraget efter påtryckningar från personalen. Följande utgångspunkter skulle vägleda det fortsatta utredningsarbetet:

- * Helhetssyn
- * Samordning (integrering)
- * Utlokalisering (decentralisering)
- * Aktivt inflytande från basplanet.

Helhetssynen innebär att människans situation ses i förhållande till den kringliggande miljön. Orsaken till problem finner man i samspelet mellan individen, hans närmaste omgivning och i miljöns påverkan på individen. Människans sätt att handla beror mycket på hennes sociala bakgrund och uppväxtförhållanden. Men hennes förutsättningar att agera är också intimt förknippade med den miljö som omger henne."

Inom socialförvaltningen centralt i Eskilstuna och Örebro är man positiv till KdN-reformen. Den stämmer väl med socialtjänstlagen och "Vägen ut". Decentralisering, samverkan, helhetssyn utgör gemensamma målsättningar och innebär en vidgning av perspektivet (59).

I Eskilstuna har man svårt att särskilja KdN-diskussionerna från "Vägen ut". Utvecklingen har skett samtidigt och anpassats till varandra. De sociala distriktscheferna har inom sina tidigare sektorer arbetat fram underlag och mottagit en mängd information. De tycker att deras kompetens utnyttjats dåligt av utredarna när det gäller t.ex. personalfrågor, någon reell påverkan på förberedelsearbetet upplever de inte att de haft. Slutligen menar de i inter-

vjuerna att de förändringar som skett till största delen härrör från socialtjänstens omorganisation och att man redan tidigare samverkat med andra förvaltningar i olika projektgrupper (60).

"Ingen av oss fäster någon större vikt vid ledningsgruppsarbetet. Först måste vi få vår egen organisation att fungera."

"Har själv svårt att tänka utöver den egna verksamheten, särskilt nu när den skall formos."

"Samordning har fungerat i 5 år, men KdN vill ha det till att det har startat nu."

Samordningen av de sociala distrikten för hela kommunen sker i samverkansorganet som består av socialchef och de 10 distriktscheferna med täta sammanträden, 1 gg/vecka.

Inom socialförvaltningen i Eskilstuna tycks det utifrån intervjuerna med distriktscheferna inte föreligga någon fara för att den nu upplevda svaga styrningen från fackförvaltningen skall ersättas med en stark KdN-styrning.

"KdN-ledamöterna är dåligt insatta och vågar inte ta en diskussion, man går på tjänstemannaförslagen. Jag skulle kunna få igenom vad som helst. Ordförandena är ofta mer kunniga."

Socialtjänsten i Örebro har, till skillnad från Eskilstuna, sedan flera år varit decentraliserad. Man har haft en indelning i tre distrikt med en distriktsnämnd för varje och distrikten var i sin tur indelade i kretsar med ungefär samma geografiska indelning som de nuvarande KdN. Viss lokal självständighet på distrikts- och kretsnivå har således funnits före KdN-reformen.

I Örebro jämför socialförvaltningens tjänstemän KdN med de tidigare distriktsnämnderna. Man menar att inom KdN förs övergripande diskussioner på ett bättre sätt än inom distriktsnämnden. Diskussionerna är också livligare och mer allsidiga. Den nya

delegationsordningen gör att socialsekreterarna tar beslut som distriktscheferna tidigare gjorde. Detta innebär att ärendehan-
teringen går snabbare (61).

I Örebro ger också intervjuerna exempel på hur fördjupning av
de specifika yrkeskunskaperna kan stå i konflikt med den geogra-
fiska och sektorsövergripande verksamheten. Till en början kolliderade socialförvaltningens gruppledarträffar med ledningsgrupper-
nas sammanträden.

"Ofta sammanfaller sammanträdestiderna med ledningsgruppens samman-
träden. Ordföranden i KdN och områdesassistenten tycker att perso-
nalen bör prioritera sitt geografiska område och inte ha för stark
anknytning till centrala förvaltningen. Samma problem gäller för
t.ex. barnomsorgsansvarig som har behov av att träffa andra inom
sin verksamhet."

"Hindren för att uppnå målsättningarna med KdN är stora. Fackligt
motstånd och individernas rädsla för förändringar är de största
hindren. Yrkesroller försvaras så hårt att förändringar omöjlig-
görs."

De verksamhetsansvariga för individ- och familjeomsorg menar att
deras självständighet gentemot facknämnden ökat. Viss central-
styrning ser man dock som önskvärd.

"Facknämnden fyller en funktion genom att tillse att det sker
någorlunda lika behandling, t.ex. när det gäller barnomsorgen.
Taxorna måste också vara enhetliga i kommunen. Socialnämndens
vägledande anvisningar skall dock vara vägledande och inte sty-
rande. De skall inte vara en uppslagsbok där man kan slå upp hur
man skall göra vid varje enskilt fall."

"Efter KdN-reformen är det svårt att upprätthålla kompetensen utan
centrala socialförvaltningens hjälp. Det är svårt att vara själv-
ständig. Tidigare var organisationen hierarkisk, nu hänger det
mer på oss på lokal nivå och det medför viss osäkerhet."

"Från början ville man i kommundelsnämnden inte ha några anvis-
ningar alls. Vi på socialförvaltningen ropade efter sådana. Det
är värdefullt att ha något att gå efter."

Bland de intervjuade framträder således inte någon rädsla för
att den centrala fackförvaltningen och facknämnden genom norm-
och annan styrning hindrar den lokala självständigheten. Tvärtom
menar vissa att det bör finnas viss styrning så att inte själv-
ständigheten blir för stor.

Något omfattande samarbete med övriga förvaltningar upplever dessa individ- och familjeomsorgsansvariga inte. Någon menar att man är fullt sysselsatt med att skapa samarbete inom socialtjänsten. Där- emot ser alla positivt på ledningsgruppens arbete och ser det som ett viktigt instrument för samverkan över sektorsgränserna.

Gemensamt för Eskilstuna och Örebros lokala företrädare för sociala sektorn vid intervjutillfällena är dels att man upplever ökad självständighet och dels att mycket tid och kraft gått åt att i första hand skapa samarbete mellan de olika delarna inom socialtjänsten. I Örebro ser de verksamhetsansvariga positivt på ledningsgruppsarbetet medan man i Eskilstuna "inte fäster någon större vikt vid ledningsgruppsarbetet."

3.3.2 Skolsektorn

Grundskolan är i sin verksamhet beroende av närsamhället samtidigt som skolan, liksom socialtjänsten, har ett ansvar för samhällsplaneringen. För skolan är det emellertid ett mer komplicerat förhållande än för socialtjänsten; skolan skall vara samhällsförändrande och verka för jämlikhet på sikt och samtidigt utbilda, förvara och sortera den blivande arbetskraften efter samhällets behov. Pedagogikprofessorn Torsten Husén konstaterar mot bakgrund av en diskussion om skolans roll i samhället att skolan blivit en pedagogisk storindustri som tar in allt fler ungdomar allt fler år. Dess uppgifter har vidgats långt utöver de rent pedagogiska. Därför klarar inte skolan att ensam komma tillrätta med skolproblemen. Problemens bearbetning och lösning kräver samlade och framför allt koordinerade insatser av en rad olika samhällsorgan och institutioner (62).

I SIA-utredningen i början på 1970-talet gjordes det principiella ställningstagandet att skolans isolering måste brytas och att skolans verksamhet bör samordnas med familjepolitiken, kultur- och fritidspolitiken och med socialpolitiken.

För skolans del innebar riksdagens beslut om SIA-skolan ett viktigt principiellt ställningstagande för en övergång till ett decentraliserat målstyrt skolsystem med fri behovsstyrd resursanvändning och en ny läroplan som beskriver skolans ideologiska målsättning som viktiga komponenter. Läroplan 80 betonar skolan som ett centrum för samarbete:

"Grundskolan är samhällets största insats för barn och ungdom. I den vistas alla i nio år. Den utgör därför ett naturligt centrum för en bred samverkan mellan föräldrar, elever och skolans personal, med förskola och fritidsverksamhet, med sociala myndigheter och yrkeslivet, med föreningar, organisationer, kulturinstitutioner och kulturarbete.

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

Skolchefen i Eskilstuna utarbetade tillsammans med biträdande skolledaren och berörda rektorer ett remissvar till förslaget om

KdN där hinder och problem med försöksverksamheten beslystes. Båda dessa tjänstemän uttrycker i intervjuer besvikelse över att deras remissvar "inte togs på allvar och diskuterades igenom" av politikerna. Skolförvaltningens remissvar och ärendeövertagandelistan utgör dess bidrag till förberedelsearbetet, i övrigt har man haft "våldigt lite inflytande". "Lös information har löpt fram och tillbaka". Osäkerhet råder om vad som händer med PM och svarsskrivelser" (63).

"Våldigt litet av KdN-reformen har märkts. Skolan är decentraliserad sedan gammalt, så inga radikala förändringar har skett. Delegationsgivaren byts ut men verksamheten förändras inte."

Skolchefen i Eskilstuna understryker att KdN måste ta beslutanderätt från såväl distriktschefer som rektorer för att därigenom bättre kunna styra verksamheten.

"Politiker skall lägga sig i verksamheten och ställa frågor och med jämna mellanrum granska delegationsordningen." (64)

Även rektorerna i Eskilstuna menar att endast rektor är berörd av KdN-reformen. Den övriga skolpersonalen känner inte av några förändringar (65).

Skolledarna i Eskilstuna besökte 1981 Örebro och "mötte då en utarbetad rektor". Det framstod som nödvändigt att bevaka skolledarintressena fackligt, vilket hävdades att man inte gjort i Örebro. Genom fackliga förhandlingar fick de berörda skolledarna 200000:-/år för arbetsavlastande åtgärder.

"De här pengarna gjorde att det inte blev så motbjudande att jobba med KdN."

Inom skolans område verkar inte styrningen från skolstyrelsen upplevas som detaljerad och besvärande och rektorerna förväntar sig inga förändringar härvidlag.

"Vi har ett mycket fritt och förtroendefullt förhållande till skolstyrelsen. Finns ingen orsak att förvänta sig förändringar av detta, men osäkerhet och viss oro finns hos rektorerna."

När det gäller samordning delar man de sociala distriktschefernas uppfattning att samordning inte är något nytt.

"Samverkan har funnits under många år. Politikerna pressar på som om ingen samverkan tidigare funnits. Vi har ju samverkat över förvaltningsgränserna under många år. Inget nytt."

Samtliga rektorer i Örebro upplever att samarbetet med de övriga sektorerna har ökat och att detta är positivt. Ingen menar att det innebär ett hot mot kompetensutveckling och yrkeskunskaper.

Rektorerna menar att de "vunnit" på reformen:

"Det är inte så svårt att få KdN intresserade, vilket syns i budgeten. Det är lättare att få gehör i KdN än det varit i skolstyrelsen."

Samtidigt finns det enligt de intervjuade tecken på att skolans verksamhet är mer utsatt för politisk insyn nu än tidigare:

"Skolan kan man i området. Vi är mer påpassade. Vi kan inte fortsätta i en felaktig inriktning utan att vi stoppas. Detta kunde vi göra tidigare. Vi har fått större ansvar inför politikerna."

"Det är lättare att "köra över" med en central förvaltning. Vi som är proffs måste redovisa vad vi gör inför KdN. Om professionalismen uppfattas som ett skyddsnät, vilket man gärna gömmer sig bakom, är det en fördel om denna professionalism försvinner."

Denna ökade politiska insyn ser rektorerna inte som ett hot, utan mer som nya arbetsförutsättningar med framför allt positiva inslag. Den ökade insynen och politiska styrningen har dock sina begränsningar, vilket de intervjuade också framhåller. De flesta ärenden som rör skolfrågor ligger på delegation. Dessutom är verksamheten tämligen detaljstyrd genom lagstiftning.

Ledningsgruppsarbetet är angeläget enligt de intervjuade rektorerna i både Örebro och Eskilstuna. Successivt har de funnit formerna för samarbete.

"Den viktigaste funktionen för oss rektorer är att delta i ledningsgruppens informella träffar. Vitsen är att vi kan tala med varandra." (Rektor i Örebro.)

"Ett hinder för samordning är bristande förtroende mellan sektorerna. Man tror inte att de andra klarar av att sätta sig in i ens egna frågor. Förtroendet förbättras genom att man nu träffas över sektorsgränserna mer kontinuerligt." (Rektor i Eskilstuna.)

KdN-försöken innebär en maktförskjutning så att tjänstemannaansvaret läggs närmare verksamheten.

"Fackförvaltningen har varit avogt inställd till reformen. Det har kommit många sarkastiska uttalanden från tjänstemän." (Rektor i Örebro.)

"I initialskedet fanns "strulnissar" centralt. De centrala tjänstemännen har gjort väldigt lite för att underlätta. Det har blivit bättre nu, man är mer serviceinriktad nu." (Rektor i Örebro.)

"Det svåraste, men mest angelägna, är väl att ändra inställningen på skoldirektionen. För det krävs politisk medverkan och ambition." (Rektor i Eskilstuna.)

För övrigt menar de intervjuade rektorerna att KdN:s tillkomst inneburit merarbete, framför allt fler konferenser för dem själva. De upplever att de har andra uppdragsgivare som gör att de får ta egna initiativ och göra utredningar själva, ibland sådana utredningar som skolkansliet tidigare gjort.

3.3.3 Fritidssektor

I Eskilstuna fick man vänta länge på delegationsordningen för fritidsfrågor vilket kraftigt försvårade arbetet. Man tycker sig också ha saknat stöd för KdN-arbetet från förvaltningen centralt. Samtidigt ser man positivt på en svag styrning från centralt håll (67).

"KdN betraktar jag som min nye arbetsgivare. Vid en eventuell konflikt mellan centrala förvaltningen och KdN väljer vi KdN före de centrala tjänstemännen."

"Centrala förvaltningen skall fungera som våra konsulter. De skall serva oss med underlag och ge synpunkter i övergripande frågor. Besluten måste läggas ut."

Intresset för samordning är stort bland de fritidsansvariga. Någon menar emellertid att den egna centrala förvaltningen kan hindra denna samordning.

"Om vi kommer fram till något i ledningsgruppen och lägger fram ett gemensamt förslag kan fackförvaltningen känna sig hotad. Fackförvaltningen kan således bli ett hinder för samordning."

Fritidsansvariga i Eskilstuna upplever att samordningen har ökat och att detta är något positivt ur deras synvinkel. Farhågorna att fritid (och kultur) skulle komma "i kläm" mellan skola och socialtjänst har inte besannats.

"Jag har haft större glädje av samarbetet med skolan och socialtjänsten än av min egen förvaltning."

"Farhågorna att vi små förvaltningar skulle "ätas upp" av de stora är helt felaktiga. Snarare tvärtom. Det är vi små som genom att samarbeta med de stora kan öka våra möjligheter, ibland till pris av deras."

I Umeå är situationen annorlunda än i Eskilstuna och Örebro. KdN har en svag formell självständighet - de är enligt reglementet underordnade facknämnderna. Det mesta av fritids- och kulturverksamheten sköts i facknämndernas regi. Det som decentraliserats rör främst ansvar för uthyrning och lokaler samt anläggningar. Fritidsgårdarna sköts av socialförvaltningen och de deltar således ej i försöket.

I Umeå menar man från fritidsförvaltningen centralt att KdN:s och facknämndernas intressen sammanfaller. Från driftssidan trodde man från början att det skulle bli mer förändringar än vad som blev fallet. "Arbetarna var nog beredda att få ännu fler beslutande enheter som det kunde ha blivit med åtta KdN. Det kunde ha blivit åtta olika former av arbetsmoment, men det blev det inte." (68) Svårigheter anges vid kontering av uppgifterna på varje KdN. Man tycker också från förvaltningens sida att man inte tagit tillräcklig hänsyn till KdN p.g.a. tidsbrist.

De månatliga träffarna med KdN-sekreterarna och fritidsförvaltningen centralt, där ömsesidigt informationsutbyte sker, anses som viktiga. Någon samordning mellan fritid och kultur föreligger inte. Från fritidsförvaltningens sida trodde man att det skulle komma in fler idéer, synpunkter och önskemål på verksamheten, men det har inte kommit så mycket nytt.

"Rent administrativt blir det mera krångel med ökat lokalt inflytande, det kommer man inte ifrån. Men jag tycker att, sedan vi kom över det här övergångsskedet, flyter det riktigt bra." (68)

De fritidsansvariga i Örebro är positiva till decentraliseringen, men menar att viss centralstyrning bör finnas kvar (69).

"Profilerna i de olika områdena har alltid varit olika, men det behövs gemensamma riktlinjer, t.ex. om droger på gårdarna. Det är svårt att på lokal nivå bedriva utvecklingsarbete."

"Fritidsgårdarna måste ha utbyte av varandra, få utbildning m.m. Förändringarna innebär inte att vi vridit klockan tillbaka."

"Gårdsverksamheten bör samordnas. Det finns risk annars att KdN kan "ta tag i gården" och komma med nya mål, vilket kan leda till att verksamheten fladdrar iväg."

Centralstyrningen kan värna om fritidssektorns relativa självständighet och utvecklande av professionen inom sektorn. Det senare ser man som viktigt.

"Proffs måste man ha. Detta behöver inte lakas ur, om man får kunskaper om andra sektorers verksamhet - dels proffs, dels breda kunskaper. Det kan bli för många samarbetsformer, man kan träffas för mycket."

Genom decentraliseringen menar en fritidsansvarig, att man lokalt på fritidssidan fått igenom saker som tidigare inte gått.

"Fritidsförvaltningen har kört stilen "låt det gå" ända fram till att det krävts stora resurser för att reparera m.m. Det var nerkört på fritidsgården i.... Vi har lagt en del pengar på denna. Det var inte möjligt när fritidsförvaltningen var för sig själv."

De fritidsansvariga vill värna om sin sektor, men de upplever sig inte ha blivit uppslukade eller kommit i underläge i förhållande till de andra sektorerna.

"Många befarade att kultur och fritid skulle bli strykpojkar, men det blev inte så, tvärtom."

"Upplever inte större begränsningar nu än tidigare. Vi får gehör för våra äskanden."

"Fritidssektorn har skjutits fram av socialen och KdN-politikerna, vi har fått utökad verksamhet. Det är de andra som fått skära ned."

Gemensamt för Eskilstuna och Örebro är att de verksamhetsansvariga upplever att samordningen mellan de olika sektorerna ökat och att detta framför allt har haft positiv effekt för den egna sektorns verksamhet. Farhågorna att fritidssektorn skulle komma i kläm mellan de stora sektorerna har ej besannats, enligt de intervjuade.

3.3.4 Kultursektorn

En enig riksdag ställde sig på 1970-talet bakom ambitionen att demokratisera kulturarvet och angav riktlinjer för den statliga kulturpolitiken som bl.a. innefattar nya mål. Ett av målen är att främja decentralisering av verksamhet och beslutsfunktioner inom kulturområdet (70).

Förvaltningschefen i Eskilstuna menar att biblioteket redan har en decentraliserad organisation. Hon tycker det känns svårt när KdN går emot den övergripande målsättningen t.ex. när det gäller öppettider. Tycker vidare att KdN-reformen innebär stora förändringar och efterlyser mer utbildning. Ledningsgruppsarbetet ställer större krav och filialerna har fått mer ansvar och blivit självständigare (71).

Intervjuerna i Eskilstuna ger intrycket av att de kulturansvariga ser positivt på en svag styrning från centralt håll och att man också upplever sig mer självständiga än tidigare.

"Vi skall inte alls styras av biblioteksnämnden. Det är kommunstyrelsen och partigrupperna som skall styra." (72)

Enligt bibliotekschefen tar reformen mycket tid och det är svårt att omfördela arbetet för 3-4 tim/vecka. Genom fackliga förhandlingar har man fått ökade resurser med ca 4 tim/filial.

"Mycket tid går åt till sammanträden. Den tiden tas från kommuninnevånarna och kanske att servicen i vissa fall kan bli försämrad. Svårt att se vad man får i stället men på sikt kan kanske reformen löna sig så att biblioteket når ut till fler kommuninnevånare." (73)

Ledningsgruppsarbetet betecknas som viktigt.

"Sidlede relationer ger förändrade roller. KdN ingår mer i ett samhällssekende, blir bättre för biblioteket. Men förändringar väcker ju alltid oro." (74)

När det gäller samordning menar man att den har ökat och att det är positivt. Man betonar dock sin servicefunktion.

"Biblioteket får absolut inte bli någon som utövar social kontroll, viktigt att hålla gränserna och vara ett rent serviceorgan." (75)

I Umeå är som vi tidigare nämnt situationen annorlunda än i Eskilstuna och Örebro. KdN har svag formell självständighet, de är enligt reglementet underordnade facknämnderna.

Utredningssekreteraren inom kulturförvaltningen menar att det pga. starkt revirtänkande är svårt att få till stånd någon förändringsprocess. Tycker att KdN inte har något reellt inflytande och därigenom mycket litet att arbeta med. Lokalt verksamhetsansvariga tjänstemän saknas i Umeå varför någon jämförelse mellan de tre kommunerna ej är möjlig.

Örebros lokala biblioteksföreträdare upplever sig fått större självständighet och inflytande genom decentraliseringen. I likhet med de fritidsansvariga menar de att viss centralstyrning dock bör ske. Någon fara för den egna kompetensutvecklingen (professionalismen) i samband med integrationen ser de kulturansvariga inte:

"Tvärtom! det kan tvinga oss att öka kunskaperna inom andra områden och fördjupa oss i lokala frågor." (76)

I Örebro har biblioteksförestandarna fått större budget- och verksamhetsansvar. De lyder nu direkt under KdN och har stora möjligheter och större anledning än tidigare att ta egna initiativ. Upplever också större respons för idéer nu. Mycket hänger emellertid på KdN-cheferna. Det handlar om att kunna motivera sin verksamhet och att KdN-cheferna kan anvisa utrymme genom att överföra resurser från andra sektorer. (77)

"Samarbetet med skolan är bra men det har inte med KdN-reformen att göra. Det ligger i tiden att bibliotek och skola samarbetar. I övrigt svagt samarbete med övriga sektorer." (78)

I Örebro omorganiseras hela kulturförvaltningen. Varje KdN får en egen kontaktperson på förvaltningen oavsett ärendeslag.

Lokala företrädare för kultursektorn i såväl Eskilstuna som Örebro upplever större självständighet och ökat inflytande genom decentraliseringen. Samarbete med övriga sektorer har ökat, särskilt när det gäller kultur och skola.

3.3.5 Fackliga aspekter

Under försökens gång har från fackligt håll framförts synpunkten att KdN-försöken innebär ett hot mot yrkeskunnandet.

"Det finns i själva tanken med sammanslagna lokala förvaltningar ett motstånd mot att låta folk hålla för hårt på sitt yrkeskunnande. Det är ett litet oroväckande perspektiv." (79)

Sedan 1982 finns efter fackligt initiativ en central arbetsgrupp bestående av representanter för Kommunförbundet, SKAF, KTK och SACO/SR-K. Gruppen har till uppgift att aktivt följa utvecklingen och konsekvenserna av KdN t.ex. beträffande anställningsskydd, specialbestämmelser, medbestämmande och arbetsmiljö. Gruppen menar att inrättandet av KdN allmänt sett medför väsentliga förändringar i den nuvarande kommunala organisationen, förändringar som gäller både den strukturella organisationen och olika personalkategoriernas yrkesroller. Man befäradar att ändrade och/eller vidgade tjänster kan komma till.

"Det finns risk för att behovet av specialistkompetens inom olika sektorer, t.ex. inom skola, social, fritid och kultur, liksom utbildningsmässiga och andra kvalitativa krav på våra tjänster nedtonas eller rent av eftersätts vid införande av KdN. Vissa tendenser till detta har kunnat skönjas och måste självfallet bevakas och motarbetas." (80)

Trots risken med blandtjänster menar gruppen, att införandet av KdN för de flesta innebär att nuvarande tjänster ges ett utvidgat och ännu mer kvalificerat innehåll med ökat ansvar. Detta bör enligt gruppen komma till uttryck i löneavtalen.

De fackliga organisationerna menar att införandet av lokala organ innebär väsentliga förändringar. KdN och andra lokala organ påverkar troligen på sikt hela det fackliga arbetet. Villkoren för fackligt arbete lokalt förändras i och med att beslutsstrukturen och påverkansmöjligheter förändras.

Nya lokala nämnder innebär att de fackliga organisationerna på mycket kort tid skall utöka antalet fackliga förtroendemän och förhandlare.

"Det har blivit en väldig splittring. En del frågor som jag som kommunombud tidigare förhandlat med skolstyrelsen om ligger nu på lokalombuden. De har alltså fått ökad arbetsbörda." (81)

Från Örebro kommuns organisationsavdelning har man följande syn på de fackliga organisationernas agerande:

"De fackliga organisationerna har tvingats in i en omorganisationsprocess. Vi har ju från arbetsgivarsidan lagt ut allt det här med MBL-ansvar lokalt. Samtidigt har de fackliga organisationerna haft långt mer av centralstyrning här i kommunen. Där har det väl varit en omvändelse under galgen för många av de fackliga funktionärerna. Man blev ju tvungen att släppa ifrån sig makt till MBL-ombuden ute i kommundelarna. Ett par försökte på det mest pinsamma sätt hålla sig kvar och vara med och förhandla på 15 olika ställen kring samma fråga etc... Det kan mycket väl komma att innebära en maktförskjutning i de fackliga organisationerna. Samtidigt som det är sammanknippat med större svårigheter för dom än för arbetsgivare många gånger. Man har tidigare varit organiserad efter yrke. Nu skall plötsligt det lokala ombudet svara för alla yrkeskategorier. Facket motstånd i vissa kommuner kan vara betingade av egna interna organisationsvårigheter." (82)

SKTF och Sveriges Lärarförbunds Göteborgsavdelningar menar att den stora fackliga frågan torde vara hur man skall skapa ett effektivt bevakningssystem som ger möjlighet att öka delaktighet och engagemang inom den fackliga organisationen. På vilket sätt behöver den fackliga organisationsuppbyggnaden förändras? Vilka former för fackligt arbete ska facken välja för att bäst tillvarata medlemmarnas intressen? Hur kan facken stärka medlemmarna i deras yrkesroller som professionella utövare av viktiga samhällsfunktioner?

En annan vital fråga är vilka effekter införandet av lokala organ får på arbetsorganisationen och särskilt för personer i arbetsledande ställning. SKTF och SL menar att det är just i arbetsorganisationen som de stora förändringarna kommer att ske. Det är den arbetsledande personalen som i första hand får förändrade arbetsuppgifter, förändrade ansvarsområden och utökade arbetsuppgifter. I förlängningen ligger här sannolikt förändringar i ledningsfunktionerna.

Gemensamt för flera fackliga organisationers uppfattning bl.a. Skolledarförbundet, LR och SSR är att reformens genomförande kännetecknas av stor brådska hos beslutsfattarna. Man menar att omorganisationen i högre grad borde grunda sig på väl genomarbetade utredningar med representanter från såväl de förtroendevalda som de anställda.

Sammanfattningsvis menar vi att det i samtliga sektorers mål för verksamheten finns starka inslag av participationsargument, medborgarnas aktiva deltagande, helhetssyn och decentralisering av verksamheten. Vi finner att de olika sektorernas mål är väl förenliga med de mål som kommunerna anger för KdN-verksamheten. KdN kan vara en organisatorisk lösning för att höja den yrkesmässiga effektiviteten förutsatt att en utflyttning till kommundelar och en större samverkan mellan förvaltningssektorer ger en högre kvalitet på de kommunala tjänsterna. Det gäller då snarast att fullfölja intentionerna i de olika sektorernas reformverksamhet och fortsätta de försök som sedan länge pågått mellan förvaltningar lokalt.

De lokalt verksamhetsansvariga upplever ökad självständighet genom KdN. Denna självständighet innebär ibland en ökad arbetsbörda för de verksamhetsansvariga. Vid den maktförskjutning som KdN innebär upplever de lokala tjänstemännen att cheftjänstemännen centralt i respektive moderförvaltning ibland uppträder hindrande, särskilt i intialskedet.

De fackliga organisationerna har framfört synpunkter på att KdN innebär ett hot mot yrkeskunnandet och risker för blandtjänster. Frågor som tidigare handhades av kommunombudet är nu fördelade på flera lokalombud, vilket ur participationssynpunkt kan vara positivt.

KdN-reformen innebär sannolikt att de fackliga organisationerna tvingas söka nya former för bevakning och organisationsuppbyggnad. KdN ställer krav på ett sektorsövergripande synsätt av de inblandade tjänstemännen där de specifika yrkesrollerna måste kompletteras med en generalistroll. För att utveckla denna generalistroll, (med den egna yrkesrollen som bas) och därmed samarbete utgående från en helhetssyn på medborgarna i området, krävs andra utbildningsinsatser än de traditionella sektorsinformerande och sektorsfördjupande som försökskommunerna hittintills arbetat med.

3.3.6 Samordningsfunktionen

För samordning mellan de olika sektorerna i ledningsgrupperna och mellan lokala tjänstemän och lokala förtroendevalda samt för utredningsarbete har i samtliga tre kommuner nya tjänster skapats genom omprioriteringar inom den kommunala förvaltningen.

I Eskilstuna delar de tre kommundelssekreterarna lokaler med sociala distriktschefer och viss övrig personal från socialförvaltningen. Regelbundna träffar har hållits var 14:e dag med projektledaren som sammankallande.

Under en utvärderingskonferens i september 1983 diskuterades ledningsgruppsorganisationen och kommunalnämndssekreterarnas roll ingående av berörda politiker och tjänstemän. Tankar om ett kollektivt ledarskap penetrerades noga men förslaget avfärdades pga. oro för att starka trojkor kunde utvecklas inom en sådan organisation. Man enades till slut om att samordningsfunktionen skulle bli mer uttalad, att KdN-sekreterarna borde göras budgetansvariga och att deras roll allmänt skulle stärkas. Diskussioner om hur detta bäst skall ske pågår för närvarande i projektledningsgruppen, kommundelssekreterare, ledningsgrupperna och personalavdelningen.

I Umeå finns inga ledningsgrupper där verksamhetsansvariga träffas regelbundet. Efter ett års försöksverksamhet tog fritidskontoret initiativ till månatliga träffar med KdN-sekreterarna där ömsesidig information och diskussioner kring ärenden inom respektive kommunal del sker. Numera har man också motsvarande träffar med kulturkontoret.

Samordningsfunktionen ombesörjs via kommunkansliet centralt i Umeå. Kansliet "tillhandahåller" sekreterare med uppgift att handlägga KdN:s ärenden. Två KdN-sekreterare med ansvar för två respektive tre KdN är placerade på kommunkansliet. De innehar också uppdrag centralt i kommunen. Övriga tre KdN-sekreterare är "utlokaliserade" till olika KdN-områden.

Genom att utvärderingsuppdraget lades på två av kommundelssekreterarna fick de en kraftigt markerad roll. Även konsekvenserna av

deras förslag, Holmsundsförsöket, markerar deras drivande roll i utvecklingsarbetet i Umeå.

Genom försöksverksamheten i Örebro med olika samordningstjänster fann man att det fordrades en samlande kraft med huvudsaklig uppgift att samordna och utveckla verksamheter leda gemensam administration. Inför fullskaleskedet valde man i Örebro den "starkaste" samordningsfunktionen, områdeschef (numera kommundelschef), med beslutanderätt i vissa fall (83):

"I frågor där beslutanderätten delegerats till tjänstemän är områdeschefen beslutande om frågorna är gemensamma för flera verksamhetsområden eller för KdN i sin helhet.

Områdeschefen fattar dessa beslut efter att ha hört synpunkter från de övriga tjänstemännen i ledningsgruppen. Samförstånd i ledningsgruppen eftersträvas."

Av intervjuerna med de verksamhetsansvariga framgår att politikerna pressar på tjänstemännen för att de skall åstadkomma konkreta samordningsresultat. Enligt James D. Thompson ökar sannolikheten för konflikt inom grupper med spridningen av de yrkan som ingår. Likaså menar Thompson, att konfliktpotentialen ökar allt eftersom yttre krafter kräver inre kompromisser vad beträffar utfallet (84). Mot bakgrund av den press som en del verksamhetsansvariga uttrycker menar vi att konfliktpotentialen i ledningsgrupperna succesivt har ökat under genomförandets gång.

- * Det ömsesidiga beroendet accentueras av KdN och sektorsspecifika resurser.
- * Otålighet från politiskt håll plus den dåliga ekonomin kräver samordning och därmed kompromisser.

Kommundelschef/kommundelssekreterare utgör länken mellan politikerorganisationen och förvaltningen. De är politikernas resurs, visserligen tjänstemän men med uppgift att stödja den politiska ledningen av tjänstemannakåren. I och med att konfliktpotentialen ökar ställs också ökade krav på det forum där de olika intressenterna möts, dvs. ledningsgruppen, eftersom det är där som konflikterna skall hanteras.

Konflikter i ledningsgruppen kan sägas utgöra en osäkerhetsfaktor i politikernas handlingsmiljö. De ansvarigas (politikernas) kanal, kommundelschef eller kommundelssekreterare, blir då viktig och förstärks successivt som ökad insikt om konfliktpotentialen inom ledningsgruppen nås.

Av intervjuerna med de verksamhetsansvariga ser vi att ledningsgruppens roll som styrgrupp tonas ned, man anser genomgående att kommundelschefen eller kommundelssekreteraren har en klart styrande och ledande roll. I några av intervjuerna framkommer viss miss-tänksamhet och ett konkurrensförhållande gentemot

I Umeå menar man att det inte finns något att samordna dvs. att det inte finns någon meningsfull uppgift för en ledningsgrupp. I Eskilstuna och Örebro hävdar flera av de verksamhetsansvariga att ledningsgruppsarbetet inte har inneburit något nytt när det gäller samordning utan snarare en "byråkratisering" av tidigare samverkan. Man upplever att det "positivt att få träffa representanter för andra förvaltningar och få lära känna varandra". Man vill således inte erkänna/godta bilden av ledningsgruppen som en strategisk grupp, inte heller att konfliktpotentialen ökat.

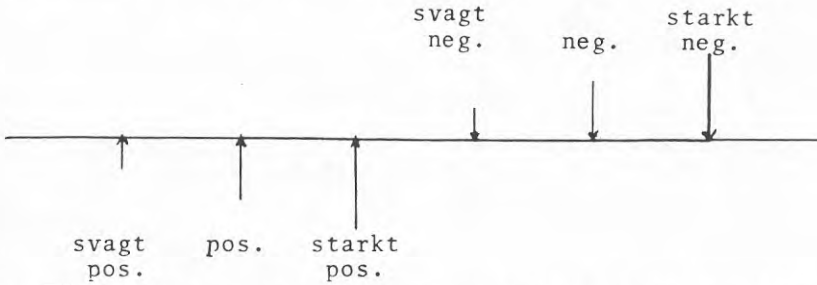
Utifrån våra intervjuer vågar vi påstå att kommundelscheferna i Örebro och kommundelssekreterarna i Umeå har en stark ställning när det gäller att driva på KdN-verksamheten. I Eskilstuna är kommundelssekreterarnas ställning svagare. Inför det planerade fullskaleskedet 1986 pågår emellertid en diskussion om hur deras ställning skall stärkas.

3.3.7 Kompletterande intervjuer och diskussion

För att nyansera den bild vi beskrivit i avsnitten 3.3.1-3.3.4 bad vi i maj 1984 de verksamhetsansvariga och respektive förvaltningschef i Eskilstuna att skatta sin egen inställning till KdN vid försökets början och i maj 1984. Vi bad också förvaltningscheferna skatta vilken uppfattning de tror att de verksamhetsansvariga lokalt inom den egna sektorn hade vid försökets början och i maj 1984. På samma sätt fick de verksamhetsansvariga skatta sin uppfattning om förvaltningschefernas positiva respektive negativa inställning.

Intervjupersonerna markerade på en axel sin positiva eller negativa inställning i tre grader enligt nedanstående figur.

Figur 3:13 Skattningsaxel för positiv eller negativ inställning



Att skatta sin egen inställning är vanskligt, varje intervjuperson bedömer naturligtvis utvecklingen utifrån sin systemposition, dels utifrån sin personliga uppfattning vid en viss bestämd tidpunkt. Ofta omtolkas den egna rollen över tid. Vi finner det ändå värdefullt att redovisa dessa skattningar som endast genomförts i Eskilstuna.

I den korta diskussionen som följer efter varje sektorsföreträdares skattning använder vi oss av Kurt Lewins begrepp ägarskap och vinst/förlust, båda betydelsefulla faktorer för att förstå och förklara förändringsprocesser (85).

Ägarskap betecknar egenskapen att känna sådan delaktighet i en förändrings tillkomst och utveckling att man upplever sig som ägare av eller delägare i förändringen. Frånvaron av denna egenskap kan få negativ betydelse för en persons inställning till en förändring.

Vinst/förlust är ett motsatspar av avgörande betydelse för förändringsprocesser. Individerna i ett system gör egna vinst/förlustbedömningar. Vinsten eller förlusten kan avse olika ting: ekonomiska fördelar, expansionsmöjligheter, social position och arbetstillfredsställelse i den betydelsen att utträta ett arbete som "betyder" något och som ger intellektuell eller moralisk tillfredsställelse etc. En förändring kan vidare upplevas på olika sätt, för vissa kan förändringen upplevas som en löftesrik

väg till trygghet/stabilitet men för andra kan förändringen upplevas som ett hot om osäkerhet/instabilitet. Begreppet har många dimensioner men de två viktigaste för att stimulera utlösning av drivande kraft är strävan efter trygghet och självförverkligande. Motverkande krafter utlöses på motsvarande sätt av risk för otrygghet och underkastelse enligt Lewin.

Nedan diskuteras skattningarna sektorsvis (86).

Sociala sektorn

Socialchefen skattar sig själv som starkt positiv till KdN. Ingen förändring har skett över tid, inställningen har snarare förstärkts även om han i maj 1984 uttrycker oro för vad som skall hända med fackförvaltningen inför fullskaleskedet. De tre berörda sociala distriktscheferna skattar han som positiva till KdN men i ännu högre grad positiva till socialtjänstens innehåll och organisation.

Av de sociala distriktscheferna skattar två sig som starkt positiva till KdN i januari 1982 och en som svagt positiv beroende på att det då inte fanns tidsutrymme för arbete med KdN-frågor. Nu är samtliga tre starkt positiva till KdN. Distriktscheferna i Eskilstuna beskriver en process där de genomgått ett perspektivskifte från den centrala förvaltningens synsätt och kultur till att så småningom se verksamheten utifrån det lokala perspektivet. I och med att perspektivet blev medvetet för dem har de också ändrat inställning till ledningsgruppsarbetet. Ur det lokala perspektivet menar de att ledningsgruppsarbetet är mycket viktigt.

Det totala och direkta ägarskapet har de som beslutat om förändringen, dvs. politikerna. Lewin menar att det också finns ett indirekt ägarskap vilket betyder att man känner sig som företrädare för en bred förändringsinriktning i vilken den aktuella förändringen kan innefattas.

Vi menar att socialchefen och de sociala distriktscheferna i sina intervjuer markerar ett indirekt ägarskap och därmed vinster i

form av ökad arbetstillfredsställelse genom den överensstämmelse som de tycker råder mellan intentionerna bakom KdN och socialtjänstlagen. Denna markering av indirekt ägarskap finns enligt de kompletterande intervjuerna inte uttalad på samma sätt inom någon annan sektor.

Skolsektorn

Skolchefen i Eskilstuna menar i maj 1984 att hans inställning till KdN egentligen är ointressant. Debatten kring KdN fördes innan politikerna beslutat att KdN skulle genomföras. Som tjänsteman är det nu hans skyldighet att verkställa beslutet. Han ifrågasätter emellertid om KdN är rätt väg att öka det politiska deltagandet.

Skolchefens svar för tankarna dels till skolsektorns speciella kultur av statlig reglering och dels till en rationalistisk modell inom organisationsteorin där tjänstemännen är exekutiv för huvudmannens intentioner. För att få de anställda att arbeta i enlighet med huvudmannens intentioner krävs enligt ett traditionellt rationalistiskt tänkande ett "finmaskigt" regelsystem (87). Detta kan sägas utgöra den garant huvudmannen har för att organisationen arbetar i enlighet med dennes avsikter. En legitim administration är enligt denna teori en administration som verkar i enlighet med huvudmannens avsikter, en administration som följer reglerna.

Jan-Erik Lane ifrågasätter om man överhuvudtaget kan använda begreppet decentralisering på en så formell och regelstyrd organisation som skolan (88). Jämfört med den lagstiftning som gäller inom det närliggande området socialtjänst - där i grunden samma balansgång mellan rikspolitiska mål och kommunalpolitisk handlingsfrihet måste göras - står det klart att skolsektorn är den mest detaljreglerade delen av kommunal verksamhet. Skollagen har över 50 paragrafer och skolförordningen över 600 paragrafer. Motsvarighet till detta "paragrafflöde" saknas på andra kommunala områden. Samtidigt är skolan utsatt för samhällsförändringar precis på samma sätt som andra sektorer.

De politiskt ansvariga i Eskilstuna och Örebro ser den nuvarande detaljerade regelstyrningen som hämmande för skolans egen utveckling och anpassning till lokala förhållanden och som hinder för ett effektivt samarbete kring barn- och ungdomsverksamhet i kommunerna.

Rektorerna i Eskilstuna anger att KdN-reformen har medfört nya arbetsuppgifter för dem. De har lagt ned mycket tid som administratörer för kommundelen på bekostnad av mindre tid för pedagogiskt utvecklingsarbete och ledning. Två rektorer har förändrat sin inställning över tid, den ena från negativ till positiv inställning, den andra från positiv till negativ inställning. Rektorernas förändring över tid kan förstås utifrån Lewis begrepp vinst/förlustbedömningar. För en av rektorerna innebär förskjutningen i arbetsuppgifter en så stark förlust att han nu är negativ till KdN. För en annan rektor innebär samma förskjutning i arbetsuppgifterna en vinst. Han menar att skolsektorn tjänar på KdN genom resursallokeringen. Därmed ökar möjligheterna att göra en kvalitativt bättre insats för eleverna, vilket ökar den egna arbetstillfredsställelsen.

Rektorerna upplever oförändrat stor självständighet gentemot skolförvaltningen. Skolan är redan tidigare decentraliserad där ansvar och befogenheter nu till stor del handhas av rektor. Decentraliseringen i skolan har emellertid skett från en central politisk nivå till en lokal tjänstemannanivå. Rektor och hans personal har redan etablerat sig i den nya decentraliserade tjänstemannaorganisationen, skolchef och centralt ansvariga för fortbildning likaså. Att nu ge plats och avstå makt till den nyetablerade decentraliserade politiska nivån upplevs svårt och kanske t.o.m. onödigt.

Fritidssektorn

Fritidschefen anställdes under våren 1983 då försöket pågått i över ett år. Hans inställning till KdN var då starkt positiv och är i maj positiv även om många frågor återstår att lösa. Förvaltningschefen är kritisk till nuvarande ledningsgruppsorganisation. Om fackförvaltningen i framtiden skall ha ett centralt ansvar för fortbildning och utvecklingsarbete bör ledningsgruppsarbetet i stället kopplas till nuvarande avdelningschefer, enligt fritidschefens uppfattning.

Fritidschefens positiva inställning delas av de lokalt verksamhetsansvariga som till en början upplevde hinder från fackförvaltningen. I maj 1984 menar de att fackförvaltningen är mer stödjande än hindrande. Stor samstämmighet råder emellertid om att försöket går för sakta.

De verksamhetsansvariga anger klara resursmässiga fördelar med att arbeta tillsammans med de större förvaltningarna. De menar också att ledningsgruppsarbetet behöver inriktas mer på initiativ och mindre på beredning.

Kultursektorn

Bibliotekschefen skattar sig som oförändrat positiv till KdN och känner sig samstämmig med de verksamhetsansvariga som med ett undantag ställer sig positiva till KdN i maj 1984. Samtliga menar att svårigheter att dra gränser centralt/lokalt föreligger, många oklarheter finns fortfarande.

En av de verksamhetsansvariga, vars filial föreslås läggas ned, har skiftat ståndpunkt från att i januari 1982 varit positiv till KdN till att i maj 1984 vara svagt negativ.

Ståndpunktsskiftet kan förklaras genom Lewins vinst/förlustbegrepp. Genom hotet om filialnedläggning utsätts denna verksamhetsansvarige för otrygghet och underkastelse. Förlust av den egna arbetstillfredsställelsen gör att inställningen till KdN förändras.

Inom kultursektorn pågår en debatt där två ståndpunkter kan urskiljas. Den ena ståndpunkten menar att kultursektorn är för svag och uppdelad och har för klen organisation för att hävda sig i ett tvärssektoriellt samarbete. Den andra ståndpunkten hävdar att det genom den närhet som KdN-organisationen skapar mellan olika människor kommer ett rikare och mer vitalt kulturellt klimat att utvecklas. Gemensamt för de intervjuade är att de intar den andra ståndpunkten.

Sammanfattningsvis menar vi att KdN-reformen är ett exempel på hur ett förvaltningssystem tvingas att förändra sig. Några egna behov från förvaltningarnas sida att förändra sin organisation fanns egentligen inte. Det är således realistiskt att förvänta sig hinder som på något sätt måste upplösas eller försvagas för att förändringen skall kunna genomföras.

Enligt socialpsykologen Kurt Lewin har ett system som en förvaltning utgör en tendens att försvara sina medlemmars intressen och den kultur som förvaltningen omfattar. När en störning utifrån som t.ex. KdN införs i systemet stärks organisationens försvar och förvaltningens revir bevakas hårdare. Lewin menar vidare att förändringsprocessen är en politisk process som äger rum i ett fält av motstridiga krafter kring ett jämviktstillstånd. I detta avsnitt har endast tjänstemännens agerande diskuterats, liknande processer pågår sannolikt även inom det politiska systemet.

3.4 Resursinsatser

3.4.1 Något om kostnadsberäkningar i offentlig verksamhet

Det är naturligtvis vanskligt och förenat med vissa risker att försöka utröna vad KdN-försöken har kostat de inblandade kommunerna. Vi är medvetna om att vi oavsett slutsumma kommer att möta invändningar av olika slag. Många av dessa invändningar är förståeliga mot bakgrund av hur kostnadsberäkningar har använts tidigare. Dessutom råder en viss oklarhet vad beträffar begreppet "kostnad".

Vi använder oss i fortsättningen av den redovisningsteoretiska definitionen. En kostnad är en periodiserad utgift, dvs. en uppoffring av en resurs under en viss tidsperiod (89). I enlighet med denna definition kommer vi att definiera KdN-kostnaden som ; "uppoffring av kommunala resurser för nyttjande i direkt anslutning till KdN-försöken". Skilt från detta begrepp är således frågan om hur denna resursuppföring finansieras.

Åtskilliga kostnader som vi kommer att ta upp nedan innebär inte någon extra belastning för kommunen sedd som en helhet. Sålunda utgör t.ex. en person som är tjänstledig för att arbeta med KdN-frågor en kostnad för KdN-försöken, men däremot utgör det ingen extra belastning på den kommunala budgeten (förutsatt att ingen vikarie anställs under tiden). Om kommunen klarar sig utan att anställa några extra resurser (totalt sett), kan vi säga att kostnaden finansieras genom att utnyttja "slack" i organisationen (90). Om däremot vikarie anställs, måste kostnaden finansieras över budgeten på något sätt, antingen genom att omprioritera mellan verksamheter (intern finansiering), eller också genom att öka de kommunala intäkterna genom höjda skatter, avgifter, lån etc. (extern finansiering). En person som arbetar med KdN-frågor betraktar vi således som en "KdN-kostnad" oavsett hur denne person är finansierad. Liknande resonemang gäller för användning av befintliga lokaler etc.

Vad man för intresse av att vilja fastställa kostnader för kommunala projekt och då speciellt KdN-försöken? Vi tänker oss följande hypotetiska syften:

- a) Kostnader och intäkter måste beräknas och jämföras för att kunna möjliggöra en beräkning av projektets lönsamhet.
- b) Genom att ta fram kostnader för flera snarlika projektet kan man genom att göra jämförelser få en uppskattning av projektens relativa effektivitet.
- c) Kostnaderna måste fastställas för att utröna det finansieringsbehov som projektet medför.
- d) Kostnaderna måste fastställas för att ingå i och förbättra framtida beslutsunderlag.

När det gäller KdN-försöken och vårt intresse för kostnader i samband med dessa försök, så har vi känt oss manade av de två senare syftena. Det finns ett genuint intresse av att försöka beräkna den eventuellt extra belastning på kommunens resurser som KdN-försöken har inneburit. Det finns också ett stort behov av att fastställa resursinsatsen i syfte att berika diskussionen om lokala organ, dels genom att beskriva hur befintliga resurser kan användas och hur man i Eskilstuna, Umeå och Örebro har gått till väga med detta arbete, dels genom att beskriva i vilken omfattning olika typer av resurser kan tänkas behövas.

Diskussioner om lokala organ förs i dag i många kommuner landet runt. Vissa har ännu inte försöksverksamhet igång, vissa står i begrepp att besluta om eventuell utvidgning av befintliga försök. Oavsett var man står i diskussionen så behövs ett brett och allsidigt beslutsunderlag. I detta sammanhang tror vi att frågan om resursinsatser utgör ett relativt försummat men icke desto mindre viktigt område.

Även om man lyckas enas runt en tillfredsställande förklaring och användning av begreppet "kostnad", så kvarstår säkert flera invändningar och tveksamheter gentemot denna typ av studie. Den tveksamhet, som vi har mött i våra intervjuer, låter oss ana att syftet med kostnadsberäkningen snarare än beräkningen i sig, ger upphov till osäkerhet och tvivel.

Vi anser som sagt, att syfte c) och d) ovan rättfärdiggör en kostnadsberäkning av KdN-försöken. Syfte a) och b) anser vi däremot vara ointressanta för att inte säga vilseledande. Ekonomiska mått används här för att beskriva icke-ekonomiska förhållanden. Vad saken gäller är frågan om vad som kan mätas i antal kronor, och till vad dessa mått sedan kan användas.

Fastställande av alla inblandade kostnader och intäkter för att avgöra huruvida ett projekt är "lönsamt" eller inte, är en uttalad ambition hos de s.k. "samhällsekonomiska kalkylerna" även kallade cost/benefit-kalkyler (c/b-kalkyler). Det man gör i dessa kalkyler är att fastställa samtliga konsekvenser för samhället och dess medborgare av ett specifikt projekt. Dessa konsekvenser prissätts sedan med hjälp av diverse olika preferensmätningar, alternativkostnadsberäkningar, etc. (91). Kostnader och intäkter sammanställs sedan och en "samhällsekonomisk" slutsumma räknas fram.

Orsaken till att c/b-analyser (och liknande angreppssätt) starkt kan ifrågasättas i detta sammanhang är trefaldig.

För det första bör inte de s.k. intäkterna från KdN-försöken ekonomiseras. Förändring av upplevd och verklig demokrati, ökat förtroende mellan tjänstemän, politiker och medborgare, ökad politisk kontroll etc, kan helt enkelt inte mätas i ett antal kronor. Varje försök i den vägen skulle allvarligt skada innehållet i dessa begrepp och förlöjliga den politiska debatten i dessa frågor.

För det andra finns det naturligtvis mycket som talar för att ge beslutsfattare så koncisa beslutsunderlag som möjligt. Det finns ju annars stor risk för att beslut fattas på grund av utmattnings- och inte på väl övertänkta grunder. Mot detta vill vi hävda att det är politikernas uppgift att göra den slutliga avvägningen mellan fördelar och nackdelar i en beslutssituation. Detta kan mycket väl innebära avvägningar mellan såväl ekonomiska som icke-ekonomiska konsekvenser av handlingsalternativ. Det är långt ifrån uppenbart att avgöra vilka konsekvenser som skall anses vara lämpliga att mäta och inväga i en "samhällsekonomisk

slutsumma". Det är tvärtom en mycket viktig del i politikernas uppgift att avgöra vilka effekter som skall anses vara politik och vilka effekter som kan värderas rent tekniskt. En ökad tilltro till c/b-analyser fråntar politikerna denna möjlighet genom att en allt större del av kommunens verksamhet undandras politisk behandling till förmån för "teknisk" värdering.

För det tredje slutligen, vilar c/b-analysen på en föreställning om s.k. "rationellt beslutsfattande" som under senare år blivit starkt ifrågasatt. Det finns anledning att ompröva bilden av politiskt beslutsfattande enligt standardmodellen:

1. Identifiera problemet.
2. Klargör målen och rangordna dem efter angelägenhetsgrad.
3. Ange alla medel och alternativ att nå målen.
4. Bedöm kostnader och nytta av alla alternativ.
5. Välj den uppsättning mål och alternativ som ger största relativa nytta och minsta relativa uppoffringar (92).

I den mån som c/b-analysen är uppbyggd kring denna modell försvagas dess relevans i takt med att nya beslutsteorier visar sig ha stort förklaringsvärde (93).

Samma argumentation som ovan kan även användas gentemot tanken på att jämföra de tre KdN-försöken i termer av effektivt resursutnyttjande. Vi vet alltför lite om effekterna av försöken för att göra annat än mycket spekulativa jämförelser. Dessutom är förhållandena i de olika kommunerna unika och omöjliggör direkta jämförelser.

En invändning mot kostnadsberäkningar som ofta framkom i vår interjuundersökning var: "Demokrati måste få kosta". Tanken bakom detta och liknande uttalanden tycks vara dels att kostnaden i sig inte är speciellt intressant, dels att demokrati är "en parameter i ekvationen" som är helt överordnad kostnaden. Vi anser att det

är av utomordentligt stort värde att om inte fastslå, så åtminstone söka ge en fingervisning åt kommuner som står i begrepp att inleda försök med lokala organ, hur mycket resurser som kan förväntas gå åt.

Huruvida demokrati måste kosta något eller ej tar vi inte ställning till. Det vi gör är att beskriva våra kommuners kostnader i samband med KdN-försöken. Frågan om ökad/minskad/oförändrad demokrati behandlar vi uppsåtligen på annan plats i rapporten.

En annan invändning som ligger den föregående nära är KdN-reformens långsiktiga karaktär. En initialkostnad nu, förväntas ge exempelvis samordningsvinster i framtiden. Varför befatta sig med dessa kostnader när kausaliteten är så osäker? Ger inte siffror och summor ett intryck av säkerhet och okomplicerade samband som inte finns i verkligheten? Naturligtvis riktigt! Vi kan dessutom tillägga att vår undersökning endast gäller försöksverksamheten och inte uttalar sig om ev. fullskale-försök. Icke desto mindre anser vi att för att vår beskrivning av KdN-försöken skall bli heltäckande, och intressant och till vägledning för efterföljande kommuner, så bör vi beskriva även de hårda, ekonomiska faktorerna.

Efter att nu ha gjort dessa garderingar och kommentarer explicit, övergår vi till att redogöra för kostnaderna i samband med KdN-försöken i Eskilstuna, Umeå och Örebro.

3.4.2 Vad fick reformen kosta?

Av de tre kommunerna är det endast Umeå som försökt kalkylera kostnaderna i samband med KdN-försöken (94).

För år 1981 antogs kostnaden bestå av dåvarande kommundelsrådskostnaden (260 000 kr.) plus personal (110 000 kr.), arvoden (96 000 kr.), utbildning (20 000 kr.) och övrigt (30 000 kr.). Totalsumman för år 1981 beräknades således till ca 516 000 kr.

Vad gäller den fortsatta försöksverksamheten menar man följande:

"År 1982 då försöksverksamheten bedrivs i full skala kan kostnaderna beräknas sålunda.

Arvodessättning per nämnd och år 30 000 kr., beräknat efter 15 sammanträden å 150 kr. per deltagare och med i genomsnitt 10 deltagare per sammanträde samt 33,1 % po-pålägg. Resekostnader för förtroendemän och tjänstemän 8 000 kr. per år, telefon, lokaler, porto, annonser 20 000 kr. per år. Tjänstemannalöner 55 000 kr. per år. Totalkostnad per nämnd och år 113 000 kr.

Med 8 kommundelsnämnder och med en kostnad av 113 000 kr. per nämnd och år blir totalkostnaden för försöksverksamheten 904 000 kr. per år." (95)

Som vi senare skall se (kap. 4) så är uppläggningsen av försöken delvis annorlunda i Umeå. Givet att man där redan hade en försöksverksamhet med heltäckande kommundelsråd och utöver de kostnader som angetts ovan anser kommunaldemokratiska arbetsgruppen att det bör tillskapas:

"en budget på förslagsvis 50 000 kr. resp. 20 000 kr. (beroende på områdets storlek, vår anm.) för lokala initiativ. Dvs. ett miljö- och aktivitetsanslag som nämnderna själva prioriterar användningen av." (96)

Om detta extra anslag (totalt 280 000 kr.) läggs till den förut kalkylerade totalkostnaden, blir den antagna summan för Umeås del 1 184 000 kr.

Varken Eskilstuna eller Örebro har gjort någon motsvarande kalkyl över förväntade kostnader i samband med KdN-försöken. Kommunerna är eniga i följande uttalande:

"Kommundelsnämnderna ska utöva den politiska ledningen av verksamheten med från början i huvudsak oförändrad organisation och bemanning. För planering och samordning, beredning och föredragning av ärenden, intern administration och kontorsservice krävs dock att särskilda resurser tilldelas nämnderna. Ledningsorganisationen utformas huvudsakligen utan att nya resurser skapas." (97)

Man var tydligen redan från början inställd på att KdN-försöken skulle dra med sig vissa kostnader. Det framkommer även att vissa tjänster kan komma att behöva inrättas. Dessa skall emellertid inte innebära några extra utgifter utan "till större delen bör

motsvaras av minskat antal tjänster inom berörda förvaltningar". (I Eskilstuna är formuleringen något annorlunda "... inom den kommunala förvaltningen".) Dessa kostnader skall således finansieras internt genom att utnyttja "slack" och rationaliseringsmöjligheter.

"Försöksverksamheten ska genomföras med i princip oförändrade resurser." (98)

Ingenstans i dessa kommuners förarbeten nämns något om utrednings- och planeringskostnader inför inrättandet av KdN. Däremot vet vi att förberedelsearbetet har varit en lång och komplicerad process vilken har drivits av många personer, av vilka några har haft som uttalad uppgift att arbeta med KdN-frågor.

3.4.3 Kostnadsberäkningen

Vi har inte lyckats finna några försök att internt inom kommunerna i efterhand, söka uppskatta kostnaderna i samband med KdN-försöken. De siffror som finns sammanställda är endast de s.k. "nämndkostnaderna". I denna kostnad ingår arvoden, vissa hyror, vissa administrativa utgifter m.m. Dessa utgifter täcker emellertid inte KdN-kostnaden enligt vår definition dvs. ianspråkstagande av resurser med direkt anknytning till KdN-försöken. För att få en rimlig skattning av denna kostnad har vi i stället arbetat parallellt med beskrivningen av decentraliseringsprocessens förlopp och frågan om resursförbrukning under denna process.

Genom intervjuer med verksamhetsansvariga tjänstemän, inblandade politiker och andra personer som deltagit i försöksverksamhetens uppbyggnad, har vi försökt kartlägga vilka resurser som har satts in.

Genom att med hjälp av dess sekreterare detaljstudera en KdN i Eskilstuna, har vi försökt få fram ytterligare beskrivningar av hur, framför allt, det första "KdN-året" ser ut ur kostnadsperspektiv.

Beskrivningen av Umeå har gjorts med hjälp av tjänstemän på kommunkansliet.

Oftast har vi i intervjuerna endast fått fram ungefärliga uppgifter om nedlagd tid, antal möten etc. I den mån det har varit möjligt har vi därför försökt att använda oss av mer än en källa. I vissa fall har detta inte gått. Exempel på sådana fall är uppgifter om nedlagd arbetstid hos personer som inte arbetat med KdN-frågor på heltid. Vi har fått lita på respektive individs egna, subjektiva skattning.

Själva "prissättningen" av dessa kostnadsposter har sedan utförts med hjälp av kommunernas budget- och drätselkontor. Vi har inte eftersträvat exakthet i detta arbete, snarare enkelhet och klarhet. Sålunda använder vi oss av schablonkostnader.

Kostnaden för sammanträden, utbildningstillfälle och andra möten har schablonberäknats som ett arvoderat resp. avlönat 3-timmars sammanträde inkl. po-pålägg. Förvaltningschefer och andra högre tjänstemän har kostnadsberäknats utifrån en högre schablon än lägre tjänstemän. I de fall exakta mått såsom lönegrad och fasta arvoden har varit möjligt att använda har dessa legat till grund i stället för schablonerna.

3.4.4 Förberedelsearbetet

De inledande impulserna till försöken med kommundelsnämnder kom från de politiska partigrupperna. I huvudsak rörde dessa diskussioner principiella resonemang om demokrati och decentralisering. Dessa diskussioner ledde visserligen så småningom in på ett mer konkret utredningsuppdrag, men de går knappast att beteckna som specifika för KdN-försöket. Snarare utgör de en naturlig del i en alltid pågående debatt om förtroendemännens arbete och arbetsvillkor.

Eskilstuna

I Eskilstuna utredde en i huvudsak politiskt sammansatt kommitté de första frågorna kring lokala organ. Denna kommitté tillsattes 1978 och bestod av tio förtroendemän och två tjänstemän. Kommittén utökades senare med tre kommundelssekreterare. Under 1980 hade denna kommitté sju sammanträden. Man deltog även i några seminarier/kon-

ferenser och gjorde studiebesök, totalt sex dagar. Under 1981 hade man nio sammanträden, varav ett tillsammans med de tre kommunalnämnderna. Detta år deltog kommittén även i ett två-dagarsseminarium.

Vid sidan av denna "Demokratikommitté" fanns en grupp förvaltningsrepresentanter. I denna grupp satt sex tjänstemän, varav en utredde KdN-frågor på heltid sedan den 1 mars 1980. Gruppen sammanträdde sex gånger under hösten 1980 och sju gånger under våren 1981. Denna grupp gjorde två studiebesök i Örebro, ett varje år.

Under våren 1981 upphörde den ovan nämnda gruppen i och med att kommunalsssekreterarna påbörjade sina arbete. Kommunalssekreterarna (KdS) sammanträdde tillsammans med huvudutredaren fyra gånger under 1981.

Kommunalnämnderna hade fem sammanträden under 1981. Dessa samtal var mer att karakterisera som planeringssamtal och förberedande diskussioner än som reella KdN-sammanträden och medtas därför som förberedelsearbete.

Ett sammanträffande skedde i december 1981 mellan samtliga ordföranden och KdS.

Liksom i Örebro utreddes personalfrågor, budgetfrågor etc. av speciella grupper. Eftersom denna kostnad är en klar "förberedelsekostnad" har vi valt att ta upp detta arbete under denna rubrik.

I Eskilstuna hade man tre speciella utredningsgrupper. En sysslade med personalfrågor, en med MBL-frågor och en med budgetfrågor. Varje sådan grupp leddes av en kommunalsssekreterare. En grov uppskattning av nedlagt arbete ger oss följande:

Personal	- i genomsnitt tre personer	60 timmar
MBL	- i genomsnitt fem personer	30 timmar
Budget	- i genomsnitt fem personer	20 timmar.

Under 1981 utbildades s.k. "strategisk personal", dvs. tjänstemän på berörda arbetsplatser. Denna utbildning bestod av heldagar på en kommunalägd kursgård. Tre sådana utbildningsdagar genomfördes med ca 25 deltagare vid varje tillfälle (=600 timmar).

I Eskilstuna rekryterades en cheftjänsteman inom Skolförvaltningen för att under tre månader på heltid planera genomförandet av KdN-försöken. Mycket snart upptäcktes att detta var en omöjlighet, och uppdraget har sedan dess förlängts successivt. Kommunen har således sedan den 1 mars 1980 haft en cheftjänsteman heltidsengagerad i KdN-försöken. Denne tjänsteman uppskattar den kanslitshjälp som tagits i anspråk till ca en tiondels tjänst.

Områdesindelningen i Eskilstuna gjordes i samband med att socialtjänsten omorganiserades (99). Det har därför inte gått att särskilja vad som bör påföras KdN-försöken av dessa kostnader.

Arbetet på fackförvaltningarna är mycket svårt att utreda men samtidigt mycket omfattande. Inom socialförvaltningen är KdN-arbetet helt integrerat med den stora interna omorganisationen. Inom skolan lade man ner det mesta arbetet när man utarbetade den s.k. X-listan, dvs. när man utredde ärendeövertagande frågor.

Den utåtriktade information, som går att identifiera före 1982, utgörs av två broschyrer. En i maj 1981 och en i maj 1982. Dessa broschyrer gick ut i 10 000 exemplar vardera.

Vissa administrativa kostnader av typ utskrifter, telefonväxel, kopiering, vissa resekostnader etc. har inte medtagits. I Eskilstuna fick KdN inte tillgång till egna lokaler förrän under det första KdN-året.

Tabell 3.1 Sammanfattning av förberedelsekostnader i Eskilstuna.

<u>Kostnadstyp</u>	<u>Kostnad (kk)</u>
Demokratikommittén	120
Förvaltningsrepresentantgruppen	18
KdS-träffar	2
KdN-sammanträden	19
KdS + Ordf.	1
"Personal-gruppen"	8
"MBL-gruppen"	10
"Budget-gruppen"	7
Tjänstemannautbildning	40
Projektledare inkl. kanslist	406
Områdesindelning	Ej utrett
Mindre utredningar centralt	Ej utrett
Utredningar internt hos fackförv.	Ej utrett
Information	16
Administrativa omkostnader	Ej utrett
Lokalkostnader	Ej utrett
SUMMA FÖRBEREDELSEKOSTNADER	647

Umeå

I Umeå är det om möjligt ännu svårare att identifiera en "förberedelsefas" än det är i Eskilstuna och Örebro. Man har i Umeå haft s.k. kommundelsråd sedan 1974 i fyra försöksområden inom kommunen. 1976 utökades försöket till att omfatta hela kommunen, dvs. 8 KdR. Den officiella starten av KdN-försöket skedde i januari 1981 men kommundelsnämnderna hade då ännu inte fått sina befogenheter utan endast namnet och tillsättningsförfarandet hade ändrats (se kap. 3.2).

I detta avsnitt som behandlar resursinsatser inför och under KdN-försöken, kommer vi att betrakta 1981 som en förberedelsetid och inte som ett första "KdN-år". Orsaken är att vi under detta år inte kan spåra någon förändring i de lokala organens verksamhet som motiverar att perioden betraktas som om KdN var satta i drift. 1981 betecknas även av Umeå kommun som "utredningsåret".

På samma sätt som vi inte räknat in de lokala nämnderna i Örebro i förberedelsekostnaderna, kommer vi inte heller att räkna in det första årets nämndkostnader i Umeå då KdN endast hade KdR-funktioner. Utbildning av KdN-ledamöterna, KdN relaterade utredningar etc. räknas däremot som förberedelsekostnader då denna typ av aktiviteter går att relatera direkt till KdN-försöken.

Arbetet med såväl KdR som med förberedelserna inför KdN-försöken leddes i Umeå av "Kommunaldemokratiska Arbetsgruppen" (KDA) som är en politiskt sammansatt grupp under kommunstyrelsen. Denna grupp består av sju förtroendevalda. Dessutom ingår kommunkansliets chef som gruppens sekreterare. KDA sammanträder ca 5 gånger per år. Det är svårt att avgränsa den tid som lagts ner på KdN-frågor före 1981. I denna beräkning inkluderas därför enbart sammanträdena under 1981.

Det huvudsakliga utredningsarbetet inför principbeslutet gjordes av en tjänsteman på kommunkansliets organisationsavdelning, vilken uppger att 10 % resp. 25 % av arbetstiden 1980 och 1981 gällde KdN-frågor.

Under kommunaldemokratiska arbetsgruppen fanns en så kallad "arbetsgrupp" som träffades fem gånger under 1981 med i genomsnitt 16 deltagare.

Kulturnämnden och fritidsnämnden sammanträdde vid några tillfällen för att diskutera KdN-frågor. Dessutom arrangerades ett sammanträffande i februari 1981 där samtliga KdN-ordföranden, vice ordföranden, båda förvaltningscheferna och tjänstemän från kommunkansliet deltog.

Arbetet med utredningen kring kompetensfrågor, reglementen etc. (beslutet i kommunfullmäktige december 1981) innebar naturligtvis ett visst ar-

bete även internt på förvaltningarna. Förvaltningscheferna har uppskattat den nedlagda utredningstiden för sina respektive förvaltningar till; kultur - 2 veckor, bibliotek - 1 vecka, drätselkontor - 1 vecka, fritid -12,5 veckor, kommunkansliet - 11 veckor.

För kommundelsnämndernas ledamöter, suppleanter och sekreterare, anordnades under 1981 ett utbildningsprogram om totalt 27 timmar varvid drygt 90 av totalt möjliga politiker deltog. Förutom dessa deltog 4-5 sekreterare samt föredragande, på frågor svarande och administrerande tjänstemän.

Områdesindelningen inför KdN-försöket är i allt väsentligt densamma som under kommundelsrådets verksamhet och har inte gått att uppskatta eller hänföra till KdN-försöken.

Under 1981 genomfördes en central MBL-förhandling. Övriga MBL-förhandlingar har inte gått att kostnadberäkna.

Inför 1982 då KdN skulle få sina befogenheter, anordnades en del utåtriktade informationsaktiviteter. Den kommunala tidningen hade ett uppslag med presentation av alla kommundelsnämnderna, i stads-
huset anordnades en skärmställning där även personal fanns på plats för att svara på frågor. Kostnaderna för dessa aktiviteter uppskattas av kommunen till ca 15 000 kr.

Tabell 3:2 Sammanfattning av förberedelsekostnader i Umeå.

<u>Kostnadstyp</u>	<u>Kostnad (kk)</u>
Kommunaldemokratiska Arbetgruppen	14
Utredare, organisationsavdelningen	54
Arbetsgruppen	18
Kultur- och Fritidsnämnd	8
KdN-presidier, förv.chefer, tjm. kommunkansli	5
Förv. interna utredn. samt utredn. drätselkontor och kommunkansli	87
Utbildning politiker	239
Områdesindelning	Ej utrett
Central MBL-förhandling	1
Information	15
Administrativa omkostnader	Ej utrett
Lokalkostnader	Ej utrett
SUMMA FÖRBEREDELSEKOSTNADER	441

Örebro

I Örebro utreddes frågan om lokala organ först av den s.k.

"Kommittén för lokala kommunala organ", som tillsattes 1976 och bestod av sju förtroendevalda samt två centralt placerade tjänstemän. Efter att ha lagt fram förslaget om lokala nämnder 1978 (100), inriktades arbetet successivt mot kommundelsnämnder. När principförslaget var färdigt i början av 1980, upplöstes kommittén.

Vid sidan av denna kommitté arbetade ett flertal grupper med vissa specialfrågor. Såluna fanns en budgetgrupp, en uppföljningsgrupp och en personalgrupp. Den största delen av utredningsarbetet gjordes emellertid av enskilda tjänstemän. I vilken mån kommitténs sammanträden har varit kopplade till KdN-försöken har inte gått att fastställa.

"Budgetgruppen" bestod av representanter från de berörda förvaltningarna, fackliga representanter och tjänstemän från budget- och redovisningssektionen. Gruppen sammanträdde sex gånger under perioden november 1979 till september 1980. Enligt uppgift var man vid fyra tillfällena elva personer och vid två tillfällena tolv personer.

"Uppföljningsgruppen" bestod av kommundelssekreterarna (eller motsvarande), KdN-ordförandena samt representanter från fackförvaltningarna, inalles ca tjugo personer. Gruppen träffades uppskattningsvis fyra gånger.

"Personalgruppen" var en partssammansatt grupp bestående av tre fackliga representanter, tjänstemän från berörda förvaltningar samt kommunens personaldirektör. Totalt var man i denna grupp tio personer som hade nio sammanträden fram till hösten 1980.

Större delen av utredningsarbetet leddes av personal från stadskansliet. Huvudutredare var kommunens stadsjurist, som i varierande utsträckning arbetade med KdN-frågor från år 1976 och framåt. Vid sidan av honom arbetade också under samma tid en assistent.

Organisationschefstjänsten var vakant fram till september 1980. Den då tillträdande organisationschefen (inkl. viss kanslisthjälp) arbetade sedan under 1980-81 med frågor som vi har valt att föra in under rubriken "Förberedelsearbetet", även om den nya organisation så att säga redan hade påbörjat sin verksamhet. Försöksverksamheten startade nämligen innan detaljutformningen av den nya organisationen var klar. Ytterligare en tjänsteman uppges ha arbetat med dessa frågor i varierande utsträckning mellan augusti 1979 och juli 1981.

