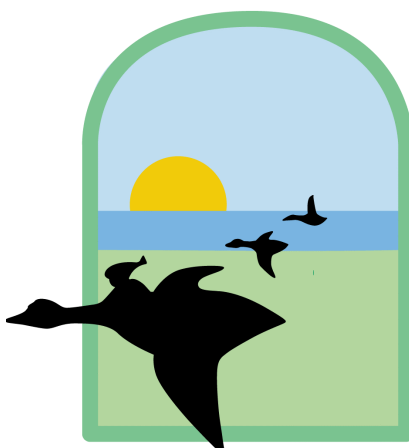


Skurups kommun - en kommun på väg mot en fördjupad demokrati

*Ideologisk bakgrund och diskussion omkring
förslaget till ny politisk organisation i
Skurups kommun 2003-01-01*



**SKURUPS
KOMMUN**

Nils HolgerSSons Hembygd

**Antagen av kommunfullmäktige 2002-08-19
som slutrapport för den nya politiska organisationen**

Innehåll

Förord	6
De första idéerna och tankarna bakom förslaget till ny politisk organisation	8
En framtida organisation	8
Målsättning med ny politisk organisation	10
Målsättning – ny politisk organisation i Skurups kommun	11
Vad är demokrati?	12
Platon – Rousseau och demokratin	12
Representativ demokrati – en historisk tillbakablick	13
Representativ demokrati och medborgardialoger	14
Samhällets tre roller	15
Den representativa demokratin och medborgarna	16
På väg mot en fördjupad demokrati	17
Utredningsarbetet	18
Vidgad och fördjupad demokrati	18
Från idé till principbeslut	19
Kommunfullmäktiges ställningstagande våren 2002	21
Det fortsatta utredningsarbetet omkring ny politisk organisation	23
Arbetsgrupp för framtagande av förslag till arbetsordning för kommunfullmäktige, kf-beredningar, referensgrupper mm samt förslag till direktiv och tidsplan	24
Arbetsgrupp för utredning gällande införande av förtroendenämnd	27
Arbetsgrupp för att utarbeta förslag om sammansättning av myndighetsnämnder	29
Arbetsgrupp för översyn av den administrativa organisationen	30
Arbetsgrupp för utredning av ekonomi- och budgethantering	33
Arbetsgrupp för utredning av genomförande av brukarstyrelser inom förskola och skola	37
Kommunal självstyrelse och kommunal demokrati	40
En kort tillbakablick	40
Kommunerna uppgifter och allt större ansvarsområde	40
Sambandet kommunal självstyrelse och kommunal demokrati	42
Demokrati för det nya seklet	42

Behovet av förändringar – en diskussion om behovet av en ny politisk organisation och fördjupa demokrati	44
Den nye medborgaren	44
Värderingar hos dagens ungdomar – morgondagens vuxna	47
Kommunfullmäktiges ställning i nuläget	50
Vad kan göras?	52
Kommunfullmäktiges roll samt kommunerna och demokratin	53
Demokratin och medborgarnas engagemang	53
Vad kan göras?	54
Ett kommunfullmäktige för det nya seklet	56
Kommunfullmäktige, medborgarna och förvaltningen	57
Fördjupad demokrati kräver också effektivitet och öppenhet	59
På väg mot en ny politisk organisation	61
Det nya kommunfullmäktige	61
Kommunfullmäktiges sammansättning	62
Kommunfullmäktiges presidium	62
Medborgarinflytande	64
Fasta fullmäktigeberedningar	64
Sammansättning och val av fullmäktigeberedningar	65
Referensgrupper – projektgrupper	67
Beredning – ärendeflöde	70
Från att "väcka" ett ärende till beslut	70
Ärendeflödet i nya kommunfullmäktige	72
Samordningskommitté	74
Övergripande utvecklingsfrågor	74
Samordnings och informationsöverföring	75
Ledning av samordningskommittén	75
Kommunstyrelsens roll i den nya organisationen	77
Beredning av ärende	77
Kommunstyrelsens ledningsidé	79
Kommunstyrelsens arbetsuppgifter	81
Personalutskott	82
Kommunstyrelsens presidium	84
Översikt – samband mellan kommunfullmäktige – kommunstyrelse och samordningskommitté	86
Förtroendenämnd	88
Kvalitet – kvalitetssystem	88
Förtroendenämndens verksamhets- och ansvarsområde	89
Myndighetsnämnder	91
Sammansättning	91

	Vision	124
	Förhållningssätt (organisationskultur)	124
	Verksamhetsmål	124
	Organisationsmål	124
	Förvaltningsramar	125
	Verksamhetsramar	125
	Budgetanvisningar	125
	Verksamhetsidé	126
	Prestationer	126
	Inriktningar	126
	Anvisningar	127
	Ledningsidé – kommunstyrelse	127
Referenser		128
Bilaga	Översiktsgörning över den nya politiska organisationen.	129

Förord

Kommunfullmäktige har tagit ett flertal beslut omkring ny politisk organisation i Skurups kommun. Olika arbetsgrupper har under ett års tid arbetat fram underlag för beslut vilka har behandlats i en särskild projektledningsgrupp innan dessa slutgiltiga ställningstagande sedan har skett i kommunfullmäktige.

Det är ett stort utredningsarbete som har genomförts, vilket har resulterat i en omfattande dokumentation. Såväl utredningsarbetet som de tagna besluten grundar sig på en ideologisk bakgrund och en djupgående diskussion omkring den framtida politiska organisationen i kommun. Ett så stort förändrings- och utvecklingsarbete berör naturligtvis inte enbart den politiska delen av kommunens organisation utan även den verkställande organisationen i kommunen och därmed i princip all personal. Samtidigt berör förändrings- och utvecklingsarbete också kommuninvånarna, eftersom en viktig del i arbetet med den nya politiska organisationen syftar till att stärka kommunmedborgarnas möjlighet att på olika sätt påverka de kommunala verksamheternas utveckling.

Föreliggande dokumentation ”Skurups kommun – en kommun på väg mot en fördjupad demokrati” utgör en sammanfattande dokumentation som översiktligt beskriver såväl beslut, diskussion som bakgrund och den ideologiska förankringen till förändrings- och utvecklingsarbetet. I princip bygger det på en beskrivning av förhållandet *vad är gjort och varför – en beskrivning som är baserad på kommunfullmäktiges enskilda beslut*. Dokumentationen utgör på så sätt ett sammanfattande slutdokument.

Det är naturligtvis inte möjligt att göra en alltför detaljerad beskrivning utan här hänvisar vi till de olika utredningar, rapporter, beslutsunderlag samt protokoll som finns för varje enskild fråga.

Visst utredningsarbete kommer att fortsätta, detta gäller bl.a. införandet av brukarstyrelser, däremot har i nuläget försöksverksamheter startat. Men oaktat detta så är de grundläggande och principiella politiska besluten omkring den nya organisationen besluten klara. I vissa delar sker förändringar redan under hösten 2002, detta gäller bl.a. den verkställande – administrativa organisationen.

Vi har utöver det som finns i dokumenten från arbetsgrupperna och projektledningsgruppen också fört in bakgrundsfakta och resonemang omkring de olika delarna, detta för att ge en fylligare bild av bakgrunden till förändrings- och utvecklingsarbetet.

Detta dokument kommer också till stora delar att ligga som grund för den stora informations- och utbildningsinsats som kommer att ske framöver och som med varierande omfattning kommer att beröra all personal. Information kommer också att ske till kommuninvånarna.

Det är vår förhoppning att dokumentationen – Skurups kommun – en kommun på väg mot en fördjupad demokrati – används och läses. Enbart genom att vi har en klar bild av de tagna besluten så kan vi också gemensamt ta tag i det fortsatta utvecklingsarbetet. Vi kan också formulera det så att Skurups kommun har tagit det första steget mot en fördjupad demokrati och det som nu krävs är att alla är med och använder och utnyttjar de möjligheter som finns att gå vidare i demokratiprocessen. Utifrån detta kan David L George uttalande både vara tänkvärt och tjäna som vägledning.

*Det farligaste som finns i världen är
att ta sig över en avgrund i två steg.*

Skurup 2002-07-24

Torbjörn Thorsson
Kommunstyrelsens
ordförande

Rolf Christersson
Förvaltningschef
samt sekreterare i
projektledningsgruppen

Skurups kommun – en kommun på väg mot en fördjupad demokrati

De första idéerna och tankarna bakom förslaget till ny politisk organisation

"Vi tror ofta att nuet har varit länge. Så är det inte. Värderingar inom beslutsfattande kretsar av humanistisk art av demokrati har en kortare tidsrymd än de äldst levande människorna i vårt land. Värderingar är lika flyktiga som teknik, i synnerhet om vi tror att de är av Gud givna. Värderingar måste konkret upplevas av människor för att de skall kunna leva kvar. Det finns en tendens till att förväxla individualism och egoism. Samhället blir inte mer egoistiskt för att frågeställningar, behov och lösningar blir mer individuella. Frågan och spänningen mellan kollektiva och individuella lösningar beror snarare på våra produktionsformer. På samma vis som det sker en förväxling mellan individualism och egoism utgår man från att individuella lösningar bäst hanteras genom marknadens fria spel. Det finns inga erfarenheter som pekar på att marknaden löser grundläggande mänskliga behov. Marknaden utgår inte från de individuella behoven utan snarare från den individuella förmågan och är i detta sammanhang en skiktande mekanism – en utslagningsmekanism. Marknaden styrs inte heller av konkurrens. Snarare leder den till privata monopol."

Så inleddes en skrivelse från kommunstyrelsens ordförande Torbjörn Thorsson till de politiska partierna och förtroendevalda i Skurups kommun sommaren 2000.