I och med att man i Örebro arbetat fram och förberett försöken med lokala nämnder, hade man mycket till godo när det gällde att genomföra KdN-försöken. Områdesindelning, utbildning och information för tjänstemän kringa lokala kommunala organ var något som bara behövde kompletteras inför KdN-försöken. Det har inte gått att på ett rimligt sätt avgöra hur stor kostnaden för detta arbete var.

En delutbildning skedde som sagt redan inför försöken med lokala nämnder. Utbildning av förtroendevalda sker emellertid kontinuerligt, framför allt genom att tjänstemän kallas till de ordinarie sammanträdena för att informera om verksamheten och för att föredra ärendena. Utöver detta har även viss kursverksamhet skett. Vi har identifierat ca 1 500 utbildningstimmar, vilka varit förlagda utanför sammanträdestid. Genom att räkna bort de personer som finns kostnadsberäknade på annan plats (exempelvis fast arvo-derade förtroendemän och vissa tjänstemän) kvarstår ca 1 200 nedlagda timmar.

Arbetsbelastningen på de berörda förvaltningarna har varit svårt att uppskatta. Vi vet att såväl arbetsgruppen som enskilda tjänstemän har förberett och diskuterat KdN-frågor i mycket stor utsträckning. Företrädare för de berörda förvaltningarna uppskattar dessa interna insatser till att vara "de största kostnader över huvud taget i samband med KdN-försöken" men har svårt att ange mängden nedlagt arbete.

Ett flertal intervjuade tjänstemän uppger att studiebesök från andra kommuner periodvis krävt insatser från många anställda. Vid flera tillfällen har även representanter från Örebro gjort studiebesök i andra kommuner och deltagit i konferenser och seminarier. En del av dessa kostnader är inkluderade i form av fasta arvoden och löner. Ytterligare kostnader i dessa sammanhang (resekostnader, traktamenten etc.) har inte gått att precisera.

Som vi nämnde inledningsvis, hade KdN några inledande sammanträden under 1980. Enligt uppgift genomfördes inom varje kommun del fem sådana sammanträden med i genomsnitt tolv förtroendevalda närvarande.

Inom varje kommun del fanns inrättad en tjänst för "planering och samordning, beredning och föredragning av ärenden" (101). Till en viss del tillsattes dessa tjänster redan under 1980.

Under 1980 hade ingen av de tre kommun delsnämnderna tillgång till egna lokaler.

Förutom de kostnader i samband med förberedelsearbetet som vi nämnt ovan, tillkommer naturligtvis vissa administrativa omkostnader av typ telefon, kopiering etc. Dessa specificeras inte i denna framställning.

Tabell 3:3 Sammanfattning av förberedelsekostnader i Örebro.

<u>Kostnadstyp</u>	<u>Kostnad (kk)</u>
Kommittén för lokala organ	Ej utrett
"Budget-gruppen"	13
"Uppföljnings-gruppen"	15
"Personal-gruppen"	18
Huvudutredare	545
Assistent	467
Organisationschef	287
Kanslist	139
Organisationskonsulent	72
Områdesindelning	Ej utrett
Utbildning	108
Utredningar internt hos fackförv.	Ej utrett
Studiebesök från andra kommuner	Ej utrett
KdN-sammanträden	49
KdS eller motsvarande	53
Lokalkostnad	Ej utrett
Administrativa kostnader	Ej utrett
SUMMA FÖRBEREDELSEKOSTNADER	1 766

3.4.5 Det första KdN-året

Eskilstuna

I Eskilstuna hade man under 1982 elva KdN-sammanträden och lika många möten med ledningsgruppen. I ledningsgruppen ingår förutom respektive kommundelssekreterare, representanter för de fyra berörda förvaltningarna (skola, social, fritid, kultur och bibliotek). Vid några tillfällen möttes även ledningsgruppen och hela KdN. Dessa senare träffat uppskattas ha tagit totalt åtta timmar.

Före varje KdN-sammanträde möts nämndens arbetsutskott. Eftersom dess medlemmar alla är fast arvoderade eller avlönade, tas denna kostnad inte upp i detta sammanhang.

En kommundelsnämnd hade på försök kvällsöppet några torsdagskvällar. Uppskattningsvis sex kvällar kunde således de boende i kommundelen komma in och möta representanter från de båda blocken.

Den utåtriktade informationen bestod även bland annat av affischer och broschyrer. Varje kommundelsnämnd lät trycka upp en beskrivning av verksamheten och ledamöterna, som delades ut till samtliga hushåll inom kommundelen.

Inom kommundelsnämnden arbetade vissa tillfälliga arbetsgrupper med att bereda speciella ärenden. Dessa grupper bestod av kommundelssekreterare, kommundelsnämndordförande samt två ledamöter. En uppskattning av detta arbete anger ca nio timmar per kommundelsnämnd.

Varje kommundelsnämnd hade under 1982 två "planeringsdagar". Vid dessa tillfällen var hela nämnden och kommundelssekreterarna närvarande.

Kanslisthjälp i form av beredskapsarbete fanns till kommundelsnämndens förfogande under vissa tider av året.

Alla tre kommundelssekreterare arbetade full tid under 1982.

En heltidstjänst för KdN-arbete fanns centralt även under 1982.

Demokratikommittén hade under 1982 sex sammanträden, varav ett tillsammans med förvaltningscheferna. Vid fem av dessa sammanträden var även KdS närvarande.

Vid flera tillfällen under året gästades Eskilstuna av representanter från andra kommuner. Vid dessa möten var oftast KdN-ordföranden, huvudutredaren, demokratikommitténs ordförande och någon till närvarande. Omfattningen är svår att fastställa, men uppskattas av de berörda till ca 20 timmar.

Den kontinuerliga utbildning, som vi nämnde under rubriken "Förberedelsearbetet", fortsatte även under 1982. Dels gav naturligtvis partierna internt en viss utbildning, dels fick de förtroendevalda en fortsatt information om den kommunala verksamheten genom att tjänstemän medverkade i sammanträdet. Slutligen var hela nämnden ute på s.k. arbetsplatsbesök. Dessa studiebesök uppges ha tagit ca 20 timmar i anspråk.

Utbildning av "strategisk personal" fortsatte även under 1982. Tre sådana heldagar hölls under året med ca 25 deltagare vid varje tillfälle.

Under året sammankallade huvudutredaren flera gånger KdS tillsammans med berörda förvaltningschefer för att diskutera försöksverksamhetens utveckling. Omfattningen uppskattas till ca 10 timmar.

Vid tre tillfällen arrangerades möten mellan KdS och medlemmarna i ledningsgrupperna - de s.k. "Båsemberga-träffarna". Vid ett av dessa medverkade även två förtroendevalda.

Biblioteksverksamheten inom Eskilstuna fick under 1982 ett extra anslag på 45 000 kr. för arbetsavlastande åtgärder i samband med KdN-försöken.

Genom att agera genom skolledarfacket, förhandlade sig också de berörda rektorerna till ett extra anslag för arbetsavlastande åtgärder.

Under året hade kommundelssekreterarna ett flertal sammanträden med tjänstemän vid de berörda förvaltningarna. Man uppger att ca 60 timmar gick åt till dessa sammanträden. I genomsnitt var sex personer närvarande.

I befattningsbeskrivningarna för de nyinrättade sociala distriktschefstjänsterna finns inskrivet vissa arbetsuppgifter som är direkt knutna till KdN:s inrättande, dvs. uppgifter som inte tidigare ingick i socialtjänstens verksamhet. Distriktscheferna uppskattar själva att dessa uppgifter tog ca 10 % av deras tid under 1982, bland annat ingår här s.k. ökat samrådsförfarande.

Kommundelssekreterarnas egen utbildning och studiebesök, liksom medverkan i diverse olika konferenser och seminarier, tas inte upp här utan antas täckas av deras heltidstjänst.

Det framkommer i vår intervjuundersökning att många tjänstemän, både lokalt och centralt, upplever att KdN-försöken har inneburit mer arbete för dem. Hur stor denna extra belastning har varit är inte utredd. Det har heller inte varit möjligt att fastställa kostnaden för det fortsatta utredningsarbetet under 1982. Liksom i Örebro startade ju försöken innan detaljfrågorna var lösta.

I Eskilstuna löstes lokalfrågan på olika sätt i de tre kommundelarna. Den första kommundelsnämnd som fick egna lokaler inom sin respektive kommun del var Åby-Norr, som i mars 1982 flyttade in i en av Hyresgästföreningens lokaler. Kommundelsnämnden i Torshälla kommun del disponerar uppskattningsvis en tiondel av det gamla nämndhuset i Torshälla sedan maj 1982. I Husby-Rekarne kommun del köpte kommunen in en villa, som sedan oktober används av bland annat KdN.

Utvärderingsprojektet vid Högskolan i Örebro fick ett visst finansiellt stöd av Eskilstuna kommun.

Tabell 3:4 Sammanfattning av kostnader under det första "KdN-året" i Eskilstuna.

<u>Kostnadstyp</u>	<u>Kostnad (kkr)</u>
KdN-sammanträden	92
Ledningsgrupp	27
KdN + Ledningsgrupp	29
Kvällsöppet	3
Information	22
Tillfälliga arbetsgrupper	5
Planeringsdagar	45
Kanslisthjälp	145
KdS	405
Projektledare	223
Demokratikommittén	18
Studiebesök från andra kommuner	4
Arbetsplatsförsök	56
Utbildning av tjänstemän	41
KdS + Förvaltningschefer	5
KdS + Ledningsgrupp	26
Extra anslag bibliotek	45
Extra anslag skola	200
KdS + Tjänstemän	62
Distr.chefs KdN-arbete	43
Fasta arvoden	84
Extra arbete inom resp. fackförv.	Ej utrett
Lokalkostnader	39
KdN-utvärdering	75
SUMMA FÖRSTA "KdN-ÅRET"	1 694

Umeå

Kommundelsnämnderna i Umeå fick formellt sin KdN-kompetens 1/1 -82. Under året hade man totalt i kommunen 90 KdN-sammanträden och anordnade 10 offentliga möten där allmänheten inbjöds att träffa och diskutera med de lokala politikerna. Inför varje sådant offentligt möte infördes annonser i dagspressen. Under året gavs dessutom en presskonferens med såväl politiker som tjänstemän närvarande.

Liksom under utredningsåret 1981, samlades i början av året KdN-presidierna, förvaltningscheferna och representanter för berörda tjänstemannagrupper för att diskutera KdN-frågor.

Under året fortsatte arbetet med att utreda vissa KdN-frågor. Arbetet sköttes huvudsakligen av kommunkansliet.

Kommunaldemokratiska arbetsgruppen följde kontinuerligt KdN-försoeken och ägnade fyra sammanträden åt dessa frågor. Vid ett tillfälle deltog även politiker från kommunalstyrelsen i dessa överläggningar.

Umeå har inte samma system med ledningsgrupper som i Eskiltuna och Örebro. I stället har man sektorsvisa träffar där kommunalstyrelserna möter representanter från fritidskontoret respektive kulturkontoret. Totalt hade man 18 sådana sammanträffanden 1982.

Som vi nämnde i inledningen till detta avsnitt, avsattes för 1982, 280 000 kr. som ett "miljö- och aktivitetsanslag". Dessa medel disponerades fritt av resp. kommunalstyrelse under året.

Under 1982 anordnades viss utbildning för berörda tjänstemän.

Vid några tillfällen under året hyrdes speciella sammanträdeslokaler. Den fasta lokalkostnaden har inte gått att uppskatta.

Två utredningssekreterare arbetade heltid som kommunalstyrelsesekreterare under året. Till sin hjälp hade de en kanslist på halvtid. Övriga kommunalstyrelsesekreterare hade sina kommunalstyrelsuppdrag i kombination med andra uppdrag i kommunen.

Samtliga intervjuade i Umeå anser att KdN inneburit ökade kostnader och de allra flesta nämner ökade administrativa problem. Biblioteksförvaltningen uppskattar att deras ökade administration kostar ca 25 000 kr. under 1982. Någon samlad beräkning eller uppskattning har emellertid inte gjorts.

Tabell 3:5 Sammanfattning av kostnader under det första "KdN-året" i Umeå.

<u>Kostnadstyp</u>	<u>Kostnad (kr)</u>
KdN-sammanträden inklusive offentliga möten	234
Annonser inför offentliga möten	23
Presskonferens	2
KdN-presidier, förv.chefer, tjm. kommunkansli	8
Utredare kommunkansliet	26
Kommunaldemokratiska arbetsgruppen	15
Sektorsvis träffar med kommundelssekreterare	32
Miljö- och aktivitetsanslag	280
Utbildning tjänstemän	16
Fasta arvoden	38
Extra lokalkostnader	2
Kommundelssekreterare + kanslisthjälp	467
Extra arbete internt inom resp. förvaltning	<u>Ej utrett</u>
SUMMA FÖRSTA "KdN-ÅRET"	1 143

Örebro

KdN i Örebro sammanträdde 24 gånger under 1981. Det genomsnittliga antalet närvarande förtroendemän var tolv. Före varje sammanträde träffades nämndens arbetsutskott.

Ledningsgruppen sammanträdde också 24 gånger med i genomsnitt sex närvarande representanter från de berörda förvaltningarna.

Informationsverksamheten kring KdN-försöken uppges ha tagit i anspråk en heltidstjänst + ca 50 000 kr. (tryckkostnader etc.) under 1981.

Liksom i Eskilstuna och Umeå, bestod den huvudsakliga förtroendemannautbildningen av att tjänstemän informerade om verksamheten inför sittande nämnd. Ytterligare utbildningsinsatser har inte gått att specificera.

Statsjuristen i Örebro, som tidigare utrett huvuddelen av KdN-frågorna, arbetade under första KdN-året med dessa frågor på halvtid.

I två av de tre kommundelarna arbetade någon form av KdS/områdeschef eller dylikt på heltid. I den tredje kommundelen innebar denna tjänst ett sjuttio-procentigt engagemang under de sex första månaderna för att sedan övergå till hundra procent.

Eftersom Örebro var pionjär vad gäller kommunfelsnämnder, gästades kommunen av ett flertal representanter från andra kommuner. Omfattningen av detta arbete har inte gått att uppskatta, men bedömdes vara så omfattande att kommunen under 1983-1984 samordnade dessa till speciella KdN-konferenser i Örebro.

Inte heller i Örebro har det gått att utreda det eventuella extraarbete som KdN-försöken inneburit för respektive fackförvaltning. Det har inte anslagits några extra medel till de berörda förvaltningarna i Örebro. Under 1981 hade man i den ena av de tre kommunfelsnämnderna en deltidarbetande kanslist. Denne arbetade uppskattningsvis åtta timmar per vecka. I en annan kommunfelsnämnd hade man en heltidsanställd kanslist, som arbetade från 1 januari 1981. I den tredje kommunfelsnämnden slutligen erhöles kanslisthjälp från och med den 1 mars 1981. Denne arbetade 75 %.

En kommunfelsnämnd var under året inrymd i en f.d. läkarbostad, där man disponerade sex rum och kök. En annan kommunfelsnämnd förfogade över tre små rum på fritidsgården. Den siste kommunfels-

nämnden satt kvar centralt till mitten av april, då man fick tillgång till fem rum och sammanträdesrum i en f.d. pensionärslokal.

Utvärderingsprojektet vid Högskolan i Örebro fick ett visst finansiellt stöd av Örebro kommun.

Tabell 3:6 Sammanfattning av kostnader under det första "KdN-året" i Örebro.

<u>Kostnadstyp</u>	<u>Kostnad (kkr)</u>
KdN-sammanträden	177
Ledningsgrupp	87
Information	158
Huvudutredare	105
KdS eller motsvarande	404
Studiebesök från andra kommuner	Ej utrett
KdN-arbetet inom fackförv.	Ej utrett
Fasta arvoden	139
Kanslisthjälp	219
Lokalkostnad	84
KdN-utvärdering	75
SUMMA FÖRSTA "KdN-ÅRET"	1 448

3.4.6 Kommunalsnämnder i drift

För att få en uppfattning om vad driften av en KdN kostar per år, gjordes en mer detaljerade studie av en kommunal del i Eskilstuna. Studien bygger på en genomgång av kommunalens sekreterare-kalender för året 1982. Samtliga nämndens aktiviteter har listats och kostnadsberäknats enligt schabloner. Vissa kostnader har tagits ut kommunens egen bokföring. Vi föreställer oss inte att beskrivningen är heltäckande i detalj men tror att den generella bilden stämmer med verkligheten. Avvikelserna torde vara relativt små.

Det viktiga är att uppställningen ger en bild av vad verksamheten i en kommundelsnämnd kan kosta per år.

Tabell 3:7 Kommunlilla KdN 1982.

<u>Kostnadstyp</u>	<u>Kostnad (kkr)</u>
11 st. KdN-sammanträden	30
11 st. Ledningsgruppsmöten	9
KdS lönekostnad	135
Ledningsgrupps- + KdN-sammanträde	10
Kanslist-beredskapsarbete	48
Arbetsplatsbesök med hela nämnden	19
2 st. Planeringsdagar KdN + KdS	15
Tillfälliga arbetsgrupper inom KdN	2
Ta emot studiebesök	4
Sammanträden med fackförvaltningar	21
Förv.chefer + KdS + Projektledare	5
Seminarier, tre heldagar	10
Sammanträde med DK fem tillfällen	(inräknas i "KdS lönekostnad" ovan)
Studiebesök i Uddevalla, KdS	"-
Övriga studiebesök, KdS	"-
Konferens i Stockholm, KdS	"-
Egen utbildning, KdS tre dagar	"-
Fasta arvoden	28
Möbler, böcker, kontorsmateriel, bil- och reseersättningar, kontorsservice etc.	16
Broschyren: "KOMMUNLILLA KdN"	4
Lokaler	2
SUMMA	358

3.5 Decentralisering och styrning

Detta avsnitt är ett försök att utifrån organisationsteoretiska perspektiv diskutera några fenomen i samband med kommunal decentralisering. Denna typ av mer spekulativa avsnitt utger sig naturligtvis inte för att på något heltäckande, eller en systematiskt sätt, bearbeta KdN-frågorna. Snarare utgör avsnittet ett diskussionsinlägg i några frågor där vi upplever att organisationsteorin kan komma med tankeväckande bidrag.

Vi har tonat ned betydelsen av den politiska debatten kring lokala organ och i stället försökt hitta strukturellt betingade förklaringar till några - som vi tycker - grundläggande frågor kring kommunal decentralisering; Varför decentralisering? Vilka styrmedel finns i en decentraliserad kommun? Varför väljs vissa styrmedel?

Vår diskussion är mestadels teoretisk, men vi har försökt att i möjligaste mån ta upp frågor som uppkommit under analysen av empiriska data.

3.5.1 Varför decentralisering?

Ett svar på frågan "varför decentralisering" fick vi tidigare genom att redovisa de målsättningar som framkommer ur KDK:s och kommunernas beslutsunderlag (kap. 3.1.1). Omorganisationen syftar till att decentralisera kontrollen över kommunens resurser för att därigenom minska de geografiska och organisatoriska avståndet mellan medborgare, politiker och tjänstemän. I och med att dessa kommer i en intimare kontakt med varandra hoppas man uppnå målsättningarna som gäller ökad participation, bättre samordning, höjd effektivitet och förstärkt politisk auktoritet. Vi skulle kunna karaktärisera KdN-reformen som en "förtätning" av organisationen geografiskt - en koncentration av resurser, kommunikation och information i geografiskt bestämda enheter. Detta är reformens mest generella uttryck.

Participation, samordning, effektivitet och auktoritet är emellertid inte specifika mål för decentraliseringen utan snarare

målsättningar för kommunens verksamhet i allmänhet. Vi måste skilja på drivkrafterna bakom en förändring - motiven och de argument som framförs till stöd för en viss förändring.

Argumenten för kommunal decentralisering - åtminstone deras mer principiella uttryck - går att finna även i diskussionerna inför bildandet av "storkommunerna" (102). Genom mobilisering och centralisering skulle politikerna ges den kontroll över resurserna som ansågs nödvändigt för att den kommunala demokratin skulle kunna bli något substantiellt. Effektiviteten skulle öka genom att den då gällande kommunindelningens splittrade resurser nu skulle komma att samordnas. Genom att delegera delar av verksamheten till tjänstemän skulle politikerna kunna ägna sig åt "politik" och även få möjligheter att genom specialisering skaffa sig ökad kunskap och argumentationskraft gentemot tjänstemännen. Även frågan om partivitalitet tas upp i dessa diskussioner:

"En fördel som man når med större kommuner är att uppdragen kommer att ge rikare utbyte eftersom möjligheterna att aktivt verka och nå positiva resultat blir större i och med att kommunens resurser ökar." (103)

Argumenten (i ovanstående bemärkelse) är således i båda fallen desamma; att öka den kommunala organisationens möjligheter att vara effektiv, genom samordning av verksamheten, under politisk kontroll, och med ett stort deltagande från medborgarnas sida. Medlet att nå detta var en gång i tiden centralisering och är i dag decentralisering. Dessa övergripande mål utgör således inte motiven till varför man just i dag vill decentralisera den kommunala organisationen. Motiven måste vi söka på annat håll.

Peter Blau (104) studerade 53 arbetslöshetskassor spridda över USA, med avseende på decentralisering av beslutskompetens och ansvar från central delstatsnivå till chefer på mellan-nivå. Dessa chefer var antingen centralt placerade eller placerade på arbetslöshetskassans lokal-kontor. Blau fann att decentraliseringsbenägenheten hos dessa arbetslöshetskassor samvarierade med graden av standardisering av rekryteringsprocessen, formaliseringsgraden av ärendehantering (genom detaljerade befattningsbeskrivningar), och automatiseringsgraden av verksamheten lokalt, vilken i sin tur samvarierade med organisationens storlek.

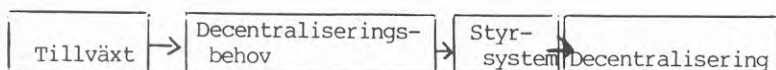
Hans slutsats var att storlek och komplexitet i verksamheten skapar ett behov av decentralisering. Denna komplexitet leder emellertid även till ett dilemma för organisationernas ledning. När storleken på verksamheten ökar inom en centraliserad organisation ges besluten som fattas centralt en ökad vikt. Dessa beslut påverkar allt större sammanhang och konsekvenserna av felaktiga beslut kan bli förödande. Eftersom ledningssystemet hålls ansvarigt för verksamhetens utveckling innebär detta ett hinder för delegering av beslutskompetens. Samtidigt gör det stora antalet beslut och komplexiteten i informationen att man centralt upplever ett behov att delegera. Utläggande av befogenheter innebär emellertid alltid ett riskåtagande för ledningen. Den måste ju i och med detta lita på att den som fått delegationen fattar "riktiga" beslut. Risken består naturligtvis i att direkt felaktiga beslut fattas eller att beslut fattas som ej överensstämmer med ledningens intentioner. Storleken på denna risk beror delvis på delegationens omfattning men också på i vilken grad ledningen betraktar det aktuella verksamhetsområdet som strategiskt viktigt. Om denna risk kan reduceras exempelvis genom automation och standardisering etc., minskar det centrala motståndet mot decentralisering/delegering.

Blau sammanfattar sin diskussion sålunda:

"...managerial decisions in organizations are either significant, in which case they are not delegated, or delegated, in which case they are not significant." (105)

Enligt Blau upplever ledningen således ett konstant behov av decentralisering, men denna decentralisering kommer inte till stånd förrän system har byggts upp som garanterar att de beslut som fattas lokalt inte avviker från centrala intentioner och riktlinjer.

Figur 3:14 Decentralisering enligt Blau.



Sven Danielsson (106) förklarar decentraliseringsutvecklingen utifrån begrepp som "information" och "kognitiv kapacitet". Information som når ledningssystemet för en tillväxande verksamhet blir till slut för komplex för att tillfredsställande kunna hanteras av ledningssystemets begränsade kognitiva kapacitet. Informationshämtningen blir därför selektiv - informationen standardiseras. Detta sker genom en omstrukturering av organisationen.

Danielsson studerade 3 svenska diversifierade industridrivande börsbolag och fann att:

"Sett från koncernledningens perspektiv uppfattades omvärlden och organisationen som mer komplex med direktstyrning, och medförde inte att upplevd osäkerhet och risk i resursallokerings-processen minskade." (107)

Bolagen införde en divisionaliserad organisation, men inte heller detta räckte i längden:

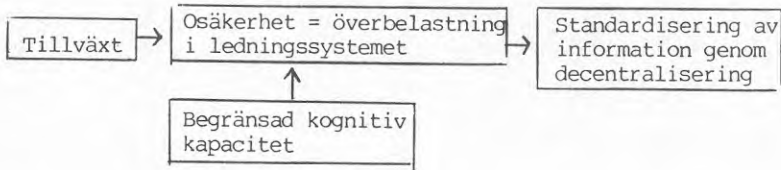
"Osäkerheten i den ekonomiska informationen blev stor i den konsoliderade divisionsrapporteringen till koncernledningen" (108)

Resultatet blev att vissa divisioner "bolagiserades" dvs. decentraliserades ytterligare:

"... makten över informationen spred till flera bolagschefer som var för sig blev lättare att kontrollera" (109)

Danielsson menar att denna successiva decentralisering av verksamheten är ett uttryck för att ledningssystemets kognitiva kapacitet är begränsat. När informationsmängden blir för stor sjunker effektiviteten i ledningssystemet (besluten blir sämre). Motåtgärden blir då att koncentrera denna begränsade kognitiva resurs till några få aggregat av verksamheten. Ett exempel är divisionernas rapportering som standardiseras till några nycketal vilka följs upp och analyseras av ledningen. När även denna standardiserade information leder till överhettning och osäkerhet centralt begränsas den inkommande informationen ytterligare genom att divisionerna görs ännu mer fristående. Informationen till ledningssystemet blir ännu mer aggregerad och kompakt: vinstutveckling, företagsköp, aktiekursen etc.

Figur 3:14 Decentralisering enligt Danielsson.



Som vi ser så finnas det stora likheter mellan dessa båda författare även om de använder olika begrepp för att beskriva sina resultat. De menar att det finns en koppling mellan storlek/tillväxt, styr- och informationssystemen och decentralisering. Decentralisering är ett sätt för organisationens ledning att få en viss avlastning till förmån för mer övergripande problem. En förutsättning är dock att denna delegering inte innebär ett hot mot ledningen eller dess intentioner.

En mycket känd jämförande studie av organisationsstrukturer inom det engelska näringslivet gjordes i början av 1960-talet. Den s.k. Aston-studien omfattade till att börja med 52 organisationer men upprepningar av studien ökade antalet till drygt 200. Organisationerna beskrivs och deras administrativa system beskrevs tämligen detaljerat enligt ett standardiserat mätinstrument för att möjliggöra jämförelser av bl.a. specialiseringsgrad, standardiseringsgrad, formalisering och centralisering. Resultatet blev att vissa grundtyper av organisationsstrukturer kunde identifieras. "Workflow Bureaucracies" kallas organisationer med en hög standardisering- och formaliseringsgrad.

"Workflow bureaucracies are relatively decentralized. The explanation appears to be that when the responsibilities of specialized roles are laid down, and activities are regulated by standardized procedures records, top management can afford to decentralize because the organizational machine will run as it has been set to run, and decisions will be made in the way they were intended with less need to refer them to the top." (110)

En annan typ av organisationer kallas "Personel Bureaucracies" och utmärks av en hög centraliseringsgrad parad med en relativt löst strukturerad verksamhet. I denna typ av organisation kontrolleras verksamheten framför allt genom rekryteringsprocessen.

"Their scores on a scale of procedures for standardization of employment activities correlates with centralization, indication that they have central recruiting, selecting, disciplining, and dismissing procedures... (they) are typically local or central government departments...." (111)

Senare har Aston-materialet använts för jämförelser mellan länder. Gordon Redding (112) använde det undersökningsformulär som Aston-gruppen arbetat fram och undersökte 78 större företag i Japan och Hongkong. Resultatet jämfördes med motsvarande studie i England. Det visar sig att japanska och kinesiska företag är betydligt mindre standardiserade, formaliserade och specialiserade än de engelska. I gengäld så är beslutsprocessen starkt beroende av den absoluta "toppen" av organisationen, ofta verkställande direktören själv. De engelska företagen har en betydligt mer decentraliserad beslutsprocess men en högre grad av standardisering, formalisering och specialisering.

Dessa studier styrker således ytterligare påståendet att decentralisering förutsätter att verksamheten fortfarande kan kontrolleras av den centrala ledningen. Denna kontroll kan i decentraliserad struktur ta sig många olika uttryck; standardisering, formalisering, automatisering, men även genom en centralt kontrollerad eller reglerad rekrytering. Hur går dessa resonemang att applicera på svenska kommuner?

I Lars Strömberg & Per-Owe Norells studie av kommunsammanslagningarnas effekter på den svenska kommunalförvaltningen (113), konstateras att storlekstillväxten i kommunerna har åtföljts av en stärkt ställning för kommunstyrelsen. Nämndorganisationen är visserligen i stort sett oförändrad, men den administrativa organisationen under kommunstyrelsen och nämnder, uppvisar en stark differentierings- och specialiseringstendens. I rapporten framgår också att antalet handläggare har ökat relativt sett, i de större kommunerna. Författaren, säger i detta sammanhang:

"Med ökande komplexitet hos förvaltningsapparaten följer en mer formaliserad beslutsprocess,..." (114)

Detta förklarar enligt författaren denna ökning av andelen tjänstemän i framför allt de större kommunerna.

Leif Johansson (115) studerade hur den kommunala servicevariationen påverkades under samma period och fann en ökad standardisering av verksamheten (bland annat genom en ökad statlig reglering).

Samtidigt med tillväxt - såväl sammanslagning som genom expansion av verksamheten - har alltså de svenska kommunerna specialiserats, formaliserats och standardiserats. Specialiseringen kan ses som en effekt av verksamhetsexpansionen i första hand, medan formaliseringen och standardiseringen kan vara en effekt av kommun-sammanslagningarna dvs. vad Danielsson skulle ha benämnt en minskning av den "kognitiva kapaciteten" i ledningssystemen. Allt färre politiker fick allt mer att hantera. Så långt stämmer således utvecklingen i de svenska kommunerna med de redovisade forskningsresultaten gällande andra typer av organisationer. Den svenska centraliseringsutvecklingen går däremot stick i stäv med dessa resultat. Formaliseringen och specialiseringen har inte lett till en motsvarande decentralisering, en utveckling som annars hade varit väntad. Tvärtom har kommunerna centraliserats (formellt) parallellt med att verksamheten vuxit.

Det finns tre tänkbara förklaringar till att de redovisade erfarenheterna och utvecklingen inom kommunerna inte stämmer överens:

1. Tidigare forskning är ofullständig.
2. Tidigare forskningsresultat är inte överförbara på svenska kommuner.
3. Situationen i Sverige är temporär.

Vi ansluter oss till den tredje hypotesen framför allt mot bakgrund av den debatt och det intresse som under senare år har riktats mot decentraliseringsförsök i Sverige. Rösterna för en decentralisering av den offentliga sektorn (såväl kommunal som statlig) blir allt kraftigare och återfinns inom alla politiska partier (116). Det stora intresse för lokala kommunala organ som vi i dag kan bevittna skulle i sådana fall vara första steget i en naturlig

anpassning av den formella organisationsstrukturen till expansionen av den kommunala sektorn. Den politiska viljan att acceptera decentralisering skulle då kunna härledas till i första hand en allt för hög belastning av ledningssystemets kognitiva kapacitet, och i andra hand till tillgången på adekvata styrsystem.

Mellan 1964 och 1980 minskade antalet politiska uppdrag i de svenska kommunerna från ungefär 188 000 till 83 000 (117). Om vi sätter dessa siffror i samband med vårt tidigare resonemang måste vi konstatera att den "kognitiva kapaciteten" i ledningssystemen mer än halverades under knappt 20 år. Det är därför inte förvånande att ett av de tyngre motiven för att inrätta lokala organ är att bereda möjlighet för fler medborgare att vara med och delta i ledningen av den kommunala verksamheten. Huruvida de kommunala ledningssystemen i dag har tillgång till styrsystem som tillåter decentralisering är en mer komplicerad fråga som vi har valt att behandla under en separat rubrik.

3.5.2 Ansvar, Befogenheter och Inflytande

Det är helt klart att de kommuner som vi studerat, ett flertal gånger under genomförandet har stött på problem som härrör ur svårigheten för individer och grupper att lämna ifrån sig beslutskompetens. På det individuella planet handlar det ofta om rädsla för att få sitt arbetsinnehåll uttunnat. Det är ju ofta osäkert om bortgivande av beslutskompetens kommer att kompenseras med nya arbetsuppgifter. Det blir då lätt för de berörda att se decentraliseringen som ett noll-summespel. Det den ene vinner förlorar den andre. På avdelnings- och nämndnivå händer samma sak. Att avhända sig beslutskompetens uppfattas som att missta kontrollen över verksamheten i fråga.

Vi skall här koncentrera oss på problemet för den centrala kommunala nivån att lägga ut eller överföra befogenheter till en lokal nivå. Med central nivå menar vi då kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och facknämnder. Med lokal nivå menar vi kommundelsnämnder och kommundelsförvaltning. Vi gör således ingen skillnad mellan politiker och tjänstemän utan väljer för tillfället att betrakta den organisatoriska tillhörigheten som en viktigare faktor än huruvida man är tjänsteman

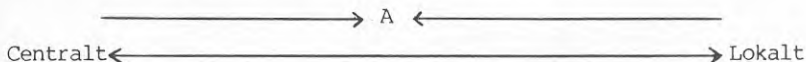
eller förtroendevald. Detta är naturligtvis en grov förenkling av verkligheten men ändock inte helt utan relevans.

Strömberg & Norell (118) ger i sin studie av politiker och tjänstemän inom den kommunala förvaltningen flera exempel på att uppfattningar kring organisationförändringar etc. tycks skilja sig mellan central och lokal nivå snarare än mellan politiker och tjänstemän:

"Organisationsförändringar som ger inflytande åt den egna organisationen föredras framför förändringar som kan försvåra eller begränsa den egna och närmaste organisationsomgivningens inflytande. Organisationsmässig placering betyder sålunda som regel mer för attityderna än att tillhöra politiker- eller tjänstemannakåren. (119)

"Makt" är ett omdiskuterat begrepp med många definitioner. Vi kommer inte att kasta oss in i denna diskussion här utan nöjer oss med att konstatera att även om detta begrepp är omdiskuterat så är det hart när omöjligt att beskriva ett förändringsförlopp utan att beakta detta fenomen. Att inrätta kommundelsnämnder innebär att ta makt från kommunens centrala nivå och ge åt den lokala nivån.

Vi har valt att utgå från Samuel Bacharach & Edward Lawler för att definiera begreppet "makt" (120). De menar att makt är kontroll över organisationens resurser. Författarna skiljer mellan två former av makt. "Befogenheter" (authority) är den makt som ligger i att ha formell beslutskompetens. "Inflytande" (influence) är den makt som inte är formell utan som utövas genom påverkan. Befogenheter är således en dikotom variabel där makten ses som ett nollsummespel. Antingen har man befogenhet eller inte. Inflytande däremot ses som en kontinuerlig variabel. I detta plussummespel kan alla öka sin makt utan att behöva ta makt från varandra. Befogenheter är makt som alltid löper uppifrån och ned i organisationen. Inflytande däremot kan gå åt båda hållen. Låt oss börja med att diskutera den makt som ligger i att ha formell beslutanderätt; befogenheter.



Denna tänkta linje kan sägas beskriva fördelningen av befogenheter i kommunerna. Antag att vi rör oss mot punkten "A" i figuren. I det första fallet från höger, i det andra fallet från vänster. I vårt första hypotetiska fall är "A" en centralisering. Det finns ingen objektiv skildring av "A" förrän man har ett bra mätinstrument att mäta den med. I väntan på ett sådant kan vi endast bestämma "A" genom jämförelser med andra/tidigare organisationer.

I det första fallet når organisationen punkt "A" genom att centralisera. Det innebär att befogenheter tas från den lokala nivån (eller från omvärlden) och används för att stärka den centrala nivån. (Exempelvis beslutanderätt i frågor som i ett senare led styr beslutsfattandet lokalt.) Om vi antar att utgångsläget karakteriserades av en balans mellan ansvar och befogenheter, kommer den lokala nivån att betrakta det inträffade som en otillbörlig inskränkning av dess arbetsförutsättningar.

Det man lokalt upplever vara en inblandning i den egna interna verksamheten upplevs centralt snarare som en ökad styrbarhet. Centralt har man ju nu fått möjligheter att mer detaljerat än förut kunna övervaka och styra verksamheten.

Som vi konstaterade tidigare innebär emellertid centralisering ett dilemma, den ökade makten upplevs även som en belastning. Risk för överbelastning i organisationens ledningssystem kanske uppstår. Situationen liknar den som uppkommer vid tillväxt enligt vårt tidigare resonemang. Ledningen upplever då ett behov att decentralisera. Ofta behåller man emellertid befogenheterna eller makten, utan att för tillfället göra bruk av dem. Delegationsförfarandet är ett utmärkt exempel på detta. Ärenden delegeras ut på nämnder och tjänstemän men kommunfullmäktige och kommunstyrelsen bibehåller rätten att med enkla medel återta delegation. Andra exempel kan vara att någon enhet av hävd hanterar någon typ av ärenden som egentligen ligger under ledningens formella beslutsbefogenhet. Ett välkänt faktum är ju att många ärenden avgörs under tjänstemannaberedningen men formellt måste "tas" av KS eller KF.

I decentraliseringsfallet är situationen delvis annorlunda. Här nalkas vi "A" från vänster. Befogenheter har tagits från den cen-

trala ledningen och givits åt lokala enheter. Om vi fortfarande utgår från att balansen mellan ansvar och befogenheter var för handen i utgångsläget, ses förändringen centralt antagligen som en minskning av kontroll- och styrbarheten. Med ett oförändrat ansvar leder det till upplevd osäkerhet centralt och till att befogenheterna lokalt nu har blivit större än ansvaret. Troligen upplevs detta lokalt som en ökad frihet i arbetet. Det kan dock tänkas att det lokalt upplevs som en risk för överbelastning och att krav reses att utökade resurser skall ställas till den lokala nivåns förfogande. I förlängningen kan man eventuellt se en fortsatt decentralisering, nu från den lokala nivån till en ytterligare underställd nivå.

En av de viktigaste slutsatserna från dessa funderingar är att "ansvaret" är ett lika viktigt begrepp som "befogenheter" för att rätt kunna förstå och diskutera decentraliseringsprocesser. Så länge en organisationsmedlem/avdelning/nivå hålls ansvarig för en viss verksamhet, så länge kommer dessa också att efterfråga befogenheter som svarar mot detta ansvar.

Detta samband är ur organisationsteoretiskt perspektiv något relativt självklart. En grundförutsättning för att organisationer skall fungera är att ansvar och befogenheter är i balans. Så länge ledningssystemet kan göras ansvarigt för verksamheten kommer det också att söka kontrollera densamma. Man måste emellertid gå ett steg längre och fråga sig om inte den subjektiva upplevelsen av ansvar räcker för att behovet av befogenheter skall artikuleras. Ett uppenbart exempel utgör kommundelsnämndernas ledamöter som bl.a. utifrån KdN-reformens målsättningar ansvarar för att kontakten med medborgarna vitaliseras, besluten förs närmare människorna etc. Det finns naturligtvis ingen formell ansvarsfördelning i dessa frågor, men den debatt som förts och den information som givits leder genomgående till denna upplevelse av ansvar.

En ofrånkomlig effekt av kommundelsnämnder - för att inte säga ett uttalat syfte är ju dessutom att verksamheten skall se olika ut i de olika kommundelarna förutsatt att behoven är olika. Det är kommundelsnämndens uppgift att anpassa den kommunala servicen så att den bättre överensstämmer med de lokala behoven, vilka

underförstått antas skilja sig mellan kommundelarna. Det är därför knappast förvånansvärt om kommunalnämndernas ledamöter upplever frustration och/eller bristande motivation ifall de beslutsbefogenheter som skulle ha kunnat balansera det upplevda ansvaret, kvarhålls hos den centrala nivån.

Mycket av motståndet under genomförandet liksom mycket av otåligheten kan förklaras med att ansvar och befogenheter inte alltid balanserar eller är klart definierade. Framför allt tror vi att problemet med det subjektivt upplevda ansvaret inte alltid uppmärksammas. Vad är det då som bestämmer formellt och upplevt ansvar i kommunerna? Vi skall nedan presentera några faktorer som vi anser vara viktiga i detta sammanhang.

Försökens utseende har tidigare beskrivits i form av "strategier" för att decentralisera den kommunala organisationen. Den strategi man valt i Umeå beskrevs som en "gökunge-strategi", där en försiktig start i liten skala skall växa genom att KdN-ledamöterna, när de växer in i sin nya roll, successivt skall efterfråga allt mer utökade befogenheter. Detta resonemang bygger på det inom KdN finns ett upplevt ansvar som manifesteras i en önskan efter utökade befogenheter.

Utifrån detta är det intressant att studera hur KdN-ledamöterna upplever sina möjligheter att agera lokalt (se vidare avsnitt 4.9.2). Det visar sig att en mycket stor majoritet av de svarande (70-95 %) anser att deras handlingsutrymme är begränsat av den formella beslutskompetensen eller av facknämndernas råd och anvisningar. Det är emellertid inte så att KdN-ledamöter med små befogenheter känner sig mer kringgårdade än dem med relativt sett större befogenheter, tvärtom. I Umeå anser 69 % av ledamöterna att den formella kompetensen är begränsande för handlingsutrymmet, medan motsvarande siffra i Örebro är 90 %. Det är således osäkert om den så kallade "gökunge-strategin" är den effektivaste. Det kan i stället vara så att med relativt små befogenheter i begynnelsekedet - en "försiktig design" - skapas också ett relativt litet upplevt ansvar och därmed ett mindre upplevt behov av befogenheter.

Det subjektivt upplevda ansvaret hos KdN-ledamöterna påverkas naturligtvis inte bara av de formella befogenheterna utan också av den bild som offentlig information och massmedia ger av KdN. Om KdN-ledamöterna upplever att de ansvarar för en relativt liten del av den kommunala verksamheten, kommer de troligen att i mindre utsträckning känna sin handlingsfrihet beskuren och resa krav på utökade befogenheter. Det tycks vara förväntningarna snarare än den formella kompetensen som leder till upplevd diskrepans mellan ansvar och befogenheter.

Som föregångsexempel har Örebro mött mycket stort intresse från massmedia och från andra kommuner. De relativt stora befogenheterna, den stora uppmärksamheten och marknadsföringen av försöken kan ha lett till ett större upplevt ansvar i KdN i Örebro än i Umeå. Detta ansvar och de förväntningar som ställs på KdN-ledamöterna tar sig sedan uttryck i upplevelser av begränsat handlingsutrymme och efterfrågan på utökade befogenheter.

I beslutsunderlaget till kommunalnämndsförsöket i Eskilstuna återfinns vi bl.a. följande formulering:

"En annan utgångspunkt är att kommunalnämnderna inom... (sina resp. sektorer och)... inom sina resp. geografiska områden skall vara fullvärdiga och kommunala nämnder... De ska ha förvaltande och verkställande uppgifter. Det innebär att kommunalnämnderna får utarbeta och ansvara för egen områdesbudget... och att de blir verksamhetsansvariga" (121).

Genomförandeprocessen innebär att dessa formuleringar skall fyllas med praktiskt innehåll. Eftersom beslutsunderlaget på många punkter är väldigt oklara finns det utrymme för en mängd olika idéer och tolkningar att komma till uttryck. I Eskilstuna har man definierat kommunalnämndernas autonomi i termer av exempelvis omprioriteringar mellan underkonton, dvs. inom delprogram (se även kap. 4).

Inom kommunen uppger man att det aldrig har diskuterats en mer långtgående autonomi för kommunalerna med motiveringen att kommunstyrelsen ju ändå ha det övergripande ansvaret (122). Detta ansvar baseras i första hand på att kommunens centrala politiker är direkt-

valda. Medborgarna utkräver således ansvar genom tillsättning eller avsättning i allmänna val.

Medborgarna kan visserligen genom lokala partiföreningar vara med om att nominera kandidater till kommunalnämnderna men det slutgiltiga avgörandet ligger helt på den centrala partigruppen. Det betyder att medborgarna förväntas utkräva ansvar av kommunalnämndspolitikerna indirekt genom centralpolitikerna. Det är således de centrala politikerna som kommer att hållas ansvariga även för verksamheten i kommunalnämnden på grund av det indirekta valförfarandet. Detta leder naturligtvis till att de centrala politikerna även måste bibehålla kontrollen över verksamheten. Ansvar och befogenheter måste balansera.

Diskussionen leder fram till frågan om direkt kontra indirekt tillsättningsförfarande till kommunalnämnderna. Den tidigare refererade Aston-studien ger också stöd för att denna fråga har hög relevans i sammanhanget när man konstaterar att det finns en hög korrelation mellan centraliserad och formaliserad rekrytering, och löst strukturerad verksamhet. Med andra ord menar man att ledningen i vissa organisationer utövar sin kontroll främst genom rekrytering och formaliserad personalhantering. Detta sägs speciellt utmärka offentliga myndigheter.

Enligt lagen om lokala organ, betraktas kommunalnämnder som vilken annan nämnd som helst och därmed skall den tillsättas indirekt. Om fullmäktige är enigt så kan emellertid de lokala organ ges en sammansättning som återspeglar det lokala valresultatet (123). Det finns i dag inte någon kommun i Sverige med KdN-försök, som använder sig av denna möjlighet. (Avvikelser från KF:s sammansättningar förekommer dock.)

Argumenten för och emot direktval eller lokal representativitet i kommunalnämnderna, utgår från två olika grunduppfattningar om vad de lokala organ är:

"... det måste framstå som mest naturligt för medborgarna att de förtroendevalda som ges i uppdrag att representera dem i det kommunala arbetet och att ansvara för utformningen av den lokala samhällsservicen också utses så att de i partipolitiskt avseende blir representativa för sina uppdragsgivare" (124).

Detta synsätt ger naturligtvis stöd för direktvalda lokala organ eller ett tillsättningsförfarande som återspeglar lokala opinionen.

Lokala organ kan emellertid ses på ett fundamentalt annorlunda sätt:

"De lokala organen... får arbetsuppgifter av verkställande och förvaltande natur... Kommunfullmäktige beslutar om kompetensfördelning under ett politiskt ansvar som kommer att utkrävas av samtliga röstberättigade medborgare i kommunen. En decentraliserad organisation leder alltid till vissa olikheter i serviceinriktning och samarbetsformer. Fullmäktige kan dock inte avhända sig det yttersta ansvaret för att servicen i olika kommundelar blir rättvis fördelad eller ges en sådan inriktning som flertalet av medborgarna önskar eller kräver" (125).

Det tycks således vara helt avgörande om man delar synen på politiker som representanter, eller om man anser politikernas främsta roll vara beslutsfattarens. Argumenten sammanfattas i Civildepartementets/Kommunförbundets lägesrapport om lokala organ i Sverige:

"Argumentet för att låta det lokala valresultatet slå igenom i kommunalnämnden så att en kommunalnämnd får en annan politisk majoritet än fullmäktige bygger på att man ser kommunalnämnden som områdets språkrör... Om kommunalnämnder betraktas främst som verkställande organ är det å andra sidan mer naturligt att de får samma politiska ledning som kommunen som helhet" (126).

Eftersom man i kommunerna har valt att inte låta lokala opinionen slå igenom i kommunalnämndernas sammansättning finns det således mycket som talar för att man i kommunledningarna ser KdN som ett verkställande organ snarare än "områdets språkrör". (Med 9 resp. 7 ledamöter försvåras dessutom situationen för små och/eller nya partibildningar.) Det problematiska uppstår emellertid när denna slutsats jämförs med kommunernas målsättningar med KdN. Utan undantag så framförs participationsargumenten mycket starkt. Att KdN framställs som medborgarnas chans till ökat inflytande står höjt över allt tvivel. Uppenbarligen står vi inför ett dilemma. Dilemmat är det ovan beskrivna "Ansvars-dilemmat" dvs. hur delegerar man befogenheter när man själv hålls ansvarig för verksamheten?

En mycket intressant passus återfinns i KdN:s betänkande om direktvalda lokala organ:

"(Det) är sannolikt att ett system med direktvalda organ kan komma att verka hämmande på fullmäktiges beredskap att verkligen decentralisera uppgifter av stor betydelse till de lokala organen" (127).

Detta citat illustrerar på ett slående sätt ledningens dilemma enligt den diskussion som förts ovan. "Risken" med decentralisering måste först begränsas innan decentralisering kommer till stånd.

Vi kan sammanfatta det ovan sagda med följande:

1. Det indirekta valförfarandet innebär att kommunens centrala nivå hålls ansvarig även för den lokala nivåns verksamhet. I beslutsunderlagen har man emellertid åtagit sig att lägga ut befogenheter till den lokala nivån.
2. Målsättningsdiskussionen och den bild av KdN som lanserats leder till ett upplevt ansvar lokalt för den kommunala verksamheten inom kommundelen. En klar majoritet av KdN-ledamöterna upplever att den formella kompetensen utgör en stor begränsning av deras handlingsfrihet.

Det finns således en risk för obalans mellan ansvar och befogenheter såväl centralt som lokalt. Vad vi måste komma ihåg är dock att vi hittills endast har talar om en typ av makt nämligen "befogenheter". Både den centrala och den lokala nivån har även tillgång till informella maktmedel - "inflytande".

Enligt Bacharach & Lawler har inflytandet flera egenskaper som skiljer det från befogenheter. Som vi redan nämnt så implicerar inflytandet ett "plussummespel" dvs. ett spel där alla aktörer kan öka sin makt utan att behöva ta makt från varandra. En andra viktig skillnad är att till skillnad från befogenhet som är ensidigt riktat uppifrån och ner, kan inflytandet gå i båda riktningarna. Hierarkiskt underordnade nivåer kan utöva inflytandet på överordnade nivåer. Slutligen skiljer sig de båda makttyperna åt vad beträffar maktens ursprung ("source of power"). Befogenhet är grundad på makthavarens formella ställning medan inflytandet grundas på personlig utstrålning och kunnande samt på individens

strategiska placering i organisationen. (Som exempel nämner B & L vissa sekreterares position i organisationen.) Lägg märke till att formella befogenheter i sig själv troligen ger upphov till ett betydande inflytande.

Vi skall behålla vår bild av kommunen som bestående av endast två nivåer, en central och en lokal. Befogenhetens fördelning kunde vi rita som ett continuum, men fördelningen av inflytandet över den kommunala verksamheten, uppvisar flera tänkbara alternativ och tarvar en mer komplicerad figur:

Figur 3:15 Fördelning av inflytande över den kommunala verksamheten.

		CENTRALT	
		Mycket inflytande	Lite inflytande
LOKALT	Mycket inflytande	1	2
	Lite inflytande	3	4

Situation 1 representerar en situation där såväl den lokala som den centrala nivån av någon anledning har stora möjligheter att utöva informell påverkan. Situationen utmärks av en betydande "organisations-politisk" aktivitet från båda nivåerna. Problemlösning sker ofta genom förhandlingar vilket betyder att konflikter, taktiskt beteende och koalitionsbildningar troligen är vanligt förekommande fenomen. Detta kan få som effekt att ansvarsförhållandena inom organisationen blir oklara vilket i sin tur kan öka den "organisations-politiska" aktiviteten ytterligare.

Situation 2 kan innebära ledningsproblem om den centrala nivån befogenheter är relativt små. Starka lokala koalitioner kan uppstå och eventuellt kasta omkull ledningen. Ur den synvinkeln så illustrerar situationen s.k. "missfit" mellan formell och informell organisation. Ett alternativt sätt att beskriva denna typ av maktfördelning är att den centrala nivån (oavsett mängden befogenheter)

tillåter att lokala intressen får stort utrymme under beslutsprocessen. Om vi kallar den första beskrivningen för "anarkistisk" och den andra för "demokratisk" så förstår vi att situation 2 inte utgör en entydig beskrivning.

Situation 3 är en förhållandevis topptung organisation. "Politisk" aktivitet från lagre nivåer är olönsamt eller av andra skäl sallsynt.

Situation 4 är en i ordets egentliga betydelse "formell" organisation, dvs. aktörernas beteende är personligt och styrt av de byråkratiska regler som tillsammans bildar organisationsstrukturen. Situationen kan även uppstå om förtroendet mellan nivåerna är så lågt att man slutat delge varandra information. I praktiken är situationen troligen instabil och temporär. "Politisk" aktivitet lokalt, eventuellt i koalition med andra lönar sig så pass mycket att situation 1 eller 2 utvecklas.

Enligt målsättningarna är det önskade utfallet av KdN-försöken naturligtvis att den lokala nivån skall ha relativt stort inflytande över kommunens verksamhet. Vår intervjuundersökning ger dessutom stöd för påståendet att remissvar etc. från KdN uppfattas som relativt "tunga" inlägg. Den centrala kommunala nivån har emellertid i dag fortfarande en stark makt genom att man är beslutsfattande organ i en mängd frågor bland annat rekrytering, resursfördelning mellan program och i alla övriga frågor som inte berörs av försöksverksamheten (bl.a. de tekniska frågorna). Detta leder till att man även har ett betydande inflytande, dvs. möjlighet att påverka den lokala verksamheten utan att behöva "ta till" formella maktmedel. Den situation vi koncentrerar oss på är därför situation 1 där både central och lokal nivå kan påverka kommunens verksamhet genom andra kanaler än just formell beslutskompetens.

Inrättandet av kommundelsnämnder, så som försöken är upplagda i våra tre kommuner, innebär således enligt vår uppfattning att det lokalt finns lite formella befogenheter men stora möjligheter till inflytande. Centralt finns både befogenheter och inflytande. Fenomenet förklaras av B & L på följande sätt:

"To make the proper decisions, higher echelons must avail themselves of possible sources of information. To achieve this objective, they must involve actors from all levels in the organization in the decisions-making process. Despite the need for information, they may still be reluctant to permit this broad involvement to occur if it is going to undermine their formal control over the decision-making process. Decentralization of authority (befogenheter), while supplying the requisite information presents a challenge to the decisionmaker's control and, therefore, is not by itself a viable solution to the dilemma. The dispersion of influence (inflytande), however, does provide a way out of this dilemma, for higher echelons can obtain the necessary information without relinquishing their formal control. The dispersion of influence permits actors from all levels in the organization to make their expertise felt in specific decision areas, while final approval of their recommendations rests with higher echelons." (128)

Inflytandet kan således fungera som ett komplement till de formella befogenheterna. Den lokala nivån kan använda sitt inflytande för att kompensera obalansen mellan upplevt ansvar och formella befogenheter. Sett från den centrala nivån fungerar det lokala inflytandet som en kompensation för vad vi tidigare kallat "begränsad kognitiv kapacitet", utan att behöva avhända sig befogenheter. Den centrala nivån kan i sin tur använda inflytandet för att upprätthålla den kontroll och styrning som verksamhetsansvaret upplevs kräva.

Inrättandet av kommundelsnämnder innebär som vi sade ovan, att befogenheter tas från den centrala nivån och ges åt den lokala. Någoting har emellertid gjort att kommundelsnämnds försöken fått olika utseenden i de olika kommunerna vi studerat. I Örebro har KdN fått relativt stora befogenheter medan man i Umeå har valt att ge försöken en betydligt försiktigare design. I nästa avsnitt skall vi försöka att närmare diskutera hur decentralisering av befogenheter under oförändrat centralt ansvar kan ta sig ut, och vad effekterna av olika design kan bli.

3.5.3 Radikal contra försiktig design

Den situation vi skall beskriva utmärks således av att den centrala nivån upplever en överbelastning på grund av tillväxt i verksamheten. Genom att överföra befogenheter till en lokal nivå räknar man med en viss avlastning och att fler medborgare dras in i ledningsarbetet. Det slutliga ansvaret kvarhålls emellertid centralt vilket leder till att kontroll- och styrsystem måste byggas upp för att denna decentralisering skall komma till stånd.

Vi kan tänka oss två hypotetiska fall. I det första fallet ges kommunalnämnderna relativt stora befogenheter, vi kallar detta en "radikal design". I det andra fallet inrättas visserligen KdN men ges små befogenheter, detta kallar vi en "försiktig design". Gemensamt för båda är som vi sade tidigare, det slutliga ansvaret kvarligger centralt. Frågan vi ställer oss är därför; på vilket sätt löser den centrala nivån sitt kontrollbehov i dessa båda situationer?

För att förstå varför kommunerna väljer olika design tror vi att begreppet "förtroende" är betydelsefullt. Tidigare talade vi om den "risk" som decentralisering av befogenheter innebär för den centrala nivåns styrning och samordning av verksamheten. Om det föreligger ett högt förtroende från de ledandes sida för KdN-ledarnas förmåga att fatta beslut som överensstämmer med centrala ledningsintentioner, är det troligt att man från centralt håll är mer benägen att lägga ut formella beslutsbefogenheter och skapa sådana system som bibehåller eller ökar detta förtroende. Om förtroendet för den lokala nivån är lågt och man befarar att beslut kan komma att fattas som inte tar hänsyn till centrala intentioner eller fruktar en permanent konflikt mellan central och lokal nivå, då är det troligt att KdN får små befogenheter och att styrsystem skapas i syfte att kvarhålla makten hos den centrala nivån.

Valet av styrmedel fyller således två olika syften. Vid lågt förtroende väljs formella strukturella styrmedel i syfte att bibehålla makten centralt. När förtroendet är högt väljs informella personella styrmedel i syfte att bibehålla detta förtroende. Kontrollbehovet är konstant och upprätthålls strukturellt eller personellt beroende på vilket förtroende man har gentemot den lokala nivån, i vårt fall kommunalnämnderna.

Det enklaste fallet är naturligtvis det där kommunalnämnderna ges små befogenheter. Här upprätthålls kontrollen genom att formella befogenheter kvarhålls centralt. Som vi såg i presentationen av tidigare forskning, finns det dock andra sätt att säkerställa styrbarhet än genom direktstyrning och formell beslutanderätt centralt. Formalisering, standardisering och automatisering av verksamheten är exempel på strukturella styrmedel som kan in-

föras för att garantera att de beslut som fattas av kommunalnämnderna inte avviker från centralt fastlagda riktlinjer. Det kan också vara så att decentraliseringen gör att tidigare närkontakt med den lokala nivån upphör och att strukturella styrmedel införs på grund av detta för att kompensera detta bortfall av personella styrmedel:

"Problemet är dock att det finns en politisk okunskap i förvaltningarna på KdN-nivå. Det kan bli svårt att upprätthålla lika standard i de olika områdena... Härför fordras centrala anvisningar, vilket innebär att tidigare riktlinjer nu måste formaliseras mer än som var nödvändigt tidigare då man träffade och skapade samsyn och policy" (129)

I det andra fallet får kommunalnämnderna relativt stora befogenheter och ett stort formellt handlingsutrymme. Från den centrala nivåns sida är man då hänvisad till en mer informell form av styrning. Vi såg tidigare att resultat från den s.k. "Aston-studien" antydde en viss utbytbarhet mellan att styra genom struktureringen av den löpande verksamheten, och styrning genom kontroll av personalhanteringen. Rekrytering och utbildning är således ett "personellt" styrmedel som möjliggör för den centrala nivån att upprätthålla den kontroll som man upplever att ansvaret kräver. Det indirekta tillsättningsförfarandet och den partipolitiska och kommunalpolitiska utbildningen utgör effektiva medel att skapa ett gemensamt språk, "kultur" och värderingssystem som garanterar ett "förtroendefullt" samarbete mellan nivåerna i kommunen. Centralt använder man sig då av makt genom inflytande enligt vårt tidigare resonemang. Inflytandet används i detta fall för att kompensera de formella befogenheter som har lagts ut.

Det finns flera sätt för ledningen att öka den ideologiska gemenskapen med kommunalnämndens ledamöter:

1. Att endast decentralisera frågor som är okontroversiella.
2. Att partigruppen ges en förstärkt roll som styrgrupp.
3. Att genom "bulvanisering" skapa person-union mellan KdN och central ledning.

Svårigheten med det första alternativet är att det kan vara svårt att i förväg veta vad som kan anses vara "okontroversiella frågor", eller frågor där åsiktsgemenskap finns. Sett från ledningens sida vore det enklare att i den centrala partigruppen successivt ta upp och lösa sådana frågor där konflikt förekommer mellan KdN-intressen och centrala intressen. Det tycks emellertid som om bildandet av kommundelsnämnder har lett till att en stark lokal idémässig gemenskap - en s.k. lokal överideologi - har uppstått. Ur vår enkätundersökning framgår att de lokala ledamöterna för det första inte uppfattar sin verksamhet som block- eller partiåtskiljande. (Se vidare kap. 6.) För det andra vill man arbeta tillsammans för sitt lokalområdes bästa även om det skulle innebära att man behöver gå emot den egna centrala partigruppen. Partigruppen framstår således inte som ett starkt instrument för samordning/styrning centralt-lokalt.

Tabell 3:8 Lojaliteten hos KdN-ledamöterna. Kolumnprocent.

	Eskilstuna	Umeå	Örebro
Lokala partigruppen bör rätta sig efter kommunorganisationens ståndpunkt	17,9	16,7	19,5
Lokala partigruppen bör hålla fast vid sin uppfattning	61,6	76,0	58,3
Inget svar	20,5	7,3	22,2
Totalt	100,0	100,0	100,0

Källa: Enkät I.V 24, bilaga 6:2

Med "bulvanisering" menar vi att samma person innehar förtroendeuppdrag på flera nivåer i kommunen. Teoretiskt skulle det då vara möjligt att ge KdN stora befogenheter utan att "risken" för intressekonflikter skulle öka. Centralpolitiker skulle då få möjligheter att på nära håll lära känna de lokala förutsättningarna, få en närmare kontakt med medborgarna och komma närmare de lokala tjänstemännen men samtidigt kvarhålla det centrala perspektivet på verksamheten. Vi vet emellertid inte i dag hur stark den lokala överideologin (se vidare kap. 6) är. Det är möjligt att dessa "bulvaner" skulle komma att spela olika roller beroende på vilken nivå de för tillfället befinner sig. I en studie av besparings-

problem i Stockholms Läns Landsting (130) framkom att politiker i denna dubbla ställning ofta agerade olika i lokal nämnd respektive central facknämnd. En av de intervjuade politikerna i denna studie menade följande:

"Det är inte nödvändigt att ha samma åsikter på alla nivåer. Man bör agera utifrån närmiljön. Det kan betyda att man på högre nivåer kan behöva gå emot egna uttalanden i lägre instanser" (131).

Som vi nämnde i inledningen så utfördes en enkätundersökning i två omgångar med ett kommunalval emellan. Två av frågorna behandlade ledamöternas uppdrag inom kommunen förutom KdN-uppdraget. (Se även kap. 6 "Politikerna och partierna".)

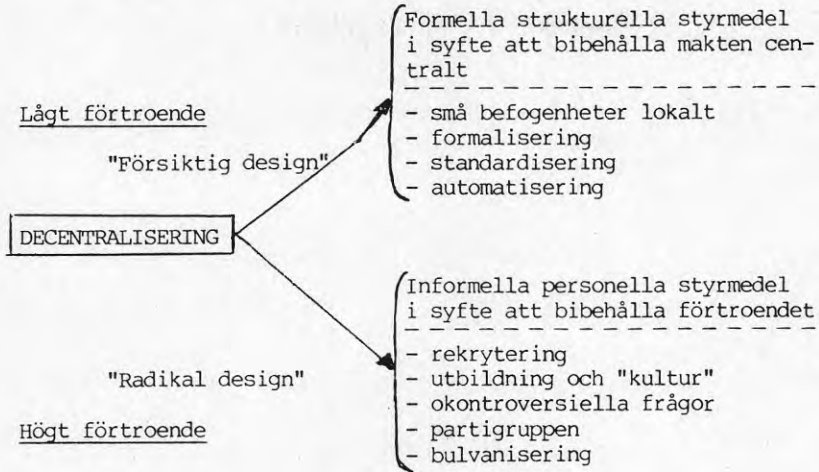
Tabell 3:9 KdN-ledamöternas övriga kommunala uppdrag. Kolumnprocent.

	<u>1:a tillfället</u>	
	<u>Ja</u>	<u>Nej</u>
Har du <u>för närvarande</u> andra kommunala uppdrag än det i KdN?	51	48
Har du <u>tidigare</u> haft andra kommunala uppdrag än det i KdN?	60	39

Enligt dessa siffror så hade 60 % av KdN-ledamöterna haft andra kommunala uppdrag innan det i KdN, av 51 % hade fortfarande kvar något eller några sådana uppdrag vid sidan av när KdN startade sin verksamhet. Det går emellertid inte att på ett så enkelt sätt "mäta" bulvaniseringen. Ett fåtal erfarna och "tung" politiker kan till exempel få ett stort inflytande i en nämnd som i övrigt består av 80-90 % helt nyrekryterade förtroendemän. Det är i dag svårt för att inte säga omöjligt att säga något om huruvida man i dag från central nivå styr genom bulvanisering av kommundelsnämnderna.

Följande figur sammanfattar resonemangen ovan:

Figur 3.16 Styrmedel i en decentraliserad organisation.



Av de tre kommuner som vi har studerat befinner sig Umeå och Örebro längst ifrån varandra vad gäller "radikalitet" i design av KdN-försök. Vi har inte speciellt studerat de centrala beslutsfattarnas förtroende till kommunalnämnderna men i förarbetena till KdN-försöken och i några av våra intervjuer framkommer intressanta skillnader mellan dessa två kommuner vad beträffar tidigare erfarenheter av lokala organ. Såväl Umeå som Örebro har ju tidigare bedrivit försök med lokala organ.

I Umeå var man 1979 inom det socialdemokratiska partiet starkt kritiska till att fortsätta de försök med kommunalråd som den borgerliga majoriteten tidigare inlett. Rådets verksamhet var känd endast av ett fåtal medborgare och dess betydelse för beslutsfattandet i kommunen var mycket begränsat (132). Man såg en fara i att lokala organ innebar en meningslös "byråkratisering" av kommunen och en försämring av den kommunala demokratin. Först en bit in i försöksverksamheten uppges att övervägande delen av partimedlemmarna är positiva till försöken. Motståndet beskrivs av flera som ett generationsproblem. Äldre partimedlemmar och de med dåliga erfarenheter från kommunalråd har varit kritiska mot KdN.

"Det har tagit tid att förklara skillnaden mellan kommunalråd och KdN. Fortfarande när diskussionen blir som hetast så säger dom som är förbannade på det här: "KdR". Det sitter kvar i ryggraden." (133)

Efter majoritetsskiftet 1979 hade kommundelsråden så dåligt rykte att man hade svårt att få lokalföreningarna att nominera ledamöter. I en kommundel vägrade man (134).

En ytterligare förklaring som förts fram från ledande politiskt håll i Umeå, är att kommunens demografiska och geografiska struktur påverkar uppkomsten av lokal delaktighet:

"Umeå är helt olika; en stor omflyttning, många invandrare, en stor andel studenter och militärer. 10 000 personer som lever i kommunen men inte skrivit sig där. Allt detta gör att förutsättningarna för ett lokalt engagemang, att känna för sin hembygd eller bostadsområde är små, relativt Eskilstuna och Örebro. Förutsättningarna för när demokrati är helt enkelt mindre" (135).

I Örebro var situationen annorlunda. Visserligen hade man liknande erfarenheter som i Umeå. De "lokala nämnderna" fungerade inte som man trott utan hamnade snart utanför beslutsprocessen. Nämndernas verksamhet kom att huvudsakligen bestå i att ställa krav på utökade resurser och service. Enligt intervjuer vi gjort kom man emellertid relativt snart till insikt om att dessa lokala nämnder krävde ekonomiskt verksamhetsansvar och beslutsbefogenheter för att fungera tillfredsställande (136). Det tycks som om denna insikt var vidare spridd (alternativt lättare att sprida) i Örebro än i Umeå. Med kraftigt stöd av kommunstyrelsens ordförande, uppkom relativt snart ett brett politiskt stöd för tanken på att kraftigt utöka nämndernas kompetens. I och med detta menade man att nackdelarna med renodlade "tyckar-organ" skulle försvinna. I Örebro tycks det således ha funnits ett större förtroende gentemot lokala organ än i Umeå, trots att man hade liknande praktiska erfarenheter av lokala organ. Vi tror att denna skillnad kan vara en förklaring till att försöken i Umeå och Örebro har givits så skiftande utseende. Därmed inte sagt att dessa kommuner i övrigt utgör exempel på de två alternativa utvecklingarna i figur 5:16. I Umeå har man till exempel kombinerat små befogenheter med kontroll genom rekrytering och utbildning. Ett visst stöd för figuren finner vid dock om vi jämför de mått på "bulvanisering" som vi tagit fram.

Tabell 3:9 KdN-ledamöternas tidigare kommunala uppdrag m.m.

	Andel KdN-ledamöter utan tidigare kommunala uppdrag (första nomineringstillfället)	Antal KdN-ledamöter med förflutet i Ks eller Kf
Umeå	43 % ^{x)}	4 av 90 svarande
Örebro	27 %	6 av 37 svarande

^{x)} Vid detta tillfälle nominerades ledamöter till de dåvarande kommunalråden. Motsvarande siffra vid den första "KdN-nomineringen" är 44 %.

Den "radikala designen" i Örebro kombinerades således med färre nya politiker och fler före detta Kf- eller Ks-ledamöter än i Umeå. Vi vill dock än en gång betona att frågan huruvida detta innebär en styrning av KdN:s verksamhet, inte i dagens läge kan besvaras. Vi ser det enbart som ett intressant fenomen som i viss mån stödjer hypotesen att erfarna ledamöter respektive små befogenheter i viss mån kan ses som alternativa sätt att lösa "ansvarsdilemmat". Ett intressant faktum i detta sammanhang är också att bilden förändrats inför det andra nomineringstillfället. Fördelningen mellan erfarna och oerfarna ledamöter var då ungefär 50-50 i båda kommunerna med den största förändringen i Örebro (från 27 till 46 % oerfarna KdN-ledamöter). Enligt diskussionen vi fört ovan skulle vi således kunna säga att man i kommunerna, efter att ha prövat lokal-organstanken i praktiken få en ökad benägenhet att släppa in helt oerfarna politiker i de lokala nämnderna. Men denna typ av mått är som sagt dåligt lämpad att beskriva det styrinstrument vi kallat "bulvanisering". Det pågår emellertid en diskussion inom kommunerna om huruvida erfarna politiker bör sitta med i KdN och vilken position de då bör ha. Framtiden får utvisa i vilken mån detta styrinstrument kommer till användning.

3.5.4 Sammanfattning

Avslutningsvis kan vi konstatera att "design" i hittillsvarande betydelse: delegering av formella beslutsbefogenheter lokalt, är om inte ett ointressant begrepp, så i varje fall ett otillfredsställande. Centralt inflytande genom informella styrinstrument måste också tas med för att komplettera diskussionen.

Vi har ovan påstått och argumenterat för att den centrala nivåns kontrollbehov i hög grad är styrt av dess ansvar. Detta ansvar uttrycks genom kvarhållande av formella befogenheter och/eller genom informella styrmedel av olika slag. En definition av decentralisering som enbart inriktar sig på formella beslutsbefogenheter förmår därför inte täcka in alla relevanta faktorer i ett decentraliseringsförlopp. Dale (137) använder en aposteriori definition av decentralisering som mot denna bakgrund bättre fångar in vad decentralisering handlar om:

- Många betydelsefulla beslut fattas i en organisations lägre hierarkiska delar.
- En organisations olika funktioner påverkas mycket av beslut fattade längre ner i hierarkin.
- Färre beslut som upprepar (eller är en direkt följd) av ledningens tidigare fattade beslut förekommer i hierarkins lägre delar.

För att försöken inte bara skall bli en skenreform utan innebära en decentralisering i Dale's mening, krävs inte bara att beslutsbefogenheter läggs ut utan också att problemet med ansvaret och det subjektivt upplevda ansvaret uppmärksammas. Genom att tydligare klargöra var ansvarsgränserna går mellan olika nivåer i organisationen skulle troligen frustrationsnivån i kommunen minska. I enlighet med målsättningarna för KdN-försöken skulle då facknämnder, kommunstyrelse och fullmäktige tydligare frånsäga sig ansvaret för den del av verksamheten som lagts ut till kommundelsnämnderna. Detta möter i dag vissa hinder bland annat genom tillsättningsförfarandet som betonar den centrala nivåns ansvar för verksamheten totalt.

NOTER TILL KAPITEL 3

- (1) West Churchman; The System Approach and Its Enemies. 1978.
- (2) Richard Normann; På spaning efter en metodologi. Stockholm 1976, sid. 46.
- (3) Ragnar Holte. Modeller för samhällelig och vetenskaplig utveckling. Kunskap för framtiden. Liber. Stockholm 1983. Sid. 161.
- (4) Åke Daun. Högskolan och samhället. Kunskap för framtiden. Liber. Stockholm 1983. Sid. 147.
- (5) Bengt Owe Birgersson; Kommunerna inför framtiden - några lösa funderingar på beställning. Kommunaldemokratiska Kommittén. Stockholm 1982.
- (6) Erik Amnå; "Stadens Förvalning - ett legitimitetsproblem". Sociologisk Forskning. Nr 3-4. 1983.
- (7) Ibid. sid. 26.
- (8) Lokala organ i kommunerna - modeller för försöksverksamhet. Ds Kn 1979:10. LiberFörlag. Stockholm 1979.
- (9) Ibid. sid. 16.
- (10) Kategoriseringen och benämningen av mål ansluter till Amnå a.a.
- (11) Ds Kn 1979:10 a.a. sid. 44.
- (12) Ibid. sid. 46.
- (13) Örebro kommun "Kommundelsnämnder - ett försök med lokal beslutanderätt". Uppgiftsfördelning, ledningsorganisation m.m. Förslag 1980-09-25.
- (14) Umeå kommun "Kommundelsnämnder - ett försök med lokal beslutanderätt". Umeå kommuns kommunaldemokratiska arbetsgrupp. 1980-11-07.
- (15) Amnå a.a.
- (16) För en sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens arbete se Lars Strömerg, Jörgen Westerståhl (red); De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. LiberFörlag. Stockholm 1983.
- (17) Ds Kn 1979:10 a.a.
- (18) Lars Eklund, Organiserade former för lokal delaktighet. EFI. Stockholm 1984.

- (19) Lars Andersson, Torbjörn Stjernberg, Ulf Wennerberg "Att förändra en stor organisation - En beskrivning av förlopp, frågeställningar och förändringsstrategier i USOM-utredningens arbete". (Stockholms Läns Landsting 1982.) Sid. 45.
- (20) Andersson m.fl. a.a. sid. 46.
- (21) Ibid. sid. 41.
- (22) Intervju med socialnämnden i Eskilstuna kommun 1983-01-24.
- (23) Intervju Schultz 1983-03-06.
- (24) Denna kritik hade sin uppkomst i tidigare negativa erfarenheter enligt intervju med Schultz 1983-03-06.
- (25) "Kommundelsnämnder i Eskilstuna". Principförslag från Demokratikommittén 1981-01-27. Remissutgåva sid. 3(21).
- (26) Kommunfullmäktige i Eskilstuna Handlingar Ser A 1981 Nr 28 sid. 517.
- (27) För en presentation av detta begrepp se exempelvis Wildavsky The Politics of the Budgeting Process. Boston 1964.
- (28) Intervju Öhlander 1983-08-24.
- (29) Minnesanteckningar 1983-09-27,28.
- (30) Umeå kommun, kommunalsnämnder. Rapport. Försöksverksamhet med KdN i Umeå kommun. Kommunalsnämndernas kansli. November 1982.
- (31) Intervju Gidlund 1983-08-30.
- (32) "Kommundelsnämnder - ett försök med lokal beslutanderätt". Umeå kommuns kommunaldemokratiska arbetsgrupp. 1980-11-07 sid. 5.
- (33) Intervju Gidlund 1983-11-16.
- (34) Umeå kommun, kommunalsnämnder. Rapport. Försöksverksamhet med KdN i Umeå kommun. Kommunalsnämndernas kansli. November 1982.
- (35) Intervju med socialnämndens ordförande i Umeå 1984-01-25.
- (36) Intervju Brolin 1982-09-11.
- (37) "Kommundelsnämnder - ett försök med lokal beslutanderätt". Utredningsrapport 1979-10-02. Kommittén för lokala kommunala organ. Örebro kommun. Sid. 9.
- (38) Intervju Sanner 1984-05-03.
- (39) Örebro kommun 1979-10-02 a.a. sid. 2.
- (40) Intervju Brolin 1982-09-14 och intervju Sanner 1984-05-03.

- (41) Intervju Brolin 1982-09-14.
- (42) Intervju Sanner 1984-05-03.
- (43) "Kommundelsnämnder - ett försök med lokal beslutanderätt - Uppgiftsfördelning, ledningsorganisation m.m." Förslag 1980-09-25. Örebro kommun.
- (44) Ibid. sid. 20.
- (45) Intervju Sanner 1984-05-03.
- (46) Intervju Sanner 1984-05-03 och intervju Brolin 1982-09-14.
- (47) Intervju Brolin 1982-09-14.
- (48) Intervju Gisslén 1982-07-01.
- (49) Intervju Sanner 1984-05-03.
- (50) Leif Sanner. "Kommundelsnämnder i Örebro, utredningsarbete och genomförande". PM 1984-04-10. Örebro kommun, utvecklingskontoret. Sid. 3.
- (51) Ibid. sid. 4.
- (52) Intervju Gidlund 1983-11-16.
- (53) Amnå a.a.
- (54) Ingegerd Muncio "Implementationsforskning - en litteraturöversikt". Statsvetenskaplig tidskrift 1982:3.
- (55) Ladislav Cerych "Retreat from Ambitious Goals?" European Journal of Education, Vol. 15, No 1 1980.
- (56) S. Carlsson. Företagsledare i arbete. Prisma. Stockholm, 1954, sid. 47.
- (57) Hans Gordon. Intervjumetodik. Aronzon Lundin AB. Stockholm 1970.
- (58) Vägen ut tar form! Förhandlingsunderlag till ny organisation för socialförvaltningen i Eskilstuna kommun. Odaterat.
- (59) Intervju med socialchefen i Eskilstuna 1983-03-22.
Intervju med socialchefen i Örebro 1982-07-05.
- (60) Gruppintervju med sociala distriktschefer i Eskilstuna 1983-01-18.
- (61) Gruppintervju med ansvariga för individ- och familjomsorg i Örebro 1983-02-14.
- (62) Torsten Husén; "Vad händer med skolan?". Olika sätt att övervinna förtroendekrisen inom skolväsendet diskuteras. Tiden 1983:6.

- (63) Intervju med skoldirektören i Eskilstuna 1983-02-01.
Intervju med bitr. skoldirektören i Eskilstuna 1983-03-29.
- (64) Intervju med skoldirektören i Eskilstuna 1983-02-01.
- (65) Gruppintervju med rektorer i Eskilstuna 1982-12-07.
- (66) Gruppintervju med rektorer i Örebro 1983-01-28.
- (67) Gruppintervju med fritidsansvariga i Eskilstuna 1983-02-17.
- (68) Intervju med administrative chefen för fritidskontoret i Umeå 1983-05-30.
- (69) Gruppintervju med fritidsansvariga i Örebro 1983-01-26.
- (70) Prop. 1974:28.
- (71) Intervju med bibliotekschefen i Eskilstuna
1983-10-10.
- (72) Gruppintervju med företrädare för kultur i Eskilstuna
1983-01-17.
- (73) Ibid.
- (74) Ibid.
- (75) Ibid.
- (76) Gruppintervju med företrädare för kultur i Örebro
1983-01-17.
- (77) Ibid.
- (78) Ibid.
- (79) "Hot mot yrkeskunnandet". Skolvärlden 1983:19.
- (80) Ibid.
- (81) Ibid.
- (82) Intervju med organisationschefen i Örebro kommun
1984-05-03.
- (83) Örebro kommun 1980 a.a.
- (84) James D. Thompson; Hur organisationer fungerar. Prisma.
Stockholm 1980 (4:e upplagan).
- (85) Begreppen beskrivs och diskuteras utförligt i Östergren,
B. & Berg 1977. Utbildningsplanering för förnyelse. Inno-
vationer och innovationsprocesser i högre utbildning.
UHÄ-rapport 1977:1. Stockholms Universitets- och hög-
skoleämbete. Sid. 20-21.
- (86) Skattningar och kompletterande intervjuer med förvalt-
ningschefer och verksamhetsansvariga i Eskilstuna genom-
fördes under maj månad 1984.

- (87) Gunnar Berg & Nils Westberg; SABO-projektet: Presentation av ett forskningsprojekt inom problemområdet "skolan som arbetsorganisation". Pedagogisk forskning i Uppsala nr 38. 1982. Sid. 7.
- (88) J-E. Lane, Knut Åhs: "Vem beslutar vad?". Kommunförbundet och Skolöverstyrelsen. Ett informationsmaterial om resursanvändning i grundskolan riktat till ledamöter i skolstyrelser och länskolnämnder. Stockholm 1983.
- (89) För vidare diskussion kring kostnadsbegrepp hänvisar vi till bland andra:
- S-E. Johanson & L.A. Samuelson Industriell kalkylering och redovisning. Norstedt, Nacka, 3:e uppl. 1977.
- S.A. Nilsson, Investeringskalkylering, Liber, Malmö. 1976.
- L. Östman Intern redovisning. Studentlitteratur, Lund, 7:e uppl., 1979.
- (90) Begreppet "slack" diskuteras bland annat i:
- J. Galbraith, Designing Complex Organizations Addison-Wesley, 1973.
- (91) Ett av de mer spektakulära inslagen i c/b-analysen är t.ex. värdering av människoliv:
- "kan människoliv värderas i kronor= En offentlig organisation måste ofta fatta beslut som påverkar liv och död, t.ex. om sjukhusutrustning, arbetarskyddsbestämmelser, trafiksäkerhetsregler. Detta framträder i kalkylerna som en förväntad förändring i dödsrisken. I realiteten kan detta tänkas innebära en sannolikhet att tio personer fler per år kommer att dö om den offentliga myndigheten väljer ett visst alternativ. Kan ett sådant anonymt människoliv värderas i kronor? Svaret är ja. En rad utredningar som angivit värden i kronor på ett människoliv har gjorts i Sverige. Den vanligaste metoden att beräkna värdet av ett människoliv är att som alternativvärde använda bortfallet av hennes beräknade framtida produktionsinsats i samhället minskat med hennes beräknade framtida konsumtion. En sådan kalkyl kommer att visa höga kronvärden för 30-åringar men negativa värden för 60-åringar och äldre. De flesta är överens om att negativa värden icke är etiskt acceptabla och därför används vanligen endast genomsnittsvärden på människoliv oavsett ålder, kön och inkomstläge."
- Citat ur I. Thorburn, Förvaltningsekonomi - ekonomiska beslut i offentlig förvaltning, 4:e reviderade uppl. Prisma, Stockholm, 1974.
- (92) N. Brunsson & S. Jönsson Beslut och handling, Liber, 1979, citerar Sharkansky, Public Administration: Policy-Making in Government Agencies, 4:e uppl., Rank McNally, Chicago, 1978.

- (93) En koncis sammanfattning av olika beslutsteorier finns bl.a. i en artikel av George P. Herberg: "Organizational Science Contributions to the Design of Decision Support Systems" i G. Fick & R.H. Sprague (ed) Decision Support Systems: Issues and Challenges, Pergamon Press, London, 1980.
- (94) Umeå kommun: "Kommundelsnämnder - ett försök med lokal beslutanderätt" Umeå kommuns kommunaldemokratiska arbetsgrupp 1980-11-07.
- (95) Ibid. sid. 18.
- (96) Ibid. bilaga 2 sid. 12(12).
- (97) Kommunfullmäktige i Eskilstuna Handlingar Ser A Nr 28 sid. 517.
Örebro kommun: "Kommundelsnämnder - ett försök med lokal beslutanderätt, Uppgiftsfördelning, ledningsorganisation, m.m. Förslag 1980-09-25 sid. 1.
- (98) Kommunfullmäktige i Eskilstuna Handlingar Ser A Nr 28. Örebro kommun. Förslag 1980-09-25 sid. 3.
- (99) Det s.k. "Vägen ut-projektet". Syftet i detta projekt är att decentralisera socialtjänsten genom inrättande av distriktsnämnder. Se bland annat "Vägen ut tar form! - Förhandlingsunderlag till ny organisation för Socialförvaltningen i Eskilstuna kommun.
- (100) "Lokala nämnder" var en försöksform med lokala organ i Örebro som föregick KdN. Se vidare om detta i kapitel 3.2.
- (101) Denna och liknande formuleringar finns i flera av kommunens förarbeten, exempelvis "Kommundelsnämnder - ett försök med lokal beslutanderätt. Uppgiftsfördelning, ledningsorganisation m.m. Förslag 1980-09-25. Örebro kommun. Sid. 10.
- (102) Principer för en ny kommunindelning SOU 1961:9.
- (103) SOU 1961:9, a.a., sid. 132.
- (104) Peter Blau; "Decentralization in Bureaucracies" i "Power in Organizations. ed. Mayer N. Zald, 1970.
- (105) Ibid. sid. 172.
- (106) Sven Danielson: Ledning och organisation av stora organisationer. Anslagsansökan 1982-02-26.
- (107) Ibid. sid. 10.

- (108) Sven Danielson; Fission - En studie av struktur och process, eller, Sagan om de tre palatsen och den slutliga lösningen på penningpåsarnas placering". Trebetygsuppsats vid Handelshögskolan i Stockholm 1981-05-15. sid. 27.
- (109) Ibid. 27.
- (110) Derek Pugh; "The Aston Approach to the Study of Organizations". Geert Hofstade, Sami Kassena (ed); European Contributions to Organization Theory. Amsterdam 1976, sid. 69.
- (111) Ibid. sid. 69 f.
- (112) Gordon Redding & G.L. Hicks: Culture, Causation and Chinese Management. Opublicerad uppsats (Hong Kong 1983).
- (113) Lars Strömberg & Per-Owe Norell: Kommunalförvaltningen. Rapport 15 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Ds Kn 1982:8.
- (114) Ibid., sid. 369.
- (115) Leif Johansson: "Kommunal servicevariation" i Strömberg, Westerståhl a.a., sid. 216 ff.
- (116) Eklund a.a.
- (117) Janerik Gidlund: Kommunal självstyrelse i förvaltning. LiberFörlag. Stockholm, 1983, sid. 26.
- (118) Strömberg & Norell, a.a.
- (119) Ibid., sid. 356.
- (120) Samuel Bacharach & Edward Lawler: Power and Politics in Organizations. San Fransisco 1981.
- (121) Eskilstuna kommun. Kommunfullmäktige. Handlingar Ser A 1981 Nr 28, sid. 517.
- (122) Intervju Schultz 1983-08-22.
- (123) "Direktvalda lokala organ - En principdiskussion". Betänkande VI av kommunaldemokratiska komittén. Ds Kn 1981:8, sid. 1, 34.
Civildepartementet, Svenska kommunförbundet; "Lokala organ - lägesrapport 1983", sid. 52.
- (124) Ds Kn 1981:8 sid. 35.
- (125) Ibid.
- (126) Civildepartementet, Svenska kommunförbundet. a.a. sid. 51.
- (127) Ds Kn 1981:8 sid. 36.
- (128) Bacharach & Lawler. a.a. sid. 31.

- (129) Intervju Karlsson 1982-07-05.
- (130) Tomas Brytting: Att spara i landstinget - En inventering av problem och trögheter. Trebetygsuppsats vid Handels-högskolan i Stockholm 1982-05-11.
- (131) Ibid. sid. 22.
- (132) Umeå kommuns kommunaldemokratiska arbetsgrupp; "Kommundels-nämnder - ett försök med lokal beslutanderätt". 1980-11-07. Bilaga 2, sid. 1(12).
- (133) Intervju Lövgren 1983-12-06.
- (134) Intervju Gidlund 1983-08-30.
- (135) Intervju Gidlund 1983-08-30.
- (136) Intervju Sanner 1984-05-03.
- (137) E. Dale; "Planning and Developing the Company Organization Structure. New York 1952. Citerad i Sjöstrand: "Organisationsteorier". Lund 1979. Sid. 91.

- 4 DEN DELKOMMUNALA BESLUTS- OCH FÖRVALTNINGSAPPARATEN
Av Stig Montin (avsnitt 4.2-4.10) och Kerstin Kolam
(avsnitt 4.11).

4.1 Inledning

Inrättande av kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro har inneburit att en ny organisation etablerats - en delkommunal besluts- och förvaltningsapparat. Syftet med detta kapitel är att beskriva hur denna nya organisation ser ut, hur budgetansvaret och verksamhetsansvaret är utformat osv. Vi redogör vidare för uppfattningar om KdN:s handlingsutrymme och om KdN som remissinstans. Utifrån studier av KdN:s protokoll redovisas vilka typer av ärenden som behandlas i KdN, varifrån initiativ till olika ärenden kommer och vilka beslut som fattas.

4.2 Kommunalsnämndernas verksamhetsområde

De flesta kommuner som inrättat kommundelsnämnder har följt exemplet Örebro och låtit deras verksamhetsområde omfatta s.k. mjuka frågor: skolfrågor, socialtjänst, fritid och kultur. Därmed har Örebro fått något av "exemplrets makt" - en pionjär som andra kommuner följt efter (1). Ett notabelt undantag är Bräcke kommun där "all lokal verksamhet" lagts på Kälarna KdN, dvs. även s.k. hårda eller tekniska frågor. Även Linköping och Göteborg har lagt ut vissa tekniska frågor (2). Kommunalsnämnderna i Eskilstuna och Örebro har nästan samma verksamhetsområde. En skillnad är att KdN i Örebro även ansvarar för kost och servering i skolor m.fl. inrättningar. KdN i Umeå ansvarar för vissa frågor inom fritid och kultur.

Lokalorganslagen ger utrymme för decentralisering av betydligt fler frågor. För det första finns det en rad kommunallagsreglerade områden som kan överföras, t.ex. parkförvaltning, fastighetförvaltning, konsumentfrågor, näringslivsfrågor m.m. För det andra kan fler speciallagsreglerade områden överföras t.ex. trafikfrågor, byggnadslovsfrågor samt miljö- och hälsoskyddsfrågor. Inom Örebro kommun bedrivs för närvarande en utredning vars syfte är att lägga fram förslag om lämpliga tekniska frågor som kan överföras

till KdN:s ansvarsområde (3). Kritik har dock riktats mot att öka KdN:s ansvar i dessa avseenden. Kritiker menar bland annat att KdN inte kan bedriva en rationell teknisk verksamhet eftersom det inte kan finnas specialistkompetens på lokal nivå (4).

Ett starkt argument för att även s.k. tekniska frågor bör överföras till KdN:s ansvarsområde är att det är just frågor inom dessa områden som ofta engagerar de boende i kommundelarna. Något som visar detta är att i de kommuner som haft kommundelsråd är det framför allt trafik- och planfrågor som engagerat de boende (5).

4.3 Ärendefördelning

Det är inte samtliga frågor med lokal anknytning inom de olika verksamhetsgrenarna som överförs till kommundelsnämndernas ansvarsområde. I fallen Eskilstuna och Örebro är skolverksamheten mest begränsad därvidlag. I relation till det totala ansvaret frågor som rör grundskolans område inom kommundelarna är det få som ligger på KdN. Det är t.ex. få av grundskolans ekonomiska resurser som KdN ansvarar över. I praktiken utgörs dessa av de särskilda förstärkningsresurser som fördelas inom rektorssområdena, vilket utgör en bråkdel av skolans budget. Få KdN i Eskilstuna och Örebro har hittills försökt styra användningen av dessa särskilda förstärkningsresurser, för olika typer av fria aktiviteter m.m. Över huvudtaget utgör skolfrågor en liten del av KdN:s ärendemängd (se tabell 4.3 nedan).

Inom socialtjänstens område har betydligt fler frågor överförts. Både individorienterade, allmänt inriktade och till viss del strukturerade åtgärder ligger inom KdN:s ansvarsområde i Eskilstuna och Örebro. Vissa skillnader kan dock noteras. I Eskilstuna har man valt att låta LVU- och LVM-ärenden (Lag med särskilda bestämmelser för vård av unga och Lag för vård av missbrukare) beslutas i socialnämnden medan beslut i dessa ärenden i Örebro fattas av KdN. Beslut i dessa och andra sociala ärenden var redan tidigare decentraliserade i Örebro genom systemet med distriktsnämnder. Vidare har KdN i Örebro ansvar för måltidsverksamheten på skolor och andra inrättningar, något som KdN i Eskilstuna inte ansvarar för.

Samtliga KdN i de tre kommunerna ansvarar för fritids- och kulturfrågor. Det är inom dessa verksamhetsområden som flest frågor överförts till KdN. I Umeå är dock ansvaret mer begränsat än i Eskilstuna och Örebro (se tabell 4.:1 som visar exempel på variationer mellan de tre kommunerna).

Tabell 4:1 KdN:s kompetensområde och arbetsuppgifter - några exempel på frågor där KdN har ansvar.

	Eskilstuna	Umeå	Örebro
<u>KULTURFRÅGOR</u>			
Ansvar för filialbiblioteken	X		X
Beslut om öppethållandetider	X	(X) ¹⁾	X
Beslut om bokinköp	(X) ²⁾		X
Bidrag till föreningar	X	(X) ³⁾	X
Konstinköp	X		X

FRITIDSFRÅGOR

Ansvar för anläggningar (ej kommungemensamma)	X	X	X
Beslut om öppethållandetider	X		X
Bidrag till föreningar	X	(X) ⁴⁾	X

1) Detta sker inom givna ramar.

2) KdN i Eskilstuna ger förslag på urval av böcker m.m. men formellt beslut tas i kulturnämnden.

3) KdN i Umeå anslår särskilda bidrag till kulturarrangemang och till lokalt anknutna föreningar (s.k. lokalägande föreningar).

4) KdN i Umeå förfogar över ett miljö- och aktivitetsanslag som fritt får användas till lokala aktiviteter. Både 3) och 4) är således inte föreningsbidrag i egentlig mening utan särskilda tillskott som KdN kan fördela.

4.4 Fullvärdiga kommunala nämnder eller nämnder underordnade facknämnderna?

Enligt lokalorganslagen kan KdN "handha förvaltning och verkställighet" enligt samma principer som de centrala facknämnderna. KdN kan således vara jämställda med facknämnderna, eller som det uttrycks i förarbetena till försöksverksamheten i Örebro: KdN blir "fullvärdiga kommunala nämnder" (6). Lagen hindrar dock inte att kommunalnämnderna av kommunfullmäktige ges en underordnad ställning i förhållande till de centrala facknämnderna.

I Örebro och Eskilstuna betraktas KdN som jämställda med de centrala facknämnderna (se figur 4:1). KdN i Umeå är de emellertid enligt reglementet "underställda de centrala facknämnderna - kultur- och fritidsnämnd - till de delar som faller inom respektive facknämnds beslutsområde" (se figur 4:2). Det betyder att facknämnderna i Umeå utfärdar tvingande anvisningar till KdN.

"Facknämnderna utfärdar inom sina fackområden vissa råd och anvisningar för kommunalnämnderna... Inom ramen för dessa anvisningar och riktlinjer... har kommunalnämnderna handlingsfrihet." (7).

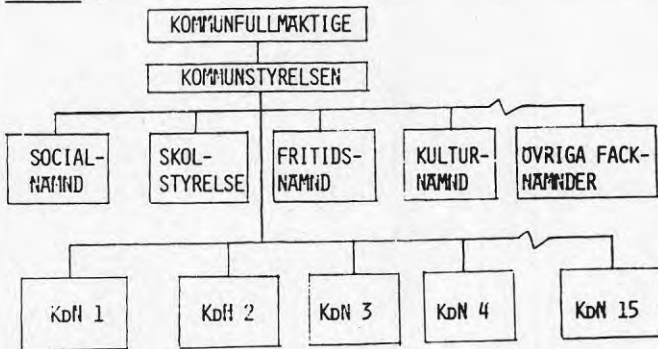
I Eskilstuna och Örebro förutsätts också de centrala facknämnderna utöva viss styrning av kommunalnämndernas verksamhet, som konsulter och genom råd och anvisningar. Juridiskt sett föreligger inget tvång att KdN skall följa de centrala facknämndernas råd och anvisningar eftersom KdN betraktas som "fullvärdiga kommunala nämnder". I praktiken förutsätter man i Eskilstuna och Örebro dock viss följsamhet:

"Kommunalnämnderna förutsätts följa dessa råd och anvisningar i sin verksamhet, trots att de i och för sig inte utgör bindande föreskrifter" (8).

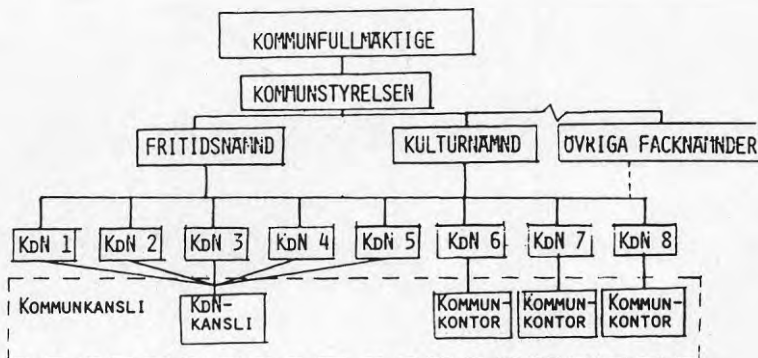
"Vissa av dessa råd och anvisningar, exempelvis normer för socialbidrag, är av den karaktären att de förutsätts följas av KdN, trots att de i och för sig inte utgör bindande föreskrifter. I andra fall är råden mer att betrakta som vägledande för KdN:s handlande" (9).

Organisationen i Eskilstuna och Örebro kan liknas vid en divisionsaliserad organisation där KdN och kommunalförvaltningen utgör relativt självständiga divisioner. Facknämnderna, framför allt i Örebro där hela kommunen omfattas av reformen, har i huvudsak förlorat sin linjefunktion (ledningsfunktion) över förvaltningen. Den har ersatts av en stabsfunktion (konsult) i förhållande till KdN. Facknämnderna har dock fortfarande egen central förvaltning och ansvar för viss verksamhet. Detta gäller dock främst kommunövergripande verksamhet.

Figur 4:1 Kommundelsnämndernas plats i den kommunala organisationen i Eskilstuna och Örebro (det finns 4 KdN i Eskilstuna och 15 KdN i Örebro).



Figur 4:2 Kommundelsnämndernas plats i den kommunala organisationen i Umeå.



4.5 Budgetansvar

Kommundelsnämndernas budgetansvar innefattar dels utarbetande av förslag till områdesbudget, dels ansvar för den beslutande budgeten. Eftersom budgetansvar är en återspeglning av verksamhetsansvaret finns det variationer mellan de tre kommunerna. Dessutom har det skett vissa förändringar under den tid vi studerat kommunalsnämndernas verksamhet, dvs. från 1982. Det som beskrivs gäller främst förhållandena 1983.

Umeå

Kommundelsnämnderna i Umeå har ett begränsat verksamhetsansvar - de är underordnade kulturnämnden och fritidsnämnden - och saknar personalansvar. KdN i Umeå har således inte lika omfattande budget som Eskilstuna och Örebro. Budgetarbetet i Umeå kan i korthet beskrivas på följande sätt (10): Utifrån förra årets budget för respektive sektor (fritid och kultur) upprättar KdN en "budget" utan angivande av kostnader för olika verksamheter. Förslaget får närmast karaktären av en önskelista. Förslaget går till facknämnderna som bakar in detta i den totala budgeten för respektive sektor. KdN:s förslag ingår således som ett av flera underlag till fritids- och kulturbudgeten. Därefter går facknämndernas budgetförslag åter till KdN för synpunkter. Detta förfarande gäller inte för samtliga kommunalsnämnder i Umeå. I några fall utarbetas budgetförslaget helt på facknämnds- och fackförvaltningsnivå och remitteras därefter till KdN. I Umeå utarbetas således ingen egen områdesbudget för både fritids- och kultursektorn. Dessutom ligger budgetarbetet främst på fackförvaltningsnivå och KdN:s delaktighet i budgetarbetet blir därmed begränsad.

Kommundelsnämndernas budgetansvar i Umeå är mer begränsat för kultursektorn än för fritidssektorn. När det gäller den senare har KdN ansvar för olika anläggningars budget. För kulturfrågor har KdN tre anslag till sitt förfogande, nämligen bidrag till kulturarrangemang och stöd till lokalt anknutna föreningar (s.k. lokalägande föreningar) samt ett miljö- och aktivitetsanslag som fritt får användas till lokala aktiviteter. Dessa anslag är således inte avgränsade till kultur i snäv mening.

Eskilstuna

Kommundelsnämnderna i Eskilstuna har ansvar för områdesbudget, dvs. budgetansvar för en rad frågor inom de fyra verksamhetsgrenarna. År 1983 utarbetade KdN i Eskilstuna sin första "egna" budget, dvs. 1984 års budget. Delaktigheten i budgetarbetet var dock begränsad, delvis beroende på vissa speciella omständigheter (11). Eskilstuna kommun har nämligen under ett par år inte haft någon ekonomisk långtidsplan. Utöver budgeten för 1984 skulle det också utarbetas en långtidsplan för perioden 1984-88. Dessa omständigheter gjorde bland annat att budgetanvisningarna kom ganska sent på året. Dessutom fick kommundelsnämnderna inga egna budgetanvisningar eller budgetramar, trots att KdN under 1983 formellt hade en områdesbudget. Enligt kommunledningen skulle det vara svårt att utarbeta en långsiktig ekonomisk plan med uppdelning både på sektorer och på de tre KdN-områdena. Dessutom utfärdades anvisningar för prutningar inom de olika sektorerna. Kommunstyrelsen och facknämnderna ville ha den totala verksamheten som underlag och inte delvis uppdelad på de sektorsövergripande kommundelsnämnderna. I arbetet med 1984 års budget deltog KdN:s arbetsutskott i facknämndernas arbetsutskott och diskuterade respektive sektors budget. Några sektorsövergripande överföringar var därmed inte möjliga. KdN kunde bara påverka inom ramen för respektive sektorsbudget. I drätselavdelningens bearbetning av budgetförslagen gjordes sedan en "områdesbudget" för de tre kommundelarna, utifrån den utbrytning som facknämnderna gjort. I den budget som sedermera antogs av kommunfullmäktige redovisas kommundelsnämndernas budget som områdesbudget, men den utarbetades således inte som någon sådan (12).

Örebro

I Örebro har kommundelsnämnderna haft budgetansvar sedan 1981 och tyngdpunkten i budgetarbetet låg redan från början på kommunelnivå (13). Efter att KdN fick budgetansvar började dock inte arbetet från "noll", utan man hade som utgångspunkt den uppdelning på program, delprogram etc. som gjordes centralt i samband med sjösättandet av reformen i slutet av 1980. Budgetindelningen var således given på förhand. De tre kommundelsnämnderna hade ringa del-

aktighet eller inflytande över den ursprungliga indelningen och fördelningen. Den programindelning som gäller är enligt både ordförändarna och kommändelscheferna inte riktigt tillfyllest. KdN förutsätts kunna arbeta sektorsövergripande med budgeten är indelad sektorsvis. Vissa justeringar har skett genom att vissa program och delprogram har integrerats men fortfarande är redovisningen i huvudsak sektorsvis baserad.

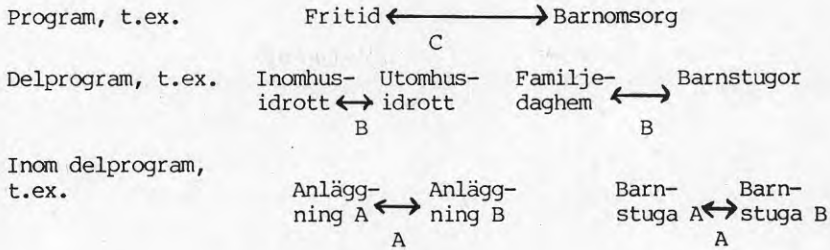
Fackförvaltningarnas tjänster i det lokala budgetarbetet består oftast i att ge prisberäkningar för t.ex. hyror, städkostnader osv. De intervjuade i Örebro hävdar dock att detta inte innebär någon styrning av innehållet i budgetarbetet. En av kommändelscheferna menar att det ibland skulle behövas mer hjälp från fackförvaltningarnas sida. Facknämndernas bedömningar av kommändelsnämndernas budgetar sker i efterhand - efter att förslaget gått till kommunstyrelsen. Detta förfarande är tydligen föremål för diskussioner i Örebro. Från facknämndernas sida vill man komma in i kommändelsnämndernas budgetarbetet och verksamhetsplanering på ett tidigare stadium för att kunna påverka. På lokal nivå verkar man dock inte vara intresserad av ökat inflytande från facknämndernas och fackförvaltningarnas sida.

4.6 Omdisponeringar under löpande budgetår

Förändringar i budgeten under löpande budgetår, dvs. omdisponeringar eller ombudgeteringar (dessa två beteckningar används här synonymt) är förenade med vissa restriktioner. KdN får inte fritt disponera de erhållna anslagen i områdesbudgeten. Kommunallagen ger inga detaljregler för detta men en vanlig tolkning är att omdisponeringar mellan program (eller huvudprogram), dvs. mellan facknämndernas förutvarande verksamhetsområden, kräver kommunfullmäktiges godkännande. I ett system med kommändelsnämnder är situationen något annorlunda eftersom det i princip är möjligt att ge KdN ett "totalanslag" och KdN kan då, om inte anslagen är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt, få rätt att disponera om bland erhållna anslag (14).

Figuren nedan beskriver i all enkelhet en programuppbyggnad på tre nivåer och de olika varianterna av omdisponeringar är markerade med bokstäverna A, B och C i figuren.

Figur 4:3 Förhållandet mellan program, delprogram m.m.



Samtliga KdN i de tre kommunerna har rätt att under löpande budgetår omdisponera medel inom respektive delprogram (A), t.ex. ombudgetering av medel från en utomhusanläggning till en annan inom fritidsverksamheten från en barnstuga till en annan inom barnomsorgen. Omdisponeringar inom delprogrammen är ganska vanliga i Örebro, framför allt sedan 1982 då de tre kommundelsnämnderna fått mer grepp över olika resurser m.m. I Umeå förekommer också omdisponeringar inom delprogrammen. Detta är dock begränsat till fritidsverksamheten eftersom det är endast inom denna verksamhet som KdN har budgetansvar för anläggningar. I Eskilstuna har under undersökningsperioden, dvs. fram till årsskiftet 1983/84, inga omdisponeringar inom delprogrammen skett.

Mellan delprogrammen (B) (som i Eskilstuna och Örebro är anslagsnivå) och mellan programmen (C) är friheten att omdisponera mer beskuren. I Umeå sköts och avgörs denna typ av transaktioner helt på central nivå. I Eskilstuna och Örebro har KdN rätt att ombudgetera inom ramen för sin totala budget. Det är dock kommunstyrelsen som avgör om så får ske i varje konkret fall. Facknämnderna ger också sina synpunkter. KdN har således att hos kommunstyrelsen ansöka om omdisponeringar mellan delprogrammen. Sådana framställningar till kommunstyrelsen förekommer dock sällan (15). Därmed inte sagt att det inte sker dylika omdisponeringar. I vissa fall i Örebro har det förekommit överföringar från ett konto till ett

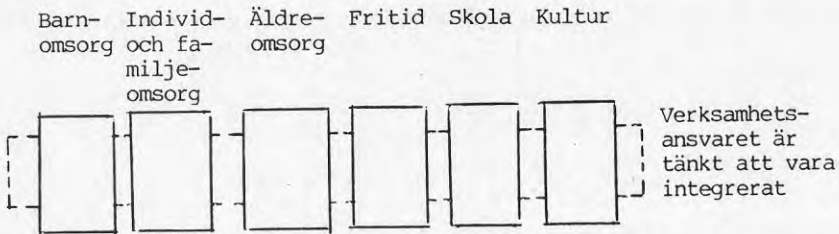
annat mellan de olika verksamhetsgrenarna. Detta betyder att man utnyttjat sitt integrerade verksamhetsansvar och försökt bryta den sektoriserade budgetindelningen. Redovisningen är dock fortfarande sektorsindeldad varför det inte framgår i denna att om-disponeringar vidtagits.

4.7 Budgetansvar och verksamhetsansvar

Genom tillkomsten av kommundelsnämnder har bland annat två principer för den kommunala förvaltningen ifrågasatts. För det första gäller det sektoriseringen. Under perioden från senaste kommunindelningsreformen har en sektorsvis utveckling ansetts önskvärd och nödvändig, dvs. att sociala sektorn, skolsektorn osv. var för sig utvecklar sin verksamhet. För det andra gäller det principen om det odelade ansvaret (en nämnd - en förvaltning). KdN är geografiskt indelade nämnder med sektorsövergripande ansvar samtidigt som de centrala facknämnderna bibehålls. Därmed har principen om det odelade ansvaret ifrågasatts, men inte helt upphävts.

Kommundelsnämndernas verksamhetsansvar innebär att man ansvarar för olika verksamhetsgrenar, barnomsorg, äldreomsorg osv. I Eskilstuna och Örebro betonas att detta verksamhetsansvar också skall innebära ett samordnat ansvar i betydelsen att de olika verksamhetsgrenarnas resurser skall samordnas (16). Detta kan tolkas som att KdN dels ansvarar för att personal, lokaler m.m. samutnyttjas på ett ekonomiskt rationellt sätt, dels att de olika verksamhetsgrenarna skall verka för att uppnå gemensamma mål. Dessa två samordningsfunktioner kan kallas för produktionsorienterad respektive medborgarorienterad integration (detta utvecklas närmare i kapitel 5). Man kan således säga att det finns en idé om att KdN skall ha ett integrerat verksamhetsansvar. Denna idé har dock inte helt sin motsvarighet i verkligheten. Den verksamhet som KdN ansvarar för är fortfarande indelad i olika grenar och programindelningen i budgeten utgår i huvudsak från den tidigare etablerade sektorsindelningen. Det betyder att den lokala organisationen och budgetindelningen fortfarande är differentierad medan verksamhetsansvaret är tänkt att vara integrerat, vilket nedanstående figur försöker illustrera.

Figur 4:4 Organisationen och budgetindelningen är differentierad



Det finns i huvudsak två funktioner som skall verka för integrering, och det är kommundelschefen/-sekreteraren och ledningsgruppen. De i ledningsgruppen ingående tjänstemännen är dock i första hand ansvariga för sin respektive verksamhetsgren. Bortsett från kommundelschefen/-sekreteraren är personalen i huvudsak knuten till respektive verksamhetsgren, dvs. sektoriseringen består i hög grad. En något annorlunda utformning finns i Kälarne KdN i Bräcke kommun. Personalen där är flexibelt indelad efter huvuduppgifter: kansli, personalfrågor, olika verksamhetsområden etc. Organisationen är mer flytande och starkt integrerad (17). Att sektoriseringen finns kvar på lokal nivå i våra undersökningskommuner framgår också av resultaten från våra protokollstudier. Det finns en tendens till att KdN:s verksamhet koncentreras till ett fåtal ärendeområden (sociala frågor och fritidsfrågor) vilket kan motverka utvecklingen mot integration och helhetssyn.

När det gäller budgetindelningen har, som delvis framgått ovan, det framför allt i Örebro gjorts försök att t.ex. genom omdisponeringar utnyttja det integrerade ansvaret. I förarbetena till fullskalemodellen i Örebro framhålls att

"Ett syfte med kommundelsnämnderna är att minska sektorstänkandet till förmån för en helhetssyn på kommundelens förhållanden. Det bör därför utredas vilka förutsättningar som finns för att budgetera i andra former än de nuvarande för att bättre tillgodose helhetssynen" (18).

Ambitioner för att förändra budgetsystemet finns således.

Ett utvecklat integrerat verksamhets- och budgetansvar skulle innebära att de olika verksamhetsgrenarna gemensamt verkar för uppnående av gemensamma mål och att resurserna inte är kopplade till

de olika verksamhetsgrenarna. Resursinsatserna kan då i stället vara kopplade till olika ändamål t.ex. olika målgrupper, olika områden i kommundelen eller olika projekt. Det har i Örebro tagits vissa steg i denna riktning. I Brickebacken-Gällersta startade för ett par år sedan en "åtgärdsgrupp" bestående av personal från olika verksamhetsgrenar. Syftet var att finna lämpliga åtgärder för att stödja invandrare och barnfamiljer. Ett annat exempel är ett barn- och ungdomspolitiskt program som utarbetats och antagits inom Vivalla-Lundby KdN. Ett tredje exempel utgörs av det nyligen startade Projekt Norr vars syfte bl.a. är att utveckla arbetsmetoder för stadsförnyelsearbete (19). I Eskilstuna utgör det numera avvecklade Skiftingehus-projektet ett exempel på sådan integration (20). Det är troligen i sådana konkreta projekt som formerna för integrerad verksamhet och verksamhetsplanering kan utvecklas.

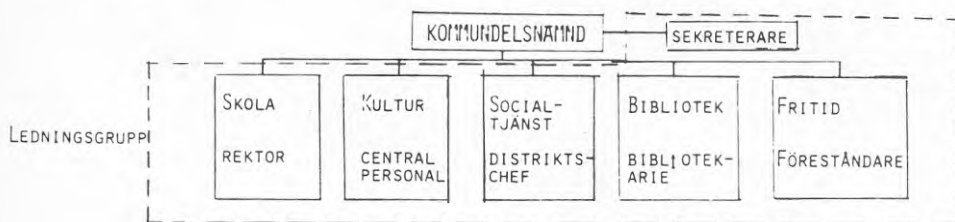
4.8 Kommunalförvaltningens organisation

Med kommunalförvaltning avser vi den lokala förvaltningsorganisationen som är knuten till en kommunalnämnd och som har en samordnad arbetsledning inom nämndens verksamhetsområde (21). Det betyder att personalen inom nämndens verksamhetsområde är underordnad KdN samt att det finns en ledningsgrupp som utövar den samordnade arbetsledningen.

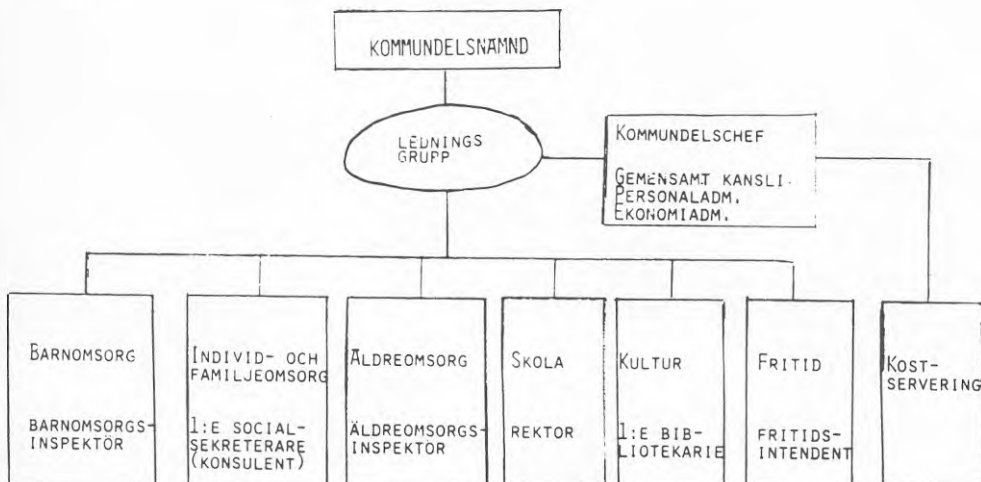
Kommunalförvaltning i denna bemärkelse finns i Eskilstuna och Örebro men inte i Umeå. Det finns lokala förvaltningskontor på flera håll i Umeå men dessa är knutna till den centrala förvaltningen. För närvarande planeras en försöksmodell i en av kommundelarna (Holmsund-Obbola) som går ut på att KdN skall bli ansvarig för den lokala personalen. De sekreterare som handlägger uppgifter åt KdN i Umeå ingår som en del av kommunstyrelsens kansli. (I verksamhetsbudgeten utgör hela KdN-verksamheten i Umeå ett delprogram inom kommunstyrelsens ansvarsområde.) Detta KdN-kansli utgör således en enhet för samtliga kommunalnämnder. I praktiken är det så i Umeå att fem kommunalnämnder delar på två sekreterare och de tre övriga KdN förfogar över var sin sekreterare som är placerade i de lokala kommunkontoren (figur 4:2 ovan).

I Eskilstuna och Örebro finns kommundelsförvaltningar och lokala ledningsgrupper. Varje KdN i Eskilstuna har en kommundelsnämnd-sekretärer (KdN-sekreterare) vars uppgifter i huvudsak är att samordna verksamheten. Kommundelsnämnderna i Örebro har kommundelschefer (KdN-chefer) som har både samordnande och arbetsledande uppgifter. Antalet verksamhetsgrenar i Eskilstunaförsöken är fyra: skola, socialtjänst, kultur och fritid, och varje verksamhetsgren leds av en verksamhetsansvarig (figur 4:5). Från början (1982) utgjorde kultur och bibliotek två skilda sektorer i Eskilstuna. Före 1983 fanns både en kulturnämnd och en biblioteksnämnd. En gemensam kulturnämnd inrättades från 1983 och från 1984 finns också en gemensam kulturförvaltning. Denna sammanslagning av den centrala kultur- och biblioteksförvaltningen betyder att det i varje ledningsgrupp numera finns en kulturansvarig. Tidigare fanns en biblioteksansvarig (som utgjordes av en lokal bibliotekarie) och en kulturansvarig (som utgjordes av en centralt placerad personal).

Figur 4:5 Kommunalförvaltningen Eskilstuna.



Figur 4:6 Kommunalförvaltningen i Örebro.



I Örebro har kommunalnämnderna ansvar för åtta verksamhetsgrenar: skola, fritid, barnomsorg, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, kultur samt kost och servering. Den senare verksamhetsgrenen ansvarar det lokala kansliet för (gemensam administration). I övrigt finns i Örebro en verksamhetsansvarig för varje verksamhetsgren som tillsammans utgör ledningsgruppen (figur 4:6). KdN-kanslierna i Örebro utgör större enheter än motsvarande i Eskilstuna. Detta hänger bland annat samman med att större delen av personaladministrationen sköts på lokal nivå i Örebro. I varje KdN-kansli (eller kommunkontor som det officiellt heter) finns därför en personalassistent eller personalsekreterare. Även i övrigt har KdN i Öre-

bro större administrativa resurser till sitt förfogande än KdN i Eskilstuna. Kommundelscheferna för t.ex. inte nämndprotokoll, det utförs av en kanslist.

Kommundelschefernas ställning i Örebro är starkare än KdN-sekreterarens ställning i Eskilstuna, både formellt och reellt. I Eskilstuna bestämdes redan från början att KdN-sekreterarna skulle ha en samordnad funktion utan formella beslutsbefogenheter. I Örebro har man prövat olika modeller sedan försökens start i november 1980, men slutligen fastnat för en som nu är gemensam för samtliga kommunalförvaltningar. (Detta beskrivs närmare i kapitel 6 nedan.) Ledningsgruppernas formella och reella ställning varierar också mellan Eskilstuna och Örebro.

I den senaste lägesrapporten från civildepartementet och kommunförbundet (1983) utskiljs tre typer av ledning av den lokala verksamheten. Den första typen kännetecknas av en stark kommunaldelschef som har till uppgift att leda och vidareutveckla verksamheten och arbetsformerna. Den andra typen karakteriseras av ett kollektivt ledarskap där ledningsgruppen kollektivt ansvarar för den sammanhållna verksamheten och dess utveckling. Slutligen finns en tredje typ som kännetecknas av en kollektiv samordning av verksamheten. Denna skiljer sig från den andra typen genom att de verksamhetsansvariga har beslutsbefogenheterna och att ledningsgruppens överläggningar mer har formen av samråd och samordning av besluten.

Den lokala förvaltningen i Örebro ligger närmast den andra typen (kollektivt ledarskap), men det har inte varit så under hela försöksperioden. Från början fanns tre modeller i Örebro varav den ena bestod i att den lokala förvaltningen leddes av en områdeschef (Vivalla-Lundby). Områdeschefens ställning var relativt stark, vilket flera intervjuade verksamhetsansvariga har poängterat, vilket innebar att detta försök låg närmre den första kategorin. I de båda andra kommunalförvaltningarna (Brickebacken-Gällersta och Östernärke) fanns utredningssekreterare respektive områdessekreterare. Dessa modeller låg närmast den andra typen. I samband med att det i Örebro startades ett fullskaleförsök med 15 KdN inrättas kommunaldelschefstjänster. Enligt förslaget till ledningsorganisation m.m., som antogs i kommunfullmäktige 1982, betonades

att kommundelscheferna skulle leda och samordna verksamheten, dvs. bland annat ansvara för övergripande planering, samordning, resurshållning och utveckling av KdN:s verksamhet. Det framhölls vidare att i frågor där beslutanderätten delegerats till annan tjänsteman skulle KdN-chefen vara "beslutande och frågorna är gemensamma för flera verksamhetsområden" (22). I praktiken lär dock kommundelschefernas ställning i viss mån tonats ned något till förmån för ledningsgrupperna. I flera kommundelsförvaltningar i Örebro ligger numera t.ex. ansvaret för resurshållning på ledningsgruppen och inte på kommundelschefen. Man har således i Örebro i viss mån övergått från typen stark kommundelschef till kollektivt ledarskap. Utan att systematiskt undersökt förhållandena kan vi nog ändå påstå att kommundelschefen har en stark ställning inom kommundelsförvaltningen. Det samma kan också sägas gälla för de verksamhetsansvariga i Örebro. I enlighet med framförda principen att göra en "så långtgående decentralisering av ansvar och befogenheter som är möjligt ..." (23) har dessa verksamhetsansvariga givits stort ansvar för den löpande och långsiktiga planeringen av respektive verksamhetsgren. Det bör dock påpekas att denna ansvarsdecentralisering stannat vid de verksamhetsansvariga. Den har inte förts vidare nedåt till personal på lägre nivå. Förvaltningsorganisatoriskt har förändringarna i Örebro inneburit att en mellannivå inom centralförvaltningen försvunnit (avdelningschefer, distriktschefer m.fl.) och ersatts av nivån verksamhetsansvariga.

Kommundelsförvaltningarna i Eskilstuna tillhör närmast kategorin kollektiv samordning. Ansvaret för de olika verksamhetsgrenarna ligger i huvudsak på respektive verksamhetsansvarig.

4.9 Upplevelse av självständighet, handlingsutrymme och inflytande

4.9.1 Självständighet

Under hösten/vintern 1983/84 intervjuade vi ett antal kommundelschefer, KdN-sekreterare samt KdN-ordföranden. Bland annat frågade vi om de upplever att KdN åtnjuter självständighet i olika avseenden. Med självständighet menar vi i vilken grad och på vilket sätt KdN kan agera som en "vanlig" nämnd (24). I första hand

rörde frågorna relationen till de centrala facknämnderna och de centrala fackförvaltningarna med avseende på budgetansvar, råd och anvisningar m.m. Vår enkla hypotes utifrån de formella befogenheterna var den, att självständigheten upplevs störst i Örebro, därefter kommer Eskilstuna och sist Umeå. Låt oss börja med frågan om facknämndernas råd och anvisningar.

Intervjuerna ger beskedet att KdN-chefer och KdN-ordförandena i Örebro upplever att KdN har stor reell självständighet. Samtliga intervjuade i Örebro menar att facknämndernas råd och anvisningar inte utgör ett hinder för den lokala självständigheten.

Vissa normer anses dock av samtliga vara bindande. Det gäller t.ex. bidragsnormer, taxe-, avgift- och andra anvisningar för den löpande verksamheten. Här är det framför allt likställighetsprincipen som upplevs som vägledande. I flera fall utgörs normstyrningen av beslut fattade i kommunfullmäktige och rekommendationer från kommunförbundet. En bedömning som en av de intervjuade gjorde är att KdN följer uppställda normer till 80-90 %. Flera av "anvisningarna" för den löpande verksamheten utgörs också av tradition och praxis som utvecklats under årens lopp.

Konflikter mellan central och lokal nivå uppstår då och då. Inom fritidsverksamheten har framför allt en KdN upplevt besvärande styrning, enligt kommundelschefen. Den centrala fritidsförvaltningens måtto att fritidsgårdarnas verksamhet bör vara lika i hela kommunen har inte mottagits med öppna armar. Eftersom KdN ansvarar för den lokala fritidsverksamheten vill man oftast inte ge vika för de centrala försöken till styrning. Trots att KdN har beslutanderätt över fritidsverksamheten kan viss tvingande styrning ändå ske. Ett exempel från en KdN gäller utnyttjande av fritidsgården i en kommundel. KdN ansåg att viss morgon- och kvällstider kunde utnyttjas av allmänheten för tennis och badminton. Eftersom Örebro kommun gått i borgen för en stor privatägd tennis- och badmintonanläggning i en annan del av kommunen ansåg kommunledningen att det inte var lämpligt med konkurrens. Detta kunde leda till lägre utnyttjande av den stora anläggningen, menade de. Tennis och badminton fick följdaktligen inte spelas vid fritidsgården.

Denna bild av förhållandet mellan KdN och t.ex. fritidsnämnden gäller inte för alla tre kommunalnämnderna. En av de andra har än så länge, enligt både ordföranden och kommunalschefen, inga konflikter med den centrala fritidsnämnden, ej heller med någon annan central nämnd eller förvaltning. Den centrala nivån accepterar KdN:s självbestämmanderätt, menar de.

I Eskilstuna har, enligt de intervjuade, KdN:s reella verksamhetsansvar inte kommit igång än. Därför har frågor kring facknämndernas råd och anvisningar ännu inte blivit aktuella.

Vissa diskussioner om förändringar av gällande riktlinjer har dock förts. I en KdN har regler för bokinköp diskuterats. Det var i samband med bibliotekets verksamhetsinformation till KdN. Då framfördes önskemål om att öka andelen invandrarlitteratur. Något beslut om prioriteringar i den riktningen tog nämnden inte. Inom socialtjänsten påbörjades under 1984 arbetet med sociala områdesbeskrivningar. När dessa är utarbetade har KdN, enligt de intervjuade, större möjligheter att ställa socialtjänstens riktlinjer i relation till de behov som finns i kommundelarna.

Slutsatsen av intervjuerna med KdN-ordförandena och -sekreterarna i Eskilstuna blir den att facknämndernas normstyrning av verksamheten är i stort sett som den varit tidigare. Den har inte ifrågasatts. Den formella självständigheten finns reglerad men den reella självständigheten har inte prövats än.

I Umeå är situationen annorlunda än i både Eskilstuna och Örebro, eftersom kommunalnämnderna är underordnade kulturnämnden och fritidsnämnden. Det är ett faktum som gör att de intervjuade inte ger uttryck för att förväntningarna på vad KdN kan åstadkomma är lika stora som i t.ex. Örebro. Några av de intervjuade kommunalssekreterarna menar att facknämnderna utfärdar få regler och anvisningar och att det i vissa fall förekommer oklara regler. Ett exempel på detta gäller föreningsbidrag. En förening i en kommun del kan ansöka om bidrag och denna ansökan kan gå till fritidsnämnden eller kommunalnämnden. Går ansökan däremot till kommunalnämnden sker handläggning och beslut på lokal nivå, utan fritidsnämndens inblandning. Vissa ansvarsfrågor är således inte

lösta. Någon av de intervjuade menar att "inom nuvarande organisation" har KdN viss självständighet, t.ex. gällande normer för användande av anläggningar m.m. Den reella självständigheten har inte prövats än. KdN har inte blivit "varm i kläderna". När de har blivit det kan den formella frihet som nu finns utnyttjas mer. Generellt tycker ändå KdN-sekreterarna i Umeå att det är för få frågor som delegerats till KdN. Man vill att både kompetens och organisation förändras, dvs. att mer ansvar läggs på KdN och att KdN får egen lokal förvaltning.

Sammanfattningsvis kan sägas att de intervjuade i Örebro upplever sig inte hindrade av facknämndernas råd och anvisningar - de känner sig självständiga. I Eskilstuna har frågor kring facknämndernas normstyrning inte problematiserats än och i Umeå tycker man sig ha viss självständighet inom de givna ramarna.

4.9.2 Vad som begränsar handlingsutrymmet enligt de förtroendevalda

När vi intervjuade ordförandena och tjänstemän på lokal nivå handlade frågorna om vad vi kallat KdN:s självständighet i olika avseenden. Det var självständigheten i praktiska frågor som intervjuerna främst handlade om. En fråga med mer principiell innebörd ställdes till de förtroendevalda i kommunalstyrelserna. Utgångspunkten var att olika "yttre" omständigheter eller faktorer inskränker nämndernas handlingsfrihet. Vi ansåg att framför allt fem faktorer kunde verka hämmande: facknämndernas råd och anvisningar, ekonomin, KdN:s formella kompetens, den geografiska indelningen samt speciallagstiftningen (den senare gäller inte för Umeå). De förtroendevalda fick i frågeformuläret ange i vilken grad dessa faktorer begränsar handlingsutrymmet, från "mycket stor" till "ingen". Det bör betonas att intervjufrågorna till KdN-ordförandena och KdN-cheferna/sekreterarna inte mäter riktigt samma sak. I det första fallet gällde det främst praktiska frågor, i det senare mer principiella.

Intervjuerna med ordförandena, kommunalstyrelsechefer/-sekreterare och andra observationer gav oss bilden att kommunalstyrelserna i Örebro har störst självständighet därefter kommer Eskilstuna och

sist Umeå. Våra data från undersökningen av de förtroendevalda ger inte riktigt samma bild. Upplevelsen av att olika faktorer begränsar handlingsutrymmet är inte störst i Umeå och minst i Örebro, som vi hade förväntat oss (tabell 4:1).

En klar majoritet av de förtroendevalda i KdN anser att facknämndernas råd och anvisningar i stor utsträckning inskränker KdN:s handlingsfrihet. Ser vi till förhållandena mellan kommunerna är det faktiskt något färre i Umeå som upplever detta.

Bristande ekonomiska resurser anses av de flesta vara en begränsning för handlingsutrymmet. Här är det de förtroendevalda i Örebro KdN som upplever störst begränsning.

Tabell 4:1 Andelen förtroendevalda som anser att olika faktorer utgör stor, mycket stor eller ganska stor begränsning av KdN:s handlingsutrymme (N=169).

Faktorer	Kommun	Eskilstuna	Umeå	Örebro
		%	%	%
Facknämndernas råd och anvisningar		91	89	95
Ekonomi		91	87	97
Formella kompetensen		81	69	89
Speciallagstiftningen		69	-	76
Den geografiska indelningen		43	23	49

Vi har tidigare konstaterat att KdN i Umeå har mer begränsad formell kompetens än i Eskilstuna och Örebro. Det är dock färre förtroendevalda i Umeå som anser att denna faktor utgör stor begränsning av handlingsutrymmet. Anmärkningsvärt nog är det de förtroendevalda i Örebro som upplever den formella kompetensen som en begränsning.

Resultaten bör dock tolkas med försiktighet eftersom de svarandes tolkning av frågan inte är självklar. Den svarande kan å ena sidan

se den formella kompetensen som en ram inom vilken man har att hålla sig. Allt utanför denna ram är helt enkelt inte aktuellt för KdN. Då man utifrån detta synsätt svarar att den formella kompetensen inte utgör ett hinder för handlingsutrymmet betyder det att man inte ser det i relation till den formella kompetens som KdN enligt lokalorganslagen skulle kunna haft. Detta kan förklara den relativt låga siffran för Umeå. Å andra sidan kan den svarande betrakta KdN:s kompetens utifrån ett "totalt" perspektiv, dvs. vad man skulle kunna åstadkomma om KdN haft större formell kompetens, t.ex. beslutanderätt inom fler verksamhetsområden. Med beaktande av detta kanske uppfattningen bland å ena sidan förtroendevalda i Umeå och bland förtroendevalda i Eskilstuna och Örebro å andra sidan i realiteten inte är så stor.

När det gäller speciallagstiftningen är det fler i Örebro än i Eskilstuna som upplever denna som en stor begränsande faktor. Skillnaderna är dock så små att några slutsatser vad gäller dessa två kommuner emellan svårligen kan dras. Vad man kan säga är att speciallagstiftningen inte upplevs lika hindrande som facknämndernas råd och anvisningar, ekonomin och den formella kompetensen.

Slutligen fick de förtroendevalda ta ställning till om den geografiska indelningen utgör ett hinder för handlingsfriheten. Siffrorna visar att en majoritet i samtliga kommuner inte anser detta som ett hinder.

Undersökningen av de förtroendevalda visar att vissa faktorer upplevs som ett hinder för KdN:s handlingsfrihet. Det tycks vidare vara så att fler förtroendevalda i Örebro än i de andra två kommunerna upplever dessa faktorer som hinder. Vad kan förklara dessa skillnader?

I intervjuerna med kommundelssekreterarna i Umeå påtalades att det utifrån de nuvarande kompetensreglerna i vissa fall saknas råd och anvisningar från facknämnderna. Detta är kanske något som också återspeglas i de förtroendevaldas svar. Betydligt mer anmärkningsvärt är att de förtroendevalda i Örebro, i större utsträckning än i de två andra kommunerna, uppfattar de två faktorerna som utgörande stor begränsning av handlingsfriheten. Framför allt hade

vi väntat oss att de lokala politikerna i Umeå i större omfattning ser den (bristande) formella kompetensen som ett stort hinder.

En viktig förklaringsfaktor kan vara skillnaden i förväntningar på reformen. I Örebro och Eskilstuna slogs fast redan från början att KdN skulle vara jämställda med facknämnderna. I Umeå gavs KdN en till de centrala facknämnderna underordnad ställning.

I enkäten till förtroendevalda i KdN ställde vi frågan: "Vilka var Dina förväntningar på KdN?" Eftersom det var en s.k. öppen fråga blev det stor spridning på svaren. Några svarade utförligt, andra med några ord bara. Enkätsvaren visar att förväntningarna var störst i Örebro och minst i Umeå. Eskilstuna hamnar däremellan. Drygt en fjärdedel av de svarande i Umeå menar att de hade inga eller små förväntningar. I Örebro är det ingen som ger detta svar. Alla hade klart uttryckta förväntningar. Några förtroendevalda i Eskilstuna hade inga eller små förväntningar (4 av 28). I Örebro har man i högre grad än i övriga kommuner förväntat sig positivt utslag på den yttre effektiviteten, dvs. att KdN på olika sätt kan uppfylla behov som finns i kommundelen och i övrigt påverka utvecklingen. Närmare hälften i Örebro ger svar som uttrycker detta. I Eskilstuna är det en femtedel av de svarande som menar att KdN kan uppfylla detta yttre effektivitetskrav medan endast 9 % (6 personer) av de svarande i Umeå hade dessa förväntningar.

Lämnar vi jämförelsen mellan kommunerna kan vi se att totalt sett upplevs fyra av de fem faktorerna som hinder för den lokala handlingsfriheten. Detta ger intryck av att de förtroendevalda i KdN inte upplever sig som "fullvärdiga kommunala nämnder" och jämbördiga med de centrala facknämnderna. Decentraliseringen har tydligen hittills inte genomförts till den grad som de lokala politikerna önskat.

Kommundelsnämndsreformens framskridande är emellertid att betrakta som dynamiskt. Det sker ständiga förändringar som även innebär förändringar i attityder m.m. En undersökning av de förtroendevalda i de 12 KdN i Örebro, som inledde sin verksamhet i januari 1983, har genomförts under våren 1984. De preliminära resultaten från denna undersökning visar att de ovan angivna faktorerna av

de flesta förtroendevalda inte upplevs som stora hinder för handlingsfriheten. Detta tyder på att det skett vissa förändringar i Örebro som gör att KdN numera upplever en relativt stor självständighet.

4.9.3 KdN:s inflytande som remissinstans

I de tre kommunerna utgör KdN remissorgan i en rad frågor. I Eskestuna och Örebro gäller att "om kommunfullmäktige skall fatta beslut i ett ärende som berör kommundelen, ska kommundelsnämnden alltid ges tillfälle yttra sig". Vidare "bör kommundelsnämnderna vara remissorgan i övriga ärenden som rör den egna kommundelen" (25). Remissförfarandet är reglerat på liknande sätt i Umeå. Vissa skillnader finns dock. KdN i Umeå är underordnade de centrala facknämnderna (fritidsnämnden och kultur- och fritidsnämnden). Det innebär att de "beslut" som KdN tar är ofta i realiteten ett yttrande på eller förslag till beslut i facknämnderna. I reglementet för KdN i Umeå finns en detaljerad ärendefördelning som visar i vilka ärendegrupper medverkan från KdN skall ske. För övriga nämnder gäller att KdN skall beredas tillfälle att yttra sig i frågor som berör kommundelen (26). Att svara på remisser utgör ett relativt stort inslag i KdN:s arbete. I flera fall gäller det frågor som är ganska omfattande och komplicerade.

I syfte att utröna vilket inflytande KdN har i egenskap av remissinstans uppmanade vi i enkäten ledamöter och suppleanter att ange något remissärende där KdN spelat en avgörande roll för respektive inte lyckats påverka behandlingen av ärendet. Det bör påpekas att detta inte ger något ordentligt mått på KdN:s faktiska inflytande som remissinstans utan det handlar om de förtroendevaldas uppfattningar.

Det var i genomsnitt knappt hälften som svarade på denna fråga. Stort bortfall, således. Flera anledningar till detta är tänkbara. En är att beredningsprocessen i flera remissärenden är lång och att man därför inte vet utslaget än. En annan anledning kan vara att många inte minns något speciellt ärende. Av svaren ges ändå en bild av hur upplevelsen av KdN:s inflytande ser ut. I flera fall anger flera förtroendevalda i en nämnd samma ärende, vilket ger

stöd för antagande att KdN haft inflytande respektive litet inflytande i dessa frågor. I presentationen och analysen av svaren behandlar vi Eskilstuna och Örebro för sig eftersom dessa är mer jämförbara med varandra än med Umeå.

På frågan om man kan nämna ett remissärende där KdN haft ett avgörande inflytande är det fler ja-svar i Örebro än i Eskilstuna, och det är fler i Eskilstuna som kort och gott gett svaret nej. Bland svaren i Eskilstuna är det i 11 fall där någon eller några av de förtroendevalda som upplever att KdN haft stort inflytande. Exempel på ärenden som anges är:

- Busslinjesträckning och bussturer
- Brytning av grustäkt
- Brobygge
- Belysning vid en idrottsplats

De som svarat i Örebro nämner också sammanlagt 11 konkreta fall där man upplevt ett stort inflytande. Några exempel:

- Kompletteringsbebyggelse i bostadsförsörjningsprogrammet
- Byggande av en vårdcentral
- Skolbespisningsverksamhet
- Kollektivtrafik
- Kemisk lövslybekämpning.

I Örebro ger flera svaret att det alltid tas hänsyn till vad KdN svarat i olika remissyttranden. Vidare är det några som påpekar att informella kontakter ger i vissa fall stor påverkan. Några sådana påpekanden redovisar inga av de förtroendevalda i Eskilstuna KdN.

Nästa fråga gällde om de förtroendevalda kan nämna något ärende där KdN inte lyckats påverka utgången. De lokala politikerna i Eskilstuna anger här sammanlagt 6 ärenden. I ett av dessa fall, det gäller nedläggning av en skola, är det 8 av de förtroendevalda i en nämnd som anser att inflytandet varit minimalt. Intressant är att dessa 8 ledamöter representerar olika partier. Konflikten i denna skolrivningsfråga stod således mellan KdN å ena

sidan och kommunens centrala ledning å andra - inte mellan partierna på lokal nivå. I Örebro är det i 5 konkreta ärenden där vissa ledamöter upplevt ett bristande inflytande. Det finns inget fall som är jämförbart med skolnedläggningen i Eskilstuna. Utöver dessa 5 konkreta ärenden är det flera i Örebro som helt enkelt svarat nej på frågan, dvs. de kan inte ange något ärende där de upplevt litet inflytande. Ett konkret ärende i en KdN är speciellt intressant. Det gäller ombyggnad av ett ålderdomshem. Bland s-ledamöterna anges detta ärende som ett fall där inflytandet varit svagt, medan det bland de borgerliga representanterna nämns som ett ärende där KdN haft ett avgörande inflytande. Ärendet var således föremål för partipolitisering i nämnden och den socialdemokratiskt styrda ledningen i kommunen fattade beslut som överensstämde med de borgerliga partiernas uppfattning.

I den interna utvärderingen av KdN som genomfördes 1982 i Umeå påpekas att, trots facknämndernas skyldighet att låta KdN medverka i olika frågor "har facknämnderna vid ett flertal tillfällen missat att gå ut till berörd kommundelsnämnd för att inhämta synpunkter". Även när det gäller övriga facknämnder kunde brister konstateras. I vissa fall, t.ex. byggnadsnämnden, fungerade remissförfarandet bra, men "skolstyrelsen och sociala nämnden t.ex. har nästan aldrig frågat efter KdN:s synpunkter i något ärende" (27).

Det är svårt att utifrån svaren på vår enkät säga om det skett några förbättringar. Å ena sidan är det sammanlagt närmare 40 ärenden som nämns där KdN haft eller inte haft inflytande, dvs. det är ganska många ärenden som KdN tagit ställning till. Å andra sidan är det av dessa endast 2 som kan hänföras till socialnämndens ansvarsområden och inget som faller inom skolstyrelsens område.

Det är ett 20-talet konkreta ärenden där de förtroendevalda upplever att KdN haft stort inflytande. De ärenden som nämns gäller främst fritidsfrågor, kulturfrågor och trafikfrågor. Även olika typer av fysiska planfrågor anges. Några exempel:

- Mopedkörning på gång- och cykelbanor
- Kommunöversikt
- Byggande av pensionärsbostäder

- Skötsel av isbanor
- Uthyrning av idrottsplats till föreningar och allmänhet.

I nästan lika många fall anser sig de förtroendevalda i KdN inte haft något inflytande. Bland dessa återfinns flera fritids- och kulturfrågor. Ingen av de förtroendevalda säger rent generellt att KdN i allmänhet har litet eller stort inflytande som remissinstans.

Resultaten sammanfattas i tabell 4:2.

Tabell 4:2 I hur många remissärenden upplever de förtroendevalda i KdN att KdN haft ett avgörande inflytande respektive inte lyckats påverka utgången av ärenden? (Absoluta tal.)

Kommun	Inflytande	Avgörande inflytande	Inte lyckats påverka
Eskilstuna		11	6
Umeå		22	19
Örebro		11	5

Genomgående är att de förtroendevalda anger fler ärenden i vilka KdN haft stort inflytande än ärenden där inflytandet varit svagt. Resultaten bör dock tolkas med försiktighet eftersom bortfallet är stort. Som påtalats är detta inte heller ett mått på KdN:s faktiska inflytande. I realiteten kan det vara så att graden av inflytande kan variera, från småjusteringar till en stor förändring av förslaget som remitterats.

4.10 Sammanfattning

Gemensamt för kommundelsnämnderna i de tre kommunerna är, att ansvarar för fritids- och kulturfrågor. KdN i Umeå har dock betydligt mer begränsat ansvar inom dessa frågor än KdN i de två andra kommunerna. KdN i Eskilstuna och Örebro ansvarar också för frågor inom grundskolans och socialtjänstens område

I Eskilstuna och Örebro betraktas KdN som fullvärdiga kommunala nämnder, dvs. likställda med de centrala facknämnderna. KdN i Umeå är däremot underställda kulturnämnden och fritidsnämnden. De förtroendevalda i KdN i samtliga tre kommuner upplever att vissa faktorer begränsar KdN:s handlingsutrymme. En majoritet menar t.ex. att facknämndernas råd och anvisningar samt KdN:s formella kompetens utgör stora begränsningar av handlingsutrymmet. KdN är remissinstans i lokala frågor. Enkäten till de förtroendevalda i KdN ger intrycket att flertalet anser att KdN har stort inflytande som remissinstans.

Samtliga KdN har budgetansvar. Eftersom KdN i Umeå har ett begränsat verksamhetsansvar och saknar personalansvar är också budgetansvaret minimalt. Under KdN-verksamhetens första år utarbetades KdN:s budget främst på central nivå. Detta har successivt förändrats, och numera, framför allt i Örebro, utarbetas budgetförslagen uteslutande på lokal nivå. KdN har vissa möjligheter till om-disponeringar i budgeten under löpande verksamhetsår. Detta har hittills främst utnyttjats i Örebro. Budgeten är fortfarande uppdelad enligt tidigare principer, dvs. sektorsvis. Den lokala förvaltningsorganisationen är också differentierad på olika tämligen från varandra fristående verksamhetsgrenar. Detta gör att tanken på ett integrerat verksamhetsansvar ännu inte kunnat realiseras.

4.11 Kommunalsnämnden beslutar att...

Medborgarnas rätt att ta del av offentliga handlingar regleras i tryckfrihetsförordningen genom den s.k. offentlighetsprincipen. I förarbetena till nu gällande kommunallag konstateras att bestämmelserna om hur protokoll skall föras, dvs. vilka uppgifter som skall ingå m.m. behövs dels för att ärendena skall kunna identifieras och dels är av betydelse från informationssynpunkt (28). Informationsaspekten är viktig också för att tillgodose rättssäkerheten i samband med besvär. Det är därför av stor vikt att kommunalsnämnderna i protokollföreläggningen följer gällande lagstiftning. I annat fall sätts grundläggande medborgerliga rättigheter ur spel.