Den uppsats som överlämnades hade rubriken En vision om fördjupad demokrati. En uppsats som avslutades med

En framtida organisation

"En framtida organisation bör byggas utifrån några bärande förutsättningar. Dessa förutsättningar får inte vittra allt för fort utan ha en bärkraft även under förändringsprocesser.

1. Parlamentarismen i form av kommunfullmäktige
2. Självstyre
3. Professionalism
4. Mekanismer för kvalitetskontroll och utvärdering

Det finns säkert många möjligheter att bygga organisationen utifrån dessa förutsättningar. Kraven på denna organisation är att den skall syfta åt målen och

att den förvaltande delen är underordnad förändringen. Den skall vara flerdimensionell, då samhället inte längre kan beskrivas som ett utan som flera beroende på var jag finns. Organisationen behöver vara självförändrande då föränderligheten inte går från ett tillstånd till ett annat utan med ökad takt blir en process där föränderligheten ger karaktären av samhället.

Man kan inte leva i gårdagen. Ett sådant liv är som att se tillvaron i en spegel vilken ännu har kvar den gamla bilden. Tänk en bonde som plöjer med ett åder och förvånas över den dåliga avkastningen.

Om framtiden utgör ett hot eller en möjlighet avgör vi själva genom hur vi förhåller oss till framtiden. Att genom gamla verktyg tro sig mota framtiden är som att bli överkörd utan att den överkörande upptäcker det.

Målsättningen med ny politisk organisation

Att använda begreppet målsättning kan synas vara ett starkt begrepp. Ett mål sätts upp som ska förverkligas, målen ska vara styrande för verksamheten. I målbegreppet ligger också ett krav att något ska ske inom en relativt kort tidsrymd, något som går att mäta och där det sedan är möjligt att göra en värdering. Kanske är det så att någon senare kommer att ha synpunkter på att denna målsättning var dåligt formulerad och omöjlig att uppnå. Den var kanske inte tydlig och mätbar.

Ett annat begrepp som brukar användas är att det är en vision, vilket kan formuleras som en önskvärd bild av framtiden. Ibland kan det vara svårt att skilja på mål och vision, inte så att det behöver vara några problem med formulering eller tydlighet i begreppen utan snarare att det som sätts som mål kan istället bli en vision beroende på de förändringar som sker i omvärlden.

I detta sammanhang framstår Sören Kierkegaards tankar om framtiden mycket tänkvärda.

Livet levs framlänges men begrips baklänges

Utifrån detta perspektiv är det inte helt enkelt att vara tydlig om det är mål eller vision när det rör sig om utveckling av den kommunala demokratin och demokratibegreppet. Detta speciellt utifrån att Kierkegaards uttalande gjordes för ca 150 år sedan och att förändringarna i samhället sker betydligt snabbare idag än på den tiden.

Oavsett detta så kan målsättningen för utvecklingsarbetet i Skurups kommun formuleras utifrån fyra huvudområden. Dessa fyra områden är fastlagda i kommunfullmäktige och är sammanfattade i måldokumentet – ”Några tankar om framtiden”. Även om de anges som några tankar om framtiden så är de mycket tydliga och konkreta, men samtidigt svårgreppbara eftersom måluppfyllelsen bygger på ett stort förändringsarbete som inte enbart är av organisatorisk art utan som också består i att bryta tidigare mönster, överge de tankar som varit rådande tidigare och inte minst att förändra attityder och värderingar.

För att detta ska vara möjligt krävs öppenhet och kommunikation över alla gränser och att acceptera att det ibland inte blir som man hade tänkt sig. Men det kan också uttryckas så att den som aldrig vågar har heller inte chansen att lyckas. Har något ”gått snett” så måste detta mötas utifrån synsättet att man har lärt sig något för framtiden istället för att ha en fördömande attityd.

Med ovanstående som bakgrund och med de reservationer som finns när det gäller begreppet målsättning i ett så stort och omfattande förändrings- och utvecklingsarbete som det rör sig om i Skurups kommun kan målen formuleras enligt nedan. Det ska tilläggas att de olika begreppen återkommer i föreliggande dokumentation, detta utifrån att de utgör ”grundstenarna i utvecklingsarbetet”.

Målsättning – ny politisk organisation i Skurups kommun

Den representativa demokratin utövas av kommunfullmäktige

- Kommunfullmäktiges roll stärks och medborgarna får möjlighet att kommunicera direkt med politikerna

Självstyre

- Politiken formas så att den skapar mötesplatser och spelregler för självstyre
- Vi skall utveckla de demokratiska formerna, så att kommuninvånarna tillsammans med de anställda deltar i styrningen av kommunens verksamhet
- De kommunala verksamheterna ska decentraliseras; brukare och anställda ska ha ett större inflytande

Professionalism

- De kommunala verksamheterna ska drivas enligt principen om målstyrning och delegering
- Personalens kunskaper, erfarenhet och idéer ska tas tillvara och den anställda ska själv välja medel och metoder för att uppnå målen utifrån riktlinjer och styrdokument

Uppföljning och utvärdering

- De förtroendevaldas uppgift är att ange verksamhetens mål, omfattning, kvalitet samt utvärdera pågående verksamhet

Vad är demokrati?

Demokrati är folkstyre genom folket för folket
Abraham Lincoln

Vad är egentligen demokrati? Finns det olika betydelser av begreppet. Det första steget är att se var ordet demokrati kommer ifrån. Demokrati kommer från grekiskans demos som står för folk samt kratein som står för härska.

En omfattande analys av demokratibegreppet gjordes i Demokratiutredningens betänkande –En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet (SOU 2000:1) En av de vägledande delarna i demokratiutredningen handlade om medborgarperspektivet. I utredningen konstaterar man också att - Den svenska demokratin står inför enorma utmaningar men också inför enorma möjligheter när det gäller att fördjupa medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen. Utredningen utgår inte ifrån en stark demokrati av vare sig en stark stat eller stora kommuner utan av en stark medborgaranda.

”En demokratisk stat lever för och genom sina medborgare. Den äger ingen annan legitimitet än den som medborgarna ger den. Men ett styre som upphört att intressera sig för medborgarna, upphör också att intressera medborgarna.”

Demokratiutredningen – En uthållig demokrati

Likheten med vad Abraham Lincoln yttrade för ca 150 år är intressant. Även om det under årens lopp har funnits en samsyn omkring demokratibegreppet så måste man vara medveten om att demokratin inte lever av sig själv, eller som det betonas i demokratiutredningen – Demokratin är inte en gång för alla given. Demokratins institutioner är sköra i den meningen att de tar lång tid att bygga upp men kan raderas betydligt snabbare, inte minst genom våld. Men en avdemokratisering kan också komma mer smygande, genom små men medvetna justeringar av viktiga detaljer i strukturerna. Utan att någon egentligen vill det, kan demokratins institutioner också förlora sin inre bärighet och sina normer. Det kan ske på grund av att den kritiska bildningen försummas eller genom att politiska företrädare medvetet eller aningslöst missbrukat medborgarnas förtroende.

Platon - Rousseau och demokratin

Dagens samhälle är uppbyggt på det som brukar benämnas den proceduriella demokratin axlar utan en förutbestämd uppfattning om vad som är bra eller dåligt, rätt eller fel. I en demokratisk stat är det alltid upp till medborgarna att

bestämma vad som är viktigt och rätt eller farligt och fel. Platon utvecklade för över 2500 år sedan sin idélära utifrån synsättet att staten består av arbetare, soldater och väktare. I detta låg också att väktarna skulle styra över soldaterna och arbetarna. Han såg helt enkelt att det ideala samhället skulle styras av en härskande klass, därför att de hade en överlägsen förmåga att se såväl sanningen som det bästa för alla. I grunden var egentligen inte Platon speciellt mycket demokrat men likväl föddes ändå det som genomsyrar all modern representativ demokrati idag. Nu skall det noga tilläggas att det samhälle som fanns under antiken inte är överförbart till vårt samhälle, det gäller såväl utbildningsnivå som att överhuvudtaget kunna läsa och skriva.

Om vi gör ett raskt hopp framåt i tiden till 1700 –talet och till filosofen Rousseau så är det intressant att se på vilket sätt Rousseau gjorde en modern formulering av Platons sk. väktarideal. I den stat som då fanns blev allmänhetens vilja förtydligad i det vi kan kalla för den indirekta representativa demokratins former. Någon eller några valdes att fatta beslut som var bäst för alla.

Representativ demokrati – en historisk tillbakablick

Platons och Rousseaus tankar omkring begreppet representativ demokrati kan beskrivas på så sätt att representativ demokrati innebär att det är viktigare att det blir rätt än att människor får som de vill, eftersom vissa bättre än andra vet vad som är rätt. Viktigast utifrån detta synsätt är att alltid komma längre, veta mer, definiera tydligare och finna sanningen. Sanningen kan utifrån detta beskrivas som människans slutmål eftersom den är lika med det goda livet. Representativ demokrati utifrån detta perspektiv är inte helt oproblematiskt och kan naturligtvis också ifrågasättas om det är helt demokratiskt.

Om vi gör ett ytterligare ett hopp i tiden och då fram till 1900-talet och till den amerikanske filosofen John Rawls som också brukar betraktas som en av modern tid främsta förgrundsgestalter när det gäller demokratibegreppet. I sitt verk *A theory of Justice* utvecklar Rawls den moderna demokratins filosofiska grund. Enligt Rawls sätt att se på demokratin så kan det uttryckas så att en stat eller en kommun är rättvist organiserad om alla medborgare i staten eller kommunen anser och upplever att sättet som de politiska besluten fattas på är rättvisa och är lika påverkbara för alla. Alla har t.ex. rätten att bli valda till statsminister eller till kommunalråd och alla har samma möjlighet att rent faktiskt påverka de lagar och de regler som styr vad som är rätt och fel i samhället.