I lagen om lokala organ anges att de bestämmelser som enligt kommunallagen gäller för kommunala nämnder också är tillämpliga på KdN. Kommunallagen å sin sida säger att beträffande "förfarandet vid fattandet av beslut, förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 22, 25 och 26 §§ om fullmäktige..." (29).

I de nämnda paragraferna sägs bl.a. att "Sedan ordföranden har förklarat överläggningen i ett ärende avslutat framställer han proposition, så avfattad att den kan besvaras med ja eller nej..." (30). På ordförandens ansvar förs protokoll vid sammanträdet. Det skall framgå vilka ledamöter som varit närvarande. Vidare stadgas att "Protokoll skall, för varje ärende, innehålla en kortfattad redogörelse för ärendets beskaffenhet, uppgift om de förslag och yrkanden i ärendet som ej har återkallats och fullmäktiges (läs KdN:s) beslut i ärendet. Om omröstning har ägt rum, skall protokollet innehålla en redogörelse för propositionsordningen och uppgift om hur omröstningen har utfallit. När omröstning har skett öppet, skall i protokollet anges hur var och en har röstat" (31). Uppgifter om reservation skall också ingå. Däremot är det tillräckligt om ordföranden (i KdN) och endast en ytterligare ledamot justerar protokollet. Justeringen behöver inte heller tillkännages i tidning.

Reservation mot ett beslut skall anmälas innan sammanträdet avslutas. Om reservationen utvecklas närmare skall den vara skriftlig och avges senast när protokollet justeras (32). Slutligen skall protokoll och övriga handlingar arkiveras enligt föreskrifter (33).

4.11.1 Syfte och metod

Vilka ärenden behandlas i KdN? Varifrån kommer initiativen? Vilka beslut fattar man? Hur många remisser besvarar man? För att få svar på bl.a. dessa frågor har en studie av kommundelsnämndernas protokoll genomförts. Elever på förvaltningslinjerna i Umeå och Örebro har kodat materialet efter ett på förhand upplagt schema.

Genomgången omfattar för Örebro samtliga protokoll för perioden oktober/november 1980 fram till juli 1983. För Umeå och Eskilstuna har perioden januari 1982 - 1 juli 1983 undersökts. I Örebro har 1 327 ärenden behandlats, i Eskilstuna 412 och i Umeå 1 591. Detta innebär att man i KdN i snitt varje år behandlar 91 ärenden i Eskilstuna, 132 i Umeå och 169 i Örebro. KdN sammanträder en gång per månad i Umeå och Eskilstuna samt två gånger i Örebro. För att kunna redovisa jämförbara siffror har materialet för Örebro delats upp. Period I omfattar tiden från starten till och med april månad, dvs. de första 18 månaderna, och period II den resterande tiden. Det är i första hand skillnaderna och likheterna mellan kommunerna som står i fokus för analysen. I viss mån görs en jämförelse över tid i Örebro.

Läsaren uppmanas hålla i minnet att de resultat som redovisas baserar sig på vad som kan utläsas ur protokollen.

Närmare uppgifter om metod, material och kodschema redovisas i bilaga 4:1.

4.11.2 Allmänt om protokollen

Inledningsvis vill vi peka på vissa brister i protokollföringen, som är besvärande för såväl forskarnas som allmänhetens möjligheter att taga del av dem. Med hänsyn till reglerna i kommunallagen (2 kap. 25 §) är protokollen i Örebro ofta undermåliga. Varken yrkanden

eller propositionsordning redovisas. Då det gäller propositionsordning har vissa ordföranden i Umeå uppgett att de upplever detta vara svårt. De skulle gärna vilja få mera utbildning i sammanträdesteknik. Samma torde också gälla för övriga ordföranden. I protokollen i Örebro omnämns vidare personer ofta enbart med namn, medan uppgift om befattning saknas. Detta gäller särskilt för Östernärke KdN. En kortfattade redogörelse av ärendet saknas ofta. Följande exempel får illustrera detta:

Vivalla/Lundby kommundelsnämnd

§ 10

Dnr 1983-10

Förslag till delegationsordning

Jan Lindberg informerar i ärendet och anmäler vissa justeringar i handlingen.

Kommundelsnämnden frångår ärendet utan beslut.

Här inställer sig bl.a. följande frågor: Vem är Jan Lindberg? Det framgår inte heller av deltagandeförteckningen. Vad innebär "vissa justeringar"? Vad avses med att frångå ärendet utan beslut?

Förhållandena då det gäller protokollföring är avsevärt bättre i Umeå och Eskilstuna, även om det också där finns vissa brister. Bristerna bedöms dock inte vara sådana att de snedvrider den jämförande resultatredovisningen.

4.11.3 Behandlade ärenden

I Umeå har KdN viss beslutanderätt i frågor inom fritids- och kultursektorerna. Som exempel kan nämnas allmän områdesinformation, öppethållande (inom beslutade ramar), bidrag till lokalägande föreningar, konstnärlig miljögestaltning m.m. I Eskilstuna och Örebro har KdN beslutanderätt inom sektorerna fritid, kultur, skola och social service. Här ingår bl.a. lokal-, drifts-, personal- och budgetfrågor. En stor del av ärendena har i dessa kommuner delegerats till utskott eller tjänstemän. I reglementet för Örebro KdN nämns 34 sådana ärendegrupper. Utöver de sektorer som ingår i beslutskompetensen kan KdN också befatta sig med andra frågor som rör den egna kommundelen.

Tabell 4:3 Ärenden behandlade i KdN. Kolumnprocent.

	Eskilstuna	Umeå	Örebro I	Örebro II
Kulturfrågor	7,0	15,5	6,0	5,2
Fritidsfrågor	11,7	26,6	13,4	9,7
Skolfrågor	9,7	1,1	6,8	3,1
Sociala frågor	11,5	2,1	30,5	32,7
Mark- och planfrågor	5,8	7,9	5,6	3,3
Gator, vägar och trafik	3,6	10,6	4,8	5,3
Kommunal organisation	28,4	18,1	18,9	24,7
Övriga frågor	22,3	18,1	14,0	16,0
	N=412	N=1591	N=628	N=699

Drygt 40 % av de ärenden som behandlats i Umeå utgör fritids- och kulturfrågor. I Eskilstuna utgör fritids-, kultur-, skol- och sociala frågor 40 % av de frågor som behandlats. Den andel frågor som ligger inom ramen för den specificerade kompetensramen är således lika stor i de båda kommunerna. För Örebro är motsvarande andel högre och utgör under den första perioden nära 57 %. De sociala frågorna är här den ojämförligt största andelen. De har också ökat något med tiden.

Mark- och planfrågor samt ärenden om gator, vägar och trafik är relativt många i Umeå jämfört med i de två andra kommunerna. I Eskilstuna är skolfrågorna jämförelsevis många. Anmärkningsvärt är att andelen frågor som gäller kommunal organisation är stor i alla de undersökta kommunerna. Förutom rena organisationsfrågor ingår här bl.a. val av förtroendemän och tillsättning av tjänstemän.

Förklaringen till att man i Umeå har så många mark- och planärenden inklusive gator, vägar och trafik är förmodligen att man där under kommundelsrådets tid etablerade goda kontakter mellan å ena sidan råden och å den andra gatukontoret och stadsarkitektkontoret. Tolknningen bekräftas av KdN-sekreterarna i Umeå. De många skolfrågorna i Eskilstuna beror bl.a. på att 200 000 kr. reserverats för skollärdarnas engagemang i KdN-frågor.

Mångfalden av ärenden gällande kommunal organisation förklaras av att verksamheten med KdN varit under utformning under den studerade tidsperioden. Både i Eskilstuna och Örebro har t.ex. fullskaleförsöken diskuterats och utretts.

Utvecklingen i Örebro visar att många ärendegrupper tenderar att minska med tiden. Den starka betoningen av sociala frågor kan vara en indikation på att KdN:s verksamhet över tid tenderar att koncentreras på ett fåtal ärendeområden. Något som inte är i överensstämmelse med de ursprungliga avsikterna, att betona helhetssynen och integrationen mellan sektorerna.

Vilka ärenden som behandlas varierar mellan olika KdN. Så utgör t.ex. i Umeå frågor om gator, vägar och trafik nästan 16 % av samtliga ärenden i Östra KdN, men bara 4 % i Sävar. I Centrala/Västra KdN är andelen mark- och planfrågor drygt 13 %. Fritidsfrågorna dominerar stort i Holmsund (34 %) medan man i Sävar i stor utsträckning engagerat sig i frågor om kommunal ekonomi (15 %). I Eskilstuna utmärks Husby-Rekarne av ett relativt stort antal mark- och planfrågor (9 %) samt skolfrågor (13 %) medan Torshälla haft många ärenden om kommunal ekonomi (14 %). KdN Norr har till en tredjedel behandlat frågor om kommunal organisation. Variationerna är också stora i Örebro. Under den första perioden har t.ex. Östernärke haft relativt många mark- och planfrågor (8 %) men under den påföljande perioden har dessa minskat till hälften. I Vivalla/Lundby utgör de sociala frågorna under period I hela 41 %, men bara 19 % i Östernärke. Skillnaderna tenderar dock att minska över tid.

Ökningen av frågor om kommunal organisation i Örebro står Vivalla/Lundby för. Dessa ärenden har fördubblats från period I till period II. I samma kommunal del har samtidigt andelen fritidsfrågor halverats.

Variationen i ärenden som behandlas speglar delvis den lokala profilen t.ex. så att det i tätorter är fler frågor om gator, vägar och trafik än i ytterområdena, som har en större andel fritidsfrågor. Andra förklaringar till inomkommunal variation är tidigare erfarenhet hos ledamöterna och kontakter med olika fackförvaltningar. Kontaktmönstret gentemot sektorsförvaltningarna är särskilt viktigt då det gäller att få ärenden på remiss.

4.11.4 Varifrån kommer initiativen?

Det kan ibland vara svårt att spåra varifrån initiativen egentligen kommer. Med ledning av protokollen ville vi få fram om initiativen kommer utifrån eller inifrån den kommunala verksamheten. Svårigheterna att få fram dessa uppgifter framgår av tabellen nedan. Bortfallet är mycket stort i de tre kommunerna. (Av de olika KdN tjänstjänar Sävar i Umeå ett särskilt omnämnande. I denna KdN framgår initiativen i hela 80 % av ärendena.)

Tabell 4:4 Initiativ i ärenden. Kolumnprocent.

	Eskilstuna	Umeå	Örebro I	Örebro II
Initiativ framgår ej av protokollet	30,1	39,1	46,5	66,8
Kommunal myndighet	28,9	15,6	22,0	11,3
KdN + ledamot	10,4	10,7	5,1	2,1
Tjänsteman KdN	17,5	11,5	12,1	6,9
Enskild medborgare	2,7	5,2	9,4	5,6
Förening, organisation	9,9	14,9	3,0	5,2
Annan myndighet	0,5	2,9	1,9	2,1
	N=412	N=159	N=628	N=699

De flesta initiativen kommer inifrån systemet, dvs. från någon kommunal myndighet eller från KdN-tjänsteman och ledamöterna själva. I Umeå och Eskilstuna är inte förslagen från medborgarna särskilt många, medan nästan vart tionde ärende initierades från denna grupp i Örebro under motsvarande period. Den minskning över tid som kan noteras för Örebro kan bero på att uppgift om förslagsställare varit svåra att utläsa ur protokollen.

Då det gäller initiativ från medborgarna, enskilt eller via föreningar och organisationer, föreligger vissa inomkommunala variationer. Så uppvisar Torshälla, Sävar och Holmsund siffror som ligger över genomsnittet i respektive kommun. I Holmsund kommer t.ex. 24 % av förslagen från föreningar och organisationer. I Vivalla/Lundby kom under den första perioden hela 12 % av förslagen från medborgare.

Då det gäller initiativen inifrån systemet finns vissa intressanta iakttagelser beträffande Brickebacken/Gällersta. Där utgör tjänstemannainitiativen 21 % vilket kan jämföras med 7 % i de två andra KdN som finns i Örebro.

Att flertalet frågor väcks inom den kommunala apparaten är varken förvånande eller bekymmersamt från demokratisynpunkt. Besvarande av remisser är en viktig KdN-uppgift som per definition måste initieras från den egna "apparaten". En jämförelse i Örebro mellan de två perioderna visar att en förväntan att t.ex. medborgarinitiativen skulle bli fler med tiden uppfylls inte. Under den första perioden var antalet initiativ från medborgarna i sociala frågor mycket stort i Vivalla/Lundby. Men även om dessa frågor ökat under den andra perioden har initiativen minskat.

Medborgarna i Umeå ställer förslag i fritidsfrågor (30 %) och i frågor om gator, vägar och trafik (28 %). Förslagen är dock inte alltid ställda direkt till KdN, utan kommer ofta nämnderna tillhanda i form av remisser från andra facknämnder.

Också i Eskilstuna gäller initiativen gator, vägar och trafik men där är initiativen så få till antalet (endast elva) att en jämförelse inte blir meningsfull. Förutom de sociala frågorna finns det i Örebro ingen ärendegrupp som dominerar i detta sammanhang. I samtliga kommuner tillstyrker KdN oftast förslagen från medborgarna. Ungefär vart tionde ärende får avslag.

De flesta förslagen från föreningar och organisationer gäller kultur- och fritidsfrågor. Ett par undantag finns dock. I Östernärke har man också initierat frågor om gator, vägar och trafik. Detsamma gäller Östra KdN. KdN Norr i Eskilstuna har fått en del förslag i skolfrågor från dessa grupper. I Umeå är 34 % av föreningsförslagen remisser, dvs. de kommer inte direkt till KdN utan via andra facknämnder. I de fall KdN fattar beslut i ärenden tillstyrker man till övervägande del dessa förslag.

4.11.5 Vilka beslut fattar KdN?

Nära hälften av de ärenden som KdN i Umeå behandlar innebär att man inte fattar något egentligt beslut. I stället handlar det om

yttranden och informationer av olika slag. I Eskilstuna och Örebro däremot är de flesta ärenden beslutsärenden. Denna stora skillnad beror delvis på att man i Umeå endast har två sektorer där KdN har specificerad beslutanderätt. De fritids- och kulturfrågor som KdN kan fatta beslut om är få till antalet.

Tabell 4:5 Beslut i ärenden. Kolumnprocent.

	Eskilstuna	Umeå	Örebro I	Örebro II
Ej beslutsärenden	12,9	47,7	8,9	28,8
Helt positivt beslut	69,1	59,7	81,6	66,0
Helt negativt beslut	2,5	2,8	0,5	2,8
Modifierat beslut	7,0	15,6	3,7	3,8
Ärendet (åter)remitteras, bordlägges	15,6	17,7	8,0	16,3
Övrig handläggning	0,5	0,7	3,1	1,6
Delegeringsbeslut	5,3	3,4	3,0	9,5
	N=359	N=834	N=572	N=497

Anm: "Ej beslutsärenden" räknas inte in i de övriga procenttalen. För definitioner av kategorierna se kodschema i bilaga 4:1.

De flesta beslut innebär bifall till inkomna förslag. (I tabellen kallas detta positiva beslut.) Bordläggningar/(åter)remitteringar är ganska vanliga.

En inomkommunal jämförelse visar att variationerna mellan olika KdN är betydande. Bordläggningar/(åter)remitteringar är allmänt förekommande i Husby-Rekarne (23 %), Östernärke (20 %), Norra KdN (24 %) och i Hörnefors (27 %).

Anledningen till att bordläggning och remittering inte särredovisas är att det enligt uppgift är vanligt att vid protokollföringen blanda ihop dessa två saker. Vissa remitteringar anges som bordläggningar och tvärtom.

De helt negativa besluten gäller i Umeå oftast fritidsärenden och i Örebro individ- och familjevårdsärenden. Dessa frågor är van-

ligast förekommande i de två kommunerna, varför resultaten inte innebär att nämnda frågor är mer kontroversiella än övriga. I Eskilstuna är de negativa besluten så få till antalet att ärendekategorisering är meningslös att göra. Modifierade beslut gäller i Umeå och Örebro samma typ av ärenden som ifråga om de negativa besluten. I Eskilstuna gäller de modifierade besluten mest kommunal organisation.

Utvecklingen i Örebro är intressant. Delegeringsbesluten har ökat markant liksom bordläggningar/(åter)remitteringar samt s.k. icke beslut. Möjligen tyder detta dels på ökad arbetsbörda (tjänstemännen eller arbetsutskott får ta hand om fler ärenden), dels på ökad noggrannhet i beslutsfattandet (bordläggningar för bättre beslutsunderlag). Det är dock osäkert om denna utveckling kommer också i de andra kommunerna, eller om detta är något som utmärker Örebro KdN.

Det är mycket få ärenden som föranleder omröstningar och reservationer i KdN. I nästan samtliga fall finns det bara ett yrkande vid beslutstillfället.

Tabell 4:6 Enighet i beslutsärenden. Kolumnprocent.

	Eskilstuna	Umeå	Örebro I	Örebro II
Ett yrkande	98,6	97,1	96,5	95,3
Två/flera yrkanden	0,6	1,0	0,2	0,2
Votering		0,5		
Reservation	0,2	1,4	3,0	4,2
Både votering och reservation	0,6		0,3	0,2
	N=359	N=832	N=576	N=472

Voteringarna i Umeå har gällt mark- och planfrågor (två ärenden) och fritidsfrågor (två ärenden). Reservationerna har omfattat främst mark- och planfrågor samt gator, vägar och trafik. I Eskilstuna har en fråga i kategorin "övrig socialtjänst" lett till både votering och reservation. Den andra reservationen har gällt kommunal organisation. En fråga vardera om mark- och planärenden, kommu-

nal organisation samt äldreomsorg har föranlett konflikter i Örebro. Enbart reservationer har lämnats i ärenden som rör fritid, kultur, kommunal ekonomi och kommunal organisation.

4.11.6 Remisser i KdN

Många KdN-ledamöter, framför allt i Umeå, har hävdats att de flesta ärendena som tas upp till behandling är remisser av olika slag. Detta bekräftas inte av protokollgenomgången. Remisserna är, relativt sett, ungefär lika många i de tre kommunerna.

Tabell 4:7 Antalet remisser i KdN. Kolumnprocent.

	Eskilstuna	Umeå	Örebro I	Örebro II
Ingen remiss	81,6	79,4	79,6	88,7
Remiss	18,4	20,6	20,4	11,3
	N=412	N=1591	N=628	N=699

Viss inomkommunal variation finns vad gäller antalet remisser. Så är t.ex. vart tredje ärende i Sävar en remiss men bara vart nionde ärende i Holmsund. I alla tre kommunerna överväger mark- och planfrågorna (19-26 %) bland de ärenden som remitteras. Både i Eskilstuna och Umeå är också fritidsfrågor vanliga (21-22 %). Eskilstuna har ganska många remisser inom kategorierna övrig socialtjänst, kommunal organisation samt skolfrågor. I Örebro förekommer också en viss frekvens remisser som gäller gator, vägar och trafik samt hälso- och sjukvård.

Variationerna mellan olika KdN är i en del fall markanta. Inom Eskilstuna utgör mark- och planfrågor 31 % i Torshälla men bara 11 % i KdN Norr. Också beträffande övrig socialtjänst är skillnaden mellan Torshälla (25 %) och KdN Norr (8 %) stor. Mark- och planfrågor varierar i Umeå mellan 45 % (Centrala/Västra) och 9 % (Hörnefors). Skillnaderna är också stora i kulturfrågor (Hörnefors 28 % - Holmsund 9 %), fritidsfrågor (Södra 32 % - Centrala/Västra 5 %). I Örebro är skillnaderna mellan de tre nämnderna inte fullt så markanta.

4.11.7 Sammanfattning

Protokollen visar att KdN i de tre kommunerna inte enbart behandlar ärenden som ligger inom ramen för den specificerade beslutskompetensen, dvs. för Örebro och Eskilstuna skol-, fritids-, kultur- och sociala frågor och för Umeå fritids- och kulturfrågor. Enligt intentionerna skall KdN också behandla andra lokalt anknutna frågor. Det kan gälla att avge yttranden i ärenden som berör kommundelen eller göra framställningar som är påkallade av utvecklingen inom kommundelen.

Utvecklingen i Örebro visar att verksamheten över tid tenderar att koncentreras till ett fåtal ärendegrupper. Förhoppningen om att få fram en ny typ av politiker med en bred allmän kompetens och helhetssyn på den lokala verksamheten är svår att förverkliga fullt ut på kort sikt. Till detta bidrar bl.a. det faktum att kommunal verksamhet fortfarande i hög grad är sektoriserad. Även på det lokala planet kan ärendena vara komplicerade. En viss specialisering är ofrånkomlig. Goda kontakter och en vilja att förverkliga försöksverksamhetens intentioner gör emellertid att KdN bidrar till bättre kontakter mellan kommunförvaltning och kommundelar.

Strävandena att aktivera medborgarna har delvis lyckats. Det tar dock tid att föra ut informationen till medborgarna. Därför är det vanligen de som redan är aktiva som genom t.ex. KdN får ytterligare en kanal för påverkan och information. Det tar längre tid att nå de grupper som i dagsläget förhåller sig passiva. En metod att aktivera bredare medborgargrupper är den typ av föreningsutställningar i KdN:s regi som förekommit i bl.a. Holmsund. De beslut som KdN fattar innebär vanligen bifall till framlagt förslag. Enigheten i besluten är nästan total. Fler än ett yrkande, voteringar och reservationer tillhör ovanligheterna. KdN kan inte utslutande karaktäriseras som en remissinstans.

Sammantaget kan man säga att verksamheten fortfarande tycks befinna sig i inledningsskedet. Resultaten tyder på att kommunikationen mellan olika fackförvaltningar och KdN inte fungerar helt tillfredsställande. Förhållandet till medborgarna kräver också ytter-

ligare arbetsinsatser för att intentionerna helt skall uppfyllas. Både politiker och tjänstemän såväl inom KdN som ordinarie styrelser och nämnder har anledning att även fortsättningsvis göra ansträngningar för att utveckla och förbättra verksamheten.

NOTER TILL KAPITEL 4

- (1) Jfr Leif Johansson; "Kommunal servicevariation" i Lars Strömberg, Jörgen Westerståhl (red); De nya kommunerna. LiberFörlag, Stockholm 1983, sid. 239 ff.
- (2) Lokala organ. Lägesrapport 1983. Civildepartementet, Svenska kommunförbundet, 1984, sid. 43.
- (3) Örebro kommunfullmäktige. Handlingar 1984. Nr 3.
- (4) Se t.ex. Gert Nilsson, fastighetsdirektör i Örebro kommun; "Kommundelsnämnder skall inte sköta tekniska verksamheter". Kommunaktuellt, Nr 18, 1983.
- (5) Gunnel Gustafsson, Kerstin Kolam, Per Forsslund; Kommundelsråd i Umeå. Statsvetenskapliga institutionen. Umeå universitet. Forskningsrapport 1979:3. Lars Strömberg, Mårten Persson; "Kommundelsråden i Göteborg 1974". Statsvetenskapliga tidskrift. Nr 1 1977. Lars Högdahl, Göran Ekström; "Kommundelsråd, styrelser för institutioner m.m." SOU 1975:46.
- (6) Örebro kommun, Kommunfullmäktige. Handlingar 1982. Nr 136, sid. 8.
- (7) Reglemente för kommunalnämnder, antaget av kommunfullmäktige i Umeå kommun 1981-12-21, § 272 samt med just. 1983-12-19, § 301.
- (8) Eskilstuna kommun. Kommunfullmäktige. Handlingar. Ser A 1981. Nr 28, sid. 529.
- (9) Örebro kommun. Kommunfullmäktige. Handlingar 1980. Nr 172, sid. 8.

Inom socialtjänsten i Örebro har man för att tydliggöra den formella normstyrningen upprättat ett system där råd och anvisningar som kontinuerligt utfärdas ges kantmarkeringar enligt nedanstående: (Örebro kommun. Socialtjänst-pärmen. Socialnämndens anvisningar. 1982-11-16).

"1. Redovisning av lagar och förordningar samt kommentarer till dessa. Att KdN/KDF måste följa lagen är en självklarhet - alltså behövs ingen särskild markering.
2. Bindande anvisningar som kommunfullmäktige utfärdar. Markering enligt exempel i vänster marginal.
3. Kraftiga rekommendationer från socialnämnden som förutsätts följas av KdN/KDF, trots att de inte är formellt bindande. Markering enligt exempel till vänster.
4. Goda råd om t.ex. metoder eller rutiner. Ingen markering."
- (10) Framställningen baseras på intervjuer med KdN-sekreterarna i Umeå. Intervjuerna genomfördes under vintern 1983-84.

- (11) Framställningen baseras på intervjuer med KdN-sekretärerna och KdN-ordföranden i Eskilstuna. Intervjuerna genomfördes hösten 1983.
- (12) Se också Eskilstuna kommun; Ekonomisk plan 1984-88 med budget 1984, sid. 58.
- (13) Framställningen baseras på intervjuer med KdN-chefer och KdN-ordföranden i Örebro. Intervjuerna genomfördes hösten 1983.
- (14) En genomgång av vilka regler som gäller vid omdisponeringar finns bl.a. i Maria Berkdal, Elisabeth Ljungström; Lokala organ - med särskild inriktning på budgetfrågor inom kommun-delsnämnder. Uppsats i ämnet förvaltningsrätt. Uppsala universitet, vt 1983.
- (15) Ansökan om omdisponeringar förekommer i vissa fall, vilket följande utdrag ur kommunstyrelsens i Örebro protokoll visar (Protokoll 1984-08-25):

§ 317

KOMMUNDELSNÄMNDEN I VIVALLA/LUNDBY ANG HEMSTÄLLAN OM MEDGIVANDE ATT DISPONERA INVESTERINGSMEDEL FÖR ÄNDRINGSARBETEN I LOKALER 1983-1984

I skrivelse till kommunstyrelsen anhåller KdN Vivalla/Lundby om tillstånd att för ombyggnad av skol- och barnomsorgslokaler få ta i anspråk medel i fritidsnämndens budget reserverade för "Vivalla motorgård".

Förslag

Enligt tillstyrkan från förvaltningskontoret föreslår EPU kommunstyrelsen besluta

att medge Vivalla/Lundby KdN att disponera investeringsmedel för ändringsarbeten i lokaler 1983-84 med 120 000 kronor."

Beslut-

Kommunstyrelsen beslutar enligt förslaget.

- (16) Örebro kommunfullmäktige. Handlingar 1980 a.a. Eskilstuna kommunfullmäktige. Handlingar 1981 a.a.
- (17) Civildepartementet, Kommunförbundet a.a. sid. 87.
- (18) Örebro kommunfullmäktige. Handlingar 1982. Nr 136, sid. 26.
- (19) Projekt Norr - arbetssätt vid stadsförnyelse. Program 1984-04-30. Örebro kommun, Högskolan i Örebro.

- (20) Verksamheten beskrivs i Elovsson L., Forsman R., Johansson R. och Roth W.; Utvärdering av samverkansmodellen vid Skiftinge-
hus. Två-betygsuppsats. Socionomutbildningen. Hög-
skolan i Örebro. odat. Se också var lägesrapport: Erik
Amnå m.fl.; Utvärdering av försöken med kommundelsnämnder
i Eskilstuna, Umeå och Örebro kommuner. Lägesrapport
1983-05-31. Högskolan i Örebro, sid. 36 ff.
- (21) Civildepartementet, Kommunförbundet a.a. sid. 80.
- (22) Örebro kommunfullmäktige 1982 a.a. sid. 80.
- (23) Ibid., sid. 38.
- (24) Detta anknyter till en vanlig definition av begreppet de-
centralisering, nämligen en fråga om individers, grupper
eller institutioners autonomi (självständighet) från ett
centrum. Harald Baldersheim, Avdun Offerdal, Torodd Strand;
Lokalmakt og sentralstyrning. Samspel och konflikt mellom
stat og kommune om lokalpolitikken.. Universitetsforlaget.
Bergen 1979, sid. 19.
- (25) Kommunfullmäktige i Eskilstuna. Handlingar. Ser A 1981.
Nr 25, sid. 519. Kommunfullmäktige i Örebro. Handlingar
1980. Nr 172, sid. 6.
- (26) Reglemente för kommundelsnämnder i Umeå a.a.
- (27) Umeå kommun. Rapport. Försöksverksamhet med kommundels-
nämnder i Umeå kommun. KdN:s kansli. November 1982, sid. 16.
- (28) Proposition 1975/76:187.
- (29) KL 3 kap. 10 §.
- (30) KL 2 kap. 22 §.
- (31) KL 2 kap. 25 §.
- (32) KL 2 kap. 26 §.
- (33) KL 2 kap. 27 §.

5. INTEGRATIONSFÖRSÖK

Av Stig MontinInledning

I detta kapitel beskrives ett antal integrationsförsök som skett under perioden 1981 och 1982 i försöksverksamheten med kommunalnämnder (KdN) i Eskilstuna och Örebro.

Anledningen till att vi belyser frågor kring samordning, samutnyttjande m.m. är att detta utgör väsentliga syften med reformen. I förarbetena till KdN-reformen i Örebro och Eskilstuna sägs följande:

"Kommundelsnämnderna får särskilt ansvar för att inom respektive område planera, utveckla och samordna verksamheten inom de fyra sektorer, där de får beslutanderätt. Möjligheterna till samverkan mellan olika former av kommunal verksamhet bör speciellt bevakas av nämnderna. Personal i området kan förväntas ha värdefulla förslag och synpunkter då det gäller samordning, exempelvis beträffande lokalutnyttjande, gemensamt utnyttjande av personalresurser, gemensam fortbildning över sektors- och andra kategorigränser, samplanering av verksamhetsinnehåll m.m." (1).

I förarbetena till reformen i Umeå framställs också förväntningar på integration. Det betonas att "Det åligger kommunalnämnderna att ... samordna den kommunala verksamheten inom kommundelen över sektorsgränserna" (2). Vi har valt att avgränsa undersökningen till Eskilstuna och Örebro. Skälen till detta är dels att försöksverksamheten i Umeå omfattar endast två sektorer (fritid och kultur), dels att den interna utvärdering som genomfördes i Umeå i slutet av 1982 visar att få samordningsförsök skett. I rapporten framhålls att samordningsfunktionen "har KdN i Umeå i dag svårigheter att genomföra, närmast beroende på att man har ytterst lite man kan samordna" (3).

Även om samordning kan sägas kräva mycket lång tid för att bli verklighet kan en studie på det här stadiet ge något besked om vad som faktiskt händer på relativt kort sikt, dvs. hur lång tid som krävs innan samarbetsförsök äger rum inom den nya organisationen.

5.1. Integrering - en begreppsbestämning

Vid studier av organisationer användes ofta begreppen differentiering och integrering för att beteckna två strukturella företeelser. Med differentiering menas en arbetsuppdelning på organisatoriska enheter. Differentieringen på individnivå kallas specialisering. Integrering avser olika arrangemang för att på organisations- och individnivå minska differentieringen och specialiseringen eller effekterna av denna. Generellt sett finns det ett klart samband mellan differentiering och integrering i en växande organisation. Då en organisation ges allt fler uppgifter sker oftast en differentiering. Denna kan i sin tur leda till ett antal problem, t.ex. att informationsvägarna blir långa och krångliga, svårigheter att koordinera de olika verksamhetsgrenarna m.m. Detta leder till behov av olika former av integrering i organisationen (4). I den kommunala organisationen har detta varit märkbart under senare år. Ökad förvaltningsstorlek har lett till differentiering och specialisering vilket förorsakat problem som i sin tur framkallat behov av integrering (5).

Under 1960-talet var den dominerande föreställningen att kommunernas förvaltningsapparater borde differentieras och att personalen borde besitta specialiserade funktioner (6). I enlighet med föreställningen att differentieringen i sin tur påkallar behov av integrering har under senare år "samordning" blivit något av ett honnörsord inom kommunal förvaltning. Ofta stöter man på uttryck som t.ex. "sektorerna bör samordnas" och "den kommunala planeringen bör samordnas". En undersökning visar också att både kommunalpolitiker och kommunala tjänstemän i allmänhet anser att kommunens olika verksamhetsgrenar bör "samordnas" (7).

Begreppet integrering i organisationssammanhang betecknar främst ett strukturellt förhållande, dvs. hur verksamheten är organiserad. Integrering är dock ingen absolut företeelse, dvs. man kan inte säga att en organisation är antingen differentierad eller integrerad. Därför kan även den process kallas integrering, som leder fram till eller avses leda fram till en integrerad struktur. Därmed kan integrering avse både en aktivitet eller ett resultat (8).

Det finns en rad till integrering närbesläktade begrepp, t.ex. "samordning", "samverkan", "samutnyttjande" etc. Vissa av dessa betecknar strukturella förhållanden, andra avser olika grader och former av samarbete mellan organisatoriska enheter, t.ex. gemensam användning av resurser. För enkelhetens skull gör vi inte någon redogörelse för vad dessa närbesläktade begrepp står för utan betraktar dem som beteckningar på olika former och grader av integrering.

Nedan följer exempel på olika typer av integration och integrationsbefrämjande åtgärder som kan förekomma i organisationer i allmänhet och i kommunal förvaltning i synnerhet (9).

- En integrationsform är samutnyttjande av resurser. Detta kan betyda t.ex. att personal inom ett verksamhetsområde också arbetar inom ett annat verksamhetsområde. Andra resurser som kan samutnyttjas är lokaler (samlokalisering).
- En annan typ av integration är tillskapande av projektkommittéer (ad hoc-kommittéer), dvs. olika typer av tillfälligt verksamma grupper. En sådan grupp kännetecknas av att den sammansätts för en speciell avgränsad uppgift. Gruppen består av personal från olika sakområden för att det skall ges olika infallsvinklar på aktuella problem.
- En tredje variant är att skapa integrationsenheter. Dessa enheter kan vara styrande eller initierande. De till KdN knutna lokala ledningsgrupperna utgör exempel på sådana integrationsenheter.
- Det kan också förekomma speciella integrationsbefattningar, vilket innebär att speciella befattningshavare har till främsta uppgift att "samordna" olika verksamhetsgrenar. Detta kan vara förenat med eller utan formella beslutsbefogenheter. De integrationsbefattningar som gäller för KdN-reformen är kommundelschefer och KdN-sekreterare.

5.2 Syften med integration

Vi har redogjort för olika typer av integration som kan förekomma på kommundelnivå. Nästa fråga vi ställer är: vad vill man uppnå med integrationen?

Integrerade åtgärder syftar i första hand till att öka effektiviteten och en distinktion kan göras mellan inre och yttre effektivitet. Inre effektivitet betyder att resurserna utnyttjas på ett ekonomiskt fördelaktigt sätt, dvs. det gäller att minimera resursförbrukningen. Yttre effektivitet betyder att resultatet av verksamheten står i överensstämmelse med politiska mål och medborgarnas behov (10).

Integrationsbegreppet kan behandlas på ett likartat sätt som effektivitetsbegreppet. Måns Lönnroth och Hans Esping gör en distinktion mellan "produktionsorienterad och "individ"- eller "behovsorienterad" integration. I det första fallet menas att två eller flera tjänsteproduktionsgrenar integreras för att på ett ekonomiskt bättre sätt utnyttja befintliga resurser, t.ex. samutnyttjande av lokaler. I det senare fallet syftar integrationen till att på ett bättre sätt anpassa verksamheten till de serviceutnyttjande medborgarnas behov (11).

Valet av begreppet "individorienterat" förefaller dock vara tveksamt. Det är ju inte endast enskilda individer som utnyttjar den kommunala servicen. En lämpligare beteckning är medborgarorienterad integration.

Två synsätt eller perspektiv kan göra sig gällande vid integration på organisations- eller individnivå i en kommundelsförvaltning. Mycket mer kan ordas om dessa två perspektiv, men den viktigaste distinktionen är följande: Produktionsorienterad integration syftar främst till att minimera resursförbrukningen medan medborgarorienterad integration utgår från omgivningens sociala förhållanden och syftar till att finna samordnade lösningar på sociala problem.

Begreppet helhetssyn kan också föras in i denna diskussion. Med helhetssyn avses vanligtvis social helhetssyn. Detta betyder dels att individers och grupper totala sociala situation tas i beaktande, dels att det skall ske en samordning av socialförvaltningens olika verksamhetsgrenar samt mellan den sociala sektorn och andra verksamhetssektorer i kommunen (12). Integration utifrån en helhetssyn är således medborgarorienterad.

5.3 Integration i kommundelarna

Syftet med genomgången av olika typer av integration och integrationsbefrämjande åtgärder samt olika motiv som kan finnas bakom integrationen var, att konstruera ett instrument med vars hjälp vi kan studera den konkreta integrationsverksamhet som skett i samband med KdN-försöken under perioden 1981 och 1982 i Örebro och Eskilstuna. I detta avsnitt sker en klassificering av dessa försök. I genomgången av integrationsförsöken ges också en bild av processen fram till integrationen, vilka huvudaktörer som varit inblandade, hur diskussionerna förts och om det förekommit några större hinder vid genomförandet. Genomgången baseras på intervjuer och dokumentstudier och minnesanteckningar från KdN-sammanträden. De slutsatser som dras är, om inget annat anges, författarens.

5.3.1 Örebro

Flyttning av deltidsgupper och fritidshem till skolans lokaler i Vivalla-Lundby

När kommunalnämnden kommit igång ordentligt med sin verksamhet i början av 1982 ställdes man inför de första stora problemen, och det gällde barnomsorgssituationen. Det rådde överkapacitet på daghemmen och fritidshemmen i båda delarna av kommundelen men främst i Vivalla. Under februari började man studera befolkningsprognoserna som visade att barnunderlaget skulle komma att minska ytterligare inom den närmaste framtiden. Under perioden 1981 till 1983 genomfördes en rad förändringar för att råda bot på problemen. Bland annat följande har skett: nedläggning av sammanlagt sex daghemsavdelningar (tre under 1981 och tre under 1982), nedläggningen av ett fritidshem samt överflyttning av deltidsgupper

och fritidshem till skolans lokaler. Ut integrationssynpunkt är överflyttningen mest intressant eftersom den innebär att det lett till samutnyttjande av lokaler mellan barnomsorgen och skolverksamheten.

Överflyttning av ett fritidshem diskuterades under våren 1981. Förslaget innebar att fritidshemmet skulle flyttas till Öknaskolan i Vivalla (låg- och mellanstadieskola). Det mest uttalade syftet med överflyttningen var att förbättra samarbetet mellan barnomsorgen och skolan, dvs. vad vi kallar medborgarorienterad integration. Det fanns emellertid även ekonomiska syften på kort och lång sikt. Fritidshemmet var beläget i Stiftelsen Hyresbostädernas lokaler och en flyttning till kommunens lokaler skulle innebära vissa kostnadsminskningar för kommunalnämnden. Beslut om överflyttningen av fritidshemmet fattades av KdN under hösten 1981 och kunde genomföras strax efter.

Barnomsorgsavdelningen inom den centrala socialförvaltningen föreslog under våren 1982 att två deltidsgupper kunde läggas ned, en i Vivalla och en i Lundby. Kommunalnämnden beslutade i enlighet med detta förslag, som också var områdeschefens och barnomsorgsansvarigs förslag (13). Parallellt med diskussionerna om avveckling framförde den lokala förvaltningens önskemål om att flytta en deltidsgrupp från Stiftelsen Hyresbostädernas lokaler till Öknaskolan. Ärendet var uppe som "informationsärende" i april 1982. Områdeschefen framhöll då att lågstadiesituationen i kommundelen var svår beroende på det minskande barnunderlaget. Öknaskolan faller kanske bort som lågstadieskola i framtiden, menade områdeschefen (14). Vid nästkommande sammanträde beslutade nämnden att arbeten för anordnande av lokaler för deltidsförskola skulle beställas, efter vederbörliga MBL-förhandlingar (15).

Personalorganisationerna hade inga invändningar som förhindrade flyttningen, utan denna kunde genomföras utan besvär (16).

I maj månad 1982 presenterade en lokal arbetsgrupp en lägesrapport för kommunalnämnden. Nämnden fattade inget beslut i ärendet utan ville att områdeschefen skulle informera den centrala socialförvaltningen om arbetsgruppens förslag. I förslaget fanns också

flyttning av en deltidsgrupp till Lundbyskolan. I juni beslutade kommunalnämnden om en rad åtgärder för barnomsorgen, flyttningen av deltidsgruppen till Vivallaskolan fanns dock inte med (17). Flyttningen genomfördes i alla fall och det hela gick snabbt eftersom man i Lundbyskolan kunde överta lokaler utan att behöva bygga om.

En samlad bedömning inom kommunalförvaltningen i Vivalla-Lundby är att denna flyttningsprocess från idé till verklighet gick snabbt, snabbare än den skulle gjort i den gamla organisationen med centrala beslut osv.

Några hinder i genomförandeprocessen verkar inte heller ha funnits. Personalorganisationerna ställde sig inte negativa till omflyttningarna. De enda märkbara protester som förekom kom från lärarna. De ansåg att deras personalutrymmen var för små och att de frigjorda lokalerna i skolan borde utnyttjas till deras förmån. Deras protester ledde dock inte till något förhållande av flyttningen (18).

Flyttningen av deltidsgруппerna och fritidshemmet innebar att en samlökalisering genomfördes. Motiven bakom integrationen var flera. I första hand gällde det att på ett bättre sätt utnyttja befintliga resurser, vilket vi kallar produktionsorienterad integration. Men det fanns också ett syfte att förbättra samarbetet mellan skola och barnomsorg i betydelsen att verksamheten skulle anpassas till elevernas behov, dvs. en medborgarorienterad integration.

Samordning av kulturanslag i Vivalla-Lundby

I Vivalla-Lundby samordnas kulturellt programutbud i kommunalen och köps in av kulturansvarig. Skolan köper dock sina kulturprogram självständigt. Konkret innebär denna integration att medel för kulturella program som tidigare varit budgeterade för t.ex. fritidsgårdar och fritidshem har överförs till bibliotekets underprogram för dessa ändamål. Denna integrationsåtgärd bedöms av de verksamhetsansvariga vara positiv och några hinder för genomförandet har inte funnits.

Från parkleken till skolan i Vivalla-Lundby

I Vivalla-Lundby kommun del genomfördes under 1981 en annan överföring från en sektor till en annan: från barnomsorgen till skolan (19).

Under våren 1981, då nämnden gick igenom underlaget för barnomsorgen, fann man bl.a. att det förelås dålig beläggning på de två parklekarna i Vivalla. Man kom fram till att efterfrågan gott och väl kunde täckas av en parklek. De som arbetade på parklekarna tyckte också att den ena parklekens personal kunde arbeta någon annanstans. Nämnden ansåg dock att det inte vore taktiskt riktigt att bara stänga parkleken. Hösten 1981 hände två saker som kom att få betydelse för bedömningarna. Vid Vivallaskolan fanns under raster och håltimmar flera barn som inte hade någon tillsyn. Flera barn blev lämnade hemma eller på skoltrappan utan tillsyn före skoltidens början. Skolan hävdade, att man där inte hade resurser att vidta några åtgärder. Det visade sig också att de två kvinnor som arbetade på den ena parkleken var trötta på att inte vara fullt sysselsatta. De kunde också tänka sig att arbeta med lite större barn. Förslaget från områdeschefen och barnomsorgsansvarig till nämnden blev då att byta denna personals tjänstetid och tjänstestplats. Förslaget antogs enhälligt av kommundelsnämnden. Konkret innebar omställningen att lönedel överfördes till programmet för skolan men personalen blev kvar som anställda inom socialförvaltningen. I budgetförslaget för 1983 föreslogs i nämnden att de ekonomiska resurserna för denna verksamhet skulle överföras till programmet för skolan vilket också skedde.

Integrationen var både produktionsorienterad och medborgarorienterad. Barnen fick tillsyn före skolans början och vid raster. Detta innebar utökad verksamhet. Den kunde dock komma till stånd utan inspåktagande av nya resurser, dvs. det innebar en rationalisering.

Några hinder på lokal nivå fanns inte för genomförande av denna integration. På socialförvaltningen centralt var man dock lite tveksam eftersom det fanns behov av att öppna nya parklekar på andra platser i kommunen.

Samarbete skola - socialförvaltning i Brickebacken-Gällersta

Vid ett KdN-sammanträde i början av februari 1982 redogjorde personal vid Almby högstadieskola för problem med vissa elever. Almby skola ligger utanför kommundelen Brickebacken-Gällersta men eftersom kommundelen inte har eget högstadium flyttas eleverna till Almby skola efter mellanstadiet. Eftersom problemeleverna i detta fall bor i Brickebacken ansåg man att kontakterna mellan skolan och kommundelsnämnden borde förbättras. Skolrepresentanterna framhöll att samarbetet med socialförvaltningen var bristfälligt, elever med problem slipper för lätt genom "skyddsnetet". Ett sjupunktsprogram presenterades och i detta betonades hur samarbete mellan skola, socialförvaltning och föräldrar borde gå till i konkreta fall.

Efter diskussionerna beslutade nämnden att låta frågan behandlas vidare i ledningsgruppen. Ordföranden menade att den kunde få fria händer, det fanns ingen anledning för nämnden att ge några direktiv på detta tidiga stadium (20).

Under våren 1982 genomfördes en konferens, två mindre sammankomster och en temadag med representanter från skolan och socialförvaltningen, främst fältpersonal (KdN representerades ej). Konferensen hölls en knapp månad efter det aktuella KdN-sammanträdet. Det betonades att innehållsliga diskussioner skulle föras vid en väl förberedd temadag i april. En arbetsgrupp tillsattes för att förbereda denna temadag. Vid de två sammankomster arbetsgruppen hade diskuterades bl.a. sex typfall av "skol-sociala" problem och fyra av dessa typfall skulle tas upp vid temadagen. Vid den stora sammankomsten i april diskuterades de fyra fingerade fallen och lämpliga åtgärder penetrerades. De diskussioner som fördes vid samtliga sammankomster, inklusive temadagen, sammanställdes till en skrift: "Samarbets- och policyfrågor". Titeln på skriften lovade dock mer än vad innehållet gav, den kom inte att innehålla några konkreta mål för vidare samarbete (21).

Från skolans sida såg man denna integrationsverksamhet som ett brott mot tidigare förhållanden. Samarbetet mellan skolan och socialförvaltningen tycks tidigare ha varit bristfälligt. Det samarbete som kom i gång våren 1982 innebar att man kunde börja jobba med elever

på ett sätt som man tidigare inte gjort. Om inte kommundelsnämnden i Brickebacken-Gällersta funnits är det inte säkert att samarbetet hade kommit igång, menar en representant för Almy skola (22).

Det integrationsförsök mellan skolan och socialförvaltningen som inleddes i början av 1982 kan karakteriseras som medborgarorienterat. Några konkreta resultat av försöket i form av mer anpassade och samordnade åtgärder för skol-sociala problem tycks inte ha åstadkommits. Det centrala inslaget i detta integrationsförsök är snarare själva processen eller aktiviteten som lett till bättre (informella) kontakter mellan skolan och socialförvaltningen.

Några hinder för att starta detta samarbete mellan skolan och sociala kretsen verkar inte ha funnits. Båda parter var och är intresserade av ökat samarbete.

Nya fritidshemsavdelningar i gamla lokaler i Brickebacken-Gällersta

Vid ett KdN-sammanträde i april 1982 lades fram ett förslag att anordna två nya fritidshemsavdelningar i området. En avdelning för 7-9 åringar och en för 10-12 åringar. Ett preliminärt förslag var att förlägga avdelningen för 7-9 åringar i en kvartersgård som Röda Korset ansvarade för, och 10-12 åringar i fritidsgården (23). Då förslaget presenterades tog nämnden enligt protokollet inga beslut i ärendet, men det verkar ändå som att, i enlighet med förslaget, ledningsgruppen fick i uppdrag att utreda möjligheten till de föreslagna förändringarna. Diskussioner med Röda Korset om att utnyttja deras kvartersgård kom igång under våren. Förslaget var att samutnyttja lokalerna (24). Överenskommelse träffades med Röda Korset och fritidshemmet kunde öppnas under 1983 (25).

Under vårens budgetarbetet uppmärksammades också den öppna förskolans situation. Den var belägen i en av Stiftelsen Hyresbostädernas lägenheter i Brickebacken. Det fanns flera förslag i omlopp om var den öppna förskolan skulle kunna flyttas. Så småningom fastnade man för en kvartersgård som Sionkyrkan svarade för. Kommundelsnämnden kom överens med kyrkan om att samutnyttja lokalen och öppna förskolan beslutades flytta in hösten 1983. Den

vuxerutbildning för assyrier som bedrivits på gården flyttades till fritidsgården (26). Tillkomsten av detta samutnyttjande av lokaler kan karakteriseras som produktionsorienterad. Det fanns behov av flera fritidsplatser men den ekonomiska situationen gjorde att befintliga resurser borde utnyttjas i möjligaste mån (rationisering). Denna ekonomiska situation, uttryckt främst i att kommundelsnämnden inför 1983 års budget hade att uppfylla ett sparbetning på knappt 300 000 kr., motiverade också en flyttning av öppna förskolan till andra lokaler. Flyttningen innebär nämligen minskade hyreskostnader (27). Det fanns också andra, medborgarorienterade, motiv bakom flyttningen av öppna förskolan. De lokaler som utnyttjades hade brister; bl.a. hade man ingen uteplats utan var tvungen att bege sig till en parklek som var belägen ganska långt från öppna förskolans lokaler (28). Några hinder vid genomförandet av denna integration har vi inte observerat.

Fritidsverksamhet för 10-12 åringar på fritidsgården i Brickebacken-Gällersta

Socialförvaltningens barnomsorg inkluderar barn i åldrarna 0-12 år. Omsorgen för 10-12 åringar sker dels inom skolans ram, dels genom fritidshems- och familjedaghemverksamhet som socialförvaltningen (eller kommundelsnämnd) ansvarar för.

Fritidssektorn har också ansvar för barns och ungdomars fritid. Fritidsgårdarnas verksamhet är riktad till besökare från 12 år. Verksamheten har ingen övre gräns, men de flesta besökarna i t.ex. Brickebackens fritidsgård är mellan 12 och 24 år (29).

Traditionellt gick således gränsen mellan socialförvaltningens och fritidsförvaltningens omsorg om barnens fritid vid 12 år. Detta har man delvis ändrat på i Brickebacken-Gällersta kommundel. I september 1982 framförde de verksamhetsansvariga för socialtjänsten respektive fritidssektorn förslag om att fritidsgårdens verksamhet under viss tid av dagen också borde innfatta 10-12 åringar. Förslaget innebar konkret att fritidsgården i Brickebackens centrum skulle hålla öppet mellan 13.00 och 18.00 till skillnad från det normala öppethållandet som är från 16.00 eller 17.00. Kommundelsnämnden antog förslaget och försöksverksamheten

pågick till årets slut (30). I december 1982 och januari 1983 togs ärendet upp igen och KdN beslutade vid det senare tillfället att göra fritidsgårdens utökade verksamhet permanent (31).

Motiven bakom denna integration var både produktions- och medborgarorienterade, men med tonvikt på det första. Verksamhetsförändringen innebar att man skapade ett billigare alternativ till fritidsomsorgen för de aktuella 10-12 åringarna än om barnomsorgen skulle utöka sin kapacitet. En fritidsledare har t.ex. lägre lön än en fritidspedagog. Försöksverksamheten täcktes genom omfördelning av medel från familjedaghemverksamheten till fritidsgården. Permanentningen skulle täckas av statsbidrag (32).

Svenska Facklärarförbundets (SFL) Örebroavdelning som organiserar fritidspedagogerna ställde sig kritisk till denna integration. SFL ansåg att denna "spariver" skulle ge sämre kvalitet i omsorgen. Kvaliteten på fritidsverksamheten skulle bli sämre bl.a. eftersom fritidsledarna och annan personal på fritidsgården har kortare utbildning än en fritidspedagog (33).

Medborgarorienteringen visar sig i att man från KdN:s sida ville, i anslutning till SIA-verksamheten, skapa meningsfull sysselsättning vid sidan av det direkta skolarbetet. Det förelåg också behov av verksamhet för 10-12 åringar efter skolans slut, eftersom det inte fanns tillräcklig kapacitet i fritidshemmen och familjedaghemmen (34).

Åtgärdsgrupp i Brickebacken

I början av 1983 avslutades ett forsknings- och utvecklingsprojekt som under ett par år bedrivits i Brickebacken. Projektet hade som syfte att "finna lämpliga metoder för insamling, analys och presentation med avseende på välfärd inom en kommunal del för att möjliggöra medverkan i samhällsplaneringen" (35). Avsikten var att kunskaperna direkt skulle återföras till kommunalnämndens och kommunalförvaltningens arbete. Brickeprojektet, som det kallats, har fått viss betydelse för KdN:s inriktning och arbetsformer. Man har bl.a. genomfört ett studieprogram för de förtroendevalda i invandrarfrågor och haft temadagar om olika personalkategoriernas yrkesroller (36).

I samband med budgetarbetet under våren 1982 beslutade nämnden att prioritera invandrare, barnfamiljer och ungdom. En "åtgärdsgrupp" tillsattes bestående av representanter från biblioteket, skolan, fritid och sociala sektorns tre delsektorer. Åtgärdsgruppen hade två sammanträden under 1982 och hade fram till mars 1983 ytterligare en sammankomst. Gruppen bestämde sig för att fritid/rekreation och boendemiljö för de tre målgrupperna ovan skulle utgöra den första inriktningen. Det faktum att boendemiljön fått prioritet hänger också samman med att kommunfullmäktige i samband med budgeten för 1983 anslog 500 000 kr. för inventering av önskvärda förändringar i den fysiska miljön i Brickebacken (37).

Gruppen fick följande sammansättning:

Biblioteket: bibliotekarie

Fritid: fritidsassistent (sitter också i ledningsgruppen)

Skola: studierektor

Individ- och familjeomsorg: konsulent (sitter också i ledningsgruppen)

Barnomsorg: barnomsorgsansvarig (sitter också i ledningsgruppen)

Äldreomsorg: äldreomsorgsansvarig (sitter också i ledningsgruppen)

Kommundelschefen

Åtgärdsgruppen kan betraktas som en projekt-kommitté som har till syfte att finna integrerade åtgärder för vissa målgrupper. Sammansättningen är som framgår till vissa delar identisk med ledningsgruppen.

Åtgärdsgruppen är dels ett resultat av integrationssträvanden, dels utgör den en aktivitet vars syfte är att åstadkomma samordnade insatser för olika målgrupper i området. Några sådana resultat har inte gruppen uppnått än (38).

Behovet av en grupp av denna typ tycks ha funnits hos samtliga sektorer. Några hinder för tillsättandet av den synes därför inte ha funnits.

Samordning av kulturprogram i Östernärke

I likhet med Vivalla-Lundby sker samordning av kulturprogramverksamheten i Östernärke, dock i något annorlunda form. Medlen för programverksamheten ligger kvar på respektive förvaltning/institution. Samordningen går till så att biblioteksföreståndaren (kulturansvarig) samlar in programplaner från olika håll och efter diskussioner i ledningsgruppen fastställs en gemensam programplan. Biblioteket har dessutom gemensamt kulturprogram med äldreomsorgen, ofta genomförs olika kulturaktiviteter på äldreomsorgsinstitutionerna i bibliotekets regi. Denna integrationsform kan kallas medborgarorienterad.

5.3.2 Integration i Eskilstuna

Inom försöket med KdN i Eskilstuna har det inte skett någon integrationsverksamhet i samma omfattning som ovan redovisats för Örebro. Detta är emellertid inte anmärkningsvärt. För det första har försöksverksamheten i Örebro pågått ett år längre än i Eskilstuna (från 1981 i Örebro och från 1982 i Eskilstuna). För det andra tycks flera av integrationsstyperna förutsätta att kommundelsnämnden har full beslutanderätt över mer än en verksamhetssektor, personalansvar samt budgetansvar, inklusive upprättande av egen områdesbudget. Det är framför allt i anslutning till budgetarbetet som flera integrationsåtgärder initierats och beslutats i Örebro KdN. i Eskilstuna har inte budgetarbetet under 1982 tillgått på samma sätt som i Örebro. Visserligen har KdN arbetat med 1983 års budget men förslag till årsbudget har i huvudsak utarbetats centralt i respektive förvaltning. Under försöksperiodens första år i Eskilstuna hade KdN inte full beslutanderätt över verksamhetsområdena och ej heller fullt personalansvar. Detta betyder, att KdN inte självständigt kunnat genomföra flera av de integrationstyper som förekommit i Örebro, däribland integration av tjänster.

Ett exempel som belyser det senare kan tas från KdN i Husby-Rekarne. I samband med en redogörelse för olika verksamhetsområden i kommundelen diskuterades frågan om samordning mellan skola och sociala sektorn.

Man ansåg "att behovet av en samordning i Husby-Rekarne mellan skolans kuratorstjänst och socialsekreterartjänsten bör utredas" (39).

Kommundelsnämnden kunde således bara vara rådgivande i denna fråga eftersom man inte hade personal- och verksamhetsansvar för skolans kommunalanställda personal och den sociala sektorn.

Kommundelsnämnderna har under undersökningsperioden dock verkat för integrering i olika sammanhang, vilket bl.a. ovan nämnda exempel bevittnar. Ytterligare tre exempel skall redovisas.

Servicehus i Norr

Under 1982 började socialförvaltningen planera ett servicehus kallat Nålmakaren. I augusti 1982 ombads KdN att yttra sig över ett förslag "angående personalsammansättning m.m. för anläggningen Nålmakaren". Nämnden beslutade att tillsätta en arbetsgrupp bestående av tre nämndledamöter (40). Vid nästkommande sammanträde förelåg tre förslag till yttrande. Det ena hade utarbetats av arbetsgruppen, det andra av ordföranden och det tredje av en enskild nämndledamot. Det blev ordförandens förslag till yttrande som antogs och i yttrandet framhölls att "möjligheten till integrering av verksamhetsgränsen" hade beaktats i allt för liten utsträckning. Det konstaterades i yttrandet, att integreringen i förslaget för Nålmakaren endast gällde verksamhetsgrenar inom socialförvaltningen. Mot detta argumenterade nämnden och menade att samverkan också borde ske med fritidsförvaltningen, biblioteket och kulturförvaltningen (41).

Nämnden fick också vid ett senare tillfälle yttra sig i ärendet. På central nivå hade barnomsorgen och äldreomsorgen etablerat en "driftplaneringsgrupp" som skulle utarbeta personalstat för Nålmakaren. Utöver detta hade man också bildat en "stor driftplaneringsgrupp" för att avstämna synpunkter från andra intressenter. Kommun-
delsnämnden i Norr fann det angeläget att "fritidsförvaltningens ledamot i ledningsgrupp(en)" också borde ingå i denna "stora driftplaneringsgrupp". Detta för att tillvarata nämndens intressen av samarbete i nyttjandet av kommunens resurser (42).

Kommundelsnämnden i Norr engagerade sig således i det integrationsförsök som Nålmakaren skulle innebära. Man kunde dock inte mer än via remissyttrande framföra sina ståndpunkter eftersom kommunaldelsnämnden inte hade något personal- eller fullt verksamhetsansvar.

Insatser för ungdomar i Norr

Under sommaren 1982 fick två nämndledamöter från KdN i Norr flera spontana reaktioner från boende i området om att de kände sig störda av "Ölande och haschande ungar" (43). Efter diskussioner i nämnden och med personal på en fritidsgård belägen ca 1,5 km från de "stökigaste" kvarteren kom politiker och tjänstemän överens om att arrangera en träff med ungdomarna ifråga. Genom fältarbete lyckades fritidsledare från gården få 34 ungdomar att komma till träffen.

Vid denna träff fanns också tre KdN-ledamöter, central och lokal personal från social- och fritidsförvaltningen samt en församlingsassistent och en präst från kyrkan i området.

Kravet från ungdomarna var att få en lokal. De kommunala representanterna ställde så som krav på motprestation att ungdomarna borde göra ett besök i fritidsgården. Detta kom man överens om och veckan efter genomfördes en träff på fritidsgården med ett 10-tal ungdomar och två KdN-ledamöter.

Efter denna träff togs ärendet upp i KdN, som beslutade att uppdraga åt ledningsgruppen att komma med förslag till lämplig lokal för ungdomarna att vistas i på fritiden (44).

Flera lokalalternativ presenterades. Man fann att en lokal, som hyrdes av socialförvaltningen, mest användes för skolans fria aktivitetsverksamhet kunde vara lämplig. Efter ytterligare en träff med ungdomarna var alla överens om att starta verksamhet i den aktuella lokalen. På tjänstemannanivå föreslogs att projektet kunde finansieras med medel från ett "drogkonto" på socialförvaltningen. Medlen räckte till att timanställa en fritidsledare. Anställningen av fritidsledaren skedde också på tjänstemannanivå. Utöver detta frigjordes två fritidsledare så att den nya lokalen kunde hållas öppen tre kvällar i veckan. KdN godkände de vidtagna åtgärderna och

uttalade sin tillfredsställelse över fritidsförvaltningens insatser (45). I december 1982 beslutade KdN att verksamheten skulle drivas i första hand fram till maj 1983 (46).

Den integration som genomfördes innebar dels ett samarbete mellan personalen på social- och fritidsförvaltningen, dels att socialförvaltningen upplät en lokal till ungdomsverksamheten. Integrationen kan betraktas som medborgarorienterad. Några hinder för genomförande av denna verksamhetsförändring verkar inte ha funnits. Samtliga parter tycks ha varit klart positiva.

Samprojekt i Husby-Rekarne

Under hösten 1982 diskuterade ledningsgruppen att starta ett "samprojekt" (47). Det hela skulle gå ut på att personal från olika verksamhetsområden skulle ingå i ett gemensamt projekt för att skriva kommundelens industrihistoria. Tanken var att samtliga kategorier skulle ingå: lärare, förskollärare, museilektor, fritidsledare, bibliotekarie, elever, pensionärer etc. Projektet skulle vara en av flera metoder att stärka den lokala samhörighetskänslan i allmänhet och mellan förvaltningssektorerna i synnerhet, dvs. projektet skulle utgöra ett integrerande medel för att uppnå ytterligare integration. Kostnaderna för samprojektet beräknades till 140 000 kr. varav hälften skulle bekostas av kommunens medel. Restande 70 000 hoppades ledningsgruppen kunna erhålla av statens kulturråd. En ansökan skickades in i slutet av året, men avslogs.

Det integrationsförsök som initierades av ledningsgruppen i Norrkan karakteriseras som integration som aktivitet.

5.4 Ledningsgruppen - en integrationsenhet

Ledningsgruppernas sammansättning i de tre försöksnämnderna i Örebro har varierat sedan starten både mellan kommundelarna och i tid. I Brickebacken-Gällersta och Östernärke har grupperna vuxit från att 1981 endast bestå av "sektorföreträdarna" plus samordnare till att 1983 bestå av representanter från var och en av de olika verksamhetsgrenarna. I ledningsgrupperna ingår numera också nämndernas sekreterare och personalassistent/sekreterare. Från de olika verksamhetsgrenarna har tillkommit ansvariga för barn- och äldreomsorgen. Vivalla-Lundby fick på ett tidigt stadium en barnomsorgsinspektör, beroende på barnomsorgens prioritet i området. Samma tjänster inrättades i Brickebacken-Gällersta och Östernärke under 1982. Ansvarig för äldreomsorgen har också tillkommit. Först med detta var, av naturliga skäl, Östernärke eftersom äldreomsorgen där utgör största delen av socialtjänsten.

Under 1981 valde man i Vivalla-Lundby att integrera den lokala samrådsgruppen med ledningsgruppen och kallade detta för "stora ledningsgruppen". Detta var i enlighet med ambitionerna från centralt håll i kommunen, nämligen att "Ledningsgruppen bör även utgöra lokal samrådsgrupp för kommundelen med sammansättning i övrigt

och arbetsuppgifter enligt tidigare fastställda riktlinjer härför" (48). Man frångick detta 1982 och lokala samrådsgruppen fick fortsätta att fungera som den tidigare gjort. Anledningen till detta var främst att den "stora" ledningsgruppen blev allt för stor och lokala samrådsgruppens arbete infordnades i allt för formaliserade sammankomster. Man var van vid att mer informellt diskutera olika problem i området. I Brickebacken-Gällersta diskuterades förhållandet ledningsgrupp - lokal samrådsgrupp utifrån andra utgångspunkter. Lokala samrådsgruppen betecknades där som väl fungerande och att det fanns ingen anledning att den skulle integreras med ledningsgruppen. Samrådsgruppen bestod, och består, i likhet med de andra samrådsgrupperna, uteslutande av fältpersonal. I gruppen ville man inte gärna låta chefsrepresentanter ingå. Flera av tjänstemännen i kommundelsförvaltningen ansåg i början att den lokala samrådsgruppen var viktigare än ledningsgruppen och att den senare kanske rent av var en onödig konstruktion. Detta uttrycktes bl.a. i att ledningsgruppen i början bara sammanträdde en gång per månad, medan man nu sammanträder var 14:e dag. Att ledningsgruppen i början betraktades som mer eller mindre onödig hänger samman med att den fysiska samlokaliseringen som funnits i Brickebacken sedan början av 1970-talet verkat integrerande. Allt eftersom ledningsgruppens arbete fortskridit har dess betydelse för integrationen betecknats som betydelsefull.

Det fanns en ambition från kommunledningens sida att ordförandeskapet i ledningsgrupperna borde rotera (49). Detta har utnyttjats av Östernärke allenast. De övriga har haft samma ordförande sedan starten. Arbetet i ledningsgrupperna har formaliserats efter hand. I början fördes smärre minnesanteckningar men numera förs protokoll under sammanträdena. Grupperna sammanträder i regel var 14:e dag.

Ledningsgrupperna i Eskilstuna har från starten haft samma sammansättning i de tre kommundelarna. I Eskilstuna finns, i likhet med Örebro, lokala samverkansgrupper (skola-socialförvaltning främst). Till skillnad från Örebro har dessa avvecklats i de tre försöksnämnderna och deras arbetsuppgifter har överförts till ledningsgrupperna. Fram till våren 1983 träffades ledningsgrupperna i Eskilstuna inte lika ofta som kollegorna i Örebro. Man hade i regel

haft sammanträden en gång per månad (KdN har också ett sammanträde per månad) förutom i samband med budgetarbetet då sammankomsterna var tätare. Numera sker sammankomsterna oftare (var 14:e dag).

Både i Örebro och Eskilstuna tycks fritids- och kulturförvaltningen ha fått en stark ställning. Många befarade att dessa sektorer skulle "ätas upp" av de två andra men så tycks hittills inte ha blivit fallet. Enligt verksamhetsansvariga för fritid och kultur i de två kommunerna har dessa sektorer samma ställning som skolan och sociala sektorn (50).

5.5 Samordnare i kommunalförvaltningen

I den lokala förvaltningen finns rena samordningstjänster: områdeschef, områdessekreterare respektive områdesassistent i Örebro (från 1983 har dessa ersatts med en enhetlig beteckning kommunalchef) och KdN-sekreterare i Eskilstuna. Dessa tjänster kan ses som integrationstjänster. Det är vanligt att tjänstemän i den kommunala förvaltningen använder en stor del av sin tjänsteutövning till "samordning" (51). I vissa fall tillsätts rena samordningstjänster (52). De som fungerar som samordnare i kommunalförvaltningen är av denna karaktär. De har att på olika sätt integrera de fyra (fem) verksamhetsområdena.

5.6 Sammanfattning

Vi har funnit att det under perioden 1981-1982 förekommit viss integration av den delkommunala verksamheten i samband med KdN-försöken i de båda kommuner vi studerat från denna synpunkt dvs. Örebro och Eskilstuna. Det är framför allt i försöksverksamheten i Örebro denna integration genomförts. Detta är inte anmärkningsvärt eftersom KdN i Örebro dels startade sin försöksverksamhet i november 1980 medan man i Eskilstuna startade den 1 januari 1982, dels från början fick beslutanderätt, budgetansvar och personalansvar. I Eskilstuna har KdN fått motsvarande ansvar och befogenheter från april 1983. Däremot har KdN i Eskilstuna verkat för integrering av sektorerna, t.ex. vid planering av ett servicehus i Norr kommunal och mellan skolan och socialförvaltningen i Husby-Rekarne.

Det finns en rad olika sätt att integrera olika verksamheter i en organisation och integration kan ha skilda syften. Vi har funnit exempel på de typer av integration som inledningsvis presenterades. Detta kan illustrera vilka typer av integration som kan genomföras i en KdN-organisation. Nedan följer en sammanställning av vad vi funnit.

- Samutnyttjande av lokaler: Deltidsgrupper och fritidshem i skollokaler i Vivalla-Lundby. Fritidshem i kvartersgård och på fritidsgården i Brickebacken-Gällersta.
- Samutnyttjande av personal: Fritidshem på fritidsgården i Brickebacken-Gällersta. Samordning av kulturverksamhet i Vivalla-Lundby och Österjärke.
- Överföring av personal: Från parklek till skola i Vivalla-Lundby.
- Integration som aktivitet: Samarbete skola-socialförvaltning mellan sociala kretsen i Brickebacken och Almby skola. Insatser för ungdomar i Norr. Samprojekt om Husby-Rekarnes industrihistoria.
- Projektgrupper: Åtgärdsgrupp i Brickebacken-Gällersta.
- Integrationsenheter: KdN:s ledningsgrupper.
- Integrationsbefattningar: Områdeschef, områdessekreterare, områdesassistent och kommundelsnämndssekreterare.

Syftena med samutnyttjande och överföring av resurser har i första hand varit produktionsorienterade, dvs. de ekonomiska aspekterna har ställts i förgrunden. Detta pekar på att integration kan vara ett sätt att bringa ned kostnaderna för servicen på kommundelsnivå. Det finns också integreringsförsök med uttalade medborgarorienterade syften, dvs. att genom integration lösa problem för olika målgrupper. Exempel på detta är åtgärdsgruppen i Brickebacken-Gällersta och åtgärderna för ungdomar i Norr.

Förutom denna klassificering av integrationsförsöken har vi också haft ambitionen att beskriva processerna för integrationens genomförande. I nästan samtliga fall har initiativen tagits inom KdN-förvaltningen. Ett undantag från detta utgörs av samarbetet mellan Almby skola och sociala kretsen i Brickebacken som initierades av skolpersonalen. De integrationsförsök som beskrivits har i de flesta fall inte stött på några hinder. Undantag utgörs av samprojektet i Husby-Rekarne. I övrigt har det gått smidigt till väga.

De integrationsförsök som vi redogjort för har som framhållits inte stött på några större hinder. I undersökningen har vi emellertid stött på vissa faktorer som kan verka främjande respektive hindrande för integration.

1. Den viktigaste förutsättningen för integration på kommunalnivå förefaller vara att kommunalnämnden har, förutom verksamhetsansvar, fullständigt personalansvar. Finns inte detta kan kommunalnämnden endast föreslå förändringar av tjänstekonstruktioner m.m.
2. En minst lika viktig förutsättning är att kommunalnämnden har budgetansvar och att den i största möjliga utsträckning

självständigt utarbetar egen områdesbudget. Det är framför allt i budgetarbetet som olika integrationsförslag kommer fram.

3. "Sektorstänkande" nämns ofta som hinder för integration. Detta kan kallas ideologiska hinder och kan hänga samman med bristande kunskaper om varandras verksamhetsområden, som i sin tur är ett resultat av den tämligen långtgående specialisering som finns. Det kan också finnas en allmän ovilja till samarbete över sektorsgränserna som bottnar i farhågor om att den egna sektorns ställning försvagas. Bakom sektorstänkande kan det dock ligga ett naturligt värnande om en yrkesidentitet och ett slags professionalism.
4. Det kan vidare finnas ekonomiska hinder för integration. Som framhållits är viss integrationsåtgärder produktionsorienterade medan vissa är medborgarorienterade. I det förra fallet görs samordningen för att bringa ned kostnaderna medan en medborgarorienterad integration kan kräva ökade ekonomiska satsningar.
5. Lagmässiga hinder finns också. I detta sammanhang brukar oftast skolan lyftas fram. I de flesta intervjuer med politiker och tjänstemän inom kommundelsförvaltningen fann vi föreställningen att "skolan är en värld för sig". Vad man då menade var oftast att skolans verksamhet är mycket reglerad av lagar och förordningar, vilket utgör ett hinder för integration med andra sektorer.
6. Fysiska faktorer är också viktiga. Finns det redan från starten med kommundelsnämnder en samlokalisering av olika sektors verksamhet är förutsättningarna för ytterligare integration stora. Detta påtalades ofta i Brickebacken-Gällersta. I Brickebackens centrum finns sedan början av 1970-talet samlokalisering av olika verksamheter. Detta har befrämjat kontakterna och samarbetet.

NOTER

- (1) Örebro kommun. Kommunfullmäktige. Handlingar. Eskilstuna kommun. Kommunfullmäktige. Handlingar Ser A 1981 nr 28, sid. 519.
- (2) Umeå kommun. Kommundelsnämnder - ett försök med lokal beslutanderätt 1980 11 07, bil. 5 sid. 1.
- (3) Umeå kommun. Kommundelsnämnder. Rapport. Försöksverksamhet med kommundelsnämnder i Umeå kommun. November 1982.
- (4) Royston Greenwood m.fl.; Patterns of Management in Local Government. Martin Robertson. Oxford 1980 sid. 12 ff. 110 ff.
- (5) Lars Strömberg, Per-Owe Norell; Kommunalförvaltningen. Ds Kn 1982:8, kap. 2.
- (6) Detta uttrycks bl.a. i SOU 1965:6, sid. 61.
- (7) Gunnar Wallin m.fl.; Kommunalpolitikerna. Ds Kn 1981:17 sid. 49. Strömberg, Norell, a.a., sid. 328.
- (8) Sven-Erik Sjöstrand; Organisationsteori. Studentlitteratur, Lund 1977, sid. 96. R Warren, S M Rose, A F Bergunder; The Structure of Urban Reform. Lexington Books, 1974, sid. 68. Hans Bylund et al; KPP-projektet om samordning i kommunen. BFR. Rapport 6:1981. Stockholm 1981, sid. 13 f.
- (9) Jfr Sjöstrand a.a. sid. 96-108.
- (10) Effektivitetsbegreppet i samband med kommunal förvaltning diskuteras bl.a. i följande litteratur: Strömberg, Norell a.a. sid. 99. Offentlig sektor - en förstudie. ERU-rapport 19. Industridepartementet 1982, sid. 65. Gunnar Liljequist; Distribution av kommunal service. DWK GLEERUP, Lund 1977, sid. 56 ff. Se också Simon Andersson, Anders Mellbourn och Ingemar Skogö; Myndigheten i samhället. Andra omarbetade upplagan. Liber, Stockholm 1983, sid. 134 ff.
- (11) Landstingsförbundet; Decentralisering, delegering och kommunalisering, Stockholm 1974.
- (12) Lars Grönwall, Jan Nasenius; Socialtjänstens mål och medel, Skeab. 1981, sid. 143. Se också Ulla Pettersson; Hur skall man tillämpa begreppet "helhetssyn" i Socionomen, nr 10 1983, sid. 15-17.
- (13) KdN i Vivalla-Lundby. Sammanträdesprotokoll 1982 04 19 § 105.
- (14) Minnesanteckning från KdN-sammanträde 1982 04 05.
- (15) KdN i Vivalla-Lundby. Sammanträdesprotokoll 1982 06 14 § 109.

- (16) Telefonintervju med Gudrun Westlund, barnomsorgsinspektör i Vivalla-Lundby, 1983 01 24.
- (17) KdN i Vivalla-Lundby. Sammanträdesprotokoll 1982 06 14.
- (18) Se not 16.
- (19) Baseras främst på intervju med Jan Lindberg, KdN-chef i Vivalla-Lundby, 1982 09 22.
- (20) Minnesanteckning från KdN-sammanträde 1982 02 08.
- (21) Brickebacken-Gällersta kommundelsnämnd. Samarbets- och policyfrågor. April 1982.
- (22) Intervju med Lennart Skoglund, studierektor i Almby skola.
- (23) KdN i Brickebacken-Gällersta. Handling nr 12 till sammanträde 1982 04 13.
- (24) Minnesanteckning från KdN-sammanträde 1982 04 26.
- (25) Intervju med Anders Öberg, KdN-ordförande, 1982 11 11.
- (26) Intervju med Dieter Wolf, områdessekreterare, 1982 09 21. Intervju med Leif Larsson, KdN-chef, 1983 02 09.
- (27) Nerikes Allehanda 1982 06 23. Intervju med Dieter Wolf 1982 09 21.
- (28) KdN i Brickebacken-Gällersta, sammanträde 1982 06 07. Handlingar. Budget 83, sid. 26.
- (29) Brickebacken-Gällersta. Kommundelsbeskrivning, odat.
- (30) KdN i Brickebacken-Gällersta. Sammanträdesprotokoll 1982 09 06 § 213.
- (31) KdN i Brickebacken-Gällersta. Sammanträdesprotokoll 1983 01 10 § 4.
- (32) KdN i Brickebacken-Gällersta. Sammanträde 1982 12 13 handlingar.
- (33) Örebro-Kuriren 1983 01 13.
- (34) Ibid. KdN i Brickebacken-Gällersta. Sammanträde 1982 09 06, handlingar.
- (35) Ulla Olsson, Carl-Gunnar Eriksson; Brick-projektet: Utveckling av metoder för social information i planeringsprocessen i Brickebacken. Örebro kommun. Regionssjukhuset i Örebro 1980 08 30, sid. 11.
- (36) Intervju med Dieter Wolf, 1982 09 21. Intervju med Anders Öberg, 1982 11 11.
- (37) Intervju med Leif Larsson, 1983 02 09.

- (38) Intervju med Leif Larsson, 1983 10 05.
- (39) KdN i Husby-Rekarne. Sammanträdesprotokoll 1982 04 21, § 47.
- (40) KdN i Norr. Sammanträdesprotokoll 1982 08 18, § 77.
- (41) KdN i Norr. Sammanträdesprotokoll 1982 08 18, § 94 samt bil. 1.
- (42) KdN i Norr. Sammanträdesprotokoll 1982 10 20, § 100.
- (43) Kommunaldelsnämndssekreteraren i Norr KdN, Roy Hansson, har välvilligt för KdN-projekt skrivit minnesanteckningar om genomförandet av dessa insatser för ungdomar i Norr. (1983 05 11).
- (44) KdN i Norr. Sammanträdesprotokoll 1982 09 25, § 94.
- (45) KdN i Norr. Sammanträdesprotokoll 1982 10 20, § 106.
- (46) KdN i Norr. Sammanträdesprotokoll 1982 12 15, § 123.
- (47) Projektet presenteras i Ansökan om bidrag till folkbibliotek. 1982 12 07.
- (48) Handlingar 1980 Nr 172, sid. 12.
- (49) Ibid.
- (50) Gruppintervjuer med verksamhetsansvariga tillika ledamöter i ledningsgrupperna i Örebro: Kultur: 1983 01 17, Fritid: 1983 01 26, Skola: 1983 01 28, Social (individ-familjeomsorg): 1983 02 14.
- Gruppintervjuer med verksamhetsansvariga tillika ledamöter i ledningsgrupperna i Eskilstuna: Skola: 1982 12 07, Social (distriktscheferna): 1983 01 19, Bibliotek: 1983 02 01, Fritid: 1983 02 23.
- (51) Strömberg, Norell, a.a., sid. 162.
- (52) Bylund et al. A.a.

6 POLITIKERNA OCH PARTIERNA

Av Kerstin Kolam (avsnitt 6.1) och Stig Montin (avsnitt 6.2).

6.1 De nya politikerna

Det finns en föreställning om att våra representanter i politiken skall likna sina väljare socialt, dvs. ha motsvarande ålder, kön, utbildning, yrke etc. som befolkningen i genomsnitt (s.k. grupprepresentativitet). Detta skulle "få gynnsamma effekter på det politiska systemets sätt att fungera" (1). Debatten liksom forskningen kring denna fråga har varit omfattande. Departementschefen anförde i tilläggsdirektiven till kommunaldemokratiska kommittén bl.a. följande:

"Undersökningar visar att vissa grupper är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Detta gäller kvinnor, ungdomar, föräldrar med små barn, invandrare, pensionärer och arbetare. Under senare tid har också framkommit att anställda inom den offentliga sektorn alltmer börjar dominera när det gäller de kommunala uppdragen. Den ojämna representationen förefaller att bli alltmer markerad." (2)

Genom att öka grupprepresentativiteten anses också demokratin öka. En arbetare känner samhörighet med en representant med arbetarbakgrund, kvinnor talar hellre med kvinnliga förtroendevalda osv. Genom att olika grupper i samhället anser sig vara representerade av personer ur de egna leden stärks det rådande politiska systemets legitimitet och auktoritet.

Argumenten mot grupprepresentativitet är också många. Westerståhl/Johansson visar i sin studie att grupprepresentativiteten inte påverkar åsiktsrepresentativiteten vilken anses avgörande för demokratin som dessa forskare uppfattar situationen. "Kommun och parti, dvs. just det som utgör basen för den nuvarande lokala folkstyrelsen, väger väsentligt tyngre i åsiktsbildningen kring kommunala frågor än de grupphänsyn som diskuterats i debatten" (3). Kandidaternas personliga kvalifikationer samt hänsyn till kommundelen väger tyngre än grupphänsynen.

Oavsett om de förtroendevalda "liknar" sina väljare eller inte spelar de roller både som representanter och beslutsfattare (4). "Rollen som beslutsfattare kräver goda kunskaper om samhället i stort och särskilda kunskaper om kommunen/landstingskommunen. Dessutom krävs god förmåga och tillräckligt med tid att tillgodogöra sig sammanträdesmaterialet. I rollen som representant förutsätts den förtroendevalda ha ett nät av sociala kontakter med olika grupper, institutioner och organisationer, såsom partiorganisationer, föreningar och med familjen" (5). Under senare tid har rollen som beslutsfattare tenderat att hamna i förgrunden. KdN kan ses som ett medel att föra ner de förtroendevalda till en nivå där representantrollen blir tydligare. Tanken är att den dialog som förväntas uppstå mellan väljare och valda skall bidra till att öka förståelsen mellan parterna då det gäller krav och önskemål å ena sidan och den förda politiken å den andra. Detta är också ett medel att stärka systemets legitimitet och auktoritet.

6.1.1 Syfte och metod

Under 1982 och årsskiftet 1983/84 sändes ett frågeformulär ut till samtliga ledamöter och suppleanter i KdN i Eskilstuna, Umeå och Örebro. Avsikten var att få fram uppgifter om vilken bakgrund ledamöterna och suppleanterna har samt vilka attityder de intar till KdN:s verksamhet, relationer till medborgarna, kommunen etc. De frågor som ställdes är delvis identiska med frågor som formulerades i kommunaldemokratiska forskningsgruppens projekt om kommunala politiker. I det första frågeformuläret i Umeå lades några frågor till som inte ställdes i Eskilstuna och Örebro. Det andra formuläret omarbetades något genom att vissa frågor togs bort och ersattes av dels helt nya, dels några omformulerade. Till största delen är dock båda enkäterna identiska.

Svarsfrekvensen, 85 % för den första och 82 % för den andra enkäten, får betecknas som tillfredsställande. Uppgifter om utskick, bortfall m.m. redovisas utförligare i bilaga 6.1. De frågor som ställdes återges i bilaga 6.2.

6.1.2 KdN-ledamöternas bakgrund

Kommunaldemokratiska forskningsgruppen visar att när det gäller grupprepresentativiteten i fullmäktige anser både väljare och fullmäktigeledamöter att det viktigaste är att olika kommundelar är representerade i den beslutande församlingen. Kön och ålder betonas inte alls lika kraftigt. Vidare konstaterar man att kvinnorna numera är bättre representerade, liksom de yngre, jämfört med tidigare förhållanden (6).

Tabell 6:1 Andel män och kvinnor i KdN. Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
1982 Män	60,4	70,9	66,7
Kvinnor	39,6	29,1	33,3
	N=48	N=110	N=42
<hr/>			
1984 Män	60,4	69,6	62,5
Kvinnor	39,6	30,4	37,5
	N=48	N=112	N=48

Anm. Uppgifterna gäller samtliga KdN-ledamöter, alltså även de som inte besvarat enkäterna.

Andelen män och kvinnor har inte förändrats mellan valen. Skillnaderna mellan de tre kommunerna är inte stora. Sett till ålder är majoriteten av ledamöterna 35-54 år, bara ungefär var tionde är yngre. Under den första mandatperioden hade Örebro relativt många yngre ledamöter, var femte var under 35 år.

De yngre ledamöterna är vanligen suppleanter. Ordförande och vice ordförande är, på ett par undantag när, mellan 35-54 år. I Umeå har de som är över 54 år för det mesta ordinarie uppdrag i KdN. I Örebro och Eskilstuna däremot är ledamöterna över 54 år vanligen suppleanter. Samtliga av de i undersökningen ingående ordförandena är män. Av de 28 posterna som vice ordförande besätts åtta av kvinnor. Procentuellt sett är det också fler kvinnor än män som är suppleanter.

En förklaring till att kvinnorepresentationen kommer upp till 30-40 % kan ligga i att de sektorer som KdN i de tre kommunerna omfattar av tradition brukar uppvisa många kvinnliga förtroendevalda. Undantaget är fritidsnämnden (7).

I Umeå är det främst de yngre kvinnorna som är underrepresenterade. Däremot är kvinnor från 45 år och uppåt väl representerade. Detta kan hänga samman med att det är först vid denna ålder som kvinnorna får tid att i högre utsträckning ägna sig åt politik och uppdrag av olika slag (8).

Tabell 6:2 Kommunalt och statligt anställda KdN-ledamöter.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
1982	20,5	36,1	40,5
1984	28,6	46,7	40,5

Andelen offentligt anställda är stor bland KdN-ledamöterna i Umeå och Örebro. I samtliga tre kommuner är de förtroendevalda framför allt service- och kanslipersonal samt lägre tjänstemän. I Umeå utgör också de högre tjänstemännen en ganska stor del. Av KdN-ledamöterna i Eskilstuna är var fjärde industriarbetare. Motsvarande siffror i Umeå och Örebro är 11 % resp. 8 %.

Hur länge har ledamöterna varit aktiva inom sina respektive partier? Är man relativt ny inom politiken eller har man varit med i flera år?

Tabell 6:3 Aktiv tid i partiet. Kolumnprocent. N=169.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
Högst 2 år	9,5	6,7	5,4
3-6 år	26,2	22,2	35,1
7-10 år	21,4	14,4	16,2
Mer än 10 år	40,5	56,7	43,2

Anm. Mätningen avser enkäten som gick ut 1983/84. I enkäten ställdes en fråga: "Hur länge har Du varit aktiv inom Ditt parti?" Någon mer objektiv aktivitetsmätning är ej genomförd (V 55, bilaga 6:2).

Som framgår av tabellen ovan har de flesta ledamöterna varit aktiva i mer än tio år. I Örebro finns också en betydande del som varit aktiva i 3-6 år. I regel gäller, helt naturligt, att den aktiva tiden stiger i takt med åldern. Några större skillnader mellan män och kvinnor föreligger inte då det gäller hur lång tid man varit aktiv i sitt parti.

Andra kommunala uppdrag.

Trots att en stor del varit partipolitiskt aktiva en längre tid har de flesta i Umeå och Örebro inga kommunala/landstingskommunala uppdrag utöver KdN-uppdraget. I Eskilstuna däremot har majoriteten av KdN-ledamöterna också andra kommunala uppdrag.

Tabell 6:4 Nuvarande kommunala uppdrag (V 55, bilaga 6:2). Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
1982 Ja	48,7	54,2	43,2
Nej	51,3	43,8	54,1
Ej svar	-	2,1	2,7
	N=39	N=96	N=37
<hr/>			
1984 Ja	50,0	46,7	27,0
Nej	47,6	52,2	70,3
Ej svar	2,4	1,1	2,7
	N=42	N=90	N=37
<hr/>			

Siffrorna för Örebro visar att det där finns många som kan ägna tid på KdN eftersom de inte har andra kommunala/landstingskommunala uppdrag. Vi vet emellertid inte om ledamöterna i Örebro är aktiva på annat håll. Detta förefaller högst troligt med tanke på att aktivitet oftast föder aktivitet.

I Umeå och Eskilstuna gäller att de som har annat uppdrag än i KdN vanligen endast har ett sådant, medan man i Örebro har två. Av de tillfrågade är det tre i Umeå, tre i Örebro och sex ledamöter i Eskilstuna som också sitter med i fullmäktige, antingen som ordinarie eller som suppleant. Övriga "tung" poster i socialnämnd, byggnads- och skolstyrelse samt central byggnadskommitté innehas av en ledamot i Örebro och tre i Umeå. Vilken typ av uppdrag dessa är framgår inte. Taxeringsuppdrag är mycket vanliga i Umeå där nära hälften innehar ett sådant 1984.

De flesta som var KdN-ledamöter 1982 har haft uppdrag tidigare. Under 1984 har man fortfarande i samtliga kommuner många ledamöter med tidigare erfarenhet i form av uppdrag. De flesta har angett 1-2 uppdrag. Det finns dock ledamöter med betydligt fler uppdrag än så.

Tabell 6:5 Tidigare kommunala uppdrag (V 58, bilaga 6:2). Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
1982 Ja	59,0	55,2	73,0
Nej	41,0	42,7	27,0
Ej svar	-	2,1	-
	N=39	N=96	N=37
<hr/>			
1984 Ja	40,5	50,0	48,6
Nej	52,4	44,4	45,9
Ej svar	7,1	5,6	5,4
	N=42	N=90	N=37

Bland ledamöterna i Umeå innevarande period har fyra ett förflutet i fullmäktige och/eller kommunstyrelsen. I Örebro är motsvarande siffra sex och i Eskilstuna två. Av dessa ledamöter är det två i Umeå, två i Eskilstuna och en i Örebro som har kvar detta uppdrag 1984. En ledamot i Eskilstuna, tre i Örebro och åtta i Umeå anger att de har "tung" poster.

Ledamöternas internutbildning

I de flesta fall ges samtliga förtroendevalda i olika organ på olika nivåer i samhället möjligheter till kortare eller längre

utbildning för att kunna klara av sina uppgifter. I kommunal-
demokratiska kommitténs tilläggsdirektiv framhålls dock att "Många
förtroendevalda anser sig också ha för dåliga kunskaper för att
kunna bedöma frågorna på ett tillfredsställande sätt" (9). Umeå
kommun beslöt att satsa särskilt på KdN-ledamöterna och dessa
genomgick en utvidgad variant av introduktionsprogrammet Nyval 80.
Vid tre stora gemensamma sammandragningar deltog ledamöter och
suppleanter i utbildning i förvaltningskunskap, kommunal ekonomi
och planering samt praktisk tillämpning av ärendegång och hante-
ring i Umeå kommun. Motsvarande utbildning förmedlades också i
Örebro medan man i Eskilstuna erbjöd det sedvanliga introduktions-
programmet. Anser ledamöterna att de fått tillräcklig utbildning
för sitt uppdrag i KdN?

Tabell 6:6 "Har Du fått tillräcklig utbildning för Din uppgift i
KdN?" (V 15, bilaga 6:2). Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
1982 Ja	28,2	57,3	48,6
Nej	51,3	39,6	40,5
Ej svar	20,5	3,1	8,1
	N=39	N=96	N=37
<hr/>			
1984 Ja	35,7	43,3	64,9
Nej	59,5	51,5	21,6
Ej svar	3,8	5,6	13,5
	N=42	N=90	N=37

I Örebro är de flesta ledamöterna nöjda med sin utbildning, i
Umeå och Eskilstuna är de flesta missnöjda. Detta gäller vid den
mätning som företogs 1984. Hur kommer det sig att man i Umeå, även
om utbildningsinsatserna är desamma, har fått fler som anser att
utbildningen inte räcker till? I Eskilstuna har de missnöjda också
blivit fler. I Örebro har utvecklingen gått åt andra hållet. En
förklaring kan vara att det i samband med valet 1982 tillkom en
hel del nya ledamöter i Umeå (10). Dessa känner kanske en viss
osäkerhet inför sitt uppdrag och anser av den anledningen att de
inte kan tillräckligt. En annan förklaring kan vara att verksam-

heten nu börjar finna sina former och att ledamöterna efter hand upplever att de borde kunna mera om olika detaljer i uppdraget. En tredje tänkbar förklaring är att mera utbildning ger mersmak. Jämförelsen mellan kommunerna ger dock inte stöd för att en sådan tanke kan utgöra hela förklaringen.

Ju längre tid ledamöterna varit med i partiet, desto bättre utbildning anser de sig ha. I Umeå och Örebro är det framför allt kvinnorna som frågar efter mera utbildning, medan efterfrågan i Eskilstuna är lika stor bland männen som bland kvinnorna.

6.1.3 Hur arbetar KdN-ledamöterna?

Förberedelserna inför sammanträden.

I tilläggsdirektiven till kommunaldemokratiska kommittén konstaterade departementschefen att "Vid tidigare undersökningar av de förtroendevaldas arbetssituation har det framkommit att många inte hinner sätta sig in i sammanträdesmaterialet tillräckligt" (Dir 1979:68). Hur mycket tid som krävs för att förbereda ett sammanträde beror naturligtvis på vilken bakgrund den förtroendevalde har t.ex. ifråga om utbildning. Hur mycket tid går det åt att förbereda KdN-sammanträdena? I Umeå och Eskilstuna har man i snitt ett sammanträde per månad, i Örebro två.

Tabell 6:7 Genomsnittlig förberedelsetid i timmar (V 6, bilaga 6:2). Aritmetiskt medelvärde.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
1982	2,9	2,2	3,1
1984	3,9	2,7	3,5

I samtliga tre kommuner har ledamöterna ökat sina arbetsinsatser då det gäller förberedelserna inför sammanträden. Den största ökningen har ägt rum i Eskilstuna. En förklaring till detta kan vara att man nu börjar komma igång med verksamheten. Det är också rimligt att förberedelserna tar längre tid i Eskilstuna och Örebro än i Umeå eftersom KdN i de två förstnämnda kommunerna omfattar fyra sektorer mot endast två i Umeå.

Arbetsbelastningen upplevs av de flesta som lagom även om spänningen är mycket stor. Bland dem som uppgett att arbetet är lagom varierar förberedelsetiden mellan 1-12 timmar! Dock uppger en fjärdedel, framför allt de yngre, i Umeå att det är för lite arbete med uppdraget.

Fem av åtta ordförande i Umeå lägger ner fem timmar eller mer på förberedelser. I Örebro är det de ordinarie ledamöterna och i Eskilstuna suppleanterna som lägger ner mycket tid inför sammanträden. Förhållandena i Umeå orsakas förmodligen av det faktum att man inte har några arbetsutskott eller liknande. Förberedelser av ärenden utförs i stället av ordföranden tillsammans med sekreteraren. Merparten av de tillfrågade i Eskilstuna och Örebro anser också att utskotten är nödvändiga. I Eskilstuna är det hela 81 % som tycker så. I Umeå är KdN-ledamöterna positiva till inrättande av utskott endast under förutsättning att KdN får större befogenheter.

6.1.4 Angelägna uppgifter

Vilka uppgifter anser KdN-ledamöterna vara angelägna att ta itu med? Frågan ställdes med sex fasta svarsalternativ som skulle rangordnas från ett till sex och där ett motsvarade den mest angelägna uppgiften.

Tabell 6:8 Uppgifter som är viktigast att hinna med (V 7, bilaga 6:2).
(Aritmetiskt medelvärde, inom parentes).

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
	<u>Rang</u>	<u>Rang</u>	<u>Rang</u>
Utbildning och fortbildning	4 (3,7)	3 (3,3)	3 (3,5)
Medverkan i den lokala partiföreningen	1 (2,6)	2 (2,3)	1 (2,4)
Direktkontakt med väljarna	1 (2,6)	1 (2,0)	2 (2,5)
Fortlöpande kontakter med de kommunanställda inom kommundelen	3 (3,6)	6 (4,6)	4 (3,9)
Tillsammans med tjänstemän bereda ärenden	5 (4,0)	5 (4,4)	5 (4,2)
Medverka i olika arrangemang i kommundelen	6 (4,1)	4 (3,8)	6 (4,4)
	N=81	N=186	N=74

Anm. Båda mättillfällena ingår. Ju lägre värde desto angelägnare upplevs uppgiften.

De mest angelägna uppgifterna upplevs i alla tre kommunerna vara direktkontakten med väljarna och medverkan i den lokala partiföreningen, dvs. uppgifter som anknyter till närhet och kommun-del. Som dandärnäst viktigaste uppgiften ser ledamöterna utbildning och fortbildning, samt i Eskilstuna kontakterna med de kommunanställda. I Umeå anser man detta vara den minst angelägna uppgiften vilket får ses mot bakgrund av att KdN inte har något personalansvar. Skillnaderna mellan de olika alternativen är dock små, vilket gör tabellen svårtolkad.

Om man jämför hela materialet med den första mätningen uppvisar de tre kommunerna ungefär samma mönster. Den mest markanta förändringen finns i Eskilstuna där man över tid blivit mer angelägen att bereda ärenden tillsammans med tjänstemännen.

En jämförelse mellan de politiska blocken visar att socialdemokraterna i samtliga kommuner prioriterar medverkan i den lokala

partiföreningen högst. Därefter kommer direktkontakt med väljarna. De borgerliga ledamöterna anser direktkontakt med väljarna vara den viktigaste uppgiften. Andravalet för de borgerliga varierar mellan kommunerna. I Umeå är medverkan i den lokala partiföreningen andravalet, i Eskilstuna och Örebro utbildning och fortbildning.

Beslutsunderlagets kvalitet

Mer än hälften av ledamöterna i varje kommun är tillfreds med det underlag som sänds ut inför sammanträdena. I Umeå och Eskilstuna är det framför allt suppleanterna som är tveksamma till underlagets kvalitet. I Örebro är det de ordinarie som är i flertal bland de tveksamma. Om man jämför de två politiska blocken ser man att de borgerliga i högre grad är tveksamma till underlaget. Tveksamheten tenderar att avta med stigande ålder. I Umeå gäller också att ju längre tid i partiet desto mindre tveksam. Detta samband gäller inte i de två andra kommunerna. Kvinnorna i Umeå är mera tveksamma än männen. Detsamma gäller Eskilstuna i ännu högre grad. I Örebro föreligger inga sådana skillnader. De flesta som anser sig ha tillräcklig utbildning är också nöjda med underlaget. Omvänt gäller att de flesta som tycker att utbildningen inte varit tillräcklig också är tveksamma till underlagets kvalitet.

6.1.5 KdN-ledamöternas kontakter

Hur är det med kontakterna utåt? En stor majoritet av ledamöterna har åtminstone någon gång blivit kontaktade av enskilda personer. Över hälften i Umeå och Örebro har också blivit kontaktade av föreningar och organisationer. I Eskilstuna är det en minoritet som uppger att sådana kontakter förekommit. Det är i samtliga kommuner i första hand suppleanterna som uppger att de inte haft sådana kontakter.

Ordförandena har, naturligt nog, många kontakter. Det är också fler män som har kontakter med föreningar och organisationer. Kontakterna utifrån är vanligast i Örebro, därefter i Umeå och Eskilstuna i nu nämnd ordning. Kontakter från enskilda har ökat i både Umeå och Eskilstuna medan Örebro uppvisar ungefär samma

siffror vid båda mättillfällena. I Umeå är det de yngre som oftare saknar dessa kontakter, i Örebro och i Eskilstuna är det de äldre, dvs. de som är över 54 år.

6.1.6 Attityder till vissa frågor

Direkta val

Frågan om direkta val har diskuterats ända sedan debatten om lokala organ tog sin början i riksdagen. Hur ser dagens KdN-ledamöter på denna fråga?

Tabell 6:9 Hur skulle direkta val av KdN påverka arbetet (V 49, bilaga 6:2)? Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
Positivt	21,4	36,7	27,0
Negativt	33,3	27,8	56,8
Spelar ingen roll	31,0	27,8	13,5
Ej svar	14,3	7,8	2,7
	N=42	N=90	N=37

Anm. Endast mätningen 1983/84 redovisas eftersom denna fråga inte ställdes i den första enkäten i Eskilstuna och Örebro.

I Örebro ställer sig över hälften av ledamöterna negativa till tanken att KdN skulle utses genom direkta val. I Umeå och Eskilstuna är åsikterna mera varierande.

Det kan konstateras att socialdemokraterna är mest negativa i Örebro och minst negativa i Umeå. En fjärdedel av SAP-representanterna i Umeå anger att det inte spelar någon roll om direkta val införs. Centerpartisterna är negativa i Örebro, positiva i Umeå och indifferent i Eskilstuna. Moderaterna åter är positiva i Örebro och Eskilstuna, medan man i Umeå hävdar att valfrågan inte spelar någon roll. Folkpartiet och vpk har så få representanter att någon kommunjämförelse inte kan göras. I dessa partier finns förespråkare för alla tre svarsalternativen.

Bland de som är äldre än 34 år är fler positiva än negativa i frågan. I Umeå och Eskilstuna förstärks den negativa attityden ju längre tid man varit med i partiet. Kvinnorna i Umeå är mer positiva till frågan än männen. I Umeå ställdes frågan vid båda mättillfällena. År 1982 var det fler ledamöter jämfört med 1984 som var positiva till direkta val.

KdN:s politiska sammansättning

Även om KdN inte utses genom direkta val kunde man tänka sig att utse dem efter valresultatet inom KdN-området. Så skedde t.ex. i Umeå med kommundelsråden. Vilken uppfattning har ledamöterna i denna fråga? Hur skulle arbetet påverkas?

Tabell 6:10 Hur skulle arbetet i KdN påverkas om mandatfördelningen baserades på valresultat inom kommundelen (V 50, bilaga 6:2)? Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
Positivt	23,8	36,7	21,6
Negativt	42,9	37,8	67,6
Spelar ingen roll	19,0	18,9	8,1
Ej svar	14,3	6,7	2,7
	N=42	N=90	N=37

Anm. Endast mätningen 1983/84 redovisas eftersom denna fråga inte ställdes i den första enkäten i Eskilstuna och Örebro.

I samtliga kommuner ställer sig de flesta negativa till tanken att KdN skulle utses på basis av röstsiffrorna inom respektive område. Observera att en stor majoritet tagit klar ställning i frågan. En jämförelse mellan partierna visar att de flesta socialdemokraterna ställer sig negativa, medan moderaterna i hög utsträckning anser att det inte spelar någon roll. Övriga partier är positiva. Det sistnämnda gäller dock inte för centerpartiet och moderaterna i Örebro där dessa är negativa. Variationerna mellan kommunerna är mycket större än mellan partierna. Detta antyder att det är en annan dimension än den partipolitiska som styr attityderna till frågan om mandatfördelningen. En möjlig förklaring är att ju

större kompetens som tilldelas KdN desto mindre betydelse får frågan om mandatfördelningen. Det missnöje som finns bland ledamöterna i Umeå gör att de tror att verksamheten blir bättre om KdN utses på annan basis än den nuvarande. I Örebro och Eskilstuna finns det i stället andra frågor som upplevs som problematiska.

I Örebro och Eskilstuna gäller också att ju längre tid man varit aktiv i partiet desto vanligare är det att man ställer sig negativ i denna fråga. Detta mönster gäller inte i Umeå. I Eskilstuna är männen mer positiva än kvinnorna, men i övrigt skiljer det sig inte mellan dessa.

Slutligen kan vi konstatera att 67 % av de svarande har samma attityd till direkta val och den politiska sammansättningen, dvs. om man är positiv (alt. negativ eller indifferent) i den ena frågan så är man det också till den andra.

Representant eller beslutsfattare?

Företräder KdN-ledamoten partiet eller medborgarna i första hand? Frågan kan omformuleras till huruvida ledamoten i första hand är beslutsfattare eller representant.

Tabell 6:11 Ledamoten företräder (V 51, bilaga 6:2). Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
Partiet	40,5	26,7	37,8
Medborgarna	45,2	64,4	54,1
Annat svar	-	7,8	5,4
Ej svar	14,3	1,1	2,7
	N=42	N=90	N=37

Anm. Endast mätningen 1983/84 redovisas eftersom denna fråga inte ställdes i den första enkäten i Eskilstuna och Örebro.

En övervägande del uppger att de i första hand företräder medborgarna. Eskilstuna har dock nästan lika många som uppger partiet. Vissa av de svarande har antytt att de helst inte ville ta ställning till frågan. Man kan därför misstänka att frågan är

fel formulerad. Några har också angett att de företräder båda delarna eller partiet inom kommundelen.

För vpk går partiet först, för moderaterna och folkpartisterna medborgarna. Centerpartisterna och socialdemokraterna anger mera varierande svar även om medborgarna också hos dessa sätts främst. Det föreligger inga större skillnader om man ser till ålder och kön hos ledamöterna. Benägenheten att sätta medborgarna främst avtar i takt med aktiv tid i partiet.

Resultatet antyder att det - i enlighet med reformens intentioner - är lättare för KdN-ledamöterna att spela rollen som representant. Detta kan bero på att man på den lokala nivån i kommundelen i bland upplever sig stå i konflikt med kommunens centrala instanser. Situationen kan karaktäriseras som "vi här nere och de där uppe".

Förväntningarna

Tabell 6:12 Har förväntningarna på KdN-arbetet infriats (V 60, bilaga 6:2)? Kolumprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
I hög grad	7,1	8,9	32,4
I viss grad	78,6	87,8	64,9
Inte alls	11,9	3,3	2,7
Ej svar	2,4	-	-

De allra flesta KdN-ledamöterna anser att deras förväntningar på arbetet infriats. I Örebro är det en tredjedel som tycker att så är fallet i hög grad. Detta måste naturligtvis ställas i relation till vilka förväntningarna var från början. Man kan t.ex. förmoda att förväntningarna var något lägre ställda i Umeå än i Örebro. I Eskilstuna tycks dock finnas ett relativt stort missnöje med verksamheten vilket indikerar att förväntningarna där kanske varit lite för höga. Det föreligger inga mer markerade skillnader mellan män och kvinnor, mellan yngre och äldre, mellan dem som varit längre tid aktiva i partiet och de som varit kortare tid aktiva eller mellan företrädare för olika partier.

6.1.7 Konflikter mellan partier

En allmän tendens är att de partipolitiska motsättningarna i kommunalpolitiken har ökat sedan senaste kommunindelningsreformen. Dessa motsättningar kan dock förväntas vara betydligt svagare på kommunalnivå. Våra undersökningsresultat beträffande politikernas attityder tyder också på detta (tabell 6:13). En klar majoritet i samtliga kommunalnämnder menar att man kommer överens i de flesta frågor i nämnden. KdN i Örebro avviker något från de övriga. Det verkar som om KdN-politiken i Örebro till viss del återspeglar förhållandena i de centrala nämnderna i kommunen.

Tabell 6:13 KdN-sammanträdenas beskaffenhet (V 26, bilaga 6:2). Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
Överens i alla frågor	2,4	4,4	0
Överens i nästan alla frågor	83,3	91,1	64,9
Frågorna är oftast parti-skiljande	2,4	3,3	5,4
Ej svar	7,1	0	8,1

6.1.8 Konflikter inom partiet

I ett system med kommunalnämnder kan det uppstå konflikter mellan ledamöternas lojaliteter till de lokala partigrupperna å ena sidan och partiets centrala organisation å andra. På basis av undersökningen år 1982 kunde vi konstatera, att en klar majoritet av de förtroendevalda i KdN, i samtliga tre kommuner, ansåg att den lokala partigruppen bör hålla fast vid sin uppfattning i konkreta frågor. Det fanns, som vi tolkat det, en framträdande lokal lojalitet hos KdN-ledamöterna. I det frågeformulär som skickades ut vid årsskiftet 1984/84 ställde vi följande fråga: "Har det hänt att Ditt partis representant i KdN intagit en ståndpunkt i en fråga som inte överensstämmer med partiets ståndpunkt centralt i kommunen?"

Tabell 6:14 Annan ståndpunkt än partiet centralt i kommunen (V 63, bilaga 6:2)? Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
Ja, ofta	0	0	0
Ja, ibland	45,2	55,6	43,2
Nej, aldrig	40,5	34,4	54,1
Inget svar	14,3	10,0	2,7
	N=42	N=90	N=37

Det förekommer inte ofta att ledamöterna eller den lokala parti-gruppen intar en annan ståndpunkt än vad partiet centralt i kommunen gör. Lojaliteten till partiernas kommunorganisationer är något större i Örebro än i de övriga kommunerna, eller för att vända på det: Den lokala lojaliteten är något större i Eskilstuna och Umeå än i Örebro. En jämförelse mellan partierna visar att de socialdemokratiska ledamöterna i större utsträckning än andra ledamöter menar att partiets representanter i KdN aldrig intar en annan ståndpunkt än partiets kommunorganisation. Av svaren framgår också en tendens att socialdemokratiska ledamöter i Örebro KdN har något starkare central lojalitet än s-ledamöterna i de två andra kommunerna. De tendenser till lokal lojalitet som kunde observeras 1982 har troligen försvagats något. Det verkar som om ledamöterna i KdN är mer benägna att följa partilinjen nu än då försöken med KdN nyss startat. Man kan säga att det troligen skett en viss markering av den interna partidisciplinen.

6.1.9 Sammanfattning

Av tio KdN-ledamöter är tre kvinnor, vilket i stort motsvarar den fördelning mellan könen som gäller för fullmäktigeförsamlingar i riket. Majoriteten av ledamöterna är mellan 35-54 år. Kvinnorna och de yngre är vanligen suppleanter, medan männen i mycket stor utsträckning besätter presidieposterna. I Umeå och Örebro är en stor del av ledamöterna offentligt anställda tjänstemän. Industrierbetarna är relativt välrepresenterade i Eskilstuna.

De allra flesta har varit aktiva i sitt parti i mer än tio år. I Eskilstuna har hälften av de lokala politikerna andra kommunala uppdrag vid sidan av det i KdN. Motsatsen gäller i Umeå och i ännu högre grad i Örebro. Ungefär hälften har också tidigare innehaft kommunala uppdrag.

En stor del av ledamöterna i Eskilstuna och Umeå anser sig ha för lite utbildning för att klara sitt uppdrag i KdN. I Örebro är de flesta nöjda med sin utbildning.

Förberedelserna inför sammanträden tar olika lång tid i anspråk i de tre kommunerna. I Eskilstuna och Örebro tar förberedelsen längre tid än i Umeå bl.a. beroende på att KdN i de två förstnämnda kommunerna omfattar fyra sektorer mot endast två i Umeå. Arbetsbelastningen i samband med uppdraget upplevs som lagom. De uppgifter som prioriteras är i första hand medverkan i den lokala partiavdelningen och direktkontakt med väljarna, dvs. uppgifter som anknyter till närhet och kommunal. Ledamöterna är i allmänhet nöjda med det beslutsunderlag som sänds ut före sammanträdena. De flesta ledamöterna uppger att de har kontakter med enskilda och föreningar/organisationer.

KdN-uppdraget måste mot denna bakgrund karakteriseras som relativt tidskrävande, inte minst i ett inledningsskede. Förväntningarna som generellt fanns om att KdN-uppdragen skulle bli av ett nytt slag och ett lättare uppdrag än t.ex. facknämndsuppdragen har inte infriats.

I frågan om direkta val av KdN är ledamöterna ganska splittrade, med undantag för Örebro där en klar majoritet ställer sig negativa till direkta val. Där är KdN-ledamöterna också i stor utsträckning negativa till tanken att basera mandatfördelningen i KdN på valresultaten inom kommundelen.

De lokala politikerna upplever sig i första hand som representanter för medborgarna och inte för partiet. Detta antyder att KdN-ledamöterna inte spelar rollen som beslutsfattare i samma utsträckning som centrala politiker påstås göra. En mycket stor andel uppger att deras förväntningar på KdN-arbetet infriats.

Parti- och blockskiljande frågor är fåtaliga. Blockskiljande frågor förekommer dock oftare i Örebro än i de två andra kommunerna. Det händer ibland att partiernas representanter i KdN intar en ståndpunkt i en konkret fråga som inte överensstämmer med partiets ståndpunkt centralt i kommunen. Dock verkar det som om lojaliteten till partiets centrala organisation i kommunerna har ökat under senare år. Detta gäller för samtliga partier i alla tre kommunerna.

De resultat som studien uppvisar måste betraktas som preliminära i meningen att några klara tecken på egentliga effekter inte kan utläsas. Därtill krävs att nya, fördjupade studier genomförs då verksamheten stabiliserat sig och erfarenheterna blivit fler. Den allmänna reflexion som kan göras är att tendenserna går i en positiv riktning i flera av de aspekter som undersökts.

6.2 Partiernas lokalavdelningar och kommunalnämndsreformen

6.2.1 Inledning

Det nyligen avslutade statsvetenskapliga kommunalforskningsprojektet ger en ganska positiv bild av den kommunala demokratin (11). Resultaten pekar dock på drag i utvecklingen som oroar de politiska partierna. Påverkan av politiska beslut från medborgarnas sida sker ofta genom direktkontakt med tjänstemän eller genom andra kanaler vid sidan av partierna. Partierna har vidare svårt att rekrytera nya medlemmar, de håller bokstavligen på att förgubbas (12). För partierna är detta en oroväckande utveckling och det talas ibland om en legitimitetskris för de etablerade partierna (13).

Förespåkare av kommunalnämnder menar att partierna kan vitaliseras genom att den kommunala beslutsprocessen decentraliseras. Det förväntas att det politiska intresset och engagemanget ökar, och detta får som effekt att fler engagerar sig partipolitiskt i partiernas lokalavdelningar (14). Konkret skulle detta för lokalavdelningarna medföra t.ex.

- mer utåtriktad verksamhet,
- fler möten och fler deltagare på dessa möten,
- fler medlemmar.

Motståndarna och de tveksamma till KdN har betonat flera tänkbara negativa effekter för partiernas lokalavdelningar, t.ex.

- de lokala partiföreningarna försvagas genom att aktiva medlemmar ägnar stor del av sin tid åt KdN,
- KdN övertar de lokala partiföreningarnas opinionsbildande funktioner,
- de partipolitiska ideologiska skillnaderna kan tonas ned eller helt försvinna med KdN vilket försvagar lokalavdelningarna (15).

6.2.2 Syfte och metod

Syftet med denna delundersökning är att visa om och hur KdN-reformen hittills påverkat partiernas verksamhet i Eskilstuna, Umeå och Örebro. Vi har koncentrerat undersökningen till att gälla partiernas lokalavdelningar, dvs. partiernas geografiskt baserade avdelningar inom kommunerna (16).

Under hösten 1983 skickades en brevenkät till ordförandena i sammanlagt 117 lokalavdelningar i Eskilstuna, Umeå, och Örebro. Det var lokalavdelningar som är verksamma inom tre kommundelar i Eskilstuna, åtta i Umeå samt tre i Örebro (om bortfall m.m. se bilaga 6:3).

För att kunna jämföra lokalavdelningarnas verksamhet över tid ställde vi frågor om aktivitet m.m. för åren 1980 respektive 1983. Valet av jämförelseår baseras på att det 1980 inte fanns kommundelsnämnder i undersökningskommunerna och att 1983 var det år som låg närmast tiden. Vid utgången av 1983 hade KdN i Eskilstuna varit verksamma i två år, i Umeå också två år samt i Örebro lite drygt tre år. Tidsperioden är relativt kort, vilket är viktigt att ha i åtanke vid bedömning av de empiriska resultaten. En metodologisk reservation bör tillfogas: Det empiriska materialet utgörs av svaren på ett frågeformulär. Risken i denna och likartade undersökningar är att svaren på frågorna påverkas av attityden till det som undersöks, i detta fallet kommundelsnämnder. Exempelvis kan ordförandena i lokalavdelningarna framhålla att aktiviteten ökat i syfte att påvisa KdN-reformens positiva effekter. I resultatredovisningen bortser vi dock från detta och utgår från att svaren i frågeformuläret stämmer överens med reella förhållanden.

6.2.3 Allmänt om lokalavdelningarna

Antalet medlemmar i de undersökta lokalavdelningarna är i medeltal 60 och detta antal har inte förändrats mellan åren 1980 och 1983. I det urval av 50 kommuner som kommunaldemokratiska forskningsgruppen (KDFG) undersökte 1979 hade partiernas lokalavdelningar i genomsnitt 55 medlemmar. Lokalavdelningarna i Eskilstuna, Umeå och Örebro avviker inte stort från partiernas lokalavdelningar i landet i övrigt (17) (tabell 6:15).

Tabell 6:15 Egenskaperna hos de undersökta lokalavdelningarna i Eskilstuna, Umeå och Örebro samt i KDFG:s 50-urval. Siffrorna anger medianen (N=84).

Egenskap	Parti				Totalt	Totalt i KDFG:s 50-urval
	S	C	Fp	M		
Antal medlemmar 1980	120	41	51	101	60	55 (1979)
Antal medlemmar 1983	110	40	47	110	60	
Medelantal mötesdeltagare per år	15	15	16	26	15	15 (1978-79)
Antal styrelsemöten 1980	8,3	3,4	4,0	4,5	5,0	3,8 (1978)
Antal styrelsemöten 1983	8,8	3,4	4,8	6,5	5,8	
Antal möten 1980	7,5	3,4	3,7	2,5	4,4	5,1 (1978)
Antal möten 1983 (planerade)	8,6	3,2	3,5	3,8	4,4	

Det kommer i regel 15 personer till lokalavdelningarnas möten. Detta genomsnitt är det samma som för KDFG:s 50-urval 1978-79. Moderaterna uppvisar en högre siffra än de övriga. Detta kan förklaras av att moderaternas lokalavdelningar i de undersökta kommunerna täcker befolkningsmässigt och geografiskt större områden än de övriga partiernas lokalavdelningar.

Antalet styrelsemöten varierar mellan partierna. Flest möten hålls inom de socialdemokratiska avdelningarna. Både socialdemokraterna och moderaterna hade dock fler styrelsemöten 1983 än 1980. Det samma gäller andra typer av möten, medlemsmöten m.m. De socialdemokratiska och moderata lokalavdelningarna uppvisar således en något ökad mötesaktivitet under senare år. Enligt tabell 6:15 har även folkpartiets lokalavdelningar ökat antalet styrelsemöten. Någon reell ökning är det dock inte frågan om eftersom det under perioden 1980 till 1983 tillkommit lokalavdelningar inom folkpartiet i bland annat Örebro.

Något bör också sägas om VPK som inte finns med i tabellerna eftersom antalet lokalavdelningar är få i de undersökta kommundelarna. I Umeå har VPK tre stadsdelsföreningar och i två av dessa representeras partiet i KdN (Östra och Norra). Det är i Norra kommundelen som aktiviteten i partiet är störst. Medlemsantalet är 30 och har inte förändrats mellan åren 1980 och 1983. Däremot har partiet ökat sitt medlemstal i hela kommunen med drygt 30 personer. I Östra kommundelen är inte stadsdelsföreningen lika aktiv som i Norra delen. Den är knuten till kommunorganisationen. I Örebro har VPK en suppleantplats i en av de tre undersökta kommunalnämnderna (Brickebacken-Gällersta). Lokalavdelningen där har reorganiserats efter KdN:s tillkomst, dock inte som följd av KdN-reformen. Partiet har ett 20-tal medlemmar i kommundelen. I Eskilstuna är VPK inte representerade i KdN.

Någon organisatorisk anpassning till KdN-reformer bland lokalavdelningarna har i det flesta fall inte skett. Nästan samtliga lokalavdelningar har funnits tidigare. Undantag utgörs av Fp i Örebro som under våren 1981 organiserade partiet så att man har lokalavdelningar i samtliga 15 kommundelar. Nämnas kan också att inom moderata samlingspartiet i Örebro planeras bildande av lokalavdelningar i samtliga kommundelar. Två registrerade nytillskott har också skett i Umeå. Det gäller en centerpartiavdelning i Tavelsjö och en folkpartiavdelning i Östra kommundelen.

6.2.4 Medlemsutveckling

Antalet medlemmar i de undersökta lokalavdelningarna var i genomsnitt det samma 1983 som 1980. Två partier uppvisar dock en ökning som är värd att uppmärksamma och det är socialdemokraterna och moderaterna i Eskilstuna (tabell 6:16). Partierna representeras här av tre socialdemokratiska avdelningar och en moderatavdelning. Å andra sidan har medlemsantalet sjunkit något i de flesta andra lokalavdelningar. Störst minskning har skett bland socialdemokratiska lokalavdelningar i Umeå. Orsaken till de minskade medlems-talen uppges vara främst av karaktären "naturlig avgång", typ dödsfall och utflyttning. Tveksamt är dock om naturlig avgång kan förklara hela minskningen.

Tabell 6:16 Antal medlemmar i partiernas lokalavdelningar 1980 och 1983. Medianvärdet (N=78).

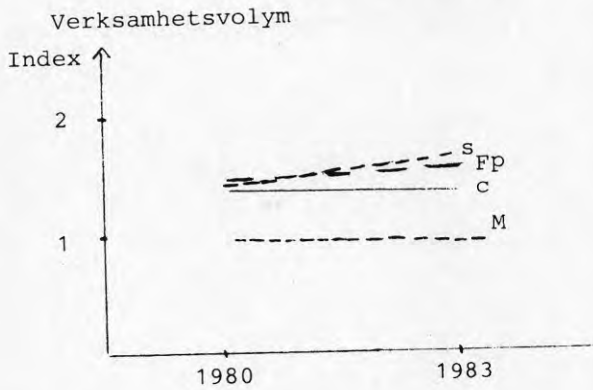
	S		C		Fp		M		Totalt	
	80	83	80	83	80	83	80	83	80	83
Eskilstuna	100,5	110,5	41,5	35,5	32,0	27,0	70,5	110,5	99,8	109,7
Umeå	135,5	107,5	35,5	42,0	51,5	47,0	101,0	95,0	55,0	59,5
Örebro	75,0	80,0	40,5	35,5	33,5	46,0	45,5	45,0	53,0	51,5
Totalt	120,0	110,3	40,5	40,0	51,0	46,5	101,0	110,0	60,0	60,0

6.2.5 Intern och utåtriktad aktivitet

Vi har använt liknande mått på den interna och utåtriktade verksamheten som kommunaldemokratiska forskningsgruppen (KDFG) (18). Vi har låtit ordförandena för lokalavdelningarna uppge i vilken omfattning olika verksamhetsformer förekommit 1980 och 1983 (i det senare fallet även planerade aktiviteter eftersom enkäten skickades ut före årsskiftet). Alternativen var "någon gång" eller "ofta" (fråga 21, bilaga 6:6). Utifrån detta har ett index konstruerats så att "någon gång" ger ett poäng och "ofta" ger två poäng. Maximalt antal poäng för en lokalavdelning är 28. Ett index har konstruerats för den interna respektive utåtriktade verksamhetsvolymen.

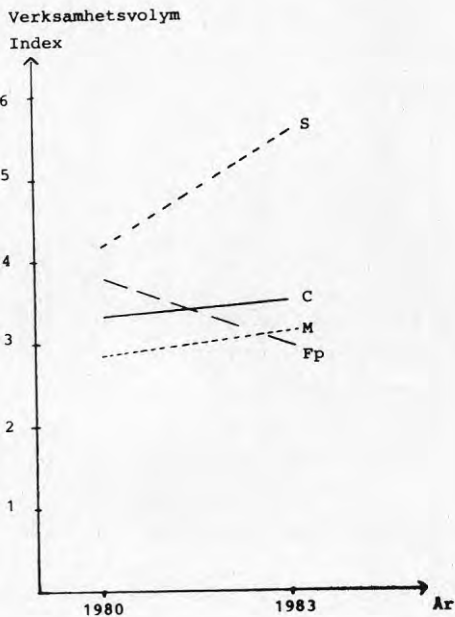
Figur 6:1 antyder att endast marginella förändringar har skett när det gäller den interna verksamheten. KdN-reformen tycks inte ha påverkat denna verksamhets omfattning.

Figur 6:1 Lokalavdelningarnas interna verksamhetsvolym åren 1980 och 1983. Max 4 poäng kan uppnås (N=48).



Däremot kan viss ökning av den utåtriktade verksamheten noteras. Det är framför allt de socialdemokratiska föreningarna som står för denna ökning (figur 6:2).

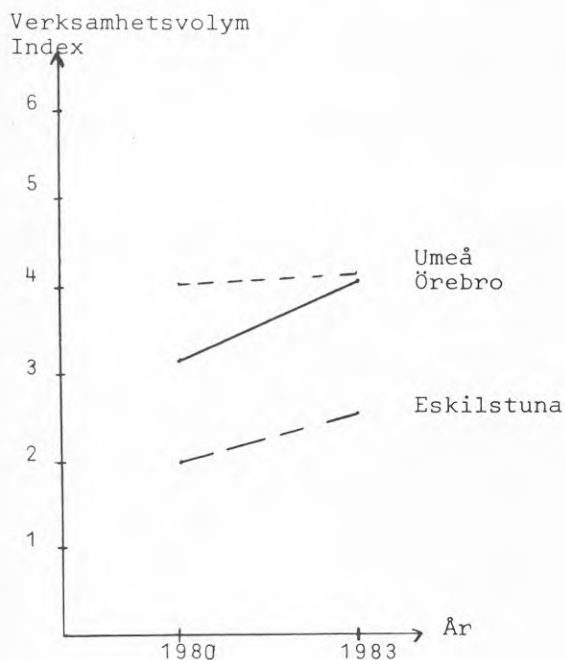
Figur 6:2 Lokalavdelningarnas utåtriktade verksamhetsvolym åren 1980 och 1983. Max 24 poäng kan uppnås (N=84).



Både centerpartiet och moderata samlingspartiet visar också en viss uppgång. Det är främst centerpartiet i Umeå och moderaterna i Eskilstuna som står för denna. Folkpartiet däremot har inte lyckats bibehålla sin utåtriktade verksamhetsvolym från 1980. En klar nedgång har skett.

Kommunvis kan vi se att den utåtriktade aktiviteten har ökat bland lokalavdelningarna i samtliga tre kommuner (figur 6:3). Störst ökning har skett i Örebro. Vad som inte framgår av figuren men väl av vårt undersökningsmaterial är att s-föreningarna i Örebro står för den största aktivitetsökningen. En hypotes är att KdN-reformen bidragit till denna ökning av den utåtriktade aktiviteten.

Figur 6:3 Lokalavdelningarnas utåtriktade verksamhetsvolym åren 1980 och 1983. Kommunvis jämförelse. Max 24 poäng kan uppnås (N=84).



En av aktiviteterna är möten av olika slag. Medlemsmöten, torgmöten etc. I tabell 6:15 framgick att antalet möten ökat mellan åren 1980 och 1983 bland socialdemokratiska och moderata lokalavdelningar. Delar vi upp mötesaktiviteten parti- och kommunvis visar det sig att det är socialdemokraterna och moderaterna i Örebro samt moderaterna i Umeå som främst står för denna ökning. Nästa fråga man kan ställa sig är om det var fler deltagare på dessa möten 1983? Ordförandena i 10 lokalavdelningar (av 80) uppger att antalet mötesdeltagare ökat sedan tillkomsten av kommundelsnämnder (tabell 6:17). Intressant nog är det inte de socialdemokratiska föreningarna i Örebro som fått fler deltagare på sina möten. De s-föreningar som fått fler mötesdeltagare finns i Umeå. Det finns således ingen automatisk koppling mellan ökad utåtriktad aktivitet och fler deltagare på olika möten. Det tycks vara så att den ökade aktiviteten bland socialdemokraterna och moderaterna i Örebro är begränsad till att omfatta de personer som tidigare varit aktiva. Samma personer men ökade arbetsinsatser.

Tabell 6:17 Har antalet mötesdeltagare ökat eller minskat sedan tillkomsten av kommundelsnämnder (fråga 10, bilaga 6:6)? (N=80)

Ökning av antalet mötesdeltagare

Umeå	Södra	S
Umeå	Sävar	C
Umeå	Tavelsjö	C
Umeå	Sävar	C
Umeå	Centrala/Västra	S
Umeå	Centrala/Västra	C
Örebro	Brickebacken/ Gällersta	Fp
Umeå	Södra	M
Umeå	Sävar	C
Örebro	Vivalla/Lundby	C

Minskning av antalet mötesdeltagare

Umeå	Holmsund/Obbola	Fp
Umeå	Södra	C
Umeå	Sävar	C
Umeå	Norra	C

Bland de lokalavdelningar som redovisar ökning av antalet deltagare på olika möten finns en rad centeravdelningar i Umeå. I flera fall har centerpartiet två eller flera avdelningar inom en och samma kommunedel. Därför visar dessa centeravdelningar inom samma kommundelar både minskning och ökning av antalet mötesdeltagare.

Ett annat tecken på viss aktivitetsökning mellan åren 1980 och 1983 är att de relativa kostnaderna för aktiviteter (mötesaktiviteter, studier m.m.) har ökat. Vi bad ordförandena att för båda åren uppge hur lokalavdelningarnas kostnader fördelades på olika kostnadsslag (fråga 23, bilaga 6:6). Efter en summering av kostnaderna visade det sig att aktivitetskostnadernas andel av de totala kostnaderna ökat för samtliga partier, utom för folkpartiets lokalavdelningar som under båda åren haft aktivitetskostnader som största andel. År 1983 kom aktivitetskostnaderna på andra plats för moderatavdelningarna och på första plats för de övriga partiernas avdelningar. En intressant iakttagelse är att för SAP:s lokalavdelningar utgjorde år 1980 administrativa kostnader den största posten men för 1983 hamnade dessa kostnader på tredje plats. För samtliga partiers lokalavdelningar gäller således att relativt mer pengar används för aktiviteter än för några år sedan.

6.2.6 Delkommunala handlingsprogram

Det är vanligt att partiernas kommunorganisationer använder kommunala handlingsprogram i valrörelsen (19). Troligen är det betydligt ovanligare med delkommunala handlingsprogram. Bland de lokalavdelningar vi undersökt var det 26 av 81 som utarbetade delkommunala handlingsprogram inför valet 1982 (tabell 6:18). I Umeå kan väljarna bedöma samtliga partier (utom VPK) i Östra, Södra och Norra KdN utifrån deras delkommunala handlingsprogram. Dessutom har centerpartiets lokalavdelningar handlingsprogram i flera andra kommundelar.

Tabell 6:18 Antal lokalavdelningar som utarbetade eget delkommunalt handlingsprogram inför valet 1982 (fråga 20, bilaga 6:6). Absoluta tal (N=81).

	S	C	Fp	M	Totalt
Eskilstuna	0	0	0	0	0
Umeå	3	8	3	3	17
Örebro	6	0	0	5	9
Totalt	9	8	3	6	26

Väljarna i de tre undersökta kommundelarna i Örebro har samma möjligheter när det gäller socialdemokraterna och moderaterna. Folkpartiet och centerpartiet har däremot inga delkommunala handlingsprogram i de tre kommundelarna i Örebro. I Eskilstuna får väljarna vänta på möjligheten att bedöma politiken utifrån handlingsprogram, ingen av lokalavdelningarna där utarbetade något program inför valet 1982.

6.2.7 Nomineringarna till kommunalnämnderna

Valet till KdN sker indirekt enligt samma system som gäller för övriga nämnder i kommunen. Inom varje parti sker nomineringar inför valet. När det gäller nomineringar av förtroendevalda till KdN finns det en rad krav och förväntningar som hänger samman med förväntningarna på KdN-reformen som sådan, t.ex. att ledamöterna skall bo i kommundelen och social representativitet (20). Tänkbart är att vissa partiavdelningar kan känna sig för-fördelade vid nomineringarna, framför allt i de kommundelar där det finns fler lokalavdelningar inom ett parti än det finns platser i KdN. I allmänhet är dock lokalavdelningarna nöjda med nomineringarna, dvs. kravet på representation från de olika lokalavdelningarna har i de flesta fall, enligt ordförandena, blivit tillgodosett. Det är dock 16 lokalavdelningar som inte var nöjda med representationen vid nomineringarna inför valet 1982. Dessa återfinns inte helt överraskande i kommundelar där det finns fler avdelningar än platser i KdN.

Ett annat fenomen som kan inträffa är att det kan vara svårt att få medlemmar att ställa upp som förtroendevalda i KdN (Tabell 6:19).

Tabell 6:19 Har det varit svårt eller lätt att få medlemmar att ställa upp som förtroendevalda i KdN (fråga 14, bilaga 6:6)? (N=78).

	S		C		Fp		M		Totalt	
	Lätt	Svårt	Lätt	Svårt	Lätt	Svårt	Lätt	Svårt	Lätt	Svårt
Eskilstuna	3	1	1	3	2	1	0	2	6	7
Umeå	13	2	18	3	7	2	4	0	42	7
Örebro	3	3	2	1	3	0	2	2	10	6
Totalt	19	6	21	7	12	3	6	4	58 (74%)	20 (26%)

En klar majoritet, 74 %, har tydligen inga problem med att få medlemmar att ställa upp som förtroendevalda i KdN. Några lokalavdelningar upplever det dock som ett problem. De som har svårigheter av detta slag är bland annat hälften av de socialdemokratiska föreningarna i Örebro, tre av fyra centeravdelningar i Eskilstuna samt båda moderata lokalavdelningarna i Eskilstuna. Detta faktum är anmärkningsvärt med tanke på att just s-föreningarna i Örebro och m-avdelningarna i Eskilstuna ökat sin aktivitet och fått fler medlemmar under senare år. En förklaring kan vara den tidsmässiga förskjutningen. Nomineringarna till KdN skedde främst inför valet 1979 (i Örebro) och 1982 (i Eskilstuna), dvs. före vår jämförelsetidpunkt som är 1983. Partiavdelningarnas ökade aktivitet kan ha kommit senare, efter valen. Detta utgör troligen inte hela förklaringen. Vi återkommer med diskussioner kring problemet med rekrytering i avsnittet slutsatser.

6.2.8 Politisk styrning

Med styrning avses vanligtvis medveten påverkan av beteendet. I detta fall gäller det om partiernas lokalavdelningar påverkar ledamöternas

politiska beteende i KdN. Den svagaste styrningen utgörs av att det på lokalavdelningsmöten diskuteras frågor som skall upp eller har varit uppe i KdN. En betydligt starkare variant är att lokalavdelningsmötet uppmanar ledamoten/ledamöterna att inta en viss ståndpunkt i en viss fråga (21).

Enligt uppgifterna från ordförandena förekommer diskussioner om KdN-frågor i de flesta partiavdelningarna. Uppmaningar till ledamöter i KdN att inta vissa ståndpunkter förekommer inte lika ofta. Socialdemokraterna och centerpartiet uppvisar "starkast" styrning och moderaterna den "svagaste". Att starkast styrning sker inom det socialdemokratiska partiet ligger i linje med andra undersökningar av kommunalpolitisk styrning (22).

På grundval av enkäten till ordförandena i olika lokalavdelningar kan vi konstatera att KdN-frågor tas upp till diskussioner i nästan samtliga av lokalavdelningarnas möten (92 %) och att det ofta händer att mötet uppmanar (eller rekommenderar) sina KdN-ledamöter att inta vissa ståndpunkter (63 % av de svarande).

Denna bild stämmer i stort med den som de förtroendevalda i KdN ger. Omkring 75-80 % av de förtroendevalda uppger att KdN-frågor någon gång, ofta eller ganska ofta tas upp vid lokalavdelningens möten. Något färre, omkring 65 %, anger att de också uppmanas eller rekommenderas att inta vissa ståndpunkter (tabell 6:20).

Tabell 6:20 Hur ofta diskuteras KdN-frågor vid lokalavdelningens möten? Hur ofta uppmanar/rekommenderar lokalavdelningen ledamöterna i KdN att inta vissa ståndpunkter (fråga 12, bilaga 6:6)? Siffrorna anger procent av antalet svarande i respektive kommun (N=169). Källa: enkäten till förtroendevalda i KdN.

Styrning	Kommun	Eskilstuna %	Umeå %	Örebro %
Diskussioner	Sällan/ aldrig	7	20	3
	Ofta/vid varje möte	76	72	84
Uppmaningar/ rekommenda- tioner	Aldrig	21	29	22
	Någon gång/ ganska ofta/ ofta	64	67	65

En viktig förklaringsfaktor till att KdN-frågor ofta diskuteras på lokalavdelningarnas möten är det framträdande personsambandet mellan KdN och lokalavdelningens styrelse. De flesta KdN-ledamöterna är också ledamöter i lokalavdelningarnas styrelser.

Några andra studier att direkt jämföra med finns inte. I Gidlund/Gidlunds undersökning redovisas styrningsförhållandet mellan partiernas kommunorganisationer och fullmäktigeledamöterna. Där framgår att 80 % av de tillfrågade uppger att det vid medlemsmöten diskuteras frågor som skall upp i kommunfullmäktige. I mellan 34 och 40 % av fallen ges också uppmaningar om hur fullmäktigegruppen skall agera i olika frågor (23). Att jämföra detta med våra resultat som dels avser delkommunala förhållanden, dels avser alla typer av partimöten i lokalavdelningen, även styrelsemöten, är vanskligt. Den slutsats vid dock kan dra är att lokalavdelningarnas styrning av ledamöterna i KdN tycks vara lika stark (eller svag) som partiernas styrning av fullmäktigeledamöterna.

Att ledamöterna ofta rekommenderas/uppmannas att inta vissa ståndpunkter är inget entydigt tecken på styrning från lokalavdelningens sida. Det finns ett framträdande personsamband mellan lokalavdelningarnas styrelser och KdN och tänkbart är att frågor tas upp vid lokalavdelningarnas styrelsemöten initieras inom KdN. Därmed kan det omvända styrningsförhållandet förekomma, dvs. att lokalavdelningen styrs av ledamöterna i KdN.

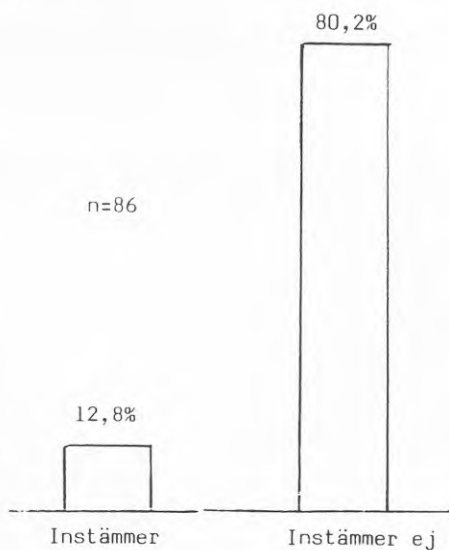
6.2.9 Attityder till KdN

Av våra resultat att döma tycks inte partiernas lokalavdelningar hittills ha förlorat på införandet av KdN i de tre kommunerna. I enlighet med detta är också attityderna till KdN-reformen som sådan genomgående positiva. I flera sammanhang har det påtalats farhågor, t.ex. att de lokala partiföreningarna försvagas genom att aktiva medlemmar ägnar all tid åt KdN, att KdN övertar de lokala partiavdelningarnas opinionsbildande funktioner och att det blir svårare för partierna att föra en för hela kommunen gemensam politisk (fråga 24, bilaga 6:6). Några sådana farhågor hyser de tillfrågade avdelningsordförandena i allmänhet inte (diagrammen 6:1-6:3). Det är endast i ett fall där viss tveksamhet tycks råda och det gäller om det blir svårare för partiet att föra en för hela kommunen gemensam politik. En fjärdedel av de tillfrågade instämmer i detta påstående (diagram 6:3). Denna fjärdedel fördelar sig tämligen jämt över partierna. Det är något fler s- och m-avdelningar som tycker detta är ett problem men i absoluta tal är det så få att inga slutsatser kan dras av detta.

Även om de flesta lokalavdelningar inte hyser några farhågor om förhållandet till KdN finns i kommentarerna i enkäten fler kritiska synpunkter på KdN-reformens utformning. Kritiken kommer framför allt från de borgerliga partierna. I första hand handlar kritiken om partirepresentationer i KdN. Många vill ha direktval eller ett annat system som ger valresultaten i kommundelarna större genomslag i KdN-sammansättningen. Viss kritik riktas också mot att KdN i Umeå har allt för begränsad reell beslutanderätt.

Diagram 6:1

"KdN övertar de lokala partiföreningarnas opinionsbildande funktioner."

Diagram 6:2

"De lokala partiföreningarna försvagas genom att aktiva medlemmar ägnar all tid åt KdN."

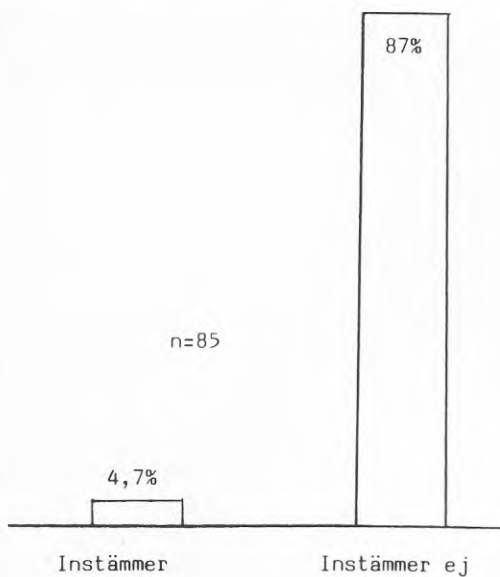
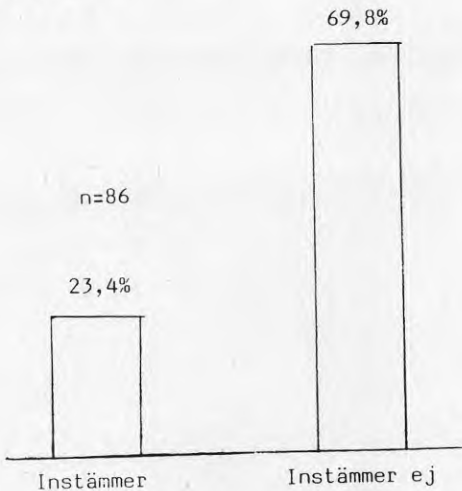


Diagram 6:3

"Det blir svårare för partiet att föra en för hela kommunen gemensam politik".



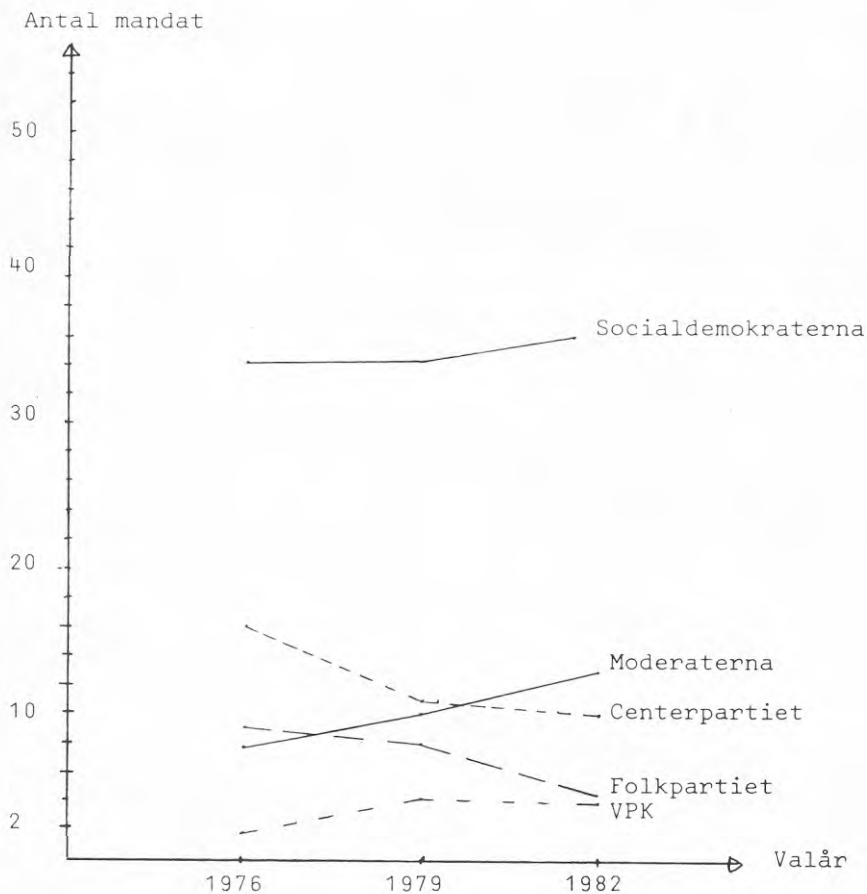
6.2.10 Slutsatser

Våra undersökningsresultat tyder på att KdN-reformen hittills haft positiv effekt på omfattningen av vissa lokalavdelningars verksamhet. Det gäller framför allt de relativt stora partierna (socialdemokraterna och moderaterna). Speciellt socialdemokraterna i Örebro har ökat den utåtriktade verksamheten, de har fler möten och har också ökat antalet medlemmar något sedan KdN:s tillkomst. Däremot tycks inte antalet mötesdeltagare ökat under senare år. De risker som vissa pekar på, att partiavdelningarna överlag försvagas genom en KdN-reform, får inte stöd i vår undersökning av partiernas lokalavdelningar. Ett tecken på detta är att de allra flesta ordförandena i lokalavdelningarna ser positivt på KdN-reformen och att lokalavdelningarnas engagemang i KdN:s verksamhet är påtaglig.