Ett demokratiskt system är utifrån detta synsätt konstruerat som en metod för människor att gemensamt fungera i ett samhälle. I ett sådant system handlar det om att skapa de bästa rutinerna och förutsättningar för att kunna besluta om de frågor samhällets medborgare anser vara relevanta och viktiga. Ett demokratiskt och rättvist samhälle bör utifrån ovanstående resonemang ha som målsättning att

skapa ett system som ger samtliga medborgare i samhället lika möjligheter och rättigheter att försöka förverkliga sina drömmar.

Platon utvecklade sina tankar utifrån att han såg det ideala samhället styrt av en härskande klass – väktarna på grund av deras överlägsna förmåga att se sanningen och det bästa för alla. Rawls synsätt bygger på att medborgarna ska tillsammans besluta om vad som är rätt och fel, bättre eller sämre för just de som samhället berör. De som samhället berör är inga andra än medborgarna. Vi kan kombinera de två synsätten. Politikerna ser sig som samhällets väktare och de sanna representanterna av den allmänna viljan i samhället, men medborgarna anser inte längre att denna form av representanter behövs på samma sätt som tidigare. I detta spänningsfält uppstår därmed också ett problem. Enkelt uttryckt finns en uppenbar risk att det uppkommer ett legitimitetsproblem och delvis även ett politikerförakt.

Medborgarna kan naturligtvis ställa frågan: varför ska vi som medborgare lyssna till representanter för politiska program och ideologier, när vi själva är likvärdiga och kan mycket väl själva delta i den demokratiska processen?

Representativ demokrati och medborgardialoger

Demokratiutredningen belyser också motsvarande problematik. Mycket av detta handlar om hur man väljer att formulera demokratin utifrån ett praktiskt plan. Demokratin kan egentligen vara såväl vara representativ som direktdemokratisk eller båda delarna. Den representativa demokratin är enligt demokratiutredningen i praktiken en partidemokrati. De politiska partierna har till stor del en nyckelroll när det gäller debatt, kontroll och ansvarsutkrävande. Partierna är enligt utredningen överlägsna när det gäller att föra och väga samman åsikter och uppfattningar till helhetsorienterade politiska plattformar. Samtidigt är det viktigt att framhålla att det inte finns något demokratiskt acceptabelt alternativ till att låta partierna utgöra huvudinstrument för den politiska maktutövningen. I praktiken kan helt enkelt inte en representativ demokrati leva utan att det existerar partier eller i varje fall valallianser som uppfattas som legitima i samband med val.

Vi kan idag som demokratiutredningen lyfter fram se allt fler former av medborgarsammanslutningar. Det finns exempel på lokala rörelser som i protest mot att politiska ledare trots goda syften utestängt deras bygder från representation och inflytande går samman för att hävda sina intressen. Engagemanget för den egna hembygden representerar en lokal medborgaridentitet som den nationella, representativa demokratin utövare delvis har förlorat ur sikte. Därför har enligt demokratiutredningen de representativa organen starka skäl att vara positiva, lyssnande, varsamma och samtalande i förhållande till dessa medborgargrupper.

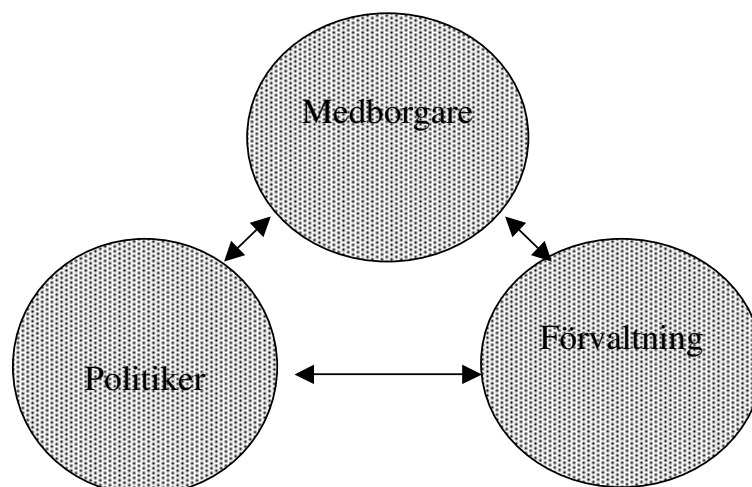
I utredningen framhålls också att varken lokala utvecklingsgrupper eller direktdemokratiska kanaler kan ersätta partiarbetet. Medborgardialog och olika lokala utvecklingsgrupper bör däremot välkomnas som självständiga, värdefulla komplement och vitaliserande tillägg till den representativa demokratis basfunktioner. Samtidigt kan de också utgöra rekryteringsunderlag till partiarbetet, detta speciellt på det lokala planet. Det är på denna nivå som människor oftast är mest insatta och mest direkt berörda. På motsvarande sätt lyfter man fram lokala folkomröstningar där man kan ta till vara människors kompetens och ge underlag för de offentliga samtal som folkstyrelsen både direkt och indirekt behöver fler av.

Den slutsats som kan göras är att om medborgarandan är så stark att de inblandade kan respektera olika perspektiv och olika mandat, då finns goda förutsättningar för ett mycket intressant och dynamiskt demokratiskt lärande. Detta gäller såväl arbetsformerna som det politiska innehållet samtidigt så görs den representativa demokratis institutioner mer beroende av folkets engagemang och folkets vilja. Det finns enligt demokratiutredningen inte någon genväg till legitimitet för de politiska partierna. Dialog är vägen.

Samhällets tre roller

Med ovanstående analys av begreppet demokrati men även till de olika tidsepokers syn på demokratin och på behovet av utveckling så finns det tre olika aktörer på arenan.

Statsvetarna Felix Nolte och Mattias Hartman pekar på i sin bok Morgondagens demokrati att demokratin bör sättas i relation till de grupper eller roller som utgör samhällets grund: medborgarna, politikerna och förvaltningen. Tre roller som kan kombineras på olika sätt.



Medborgarrollen är den centrala av de olika rollerna på så sätt att den innefattar även de andra två. Många olika definitioner kan göras, men som författarna påpekar att medborgarskapet handlar om att leva ett drägligt liv och förverkliga sina drömmar. Detta kan inte göras på egen hand utan det sker i ett samhälle i utbyte med andra, vilket gör medborgaren till någon som genom samhället kan uppfylla sina behov och önskningar.

Politikerrollen kan ibland synas vara otydlig, men enklast kan den beskrivas som förverkligande av medborgarnas önskemål och beställare till förvaltningen. Mycket av arbetet handlar också om att på olika sätt hjälpa medborgarna att uppfylla sina behov och önskningar. Detta sker genom att fånga upp medborgarnas åsikter, väga dem mot varandra, ge förslag och samtidigt se till att de blir förverkligade.

Förvaltningsrollen kan enklast beskrivas som att göra ett bra arbete för att hjälpa medborgarna att uppfylla sina önskemål i vilket innefattar deras behov och drömmar, vilket sker genom att genomföra det politikerna ålägger förvaltningen. Det ska också betonas att det som måste genomsyra förvaltningen i arbetet att genomföra ett uppdrag är demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Om man ser översiktligt på samhället och utifrån de tre rollerna så bör tilläggas när det gäller demokratibegreppet och samhället att ett samhälle kan inte enbart koncentrera sig på att vara demokratiskt utan det måste också vara effektivt. Här kan medborgarnas önskan vara att det ska ske en förskjutning så att effektiviteten får stå tillbaka för demokratin. Det får egentligen aldrig finnas ett egenvärde när det gäller effektiviteten i ett demokratiskt system. Man måste också beakta att demokratin är alltid flexibel, den gör vad medborgarna vill att den ska göra.

När vi ser på de tre rollerna i samhället så kan vi konstatera att demokrati kan se ut på olika sätt. Förmodligen är det också så att medborgarna ser de demokratiska idealen annorlunda än politikerna och på samma sätt skiljer sig säkert politikernas syn från förvaltningens syn. Det är också spänningen mellan de tre rollerna som såväl skapar mångfald som möjligheter. Troligtvis är det så att Platon och hans idéer måste renodlas så att det skapas ett mera strikt politiskt arrangemang. Det handlar säkert också om att ifrågasätta tidigare värderingar och synsätt, vilket inte alltid är lätt speciellt med tanke på att sådana värderingar har präglat oss och samhället sedan långt tillbaka.

Den representativa demokratin och medborgarna

När vi ser på de tre rollerna så kommer man också in på politikernas roll i förhållande till förvaltningen. I kommundemokratiutredningens betänkande – Att vara med på riktigt (SOU 2001:48) framförs att politikerna måste i sin egen rolluppfattning se sig som medborgarnas ombud i den kommunala förvaltningen

och inte som förvaltningens ombud gentemot medborgarna. Att vara politiskt vald innebär att vara medborgarnas ombud – inte tjänstemännens. Varje politiker har i grunden samma mandat, nämligen medborgarnas. Det handlar som man framför i utredningen framför allt om attityder bland politikerna själva. Men även omgivningens attityder till och förväntningar på politikerna har betydelse för hur de definierar sin roll.

Väsentligt är att i demokratins slutände finns endast en huvudman för all offentlig verksamhet – medborgarna. Politikerna måste därför som utredningen ser det klargöra att de är medborgarnas ombud i förvaltningen, inte förvaltningens ombud bland medborgarna.