Slutsatserna kan dock inte stanna vid detta. Vi måste lyfta blicken från lokalavdelningarna till partiernas utveckling på kommunal nivå för att kunna precisera KdN-reformens inverkan på partiernas verksamhet. Som framgår av diagram 6:4 nedan har moderaterna, socialdemokraterna och VPK i olika utsträckning stärkt sin ställning i kommunfullmäktige i Eskilstuna, Umeå och Örebro. Detta har skett

på bekostnad av centerpartiet och folkpartiet. Detta gäller också då kommunerna betraktas var för sig. I Eskilstuna har socialdemokraterna sitt starkaste fäste och partiet har också stärkt sin ställning vid de senaste valen (från 41 till 46 mandat i kommunfullmäktige). Centerpartiet har sedan 1976 förlorat i genomsnitt 6 mandat och folkpartiet har i genomsnitt förlorat 5 mandat. Moderaterna har däremot ökat sin representation med 6 mandat sedan 1976, framför allt i Örebro och Umeå där partiet ökade med 3 mandat 1979 i respektive kommun (24).

Diagram 6:4 Den genomsnittliga mandatfördelningen i kommunfullmäktige i Eskilstuna, Umeå och Örebro efter valen 1976, 1979 och 1982 för respektive parti.



Att ett parti ökat sitt väljarunderlag kan inte ses som ett mått på ökad aktivitet i partiet. Det indikerar dock att partiet har politisk medvind. Dessa politiska förändringar är viktiga att ha i åtanke vid bedömningen av KdN-reformens betydelse för lokalavdelningarna. De verksamhetsökningar, respektive verksamhetsminskningar vi observerat sammanfaller i stort med den utveckling som partierna genomgått sedan 1976, vad gäller mandatfördelningen i kommunfullmäktige.

Låt oss betrakta KdN-reformen som en mellanliggande variabel - en faktor som tillsammans med den allmänna trenden kan förklara partiernas utveckling i kommunerna. Våra undersökningsresultat pekar då på att KdN-reformen gynnar de partier som är i uppåtgående och missgynnar eller inte har någon effekt på de partier som visar en nedåtgående trend. Denna bild gäller dock inte generellt. Socialdemokraterna i Eskilstuna visar genom förändringar i antalet mandat en uppåtgående trend men lokalavdelningarna har inte ökat sin aktivitet mellan åren 1980 och 1983, däremot har medlemsantalet ökat. Denna hypotes om KdN-reformens betydelse får mest stöd i Örebro. En viktig faktor i detta sammanhang kan vara att kommundelsnämnder funnits i Örebro sedan slutet av 1980 medan KdN inrättades i Eskilstuna från 1982. I Umeå är bilden något differentierad. Moderaternas lokalavdelningar visar en viss uppåtgående tendens medan socialdemokraternas verksamhet ligger på samma nivå 1983 som 1980.

Vi kan således inte dra några entydiga slutsatser vad gäller förhållandet mellan KdN-reformen och lokalavdelningarnas aktivitet, medlemsutveckling m.m. Vi har dock fått ytterligare underlag för följande hypotes, som bör testas i kommande studier: KdN-reformen gynnar de relativt stora partierna och de partier som är i en allmän uppåtgående rörelse men missgynnar de mindre partierna som visar en nedåtgående trend.

Ett resultat som bör uppmärksammas är emellertid att flera aktiva lokalavdelningar har problem med att rekrytera medlemmar till förtroendeposter i KdN. Det finns således ingen automatik som säger att ökad aktivitet, fler medlemmar etc. leder till att det blir lättare att få medlemmar att ställa upp som förtroendevalda. Detta kan bl.a. hänga samman med att antalet deltagare på olika parti-

möten inte ökat, trots att de utåtriktade verksamheten ökat. Det kommer således inte något nytt folk som kan aktiveras och göras intresserade. Det är de tidigare aktiva som ökat sina arbetsinsatser. Detta kan betraktas som en naturlig första fas i aktiveringsprocessen: först en inre aktivering, därefter kan fler medlemmar och andra väljare aktiveras.

Orsakerna till att man inte vill åta sig något förtroendeuppdrag kan vara flera. Gunnar Wallin m.fl. inom kommunaldemokratiska forskningsgruppen har konstaterat att hälften av de människor som inte vill åta sig kommunala uppdrag anför skälet att de inte är tillräckligt kunniga. Flertalet i den andra hälften uppger att de inte är tillräckligt intresserade av kommunalpolitik (25). Processen från att vara icke-medlem eller passiv medlem till att bli tillräckligt intresserad att åta sig ett uppdrag är lång. Det krävs en politisk socialisationsprocess i vilken de redan aktiva har ett stort ansvar. Det gäller att ge de nya eller "slumrande" medlemmarna kunskaper och självförtroende.

6.2.11 KdN-reformens effekter på sikt

Det framhålls ofta att KdN-reformens genomslagskraft i demokrati-hänseende är avhängig de politiska partiernas förmåga att fylla sina politiska funktioner. Förväntningarna på partierna i kommunalpolitiken är flera och stora. Följande funktioner brukar nämnas:

"En viktig förutsättning för upprätthållande av en kommunal självstyrelse är möjligheten att utkräva ett politiskt ansvar. Därför förutsätter självstyrelsen förekomsten av politiska partier, varigenom medborgarna kan organisera sig för att utnyttja självstyrelsens fördelar."

"Genom partiernas lokala organisationer etableras en politisk styrning i kommunerna ..."

"De politiska partierna utgör basen för de förtroendevaldas arbete i kommunerna och landstingen på samma sätt som för riksdagen. Genom de förtroendevalda kanaliseras medborgarnas inflytande över den kommunala verksamheten." (26) (våra kursiveringar).

Samma förväntningar kan överföras till partiernas lokalavdelningar. Att leva upp till detta kan vara svårt bland annat med tanke på de små resurser som lokalavdelningarna vanligtvis har till sitt för-

fogande. För att lyckas behöver partiavdelningarna utredningsresurser m.m. Detta skulle tala för olika former av resursöverföring från partiets kommunorganisation, t.ex. större andel av det kommunala partistödet och av medlemsavgifterna.

Å andra sidan finns det en viss fara i att koncentrera den politiska verksamheten till delkommunala spörsmål, framför allt i ljuset av att den hittillsvarande försöksverksamheten är relativt begränsad till sin omfattning. Frågor som visat sig engagera medborgargrupper, t.ex. trafikfrågor, planfrågor och frågor om gator och vägar, ligger kvar på "central"nivå. KdN är förvisso remissinstans i dessa frågor men så länge KdN inte har beslutanderätt och verkställighetsansvar i denna typ av frågor kan man inte förvänta sig så stor aktivitetsökning i lokalavdelningarna. I detta sammanhang kan Umeå och Örebro jämföras. KdN i Umeå har ansvar för färre frågor och mer begränsad beslutanderätt än KdN i Örebro. Aktivitetshöjningen bland lokalavdelningarna är också mindre i Umeå än i Örebro.

Det finns något av en inneboende motsättning i KdN-reformens bakomliggande idéer som också bör uppmärksammas i detta sammanhang. Å ena sidan talas det om en vitalisering av det politiska livet i betydelsen att de politiska och ideologiska skillnaderna som finns mellan partierna skall lyftas fram. Detta skulle bland annat göra det lättare för kommundelsbefolkningen att se vad de olika partierna står för. Det kanske tydligaste uttryckt för ett sådant konfliktperspektiv återfinns i förarbeten till KdN-reformen i Eskilstuna kommun.

"Jämsides med att kommundelsnämnderna strävar efter en helhetsyn på verkligheten måste politiska skiljaktigheter och motsättningar kunna lyftas fram på ett sätt som gör dem tydliga för människorna i området." (27)

Å andra sidan framträder ofta en harmonisyn. Det talas om en positiv bypolitik, att KdN skall verka för kommundelens bästa och att en samverkan över partigränserna främjas. Denna harmonisyn ligger i linje med den verklighetsbild som kommunaldemokratiska kommittén ger uttryck för i sitt första betänkande från 1978:

"De heterogena intressen som finns inom samhället i stort antas minska inom beslutsterritoriet när detta är begränsat till lokala områden med större intressegemenskap. Kraven på den demokratiska beslutsprocessens förmåga att väga samman olika konfliktartade intressen begränsas helt enkelt när områdena blir mindre och därmed mer intressehomogena." (28) (vår kursiv)

För att spetsa till det hela kan man säga, att det i KdN-reformens syften finns en motsättning mellan "politik" och administration. Med "politik" menas att politiska och ideologiska skiljaktigheter inte döljs utan görs manifesta, på ett sätt som för övrigt präglat senaste årens kommunalpolitik. Administration betyder här att införande av KdN i det närmaste kan betraktas som en förvaltningsreform - en reform som för politiska frågor ner till kommunalnivå och gör dem opolitiska (tekniska). Manifesta motsättningar görs mer lätthanterliga och kan därför lösas inom "samrådets" ramar. Samverkan och samarbete över partigränserna blir då ett högre mål än att försöka genomdriva förändringar i politisk motvind.

En av partiernas viktigaste uppgifter är att hålla det politiska vid liv. Samtidigt som det politiska hålls vid liv måste medborgarna kunna observera konkreta materiella utfall av partiernas och KdN:s verksamhet. För mycket "partikäbbel" tilltalar troligen inte folk i allmänhet, vad man vill se är konkret handling. Det ena utesluter dock inte det andra. Ett politiskt utflöde som tillfredsställer olika medborgargrupperns behov av effektiv kommunal service förutsätter snarare att de politiska partierna visar var de står i olika konkreta frågor. Innovationsbenägenheten - benägenheten till omprövning och förnyelse - är, har det visat sig, också störst i kommuner med politisk konkurrens. Politisering främjar således handling (29).

Denna slutsats vilar på grundantagandet att det är och bör vara de politiska partierna som ansvarar för och driver de lokala politiska processerna. Detta hänger samman med att partierna i Sverige sedan åtskilliga år tillbaka är de dominerande politiska aktörerna. Det är emellertid inte självklart att de så kommer att förbli. Under de senaste årens lopp har vi kunnat observera en rad politiska strömningar vid sidan av de politiska partierna samtidigt som det skett en stagnation vad beträffar rekrytering av nya medlemmar

etc. Om politiska förändringar på lokal nivå sker utan att partierna spelar en dominerande roll sällar sig utvecklingen i Sverige till den i flera västländer. Utifrån studier av den politiska och sociala utvecklingen på lokal nivå i ett antal västländer menar Manuel Castells att förekomsten av partier inte är en avgörande faktor för lokal politisk mobilisering och krav på politiska förändringar. Olika grupper av människor ställs inför olika typer av problem (ekonomiska, sociala och politiska) som leder till politiska och sociala rörelser. Dessa rörelser (kvinnorörelser, rörelser för boendeinflytande, mot arbetslöshet etc.), menar Castells, uppstår och kämpar för sina intressen oberoende av om det finns något politiskt parti som driver frågorna (30). Vissa tendenser till detta kan vi också se i Sverige. Frågan är om denna "utomparlamentariska" tendens kommer att förstärkas av KdN-reformen. Detta får framtiden och kommande studier visa.

6.2.12 Sammanfattning

Kommundelsnämnderna i Eskilstuna, Umeå och Örebro har varit verksamma under relativt kort tid. I Örebro har försöken pågått längst, sedan slutet av 1980. Vi har observerat ett antal för partierna positiva förändringar vad gäller lokalavdelningarnas verksamhet mellan åren 1980 och 1983. Förändringarna består bl.a. i att vissa lokalavdelningar har ökat sitt medlemstal, att den utåtriktade aktiviteten har ökat bland vissa lokalavdelningar och att flera lokalavdelningar har eget delkommunalt handlingsprogram. Vidare är de allra flesta ordföranden klart positiva till KdN-reformen. Det är dock svårt att dra slutsatsen att denna aktivitetshöjning m.m. skulle vara en direkt effekt av KdN-reformen. Men reformen har troligen spelat en viss roll. Verksamhetsökningen under de senaste åren har framför allt skett inom de relativt stora partierna (socialdemokraterna och moderaterna) och då framför allt i Örebro. Dessa partier visar också en allmän uppåtgående trend sedan 1976. Båda partierna har ökat antalet mandat i kommunfullmäktige i samtliga tre kommuner. Verksamheten inom centerpartiet och folkpartiet har stagnerat eller minskat något under senare år. Dessa båda partier uppvisar också en nedåtgående trend i mandatfördelningen i kommunfullmäktige. Att dra några slutsatser om VPK är svårt, dels för att partiet har få representanter i KdN, dels för att partiet har få geografiskt ba-

serade lokalavdelningar inom kommunerna. VPK har dock ökat sitt medlemstal i samtliga tre kommuner och har också sedan 1976 fått flera mandat i kommunfullmäktige.

Våra iakttagelser ger stöd för hypotesen att KdN-reformen gynnar de relativt stora partierna och de partier som är i en allmän uppåtgående rörelse men missgynnar de mindre partier som visar en nedåtgående trend. Detta är dock fortfarande en hypotes som bör testas i kommande studier.

Den ökade aktiviteten har i de flesta fall inte lett till ökat antal mötesdeltagare eller att det blivit lättare att rekrytera medlemmar till förtroendeuppdrag i KdN. S-föreningarna i Örebro har t.ex. ökat sin aktivitet men pekar samtidigt på rekryteringsproblem. Man kan alltså säga att de redan aktiva har ökat sin arbetsinsats.

KdN-reformens långsiktiga effekter på lokalavdelningarna beror till stor del på om partierna på lokal nivå kan hålla det politiska vid liv, dvs. att de politiska skiljelinjerna kan observeras. Samtidigt måste också partierna och KdN visa att dessa skiljelinjer inte bara är uttryck för partiernas allmänt skilda ideologiska profiler. Det måste framgå att det bedrivs en politik som utgår från olika perspektiv på vad som är "kommundelens bästa".

NOTER

- (1) Gunnar Wallin, Henry Bäck & Merrick Tabor, Kommunalpolitikerna, Rekrytering - Arbetsförhållanden - Funktioner. (Ds Kn 1981:17 Stockholm. 1981) 139-140.
- (2) Dir. 1979:68.
- (3) Jörgen Westerståhl & Folke Johansson, Medborgarna och kommunen, Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse. (Ds Kn 1981:12 Stockholm. 1981) 116.
- (4) SOU 1982:5 Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. (Liber Förlag. Stockholm. 1982) 182.
- (5) Ibid.
- (6) Westerståhl/Johansson 110-112, Wallin m.fl. 157-179.
- (7) Wallin m.fl. 147; Maud Eduards, Kvinnor och politik. Fakta och förklaringar. (Publica. Stockholm. 1977) 35-36.
- (8) En mera ingående analys av kvinnan i politiken presenteras av Eduards, 73-114.
- (9) Dir. 1979:68.
- (10) I samband med valet 1982 byttes 44 ledamöter i Umeå ut mot nya. Se Erik Amnå m.fl., Utvärdering av försöken med kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro kommuner. (Högskolan i Örebro, lägesrapport 1983-05-31, stencil.)
- (11) En sammanfattning av forskningsresultaten finns i Lars Strömberg, Jörgen Westerståhl; De nya kommunerna. LiberFörlag. Stockholm 1983, samt i Janerik Gidlund; Kommunal självstyrelse i förvandling. LiberFörlag. Stockholm 1983.
- (12) Jörgen Westerståhl, Folke Johansson; Medborgarna och kommunen. Ds Kn 1981:12. LiberFörlag. Stockholm 1983, sid. 134.
- (13) Bengt Owe Birgersson; "Decentralisera kommunerna - för partiernas skull". I boken Vägval - uppsatser om några demokratiproblem, sid. 56. En debattskrift till Hans Gustavssons sextioårsdag. Brevskolan. Stockholm 1983.
- (14) Lokala organ. Lägesrapport 1983. Civildepartementet, Svenska kommunförbundet. Stockholm 1984, sid. 32 f. Här kan också noteras att det finns skilda åsikter bland kommunalforskarna om huruvida lokala organ kan vitalisera partierna eller ej. Att lokala organ innebär en vitalisering förfäktar Bengt Owe Birgersson i ovan nämnda uppsats. Mer kritisk är Jörgen Westerståhl i "Kommunal demokrati - partierna betyder mindre för medborgarna". Tiden, nr 7, 1981, sid. 446-452.
- (15) Lokala organ a.a.

- (16) Med lokalavdelning avser vi partiernas organisationer på delkommunal nivå. Sidoorganisationer typ ungdoms- och kvinnoklubbar har ej tagits med i undersökningen.
- (17) Jfr Janerik Gidlund, Gullan Gidlund; Ty riket är ditt och makten . Ds Kn 1981:15. LiberFörlag. Stockholm 1981, sid. 43.
- (18) Ibid. sid. 74 ff.
- (19) Ibid. sid. 93 ff.
- (20) Lokala organ a.a. sid. 29 ff.
- (21) Gidlund, Gidlund a.a. sid 101 ff.
- (22) Ibid. sid. 102.
- (23) Ibid. sid. 101 f.
- (24) Jfr Leif Johansson, Stephan Schmidt; Stabilitet, variation och förnyelse. Kommunfakta Förlag. Lund 1983, sid. 32. De visar att moderaterna och socialdemokraterna varit på frammarsch under senare år i de flesta av landets kommuner.
- (25) Gunnar Wallin, Henry Bäck, Merrick Tabor; Kommunalpolitikerna. Del 1. Ds Kn 1981:17. LiberFörlag. Stockholm 1981, sid. 81.
- (26) Agne Gustafsson; Kommunal självstyrelse. LiberFörlag. Lund 1982, sid. 59, 97 respektive 109.
- (27) Eskilstuna kommun. Kommunfullmäktige. Handlingar Ser A 1981. Nr 13, sid. 187.
- (28) Utvärdering av kommunindelningsreformen. Ds Kn 1978:5. LiberFörlag. Stockholm 1978, sid.8. Samma perspektiv finns i Robert A Dahl; Polyarchy. Participation and Opposition. Yale University Press. New Haven 1973, sid. 226.
- (29) Jfr Leif Johansson; Kommunal servicevariation. Ds Kn 1982:2. LiberFörlag. Stockholm 1982.
- (30) Castells kommer fram till följande slutsats:
 "People mobilized, in a variety of historical contexts and social structures, without parties, beyond parties, with parties, against parties, and for parties. The parties role has not been an discriminatory variable; the crucial phenomena have been self-conscious, self-organized social movements". Manuel Castells; The City and The Grassroots. London 1983, sid. 299.

7 SAMMANFATTNING MED SLUTORD

7.1 Decentraliseringsprocessen (Tomas Brytting - Annalill Ekman)

Mål och förlopp

Inrättandet av kommundelsnämnder utgör inte en isolerad organisationsförändring i de tre kommuner vi studerat. Snarare representerar de det senaste steget i en sedan länge pågående decentraliseringsprocess som inleddes strax efter kommunindelingsreformens slutfas. Redan 1974 påbörjades de första försöken med lokala sektorsövergripande organ i Eskilstuna, Umeå och Örebro.

Argumenten för att inrätta lokala kommunala organ framfördes redan innan kommunsammanslagningarna var ett faktum. Från framför allt de borgerliga partierna framfördes en rädsla för att den kommunala demokratin genom reformen skulle få försämrade förutsättningar att fungera. Även internt inom det socialdemokratiska partiet höjdes röster för inrättandet av lokala kommunala organ. Den politiska vändpunkten tycks ha kommit vid den socialdemokratiska partikongressen 1978. Året därpå kom lokalorganslagen som tillät kommunerna att inrätta lokala organ med beslutanderätt inom hela det kommunala verksamhetsfältet.

Parallellt med denna utveckling intensifierades successivt diskussionerna kring kommunal demokrati i Eskilstuna, Umeå och Örebro. I alla tre kommunerna pågick försök med lokala kommunala organ med olika utseende. I Umeå och Örebro bedrevs försök med s.k. lokala nämnder med i huvudsak rådgivande funktioner. I Skiftningehus i Eskilstuna fanns ett sektorsövergripande samarbetsprojekt inom vilket såväl centrala facknämndspolitiker som förvaltningschefer deltog. Dessa försök följdes och utvärderades successivt av en parlamentariskt sammansatt kommitté inom varje kommun.

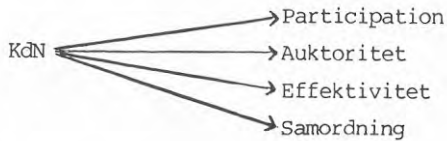
I samband med att lokalorganslagen kom, lade den ovan nämnda kommittén i Örebro fram ett principförslag för inrättande av kommundelsnämnder inom tre försöksområden i Örebro. Förslaget hade utarbetats i nära kontakt med den sedan 1977 arbetande Kommunaldemokratiska kommittén och innebar att lokala nämnder

skulle inrättas med beslutskompetens inom skola-, social-, fritids- och kulturförvaltningarna. Ungefär ett år senare lades så motsvarande principförslag fram i Umeå och Eskilstuna.

De av KDK formulerade syftena med lokala organ, och de målsättningar som beskrivs i kommunernas beslutsunderlag uppvisar mycket stora likheter. Stora delar av dokumenten är ordagrant återgivna formuleringar av tidigare skrivningar. Det tycks således som om KdN-diskussionen varit kommunövergripande och förts inom ett flertal instanser varav Svenska kommunförbundet och KDK varit viktiga som inspiratörer. Genom att Örebro kommun på ett tidigt stadium varit med såväl i diskussion som i praktiska försök, fick även denna kommun låna ut principer och formuleringar till Eskilstuna och Umeå.

Målen, såsom de framställs i KDK's betänkande och i kommunernas principförslag, grupperar sig i följande fyra målkategorier:

Figur 7:1 Syften och målsättningar med KdN.



Det argument som kraftigast förs fram är onekligen participationsargumentet. De lokala organen skall bereda fler medborgare möjlighet att ta del i politiskt arbete, dels genom den ökning av antalet förtroendeposter som inrättandet av KdN innebär, dels genom att politiken nu förs ner på en för medborgarna mer lättåtkomlig nivå. Detta senare förväntas även vitalisera arbetet i de politiska partierna.

"Auktoritetsmålet" innebär att politikerna genom inrättandet av kommundelsnämnder skall få utökade möjligheter att styra förvaltningsapparaten. Kommunsammanslagningarna innebar ju att politikernas antal minskade med 75 %, medan antalet tjänstemän under samma tid tredubblades. Vissa farhågor kring vad detta månede betyda för politikernas möjligheter att leda och styra verksamheten hade förts fram redan under diskussionerna inför indelningsreformen.

"Effektivitetsmålet" framställs som ~~intimt~~ sammankopplat med auktoritetsmålet.

"Den kommunala effektiviteten innehåller också politiskt inflytande och kontroll över den kommunala verksamheten."

Även "samordningsmålet" kopplas till effektivitet. Genom samordning av flera kommunala sektors verksamhet inom ett visst geografiskt område, hoppas man på ett effektivare resursutnyttjande. Samordningen antogs också leda till att den kommunala servicen skulle bli mer adekvat för medborgarnas behov.

Skillnaden mellan de tre kommunerna ligger i hur man valt att betona vissa mål. Eskilstuna markerar participationsmålet som viktigaste utgångspunkt. Örebro betonar samordnings- och effektivitetsmålen men utan att nedtona de övriga. I Umeå återfinns endast sällan effektivitets- och auktoritetsmålen. Här betonas i stället participations- och samordningsmålen. Den allmänna bilden är emellertid att de tre kommunerna har en slående likhet i sina målsättningar.

Decentraliseringsprocessen, så långt vi kunnat följa den, sönderfaller i fyra mer eller mindre tydliga faser. Den första fasen börjar i alla tre kommunerna 1974 i och med att man på försök inför olika former av sektorsövergripande kommunala organ. Under de följande åren pågår kontinuerligt en diskussion kring frågan om kommunal demokrati och hur de förtroendevaldas arbetssituation förändrades av kommunsammanslagningen. I alla tre kommunerna tillskapas politiska fora för dessa diskussioner. Dessa parlamentariskt sammansatta kommittéers uppgift blir att följa de pågående försöken och föreslå åtgärder för att främja den kommunala demokratin. Ungefär 6-7 år efter det att de första försöken med lokala organ startat, lägger dessa kommittéer fram de principförslag vi berört ovan. Tillkomsten av lokalorganslagen utgör i detta sammanhang den nödvändiga förutsättningen för att dessa princip-

förslag skulle ha någon relevans.

Den andra fasen i decentraliseringsförloppet består i att de idéer som låg bakom principförslaget, nu skulle ges en mer konkret utformning. Frågor kring ärendefördelning mellan KdN och facknämnder, kommundelsförvaltningens organisation etc. behövde utredas noggrannare. Vi har valt att kalla den fas under vilken detta arbete sker för "detaljutredning". Detaljutredningen tar cirka ett år i alla tre kommunerna. Med denna utredning som underlag inrättas sedan kommundelsnämnder på försök i tre områden i Eskilstuna och Örebro och befintliga åtta kommundelsråd i Umeå får KdN-befogenheter.

Processen som vi ovan beskrivit den, ligger något förskjuten i tid i de olika kommunerna. Principförslaget tas av fullmäktige i Örebro i början av 1980. I Umeå fattas principbeslutet i december 1980 och i Eskilstuna i august 1981. Decentraliseringsprocessen i Örebro ligger således ett år före de andra kommunerna.

Den tredje fasen är den egentliga försöksperioden. Den inleds 1/10 1980 i Örebro 1/1 1982 i Umeå och 1/1 1982 i Eskilstuna. Under det första försöksåret fortsätter arbetet med att utreda detaljfrågorna kring försöken. Det är framför allt frågor kring personal och budget i Örebro och Eskilstuna, som vid försökens start inte i färdigutredda. Ärendeövertagandet sker successivt under året och utbildning av förtroendevalda och tjänstemän är en viktig aktivitet.

Redan efter ett års försöksverksamhet inleds en ny fas i Örebro. Kommunstyrelsen ger då direktiv till en utredning av ett fullskale-försök som skulle innefatta totalt 15 KdN. Under hösten 1983 påbörjar man i Eskilstuna planeringen för en utvidgning av KdN-försöken till att gälla hela kommunen. (Tidigare hade en kommundel fått egen nämnd - Skiftingehus.) I Umeå beslutade kommunstyrelsen redan i september 1982 att utreda utvidgning av försöken i en kommundel. I Eskilstuna och Örebro innebar utvidgningen att fler KdN skulle inrättas med samma befogenheter som de ursprungliga tre. Utvidgningen i Umeå innebar att kommundelsnämndens i Holmsund befogenheter skulle utvidgas till att även omfatta vissa tekniska områden. Efter 1-1,5 års försöksverksamhet påbörjar således alla tre kommunerna utredningar av en utvidgad försöksverksamhet.

Vi har funnit att kommunerna under decentraliseringsförloppet använt sig av olika förändringsstrategier. Förändringsstrategier varierar mellan kommunerna men det finns vissa gemensamma erfarenheter som kan dras utifrån de specifika förloppen.

I Eskilstuna har man använt sig av den "lärandestrategi". Ett successivt förändringsarbete med ett stort mått av deltagande från de berörda sida ses som angeläget. Lösningar skall inte produceras uppifrån utan lokal kompetens skall i hög grad utnyttjas. Den politiska ledningen för försöken utgörs av en parlamentarisk kommitté som hela tiden finns med som ledningsgrupp. Det huvudsakliga utredningsarbetet görs och leds av en särskilt inkallad sakkunnig. Ju längre decentraliseringsprocessen fortskrider, desto fler tjänstemän berörs och deltar i utredningen. Inför fullskaleutredningen bereds även plats för förvaltningscheferna i ledningsorganet för försöken. Kommunens befintliga utredningsresurser hålls emellertid länge utanför arbetet med motiveringen att uppmuntra "gräsrots-medverkan".

Umeå använder sig av vad vi kallar en "gökunge-strategi". Försöken startar mycket försiktigt och kommundelsnämnderna ges inte samma befogenheter som i Eskilstuna och Örebro. Även representanter för sektorer utanför försökets omfattning deltar emellertid i utredningsarbetet och i diskussionerna. En stor del av utredningsarbetet görs av kommunens befintliga organisationsavdelning. Genom att på detta sätt involvera tjänstemän från många förvaltningar förbereds den kommunala organisationen successivt på en decentraliserad struktur.

Strategin i Örebro har vi kallat "analytisk". Förloppet är hastigt och utredningsarbetet bedrivs "rationellt" i betydelsen att väldefinierade uppgifter läggs ut på speciellt tillskapade arbetsgrupper som upplöses allt eftersom uppdragen slutförs. De grupper som av någon anledning inte fungerar ersätts av mer funktionella. Liksom i Eskilstuna så är den politiska ledningen av processen betonad. Till skillnad från denna kommun så dominerar en enskild politiker arbetet i stället för det mer kollektiva politiska ledarskapet i Eskilstuna.

En viktig vändpunkt i arbetet är när utredningarna inriktas på fullskaleledet. Såväl Eskilstuna som Örebro uppger att denna tidpunkt innebär en påtaglig attitydförändring från de centrala tjänstemännens sida. Från att under försöksverksamheten varit passiva eller ha gjort motstånd, går processen in i ett skede med betydligt mer allvar. Det blir allt viktigare för förvaltningscheferna att vara med och påverka utformningen av den decentraliserade organisationsstruktur som plötsligt upplevs vara i antågande.

Ett annat genomgående drag i decentraliseringsprocessen är rörelsen från en betoning av politisk medverkan till tjänstemannamedverkan. Arbetet med att ta fram principbeslutsunderlaget sker till stor del genom aktiva insatser av enskilda politiker (Umeå och Örebro) eller parlamentariska organ (Eskilstuna). Successivt förskjuts sedan arbetsbördan till tjänsteförmån.

I den utredningsorganisation som utredde fullskaleskedet i Örebro finns ingen politiker med formellt.

7.1.2 Sektorerna och förvaltningsspecifika resurser

Sektorerna

Enligt lokalorganslagen skall KdN i Eskilstuna och Örebro självständigt handlägga frågor inom skola, socialtjänst, fritid och kultur, Umeå inom sektorerna fritid och kultur. De skall inte bara tillämpa respektive speciallagar utan också anlägga en helhetssyn utifrån det geografiska områdets förutsättningar och behov. Inom flera förvaltningar finns en utvecklingslinje att såväl decentralisera som integrera sin verksamhet.

I samtliga sektors mål för verksamheten finns starka inslag av participationsargument, medborgarnas aktiva deltagande, helhetssyn och decentralisering av verksamheten. Vi finner att de olika sektorernas mål är väl förenliga med de mål som kommunerna anger för KdN-verksamheten.

I syfte att försöka fånga de olika förvaltningarnas agerande genomfördes under tiden december 1982 till februari 1983 intervjuer i grupp och enskilt med tjänstemän placerade centralt i de tre kommunerna och lokalt i de olika kommundelsförvaltningarna. En kompletterande intervjuundersökning genomfördes i enbart Eskilstuna under maj månad 1984 för att utröna huruvida tjänstemännens inställning till KdN-verksamheten förändrats över tid.

Vid intervjuerna 1982/83 upplevde de lokalt verksamhetsansvariga inom den sociala sektorn i Eskilstuna och Örebro ökad självständighet gentemot de tidigare moderförvaltningarna. Arbetet med att skapa samarbete mellan de olika delarna inom socialtjänsten prioriterades framför sektorsövergripande samarbete i inledningsskedet. Efter en tids placering ute i kommundelen sker ett perspektivskifte, från centralt till lokalt perspektiv. Kommundelen blir viktigare än kommunen som helhet. Först då prioriteras samarbete med övriga förvaltningar högt.

När det gäller skolsektorn uppfattar båda kommunernas verksamhetsföreträdare moderförvaltningens styrning som svag, men självständigheten omgärdas av ett rikt och finmaskigt statligt regelsystem som kraftigt begränsar handlingsutrymmet för lokal anpassning och samarbete med övriga sektorer.

De verksamhetsansvariga för fritidssektorn i Eskilstuna och Örebro upplever att samordningen mellan de olika sektorerna ökat och att detta haft positiv effekt för den egna verksamheten. Farhågorna att fritidssektorn skulle komma i kläm mellan de stora sektorerna har ej besannats.

I Umeå är situationen annorlunda än i Eskilstuna och Örebro. KdN har en svag formell självständighet - de är enligt reglementet underordnade facknämnderna. Det mesta av både fritids- och kulturverksamheten i facknämndernas regi. Fritidsgårdarna sköts av socialförvaltningen som ej finns med i försöksverksamheten.

Lokala företrädare för kultursektorn i såväl Eskilstuna som Örebro upplever större självständighet och ökat inflytande genom decentraliseringen. Samarbetet med övriga sektorer har enligt de intervjuade ökat.

Under försökens gång har från fackligt håll framförts synpunkten att KdN-försöken innebär ett hot mot yrkeskunnandet och en risk att specialistkompetensen inom olika sektorer nedtonas. Samtidigt menar en del fackliga organisationer att nuvarande tjänster ges ett utvidgat och mer kvalificerat innehåll med ökat ansvar. Allmänt sett menar representanter för olika fackliga organisationer att KdN medför väsentliga förändringar i den kommunala organisationen både vad gäller den strukturella organisationen och de olika personalkategoriernas yrkesroller. Nya lokala nämnder innebär också att de fackliga organisationerna på mycket kort tid skall utöka antalet fackliga förtroendemän och förhandlare.

En viktig funktion i den nya tjänstemannaorganisationen som KdN för med sig är samordningen mellan sektorerna som i Eskilstuna och Umeå ombesörjes av kommundelssekreterare och i Örebro av kommundelschef. Gemensamt för de tre kommunerna är att denna funktion upplevs som successivt varande i behov av mer makt och befogenheter allteftersom försöken utvecklas.

Resursinsatser

Inom projektets ram har vi försökt göra en uppskattning av de kostnader som KdN-försöken har inneburit för de inblandade kommunerna. Härvid har vi använt följande definition på kostnad:

"Uppoffring av kommunala resurser för nyttjande i direkt anslutning till KdN-försöken."

Frågan om finansiering tas inte med i beräkningarna men troligen har endast ett fåtal poster betytt extra belastningar på kommunernas budgetar.

Arbetet delades upp i två delar; förberedelsearbetet och det första KdN-året. Vissa kostnadsposter gick inte att mäta eller tillfredsställande uppskatta och har därför inte medtagits i sammanställningen. Främst gäller det arbetet med förvaltningsinterna utredningar samt arbetet med att ta fram områdesindelningen. De kostnader som är medtagna utgörs i huvudsak av sammanträdestid, utbild-

ningsinsatser samt lönekostnader för utredningspersonal och arvoden.

Tabell 7:1 Kostnader i samband med KdN-försöken.

	<u>Förberedelsearbetet</u>	<u>Första KdN-året</u>
Eskilstuna	647 000	1 694 000 (3 KdN)
Umeå	441 000	1 143 000 (8 KdN)
Örebro	1 764 000	1 448 000 (3 KdN)

Den första slutsatsen vi kan dra är att kostnaderna för KdN-försöken är relativt små även med den relativt vida definition vi har använt. Som jämförelse kan nämnas att Eskilstuna lägger ner ungefär två gånger så mycket på telefonväxeln under ett år, som det första KdN-året kostade.

I och med att Örebro låg ungefär ett år före de andra kommunerna tvingades man att mer förutsättningslöst utreda lokalorgans-principen. När utredningen startade fanns det såväl politiska som juridiska hinder för lokala organ med beslutskompetens. Den extra miljonen i förberedelsekostnader i Örebro förklaras till allra största delen av de relativt stora och tidsödande utredningar som gjordes under tiden före lokalorganslagens tillkomst.

7.1.3 Decentralisering och styrning

De fyra målbegreppen vi redovisade i inledningen, framfördes även i debatten inför kommunsammanslagningen. Participation, auktoritet, effektivitet och samordning är generellt önskvärda egenskaper hos politiska organisationer och alla organisationsförändringar införs därför med dessa målsättningar som argument. Det är svårare att se vad motiven bakom decentraliseringen är. Om de officiellt framförda argumenten inte kan anses utgöra den reella drivkraften bakom förändringen, måste vi söka på annat håll efter tillfredsställande förklaringar.

I den organisationsteoretiska litteraturen återfinner vi ett samband mellan tillväxt/storlek och decentralisering. Likaså finner vi en

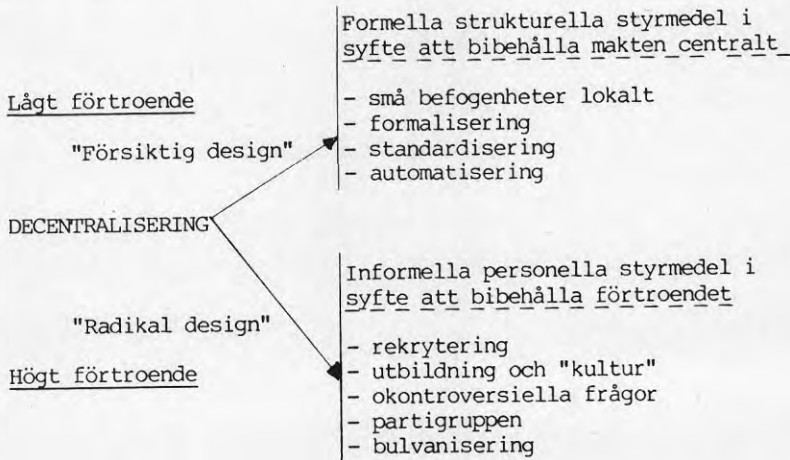
koppling mellan decentralisering och standardisering, formalisering och automatisering. Mot bakgrund av dessa iakttagelser har flera författare formulerat vad vi kallat ett "ansvarsdilemma". Tillväxt i organisationens verksamhet leder (vid oförändrad struktur) till att organisationens ledning upplever ett behov av avlastning genom delegering. Organisationens expansion har emellertid inneburit att de beslut som fattas av organisationens "topp" blivit av allt större vikt. Ledningen upplever ett behov att delegera men upplever samtidigt en rädsla för att felaktiga beslut skall fattas av organisationens lägre nivåer. Genom standardisering och formalisering (exempelvis genom detaljerade befattningsbeskrivningar eller manualer) minskas "risken" med decentralisering.

De svenska kommunerna uppvisar en historisk utveckling av kraftig tillväxt. Parallellt härmed har verksamheten specialiserats och standardiserats. Tvärtemot den redovisade organisationsteoretiska litteraturen, så har emellertid kommunerna samtidigt centraliserats. Det stora intresse som i dag riktas mot lokala organ skulle således kunna förklaras som en naturlig anpassning av den formella organisationsstrukturen till ledningens upplevda behov av avlastning under bibehållen kontroll.

Utifrån denna hypotetiska utgångspunkt kan det vara intressant att fråga sig i vilka former denna centrala kontroll kan komma att manifesteras sig i en decentraliserad struktur. I detta sammanhang tror vi att begreppet "förtroende" är av central betydelse. Om man från centralt håll hyser högt förtroende för de lokala organens förmåga att leda verksamheten i enlighet med centrala intentioner, kommer i första hand personella styrmedel att användas. Personella styrmedel kan vara skapandet av en ideologisk samsyn genom centralt initierad utbildning och genom centralt kontrollerad rekrytering. Partigruppen kan ges en mer utpräglad roll som styrgrupp. Slutligen kan den centrala nivån genom "bulvanisering" skapa garantier för att de lokala organen representerar den centrala nivåns intentioner. (Med bulvanisering menar vi att samma individ innehar förtroendeposter i såväl centrala som lokala organ).

Om förtroendet är lågt är det mer troligt att man från centralt håll kommer att använda strukturella styrmedel. Det mesta uppenbara strukturella styrmedlet är att helt enkelt behålla en stor del av beslutsbefogenheterna centralt och endast delegera små befogenheter. Övriga strukturella styrmedel är de som redovisas i ett flertal decentraliseringsstudier nämligen standardisering, formalisering och automatisering. Dessa strukturella styrmedel införs i syfte att bibehålla makten centralt. Resonemanget kan sammanfattas i nedanstående figur:

Figur 7:2 Styrmedel i en decentraliserad organisation.



En slutsats av vårt resonemang är att det är otillräckligt att diskutera decentralisering enbart i termer av utläggande av beslutbefogenheter till lokala organ. Vill man att decentraliseringen skall innebära reellt inflytande och reell handlingsfrihet måste även frågan om ansvar tas med i diskussionen. Så länge som den centrala nivån hålls ansvarig för den lokala nivåns verksamhet (som i ett system med indirekt tillsatta ledamöter lokalt), kommer den centrala nivån också att försöka upprätthålla den kontroll som balanserar detta ansvar.

7.2 Den lokala organisationen och verksamheten (Kerstin Kolam och Stig Montin)

7.2.1 Formell kompetens

Utformningen av den decentraliserade organisationen varierar mellan de tre kommunerna. Ser vi det utifrån lokalorganslagens möjligheter är reformen i Örebro den mest omfattande, därefter kommer Eskilstuna och sist Umeå. I Eskilstuna och Örebro ansvarar KdN för frågor inom verksamhetsgrenarna skola, socialtjänst, fritid och kultur. Något fler uppgifter inom dessa områden har lagts på KdN i Örebro, jämfört med Eskilstuna. KdN i Umeå ansvarar för frågor inom fritid och kultur. KdN:s ansvar och befogenheter är dock mindre omfattande i Umeå än i de två andra kommunerna. Detta visar sig bl.a. i KdN:s budgetansvar och deltagande i budgetarbetet. Under den tidsperiod vi studerat verksamheten har budgetarbetet i huvudsak legat på central nivå i Eskilstuna och Umeå. I Örebro däremot, bedrivs budgetarbetet främst på lokal nivå. I samtliga tre kommuner är budgeten uppdelad på program och delprogram som överensstämmer med uppdelningen på verksamhetsgrenar. KdN:s möjligheter att bedriva ett integrerat verksamhetsansvar är därmed begränsade.

Skillnader i uppgiftsfördelning och grad av decentralisering återspeglas i den lokala förvaltningsorganisationens storlek och utformning. Kommundelsförvaltning finns i Eskilstuna och Örebro men inte i Umeå. Det finns lokala förvaltningskontor i Umeå men dessa är knutna till den centrala förvaltningen. KdN i Umeå har nämligen inte personalansvar. För närvarande planeras en försöksmodell i en av kommundelarna (Holmsund-Obbola) som går ut på att KdN skall bli ansvarig för den lokala personalen. De sekreterare som handlägger uppgifter åt KdN i Umeå ingår som en del av kommunstyrelsens kansli. I Eskilstuna och Örebro finns kommundelsförvaltningar och lokala ledningsgrupper. Varje KdN i Eskilstuna har en kommundelsnämndssekreterare (KdN-sekreterare) vars uppgifter i huvudsak är att samordna verksamheten och ha en rådgivande funktion. KdN i Örebro har kommudelschefer (KdN-chef) som har både samordnande och arbetsledande funktioner. Ledningsgrupperna består av verksamhetsansvariga för respektive verksamhetsgren. I Örebro har

omorganiseringen inneburit att en mellannivå inom centralförvaltningen försvunnit (avdelningschefer, distriktschefer etc.) och ersatts av dessa verksamhetsansvariga.

KdN i Eskilstuna och Örebro framställs vara jämställda med de centrala facknämnderna - att de åtnjuter lika stor självständighet. I Umeå är KdN klart underordnade de centrala facknämnderna. Intervjuer med ordförande och tjänstemän på lokal nivå visade att denna relativa självständighet upplevs som störst i Örebro, något mindre i Eskilstuna och minst i Umeå. I vare sig Eskilstuna eller Umeå hade man dock inte hunnit att i någon större utsträckning reellt pröva sin självständighet.

7.2.2 Reella handlingsmöjligheter

De förtroendevalda i KdN fick i ett frågeformulär ta ställning till i vilken grad olika faktorer begränsar handlingsutrymmet. En del av resultatet redovisas i tabell 2:1.

Tabell 7:2 Andelen förtroendevalda som anser att olika faktorer utgör stor, mycket stor eller ganska stor begränsning av KdN:s handlingsutrymme.

Faktor	Eskilstuna %	Umeå %	Örebro %
Facknämndernas råd och anvisningar	91	89	95
Den formella kompetensen	81	87	97

Resultaten pekar på att huvudparten av de förtroendevalda i KdN inte upplever KdN vara fullvärdiga kommunala nämnder. Såväl facknämndernas råd och anvisningar som den formella kompetensen upplevs av de flesta begränsa handlingsutrymmet.

En annan aspekt på KdN:s status är deras inflytande som remissinstans. De förtroendevalda ombads att ange något remissärende där

KdN spelat en avgörande roll för respektive inte lyckats påverka den vidare utvecklingen av ärendet.

Tabell 7:3 I hur många remissärenden upplever de förtroendevalda i KdN att KdN haft ett avgörande inflytande respektive inte lyckats påverka utgången av ärenden? (Absoluta tal.)

Kommun	Avgörande inflytande	Inte lyckats påverka
Eskilstuna	11	6
Umeå	22	19
Örebro	11	5

Det framgår att de förtroendevalda kan nämna fler ärenden där KdN haft inflytande än där KdN inte lyckats påverka. I Örebro är det dessutom flera av de svarande som menar att det alltid tas hänsyn till vad KdN svarat i olika remissyttranden. Kompletterar man de kvantifierbara svaren med kommentarerna som flera svarande gett tycks det vara så att KdN:s inflytande som remissinstans upplevs som störst i Örebro, därefter kommer Eskilstuna och sist Umeå.

7.2.3 KdN som beslutande nämnd

I syfte att beskriva ärendefördelning m.m. genomfördes en studie av KdN:s protokoll. Studien omfattar tiden från KdN:s första sammanträden fram till juli 1983. KdN i Örebro har varit verksamma från slutet av 1980 och KdN i Eskilstuna och Umeå sedan början av 1982. Därför har vi gjort en periodisering av Örebromaterialet. Period I omfattar de första 18 månaderna och period II den resterande tiden.

Fördelningen av ärenden som behandlas i KdN är ojämn. Fritidsfrågor, sociala frågor och organisationsfrågor dominerar (tabell 7:4).

Tabell 7:4 Ärenden behandlade i KdN. Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro I</u>	<u>Örebro II</u>
Kulturfrågor	7,0	15,5	6,0	5,2
Fritidsfrågor	11,7	26,6	13,4	9,7
Skolfrågor	9,7	1,1	6,8	3,1
Sociala frågor	11,5	2,1	30,5	32,7
Mark- och planfrågor	5,8	7,9	5,6	3,3
Gator, vägar och trafik	3,6	10,6	4,8	5,3
Kommunal organisation	28,4	18,1	18,9	24,7
Övriga frågor	22,3	18,1	14,0	16,0
	N=412	N=1591	N=628	N=699

Mångfalden av ärenden gäller kommunal organisation förklaras av att verksamheten med KdN varit under utformning under den studerade tidsperioden. Både i Eskilstuna och Örebro har t.ex. fullskaleförsök diskuterats och utretts.

Utvecklingen i Örebro visar att många ärendegrupper tenderar att minska med tiden. Den starka betoningen av sociala frågor kan vara en indikation på att KdN:s verksamhet över tid tenderar att koncentreras på ett fåtal ärendeområden. Detta avviker från ett av de ursprungliga syftena, nämligen att betona helhetssyn och integration mellan sektorerna.

Variationen i ärenden som behandlas speglar delvis den lokala profilen, t.ex. att det i tätorter handläggs fler frågor om gator, vägar och trafik än i ytterområdena som har en större andel fritidsfrågor. Områdenas sociala karaktär ger också variationer i antalet sociala frågor. Andra förklaringar till inomkommunal variation är tidigare erfarenheter hos ledamöterna och kontakter med olika förvaltningar. Kontaktmönstret gentemot sektorsförvaltningarna är särskilt viktiga då det gäller att få ärenden på remiss. Detta är framför allt utmärkande för Umeå.

De flesta initiativen till olika ärenden kommer inifrån systemet, dvs. från någon kommunal myndighet, lokal tjänsteman eller ledamöterna själva. Andelen initiativ som kommer från enskilda medborgare varierar mellan kommunerna (tabell 7:5). Minskningen i andelen medborgarinitiativ i Örebro kan förklaras av att uppgift om förslagsställare varit svåra att utläsa ur protokollen.

Tabell 7:5 Varifrån kommer initiativ till ärendena? Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro I</u>	<u>Örebro II</u>
Initiativ framgår ej av protokollet	30,1	39,1	46,2	66,8
Inom systemet	56,8	37,7	17,4	20,3
Annan myndighet	0,5	2,9	1,9	2,1
Enskild medborgare	2,7	5,2	9,4	5,6
Förening, organisation	9,9	14,9	3,0	5,2
	N=412	N=1592	N=628	N=699

Då det gäller initiativ från medborgarna, enskilt eller via föreningar och organisationer kan vissa inomkommunala variationer utläsas. Torshälla (Eskilstuna), Sävar och Holmsund (Umeå) uppvisar siffror som ligger över genomsnittet i respektive kommun. I Holmsund kommer t.ex. 24 % av initiativen från föreningar och organisationer. I Vivalla/Lundby kom under den första perioden hela 12 % av initiativen från enskilda medborgare.

Behandlingen av olika ärenden innebär inte alltid att KdN fattar beslut i egentlig mening. Ofta rör det sig om yttranden och information av olika slag. I de fall beslut fattas i KdN innebär beslutet oftast ett bifall till föreliggande förslag.

Enigheten inom KdN är också framträdande. Det hör till undantagen att det finns mer än ett yrkande vid beslutstillfället. Denna enighet bekräftas också av de förtroendevalda själva. En klar majoritet av de förtroendevalda i samtliga KdN menar att man kommer överens i de flesta frågor i nämnden (tabell 7:6). KdN i Örebro avviker något från de övriga. Det verkar som om KdN-politiken i Örebro

till viss del återspeglar förhållandena i de centrala nämnderna i kommunen.

Tabell 7:6 KdN-sammanträdenas beskaftenhet. Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
Överens i alla frågor	2,4	4,4	0
Överens i nästan alla frågor	83,3	91,1	64,9
Frågorna är oftast partiskiljande	2,4	3,3	5,4
Frågorna är oftast blockskiljande	4,8	1,1	21,6
Ej svar	7,1	0	8,1

7.3 Effektivitet och integration (Stig Montin)

Det förväntas att KdN:s verksamhet på olika sätt skall bidra till ökad effektivitet. Vad som menas med effektivitet kan variera. Vanligt är att skilja mellan inre och yttre effektivitet. Inre effektivitet (även kallad produktivitet) betyder att resurserna utnyttjas på ett ekonomiskt fördelaktigt sätt. Yttre effektivitet betyder att resultaten av verksamheten står i överensstämmelse med politiska mål och medborgarnas behov.

På vilka sätt har KdN-reformen hittills bidragit till effektivisering? Något ordentligt svar på denna fråga kan vi inte ge än. För det första har kommundelsnämnderna varit verksamma under en relativt kort tid. Nästan hela undersökningsperioden kan karakteriseras som en genomförandeprocess. Den är svår att hålla isär från den ordinarie förvaltningsprocessen, dvs. den löpande besluts- och verkställandeaktiviteten. För det andra är det svårt att ta ställning till vilka effekter som kan återföras på KdN-reformen och vad som skulle inträffat även om inte kommundelsnämnder inrättats. Detta är för övrigt ett problem som gäller för flera resultat som presenteras i denna rapport.

Vi har av dessa anledningar valt att inte ställa effektivitetsproblematiken i focus. I stället har vi undersökt vissa konkreta åtgärder som vidtagits och som är kopplade till frågan om effektivitet. I första hand gäller detta samordning, eller integration som vi valt att kalla det.

Under perioden från 1981 t.o.m. 1983 har det förekommit en rad integrerande eller integrationsbefrämjande åtgärder på lokal nivå. Det gäller samutnyttjande av lokaler, samutnyttjande av personal, bildande av projektgrupper etc. I de flesta fall har initiativ till denna integration tagits av KdN eller inom kommunalnämndsförvaltningen.

Det har främst varit produktionsorienterade motiv som legat bakom integrationsåtgärderna. Syftet har i de flesta fall varit att rationalisera produktionen av olika tjänster för att bringa ned kostnaderna för servicen i kommundelen.

Man har alltså strävat efter att öka den inre effektiviteten. Ett annat motiv som ibland framträtt är att integrationen har varit medborgarorienterad. I dessa fall har identifierade medborgarbehov bildat utgångspunkt för integrationen. Man har försökt samordna olika resurser för att dessa gemensamt skall verka för uppnående av gemensamt ställda mål. Det har då funnits en strävan att förbättra den yttre effektiviteten.

Det finns en rad faktorer som kan verka hindrande eller främjande på olika former av integration.

1. Den viktigaste förutsättningen för integration på kommunalnivå förefaller vara att kommunalnämnden har, förutom verksamhetsansvar, fullständigt personalansvar. Finns inte detta kan kommunalnämnden endast föreslå förändringar av tjänstekonstruktioner m.m.
2. En minst lika viktig förutsättning är att kommunalnämnden har budgetansvar och att KdN i största möjliga utsträckning självständigt utarbetar egen områdesbudget. Det är framför allt i budgetarbetet som olika integrationsförslag kommer fram.

3. "Sektorstänkande" nämns ofta som hinder för integration. Detta kan kallas ideologiska hinder och kan hänga samman med bristande kunskaper om varandras verksamhetsområden, som i sin tur är ett resultat av den tämligen långtgående specialisering som finns. Det kan också finnas en allmän ovilja till samarbete över sektorsgränserna som bottnar i farhågor om att den egna sektorns ställning försvagas. Bakom sektorstänkande kan det dock ligga ett naturligt värnande om en yrkesidentitet och ett slags professionalism.
4. Det kan vidare finnas ekonomiska hinder för integration. Som framhållits är vissa integrationsåtgärder produktionsorienterade medan vissa är medborgarorienterade. I det förra fallet görs samordningen för att bringa ned kostnaderna medan en medborgarorienterad integration kan kräva ökade ekonomiska resurser.
5. Lagmässiga hinder finns också. I detta sammanhang brukar oftast skolan lyftas fram. I de flesta intervjuer med politiker och tjänstemän inom kommundelsförvaltningen fann vi föreställningen att "skolan är en värld för sig". Vad man då menade var oftast att skolans verksamhet är mycket reglerad av lagar och förordningar, vilket utgör ett hinder för integration med andra sektorer.
6. Fysiska faktorer är också viktiga. Finns det redan från starten med kommundelsnämnder en samlokalisering av olika sektors verksamhet är förutsättningarna för ytterligare integration stora. Detta påtalades ofta i Brickebacken-Cällersta (Örebro). I Brickebackens centrum finns sedan början av 1970-talet samlokalisering av olika verksamheter. Detta har befrämjat kontakterna och samarbetet.
7. Den lokala organisationen och budgetindelningen är fortfarande differentierad medan verksamhetsansvaret är tänkt att vara integrerat. Programindelningen utgår i huvudsak från den tidigare etablerade sektorsindelningen och för att samordna resurser över sektorsgränserna måste KdN ombudgetera under löpande verksamhetsår. Genom indelningen i verksamhetsgrenar kvarstår

sektoriseringen på lokal nivå. Det finns visserligen en ledningsgrupp samt KdN-chef/KdN-sekreterare som har till uppgift att ansvara för samordning men de verksamhetsansvariga som ingår i ledningsgruppen är i första hand ansvariga för respektive verksamhetsgren.

Hur och i vilken grad dessa olika faktorer främjar respektive hindrar integration på lokal nivå bör bli föremål för ytterligare empiriska studier.

7.4 De nya politikerna (Kerstin Kolam)

Andelen kvinnor i KdN är mellan 30-40 %, dvs. något högre än i kommunala nämnder i allmänhet. En förklaring till den relativt höga kvinnorepresentationen är att tre av de sektorer (skola, socialtjänst och kultur) som KdN i de tre kommunerna omfattar av tradition brukar uppvisa många kvinnliga förtroendevalda.

Närmare hälften av de förtroendevalda är nya i bemärkelsen att de tidigare inte haft något kommunalt förtroendeuppdrag. Bland de som tidigare haft uppdrag är det många som endast haft s.k. lätta uppdrag. Exempelvis är det flera i Umeå och Örebro som tidigare endast varit ledamöter i de rådgivande lokala organ som föregick KdN. Å andra sidan är det flera som har ett förflutet i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Helt "nya" är emellertid de förtroendevalda inte. De flesta har varit aktiva i sitt parti i mer än 10 år. Det är endast mellan 5 och 10 % som varit aktiva i högst 2 år.

Utbildning och infriade förväntningar

Det är betydligt fler i Örebro KdN än i de två andra kommunerna som anser sig fått tillräcklig utbildning för uppgiften i KdN. I Eskilstuna har dessutom de som är missnöjda med utbildningen blivit fler mellan åren 1982 och 1984. En klar majoritet anser att förväntningarna på KdN-arbetet infriats i viss grad (tabell 7:7). Det finns en markant skillnad mellan Eskilstuna och Örebro. En förklaring till skillnaden kan vara att förväntningarna var högre ställda i Eskilstuna än i Örebro.

Tabell 7:7 Har förväntningarna på KdN-arbetet infriats? Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
I hög grad	7,1	8,9	32,4
I viss grad	78,6	87,8	64,9
Inte alls	11,9	3,3	2,7
Ej svar	2,4	-	-

Arbetsbelastning

Arbetsbelastningen upplevs av de flesta som lagom. I genomsnitt använder man sig av 2-3 timmar för förberedelser inför ett nämndsammanträde. KdN i Eskilstuna och Umeå sammanträder i regel en gång per månad, i Örebro var 14:e dag. Omräknat i timmar per månad är arbetsinsatsen för de förtroendevalda i Örebro större än i de två andra kommunerna. KdN-politikerna i Örebro använder ungefär lika många timmar till förberedelser som förtroendevalda i centrala facknämnder i allmänhet gör.

Beslutsunderlagets kvalitet

Mer än hälften av ledamöterna i varje kommun är tillfreds med det underlag som sänds ut inför sammanträdena. I Umeå och Eskilstuna är det framför allt suppleanterna som är tveksamma till underlagets kvalitet. I Örebro är det de ordinarie som är i flertal bland de tveksamma. Om man jämför de två politiska blocken ser man att de borgerliga i högre grad är tveksamma till underlaget. Tveksamheten tenderar att avta med stigande åldrar. I Umeå gäller också att ju längre tid i partiet desto mindre tveksam. Detta samband gäller inte i de två andra kommunerna. Kvinnorna i Umeå är mera tveksamma än männen. Detsamma gäller Eskilstuna i ännu högre grad. I Örebro föreligger inga sådana skillnader. De flesta som anser sig ha tillräcklig utbildning är också nöjda med underlaget. Omvänt gäller att de flesta som tycker att utbildningen inte varit tillräcklig också är tveksamma till underlagets kvalitet.

KdN-ledamöternas kontakter

Hur är det med kontakterna utåt? En stor majoritet av ledamöterna har åtminstone någon gång blivit kontaktade av enskilda personer. Över hälften i Umeå och Örebro har också blivit kontaktade av föreningar och organisationer. I Eskilstuna är det en minoritet som uppger att sådana kontakter förekommit. Det är i samtliga kommuner i första hand suppleanterna som uppger att de inte haft sådana kontakter.

Ordförandena har, naturligt nog, många kontakter. Det är också fler män som har kontakter med föreningar och organisationer. Kontakterna utifrån är vanligast i Örebro, därefter i Umeå och Eskilstuna i nu nämnd ordning. Kontakter från enskilda har ökat i både Umeå och Eskilstuna medan Örebro uppvisar ungefär samma siffror vid båda mätillfällena. I Umeå är det de yngre som oftare saknar dessa kontakter. I Örebro och i Eskilstuna är det de äldre, dvs. de som är över 54 år.

Direkta val eller anpassad politisk sammansättning

Frågan om direktiva val har diskuterats ända sedan debatten om lokala organ tog sin början. Hu ser dagens KdN-ledamöter på denna fråga?

Tabell 7:8 Hur skulle direkta val av KdN påverka arbetet? Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
Positivt	21,4	36,7	27,0
Negativt	33,3	27,8	56,8
Spelar ingen roll	31,0	27,8	13,5
Ej svar	14,3	7,8	2,7
	N=42	N=90	N=37

I Örebro ställer sig hälften av ledamöterna negativa till tanken att KdN skulle utses genom direkta val. I Umeå och Eskilstuna är åsikterna mera varierande.

Det kan konstateras att socialdemokraterna är mest negativa i Örebro och minst negativa i Umeå. En fjärdedel av SAP-representanterna i Umeå anger att det inte spelar någon roll om direkta val införs. Centerpartisterna är negativa i Örebro, positiva i Umeå och indifferent i Eskilstuna. Moderaterna åter är positiva i Örebro och Eskilstuna, medan man i Umeå hävdar att valfrågan inte spelar någon roll. Folkpartiet och VPK har så få representanter att någon kommunjämförelse inte kan göras. I dessa partier finns förespråkare för alla tre svarsalternativen. Bland de som är äldre än 34 år är fler positiva än negativa i frågan. I Örebro och Eskilstuna förstärks den negativa attityden ju längre tid man varit med i partiet. Kvinnorna i Umeå är mer positiva till frågan än männen.

Även om KdN inte utses genom direkta val kunde man tänka sig att utse dem efter mandatfördelningen inom KdN-området. Så skedde t.ex. i Umeå med kommunedelsråden. Vilken uppfattning har ledamöterna i denna fråga? Hur skulle arbetet påverkas?

Tabell 7:9 Hur skulle arbetet i KdN påverkas om mandatfördelningen baserades på valresultat inom kommundelen? Kolumnprocent.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
Positivt	23,8	36,7	21,6
Negativt	42,9	37,8	67,6
Spelar ingen roll	19,0	18,9	8,1
Ej svar	14,3	6,7	2,7
	N=42	N=90	N=37

I samtliga kommuner ställer sig de flesta negativa till tanken att KdN skulle utses på basis av röstsiffrorna inom respektive område. Observera att en stor majoritet tagit klar ställning i frågan. En jämförelse mellan partierna visar att de flesta socialdemokraterna ställer sig negativa, medan moderaterna i hög utsträckning anser att det inte spelar någon roll. Övriga partier är positiva. Det sistnämnda gäller dock inte för centerpartiet och moderaterna i

Örebro där dessa är negativa. Variationen mellan kommunerna är mycket större än mellan partierna. Detta antyder att det är en annan dimension än den partipolitiska som styr attityderna till frågan om mandatfördelningen. En möjlig förklaring är att ju större kompetens som tilldelas KdN desto mindre betydelse får frågan om mandatfördelningen. Det missnöje som finns bland ledamöterna i Umeå gör att de tror att verksamheten blir bättre om KdN utses på annan basis än den nuvarande. I Örebro och Eskilstuna finns det i stället andra frågor som upplevs som problematiska. I Örebro och Eskilstuna gäller också att ju längre tid man varit aktiv i partiet desto vanligare är det att man ställer sig negativ i denna fråga. Detta mönster gäller inte i Umeå. I Eskilstuna är männen mer positiva än kvinnorna, men i övrigt skiljer det sig inte mellan dessa.

Slutligen kan vi konstatera att 67 % av de svarande har samma attityd till direkta val och den politiska sammansättningen, dvs. man är positiv (alt. negativ eller indifferent) i den ena frågan så är man det också till den andra.

7.5 Partiernas lokalavdelningar och KdN-reformen (Stig Montin)

Det finns förväntningar på att partiernas lokalavdelningar på sikt skall vitaliseras till följd av KdN-reformen. Vi har därför med hjälp av en enkät till ordförandena i partiernas lokalavdelningar i de tre kommunerna undersökt lokalavdelningarnas aktivitet m.m.

Undersökningen visade att flera lokalavdelningar ökat sin utåtriktade aktivitet mellan åren 1980 och 1983. Lokalavdelningarnas kostnader för aktiviteter, jämfört med kostnader för administration, har också ökat. Denna aktivitetsökning har framför allt skett i olika socialdemokratiska föreningar och lokalavdelning inom moderata samlingspartiet. En kommunvis jämförelse visar att lokalavdelningarna i Örebro står för den största aktivitetsökningen. Lokalavdelningarna inom folkpartiet och centerpartiet har generellt sett i de tre kommunerna minskat sin utåtriktade aktivitet mellan åren 1980 och 1983.

Flera lokalavdelningar i Umeå och Örebro har delkommunala handlingsprogram. I Umeå har samtliga partier utarbetat sådana handlingsprogram. I Örebro har socialdemokraterna och moderaterna delkommunala handlingsprogram. Lokalavdelningarna i Eskilstuna har ännu inte utarbetat några sådana program.

Även om flera utåtriktade möten arrangerats tycks det inte skett någon ökning av antalet deltagare på dessa möten. De lokalavdelningar som redovisar störst aktivitetsökning uppger att antalet mötesdeltagare inte ökat sedan tillkomsten av kommundelsnämnder. Ökning av antalet mötesdeltagare har i stället skett i avdelningar som inte ökat sin utåtriktade aktivitet.

Vissa lokalavdelningar har ökat sitt medlemsavtal, andra har färre medlemmar nu än 1980. Bland de som ökat antalet medlemmar finns socialdemokratiska och moderata lokalavdelningar i Eskilstuna. En minskning i medlemsantalet har skett bland s-föreningarna i Umeå. I genomsnitt för samtliga undersökta lokalavdelningar är medlemsantalet det samma nu som 1980.

Tre fjärdedelar av ordförandena i lokalavdelningarna anser, att det varit lätt att få medlemmar att ställa upp som förtroendevalda till KdN. I några lokalavdelningar upplevs rekryteringen dock som ett problem. De som har svårigheter att rekrytera medlemmar till förtroendeuppdrag i KdN är hälften av de socialdemokratiska föreningarna i Örebro, tre av fyra centeravdelningar i Eskilstuna samt de båda moderata lokalavdelningarna i Eskilstuna.

Politisk styrning mellan lokalavdelningarna och de förtroendevalda i KdN förekommer. I de flesta fall förekommer diskussioner om KdN-frågor vid lokalavdelningarnas möten och ca två tredjedelar av de svarande uppger att det ofta händer, att lokalavdelningarnas möte uppmanar/rekommenderar sina förtroendevalda att inta vissa ståndpunkter i konkreta frågor. Störst kontakter mellan förtroendevalda och lokalavdelningar sker i Örebro. Det är främst inom de socialdemokratiska föreningarna som uppmaningar till de förtroendevalda sker.

Attityderna till KdN-reformen är allmänt positiva bland ordförandena i lokalavdelningarna. Få anser att KdN övertar de lokala partiföreningarnas opinionsbildande funktioner, att de lokala partiavdelningarna försvagas genom att aktiva medlemmar ägnar all tid åt KdN eller att det blir svårare för partiet att föra en för hela kommunen gemensam politik.

Våra undersökningsresultat tyder således på att KdN-reformen hittills haft positiv effekt på omfattningen av vissa lokalavdelningars verksamhet. Det gäller framför allt de relativt stora partierna (socialdemokraterna och moderaterna). Speciellt socialdemokraterna i Örebro har ökat den utåtriktade verksamheten, de har fler möten och har också ökat antalet medlemmar något sedan KdN:s tillkomst. Däremot tycks inte antalet mötesdeltagare ökat under senare år. De risker som vissa pekar på, att partiavdelningarna överlag försvagas genom en KdN-reform, får inte stöd i vår undersökning av partiernas lokalavdelningar. Ett tecken på detta är att de allra flesta ordförandena i lokalavdelningarna ser positivt på KdN-reformen och att lokalavdelningarnas engagemang i KdN:s verksamhet är påtaglig.

Slutsatserna kan dock inte stanna vid detta. Vi måste lyfta blicken från lokalavdelningarna till partiernas utveckling på kommunal nivå för att kunna precisera KdN-reformens inverkan på partiernas verksamhet. Moderaterna, socialdemokraterna och VPK har i olika utsträckning stärkt sin ställning i kommunfullmäktige i Eskilstuna, Umeå och Örebro vid de senaste valen. Detta har skett på bekostnad av centerpartiet och folkpartiet. Detta gäller också då kommunerna betraktas var för sig. I Eskilstuna har socialdemokraterna sitt starkaste fäste och partiet har också stärkt sin ställning vid de senaste valen (från 41 till 46 mandat i kommunfullmäktige). Centerpartiet har sedan 1976 förlorat i genomsnitt 6 mandat och folkpartiet har i genomsnitt förlorat 5 mandat. Moderaterna har däremot ökat sin representation med 6 mandat sedan 1976, framför allt i Örebro och Umeå där partiet ökade med 3 mandat 1979 i respektive kommun.

Att ett parti ökat sitt väljarunderlag kan inte ses som ett mått på ökad aktivitet i partiet. Det indikerar dock att partiet har

politisk medvind. Dessa politiska förändringar är viktiga att ha i åtanke vid bedömningen av KdN-reformens betydelse för lokalavdelningarna. De verksamhetsökningar, respektive verksamhetsminskningar vi observerat sammanfaller i stort med den utveckling som partierna genomgått sedan 1976, vad gäller mandatfördelningen i kommunfullmäktige.

Vi kan betrakta KdN-reformen som en mellanliggande variabel - en faktor som tillsammans med den allmänna trenden kan förklara partiernas utveckling i kommunerna. Våra undersökningsresultat pekar då på att KdN-reformen gynnar de partier som är i uppåtgående och missgynnar eller inte har någon effekt på de partier som visar en nedåtgående trend. Denna bild gäller dock inte generellt. Socialdemokraterna i Eskilstuna visar genom förändringar i antalet mandat en uppåtgående trend men lokalavdelningarna har inte ökat sin aktivitet mellan åren 1980 och 1983 däremot har medlemsantalet ökat. Denna hypotes om KdN-reformens betydelse får mest stöd i Örebro. En viktig faktor i detta sammanhang kan vara att kommundelsnämnder funnits i Örebro sedan slutet av 1980 medan KdN inrättades i Eskilstuna från 1982. I Umeå är bilden något differentierad. Moderaternas lokalavdelningar visar en viss uppåtgående tendens medan socialdemokraternas verksamhet ligger på samma nivå 1983 som 1980.

Vi kan således inte dra några entydiga slutsatser vad gäller förhållandet mellan KdN-reformen och lokalavdelningarnas aktivitet, medlemsutveckling m.m. Vi har dock fått ytterligare underlag för följande hypotes, som skall testas i kommande studier: KdN reformen gynnar de relativt stora partierna och de partier som är i allmän uppåtgående rörelse och missgynnar de mindre partierna som visar en nedåtgående trend.

Ett resultat som bör uppmärksammas är emellertid att flera aktiva lokalavdelningar har problem med att rekrytera medlemmar till förtroendeposter i KdN. Det finns således ingen automatik som säger att ökad aktivitet, fler medlemmar etc. leder till att det blir lättare att få medlemmar att ställa upp som förtroendevalda. Detta kan bl.a. hänga samman med att antalet deltagare på olika partimöten inte ökat, trots att den utåtriktade verksamheten ökat. Det kommer således inte något nytt folk som kan aktiveras och

göras intresserade. Det är de tidigare aktiva som ökat sina arbetsinsatser. Detta kan betraktas som en naturlig första fas i aktiveringsprocessen: först en inre aktivering, därefter kan måhända fler medlemmar och andra väljare aktiveras.

Det finns något av en inneboende motsättning i KdN-reformens bakomliggande idéer som också bör uppmärksammas i detta sammanhang. Å ena sidan talas det om en vitalisering av det politiska livet i betydelsen att de politiska och ideologiska skillnaderna som finns mellan partierna skall lyftas fram. Detta skulle bland annat göra det lättare för kommundelsbefolkningen att se vad de olika partierna står för. Det kanske tydligaste uttrycket för ett sådant konfliktperspektiv återfinns i Eskilstuna kommuns förarbeten till KdN-reformen.

Å andra sidan framträder ofta en harmonisyn. Det talas om en positiv bypolitik, att KdN skall verka för kommundelens bästa och att en samverkan över partigränserna främjas. Denna harmonisyn ligger i linje med den verklighetsbild som kommunaldemokratiska kommittén ger uttryck för i sitt betänkande från 1978.

För att spetsa till det hela kan man säga, att det i KdN-reformens syften finns en motsättning mellan "politik" och administration. Med "politik" menas att politiska och ideologiska skiljaktigheter inte döljs utan görs manifesta, på ett sätt som för övrigt präglat senaste årens kommunalpolitik. Administration betyder här att införande av KdN i det närmaste kan betraktas som en förvaltningsreform - en reform som för politiska frågor ner till kommundelsnivå och gör dem opolitiska (tekniska). Latenta motsättningar

görs mer lätthanterliga och kan därför lösas inom "samrådets" ramar. Samverkan och samarbete över partigränserna blir då ett högre mål än att försöka genomdriva förändringar i politisk motvind.

En av partiernas viktigaste uppgifter är att hålla det politiska vid liv. Samtidigt som det politiska hlls vid liv måste medborgarna samtidigt kunna observera konkreta materiella utfall av partiernas och KdN:s verksamhet. För mycket "partikäbbel" tilltalar troligen inte folk i allmänhet, vad man vill se är konkret handling. Det ena utesluter dock inte det andra. Ett politiskt utflöde som tillfredsställer olika medborgargrupperns behov av effektiv kommunal service förutsätter snarare att de politiska partierna visar var de står i olika konkreta frågor.