På väg mot en fördjupad demokrati

Skurups kommun på väg mot en fördjupad demokrati är inte bara en "vanlig" utredning som ska leda till en ny ordning. Det är i grunden en idé som präglas av att utveckla demokratin utifrån ett praktiskt plan. Detta samtidigt som det är en utveckling med en stark framtidsinriktning, där det också handlar om att pröva nya vägar utifrån de nya möjligheter som ges genom förändringar i lagstiftningen.

I princip så bygger förändringarna på de tre rollerna, medborgarna, politikerna och förvaltningen. Det handlar därmed också om på olika sätt analysera dessa tre roller, förflytta dem inbördes och att finna kombinationer som svara upp mot de krav som ställs idag och i morgon på en kommun och på demokratin.

Utredningsarbetet

Även om de mer konkreta idéerna och tankarna omkring ett förändrad politisk blev nedskrivna sommaren 2000 så tog kommunstyrelsen redan året innan ett beslut att tillsätta en parlamentarisk arbetsgrupp vars uppdrag var att upprätta förslag till en politisk organisation inför 2003.

I skrivelsen till kommunstyrelsen framförde kommunstyrelsens ordförande Torbjörn Thorsson att "Nuvarande system bygger på de förutsättningar som industrisamhället organiserades kring. Allt fler upplever att den politiska organisationen behöver förnyas. Samtidigt som partierna upplever svårigheter att rekrytera till nuvarande organisation blir avståndet mellan valda och väljare allt större."

Riktlinjerna för arbetet med en ny politisk organisation som kommunstyrelsen tog beslut om var

- stärka kommunfullmäktiges roll
- brukarmedverkan
- ökad öppenhet
- utgår från den av kommunfullmäktige fastställda principen om decentralisering och målstyrning

Vidgad och fördjupad demokrati

Den parlamentariska arbetsgruppen förelade i maj månad 2001 kommunfullmäktige ett principförslag till ny politisk organisation. Förslaget som i detta skede var av principiell karaktär hade utgångspunkten – ***Vidgad och fördjupad demokrati***. Målsättningen var att det politiska arbetet ska återföras till kommunfullmäktige och att en ökad medborgarmedverkan ska eftersträvas. I förslaget framfördes att kommunfullmäktiges arbete ska förändras på så sätt att kommunfullmäktige ges bättre möjlighet att bereda, diskutera samt besluta om verksamhetens innehåll. Kommunfullmäktige kommer att bereda ärenden genom särskilt tillsatta kommunfullmäktigeberedningar.

Enligt förslaget skulle till beredningarna knytas referensgrupper av medborgare. Avsikten med referensgrupperna är att beredningarna får ett vidgat underlag, förslag till beslut kan förankras och att det på så sätt går att sprida information om verksamheten. Referensgrupperna skulle enligt förslaget vara såväl fasta som tillfälliga för ett visst ärende. En bärande tanke i förslaget var också att kommunfullmäktiges sammanträde skulle kunna organiseras i förberedande arbete där det ges möjlighet till gruppdiskussioner med medverkan från utomstående. Vidare ska det finnas särskilda uppföljningsmöten med "hearing"

samt beslutsplena. När det gällde uppföljningen skisserades i förslaget att dessa kommer att stärkas genom särskilda uppföljningsaktiviteter i form av fördjupningsgrupper som kan studera hela eller delar av en verksamhet. Även här kan förekomma "hearing" med verksamhetsföreträdare. Vidare kan personer med särskilda erfarenheter eller kompetenser inbjudas för att komplettera eller bredda den bild som kan fogas till uppföljningen. På så sätt kan kommunfullmäktiges uppföljning skapa förutsättningar för såväl förändringar som omprioriteringar.

I förslaget framfördes också att överförandet av den politiska beslutsprocessen till kommunfullmäktige innebar att beredningar på nämnds nivå försvinner helt. Förslaget innebar också att kommunstyrelsen får inte längre någon beredande roll när det gäller de direkta sakfrågorna.

Precis som hade skisserats i de första tankarna omkring en ny politisk organisation så lyftes medborgarinflytandet in. Det handlar ytterst om att brukare av tjänster och service ska ha ett verkligt inflytande över "produktionen" gällande de aktuella tjänsterna. En medverkan som bör enligt förslaget organiseras i form av en reell beslutsmedverkan. De modeller som lyftes fram var bl.a. brukarstyrelse och lokala styrelser. I en sådan styrelse ska kunna ingå företrädare för brukarna, personal och kommun, t.ex. ledningen för en viss verksamhet. För att det ska bli ett verkligt inflytande skisserades också att en sådan lokal styrelse ska ha en väldefinierad beslutskompetens och ärenden som kan avgöras på den lokala nivån ska också föras dit.

I förslaget framfördes vidare att en förtroendenämnd skulle inrättas. Nämnden uppgift är att ge medborgarna en möjlighet att påverka där den kommunala verksamheten inte uppfyller de förväntningar som kan förväntas enligt fastställda verksamhets- och målbeskrivningar. Vidare skulle två myndighetsnämnden inrättas varav en har som uppgift att handlägga ärenden inom sociallagarna, lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade samt skollagen. Den andra myndighetsnämnden har till uppgift att handlägga ärenden inom lagstiftningen för miljö och byggnadsfrågor.

Från idé till principbeslut

I det principiella förslaget skisserades också att om kommunfullmäktige ställde sig bakom förslaget krävdes ett fortsatt utredningsarbete inom en rad olika områden. Den parlamentariska arbetsgruppen var inte enig över förslaget. Det fanns ledamöter i arbetsgruppen som framförde att den nuvarande organisationen var att föredra, i vissa fall hade man inte tagit ställning fullt ut över förslaget.

I förslaget framfördes också att "ett förslag av denna karaktär kräver ganska bred uppslutning för att det ska vara möjligt att genomföra och om denna breda

uppslutning inte går att uppnå är det bättre att lämna förslaget än att driva igenom det med smal majoritet".

Förslaget avslutades med följande rader:

Visionen bygger på värderingar om människovärde, solidaritet, integritet och demokrati. Dessa värdens trovärdighet har sin grund i om politiken kan omsättas i en konkret vardag.

Skall politiken bli trovärdig och inbjuda till delaktighet måste den våga fullfölja vad den sagt. Vandra ut i ett landskap som ännu inte kartlagts. Politiken måste kunna våga/kunna artikulera de mer djupgående sociala frågeställningarna som vår tid skapar och som tar sig många uttryck i form av utanförskap, barn som mår illa, utbrändhet, sjukskrivningar och kriminalitet.

Skall politiken bli trovärdig måste den peka på det goda livet och inbjuda till delaktighet i skapande av livskvalité och delaktighet samt förstå och bejaka förändringen.

Kommunfullmäktiges ställningstagande våren 2001

När förslaget behandlades i kommunfullmäktige den 14 maj 2001 fanns en bred enighet omkring det. Dock framfördes även kritiska röster. I ett av de positiva yttranden som företrädare för moderata samlingspartiet svarade för framfördes att:

"Förslaget innebär en milstolpe i kommunens historia. Det första steget i utvecklingsarbetet togs 1992/93 i samband med införande av målstyrning. Detta principbeslut har inneburit en ökad möjlighet för politikerna att ägna sig åt strategier, budget och andra övergripande frågor. För moderaterna är delaktighet, demokrati, valfrihet och individuella lösningar centrala inslag. Det kommunala tjänsteutbudet måste fördelas på ett rättvist sätt med krav på hög effektivitet. Det behövs också ökad information om tjänsteutbudet mm. Vidare är utvärdering och uppföljning viktiga inslag för att mäta mål och kvalitet. Detta arbete måste nu fortgå och den föreslagna principmodellen utgör en mycket bra plattform för detta fortsatta arbetet. Syftet med reformen är att stärka fullmäktigerollen och att ge den enskilde möjlighet att på ett bättre sätt styra sin egen vardag".

Det intressanta i debatten var att enigheten var bred på så sätt att de spände långt över partigränserna. I ett yttrande från företrädare från vänsterpartiet framfördes bl.a. att "Det politiska arbetet kommer att bli mer meningsfullt med den föreslagna modellen som ser lovande ut. Det gäller att få en spridning av makten som idag finns hos kommunstyrelse, kommunalråd och förvaltningscheferna. Kommunstyrelsen fungerar nu som ett slags "ekonomidepartement" om man gör jämförelsen med riksplanet. Referensgrupperna kan bli viktigt inslag om de utformas på ett bra sätt. Förtroendena är ett bra inslag. Problemet idag är att rekrytera yngre och aktiva människor i förvärvslivet till politiken. Förslaget ställer höga krav på kompetens hos förtroendevalda."

Sammanfattningsvis ansåg företrädaren för vänsterpartiet att förslaget var mycket positivt och man uttryckte uppskattning över den höga ambitionsnivån. Utfallet i det fortsatta arbetet får fälla avgörandet huruvida det kommer att bli lyckosamt eller inte.

I ett avslagsyrkande från företrädare från kommunens väl framfördes att man "fann förslaget bedrövligt utifrån ett antal olika utgångspunkter, bl.a. skulle det innebära en förskjutning av arbetet från den politiska nivån till tjänstemannanivå, och skapa fler heltidspolitiker". Man kunde heller inte se att det skulle innebära någon vitalisering av fullmäktige. Vissa positiva drag fanns emellertid i förslaget, t.ex. satsningen på att låta företagare och andra kommuninvånare få ökat inflytande och att man skapar mötesplatser och tydligare spelregler. I ett annat yttrande från samma parti framfördes också att "De förändringar som kan behövas kan mycket väl ske inom ramen för nuvarande organisation. Nämnderna

fyller viktiga funktioner och har nära kopplingar med kommuninvånarna. Generellt sett måste man i ökad omfattning samråda direkt med medborgarna före beslut i enskilda frågor av större vikt."

Företrädare från miljöpartiet framförde att man "klassificerade förslaget som en av de viktigaste beslut som fullmäktige stått inför. De nuvarande formerna skapades för länge sedan och kan nu behöva utvecklas. Politiken är inte tråkig i sig utan tråkigt blir det när formerna inte medger fritt spelutrymme.

Från företrädare för folkpartiet liberalerna hänvisade generellt till att många politiker samtidigt har många uppdrag. Vidare framfördes också att det hade varit värdefullt om man hittade ett system där fler personer kunde dela på dessa uppgifter. Man var positiv till den föreslagna principmodellen. Tiden löper vidare och det går inte att låsa in sig i en organisationsstruktur. Det behövs ytterligare en vitalisering med utrymme för att stärka demokratin. Förutsättningarna till detta finns i detta förslag som också ger möjlighet att skapa ökad delaktighet. Företrädaren från folkpartiet liberalerna framförde också att man såg med stor glädje fram emot den tänkta förändringen.

Från socialdemokraterna framfördes bl.a. när det gällde budgetarbetet att budgetramarna är idag för vida i den meningen att enskilda fullmäktigeledamöter inte medges möjlighet att ge sin syn i siffermässigt små detaljfrågor men frågor som ändå kan ha stor principiell betydelse och vikt för demokrati. Vidare uttrycktes mot bakgrund av avslagsyrkandet utifrån ett ökat tjänstemannainflytande, att det är fullkomligt orimligt som det är idag att anställda i offentlig sektor har ett mycket mindre utrymme för egna initiativ än inom det privata näringslivet. De anställda i Skurups kommun har stor lojalitet och det finns allt att vinna på att utnyttja denna lojalitet och ge anställda större påverkan i utförandet av de olika uppgifterna.

Från centerpartiet framfördes att det är ett ytterst intressant förslag till organisation som fullmäktige nu har att ta ställning till inför nästa mandatperiod. Det blir färre nämnder och nya funktioner. Tidigare har nämnderna minskats och funktioner har slagits samman. Med förslaget blir det istället en oerhört radikal förändring. Det behöver dock göras en del preciseringar i den föreslagna principmodellen. Det blir därför intressant att följa utfallet. Mycket återstår således att göra men i förslaget i sig ligger en genomgripande möjlighet.

Debatten i kommunfullmäktige slutade i en votering med 32 ja-röster och 7 nej-röster.

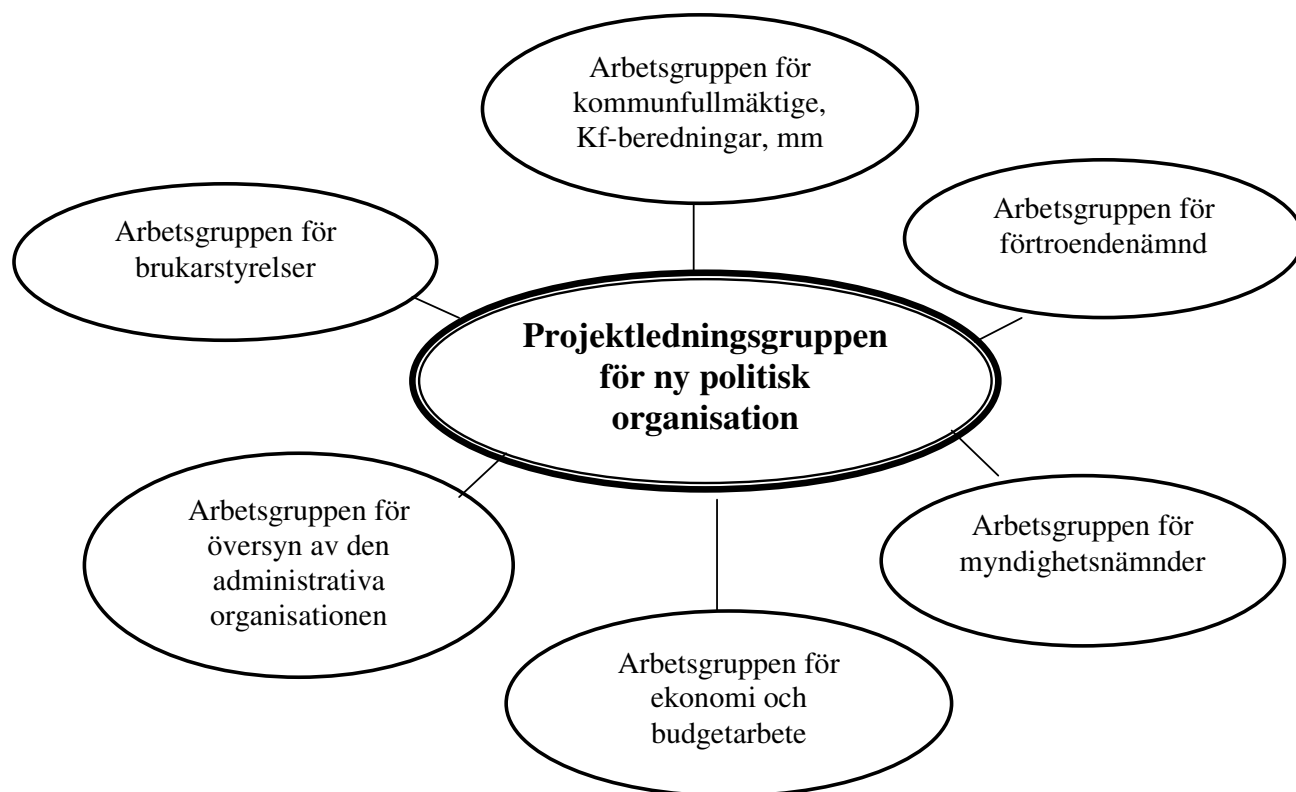
Även om det fanns kritiska synpunkter och avslagsyrkande så blev det ändå en bred uppslutning omkring förslaget och därmed startade ett intensivt utredningsarbete för att mera i detalj forma den nya politiska organisationen.

Det fortsatta utredningsarbetet omkring ny politisk organisation

I augusti 2001 tog projektledningsgruppen beslut om utredningsdirektiv för det fortsatta arbetet samt arbetsgruppernas sammansättning och tidplaner för respektive utredning. Sex olika arbetsgrupper startade därmed sitt arbete.

Varje arbetsgrupp fick sina utredningsdirektiv vilka redovisas nedan. Vidare utgör nedanstående sammanställning en sammanfattning av de ideologiska tankarna bakom de direkta utredningsdirektiven.

Arbetsgruppernas arbete har kontinuerligt redovisats till projektledningsgruppen som också tar ställning till de olika förslagen och därefter föreslår kommunfullmäktige fastställa de olika arbetsordningar, reglemente, planer, policydokument eller motsvarande som finns färdigarbetade.



Arbetsgrupp för framtagande av förslag till arbetsordning för kommunfullmäktige, kf-beredningar, referensgrupper mm samt förslag till direktiv och tidsplan.

Principförslaget om ny politisk organisation utgår från att kommunfullmäktiges roll och arbetssätt förändras. Kommunfullmäktige som det ledande beslutande organet skall stärkas. Politiken och den politiska debatten skall på ett helt annat vis föras i kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktige styr in plena verksamheten genom att:

- Fastställa policy, planer, mål, inriktningar, instruktioner och arbetsordningar.
- Besluta om budget.
- Besluta om skattesats, taxor och avgifter.
- Besluta om projekt /uppdrag.
- Besluta om övergripande organisation och fastställa delegationsordning.
- Bevilja anslag med anvisningar och villkor.

Kommunfullmäktige styr in plena också verksamheten

- Genom uppföljning och utvärdering av mål, verksamhetsinriktningar, instruktioner mm.
- Genom uppföljning av budget och anslag och därmed följande anvisningar.

Kommunfullmäktige inrättar "fullmäktigeberedningar" inför varje mandatperiod för beredning av alla ärende som kommunfullmäktige skall behandla. Fasta beredningar för återkommande ärendegrupper och tillfälliga beredningar för projekt av olika art. Beredningarna är parlamentariskt sammansatta. Parti som inte får ett mandat i en beredning erhåller en insynsplats. Beredningarna är inte knutna till förvaltningsorganisationen. Beredningarna bereder samtliga frågor inom respektive området vilka skall behandlas av kommunfullmäktige. Beredningarna skall också i dialog med kommunstyrelsen föreslå ekonomiska anslag till verksamheterna samt utarbeta förslag till taxor och avgifter. Beredningarna följer kontinuerligt verksamheterna och utvärderar dessa utifrån uppsatta mål. Ekonomisk uppföljning sker i dialog med kommunstyrelsen.

Utöver årsredovisning och delårsbokslut skall kommunfullmäktige årligen från respektive förvaltning erhålla två uppföljningsrapporter. Dessa planeras på sådant sätt att de olika uppföljningsrapporterna inte kommer samtidigt. I samband med att kommunfullmäktige behandlar uppföljningsrapport kan kommunfullmäktige anordna "hearing" med verksamhetsföreträdare. I samband med "hearing" kan också allmänheten ges möjlighet till frågor.

I syfte att fördjupa medborgardialogen och vidga underlaget för beredningen skall utskotten skapa referensgrupper. Referensgruppernas sammansättning, arbetsform och befogenhet bör bli föremål för särskild studie.