Denna slutsats vilar på grundantagandet att det är och bör vara de politiska partierna som ansvarar för och driver de lokala politiska processerna. Detta hänger samman med att partierna i Sverige sedan åtskilliga år tillbaka är de dominerande politiska aktörerna. Det är emellertid inte självklart att de så kommer att förbli. Under de senaste årens lopp har vi kunnat observera en rad politiska strömningar vid sidan av de politiska partierna samtidigt som det skett en stagnation vad beträffar rekrytering av nya medlemmar etc. Om politiska förändringar på lokal nivå sker utan att partierna spelar en dominerande roll sällar sig utvecklingen i Sverige till den i flera västländer. Utifrån studier av den politiska och sociala utvecklingen på lokal nivå i ett antal västländer menar Manuel Castells att förekomsten av partier inte är en avgörande faktor för lokal politisk mobilisering och krav på politiska förändringar. Olika grupper av människor ställs inför olika typer av problem (ekonomiska, sociala och politiska) som leder till politiska och sociala rörelser. Dessa rörelser (kvinnorörelser, rörelser för boendeinflytande, mot arbetslöshet etc.), menar Castells uppstår och kämpar för sina intressen oberoende av om det finns något politiskt parti som driver frågorna. Vissa tendenser till detta kan vi också se i Sverige. Frågan är om denna "utomparlamentariska" tendens kommer att förstärkas av KdN-reformen. Detta får framtiden och kommande studier visa.

7.6 Slutord
(Erik Amnå)

Kommundelsnämndsreformen är en av vår tids största kommunala förvaltningsreformer. Lagen om lokala organ bryter en för länge sedan iscensatt centraliserings-, specialiserings- och professionaliseringprocess inom de svenska kommunerna. Kommunsammanslagningarna utgör en både positiv och negativ bakgrund till försöken; positiv därför att förvaltningsområdet, skatteunderlaget etc. har ansetts stort nog för att möjliggöra en ur ekonomins snäva synvinkel rationell organisation. Men de har också utgjort ett argument för att inom den nya storkommunerna återkalla vissa inslag från de gamla kommunerna; genom att bryta ned verksamheten och slå samman olika sektorer i verksamhetsapparaten. KdN-reformen utgör därmed samtidigt en utveckling av och ett återtag från de nya storkommunerna.

Reformen genomförs vidare i ett läge när den partipolitiska apparaten är relativt ansträngd. Partierna har i allmänhet visat sig brottas med avsevärda rekryteringsproblem. Särskilt har de svårt att locka de yngre medborgarna till sig. Detta utgör också en bakgrund till att de etablerade partiernas företrädare räcker medborgarna en decentraliserad verksamhetsapparat, i vilken det skall bli lättare att driva och få resultat i de egna, lokala, närliggande frågorna. Det är, som vi påpekar, ännu för tidigt att avgöra huruvida man lyckats härvidlag.

Vi redovisar en rad framgångar när det gäller de första årens deltagande och när det gäller effektiviteten. Avslutningsvis skulle vi vilja dröja ett slag vid några andra faktorer, som blir av avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen, inte minst för medborgarnas förtroende för den kommunala politiken.

Reformen genomförs samtidigt som den kommunala servicen skall anpassas till kärvare ekonomiska villkor. Oavsett om KdN-organisation i sig lämpar sig bättre än den gamla för detta ändamål - vilket en del tyder på - kan det ekonomiska läget ändå befaras förtaga en del av de positiva förtroendeskapande effekter som eftersträvats. I allmänhetens ögon kan reformen - med rätt eller

orätt komma att framstå som ambivalent. Det är först när man skall dra in och göra försämringar av den kommunala servicen som medborgarna bjuds att delta i besluten på ett nytt sätt. För någon kanske konjunkturen dock kan tänkas vara provocerande: nu hotas vårt daghem, då går jag in i politiken och strider för det.

Områdesindelningen är en annan kinkig fråga ut flera synvinklar. Först i ett senare skede skall vi genomföra medborgarundersökningar, varför slutsatserna ännu blir begränsade. Allmänt kan bara göras gällande, att för de kommunelar, vilket tidigare varit självständiga kommuner, är inte den nya indelningen så problematisk från social och kulturell synpunkt. Mer onaturlig och ytlig blir uppdelningen av stadskärnorna. Storleken är förstås en kritisk faktor. Förmodligen finns såväl en övre som en nedre gräns för storleken på kommunelarna, vilket också leder till att kommuner åtminstone under en viss storlek är mindre lämpliga för KdN-organisationen.

Områdesindelningen är emellertid kanske mer problematisk ut politisk synvinkel, i synnerhet om den, som fallet är, kombineras med ett indirekt valsätt. Undersökningar vi gjort visar att ett direktvalssystem skulle förändra den politiska bilden - och förutsättningarna för partiarbetet - högst väsentligt. I Örebro skulle t.ex. socialdemokraterna eventuellt förlora majoriteten i sex av femton kommunelar.

Frågan om valsättet har betydelse för motivationen att engagera sig i kommunalpolitiken. Trots att ett partiblock kan ha en politisk majoritet bakom sig i kommundelen, tvingas man att underordna sig centralortens politiska majoritetsblock. Även om de partieller blockskiljande frågorna inte är så många, skapar situationen lätt ett främlingskap inför uppgiften att företräda den lokala politiska viljan i ett sådant läge.

Principiellt måste reformen med detta utseende framstå som en halvmesyra. Ostridigt måste den försvaras med ett annat slags argument än deltagande, lokal anpassning etc. för att motivera, att decentraliseringen - det lokala intresset för ögonen - gör halt just

på denna punkt. Här får samordningssvårigheter, rättvisa och beskattningsrätt åberopas till försvar för den stora kommunen.

Vilka frågor som decentraliseras har fortsättningsvis en stor betydelse för utfallet av reformen. Vi har funnit att det finns stort intresse för att andra sektorer än de fyra som nu decentraliseras läggs ut på kommundelarna. Särskilt tycks det gälla "hårda", fysiska sektorer som gator, parker och planfrågor. Det torde inte vara enkelt att argumentera mot en fortsatt decentralisering, när effekterna överlag är så goda inom andra områden.

Den fara för trivialitet i ärendena som en decentraliseringsreform av det här slaget riskerar, kan på goda grunder tillbakavisas. Däremot kan vi konstatera, att de centrala nämndernas och politikernas ramar av ekonomiskt och annat slag begränsar handlingsfriheten högst väsentligt, inom de ganska vida formella ramarna.

I en decentraliserad kommunal organisation tycks det förutsättas en stark central ledning. Det gäller inte minst under själva genomförandet, där ett kraftfullt utövat politiskt ledarskap med stark facklig förankring och en partipolitisk uppslutning varit avgörande, för inte bara tempot utan också för den faktiska utsträckningen av reformen.

KdN-reformen är partiernas reform. kanske det t.o.m. är så att det är de båda huvudpartiernas reform (socialdemokraterna och moderaterna). De små partierna tycks exempelvis ha begränsade fördelar, och avsevärda svårigheter att göra sig gällande på kommun-delnivå. Likaså tycks spridningseffekterna till det lokala föreningslivet ännu vara mycket begränsade utöver de rent administrativa. Samtidigt torde det väl vara just partiernas öppenhet mot de lokala intressena som avgör reformens framtid mer än mycket annat. En av huvudfrågorna blir i vilken mån som partierna inte bara fångar upp de lokala behoven, utan också förmår att göra politik av dem. Konfliktfriheten som vi observerat kanske är ett resultat av att en lokal överideologi trängt sig fram på de mer övergripande och i kommunen centralt förankrade ideologiska motsättningarnas bekostnad. Men det kommer näppeligen att gynna partiaktiviteten, att ha en uppsättning lokala KdN-politiker, som trots olika parti-

beteckning ändå företräder samma lokala intresse. Det kan ställa till problem för det kommunalpolitiska livet att ha stort lokalt samförstånd men samtidigt block-motsättningar inom kommunen som helhet. En ur inte alla synvinklar positiv återgång till tiden före kommunsammanslagningarna ligger nära till hands.

Det tycks finnas två politiska aktörer som blir centralgestalter - och delvis motståndare - i det nya politiska rollspel som nu avtecknar sig: å ena sidan de centrala politikerna, framför allt kommunstyrelsen och kommunalråden, på vars axlar det ligger att balansera övergripande anspråk mot lokala genom att dra upp riktlinjer och handha de strukturella frågorna om näringsliv, byggande och arbete. Å andra sidan står inte längre facknämndspolitikerna, vars nya roll tvärtom blivit utsuddad och svårdefinierbar, utan kommunalpolitikerna, särskilt ordförandena.

Kommundelspolitikerna är nyckelfigurer i den meningen att de tvingas gå en balansgång mellan skilda intressen inom förvaltningen, partiet och kommundelen. De är ansatta uppifrån av kommunalråden och kommunstyrelsen för att hålla vissa sakpolitiska principer levande. Kanske också vissa partistrategiska hänsyn bör tas för att stämma överens med valstrategin. De attackeras nedifrån av kommunalborna, vars lokala intressen oftast är partiövergripande. Samtidigt påverkas de från sidan - av starka kommunalschefer, vilka ofta är mer erfarna i de aktuella ärendena, har mer tid och kanske t.o.m. fler medborgar- och föreningskontakter, och vilka av många säkerligen identifieras som kommunalens främsta företrädare. Även om samarbetet med kommunalschefen är av avgörande betydelse för nämndordföranden måste hon eller han hålla en klar rågång mot förvaltningen, för att inte slukas upp av den. Här skapar det nya decentraliserade styrsystemet med förtroendemän aktiva längre ut i verkställighetsledet än tidigare oklara faktiska ansvarsförhållanden.

Slutligen skall kommunalpolitikern vara rustad att fatta beslut inom en rad sektorer - för framtiden diskuteras om även en del primärvårdsangelägenheter skall inkluderas. Förhoppningen att kommunalpolitikern skulle bli ett nytt slags politiker - mer utövad, mindre internt orienterad mot beslutsfattande etc. - har

nog till stor del redan grusats. Att det skulle bli fråga om ett mindre tidskrävande politiskt uppdrag än traditionella nämnduppdrag har också visat sig vara felaktigt. Belackarnas skällsord "B-lagspolitiker" saknar också täckning - om man avser en jämförelse med facknämndspolitikern.

En styrning som bygger på deltagande kräver mycket tid. I vetskap om de rekryteringsproblem som även de stora partierna brottas med, och vilka ingalunda reducerats av den här reformen, finns det anledning fråga sig: när passeras den kritiska punkten för hur mycket en fritidspolitiker orkar med? Uppenbarligen finns en gräns, bortom vilken kommundelspolitikerna saknar varje rimlig chans att utöva sin funktion i det kommunal-politiska systemet, ännu mindre att öka förtroendet för och attraktiviteten i det politiska uppdrag. I försöksverksamheten med kommundelsnämnder har man all anledning, att närmare ventilera dessa gamla problem, som nu gör sig gällande i mindre skala men på fler ställen i systemet än tidigare.

En administrativ reform med den här blottlagda utvecklingen aktualiserar och förtydligar mer än den undanröjer de frågor som den moderna utvecklingen av ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning ställer demokratin inför. Kommundelsreformen utgör ett bland flera tänkbara försök att på vissa punkter söka nya svar. Det krävs emellertid många olika slags innovationer för att åstadkomma en ökad politisk auktoritet över förvaltningen och ett ökat förtroende bland allmänheten för den politiska verksamheten. Kommundelsnämndsreformen har prövat möjligheten att öka styrningen genom att öka deltagandet, dvs. låta fler bli beslutsfattare. Den modellen har inte visat sig kräva mindre arbetsinsatser än den gamla. Därför finns det anledning att också utveckla former, som ökar kvaliteten i den politiska styrningen utan att avkräva politikerna en större aktivitet eller mer tid åt själva beslutsfattandet.

UTLÄNDSKA DECENTRALISERINGSFORMER PÅ LOKAL NIVÅ

Av Kerstin Kolan.

1 Inledning

Decentralisering genom lokala organ har under efterkrigstiden förekommit i så gott som samtliga s.k. västdemokratier. I ett flertal vetenskapliga arbeten har forskare försökt utröna de egentliga orsakerna till uppkomsten av sådana organ (1). Med tanke på fenomenets allmänna utbredning i västvärlden tenderar flertalet förklaringar utgå från att det postindustriella samhället, dvs. bättre utbildning hos medborgarna, en förändrad samhällsstruktur etc, leder till ökade krav på decentralisering. Den allmänna förekomsten av decentraliseringssträvanden kan också förklaras med s.k. diffusionseffekter, dvs. att fenomen tenderar spridas från ett land till ett annat som ringar på vattnet (2). Ett utmärkt exempel på detta är alla de studiebesök som t.ex. görs till Örebro från andra svenska kommuner liksom från andra nordiska länder. Lokala organ har funnits sedan 1950-talet i ett flertal västländer. Förhållandena och därmed förutsättningarna för ett genomförande av en sådan reform varierar mellan olika länder, men en gemensam nämnare är målsättningen att närma väljare och valda varandra.

Här ges en beskrivning av utvecklingen och förhållanden i fyra länder: Finland, Norge, Italien och USA (3). Valet av dessa fyra länder har i första hand styrts av praktiska hänsyn som tillgång till material och forskargruppens språkliga kunskaper. Kvaliteten på det använda materialet varierar i hög grad. I vissa fall har vi endast haft tillgång till s.k. sekundärmaterial, i andra fall offentligt tryck i form av motioner, propositioner och riksdagsdebatter. Därför bli presentationen av länderna något olika t.ex. beträffande detaljeringsgrad. Syftet med denna presentation är att sätta in de svenska försöken i ett internationellt perspektiv. Vi går dock inte närmare in på hur den kommunala nivån är organiserad i respektive land utan redogör enbart för det som rör de lokala organen.

2 Finland

För att förstå uppkomsten av lokala organ i Finland får man gå rätt långt tillbaka i tiden. Förslagen till dagens kommundelsfullmäktige presenterades i samband med den senaste revideringen av kommunallagen, men upprinnelsen till idéerna fanns i tidigare kommunallagar om s.k. kommunaldistrikt och tätbefolkade samhällen (4).

2.1 Kommundelsfullmäktige

Liksom i de flesta länder började debatten i huvudstaden. Från 1940-talet och fram till slutet av 1960-talet kom förslagen om inrättande av olika typer av lokala organ, t.ex. "förstadsnämnder" och kommunaldistrikt. De olika modeller som diskuterades tänktes endast vara rådgivande (5). I samband med förslagen om storkommunreformen diskuterades under slutet av 1960-talet även åtgärder som kunde dämpa de förväntade negativa effekterna. Man utgick fortfarande från de gamla kommunaldistrikten, men inga åtgärder vidtogs.

Totalrevideringen av 1948 års kommunallag kom igång i slutet av 1968 då kommunalförvaltningskommittén tillsattes. År 1971 utkom kommittén med ett utkast till betänkande som remissbehandlades (6) och två år senare med det slutliga betänkandet (7). Kommunalförvaltningskommittén ställde frågan om inte någon form av kommunalförvaltning av lägre ordning borde införas, dvs. kommundelsförvaltning (8).

I samband med förslaget diskuterade kommittén frågor som frivillighet eller tvång, den territoriella indelningen, val, funktionsorgan, kompetens, offentligrättslig ställning, budget och kontroll. Man utgick ifrån att endast ett fåtal kommuner hade behov av att införa en lägre förvaltning. Införande skulle därför vara frivilligt. Underställning hos länsstyrelsen av beslut om inrättande ansågs inte heller nödvändigt. Den territoriella indelningen skulle överlåtas åt kommunfullmäktige. Verksamheten kunde omfatta såväl hel kommun som delar av kommun.

Förvaltningsorganet, kallat kommundelsfullmäktige (KDF), kunde utses antingen genom direkta val i samband med kommunalvalen eller

indirekt av kommunfullmäktige. Kommittén förordade direkta val med motiveringen att "om man utgår ifrån, att grunden för anordnandet av en förvaltning av lägre grad vore just det faktum, att man kan öka kommunmedlemmarnas möjligheter att delta i kommunalförvaltningen, måste man konstatera att det vore riktigt att förrätta val av kommundelsfullmäktige såsom direkta val och att reformen annars inte skulle kunna bli på långa vägar så betydelsefull, som avsikten varit" (9). Då det gällde inrättandet av utskott och arbetsgrupper ställde sig kommittén negativ. Nya organ skulle enbart göra förvaltningssystemet mera invecklat. Undantaget var dock beredningsutskott.

KDF:s kompetens skulle omfatta olika ärenden inom bildningsväsendet, bl.a. bibliotek, fritid och rekreation, skolväsendet, socialvården, hälsovården samt vissa planeringsuppgifter. Inom ramen för den allmänna kompetensen borde det finnas många uppgifter för den lägre förvaltningen. Det viktiga var att befogenheterna fastslogs i reglementen och instruktioner. Speciallagar borde ändras så att uppgiftsöverföring möjliggjordes. Kommittén gick dock inte närmare in på dessa frågor.

Ett flertal remissinstanser gav sina synpunkter på förslaget om KDF. Bland dessa fanns de tre kommunförbunden (Stadsförbundet, Suomen Kunnallisliitto, Finlands Svenska Kommunförbund) samt ett antal ministerier. Ingen av dessa ställde sig helt negativa till förslaget (10). Regeringens proposition samt följdmotioner kom i slutet av 1975 (11).

I propositionen motiverades införandet av KDF:

"Det måste anses motiverat att skapa ett dylikt system då man försöker öka kommunmedlemmarnas möjligheter att delta i skötseln av ärenden som intresserar dem och inverka på beslut som rör dessa frågor samt övervaka att för dem särskilt viktiga synpunkter beaktas i kommunens förvaltning... Kommundelsfullmäktige borde väljas genom direkta val för att systemet skulle motsvara sitt ändamål... Kommundelsfullmäktige skulle inte ha egen ekonomi, utan den skulle även i detta avseende utgöra en del av hela kommunens förvaltning. Den skulle sålunda verka med

hjälp av de anslag som ställdes till dess förfogande i kommunens budget" (12).

Då det gällde KDF:s uppgifter ville regeringen inte binda sig för några alternativ. Här följde man de förslag som kommunalrättskommittén lagt fram. Beredning av ärenden samt verkställighet av beslut skulle ligga hos nämnder, direktioner och kommunstyrelsen. KDF skulle därmed inte behöva några beredande och verkställande organ.

Propositionen behandlades först i andra lagutskottet och sedan i Stora utskottet. Andra lagutskottet ansåg det "...ändamålsenligt att speciellt under tiden efter kommunsammanslagning införa kommunaldelsförvaltning inom sådana områden av en sammanslagen kommun, vilka tidigare tillhört olika kommuner. Utskottet konstaterar, att införandet av kommunaldelsförvaltning i en kommun kräver noggrann planering för att bl.a. en onödig ökning av kommunens tjänstemaskineri skall kunna undvikas" (13). Stadgandena om kommunaldelsförvaltning infördes i kommunallagen, som trädde i kraft den 1 januari 1977. (Se bilaga 2:1.)

2.2 Riksdagsdebatten

Då den nya kommunallagen tillämpats i knappt två år konstaterade regeringen att man tillsvidare inte hade några praktiska erfarenheter av KDF samt att förslaget om direkta val mött motstånd (14).

I den riksdagsdebatt (15) som följde hänvisades i flera inlägg till regeringens redogörelse där man konstaterar att avsikten med KDF inte blev den avsedda. Man angav också ett antal tänkbara orsaker till varför inte de lokala organen haft den genomslagskraft som förväntades:

- innehållet i stadgandena var misslyckat, enligt kommunallagen fick KDF en svagare ställning än vanliga nämnder,
- speciallagstiftningen tog inte hänsyn till denna form av subkommunal verksamhet,
- KDF:s självständiga beslutanderätt var minimal,

- KDF hade inte fått några reella uppgifter och ingen egen budget,
- KDF kostade för mycket,
- företeelsen som sådan var ännu ny,
- KDF innebar ökad byråkrati.

Många riksdagsmän konstaterade dock att man inte kunde förvänta sig så stora resultat efter en så pass kort tid. De allra flesta ansåg att man borde fortsätta på den inslagna vägen. En riksdagsman föreslog att man tillsatte en kommitté med uppgift att noggrannare studera frågan om kommunalförvaltning.

Vidare konstaterades att endast en kommun infört verksamhet med kommunalförvaltning, nämligen Uleåborg stad (16). Däremot hade ett antal kommuner tillsatt arbetsgrupper med uppgift att förbereda ett eventuellt införande av kommunalfullmäktige. Helsingfors stad gick så långt att fullmäktige reste till Italien och Jugoslavien för att studera kommunalförvaltningar på ort och ställe.

Av debatten framgick att då den nya kommunallagen antogs var inget parti emot KDF. Detta framgick också av både utskotts- och riksdagsbehandlingen av kommunallagen. Vid debatten 1978 var det endast ett parti som i klartext förklarade sig vara mycket tveksam till de subkommunala organen. Detta parti, Konstitutionella folkpartiet, ansåg bl.a. att en negativ inverkan som KDF hade var dess roll som politisk språngbräda för nyrekryterade. Någon utförligare motivering till denna ståndpunkt redovisades inte. Många av riksdagsmännen beklagade att verksamheten inte kommit igång, men såg dock ljus på framtiden. Med vissa ändringar i lagstiftningen och med smärre utredningar skulle nog de flesta problemen med KDF lösas.

En representant för liberala folkpartiet, med Uleåborg som hemort, redogjorde för KDF:s verksamhet i hemkommunen. År 1978 hade kommunfullmäktige tillsatt tre KDF. Några negativa aspekter kunde riksdagsmannen ännu inte rapportera. Verksamheten hade ju bara pågått detta år. Uleåborg hade en borgerlig majoritet vid den tidpunkten. Fullmäktige beslöt enhälligt att två av de lokala organen skulle

ha borgerlig majoritet och en socialistisk majoritet. I Uleåborg hade man diskuterat frågan om direkta val, men enligt folkpartiet vore det bäst om styrkeförhållandena var lika i fullmäktige och de lokala organen. En egen budget, som KDF förfogade över själv, skulle enligt riksdagsmannen stärka de sub-kommunala organens ställning.

Eftersom verksamheten var av försökskaraktär, skulle man enligt den förberedande kommittén inte kunna ge kommundelsfullmäktige beslutanderätt. Detta ansågs inte möjligt enligt kommunallagen. En utvärdering (17) visade att organen i första hand sysslat med frågor som gator och andra kommunaltekniska ärenden, trafikfrågor, fritidsärenden, skol- och socialfrågor samt planärenden. Under året tenderade antalet remisser att öka. Medborgarna deltog inte i sammanträdena. Däremot var pressbevakningen god. Yttrandena från de tre organen var olika. Ett av dem karaktäriserade försöken som allmänt dåliga, ett annat att verksamheten som sådan var nödvändig och borde fortsätta, och det tredje att försöken varit positiva. Samtliga tre ansåg att verksamheten i fortsättningen måste ändra karaktär. Utan beslutanderätt blev organen enbart påtryckningsinstanser. Kommunfullmäktige i Uleåborg beslöt 1980 att utse en kommitte med uppdrag att utreda frågan vidare.

Vid 1975 års riksdag lade regeringen också en proposition om direkta val av kommundelsfullmäktige (18). Bakgrunden var att den nya kommunallagen nödvändiggjorde vissa ändringar i vallagen. Dessutom ville man ha en särskild lag om val av KDF. I propositionen sägs bl.a. att "valet av kommundelsfullmäktige bör förrättas såsom ett särskilt val". Vidare skulle den kommunala vallagen gälla i tillämpliga delar. Vissa avvikelser borde dock tillåtas, t.ex. antalet personer i valmansförening, som kunde uppgå till fem mot normala tio personer. Poströstning föreslogs också tillåtas. "Eftersom valet av kommundelsfullmäktige skulle förrättas i samband med valet av fullmäktige, skulle kostnaderna för valet vara förhållandevis små".

2.3 Helsingfors förbereder distriktsnämndsorganisation

Innan den nya kommunallagen trädde i kraft vidtogs förberedelser i Helsingfors för införande av lokala organ. Bakgrunden var att de administrativa indelningarna i kommunen upplevdes som otillfredsställande. I sammanhanget nämndes också de möjligheter till delförvaltning som fanns i förslaget till ny kommunallag. Kommunstyrelsen tillsatte en kommitté med uppdrag att se över de administrativa indelningarna. Indelningskommittén föreslog i ett yttrande att kommunstyrelsen skulle tillsätta en kommitté med uppgift att utreda frågan om kommundelsförvaltning. Styrelsen biföll förslaget i oktober 1977.

Stadsdelsförvaltningskommittén lade fram sitt betänkande 1979 (19). I arbetet hade man bl.a. tittat på de försök som pågick i olika delar av Europa och besökt Göteborg, Oslo, Belgrad och Bologna. Kontentan av denna internationella utblick var att diskussionerna i hög grad varit desamma i olika länder men att själva försöksverksamheterna varierat eftersom förhållanden beträffande t.ex. samhällsorganisationen inneburit olika förutsättningar.

Enligt kommittén karaktäriserades diskussionen om utvecklingen av den kommunala demokratin av i första hand två målsättningar, nämligen att utveckla organisationen och att öka deltagandet. Medborgarnas deltagande i kommunalvalen vart fjärde år hade inte ansetts som tillräckligt. Den starka förvaltningsapparaten i de större kommunerna med stora och invecklade ärenden i händerna på tjänstemännen hade fjärrmat de förtroendevalda från medborgarna. Man har helt enkelt inte tid med kontakter. Ett sätt att motverka detta var att öka antalet förtroendevalda, vilket också skett. I den nya kommunallagen infördes bl.a. bestämmelser om flera fullmäktigeledamöter och suppleanter samt obligatoriska val av suppleanter i övriga styrelser och nämnder. Införande av kommundelsförvaltning skulle få motsvarande effekter.

Ett annat problem hade varit utvecklingen beträffande planeringen i kommunerna. När olika planer nått ut till offentligheten var de så långt skridna att de var svåra att förändra. Genom att utöka deltagandet ville man förbättra förhållandena, bl.a. genom

offentliga informationsmöten. Svårigheten hade varit att värdera de synpunkter som framkommit. Enligt kommittén visade många undersökningar att kommunmedborgarnas kunskaper i kommunala frågor är förvånande dåliga. Den kommunala informationen drunknade i mängden. Dessutom var många kommunala frågor så komplicerade att medborgarna helst överlämnade dessa till experter. Här kunde de lokala organen bidra till att föra ärendena närmare medborgarna och tvärtom, från medborgarna till de kommunala organen.

Stadsdelsförvaltningskommittén diskuterade också frågan om på vilken nivå ärenden bör avgöras. I debatten hade det framförts att det finns en mängd ärenden som mera ändamålsenligt kunde handhas av lokala organ. Mot denna princip talade behovet att centralisera resurserna, menade kommittén. Något som också nämndes som en fördel med lokala organ var socialpsykologiska skäl - grundbehovet hos människor att tillhöra ett särskilt närsamhälle.

Som en av förutsättningarna för en utvecklad närdemokrati nämnde kommittén den höjda bildningsnivån, som t.ex. får till följd att tron på auktoriteter minskar. Medborgarna ser inte längre besluten som något som kommer uppifrån och därför bör godkännas. Man vågar ifrågasätta och diskutera. Dessa diskussioner kunde kanaliseras genom de lokala organen. För att kunna utveckla närdemokratin fördrades också mer enhetliga territoriella indelningar inom kommunen. Därigenom lärde medborgarna lättare känna igen "sitt" område.

Det fanns också förhållanden som talade mot lokalorgan. Ett argument har varit att kommundelsförvaltningen bottnar i en idealiserad förvaltningsmodell. I marknadsföringen har man dock inte klargjort på vilket sätt målsättningarna i praktiken skall förverkligas. Förhållandet att deltagandet från medborgarhåll är lågt kan bero på att medborgarna är nöjda. Uppkomsten av spontana aktionsgrupper visar att när behov finns reagerar man. Ett av huvudargumenten har varit att kommundelsförvaltning ökar kostnaderna och byråkratin. De kommunala resurserna splittras och de fördelar som uppnåtts genom centralisering går förlorade. Riskerna för bypolitik och konflikter mellan kommundelar ökar medan möjligheterna till helhetsbedömningar i förvaltningen minskar. Med nuvarande

lagstiftning är det svårt att finna uppgifter för lokalorganen. Förhållanden (enligt lagen) att organen skall utses genom allmänna val står inte i proportion till tänkbara uppgifter. Kommittén konstaterade vidare att intresset för kommunala frågor varierar kraftigt från tid till annan och mellan kommunerna. I kommuner med ett livligt byggande och mycket planering, dvs. kommuner i utveckling, är intresset från kommunmedlemmarna naturligt nog större. Det föreligger också en risk att de lokala organen blir konkurrenter till stadsdelsorganisationer och bostadskommittéer. Den frivilliga verksamheten förkvävs.

För att uppnå de målsättningar som man satt upp för verksamheten fanns det, enligt kommittén, också andra medel: att effektivisera informationen, att stödja de frivilliga medborgaraktiviteterna, att effektivisera partiernas lokala verksamheter samt att utveckla brukardemokratin. Lokala organ enligt kommunallagen var inte det effektivaste tillvägagångssättet för att öka medborgarnas påverkansmöjligheter. Både uppgifterna och beslutanderätten var alltför begränsade. Förvaltningen blev alltför stelbent och byråkratisk. Man ansåg sig ha stöd av detta i de försök som pågick i Sverige, Norge och Italien i första hand. I stället ville man ha ett system som grundade sig på befintliga medborgarorganisationer inom stadsdelarna, dvs. de politiska partierna och andra organisationer. Tillsammans kunde dessa bilda ett funktionsdugligt och smidigt samarbetsorgan, av kommittén benämnda distriktsnämnder (aluetoimikunta). Sammansättningen skulle basera sig på de politiska styrkeförhållandena vid senaste kommunalval inom respektive område. I detta skede var kommittén inte beredd att ge distriktsnämnderna beslutanderätt. Uppgifterna som föreslogs var därför av mera allmän karaktär och omfattade bl.a. trafikfrågor, förslag till val av ledamöter i skolorgan, utarbetande av program för områdets utveckling, följa verksamheten vid kommunala anläggningar i kommundelen etc.

2.4 Huvudstaden blir försökskommun

Kommittén föreslog att Helsingfors indelades i 23 distrikt. Varje kommundelsorgan skulle ha 15-19 ledamöter, beroende på befolkningsunderlaget. Sammanträdena skulle vara slutna men möjligheter att

anordna offentliga informations- och diskussionsmöten skulle finnas. Stadskansliet skulle stå till tjänst med skrivhjälp och mångfaldigande av material. Verksamheten skulle inledningsvis vara av försökskaraktär, den skulle följas noggrant och vunna erfarenheter skulle utgöra grunden för en utveckling av försöken. Kostnaderna beräknades understiga en halv miljon mark per år.

Verksamheten med lokala organ inleddes i Helsingfors i maj 1981. I åtta områden bildades distriktsnämnder enligt tre modeller:

- 1 de politiska partierna och stadsdelsföreningarnas förbund bildade lokala organ i tre områden,
- 2 de politiska partierna bildade organ i två områden och
- 3 stadsdelsförening/ar bildade lokala organ i tre områden där den/de verkade.

Försöken skulle pågå i ett och ett halvt år, varefter man med utgångspunkt i de vunna erfarenheterna kunde gå vidare. Antalet ledamöter i organen utsågs med hänsyn till befolkningsunderlaget. De huvudsakliga uppgifterna innebar viss förslagsrätt samt yttranderätt. Verksamheten har under försökstiden följts av bl.a. en grupp forskare vid Helsingfors Universitets statsvetenskapliga institution (20).

2.5 Nuläget

År 1982 presenterade närdemokratikommissionen sitt betänkande (21). Man konstaterade att stadgandena i kommunallagen om kommunalförvaltning fortfarande var nödvändiga, liksom att denna verksamhet också i fortsättningen skulle vara frivillig. Ett nödvändigt villkor för genomförande av närdemokrati var att de lokala organen utsågs vid direkta val. Kommunallagen samt speciallagstiftningen borde ändras så att möjligheterna att delegera befogenheter ökade. Vidare borde bl.a. informationsverksamheten delegeras och kommunens kontakter med organisationer och föreningar stärkas. Angående tidpunkt och prioriteringsordning för att genomföra åtgärderna lade kommissionen fram fyra förslag. Arbetet med att försöka få till stånd

nya närdemokratiförsök av olika slag skulle fortsätta. Som exempel nämndes bl.a. försöken i Sverige i enlighet med lagen om lokala organ. Ändringar i kommunallagen och den kommunala vallagen skulle genomföras. En arbetsgrupp, bestående av representanter för inrikesministeriet, kommunernas centralorganisationer samt kommuner som inleder olika försök, skulle bildas. Dess uppgift skulle vara att förmedla kunskap om och följa upp försöken. Förändringar i lagstiftningen borde träda i kraft före kommunalvalen år 1988 (22).

Närdemokratikommissionens förslag indikerar att decentraliseringsfrågan också under 1980-talet blir aktuell. Däremot är det tveksamt om efterfrågan på lokala organ blir lika stor som i Sverige. De finländska kommunerna är avsevärt mindre, både geografiskt och befolkningsmässigt sett. Rent allmänt verkar hållningen avvaktande vilket kommit till uttryck bl.a. genom att endast två stora städer under en period av sju år inrättat försöksverksamhet med lokala organ.

3 Norge

Den första impulsen till bydelsutvalgen (BDU) i Oslo anses komma via en tidskriftsartikel 1961 författad av Brynjulf Bull, en socialdemokratisk kommunalpolitiker (23). Processen i den kommunala beslutsapparaten startade samma år med en interpellation av Magne Lerheim, Venstre. Lerheim kände till den typ av verksamhet som bedrevs i Hamburg, men hade i övrigt inte någon klar bild av hur motsvarande verksamhet skulle se ut i Oslo. Vid denna tidpunkt hade han inte heller sitt parti bakom sig. Hans förslag betecknades som privat (24). Interpellationen föranledde dock inga konkreta åtgärder i stadsfullmäktige. Året därpå lades ett nytt förslag fram av kommunisten Jörgen Vogt (25). Inte heller nu vidtogs konkreta åtgärder. Under de följande åren uppstod ett visst intresse i några delar av kommunen. Man påpekade behovet av ett forum där diskussioner som rörde distriktet kunde föras. Ett annat behov som BDU kunde fylla var som förbindelselänk mellan distriktet och den centrala kommunala nivån. Utvalget skulle ha politisk representation enligt sammansättningen i fullmäktige. Initiativ och yttranderätt skulle vara de huvudsakliga uppgifterna (26).

3.1 Bydelsutvalg förbereds

I augusti 1964 tillsattes Bydelsutvalgskommittén i Oslo. En annan kommitté, Administrationskommittén, hade med utgångspunkt i Lerheims och Vogts förslag uttalat att detta var en viktig fråga utifrån medborgarperspektivet. En utredning borde därför söka nya alternativ till kommunmedlemmarnas medverkan i lösningen av lokala problem (27). Kommittén arbetade i sju år och resultatet blev så småningom en utredning på 20 sidor, vilket föranledde kritik från en del håll. I kommittén satt, förutom ordföranden Brynjulf Bull ytterligare en representant från Arbeiderpartiet, en ledamot från Socialistisk Folkeparti och två från Høyre. År 1967 gick kommittén ut med en förfrågan till de politiska partierna i Oslo samt Akers Velforbund. Man ville ha svar på följande:

- behovet av BDU i olika stadsdelar
- vilka uppgifter de skulle ha
- om det redan existerade representativa organ i stadsdelarna.

De fyra partier och Akers Velforbund som besvarade denna förfrågan såg positivt på saken. Arbeiderpartiet avvek från de övriga med förslaget att antalet utvalg skulle vara så stort som möjligt. Akers Velforbund å sin sida ville ha ett stort inflytande från icke-politiska grupper.

Bydelsutvalgskommittén presenterade sitt förslag 1971. Fullmäktige skulle utse 20 BDU med 13 ledamöter och lika många suppleanter efter fullmäktiges politiska styrkeförhållanden. Sammanträdena skulle vara offentliga och både personer och organisationer kunde kallas in. Dessa fick då yttranderätt. BDU skulle ha yttranderätt i alla frågor som rörde stadsdelen. Förslag från kommunförvaltningen skulle behandlas av BDU innan de gick vidare till andra kommunala organ. I varje stadsdel skulle det finnas ett lokalkontor för service och information. Medel för verksamheten skulle dras över den kommunala budgeten (28).

Høyre-representanterna i kommittén gjorde invändningar på ett par väsentliga punkter. BDU skulle också ha icke-politiska representanter och det skulle räcka med ett gemensamt sekretariat för

samtliga BDU. Efter en remissomgång inom förvaltningen hänsköts betänkandet till Programkommittén för resursdisponering. Kommittén skulle ytterligare konkretisera förslaget. Då bydelsutvalgskommitténs arbete godkändes i fullmäktige 1972 fanns ett antal andra utredningar gjorda av bl.a. några politiska partier. Höyres förslag gick ut på att fyra av de föreslagna 13 ledamöterna skulle vara icke-politiska. Arbeiderpartiet önskade bl.a. att 25 BDU med 21 ledamöter skulle utses, på sikt genom direkta val. Tyngdpunkten i verksamheten skulle ligga på områdena kultur, det sociala och miljö. Venstre ville ha 29 BDU med 21 ledamöter som var utsedda genom direkta val. Vidare skulle utvalgen samsas två och två om ett lokalt sekretariat. Åsikterna gick alltså starkt isär då det gällde vitala delar i förslaget.

Inom Venstre var hållningen till en början positiv. År 1967 föreslog man att ett beredningsutskott inom stadsfullmäktige skulle utse BDU och att varje utvalg skulle ha minst en ledamot från bystyret. Med tiden blev man mera kritisk till de förslag som presenterades och 1972 kom man därför med en egen utredning. I den antog man en mera decentralistisk linje såtillvida att man föreslog direkta val och reell myndighet. Förslaget om att fullmäktigerepresentanter skulle ingå hade man vid det laget strukit (29).

Socialistisk Folkeparti ingick i den s.k. Bullkommittén men drev fram till 1975 ingen egen policy vad beträffar BDU. Om den konkreta utformningen ansåg man att BDU skulle ha egen budget och beslutanderätt i lokala frågor. Partifördelningen skulle följa förhållandena inom varje BDU-område. Slutligen borde erforderliga förändringar vidtas i kommunallagen (30).

Høyre intog konsekvent en avvikande ståndpunkt i frågan om BDU. Under hela utredningsperioden stod man fast vid tanken att ett antal ledamöter i BDU skulle vara icke-politiska (Jmf de försök som genomförs i Helsingfors) (31).

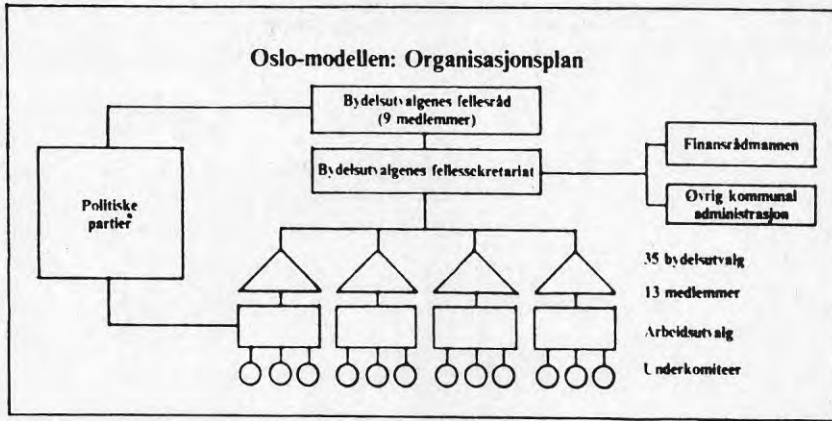
Arbeiderpartiets hållning ändrade sig över tiden. Inledningsvis rådde oenighet inom partiet. De uttalanden som Brynjulf Bull gjorde 1961 var helt privata. Under början av 1960-talet fanns dock ett visst intresse ute hos partiets lokalavdelningar. Motståndet inom

Arbeiderpartiet gällde framför allt tre farhågor. För det första befarade man ytterligare byråkratisering och ännu längre beslutsångång. Vidare trodde man att BDU nödvändiggjorde en omfattande omorganisation av partiet, både centralt och lokalt. Slutligen ansåg man att partiarbetet skulle försvagas genom att det politiska arbetet skulle parlamentariseras. (Detta kallades för övrigt för "svenske-argumentet" efter svenska SAP som vid denna tid också intog denna ståndpunkt.) Under Bull-kommitténs arbete blev dock hållningen mer positiv inom partiet. År 1971 diskuterades inte längre frågan OM utan HUR man skulle gå tillväga. Det väsentligaste argumentet FÖR blev så småningom att man genom BDU kunde vitalisera partiarbetet (Jmf SAP i Sverige!) (32).

3.2 Huvudstaden blir försökskommun

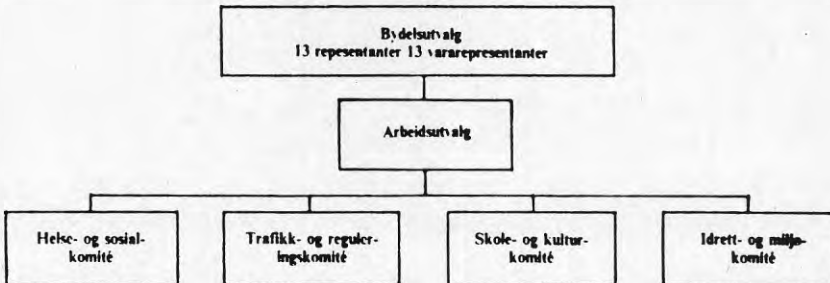
Programkommitténs konkretiserade förslag blev slutligen den modell som valdes. Oslo indelades i 33 stadsdelar och fullmäktige utsåg 34 BDU (ett för glesbygdsområdena i stadens utkanter) med vardera 13 ledamöter. Uppgifterna blev av tre slag: rådgivande funktion, egenverksamhet och förvaltande verksamhet. Inledningsvis inrättades ett gemensamt sekretariat. På längre sikt skulle man arbeta för dels egna sekretariat, dels direktval. I den rådgivande funktionen utgjorde utarbetandet av en årlig bydelsrapport en väsentlig roll. I dessa hoppades man få en konkretisering av problemen samt förslag till lösningar för respektive område. Den egna verksamheten omfattade beslutanderätt i frågor av lokalt intresse. Detta kunde gälla kulturella aktiviteter, konstnärlig utsmyckning, disponering av allmänna lokaler etc. Sammantaget kan man säga att den rådgivande funktionen och den egna verksamheten skulle omfatta saker som inte handhades av något annat kommunalt organ. Däremot skulle den förvaltande verksamheten ses som en decentraliserad uppgift. Som ett kontrollerande organ utsågs också ett "fellesråd" bestående av nio ledamöter utsedda bland BDU-ledamöterna. Organet har till uppgift att kontrollera sekretariatet. Vidare har varje BDU kunnat utse arbetsutskott och ett ospecificerat antal underutskott för att underlätta arbetet.

Figur 1 Oslo-modellen



Källa: St. Hallvard 1/81: Bydelsutvalg: Naerdemokrati? s. 30

Figur 2 Bydelsutvalg i Oslo



Källa: St. Hallvard 1/81: Bydelsutvalg: Naerdemokrati? s. 35.

3.3 Stortingsdebatten

Debatten i Stortinget under 70-talet har inte varit särskilt omfattande efter det att vissa kommuner påbörjat verksamhet med lokala organ. Från centralt håll har man förmodligen velat låta försöken pågå ifred innan man åter tar upp frågan om bl.a. direkta val och ändringar i gällande lagstiftning.

Under 1970-71 års riksdag ställdes en interpellation (33) i Stortinget med en hemställan om att kommunindelingsreformen och den lokala demokratin skulle utvärderas. I den debatt som följde kom också frågan om kommundelsutvalg att diskuteras. Interpellanten Dyring påpekade bl.a. att det från många håll ställts frågan om den lokala demokratin fungerade som den skulle. Han hänvisade också till den s.k. lokalforvaltningskomitéen som tillsatts under 1971 för att bl.a. ge förslag om förstärkning av den lokala självstyrelsen och decentralisering. I kommittédirektiven sades att ett botemedel mot olägenheter med storkommuner var att försöka ändra kommunallagen så att det kunde inrättas bydels- och bygdeutvalg med begränsad självstyrelse. Statsrådet nämnde detta i sitt yttrande till Dyring, som dock inte var nöjd med svaret. Dyring trodde inte på en lösning med bydels- och bygdeutvalg med begränsad självstyrelse.

En annan riksdagsman, Arne Nilsen, hävdade att den lokala självstyrelsen inte berodde på hur de territoriella gränserna låg, utan på kommunernas möjligheter till egna initiativ. Enligt hans mening höll självstyrelsen på att bli en illusion och den norska kommunallagen från 1954 var föråldrad. Han ville i stället ta sikte på att försöka stimulera den enskilde medborgaren till större engagemang i lokalsamfundets utveckling. Fler medborgare borde erbjudas möjligheter att delta i beslutsprocessen. Nilsen var en förespråkare av utvalg och ville ha ändringar i kommunallagen för att förverkliga den lokala demokrati, som han efterlyste. Han ansåg att det var nödvändigt att införa lokala folkvalda utvalg och att det var bråttom.

Riksdagsman Torstein Tynning ställde kommunsammanslagningarna mot interkommunalt samarbete, och ansåg att det sistnämnda kunde och borde ha utvecklats i högre grad än som skett. För honom var en viktig del av lokaldemokratin att befolkningen fick sina krav och behov uppfyllda. Om lokala organ ansåg Tynning att det vore viktigt att försöka bygga upp kommunala utvalg med direkt kontakt med de ansvariga kommunala organen. På detta sätt skulle hela befolkningen i högre grad fås med i beslutsprocessen.

Fyra andra riksdagsmän talade också i samma positiva anda för lokala utvalg, om decentralisering och om närdemokrati. En av dem, Kjeld Langeland, avslutade sitt anförande med att säga: "... og vi mener at opprettelse av grende- og bydelsutvalg i større kommuner med rådgivande myndighet... vill være et skritt i riktig retning for å styrke forbindelsen mellom de enkelte strøk i kommunen og de sentrale or bestaemmende myndighet."

Två år senare, under 1972/73 års riksdag ställde riksdagsman Helge Seip, Venstre, ett spørsmål till kommunministern (34). Frågan gällde om regeringen skulle arbeta för att i kommunallagen infördes regler om direktvalda kommundelsutvalg. Seip anförde bl.a. att försöken med kommundelsutvalg nu kommit igång och att intresset för organen avspeglade sig i partiernas program. Han ville ha ändringar i kommunallagen, eftersom de dåvarande bestämmelserna enbart medgav att utvalgen erhöill rådgivande funktioner och viss initiativrätt. De försök som underhand förmodades starta kunde bli olika till karaktären då det gällde kompetens och hur organen utsågs. Venstre ville få en så bred och allsidig sammansättning som möjligt. Om organen utsågs på basis av de politiska styrkeförhållandena i en kommun, skulle de endast utgöra kommunfullmäktiges förlängda arm. Enligt Seip var den bästa lösningen direkta val, eftersom ett sådant förfaringssätt skulle ge lokala grupper direkt representation. En viss beslutanderätt kunde förverkligas genom stadganden i kommunallagen eller genom att ge kommunfullmäktige möjligheter att delegera viss myndighet. Vad denna beslutanderätt i praktiken skulle gå ut på nämndes ej. Inte heller togs frågan om budget upp.

Statsrådet Johan Skipnes inledde sitt svar med att hänvisa till lokalförvaltningskomitéen. Han höll med Seip om att det i vissa kommuner förelåg skäl för ett införande av utvalg. Han var benägen att tro att detta kunde bidra till att stärka kontakten mellan väljare och valda, och därmed främja den lokala demokratin. Skipnes berörde också de frågor som gällde utvalgen nämligen,

- hur stor befolkning skall utvalgen täcka?
- vilken sammansättning skall de ha?
- hur skall ledamöterna väljas eller utses?

- vilka ärenden skall de behandla?
- skall de ha beslutsrätt och i så fall i vilka ärenden?
- skall de ha rätt att disponera kommunala medel?
- på vilket sätt skall deras arbete passas in i den centrala ärendebehandlingen i kommunen?

Lokalforvaltningskomitéen, som enligt statsrådet prioriterade frågan om utvalgen högt, skulle behandla dessa frågor. För egen del ansåg statsrådet att utvalgen borde få uppgifter som var intressanta och att de borde få beslutanderätt.

Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen som tillsatts 1971 hade bl.a. i uppdrag att behandla frågan om "opprettelse av egne lokalutvalg i kommunene". I ett av betänkandena (35) tog man bl.a. upp huvudmålen för reformverksamheten och diskuterade begreppen decentralisering, demokratisering och administrativ effektivitet. Enligt kommittén skulle inrättandet av lokalutvalg ses som en form av decentralisering, men som de var organiserade 1974 innebar det inte att arbetsuppgifterna överfördes till någon ny politisk enhet. Demokratiseringen skulle leda till dels en förstärkning av de folkvalda organen, dels till förbättrade kontakter mellan medborgare och offentliga myndigheter, dvs. både de folkvalda och de administrativa organen. Bland de konkreta reformer som skulle ge dessa mål utgjorde lokalutvalgen en.

Samma år gav lokalforvaltningskomitéen ut sitt betänkande om lokalutvalgen (36). Inledningsvis presenterades tre existerande och tre planerade försök med avseende på val, kompetens och arbetsformer. Kommittén ansåg att lokalutvalgen kunde bli ett viktigt medel för att uppnå en demokratisering av den kommunala förvaltningen. Man underströk särskilt att fler människor, lokala organisationer och synpunkter kom med i den kommunala beslutsprocessen och påverkade därigenom de politiska avgörandena. Kommittén antog vidare att de kommuner som införde lokala organ antingen skulle vara stora till befolkningsunderlaget eller vara geografiskt vidsträckta, eller utgöra kombinationer av dessa.

Den norska kommunallagen medger en delegering av beslutanderätten från kommunfullmäktige till kommunstyrelse och fasta nämnder. I

avvakten på en eventuell lokalorganslag, alternativt förändringar i kommunallagen, har de lokala organen jämställts med de fasta nämnderna. Kommittén föreslog att reglerna om lokalutvalgen skrevs in i kommunallagen i en och samma paragraf. Reglerna om direkta val av utvalgen skulle på motsvarande sätt tas in i den kommunala vallagen i form av två nya paragrafer. Lokalförvaltningskommittéen pekade på gränsdragningsproblematiken mellan helhetssyn och lokala intressen, men framför allt uttryckte man farhågor över att intresset för lokalutvalgen var intimt sammankopplat med frågan om reell beslutanderätt. Utan några större erfarenheter (försöken i t.ex. Oslo var bara två år gamla) var man inte beredd att föreslå närmare regler kring kompetens och beslutanderätt. Olika lokala förhållanden kunde också kräva olika lösningar. Därför ville kommittén avvakta med lagförslag tills försöksperioden gett klarare anvisningar om lämplig kurs. Oslo kommun hade i nio punkter gett exempel på beslutanderätt inom ramen för gällande lagstiftning. Dessa konkreta ärendetyper var:

1. Kulturella aktiviteter i kommundelen
2. Ansvar för konstnärlig och annan utsmyckning
3. Disponering av skolbyggnader och -anläggningar, både inom- och utomhus
4. Initiativ då det gäller konstnärlig utsmyckning utomhus i kommundelen
5. Besluts- och initiativrätt i ärenden rörande underhåll av kommunala byggnader i kommundelen
6. Utnyttjande av friarealer i kommundelen
7. Röjnings- och städaktioner i kommundelen
8. Belysning, utom offentlig körväg
9. Hållplatser för kollektivtrafiken.

Möjligheter att delegera finansiella frågor ansågs däremot som mycket begränsade. Kommunallagen medgav beviljande av specialdestinerade belopp, men inga medel till fri disposition. Det fanns dock ett stadgande om tillfälliga utgifter som kunde användas för det sistnämnda. Den viktigaste uppgiften för lokalorganen i inledningsskedet var, enligt kommittén, den rådgivande, varvid remissväsendet spelade en viktig roll.

Kommittén betonade vikten av att remissyttranden inhämtades tidigt i processen. För att underlätta för lokalutvalgen att ta initiativ till lokala frågor borde dessutom ett informationssystem utvecklas inom kommunerna.

Beträffande geografiskt verksamhetsområde och antal utvalg borde, menade kommittén, dessa frågor överlåtas på kommunerna själva. Det var lämpligast att varje kommun fattade beslut utifrån de lokala förutsättningarna. En fördel var naturligtvis att de geografiska gränserna i möjligaste mån sammanföll med övriga administrativa indelningar. Lokalutvalgen behövde inte heller nödvändigtvis täcka hela kommunens område.

Den fråga som tydligen utlöste mest debatt inom lokalforvaltningskommittén var hur utvalgen skulle utses. I enlighet med gällande lagstiftning kunde organen endast utses av kommunfullmäktige. I flera av de kommunala utredningarna om lokalutvalg hade frågan om direkta val förts fram. Genom direkta val skulle det lokalpolitiska engagemanget befrämjas. Kommittén gick på samma linje, men med den skillnaden att det också här skulle gälla frivilligt. De kommuner som föredrog indirekta val skulle ha en möjlighet att välja denna modell. Fråga om valsätt borde tas upp till prövning igen efter försöksperioden gått till ända. I kommittén kunde man inte enas om vilka som skulle ha rätt att ställa upp med listor i de direkta valen. Hälften av ledamöterna ansåg att endast de politiska partier som också deltog i kommunalvalen skulle tillåtas delta. Resten av ledamöterna ville också tillåta icke-politiska föreningar och organ att ställa upp i valen. I övrigt ansåg man med hänsyn till både praktiska och ekonomiska grunder, att val till utvalg borde sammanfalla med kommunalvalen. I de fall ledamöterna i lokalorganen utsågs indirekt borde sammansättningen enligt kommittén grundas på partifördelningen inom hela kommunen. Förslaget om fördelning enligt röstetalen i respektive kommun del skulle förutsätta att valkretsarna sammanföll med kommundelen, vilket inte alltid var förhållandet i praktiken.

Mandatperioden för utvalgen skulle sammanfalla med kommunfullmäktiges, dvs. vara fyra år. Beträffande antal ledamöter gällde dels att så många intressegrupper som möjligt var representerade, dels

att antalet inte var så stort att effektiviteten äventyrades. Kommittén stannade därför för ett udda antal, 7-21. Man betonade vidare bostadsbandens betydelse. Varken ordinarie ledamöter eller suppleanter i kommunfullmäktige borde ingå i utvalgen. Detta förslag gavs mot bakgrund av att ett av målen med utvalgen skulle vara att engagera fler personer i kommunalpolitiken. Val av ordförande och vice ordförande skulle vid direkta val förrättas av utvalgen och vid indirekta val av kommunfullmäktige.

Ordföranden i kommunfullmäktige borde ha rätt att delta i utvalgens sammanträden, men denna rätt borde utnyttjas restriktivt. Övriga utomstående borde få delta endast efter inbjudan. Eftersom utvalgen syftade till att aktivera medborgarna i kommunalpolitiken borde sammanträdena vara öppna. Slutligen borde utvalgen få hjälp med administrationen. Ett förslag var att inrätta ett gemensamt sekretariat som servade samtliga utvalg inom kommunen. Då man ännu inte hade några praktiska erfarenheter att tala om ansåg kommittén det vara svårt att beräkna hur pass stort och av vilket slag behovet av sekreterarhjälp var. Man trodde dock att detta skulle variera mellan olika kommuner. Därför avgjordes också dessa frågor lämpligast av kommunerna själva.

3.4 Nuläget

Bydelsutvalg finns i dag i ett 20-tal norska kommuner. Vid årsskiftet 1976/77 hade 10 städer och 9 landskommuner infört BDU. I 38 kommuner hade man bestämt sig för att inte gå in för denna verksamhet (37). Eftersom det inte finns någon lagstiftning, utom kommunallagen, som reglerar verksamheten kan variationerna bli ganska stora. Oslo-modellen torde dock vara förebilden för de flesta kommuner. Nedanstående tabell visar att BDU inte enbart är en angelägenhet för de stora kommunerna.

Tabell 1 Bydelsutvalg i Norge den 1.1.1977.

Kommunene	Totalt antall lokalutvalg	Befolkningsgjennomsnitt pr. lokalutvalg (i 1 000)	Totalt antall lokalutvalgsmedlemmer	Medlemmer pr. lokalutvalg	Befolkningsgjennomsnitt pr. lokalutvalgsmedlem
Oslo	35	13,0	455	13	1 005
Bergen	20	10,5	300	15	700
Trondheim	24	5,6	360	15	375
Stavanger	20	4,5	340	17	265
Drammen	10	5,0	110	11	456
Skien	13	3,7	130	10	366
Sandnes	9	4,0	123	14	288
Ålesund	7	5,0	105	15	331
Molde	14	1,5	140	10	149
Notodden	4	3,2	20	5	649

Källa: Stokkeland, H. Bydelsutvalgene i Norge - opprinnelse og spredning i St. Hallvard 1/81 Bydelsutvalg: Naerdemokrati? s. 14.

Under 1981 hölls i Oslo i genomsnitt 13 sammanträden per BDU (38). Allmänheten hade tillträde till samtliga. Vilken typ av ärenden som behandlades framgår av tabell 2:2.

Tabell 2 Ärendetyper behandlade i bydelsutvalg i Oslo 1976-1981

	1976		1977		1980		1981	
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Antall saker totalt	3.113		2.819		3.461		2.222	
Regulering, -byggningsråd	611	24	416	19	557	19	408	21
Kultur	343	14	206	9	355	12	213	11
Sosiale	259	10	262	12	376	13	292	15
Trafikk	380	15	409	18	600	21	349	18
Miljø	317	13	306	14	368	13	180	9
Skole			82	4	131	4	150	7
Idrettsanlegg/ turveier			117	5	131	4	132	7
Intern adm.	615	24	431	19	374	13	231	12
Saker reist av bydelsutvalgene	588		590		569		267	

Anm.: Procenttalen är omräknade eftersom referenserna innehöll vissa felaktigheter.

Källa: Siffrorna för 1976 och 1977 är hämtade ur Haukvik, A: The System of Precinct Committees in Oslo, s. 116 i Birch and Christoffersen (eds): Citizen Participation and Local Government in America and Scandinavia. Kommunernas Landsforening 1981. Erling Olsens Forlag, Gentofte.

Siffrorna för 1980 och 1981 är hämtade ur Oslo kommune. Dokument nr 30/1981. Bydelsutvalgenes Fellessekretariat. Årsmelding 1981.

I Drammen kommun, sydväst om Oslo, har man inrättat 10 BDU med elva ledamöter samt suppleanter (39). Bostadsbandet är ett krav för ledamotskap. Ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen väljs inte in i BDU. Kommunfullmäktige utser ordförande och vice ordförande. Ett bydelssekretariat ansvarar för det administrativa. BDU:s möten är öppna för allmänheten, medan arbetsutskotten sitter i slutna sammanträden. Drammens BDU skall yttra sig över bl.a. olika planer, som kommun-, friluft-, väg- och byggplaner samt planer för kollektivtrafiken. Man har beslutanderätt i t.ex. namnfrågor (offentliga byggnader, gator och vägar), prioritering av vägbyggen i kommundelen samt gång- och cykelvägar och andra trafiksäkerhetsarbeten inom området. Dessutom väljer BDU kommunens representanter i bl.a. daghemsstyrelser i kommundelen.

Av 1981 års BDU-rapporter i Drammen framgår att utvalgen hållit 3-6 sammanträden per år. Gator, trafik och namnfrågor är de vanligaste ärendena. Antalet behandlade frågor är i vissa fall litet, t.ex. i Skoger BDU med nio ärenden under ett helt år. I en del rapporter anges att intresset från medborgarna är svagt, i andra åter att publiktillströmningen är god och förslagen från medborgarna många.

Motsvarande material från andra norska kommuner ger en lika varierande bild. Svaret på frågan om varför verksamheten är mera lyckad i vissa BDU men inte i andra kan man bara spekulera över. I slutet av 1980 genomfördes en medborgarundersökning i Oslo, Bergen, Trondheim och Stavanger om kunskaper och attityder i anslutning till utvalgen (40). Resultaten visade att hälften av de tillfrågade inte kände till utvalgen. 60 % angav att de inte trodde det fanns möjligheter att påverka det som sker i kommunen. Endast tre procent hade någon gång varit i kontakt med ett utvalg, trots att verksamheten pågått sedan 1973. Äldre människor hade i allmänhet större tilltro till utvalgen än yngre. Oslo-borna hade dock både större kunskap om och tilltro till utvalgen än medborgarna i de tre övriga städerna.

Klart är dock att en del mycket kritiska röster höjts över verksamhetens nuvarande utformning. En artikel i Bergens Tidende i februari 1984 bekräftar detta i hög grad: "Fiasko for bydelsutvalgene. 19 av 20 formenn i Bergen går av. 11 utvalgsformenn inn for nedleggelse. Skremmer folk fra politikken. Betraktet som sand i maskineriet" (41) BDU-ordförandena anser i intervjun att meningslösheten skrämmer folk som man annars kunde rekrytera till politiskt arbete. BDU måste få ordentliga arbetsuppgifter. Efter en mandatperiod, som omfattar fyra år, är det endast en ordförande som ställer upp för en andra period. Man befarar att det blir svårt att rekrytera intresserade personer till posterna i BDU.

Orsaken till att verksamheten i Bergen uppfattas som misslyckad anges i artikeln vara att: "Politikerne (i kommunstyrelsen och fullmäktige, vår anm.) her er redd for sin egen makt og myndighet. De frykter å tape innflytelse dersom bydelsutvalgene får reell makt". Till viss del lägger man skulden också på utvalgen själva. BDU skall inte bara sitta och invänta ärenden från kommunen centralt.

Genom egna initiativ har man i vissa fall varit framgångsrika, även om BDU i viktigare frågor känner sig överkörda av kommunstyrelse och -fullmäktige. Enligt artikeln är frustrationen störst i de centrala BDU och de nya områdena. En kommitté utreder för närvarande verksamheten. Man planerar bl.a. att reducera antalet BDU och att tillföra dessa både pengar och ansvar för delar av driften i kommundelen. Artikeln avslutas med konstaterandet att "Formennene i bydelsutvalgene har klart sagt fra at det haster med å vise vilje til å gi utvalgene et innhold". Också i Norge torde 80-talet bli intressant ur utvalgsperspektiv.

4 Italien

4.1 Försöken i Bologna

I mitten av 1950-talet kom de första diskussionerna kring decentralisering igång i samband med införandet av en ny stadsplan i Bologna. Initiativet kom från det kommunala planet och gjordes snart nog till en stor valfråga i samband med de lokala valen 1956 (42). I valet strävade kristdemokraterna efter att bryta den starka socialistiska dominansen i staden. Som ett led i denna strävan presenterades i partiprogrammet förslag om lokala organ i stadens perifera delar. Varje delområde skulle ha ett kommunkontor med en vice borgmästare i spetsen. Det lokala organet skulle bestå av representanter för offentliga institutioner, privata intresseorganisationer och medborgarna, dvs. vara icke-politiska till sin sammansättning. Det huvudsakliga syftet skulle vara att diskutera frågor som var specifika för området. De lokala organen kunde vid denna tidpunkt inrättas med stöd av en lagparagraf från 1915. En förutsättning var just att en viceborgmästare utsågs att leda distriktet (43).

Kommunisterna var beredda att gå längre i denna fråga. Efter valet lade den socialistiska borgmästaren i Bologna fram sitt partis ståndpunkter i en artikel. Man var beredda att inrätta valda distriktsorgan med beslutanderätt, med en vice borgmästare samt att ställa lokaler i distrikten till verksamhetens förfogande (44).

I början av 1960-talet togs frågan om decentralisering upp i kommunstyrelsens budgetförslag. Någon föregående utredning hade inte vidtagits. I fullmäktigedebatten poängterade borgmästaren att den decentralisering som förestod inte enbart skulle vara av administrativ och organisatorisk art, utan också till innehållet vara demokratisk. Staden, utom centrum, skulle indelas i femton distrikt. Kommunstyrelsen, dvs. den styrande majoriteten, skulle utse viceborgmästarna (45).

Kristdemokraterna fortsatte driva sin ståndpunkt att verksamheten i större utsträckning borde omfatta icke-politiska organisationer. Man opponerade sig också mot att utse viceborgmästarna på majoritetsbasis. Alla politiska grupperingar borde få chansen. En kompromiss uppnåddes så småningom. Kristdemokraterna godtog den geografiska indelningen i femton distrikt medan socialisterna gick med på att utse viceborgmästarna i enlighet med kristdemokraternas förslag (46).

Det reglemente som infördes var enkelt och medgav en vidsträckt tolkning av kompetensens innebörd. Samtidigt framstod det med önskvärd tydlighet att några "kommuner i kommunen" skulle inte tillåtas växa upp. Relationerna till den centrala förvaltningen klargjordes uttryckligen. I debatten framkom farhågor av främst två typer: dels risken för en splittring av den kommunala enheten, dels faran för korporativism. Med det senare avsågs att de nya organen kanske snarare skulle tillvarata speciella gruppers intressen. Därför borde det lokala partiarbetet aktiveras (47).

De lokala organen inrättades 1962. Varje organ bestod av 20 ledamöter utsedda av fullmäktige på basis av dess politiska sammansättning. Ett par år senare deltog de i viss omfattning i budgetprocessen och i ett omfattande byggnadsplaneringsprogram. Verksamheten omfattade också viss medverkan i planering och utförande beträffande ett stort fritidsområde, liksom aktivt deltagande i revideringen av stadsplanen (48).

I slutet på 1960-talet inleddes steg två i decentraliseringsprogrammet. Krav på ökat inflytande kom bl.a. från ledamöterna i organen. Socialisternas förslag gick ut på att dels integrera verksamheten centralt och lokalt, dels omorganisera den kommunala förvaltningen. Det sistnämnda skulle gälla både organisation och rutiner. Beslutet blev att organen skulle ingå i beredningen av budgeten och delta i arbetet med en ny generalplan. Ett samordningsorgan bestående av viceborgmästarna, dvs. ordförandena, bildades. Slutligen påkallades behovet av att rekonstruera de kommunala avdelningarna och kanslierna för att bättre uppfylla målet att decentralisera kommunens verksamhet. Det enda parti som röstade mot förslaget var neo-fascisterna (49).

Det slutliga steget i utvecklingen mot decentralisering togs i början av 1970-talet, då riktlinjerna för verksamheten precisades och förslag till ett nytt reglemente lades fram. Enligt en programförklaring skulle organen ha rätt att yttra sig över all kommunal verksamhet av betydelse. Som exempel nämndes budgeten, investeringsprogram, stadsplaner och långsiktig ekonomisk planering. Dessutom skulle organen erhålla beslutanderätt i ett flertal ärenden som rörde respektive distrikt. I reglementet angavs att organen skulle ha yttrande- och förslagsrätt beträffande den årliga budgeten, den långsiktiga budgeten, trafikplaner, industri- och handelsprogram m.m. (50).

4.2 Nuläget

Verksamheten med lokala organ spred sig under 1970-talet till allt fler städer. En italiensk studie (51) visar att 1976 fanns lokala organ i ca 60 % av städerna, framför allt i de norra och centrala delarna av landet (Italien hade 1974 8 056 kommuner). Studien visar också på ett klart positivt samband mellan förekomst av lokala organ och stadsstorlek, politisk kultur (ju mer vänsterröstande desto större sannolikhet för decentraliseringsförsök) samt ekonomisk utveckling. Målsättningen med verksamheten var till en början dels att skapa möjligheter till demokratisk skolning, dels att mobilisera tidigare politiskt svaga grupper. Den genomförda undersökningen visar att man kan klassificera verksamheten utgående från storleken på städerna:

- 1) I stora städer är distrikten mycket stora och bindningarna till den kommunala förvaltningen mycket stark. Man deltar i överläggningar som gäller lokala frågor, t.ex. byggnadstillstånd, och man sammanträder rätt ofta. Däremot är initiativen och deltagandet från medborgarhåll lågt. Det har framför allt kommit att handla om en administrativ decentralisering i de stora städerna.
- 2) De små städerna har små distrikt med svaga kopplingar till den kommunala apparaten. Den makt som decentraliserats är av underordnad betydelse, organen har mest rådgivande uppgifter och sammanträdena äger rum mera sporadiskt. De små städerna har i stället tagit fasta på deltagaraspekterna genom att införa direkta val av de lokala organen (52).

År 1976 tillkom en lag som reglerar verksamheten med lokala organ. Förebilden för lagstiftningsarbetet var den verksamhet som bedrivits i Bologna. Lagen stadgar att om en kommun beslutar att delegera betydande maktbefogenheter till ett lokalt organ måste organet väljas

genom direkta val. Dessa val skall äga rum i samband med de ordinarie kommunalvalen. Därigenom har man velat förhindra uppkomsten av nya politiska partier på det lokala planet, dvs. inom distrikten. Direkta val skall också äga rum i kommuner med fler än 400.000 invånare (53).

Efter lagens tillkomst har en förändring av decentraliseringsverksamheten kommit till stånd. De lokala organen kan t.ex. lämna in prioriteringsförslag till fullmäktige, handha skötseln av kommunala anläggningar - både byggnader och parker - inom fritids- och kultursektorn, elevtransporter m.m. I vissa fall har man också flyttat ut personal till distrikten. I Milano har man på försök utarbetat områdesbudgetar inom den sociala sektorn på basis av både kvalitativa och kvantitativa bedömningar. Varje distrikt har sedan fått använda de tilldelade medlen efter eget gottfinnande (54).

I Bologna infördes 1978 ett nytt reglemente för de 18 lokala organen. De centrala delarna av staden hade tidigare införlivats i verksamheten. Varje organ har 24 ledamöter för att ge representation också till de mindre partierna. Fullmäktigeledamöter och kommunala tjänstemän kan inte inväljas. Ett flertal arbetsutskott eller -kommittéer med 10-40 ledamöter i varje står under det lokala organet. I arbetsutskotten/-kommittéerna ingår också representanter för olika lokala organisationer. De lokala organen har ingen egen budget. För anordnande av kultur- och diskussionsevenemang får varje organ en summa (omkring 100 000 kronor) och dessutom en mindre summa för kanslifunktioner. Personalen är anställd hos respektive fackförvaltning. De relativt långtgående befogenheter som diskuterades i det slutliga steget har inte förverkligats. Man har beslutanderätt enbart i frågor som handelslicenser och byggnadstillstånd samt då det gäller avgifter för och användningen av allmänna utrymmen. Detta anses vara en av anledningarna till det svala intresset från medborgarhåll. Kompetensen borde vidgas, anser man. I nästan varje distrikt finns också ett kontor, ofta i anslutning till andra kommunkontor, som t.ex. socialkansli (55).

5 USA

Bakgrunden till uppkomsten av lokala organ i USA ligger på ett något annat plan jämfört med Sverige. Urbaniseringsprocessen har pågått så gott som under hela detta sekel, de etniska problemen har accentuerats till följd av immigrationen, samhällsklyftorna är betydligt mer markerade och samhällets övertagande av grundläggande service har inte varit närmelsevis lika omfattande som i Sverige. Förutsättningarna för och kanske framför allt behoven av åtgärder skiljer sig avsevärt. Syftet med de lokala organen har i USA varit bl.a. att stärka politiskt svaga grupper, företrädesvis färgade och olika etniska grupper. Slutligen handlar det om helt andra proportioner, både territoriellt och befolkningsmässigt.

De första idéerna om lokala organ utvecklades av en amerikansk forskare, M P Follett, för mer än 60 år sedan. Hon presenterade då sina tankar kring bl.a. medborgardeltagande i s.k. "neighborhood governments" (56). Det är framför allt i de stora städerna som man haft problem med att föra ut servicen till medborgarna, liksom att fånga upp medborgaropinioner. Eftersom båda sidor upplevt dessa problem finns det också lokala organ av två typer: dels de som initierats av federala policy-program, dels de som startat på medborgarinitiativ.