I syfte att ge möjlighet till fördjupad insikt i ärendet samt vidga diskussionerna föregås kommunfullmäktigebeslutet av diskussioner i mindre grupper. (Kommunfullmäktige indelas i arbetsgrupper) Till sådan grupp kan verksamhetsföreträdare kallas och särskilda sakkunniga inbjudas.

Kommunfullmäktiges principförslag om ny politisk organisation kräver en ny arbetsordning för kommunfullmäktige men också andra preciseringar inom en rad områden.

Riktlinjer för arbetsgruppens arbete:

1. Arbetsgruppen skall arbeta fram förslag om vilka fasta kf-beredningar som skall inrättas, deras sammansättning, arbetsuppgifter, och kompetensområde för respektive beredning, förslag till arbetsformer/instruktioner för beredningarna, samt beskriva behov och organisation av administrativt stöd till beredningarna. I detta arbete skall särskilt beaktas att beredningen inte får rollen av en traditionell nämnd.
2. Beskriva hur frågan om tillfälliga beredningar aktualiseras (initiativrätten) och hur beslut fattas om tillfälliga beredningar. Klargöra kompetensgränsen mellan fasta och tillfälliga beredningar. Antagligen behöver varje tillfällig beredning sin egen instruktion som tydliggör gränsdragningen mot fast beredning. En sådan instruktion kan då innebära inskränkningar av den fasta beredningens mandat.
3. Enligt kommunfullmäktiges beslut skall fullmäktiges roll stärkas. Huvudprincipen är att de politiska frågorna skall avgöras i kommunfullmäktige. Detta innebär med nödvändighet att kommunfullmäktige deltar i hela beredningsförfarandet. Beredningen är att se som en process från initiering till beslut. Processen kan inledas med diskussioner som ger vägledande information för det fortsatta arbetet i kommunfullmäktigeberedningen för att sedan återkomma till fullmäktigeförsamlingen för ytterligare diskussion eller beslut. Ansvaret för beredningen ligger på den av kf utsedda beredningen. Det är viktigt att detta ansvar inte överförs på kommunal tjänsteman eller kommunstyrelsen.

Arbetsgruppen skall skapa modeller för flödet i beredningsprocessen som beskriver dels arbetet i kommunfullmäktige och dels arbetet i kf-beredningen. I arbetet ska beaktas att ärendena kan vara av olika storlek och dignitet från skolplan till motion om badbrygga.

4. Lämna förslag på organisation för införande av referensgrupper; fasta respektive tillfälliga referensgrupper och hur deltagare i referensgrupperna rekryteras.

Avsikten med referensgrupperna är att bredda beredningsförfarandet och med detta dels tillföra beredningen ytterligare kunskap men också skapa förståelse och delaktighet bland medborgarna för de kommunala besluten. För att ett system med referensgrupper skall vara kraftfullt krävs att referensgruppen kommer in i beredningen i ett tidigt skede.

5. Kommunfullmäktige skall styra verksamheten via planer, mål och inriktningar, instruktioner, mm men också genom uppföljning av den kommunala verksamheten. Uppföljning och utvärdering är lika viktiga politiska instrument som antagande av mål mm. En ordning innebärande att de av kommunfullmäktige antagna besluten inte efterlevs innebär bristande trovärdighet för det demokratiska systemet. Men också en känsla av meningslöshet i att delta i kommunfullmäktige.

Arbetsgruppen skall arbeta fram förslag på organisation för uppföljning och utvärdering vilket ger ledamöterna i kommunfullmäktige möjlighet att dels följa den kommunala verksamheten dels vidta de justeringar som en bra uppföljning kan peka på. Arbetsgruppen skall också studera de förslag som kommit fram om fördjupningsgrupper, "hearing", allmänhetens möjligheter att ställa frågor, utomståendes deltagande i utvärdering.

6. Arbeta fram förslag till hur kommuninvånarna i Skurup skall kunna anhängiggöra ärende i kommunfullmäktige.
7. Ett levande kommunfullmäktige till vilket det politiska arbetet är koncentrerat och där ledamöterna fullt ut känner att de har upp till uppgift samt möjlighet att påverka samhällsutvecklingen i Skurup kräver en helt annan planering och förberedelse än nuvarande system. Det är kommunfullmäktiges presidium som måste ansvara för planeringen av kommunfullmäktige. Till sin hjälp måste presidiet i planeringsarbetet erhålla stöd från den administrativa organisationen.

Arbetsgruppen skall lämna förslag på kommunfullmäktiges presidiesammansättning arbetsordning/instruktion för presidiet. Arbetsgruppen skall också beskriva vilken administrativ hjälp presidiet behöver.

Arbetsgrupp för utredning gällande införande av förtroendenämnd.

De kommunala verksamheterna innebär till största delen produktion av olika tjänster till medborgarna. Exempel på sådana tjänster är barnomsorg, utbildning, vård och omsorg, renhållning och räddningstjänst. Kommunens ansvar omfattar såväl kvalitet på tjänsten som tjänstens omfattning dvs. kvantitet. För den enskilde medborgaren/brukaren upplevs vanligtvis dessa två olika delar som en helhet. Den upplevelse som den enskilde medborgaren/brukaren får av det genomförda uppdraget ska i princip tillfredsställa det behov som finns oavsett om det är ett behov av barnomsorg eller renhållning. Att barnomsorgen t.ex. ska innefatta en viss tidsvolym och att barnen ska erhålla en bra verksamhet blir på så sätt ett mått på kvaliteten i barnomsorgen. Samtidigt innefattar denna helhet olika delar som överensstämelse mellan önskade tider och det schema som kommer att gälla för barnets vistelse på den enskilda förskolan och t.ex. en önskvärd måluppfyllelse utifrån såväl nationella som kommunala mål. I allt detta ligger också grundläggande begrepp som bemötande, dvs. vilket bemötande får den enskilde föräldern i sin kontakt med organisationen och med personalen som producerar den tjänst som önskas.

Motsvarande gäller inom det tekniska området, får t.ex. den enskilde villaägaren den sophämtning som överensstämmer med behovet, motsvarar avgiften den upplevda servicenivån, mm. Inom flera av verksamheterna konsumeras tjänsten i samma stund som den produceras. I äldreomsorgen är i detta perspektiv kvalitetsbegreppet mycket tydligt. Ett exempel är att det är i mötet mellan den människa som behöver hjälp och den som ger hjälpen som kvaliteten avgörs.

För att få ett fungerande kvalitetsarbete och därmed också ett fungerande samspel - dialog mellan politikerna - brukarna och personalen behövs ett väl utvecklat kvalitetssystem.

Syftet med ett utbyggt kvalitetssystemet är bl.a. att det ska säkerställa att

- uppställda mål - såväl nationella som kommunala – uppnås
- lagar, förordningar och föreskrifter efterföljs
- dokumenterade rutiner för hur kvaliteten i verksamheten styrs och säkras mot målen
- tillgängliga resurser effektivt används
- brukarna inom vissa verksamheter görs delaktiga, t.ex. förskola/skola och vård och omsorg
- förslag och klagomål från medborgarna/brukarna tas om hand, och beaktas

- personalen har och underhåller den utbildning, erfarenhet och kompetens som behövs för att utföra tilldelade arbetsuppgifter

För att ett väl utbyggt kvalitetssystem ska fungera krävs också att det finns möjligheter att föra en dialog mellan den politiska nivån och brukarna. På motsvarande sätt ska också finnas möjlighet att föra en dialog mellan personalen - de som utför tjänsten och brukarna och naturligtvis även mellan politikerna och personalen. Den ena delen undantar inte den andra, samtidigt är det primärt i en politiskt styrd organisation att skapa reella förutsättningar för en dialog och kontakt mellan politikerna och brukarna.

En grundläggande förutsättning är att det inom kommunen finns en "fristående" politisk organisation som kan hantera såväl kvalitetsfrågor generellt som att kunna hantera synpunkter, förslag och/eller klagomål från brukarna i ett för alla känt kvalitetssystem.

Oftast anses det obehagligt att framföra kritik eller klagomål. Det är lätt att den som framför klagomål är orolig för att uppfattas som besvärlig. Samtidigt är det mycket viktigt att synpunkter och kritik kommer fram. Synpunkter och även kritik ska inte ses som något negativt utan som en förutsättning för utveckling och förbättringar. Det är därför angeläget att det finns en politisk organisation - förtroendenämnd som synpunkterna kan framföras till.

För att få fram det viktiga sambandet mellan klagomål/synpunkter och utveckling/förbättring så kan förtroendenämnden på olika sätt arbeta med hela kvalitetssystemet.

Riktlinjer för arbetsgruppens arbete:

1. Utifrån ovanstående ska en övergripande analys genomföras av förtroendenämndens arbetsområde. Denna analys ska göras utifrån möjligheterna att skapa ett fullt utbyggt kvalitetssystem som omfattar samtliga kommunala verksamheter.
2. Klagomålshanteringen skall särskilt analyseras utifrån bl.a. begreppen tillgänglighet, enkelhet snabbhet, rättvisa, sekretess, effektivitet och att vara informativt.
3. Med analysen som utgångspunkt ska förslag lämnas om såväl arbetsområde som direkta arbetsuppgifter.
4. Vidare ska lämnas förslag till förtroendenämndens ställning i organisationen, i detta ligger också möjligheten att såväl

utföra en från övriga verksamheter obunden tillsynsroll som möjligheten att genomföra utvärderingar och uppföljningar av de olika kommunala verksamheterna.

5. Behovet av en tjänstemannaorganisation med specialistfunktion/er knutet till förtroendenämnden ska analyseras och förslag ska lämnas omkring detta.
6. Vidare ska prövas möjligheterna att organisatoriskt sammanlägga medborgarkontorets och förtroendenämndens verksamhet, för och nackdelar ska noga analyseras utifrån olika perspektiv. Utifrån denna analys ska förslag lämnas.
7. Förslag ska lämnas om nämndens sammansättning och antal ledamöter. Vidare ska förslag lämnas till reglemente för förtroendenämnden.

Arbetsgrupp för att utarbeta förslag om sammansättning av myndighetsnämnder.

I principbeslutet till ny politisk organisation finns föreslaget två så kallade myndighetsnämnder. Med myndighetsnämnd i detta sammanhang menas politiskt sammansatt nämnd som har att besluta inom givna lagrum (myndighetsutövning). Nämndernas kompetens begränsas genom de speciallagar som reglerar områdena. Sådana lagar är socialtjänstlagarna, skollagen, Plan o Bygglagen, Miljöbalken m.fl. Nämndens verksamhet begränsas också av att ärendet utgår från eller mot enskild individ eller enskild juridisk person. Ärendena är inte generella eller avser inte grupper. För denna myndighetsutövning tillkommer särskilda förfaranderegler i förvaltningslagen

Ärendena inom dessa områden är styrda dels genom den lagstiftning som finns och genom de styrande beslut som kommunfullmäktige fattat i olika planer och andra liknande styrdokument. Utrymmet för variation i beslutet är genom lagstiftning och planer starkt begränsat. De flesta beslut inom dessa områden är också överklagningsbara till sitt sakinnehåll. För ärenden inom dessa områden finns personal med den särskilda kompetens dessa ärenden kräver. Till det övervägande flertalet av dessa ärenden ger lagstiftning och planer tillräcklig information för att handläggande tjänsteman själv kan avgöra ärendet.

Ärenden som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt eller omfattande (ekonomiskt eller ett stort åtagande för kommunen) eller udda bör delegeras till handläggande tjänsteman eller dennes chef i vissa fall.

Enligt nuvarande förslag kommer överförmyndarnämnden att upphöra. De ärende som nu handläggs inom denna nämnd kan eventuellt överföras på en av myndighetsnämnderna och i dessa ärenden utgöra överförmyndarnämnd men också lösas genom införande av överförmyndare.

De två myndighetsnämnderna skall arbeta på så vis att den ena myndighetsnämnden skall handlägga de ärenden som finns inom lagstiftningen för socialtjänsten och skolan (här benämnd myndighetsnämnd ett). Den andra myndighetsnämnden skall handlägga ärenden inom de lagstiftningar som finns för miljö o hälsa samt bygg och planlagen (benämnd myndighetsnämnd två).

Riktlinjer för arbetsgruppens arbete:

1. Arbetsgruppen skall tydligt definiera och beskriva de lagar med de speciella paragrafer som utgör nämndernas kompetensområde.
2. Arbeta fram förslag till delegation inom nämndernas myndighetsutövande. Förslaget till delegation skall beskriva vad som är delegerat, eventuella inskränkningarna i delegatet och till vilken delegationen skall ges.
3. Arbetsgruppen skall studera de frågor som rör överförmyndarenämnden samt lämna förslag till lösning.
4. Arbetsgruppen skall lämna förslag om arbetsordning för nämnderna, nämndssekreterare mm.

Arbetsgrupp för översyn av den administrativa organisationen.

Principbeslutet om ny politisk organisation kräver förändringar inom en rad områden. Beslutet får bl.a. konsekvenser för den administrativa organisationen. Genom att kommunen inte kommer att arbeta med specialnämnder upphör nämndsadministrationen, samtidigt kommer beredningarna att kräva administrativa resurser. De politiskt beslutande funktionerna kommer att i princip överföras till kommunfullmäktige.

Beredning av ärende kommer att ske genom de av kommunfullmäktige tillsatta beredningarna. Beredningar kommer att kräva ett samspel mellan förvaltningsorganisationen och det beredande organet. Varje beredning behöver sannolikt en chefstjänsteman som ansvarar för att beredningen får det stöd den behöver samt de uppgifter som beredningen efterfrågar. Beredningarna skall också följa verksamheterna samt delta i budgetberedning och uppföljning.

Den så kallade operativa politiska verksamheten kommer i huvudsak att ske genom kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen kommer också att ansvara för yttrande till andra myndigheter i den del svaret inte skall lämnas av förvaltning eller myndighetsnämnd.

Genom den nya organisationen kommer ärendehantering och ärendeflöden att delvis få ändrade förlopp. Beredningarnas behov kommer att bryta förvaltningsgränserna och kräva en mer sammanhållen ärendehantering på samma vis som att kommunstyrelsen får en för hela kommunen sammanhållen operativ roll.

Den administrativa organisationens uppgift kan grovt indelas i några huvudroller som:

- ansvara för att den politiska organisationen får det stöd den är i behov av för beredning och beslutsfattande, för genomförande av beslut samt uppföljning.
- ansvara för att kommuninvånarna (kan också beröra invånare från annan kommun), organisationer och andra myndigheter får den service och hjälp som framgår av lagstiftning eller av kf fattade beslut.
- utgöra det strategiska verktyget för utveckling av de kommunala verksamheterna men också för kommunen i dess helhet (Den attraktiva kommunen)
- hantera och utveckla de internadministrativa processerna.

Den nuvarande förvaltningsindelningen med tre förvaltningsområden bör i huvudsak bibehållas. I de delar där verksamheten inte nämnvärt blir berörd av den nya politiska organisationen bör inte vidtas förändringar. Däremot där det är uppenbart att nuvarande organisation inte är anpassad till de nya förhållandena eller där en förändring skulle kunna förstärka utvecklingsmöjligheten eller skapa rationalitet bör förändringar mellan förvaltningarna prövas.

Riktlinjer för arbetsgruppens arbete:

1. Arbetsgruppen skall arbeta fram förslag innebärande en sammanhållen ledningsfunktion med kommunchefen samt övriga förvaltningschefer (kommunledning).

Kommunledningen skall utgöra kommunens ledningsorgan inom tjänstemannaområdet och ansvara för strategiskt arbete

och utveckling. Kommunledningens ansvarar för de administrativa resurserna till de politiska organen, ärendehantering och ärendeflöde. Kommunledningen ansvarar för att kommunen är en sammanhållen verksamhet.

2. Arbetsgruppen skall arbeta fram arbetsordning och instruktioner för kommunledningen.
3. Arbetsgruppen skall lämna förslag till en sammanhållen ärendehantering och ett sammanhållet serviceorgan för kommungemensamma frågor.
4. Arbetsgruppen skall arbeta fram förslag till ett kommungemensamt kansli beskriva dess ansvar samt vilka som skall tillhöra kansliet. Pröva frågan om en gemensam arbetsledning för kanslipersonalen. Lämna förslag på arbetsordning och instruktion på en befattning som (kansli)chef.
5. Arbetsgruppen skall arbeta fram en instruktion för kommunledningsstaben. Denna stab bör bemannas av de centrala funktionerna i form av personalchef, ekonomichef och kanslichef.
6. Arbetsgruppen skall beskriva beredningssekreterarens (ansvarigt tjänsteman) arbetsuppgifter och ansvar. Lämna också förslag på vilka som skall fungera som beredningssekreterare.
7. Arbetsgruppen skall lämna förslag på nämndssekreterare (ansvarig tjänsteman) till respektive nämnd – myndighetsnämnder, valnämnd och kommunstyrelse.
8. Arbetsgruppen skall studera en sammanläggning av byggnads- och miljö och hälsoskyddsavdelningarna. Arbetsgruppen skall också beskriva respektive för och nackdelar. Hur skall samordning ske mellan teknisk förvaltning och en sådan ny plan och miljö och hälsoskyddsavdelning ske.
9. Arbetsgruppen skall lämna förslag om inom vilken respektive administrativ funktion de olika uppgifterna inom turist-, fritids- och kulturområdet skall handläggas. I arbetet skall

beaktas de samtal som pågår med grannkommunerna rörande turismen.

10. Arbetsgruppen skall också göra en översyn av övriga administrativa funktioner, dock ej de som kan anses verksamhetsspecifika såvida det inte finns möjlighet att uppnå en ökad rationalitet inom den administrativa hanteringen.

Arbetsgrupp för utredning av ekonomi- och budgethantering.

Nuvarande system för ekonomi och budgetarbete har utvecklats under 1990-talet och är ett ekonomi- och målstyrningssystem. Kommunfullmäktige binder budgeten på nämndsnivå vilket innebär att nämnderna äger rätt att prioritera mellan olika verksamheter inom nämndens område. Systemet förutsätter också att nämnderna utarbetar verksamhetsmål som föreläggs kommunfullmäktige i november för godkännande. I princip innebär nuvarande system att nämnderna erhåller sin budget i juni och att kommunfullmäktige beslutar om en kompletteringsbudget i november.

Budgetberedningen består av kommunstyrelsens presidium och föregås av dialoger med nämndspresidierna. Vid beredningen deltar berörda tjänstemän.

Hanteringen av nuvarande system uppvisar ett behov av utveckling av nuvarande ekonomistyrningssystem, vilka måste beaktas i det fortsatta arbetet:

- Kommunfullmäktige har i princip frånsagt sig möjligheter att påverka prioriteringar inom nämndernas område. En enskild kommunfullmäktigeledamot har i praktiken genom ramsystemet små möjligheter att få beslut om speciell insats, t.ex. införande av skolvärd på någon skola utifrån att kommunfullmäktige har, med andra ord, överlämnat beslutsrätten i detaljfrågor till nämnden (kompetenstvist).
- Arbetet med utarbetande av mål och styrdokument (beredningsförfarandet) är ofta överlämnat till kommunens anställda som utan tydliga instruktioner har att lämna förslag. Förslagen blir oftast inte föremål för någon större politisk diskussion varken under beredningsförfarandet eller i samband med beslut. Detta innebär att mål och styrdokument i praktiken får en låg status.
- Svårigheter att förankra och levandegöra mål och styrdokument som styrande och prioriterande redskap.
- Den formella budgetberedningen utgörs av en allt för liten personkrets.