5.1 Community Action Program etc.

I ett försök att bekämpa fattigdomen startades i mitten av 1960-talet ett ekonomiskt program av Johnson-administrationen kallat "the Community Action Program". Programmet hade knappt inletts förrän oenighet uppstod kring innebörden i en formulering, "maximum feasible participation of residents of the areas and members of the groups". Vissa menade att detta betydde makt åt gräsrotterna. Andra hävdade att programmets mål var att förmedla service och annan hjälp till de mest nödställda medborgarna (57). Programmet kritiserades av många skäl, bl.a. brist på erfaren personal och överlappande delprogram. Vissa fördelar vanns dock. Tusentals svarta och spansktalande fick t.ex. träning i politik och ledarskap, vilket ledde till fler förtroendevalda från dessa grupper i andra politiska sammanhang. "Community Action"-programmet omfattade i huvudsak fyra typer: ut-

arbetande av policy, programutveckling, sociala aktioner och sysselsättningsfrågor. Var tyngdpunkten låg varierade mellan olika orter (58).

Kraven på lokalt inflytande i skolfrågor växte under slutet av 1960-talet. I New York inleddes en försöksverksamhet under ett par år som resulterade i en bitter strid mellan de lokala politiska ledarna och lärarna ifråga om personalkontrollen. Genom delstatligt ingripande avslutades experimentet och i stället bildades 32 skoldistrikt med valda skolstyrelser (59).

Några år senare indelades Detroit i åtta skoldistrikt med fem valda ledamöter i vardera. Den ledamot som fått flest röster vid valet blev ordförande och samtidigt ledamot i den centrala skolstyrelsen. Därmed erhöles en naturlig koppling mellan nivåerna. I den centrala styrelsen satt också fem ledamöter valda från hela området. Personalen, både lärare och administratörer, anställdes centralt och från denna s.k. personalpool kunde distrikten välja sin personal (60).

Ett flertal andra program startade under denna tid, t.ex. "Model Cities" och "Little City Halls". Det är tveksamt om "Model Cities" i alla lägen kan betraktas som decentralisering i bemärkelsen ökat inflytande för den lägre nivån, eftersom denna modell anklagats för att stävja de framväxande kraven på medborgardeltagande (61). Stadshuset behöll i många fall den yttersta kontrollen av både program och utgifter. Den egentliga avsikten med reformen anses vara oklar. År 1973 hade 150 städer provat på denna form.

Den andra typen, "Little City Halls", innebar helt enkelt att man flyttade ut servicen till lokala områdeskontor. Både kvaliteten och kvantiteten varierade starkt mellan olika städer. Decentraliseringen omfattade områden som utbildning, mentalvård, kommunikationer, miljö, sanitära angelägenheter osv. Många av försöken var federalt initierade. I början av 1970-talet fanns denna verksamhet i ett tjugotal städer. I vissa fall har tjänstemännen som är involverade i verksamheten tagit på sig rollen som ombudsmän genom att hjälpa medborgarna att utöva påtryckningar gentemot stadsförvaltningen (62).

Den s.k. "Neighborhood Movement" startade i början av 1970-talet. Nixon, som valts till president 1968, var motståndare till idén att regeringen skulle "vitalisera" städerna. Något år senare hade Nixon-administrationens förhållningssätt lett till allvarliga problem på det lokala planet, främst i områden bebodda av fattiga, men också arbetarklass och lägre medelklass (63). Eftersom ingen hjälp kom från regeringshåll började medborgarna själva organisera sina områden, till största delen utan offentlig finansiering.

5.2 Inrättande av en särskild federal myndighet

President Carter hade en annan syn på den lokala nivåns betydelse - regeringen kunde inte ensam ta hand om och lösa alla problem. Därför bildades en myndighet, HUD (Department of Housing and Urban Development) som fick i uppdrag att arbeta med lokala organisationer. Tanken var att HUD skulle ge hjälp till självhjälp direkt till dessa organisationer, men också samarbeta med både delstatliga och lokala myndigheter. Också andra federala myndigheter har med tiden involverats i arbetet med sub-lokal verksamhet (64).

Under 1970-talet ökade antalet lokala råd, kallade neighborhood councils, neighborhood boards, advisory neighborhood commissions och liknande. Dylika råd fanns tidigare, bl.a. i Kansas City under 40-talet, men ett markant uppsving kom först under denna tid. Karakteristiskt för dess råd är att de uppkommit på lokalt initiativ och inte som en effekt av olika federala program. Organen har kontinuerligt kontakt med de lokala myndigheterna, är främst att betrakta som rådgivande men kan också delta i genomförandet av olika program. Ett övergripande mål är att förbättra kommunikationen mellan lokalt förtroendevalda och medborgarna, t.ex. genom bulletiner och offentliga möten. Organen kan vidare ha en rådgivande uppgift i samband med planeringsprocessen. Tillsammans med planerade utarbetas planer som sedan presenteras vid allmänna möten. I vissa fall deltar råden i budgetplanläggningar. Aktiviteter som självhjälp utgör en väsentlig del av verksamheten. Härmed vill man uppmuntra frivilliga aktiviteter hos de boende, t.ex. husreparationer och -målning, vertygsbibliotek, fritidsaktiviteter, äldre-service och brottsförebyggande åtgärder. Ett fåtal av råden förmedlar service och främst då genom utlokaliserad kommunal verksamhet (65).

5.3 Nuläget

Nedanstående figur ger en bild av vilka typer av lokala organ som förekommer i USA, samt vilken kompetens dessa organ har. Det bör dock påpekas att variationerna kan vara stora mellan olika städer. Någon strävan att få fram homogena modeller finns inte. Figuren gör inte heller anspråk på att presentera en heltäckande sammanställning. Det är mycket möjligt att det finns andra former som inte varit kända bland forskarna.

Figur 3 Kompetensen hos amerikanska lokala organ

	Self-help Organizations	Advisory Boards	Field Offices & Little City Halls	Ombudsmen	Multiservice Centers	Model Cities	Community Corporations	Neighborhood Health Corps	Community School Boards
1 Intelligence Gathering		*	*	*	*	*	*	*	*
2 Consultation and Advisory Planning	No Formal Powers	*	*	*	*	*	*	*	*
3 Program Administration			*	*	*	*	*	*	*
4 Political Accountability					Sometimes	*	*	*	*
5 Administrative Accountability			Sometimes	*	*	*	*	*	*
6 Authoritative Decisionmaking					*	*	*	*	*
A. Some									
B. Shared							*	*	*
C. Dominant									
7 Resources							*	*	*
A. Some									
B. Shared								*	*
C. Dominant									

Källa: Yates, Douglas: Neighborhood Democracy. The Politics and Impacts of Decentralization. (Massachusetts 1973), s. 31

I en amerikansk studie över sju decentraliseringsformer (Block Associations, Community Boards, Community Task Force, Model Cities, Neighborhood Corporations, Hill Health Corporations, Community School Boards) fann man bl.a. följande resultat (66). I samtliga försöksverksamheter har åtminstone vissa medborgare funnit en kanal för intresseartikulering. Aktiviteten var mycket hög i alla verksamheter, utom i "community boards". Inget av experimenten hade snabbt lyckats lösa större problem inom sitt område. Däremot hade man haft framgångar då det gällde att producera konkret service som inte funnits tidigare. Mer än hälften av försöken ledde till andrahandseffekter på sysselsättningen i området. Detta gällde framför allt "Model Cities" och "community school boards", där kampen om jobb utgjorde ett dominerande drag. Försöken indikerade också att decentralisering inte med nödvändighet innebär omfattande kostnader. Endast "Hill Health Corporations" och "Model Cities" krävde större anslag. Sammantaget konstaterades att verksamheter som rörde konkreta serviceproblem uppvisade störst effekt. Studien visade också att effekterna inte samvarierade med delegerad makt.

Studien granskade också representativiteten och den interna demokratin (67). Man ställde bl.a. frågor om: den sociala representativiteten, hur ledamöterna utses, valdeltagande, engagemang hos ledamöterna, kollektivt ledarskap eller ej, ledamöternas ansvar, medborgardeltagande, förekomsten av opposition, är beslutsprocesserna demokratiska och är mötena offentliga.

Resultaten anger att högre grad av decentralisering inte automatiskt innebar bättre representativitet och intern demokrati. Alla experiment visade både starka och svaga punkter i den demokratiska processen. De flesta hade ingen organiserad opposition. Valdeltagandet var i allmänhet lågt. Inget av försöken gav representation till de unga, särskilt tonåringar. De största skillnaderna fanns mellan å ena sidan de småskaliga, serviceorienterade försöken ("block associations", "the Community Task Force", "Hill Health Corporation") och å andra sidan de representativa församlingarna som omfattade hela området ("community boards", "community school boards"). De förra uppvisade bl.a. relativt högt valdeltagande, lättillgänglighet, högt deltagande av ledamöterna men lågt medborgardeltagande i själva verksamheten och en svagt

opposition. Motsatsen gällde för de senare formerna. Som förklaring angavs att de småskaliga experimenten utgjorde spontana kollektiva medborgaraktioner medan de andra skapats av den centrala förvaltningen. De senare var homogena enheter inom kommunens gränser vilket innebar att det inte fanns utrymme för avvikelser i organisationen för att tillvarata de förutsättningar som gällde för respektive område (68).

De uppnådda resultaten av decentralisering sammanfattas i följande termer. Förespråkare av decentralisering förväntar sig förbättringar på fyra olika plan: administrativt, ekonomiskt, psykologiskt och politiskt. I undersökningen bekräftar resultaten positiva effekter på det administrativa planet. Decentralisering leder helt klart till större responsivitet, dvs. medborgarna får gehör hos förvaltningen då det gäller vissa krav och önskemål. På det politiska planet, där decentralisering förväntas stimulera ledarskap och politisk effektivitet, beror det helt på om försöken uppnått konkreta resultat. Den psykologiska effekten, att få medborgarna att känna närhet till förvaltningen, bekräftas inte helt av resultaten. Många medborgare kände helt enkelt inte till att en verksamhet av detta slag bedrevs i deras område. Här måste man räkna med långsiktiga inlärningsprocesser. Ekonomiskt förväntades effekten bli att decentralisering leder till en mer effektiv resursfördelning, vilket inte heller kunde bevisas. De begränsade medel som de olika verksamheterna hade till sitt förfogande medgav inga försök att använda resurserna effektivare, t.ex. att göra mer genomgripande omfördelningar. Genom serviceorienterade decentraliseringsverksamheter kunde i framtiden både den administrativa och den politiska effekten ökas. Den psykologiska är mera osäker och tar lång tid att mäta medan den ekonomiska delen inte kan förverkligas förrän verksamheten får större kontroll över finanserna (69).

I slutet av 1970-talet beräknades att det fanns 15 000 lokala organ i hela USA. De omfattade allt från små kvartersklubbar bestående av några familjer som arbetade med sin närmiljö till lokala organ med en budget på miljontals dollar, stor kompetent personal och en långsiktig planering (70). En amerikansk forskare anser att med tanke på deras antal men också på de resultat som uppnåtts måste organen tas på allvar också av regeringen. De lokala organen stärker känslan

av gemenskap. Eventuella konflikter med tjänstemän i lokala myndigheter tenderar att minska med tiden. Dessutom utgör organen inkörsporten för många nya politiker (71).

6 Sammanfattning

Lokala organ kan indelas i dels sådana som inrättas på initiativ av medborgarna själva, dels sådana som inrättas av kommunala myndigheter. Anledningen till att lokala organ bildas kan variera från land till land. Ett gemensamt drag är dock att detta fenomen ursprungligen diskuterades i de stora städerna/kommunerna och långt senare kom att framstå som viktig också för de mindre kommunerna.

I allmänhet har frågan om lokala organ lett till partipolitiska grupperingar. I Bologna kom det första förslaget från kristdemokraterna vars idéer så småningom övertogs av kommunisterna. I Oslo gavs den första impulsen i en artikel av en socialdemokrat. Frågan drevs sedan vidare av framför allt Venstre, medan socialdemokraterna intog en alltmer avvisande hållning i frågan fram till slutet av 1970-talet. I Finland fanns inget politiskt parti som direkt sade sig vara motståndare till lokala organ. Det motstånd som trots allt funnits har i stället kanaliserats på annat sätt, bl.a. genom att man inte fört frågan vidare. Den debatt som förts i Finland har i stort präglats av positiva tongångar. I USA kan man inte tala om partipolitiserings i samma bemärkelse beroende på det existerande partisystemet.

Den mest grundläggande skillnaden mellan olika modeller är om organen har egen beslutanderätt och egen budget. I Finland och Norge finns detta endast i viss utsträckning medan de lokala organen i Italien och USA kan vara allt från rådgivande, informativa församlingar till enheter med mycket stor budget att fritt förfoga över.

Vissa länder har lagstiftning om lokala organ, andra inte. Italien fick en särskild lag 1976 efter att verksamhet hade bedrivits i mer än femton år. I Finland inskrevs reglerna i den nya kommunallagen från 1977 innan någon som helst försöksverksamhet bedrivits. I Norge diskuteras införandet av lagstiftning fortfarande 1984. I

USA finns ingen federal lagstiftning om lokala organ, utan varje delstat följer sin egen lagstiftning. Det har inte framgått av det använda materialet huruvida lagstiftning om lokala organ finns eller inte.

Genomgången visar, att det inte är en nödvändig förutsättning att ha en särskild lag för att inrätta lokala organ. Trots frånvaron av lagstiftning har man i Norge i drygt 20 kommuner inrättat bydelsutvalg med stöd av de regler som finns i kommunallagen. I Finland har man fem paragrafer som reglerar denna verksamhet men trots detta har man inte kommit igång på allvar. Detta beror till stor del på att speciallagarna och den kommunala vallagen inte tar hänsyn till lokala organ. Fram till i dag har endast två större städer provat på verksamheten, nämligen Helsingfors och Uleåborg. I Italien finns det ett stort antal organ och även om dessa blivit fler sedan lagens tillkomst är det inte säkert att denna ökning beror just på lagstiftningen. I USA finns det många lokala organ bildade av både medborgare och systemet.

Erfarenheterna av de lokala organen är varierande. I Norge och Finland finns tendenser till ett visst missnöje med bl.a. den kompetens som organen erhållit. Sammantaget kan man säga att huruvida verksamheten lyckas eller inte till stor del beror på de inblandade aktörernas insatser. Det svåraste verkar vara att lyckas engagera medborgarna till större aktivitet. Val av modelltyp antyder slutligen att varje land, och i vissa fall kanske också varje kommun, måste utgå från sina speciella förutsättningar.

NOTER TILL bilaga 1

- (1) Se t.ex. S. Arnstein, A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, 35, 1969, ss. 216-224; J.W. Fesler, Approaches to the Understanding of Decentralization. The Journal of Politics, 27, 1965, ss. 536-566; D.J. O'Brian, Neighborhood Organization and Interest-Group Processes, Princeton University Press 1975; E. Ostrom, Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions, Social Science Quarterly, 53, 1972, ss. 474-493; D. Yates, Neighborhood Government, Policy Sciences, 3, 1972, ss. 209-217.
- (2) Definitionen är hämtad ur Lauri Karvonen, Med vårt västra grannland som förebild: en undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland, Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut 62, 1981.
- (3) Förhållandena i de nordiska länderna kommer att analyseras i en kommande avhandling, Kerstin Kolam, Lokala organ i Norden (preliminär titel). Statsvetenskapliga institutionen, Umeå.
- (4) Kommunaldistrikten, som infördes år 1866, utgjorde delar av en kommun. De tillkom främst för att handha uppgifter inom undervisning och fattigvård. I kommunallagen fanns regler om organisation och verksamheten, men de bildades med stöd av en särskild lag eller förordning. I förhållande till kommunen var kommunaldistriktet självständiga juridiska personer. Sedan indelningen i skoldistriktet förändrats samt fattigvårdslagen tillkom 1922 har denna form av förvaltning inte funnits. De tättbefolkade samhällena utgjordes av "ett på landet bildat samhälle för ordnande och handhavande av förhållandena vid tätare bosättning. Sådant samhälle kan bildas även av områden, som tillhör olika kommuner inom samma län" (KL 1948 § 185). Beträffande kompetensen gällde att detta speciella område hade rätt att "upptaga samhället rörande hushållnings- och ordnings- samt övriga gemensamma angelägenheter, att pålägga sina medlemmar skatt till bestridande av samhällets uppgifter samt att tillsätta nämnder och utse tjänsteinnehavare för verkställighet av samhällets beslut och för handhavandet av dess förvaltning" (KL 1948 § 187). Det beslutande organet kallades samhällsfullmäktige. Dess stadgar och reglemente underställdes länsstyrelsen för fastställelse och tillsynen i övrigt utövades också av länsstyrelsen. I början av 1956 upplöstes de sista formerna av dessa specialkommuner.
- Se Arno Hannus, Uusi Kunnallislaki, WSOY 1977, s. 352.
- (5) Kommittébetänkande 1968:A5 Kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuutokomitean III mietintö.
- Kommittébetänkande 1969:A1 Kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuutokomitean I mietintö.

Helsingin Kaupunginvaltuuston asiakirjat Kaupunginhallituksen mietinnöt, 1952 no. 3.

- (6) Kommittébetänkande 1971:A21. Utkast till Kommunalförvaltningskommitténs betänkande. Nya kommunallagen och därtill anslutna lagar.
- (7) Kommittébetänkande 1973:60. Kommunalförvaltningskommitténs betänkande. Nya kommunallagen och därtill anslutna lagar.
- (8) Kommittébetänkande 1973:60, s. 99.
- (9) Kommittébetänkande 1973:60, ss. 101-102.
- (10) Kommittébetänkande 1973:60 s. 205.
- (11) Endast en av motionerna behandlade frågan om delförvaltning. Vennamo m.fl. (Finlands Landsbygdsparti) hemställde om ett tillägg till § 99 med följande lydelse: "Förutom de valda medlemmarna får varje partigrupp, som är representerat i fullmäktige, utse en ledamot i kommundelsfullmäktige." Motion nr 570, 1975 II rd. Endotus kunnallislaisiksi. Det föll dock vid riksdagsbehandlingen med siffrorna 2-185.
- (12) Proposition nr 140, 1975 II rd. Hallituksen esitys eduskunnalle kunnallislaisiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- (13) II LaUB nr 1, 1976 rd. Andra lagutskottets betänkande nr 1 med anledning av regeringens proposition med förslag till kommunallag och därtill anslutna lagar.
- (14) Regeringens redogörelse till riksdagen angående den nya kommunallagens verkningar på kommunalförvaltningen. Riksdagens protokoll 1978/3 ss. 2786-2795.
- (15) Riksdagens protokoll 1978/3, ss. 2904-2966.
- (16) "I Uleåborgs stad har man börjat genomföra kommundelsförvaltning. Införande av kommundelsförvaltning är under beredning och övervägande i några kommuner, dock inte många. Intresset för kommundelsförvaltningen har hittills varit relativt lamt i kommunerna. Däremot har man i några kommuner börjat bilda stadsdelsföreningar och tillsätta bykommittéer... Införandet av kommundelsförvaltning och dennas verksamhetsförutsättningar påverkas i väsentlig mån av, huruvida uppgifter som i lagstiftningen för olika förvaltningsområden anförtrotts kommunernas myndighet, kan överföras på kommundelsförvaltningen, och i vilken utsträckning detta kan ske i de kommuner där sådan förvaltning finns. Ministeriet för inrikesärendena har till vederbörande övriga ministerier gjort framställningar om att dessa skulle utreda frågan för sina respektive verksamhetsområdens del." Ibid.
- (17) Kommittébetänkande 1981:54. Betänkande avgivet av kommissionen för medborgarinflytande på boendemiljön, ss. 131-156.

- (18) Proposition nr 138, 1975 II rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunala vallagen och lag om val av kommundelsfullmäktige.
- (19) Helsingin Kaupunki. Kaupunginosahallintokomitean mietintö. Helsinki 16.11.1979.
- (20) Forskningsledare har varit professor Tuomo Martikainen vid institutionen för allmän statslära. Resultaten är ännu inte tillgängliga i tryckt form.
- (21) Kommittébetänkande 1982:22. Betänkandet avgivet av när-demokratikommissionen.
- (22) Kommittébetänkande 1982:22, ss. 59-60.
- (23) Harald Stokkeland, Etableringa av bydelsutvalgssystemet i Oslo (Oslo 1976) s. 38.
- (24) Stokkeland, s. 40.
- (25) Ibid.
- (26) Ibid.
- (27) Stokkeland, s. 42.
- (28) Stokkeland, s. 46.
- (29) Stokkeland, s. 91.
- (30) Stokkeland, ss. 92-93.
- (31) Stokkeland, ss. 93-95.
- (32) Stokkeland, ss. 95-106.
- (33) Interpellation fra repr. Dyring om ny vurdering av den kommunale inndeling og det lokale demokrati m.v. Stortingstidende 1970/71, ss. 2024-2042.
- (34) Grunngitt spørsmål fra repr. Seip om kommuneloven og opprettning av kommundelsutvalg ved direkte valg. Stortingstidende 1972/73 ss. 259-260.
- (35) NOU 1974:53 Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.
- (36) NOU 1974:5 Lokalutvalg i kommunene. Delutredning av 13. desember 1973 fra Hovekomitéen for reformer i lokalforvaltningen.
- (37) De färskaste oppgifterna, som anger 21 kommuner med BDU, finns i Lokalutvalg. En kommentert bibliografi. Norsk Institutt for by- og regionsforskning. Oslo 1983 sammanställd av Lawrence Rose. Se också St. Hallvard 1/81. Bydelsutvalg; Naerdemokrati? s. 15.

- (38) Oslo Kommune. Dokument nr 30/1981. Bydelsutvalgenes Fellesekretariat. Årsmelding 1981.
- (39) Uppgifterna om Drammen kommun är hämtade ur följande dokument:
Drammen kommune. Reglement og forskrifter for bydelsutvalgene. Bystyret sak nr. 25/1981.
Drammen kommune. Årsrapport for 1981 fra Bydelssekretariat.
- (40) St. Hallvard 1/81, ss. 63-67.
- (41) Bergens Tidende 1984-02-10.
- (42) Se Bruno Dente/Gloria Regonini, Urban Policy and Political Legitimation: The Case of Italian Neighborhood Councils i International Political Science Review 2/1980, ss. 187-202, samt Francesco Kjellberg, Two Models of Municipal Decentralization: Bologna and Oslo i European Meeting on Applied Urban Research, Essen 1981. Proceedings. Applied Urban Research, Hellstern m.fl. (red). 1982. Vol. 2. ss. 85-112.
- (43) Kjellberg, s. 98.
- (44) Ibid.
- (45) Kjellberg, s. 99.
- (46) Ibid.
- (47) Kjellberg, s. 100.
- (48) Kjellberg, s. 101.
- (49) Ibid.
- (50) Kjellberg, s. 101-102.
- (51) Se Dente/Regonini.
- (52) Ibid.
- (53) Council of Europe. Local and Regional Authorities in Europe. 15 (1977) Strasbourg, s. 32. Se också Dente/Regonini.
- (54) Dente/Regonini.
- (55) Helsingin Kaupunki. Kaupunginosahallintokomitean mietintö. Helsinki 16.11.1979, s. 21-23.
- (56) Se J.A. Stever, Contemporary Neighborhood Theories. Integration versus Romance and Reaction. Urban Affairs Quarterly 13, 1978, ss. 263-284.
- (57) Geno Baroni, The Neighborhood Movement in America, s. 15 i J.C. Birch and H. Christoffersen (eds) Citizen Participation and Local Government in America and Scandinavia. (Kommunernes Landsforening 1981.)

- (58) H.W. Hallman, Neighborhood Government in a Metropolitan Setting. (Beverly Hills: Sage Publications, Inc. 1974), s. 116.
- (59) Hallman, ss. 117-118.
- (60) Ibid.
- (61) Douglas Yates, Neighborhood Democracy. The Politics and Impacts of Decentralization. (Massachusetts 1973), s. 21.
- (62) Yates, s. 29.
- (63) Baroni, s. 77.
- (64) Baroni, ss. 86-87.
- (65) Hallman, ss. 121-124.
- (66) Yates.
- (67) Yates, s. 69.
- (68) Yates, ss. 81-83.
- (69) Yates, s. 149.
- (70) Baroni, s. 88.
- (71) Hallman, s. 125.

Ur 1977 års Kommunallag:

10 kap.

Kommundelsförvaltning

98 §

Införande och upphävande

Kommunfullmäktige kan besluta, att i kommunen införes förvaltning som gäller dess delområden eller några eller något av dessa på sätt i detta kapitel stadgas.

Fullmäktige skall för kommunalförvaltningen godkänna instruktion, i vilken bestämes om förvaltningens distriktsindelning, uppgifter och organisationsform samt om delområdets namn.

Fullmäktige kan besluta, att kommunalförvaltning skall upphöra.

Ovan i 1 och 3 mom. nämnda beslut av fullmäktige skall fattas minst åtta månader före det årsskifte då beslutet träder i kraft. Länsstyrelsen skall underrättas om beslutet.

99 §

Kommundelsfullmäktige

För kommunal väljes kommunalfullmäktige med udda antal medlemmar, minst 11 och högst 25, i enlighet med vad i instruktionen för kommunalförvaltningen föreskrives.

Kommundelsfullmäktiges medlemmar utses vid val, som förrättas i samband med kommunalval och om vilka är särskilt stadgat, för en tid som motsvarar medlemmarnas i kommunfullmäktiges mandattid. Genom instruktion utfärdad bestämmelse om antalet medlemmar kan ej ändras efter april månad det år valet förrättas.

Valbar till kommunalfullmäktige är kommunmedlem, som är valbar till kommunfullmäktige och som har hemort inom kommundelen.

100 §

Anslag

Kommunfullmäktige beslutar om beviljande av anslag, vilka ställes till **kommundelsfullmäktiges** disposition för handhavande av deras uppgifter.

101 §

Beredning och verkställighet

Beredningen av **kommundelsfullmäktiges** ärenden samt verkställigheten av deras beslut ombesörjes av **kommunstyrelsen**, biträdd av vederbörande nämnder och direktioner, i den ordning som är bestämd i instruktionen för **kommundelsförvaltningen**.

102 §

Tillämpning av stadgandena

Beträffande **kommundelsfullmäktige** gäller i tillämpliga delar på motsvarande sätt vad i 26 § 1 mom., 30 § 1 mom., 32 § 1 mom. samt 36, 39, 42-49, 51 och 52 §§ är stadgat om **kommunfullmäktige**. Vad i 22 § 2 mom. är stadgat om fullmäktig gäller även medlem i **kommundelsfullmäktige**. Angående honom gäller vad i andra meningen av 25 § 1 mom. är stadgat. Vid tillämpning av 48 § anses **kommunstyrelsens** ordförande, **kommundirektör** och biträdande **kommundirektör** dock ha endast rätt, men icke skyldighet att närvara vid **kommundelsfullmäktiges** sammanträde.

På **kommundelsfullmäktige** tillämpas dessutom på motsvarande sätt vad i 63 § 1 och 2 mom. och 72 § är stadgat om nämnd.

Material, metod m.m. för protokollstudier.

Kodschemat är utarbetat efter Harry Forsell, Strukturomvandling och kommunala beslut (opublicerad doktorsavhandling, Umeå 1972) samt Lennart Myhlback, Det formella beslutsfattandet i primärkommunerna (Kommunalforskningsgruppen, avhandlingsserien 12, Uppsala 1969). Vissa justeringar har gjorts då det gäller ärendegrupperingarna.

Protokollgenomgången omfattar för Örebro samtliga protokoll för perioden oktober/november 1980 fram till juli 1983. För Umeå och Eskilstuna har perioden januari 1982 - 1 juli 1983 undersökts. I Örebro har 1 327 ärenden behandlats, i Eskilstuna 412 och i Umeå 1 591. För att kunna redovisa jämförbara siffror har materialet för Örebro delats upp. Period I omfattar de första 18 månaderna, period II den resterande tiden, dvs. 14 månader.

Materialet har kodats av elever på förvaltningslinjen i Umeå och Örebro. Genom beslut i KdN i Eskilstuna och Örebro har projektet också haft tillgång till sekretessbelagda ärenden inom den sociala sektorn. Perioden januari - juli 1983 för Örebro kodades dock i Umeå. Kopior på protokollet sändes från Örebro och bland dessa saknades 99 sekretessbelagda ärenden. Detta faktum torde inte påverka resultaten i någon högre omfattning. En efterkontroll av kodningen har gjorts av Kerstin Kolam som också bearbetat materialet för hand.

KdN-projektet

Kodschema för protokollstudier

VAR 1 Kommunalsnämnd. Kolumn 1-2

- 01 = Östra (Umeå)
- 02 = Södra
- 03 = Norra
- 04 = Centrala/Västra
- 05 = Tavelnsjö
- 06 = Holmsun/Obbola
- 07 = Hörnefors
- 08 = Sävar
- 09 = Husby-Rekarne (Eskilstuna)
- 10 = Torshälla
- 11 = Norr
- 12 = Östernärke (Örebro)
- 13 = Vivalla/Lundby
- 14 = Brickebacken/Gällersta

VAR 2 Identifikationsnummer. Kolumn 3-6

- 0001 = ärende 1
- 0002 = ärende 2, osv. löpande

VAR 3 Ärendekategori. Kolumn 7-8

01 = Mark- och planfrågor

Köp av mark, fastighet, markbyte, expropriering av fastigheter. Försäljning av mark, fastighet. Upplåtelse av mark för visst ändamål. Planfrågor: region-, general-, stads-, byggnads- och skogsvårdsplaner. Namnfrågor på gator, vägar, kvarter. Nybyggnadsförbud. Utnyttjande och ej utnyttjande av förköpsrätt. Vattenregleringsfrågor. Tomträttsavtal. Skötselplan för parkanläggningar.

02 = Bostadsfrågor

Planer för bostadsförsörjning. Byggande av bostäder. Bostadsförvaltning och revision i kommunalt bolag eller stiftelse. Kommunal bostadsförmedling. Kommunal borgen, lån för byggande av hus, förbättringslån och småbrukarlån, lärarbostäder. Bostadsbyggnadssubventioner. Taxa: husutsättningar, nybyggnadskartor och ritningar. Renovering, ombyggnad, tillbyggnad.

03 = Gator, vägar, trafik

Anläggande av vägar, gator, offentliga platser och parkområden. Gatuunderhåll, gatubelysning. Finansiering för utförande av vägarbeten, parkarbeten. Bidrag, lån och borgen till vägföreningar och vägsamfälligheter. Busstrafikärenden. Broar, färjor.

04 = Vatten och avlopp

Anläggning av vatten och avlopp. Byggande av reningsverk. Taxefrågor, vattenavgifter och anslutningsavgifter.

05 = Sysselsättnings- och lokaliseringspolitik

Lån och borgen till företagare. Stiftelser för byggande av hantverkarhus, industribyggnader m.m. Statskommunala beredskapsarbeten. Omskolningsverksamhet. Beredskapsarbeten. Uthyrning av lokaler till företag. Regleringsmedel till sysselsättningsbefrämjande åtgärder. Vattenkraftsutbyggnadsärenden. Utseende av revisorer till företag. Deltagande i industrimässor.

06 = Äldreomsorg

Byggande av servicehus. Kommunala bostadstillägg. Pensionärsbostäder. Särskild sjukvård för åldringar. Hyressubventioner. Bidrag till pensionärsföreningar. Öppenvård. Resursförändringar under löpande budgetår.

07 = Barnomsorg

Barnkolonier, daghem, lekskolor, fritidshem: byggande och drift. Barnavård, social hemhjälp, husmoderssemestert, ferieresor för barn och mödrar. Bostadstillägg barnfamiljer, lekplatser. Lägerskola, barnsamarit, lekplatser och barnkoloniverksamhet. Resursförändringar.

08 = Individ- och familjevård

Ekonomiskt och annat bidrag. LVU, LVM. Fosterhems godkännande och adoptionsärenden.

09 = Utskänkningsärenden

Tillstånd till ölutskänkning, ölförsäljning. Förnyad oktroj.

10 = Övrig socialtjänst

Skyddade verkstäder, nykterhetsbefrämjande åtgärder. Kommunal färdtjänst. Bidrag: nykterhets- och handikapporganisationer. Resursförändringar.

11 = Hälso- och sjukvård

Kommunal renhållning, hälsovårdsnämndens verksamhet, provinsialläkarorganisationen, slutna kroppsvård, folktandvård, byggande och drift av kommunala sjukvårdsanläggningar, veterinär, apotekslokaler, besvär över sanitära förhållanden, hälsokontroller, köttbesiktning, tjänstebostad åt läkare, tandläkare, distr.sköterska. Kommunala toaletter. Bidrag: blind-, hörsel-, reumatikerorganisationer. Vårdcentralärenden. Hundhållningsutbildning.

12 = Skolfrågor

Byggande, utrustning och drift av skolanläggningar, skolmåltider, inskrivning av elever och skolmognadsprov. Fria hemresor för elever. Yttranden i skolfrågor. Skolindragningar. Skolskjutsar. Föräldraföreningsanslag. Vuxenutbildning. Interkommunala skolfrågor. Anpassad studiegång.

13 = Kultur

Populär-föreläsningssamhet, folkbildningsverksamhet, medborgarhus, museer, teatrar, folkbibliotek, konserthus, studiestipendier, konstnärlig utsmyckning av allmänna platser, hembygdsgårdar, utgivning av "stadshistorieverk". Bidrag: Studiecirklar, orkester-, teater-, musik-, religiösa föreningar, Vuxenskolan, Medborgarskolan, ABF, Folkets Hus, vävstugor, Rädda Barnen o.dyl., studentnationer. Bidrag soc.dem. förening för valborgsfirande och bidrag verdande för jul aktivitet.

14 = Fritid och turism

Anläggningar för idrott och friluftsliv-, idrottsplatser, badhus, friluftsbad, ungdomsgårdar, ungdomsverksamhet, jakt och fiske, främjande av turism, liksom bidrag till organisationer bedrivande dylik verksamhet och fritidsverksamhet, utom studieverksamhet. Folkparker. Borgen: restaurang och hotellbyggen, allmän kommunal PR, kommunala jubileer, fester för nyinflyttade, samt bidrag till flera olika typer av föreningar i samma paragraf.

15 = Kommunal organisation

Bygghus och rep. och underhåll av kommunala organs förv.lokalerna. Tillsättande av permanenta organ. Personfrågor: kommunala förtroendemän, alla kommunala tjänstemän, avtal, löner m.m. Inrättande av alla slags tjänster. Alla organisationsfrågor. Alla val till förtroendeposter. Utseende av borgerlig medlare. Styrelser och nämnders inrättande liksom avskaffande. Delegationslistors fastställande. Polis- och brandväsende. Kommunala förrådslokalers byggande och underhåll. Obs! Ad Hoc-kommittéer föres till respektive sakområde liksom tillfällig delegation.

16 = Kommunalt samarbete

Samarbetsfrågor mellan kommunerna, som ej kan föras till annan kategori, samarbetsnämndsfrågor, gränsdragning av församlingar. Resultatet av samarbetet föres till respektive sakområde. Yttrande: gränsdragningar: länsgränser, landstingsområden.

17 = Energi18 = Miljövärd

Fridlysningsområden, oljeutsläpp, buller, vattenföroreningar, bilsrotsanläggningar. Kalkningsplan m.m.

19 = Kommunal ekonomi

Utgifts- och inkomststatbesluten, långtidsbudgeter, redovisning av budgetutfall, om disponering av anslag, investeringsplanering, aktieteckning, reservationer av anslag, tilläggsanslag med ej utsatt sakområde. Upptagande av lån, avskrivningar av skulder, fordringar, borgen och lån utan utsatt sakområde. Skatteutjämn.bidrag. Skatteuttag, kommunal nöjesskattebefrielse och yttranden statlig dylik. Revisionsberättelser. Förvaltning av fonder. Yttranden över prioriteringar och långtidsplaner.

20 = Övrigt

Val av tidningar för kommunal annonsering, mottagande av donationer, torghandel, butiksöppethållande, civilförsvarsfrågor. Kommunalt partistöd. Valdistrikts- och valkretsindelning. Blockledarorganisation. Rättsväsendets organisation och lokaler. Yttrande: tågtidtabeller och hållplatsindragningar och dessutom allt som inte går in under någon annan kategori. Initiativ kring polisens lokaler. Områdesbeskrivning. Remiss direktvalda lokala organ.

21 = Utåtriktad aktivitet

Arr, informationskampanjer.

VAR 4 Remiss. Kolumn 9.

- 0 = ingen remiss
- 1 = inom kompetensområdet för KdN
- 2 = utom kompetensområdet för KdN

VAR 5 Sektorsövergripande fråga. Kolumn 10.

- 0 = nej
 - 1 = ja
- (ja = svaren listas)

VAR 6 Initiativ i ärende. Kolumn 11.

- 0 = Initiativ saknas/frångår ej av protokollet
- 1 = Kommunal myndighet, ej KdN
- 2 = KdN-ledamot/möter, S-gruppen, ordföranden
- 3 = Tjänsteman i KdN/KDF eller enhet som skola, bibliotek
- 4 = Enskild medborgare
- 5 = Förening/organisation
- 6 = Annan myndighet

VAR 7 Informationsflöde till KdN. Kolumn 12-13.

(S.k. ej-beslut dvs. allmänt omnämnande, rapporter, delgivningar, meddelanden, ärendet lägges till handlingarna etc.)

- 01 = från fritidskontoret/nämnden
- 02 = " kulturkontoret/nämnden
- 03 = " skolkontoret/styrelsen
- 04 = " socialkontoret/nämnden
- 05 = " gatukontoret
- 06 = " KS/Förvaltningskontoret
- 07 = " Industriverket
- 08 = " Plankontoret
- 09 = " Invandrarnämnden
- 10 = " Hälsovårdsförvaltningen
- 11 = " Parkkontoret
- 12 = " Fastighetsnämnden
- 13 = " Valnämnden
- 14 = " Statsbyggnadskontoret

Var 8 Beslut i ärende. Kolumn 14.

- 0 = Ej beslut; allmänt omnämmande, rapporter, delgivningar, meddelanden, ärendet lägges till handlingar etc.
- 1 = Helt positivt beslut; tillstyrkan och bifall till inkommet förslag. (Med inkommet förslag avses den ursprungliga initiativtagarens förslag.) Om detta ej finns eller framgår, även upprättat förslag.
- 2 = Helt negativt beslut; avstyrkan och avslag till inkommet förslag. (Med inkommet förslag avses den ursprungliga initiativtagarens förslag.)
- 3 = Modifierat beslut; delvis positivt och/eller delvis negativt beslut i förhållande till inkommet förslag.
- 4 = Ärendet remitteras, återremitteras.
- 5 = Ärendet bordlägges; ävenom inte strikt bordläggning framgår av protokollet. (Förhandlingar upptas, uppdrages åt person eller tillsätts kommitté att undersöka d.)
- 6 = Övrig handläggning av ärendet, som ej kan hänföras till någon av ovanstående kategorier (göres så liten som möjligt). Beslutsrätt delegeras.
- 7 = Delegeringsbeslut. (Beslut i delegation, anmäles och godkännes.

VAR 9 Enighet. Kolumn 15.

- 1 = Endast ett yrkande kvarstår vid beslutsfattandet - ej reservation
- 2 = Två eller flera yrkanden kvarstår vid beslutsfattandet - ej votering, ej reservation
- 3 = Votering
- 4 = Reservation
- 5 = Både votering och reservation.

Svarsfrekvens och bortfall vid enkätstudien

Under 1982 gick ett frågeformulär ut till samtliga KdN-ledamöter i Eskilstuna, Umeå och Örebro. Antalet svar blev: Eskilstuna 39, Umeå 96, och Örebro 37. I Umeå-enkäten lades några frågor till och vissa redaktionella ändringar gjordes t.ex. ordningsföljden på frågorna. I övrigt ställdes exakt likalydande frågor till samtliga ledamöter och suppleanter. Någon föregående provintervju genomfördes inte

Formulären distribuerades under olika tidpunkter i de tre kommunerna. Detta torde dock inte ha inverkat negativt på undersökningen som helhet, eftersom försöken med KdN både i tid och rum skiljer sig åt mellan de olika kommunerna.

Tabell 1 Enkätutskick och påminnelser. Enkät I.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
1:a utskick	vecka 23/24	vecka 41	vecka 21
1:a påminnelse	" 27	" 42	" 22
2:a påminnelse	" 35	" 45	" 30

I vecka 2 (1983) gjordes i Umeå ett tredje och sista försök att få in det fåtal enkäter som saknades. Ett tidigare försök att per telefon påminna om enkäten misslyckades, ledamöterna visade sig vara svåra att nå. Vid det sista utskicket bifogades också en talong där den tillfrågade fick ange varför han/hon eventuellt inte ville svara. Alternativen var: (1) Har inte tid att besvara enkäten; (2) Har deltagit i så få sammanträden; (3) Annan orsak, nämligen... Vid samtliga utskick och påminnelser bifogades ett följebrev och ett frankerat svarskuvert.

Hösten 1984 distribuerades ett frågeformulär ånyo till ledamöterna i KdN, både de som suttit med tidigare och de som var nya för mandatperioden. Vissa frågor från den första enkäten ströks helt och ersattes av nya frågor. En del av frågorna omformulerades något. I stort sett ställdes dock samma frågor vid båda mätningarna.

Enkäterna skickades ut vecka 48/49. Den första påminnelsen gick ut två veckor senare och den andra i vecka 2 efter nyåret. Det fåtal som vi inte hört av fick under vecka 4 ett personligt meddelande. Antalet svar blev: i Eskilstuna 42, i Umeå 90 och i Örebro 37.

Tabell 2 Svarsfrekvens och bortfall. Kolumnprocent. 1982/84.

	<u>Eskilstuna</u>	<u>Umeå</u>	<u>Örebro</u>
Antal besvarade enkäter	81,3/87,5	87,2/80,4	85,7/77,1
Inte haft tid, deltagit i så få sammanträden	2,1/4,2	6,4/9,8	-/10,4
Inget svar	16,6/8,3	6,4/9,8	14,3/12,5
	N=48/48	N=110/112	N=42/48

Svarsfrekvensen får betecknas som tillfredsställande i samtliga kommuner. Bortfallet är ungefär lika stort i skilda partier och KdN. Bland dem som inte besvarat enkäterna finns dock något fler suppleanter än ordinarie ledamöter.

Det interna bortfallet, dvs. då den tillfrågade inte besvarat en viss fråga, understiger 10 % med ett par undantag som dock inte finns med i resultatredovisningen. I vissa fall är det interna bortfallet inom en kommun större än så, men eftersom vi i stort sett är försiktiga vid kommunjämförelserna p.g.a. att det totala antalet svarande är så få torde inte detta vålla några problem i analysen.

Materialet har kodats i Umeå och Örebro. En efterkontroll har föranlett vissa justeringar men i övrigt torde inte stansunderlaget vara behäftat med några större felaktigheter. Datakörningarna har utförts vid Umeå Datacentral (UMDAC) via terminal av Kerstin Kolam.

Fråga	Variabel	Kolumn	Kod
	V1 Identifikationsnr	1 - 3	101-120 Östra 201-220 Södra 301-319 Norra 401-420 Cent./V. 501-519 Tavelsjö 601-620 H-sund 701-719 H-fors 801-819 Sävar 150- } 250- } Örebro 350- } 450- } 550- } E-tuna 650- }
	V2 Uppdragets karaktär	4	1 = ordförande 2 = vice ordförande 3 = ordinarie ledamot 4 = suppleant
Fråga 2 Örebro/Eskilstuna I	V3 Ålder	5 - 6	År
	V4 Kön	7	1 = man 2 = kvinna
	V5 Parti	8	1 = s 2 = c 3 = fp 4 = m 5 = vpk

Fråga	Variabel	Kolumn	Kod
Umeå I = fr. 1 Ö/E I = fr. 7 Enkät II = fr. 1	V6 Hur lång tid brukar Du i genomsnitt ägna Dig åt förberedelser inför ett sammanträde med kommundelsnämnden (KdN)??	9 - 10	00 = inget svar 01 = antal timmar
Umeå I = fr. 2 Ö/E I = fr. 8 Enkät II = fr. 2	V7 Vad tycker Du är viktigast att hinna med för Din uppgift i KdN? Rangordna från 1 till 6 de uppgifter Du anser mest angelägna.... Utbildning och fortbildning	11	0 = inget svar 1 = högsta prioritet 6 = lägsta prioritet
- " -	V8 " Medverkan i den lokala partiföreningen.	12	0 = inget svar 1 = högsta prioritet 6 = lägsta prioritet
- " -	V9 " Direktkontakt med väljarna.	13	0 = inget svar 1 = högsta prioritet 6 = lägsta prioritet
- " -	V10 " Fortlöpande kontakter med de kommunalanställda inom kommundelen.	14	0 = inget svar 1 = högsta prioritet 6 = lägsta prioritet
- " -	V11 " Tillsammans med tjänstemännen bereda ärendena.	15	0 = inget svar 1 = högsta prioritet 6 = lägsta prioritet
- " -	V12 " Medverka i olika arrangemang i kommundelen.	16	0 = inget svar 1 = högsta prioritet 6 = lägsta prioritet
Umeå I = fr. 3 Ö/E I = fr. 9 Enkät II = fr. 3	V13 Vad anser Du om Din arbetsbelastning i KdN?	17	0 = inget svar 1 = lagom 2 = för liten 3 = för stor

Fråga	Variabel	Kolumn	Kod
Umeå I = fr. 4 - Enkät II = fr. 4	V14 Anser Du att man bör ha ständiga eller tillfälliga utskott, arbetsgrupper eller liknande inom KdN?	18	0 = inget svar 1 = ja 2 = nej 3 = vet ej
Umeå I = fr. 5 Ö/E I = fr. 10 Enkät II = fr. 5	V15 Har Du fått tillräcklig utbildning för Din uppgift i KdN?	19	0 = inget svar 1 = ja 2 = nej
Umeå I = fr. 8 Ö/E I = fr. 13	V16 Diskuteras KdN på mötena i den lokala partiavdelningen?	20	0 = inget svar 1 = ja 2 = nej
Umeå I = fr. 9 Ö/E I = fr. 14 -	V17 Har aktiviteten i den lokala partiavdelningen förändrats under de senaste åren?	21	0 = inget svar 1 = ökat 2 = minskat 3 = oförändrat
Umeå I = fr. 14 A Ö/E I = fr. 19 A Enkät II = fr. 9 A	V18 KdN:s beslutsfattande begränsas av olika "yttre" omständigheter, som inskränker handlingsmöjligheterna. I vilken utsträckning anser Du att nedanstående faktorer begränsar handlingsutrymmet i Din KdN? Facknämndernas råd och anvisningar.	22	0 = inget svar 1 = mycket stor 2 = ganska stor 3 = stor 4 = liten 5 = ingen
- Ö/E I = fr. 19 B Enkät II = fr. 9 E	V19 " Speciallagstiftningen.	23	0 = inget svar 1 = mycket stor 2 = ganska stor 3 = stor 4 = liten 5 = ingen
Umeå I = fr. 14 B Ö/E I = fr. 19 C Enkät II = fr. 9 B	V20 " Ekonomi.	24	0 = inget svar 1 = mycket stor 2 = ganska stor 3 = stor 4 = liten 5 = ingen

Fråga	Variabel	Kolumn	Kod
- Ö/E I = fr. 19 D -	V21 " Arbetsrättslagstiftningen.	25	0 = inget svar 1 = mycket stor 2 = ganska stor 3 = stor 4 = liten 5 = ingen
Umeå I = fr. 14 C Ö/E I = fr. 19 E Enkät II = fr. 9 C	V22 " KdN:s formella kompetens.	26	0 = inget svar 1 = mycket stor 2 = ganska stor 3 = stor 4 = liten 5 = ingen
Umeå I = fr. 14 D - Enkät II = fr. 9 D	V23 " Den geografiska indelningen.	27	0 = inget svar 1 = mycket stor 2 = ganska stor 3 = stor 4 = liten 5 = ingen
Umeå I = fr. 15 Ö/E I = fr. 20 -	V24 Om partiets organisations i kommunen intagit en ståndpunkt i en fråga som rör Din kommun del som inte överensstämmer med den lokala partigruppens uppfattning hur anser Du gruppen bör agera?	28	0 = inget svar 1 = rätta sig efter kommunorganisationen 2 = "hålla fast vid sin uppfattning"
Umeå I = fr. 16 Ö/E I = fr. 21 -	v25 Om det uppstår konflikt mellan en KdN-ledamots egen uppfattning och den lokala partigruppens uppfattning i en fråga som behandlas i KdN, hur anser Du att KdN-ledamoten bör agera?	29	0 = inget svar 1 = "egen övertygelse" 2 = lokala partigruppens uppfattning"
Umeå I = fr. 17 Ö/E I = fr. 22 Enkät II = fr. 16	V26 Vad anser Du att frågorna på KdN:s sammanträden är av för beskaffenhet? Vilket omdöme stämmer bäst överens med Din uppfattning?	30	0 = inget svar 1 = överens i alla frågor 2 = över, i nästan alla frågor 3 = oftast partiskiljande 4 = oftast blockskiljande

Fråga	Variabel	Kolumn	Kod
Umeå I = fr. 18 Ö/E I = fr. 23 -	V27 Är Du nöjd med arbetsför- delningen inom KdN?	31	0 = inget svar 1 = ja 2 = nej 3 = vet ej
Umeå I = fr. 19 Ö/E I = fr. 24 Enkät II = fr. 17	V28 Hur ofta förekommer det att Du inför sammanträdena i KdN diskuterar ärendena med någon tjänsteman inom kom- mundelen?	32	0 = inget svar 1 = inte alls 2 = inför enstaka sammanträden 3 = inför de flesta sammanträden
Umeå I = fr. 20 Ö/E I = fr. 25 Enkät II = fr. 18	V29 På vems initiativ sker den eventuella kontakten med tjänstemannen?	33	0 = inget svar 1 = på mitt initiativ 2 = på tjänstemannens i. 3 = varierande
Umeå I = fr. 21 Ö/E I = fr. 26 Enkät II = fr. 19	V30 Anser Du att Du får ett tillfredsställande besluts- underlag för Din uppgift i KdN?	34	0 = inget svar 1 = ja 2 = nej 3 = tveksam
Umeå I = fr. 22 Ö/E I = fr. 27 Enkät II = fr. 20	V31 Hur ofta brukar Du göra in- lägg vid sammanträdena?	35	0 = inget svar 1 = ofta 2 = ibland, sällan 3 = aldrig
Umeå I = fr. 23 Ö/E I = fr. 28 -	V32 Har Du någon gång hävdad en annan uppfattning än före- dragande i något ärende i KdN?	36	0 = inget svar 1 = ofta 2 = enstaka gång 3 = aldrig
- Ö/E I = fr. 29 -	V33 Om ja, inom vilket område? Vårdärenden.	37	0 = inget svar 1 = ja

Fråga	Variabel	Kolumn	Kod
- Ö/E I = fr. 29	V34 " Övriga sociala ärenden.	38	0 = inget svar 1 = ja
- Ö/E I = fr. 29	V35 " Skolärenden.	39	0 = inget svar 1 = ja
Umeå I = fr. 23 Ö/E I = fr. 29	V36 " Kulturärenden, biblioteks- ärenden.	40	0 = inget svar 1 = ja
Umeå I = fr. 23 Ö/E I = fr. 29 -	V37 " Fritidsärenden.	41	0 = inget svar 1 = ja
Umeå I = fr. 24 Ö/E I = fr. 30 Enkät II = fr. 22	V38 Har det förekommit att en- skilda invånare i kommunde- len tagit kontakt med Dig di- rekt för att få någon fråga behandlad i KdN, eller för att ge synpunkter på eller få information om ett beslut som skall tas eller beslut som har fattats?	42	0 = inget svar 1 = upprepade tillfällen 2 = enstaka tillfällen 3 = aldrig
Umeå I = fr. 24 Ö/E I = fr. 31 Enkät II = fr. 22	V39 Om ja, inom vilka områden har det gällt? Kultur- biblioteksfrågor.	43	0 = inget svar 1 = ja
Umeå I = fr. 24 Ö/E I = fr. 31 Enkät II = fr. 22	V40 " Fritidsfrågor	44	0 = inget svar 1 = ja
- Ö/E I = fr. 31 Enkät II = fr. 22	V41 " Vårdärenden.	45	0 = inget svar 1 = ja
- Ö/E II = fr. 31 Enkät II = fr. 22	V42 " Övriga sociala ärenden.	46	0 = inget svar 1 = ja
- Ö/E I = fr. 31 Enkät II = fr. 22	v43 " Skolfrågor.	47	0 = inget svar 1 = ja

Fråga	Variabel	Kolumn	Kod
Umeå I = fr. 25 Ö/E I = fr. 32 Enkät II = fr. 23	V44 Har det förekommit att en i förening, organisation eller ett företag vänt sig till Dig direkt för att få någon fråga behandlad i KdN eller för att ge synpunkter på eller få information om ett beslut.....	48	0 = inget svar 1 = upprepade tillfällen 2 = enstaka tillfällen 3 = aldrig
Umeå I = fr. 25 Ö/E I = fr. 33 Enkät II = fr. 23	V45 Om ja, inom vilka områden har detta gällt? Kultur-, biblioteksfrågor.	49	0 = inget svar 1 = ja
- " -	V46 " Fritidsfrågor	50	0 = inget svar 1 = ja
- " -	V47 " Sociala frågor.	51	0 = inget svar 1 = ja
- " -	V48 " Skolfrågor.	52	0 = inget svar 1 = ja
Umeå I = fr. 26 - Enkät II = fr. 24	V49 På vilket sätt tror Du att <u>direkta val</u> av KdN skulle påverka verksamheten?	53	0 = inget svar 1 = positivt 2 = negativt 3 = spelar ingen roll
Umeå I = fr. 27 - Enkät II = fr. 25	V50 På vilket sätt tror Du att det skulle påverka verksamheten om KdN:s sammansättning baserades på partifördelningen inom <u>kommundelen</u> (ej nu som partifördelningen i kommunen)?	54	0 = inget svar 1 = positivt 2 = negativt 3 = spelar ingen roll
Umeå I = fr. 28 - Enkät II = fr. 26	V51 Vem anser Du att Du som för- troendevald i KdN i <u>första hand</u> företräder?	55	0 = inget svar 1 = partiet 2 = medborgarna 3 = båda
Umeå I = fr. 29 - Enkät II = fr. 27	V52 Är Du för närvarande yrkes- verksam?	56	0 = inget svar 1 = ja 2 = nej

Fråga	Variabel	Kolumn	Kod
Umeå I = fr. 30 Ö/E I = fr. 4 Enkät II = fr. 28	V53 Var är Du anställd?	57	0 = inget svar 1 = privat 2 = kommunal 3 = statlig 4 = annan
Umeå I = fr. 30 - Enkät II = fr. 28	V54 Vilket yrke har Du?	58	0 = inget svar 1 = {Industri-, skogs- arbetare 2 = {service-, kansli- personal, lägre tjänstemän 3 = {sjukvårdspersonal {ej läk, psykolog o dy 4 = {egna företagare, jordbrukare 5 = {högre tjänstemän, läkare 6 = hemmafru/-man 7 = studerande 8 = pensionär 9 = arbetslös
Umeå I = fr. 33 - Enkät II = fr. 29	V55 Hur länge har Du varit aktiv inom Ditt parti?	59	0 = inget svar 1 = 0 - 2 år 2 = 3 - 6 år 3 = 7 - 10 år 4 = mer än 10 år
Umeå I = fr. 34 Ö/E I = fr. 6 Enkät II = fr. 30	V56 Har Du <u>för närvarande</u> andra kommunala förtroendeuppdrag inklusive landstingskommunalala än det i kommunalnämnden?	60	0 = inget svar 1 = ja 2 = nej
- " -	V57 Om ja, ange uppdrag och tidsperiod.	61	0 = inget svar 1 = ett uppdrag osv.
Umeå I = fr. 35 Ö/E I = fr. 5 Enkät II = fr. 31	V58 Har Du <u>tidigare</u> haft kommunala/landstingskommunalala förtroendeuppdrag?	62	0 = inget svar 1 = ja 2 = nej

Fråga	Variabel	Kolumn	Kod
Umeå I = fr. 35 Ö/E I = fr. 5 Enkät II = fr. 31	V59 Om ja, ange uppdrag och tidsperiod.	63	0 = inget svar 1 = ett uppdrag osv.
Enkät II = fr. 7	V60 I vilken grad har Dina förväntningar på KdN-arbetet infriats?	64	0 = inget svar 1 = i hög grad 2 = till viss del 3 = inte alls
Enkät II = fr. 10	V61 Om Ditt parti har en lokalavdelning i Din kommun, hur ofta händer det att det vid lokalavdelningens möten diskuteras frågor som skall upp eller har varit uppe i KdN?	65	0 = inget svar 1 = ingen lokalavdelning 2 = vid varje 3 = ganska ofta 4 = sällan 5 = aldrig
Enkät II = fr. 11	V62 Om Ditt parti har en lokalavdelning i Din kommun, förekommer det att lokalavdelningens styrelse beslutar uppmana/rekommendera Dig att i KdN inta en viss ståndpunkt i någon aktuell fråga?	66	0 = inget svar 1 = aldrig 2 = någon gång 3 = ganska ofta 4 = ofta
Enkät II = fr. 14	V63 Har det hänt att Ditt partis representant i KdN intagit en ståndpunkt i en fråga som inte överensstämmer med partiets ståndpunkt centralt i kommunen?	67	0 = inget svar 1 = ja, ofta 2 = ja, ibland 3 = nej, aldrig
Enkät II = fr. 15	V64 Har det hänt att en KdN-ledamot i Ditt parti intagit en annan ståndpunkt än den lokala partigruppen?	68	0 = inget svar 1 = ja, ofta 2 = ja, ibland 3 = nej, aldrig
Enkät II = fr. 21	V65 Har Du någon gång haft en annan uppfattning i något ärende i KdN än det beslut som fattats?	69	0 = inget svar 1 = ja, ofta 2 = enstaka gång 3 = aldrig

Fråga	Variabel	Kolumn	Kod
Enkät II = fr. 21	V66 Om ja, _hur har Du då agerat?	70	0 = inget svar 1 = voterat 2 = reserverat 3 = båda 4 = ingetdera
	V67 IP:s deltagande i undersökningen	71	1 = deltog i första, men ej i andra enkäten 2 = deltog i andra, men ej i första enkäten 3 = deltog i båda 4 = nyvald, deltog endast i andra.
	V48 Enkät nr	72	1 = enkät I 2 = enkät II
	SLUT PÅ KORT	80	1 = slut på kort 1

Frågor med öppna svarsalternativ samt övriga frågor som ej data-behandlats.

Enkät I

Finns Ditt parti organiserat i Din kommunal? Sedan år....

Hur ofta håller lokala partiavdelningen i Din kommunal möten?

Diskuteras KdN på mötena i den lokala partiavdelningen?

Har aktiviteten i den lokala partiavdelningen förändrats under de senaste åren?

Ökat?

Minskat?

Oförändrad?

I vilka frågor blir, enligt Din mening, kommunalnämndens inflytande störst?

I vilka frågor blir, enligt Din mening, kommunalnämndens inflytande minst?

Kan Du nämna något speciellt ärende där Du anser att kommunalnämnden spelat en avgörande roll för ärendets utgång i någon facknämnds, kommunstyrelsens eller kommunfullmäktiges behandling?

Kan Du nämna något ärende där Du anser att kommunalnämnden inte lyckats påverka ärendets behandling hos någon facknämnd, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige i den utsträckning Du önskat?

Hur länge har Du varit bosatt i nuvarande Umeå kommun? Sedan....

Har du sedan kommunsammanläggningen 1974 flyttat mellan de kommun-
delar, som numera omfattas av KdN, dvs. mellan Holmsund, Hörnefors,
Tavelsjö, Sävar, Norra (Mariehem, Haga etc.), Södra (Teg etc.),
Östra (Ålidhem, Innertavla etc.), Centrala/Västra (Backen, Bränn-
land etc.)? Om ja, hur många gånger?

Enkät II

Vilka var de direkta orsakerna till att Du tog KdN-uppdraget?

Vilka var Dina förväntningar på KdN?

Kan Du nämna något speciellt remissärende där Du anser att KdN
spelat en avgörande roll för ärendets utgång i någon facknämnds,
kommunstyrelsens eller kommunfullmäktiges behandling?

Kan Du nämna något remissärende där Du anser att KdN inte lyckats
påverka ärendets behandling hos någon facknämnd, kommunstyrelsen
eller kommunfullmäktige i den utsträckning Du önskar?

Båda enkäterna

Om det finns någonting som inte kommit fram i enkäten och som Du
tycker är viktigt att belysa, kan Du använda dessa rader för ytter-
ligare kommentarer!

Metod vid lokalavdelningsenkäten

I de 14 kommundelar som undersöktes finns sammanlagt 117 lokalavdelningar (se tabell 1). Detta är att betrakta som ett relativt stort antal. Kommunaldemokratiska forskningsgruppen (KDFG) har bland annat undersökt partiernas roll i de svenska kommunerna. I detta sammanhang undersöktes också lokalavdelningarna i ett urval av 50 kommuner. I 5 av dessa kommuner gick en brevenkät till samtliga lokalavdelningar. Antalet partiavdelningar i detta 5-urval var 122, dvs. endast något fler än i våra tre kommuner. Observeras bör också att vi inte undersökt samtliga partiavdelningar på lokal nivå i de tre kommunerna. I Eskilstuna och Örebro utgör undersökningsobjektet endast tre kommundelar i var och en av dessa två kommuner.

I de övriga 45 kommuner som KDFG undersökte drogs ett slumpmässigt urval på 25 % av samtliga lokalavdelningar. Undersökningen omfattade då också sidoorganisationer, typ kvinnoklubbar m.fl. Svarsprocenten i KDFG:s undersökning var 81 %. I vårt fall har en totalundersökning utförts. Samtliga ordföranden i de 117 lokalavdelningarna erhöll under oktober månad 1982 en brevenkät. Enkäten sändes ut 1983-09-30 och påminnelser gick ut 1983-10-19 samt 1983-11-01. Vid den andra påminnelsen skickades ett nytt enkätformulär och ett nytt svarskuvert. Svarsprocenten blev 77,8 (i absoluta tal 94), dvs. något lägre än i KDFG:s undersökning. Det externa bortfallet på drygt 22 % har inte så stor betydelse eftersom redovisningen inte sker kommundelsvis. Vi såg det som angeläget att varje kommundel borde vara representerad bland svaren från varje parti. Detta lyckades nästan. Tabell 2 visar antalet besvarade enkäter i varje kommundel (och antalet lokalavdelningar inom parentes). I tabellen kan vi se att svar inte inkom från en s-förening i Torshälla (Eskilstuna), en fp-avdelning i Husby-Rekarne (Eskilstuna) samt tre m-avdelningar i Holmsund-Obbola, Hörnefors (Umeå) och Husby-Rekarne (Eskilstuna).

Förutom det externa finns också ett internt bortfall, dvs. svarsvägran på enskilda frågor. Detta har skett framför allt i de kommundelar där ett enskilt parti har flera lokalavdelningar varvid "kommun-

delsrepresentativiteten" ändå är tämligen god. Resultatredovisningen sker genomgående utifrån tillgängligt antal svar på olika frågor i enkäten.

Eftersom antalet enskilda lokalavdelningar i varje kommunal totalt sett är litet sker resultatredovisningen inte parti- och kommunalvis utan endast parti- och kommunvis.

Befolkningsstorlek och antalet lokalavdelningar i de undersökta kommundelarna.

Kommundel	Befolkning 81-12-31	Antal lokalavdelningar					Summa
		VPK	S	FP	C	M	
Södra	12 827	-	5	2	3	1	12
Östra	11 839	1	2	1	3		8(9)
Norra	20 509	1	5	1	4	1	11(12)
Centrala/ Västra	17 826	-	4	2	7		13(14)
Tavelsjö	4 876	-	2	1	5	1	9
Holmsund/ Obbola	8 237	-	2	1	2	1	6
Hörnefors	3 548	-	1	1	1	1	4
Sävar	5 125	-	3	3	6	1	13
<u>Summa lokal- avdelningar i UMEÅ</u>		-	24	12	32	6	74
Husby/Rekarne	4 831	-	3	1	2	1	7
Torshälla	8 998	-	1	1	1	1	4
Norr	15 364	-	3	1	1	1	6
<u>Summa lokal- avdelningar i ESKILSTUNA¹⁾</u>		0	7	3	4	3	17
Östernärke	6 428	-	4	1	7	1	13
Brickebacken/ Gällersta	6 458	1	2	1	1	2	7
Vivalla/ Lundby	8 629	-	1	1	1	1	4
<u>Summa lokal- avdelningar i ÖREBRO¹⁾</u>		0	7	3	9	4	24

¹⁾ Det gäller antalet lokalavdelningar i de undersökta kommundelarna, inte i kommunerna som helhet.

Bilaga 6:5 Tabell 2

Antalet lokalavdelningar och antal besvarade enkäter i de olika kommundelarna. (Antal lokalavdelningar = population inom parentes.)

Parti	VPK	S	Fp	C	M
Kommundelar					
Södra	-	3 (5)	1 (2)	3 (4)	1 (1)
Östra	1 (1)	1 (2)	1 (1)	1 (3)	
Norra	1 (1)	4 (5)	1 (1)	4 (4)	1 (1)
Centrala/Västra	-	2 (4)	2 (2)	6 (7)	
Tavelsjö	-	1 (2)	1 (1)	5 (5)	1 (1)
Holmsund/Obbola	-	1 (2)	1 (1)	2 (2)	0 (1)
Hörnefors	-	1 (1)	1 (1)	1 (1)	0 (1)
Sävar	-	2 (3)	2 (3)	6 (6)	1 (1)
Husby/Rekarne	-	2 (3)	2 (3)	6 (6)	1 (1)
Torshälla	-	0 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)
Norr	-	2 (3)	1 (1)	1 (1)	1 (1)
Östernärke	-	4 (4)	1 (1)	3 (7)	1 (1)
Vivalla/Lundby	-	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)
Brickebacken/ Gällersta	1 (1)	2 (2)	1 (1)	1 (1)	2 (2)

FORMULÄR TILL ORDFÖRANDE I LOKALAVDELNINGAR

1

1. Har Er lokalavdelning tillkommit i samband med inrättande av kommun-
delsnämnderna (KDN), eller fanns lokalavdelningen tidigare?

Den fanns tidigare

Den har tillkommit i samband med
KDN-reformen

2. Om Er lokalavdelning tillkommit nyligen, är detta en effekt av KDN-
reformen eller skulle Ni startat lokalavdelningen även om det inte
inrättats KDN?

Ja, det är på grund av KDN-reformen som
det skett en organisatorisk anpassning
i partiet

Nej, lokalavdelningen skulle startats
ändå

Kommentar: _____

3. Hur många ledamöter har lokalavdelningens styrelse?

Svar:.....st

4. Hur många av styrelseledamöterna har uppdrag som ordinarie ledamöter
eller suppleanter i KDN?

Svar:.....st

5. Hur många möten i lokalavdelningen hölls 1980?

Svar:.....st

6. Hur många styrelsemöten i lokalavdelningen hölls 1980?

Svar:.....st

7. Hur många möten i lokalavdelningen planeras att hållas under 1983?

Svar:.....st

8. Hur många styrelsemöten i lokalavdelningen planeras att hållas under 1983?

Svar:.....st

9. Hur många personer har i genomsnitt varit närvarande vid lokalavdelningens möten under de senaste åren, frånsett valår?

Svar:.....st

10. Har antalet närvarande vid lokalavdelningens möten ökat, minskat eller varit oförändrat sedan tillkomsten av KDN?

Markant ökning

Någon ökning

Oförändrat

Någon minskning

Markant minskning

Kommentar: _____

11. Vad behandlades eller vilken inriktning hade det möte i lokalavdelningen som under det senaste året samlade flest deltagare?

Svar: _____

12. Hur ofta händer det att det vid lokalavdelningens möten diskuteras frågor som skall upp eller har varit uppe i KDN?

Aldrig
 Vid enstaka möten
 Vid de flesta möten
 Vid varje möte

Kommentar: _____

13. Hur många från Er lokalavdelning finns representerade som ordinarie ledamöter eller suppleanter i KDN?

Svar:.....st

14. Har det varit svårt eller lätt att få medlemmar att ställa upp som förtroendevalda i KDN?

Det har varit mycket lätt
 Det har varit lätt
 Det har varit ganska svårt
 Det har varit svårt
 Det har varit mycket svårt

15. Anser Ni att representationen från Er lokalavdelning blivit tillgodosedd vid nomineringarna av ledamöter och suppleanter till KDN?

	Ja	Nej
Nomineringarna 1979	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nomineringarna 1982	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentar: _____

16. Förekommer det att lokalavdelningen beslutar uppmana Era ledamöter i KDN att inta viss ståndpunkt i någon aktuell fråga?

Nej, det förekommer aldrig

Ja, det förekommer någon gång

Ja, det förekommer ofta

Om ja, ange gärna exempel på sådan fråga: _____

17. Hur många medlemmar hade Ni i lokalavdelningen 1980?

Svar: 1.1. 1980 hade vist medlemmar.

18. Hur många medlemmar har lokalavdelningen för närvarande?

Svar: 1.1. 1983 har vi st medlemmar.

19. Om det skett förändringar i medlemsutvecklingen under dessa tre år, positiva eller negativa, vad anser Ni det kan bero på?

Svar: _____

20. Utarbetade Ni i lokalavdelningen eget delkommunal program inför valet 1982?

Ja

Nej

Kommentar: _____

21. Vilka av följande aktiviteter i lokalavdelningens regi under åren 1980 - 1983 har förekommit och gällt delkommunala frågor?

Markera med kryss i lämpliga rutor på varje rad.

ngn = 1-2 ggr/år

ofta = tre eller flera ggr/år

Förekomst Verksamhetsform	Ej före- kommit	År 1980		År 1983, även planerad	
		ngn	ofta	ngn	ofta
Medlemsmöten med delkommunala frågor					
Studiecirklar om delkommunala frågor (antal cirklar)					
Skrivelse till KDN om delkommunala frågor					
Utåtriktade inomhusmöten om delkommunala frågor					
Torgmöten om delkommunala frågor					
Demonstrationer med delkommunala frågor					
Namninsamlingar om delkommunala frågor					
Annonsering om delkommunala frågor					
Framställning av egna trycksaker om delkommunala frågor (kommundelstidning m m)					
Utdelning av flygblad om delkommunala frågor					
Information om delkommunala frågor genom dörknackning					
Utställningar om delkommunala frågor					
Insändare i lokal dagstidning om delkommunala frågor					
Gemenskapsträffar, trivselkvällar, höstfester etc					
Annan aktivitet					

22. Rangordna lokalavdelningens tre största inkomstkällor för den egna verksamheten efter storlek åren 1980 och 1983.

Låt (1) innebära att inkomst källan är den största posten och (2) den näst största posten och (3) därefter.

År 1980	År 1983	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Kvarvarande del av medlemsavgifter
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Inträdesavgifter, lotterier, försäljning etc
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Frivilliga bidrag från enskilda, insamlingar etc
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Bidrag från partiets kommun-, distrikts- eller riksorganisation
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Bidrag från företag
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Bidrag från olika organisationer
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Kommunal partistöd

Annat svar: _____

23. Ange på ett ungefär hur Er lokalavdelnings kostnader fördelas på olika kostnadsslag för 1980 och 1983.

	1980	1983 (uppskattning)
ADMINISTRATIVA KOSTNADER (expedition, porto, telefon, frakter etc)	.....kr	.....kr
LÖNER, ARVODEN OCH RESOR	.....kr	.....kr
ANNONSER OCH TRYCKSAKER (annonser, broschyrer etc)	.....kr	.....kr
AKTIVITETSKOSTNADER (möteskostnader, studier, konferenser etc)	.....kr	.....kr
VALFONDERING	.....kr	.....kr
ÖVERFÖRING TILL KOMMUNORGANISATION, PARTIDISTRIKT ELLER RIKSORGANISATION (ej medlemsavgifter)	.....kr	.....kr
ÖVRIGT _____	.....kr	.....kr
_____	.....kr	.....kr

24. Nedan finns tre påståenden om kommunalnämndsreformen och partiernas lokalavdelningar. Välj vid varje påstående det svarsalternativ som bäst passar in på Era erfarenheter.

	Instämmer helt	Instämmer i stort sett	I stort sett mot- satt upp- fattning	Helt motsatt upp- fattning	Ingen uppfattning
De lokala partiföreningarna försvagas genom att aktiva medlemmar ägnar all tid åt KDN	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
KDN övertar de lokala partiföreningarnas opinionsbildande funktioner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det blir svårare för partiet att föra en för hela kommunen gemensam politik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Har Ni några andra synpunkter, utom svaren i enkäten, när det gäller lokalavdelningen och då framför allt förhållandet till KDN, skriv då gärna ner dessa här!

TACK FÖR ER MEDVERKAN

Denna rapport hänför sig till forskningsanslagen 811213-5 och 811580-3 från Statens råd för byggnadsforskning till Institutionen för politik och förvaltning, Högskolan i Örebro, Örebro.

R42: 1985

ISBN 91-540-4358-1

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6705042

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm

Cirka pris: 70 kr exkl moms