- Tydliga system för uppföljning och utvärdering av mål och styrdokument saknas.
- Saknas kvalitetssystem för en del av kommunens verksamheter, varför det är svårt att stämma av mot budget.

Den nya politiska organisationen kommer inte att bygga på politiska verksamhetsnämnder. Den politiska beredningen kommer att ske i nyskapade fullmäktigeberedningar. Kommunstyrelsen kommer att göra "konsekvensberedning" dvs. skall granska förslagen utifrån kommunalrättsligt, ekonomiskt och följdriktningssynpunkt. Den operativa verksamheten som inte är delegerad till anställd i kommunen kommer att handläggas av kommunstyrelsen.

Budgetens bindningsnivå kan inte och bör inte vara så grov som nu. Det är rimligt att man finner en bindningsform som utgår från politisk styrning. Detta kan innebära att budgetens anslagsdelar binds utifrån olika principer styrt av kommunfullmäktiges prioriteringar. Anslagsbindningsnivån kan vara verksamheter, geografiska områden, projekt eller objekt. Till exempel kan budgeten för äldreomsorgen bindas på verksamhet äldreomsorgen. Med denna bindning skall följa målbeskrivningar både av kvalitet och kvantitet men också av inriktningsart. För att fullfölja försöksverksamheten på Skurup norr undantas den delen av verksamhetsbudgeten och bindningen blir på område med samma måldokument som äldreomsorgen i övrigt.

Budgetarbetet innehåller tre processer som periodvis och delvis funktionellt sammanfaller.

- Finansiering och fastställande av ekonomiska mål.
- Budget, d v s beskrivning av verksamheten med verksamhetsmål, samt ekonomisk resursfördelning.
- Uppföljning och utvärdering av såväl verksamheten som ekonomin inkluderande årsredovisning med förvaltningsberättelse.

Det är de kommunala inkomsterna som styr förutsättningarna för verksamheterna. Minskade inkomster ger mindre verksamhet på samma vis som ökade inkomster skapar förutsättningar för ökad verksamhet. Nivån på inkomsterna styrs i stor utsträckning av den nationella ekonomin men också av kommunfullmäktiges beslut om skatter och avgifter.

Den del av budgetarbetet som utgörs av att fördela de ekonomiska resurserna på verksamheterna förutsätter att det kommande årets intäkter är kända (prognos) och att kommunfullmäktige har anvisat hur stor del av intäkterna som får användas till driften.

För att uppnå god ekonomisk hushållning måste budgetprocessen först definiera de ekonomiska målen. Målen bör utformas sådana att de kan/skall uppnås under det kommande budgetåret. De av kommunfullmäktige antagna målen skall vara styrande för det fortsatta budgetarbetet. Budgetberedningen/kommunstyrelsens förslag till budget måste uppfylla dessa mål. En sådan ordning kräver kanske dels mål för årsbudgeten dels mål för en längre period.

Kommunfullmäktige bör besluta om ekonomiska mål, investeringsbudget och ekonomiska ramar för förvaltningarna under juni. Dessa beslut styr sedan det fortsatta budgetarbetet och kommunfullmäktige beslutar om definitiv budget på anslagsnivå samt finansiering i november.

Budgetberedningen skall binda samman kommunfullmäktigeberedningarnas målförslag med resultatbudgeten, d v s göra kvalitets- och volymdefinitioner samt prioriteringar. För att detta skall vara möjligt bör kf-beredningarna vara representerade i budgetberedningen.

Riktlinjer för utredningsarbetet

1. Arbetsgruppen skall arbeta fram flödesschema för de olika delarna av budgetarbetet.
2. Arbetsgruppen skall studera frågan om bindande ekonomiska mål för budgetåret. Arbeta fram förslag till styrande ekonomiska mål.
3. Arbetsgruppen skall arbeta fram förslag om ordning till bindning av utgiftstaket i relation till de ekonomiska målen
4. Arbetsgruppen skall utarbeta förslag på anslagsbindningar för den kommunala budgeten. I detta arbetet skall beaktas beslut om enstaka tjänst eller åtgärd som ingår i en större verksamhet

Kommunfullmäktige bör anslagsbinda budgeten utifrån politiska prioriteringar. Bindningen bör inte ske på en allt för detaljerad nivå men samtidigt inte så grovt så kommunfullmäktige upplever att prioriteringar mellan olika delar av verksamheterna undandras från den politiska nivån. Det går sannolikt inte att göra ett system där bindningen alltid utgår från verksamheter eller områden. Enskild ledamot eller parti kan i kommunfullmäktige lägga förslag om tjänst

eller annan mindre åtgärd. Demokratin kräver att sådant förslag skall behandlas och inte avvisas på grund av att det inte stämmer överens med anslagsbindning.

5. Arbetsgruppen skall beakta att införande av brukarstyrelser eller andra liknande styrorgan inom verksamheterna får budgetkonsekvenser. I arbetet ingår att studera och lämna förslag på hur budgeten skall bindas på sådana organ.
6. Arbetsgruppen skall studera och lämna förslag för budgethantering av myndighetsnämnder, förtroendenämnd och valnämnd.
7. Arbetsgruppen skall lämna förslag till sammansättning av en budgetberedning samt instruktioner för denna.

Budgetberedning är ett pågående arbete som fortlöpande utgår dels från de olika verksamheterna och de behov som verksamhetsansvariga äskar för att kunna utföra de uppdrag de är ålagda genom riksdag och regering dels ifrån de politiska mål som kommunfullmäktige formulerar.

Verksamheternas behov men också problembeskrivningar och utvecklingsupplevelser behöver bli en tydlig del av underlaget för budgetarbetet. På samma vis utgör politiska prioriteringar och ekonomiska realiteter ett nödvändigt underlag i budgetarbetet. Budgeten är på så vis en syntes byggd på verksamheten, mål, prioriteringar och resurser.

Budgetberedningen har som uppgift att arbeta fram förslag till ekonomiska mål, finansiering, investeringsbudget samt driftsbudget. Budgetberedningen behöver som en del av underlaget för sitt arbete delta i den kontinuerliga uppföljningen (dialogen). Beredningens uppgift är att skapa/finna majoritetsförslag som är i överensstämmande med de mål som utarbetats i de olika KF-beredningarna. För att detta skall fungera behöver ledamöter från Kf-beredningarna ingå i budgetberedningen. Rent praktisk bör inte budgetberedningen vara för stor, samtidigt bör den spegla det parlamentariska förhållandet i Kf. För att ge en vidgad insyn i budgetarbetet kanske man kan arbeta med referensgrupp (t. ex. två gånger/år) där alla partier kan vara med.

8. Arbetsgruppen skall arbeta fram förslag till organisation för ekonomisk uppföljning. I arbetet skall beaktas den uppföljning som skall ske inom den administrativa organisationen. Vidare skall

arbetsgruppen lämna förslag på innehåll och struktur på årsberättelsen som utgår från att årsberättelsen och som i sin tur utgår från kommunfullmäktiges målbeskrivningar.

Arbetsgrupp för utredning av genomförande av brukarstyrelser inom förskola och skola.

Förskolan och skolan är två verksamhetsområden som gemensamt bildar en helhet, oaktat att verksamheterna arbetar utifrån varsin läroplan och till vissa delar olika lagstiftning. Styrningen av såväl förskolan som skolan är komplex och även dubbel genom att staten anger de nationella målen varvid det sedan är kommunerna som har genomförandeansvaret. I de nationella måldokumenterna för såväl förskolan som skolan anges också personalens arbetsuppgifter och ansvar. För skolan gäller dessutom specifikt motsvarande även för den pedagogiska ledningen - rektor.

I en rapport från Skolverket - Attityder till skolan 2000 - framgår att föräldrar till skolbarn uppvisar en ökad vilja att vara med och bestämma och engagera sig personligen i sitt barns skola, samtidigt upplever de att deras inflytande inte har ökat utom möjligheten när det gäller att välja skola. Föräldrarna är också positiva till att en del beslut om skolan överläts till föräldrastyrelser.

Utifrån såväl detta perspektiv som ur ett pedagogiskt och utbildningspolitiskt perspektiv är det angeläget att föräldrarna - brukarna får ett ökat inflytande. Men det ska också framhållas att de verkliga brukarna är barnen och ungdomarna. Även deras inflytande i såväl övergripande frågor som i det dagliga arbetet måste säkerställas, även om det på grundskolenivå inte behöver innebära samma form av inflytande/delaktighet som för föräldrarna.

I en särskild utredning - Om skola i en ny tid - uppmärksammades dessa förhållanden. Detta ledde fram till att det alltsedan 1996 är möjligt att inrätta lokala styrelser med föräldramajoritet. I styrelsen ska även ingå personalföreträdare och rektor. Vidare finns möjlighet för eleverna att också ingå som ledamöter.

När det gäller personalen så har i flera utredningar omkring kommunerna och personalen framkommit att personalen känner sig inte delaktiga i besluten som rör deras arbete. I särskilda nationella utredningar rörande lärarna har framförts att denna yrkesgrupp upplever vantrivsel på sina arbetsplatser i högre grad än andra kommunanställda. Skälen är flerfaldiga dock framförs att ett ökat inflytande kan vara en av flera vägar för att bryta den negativa bilden.

Riktlinjer för arbetsgruppens arbete:

1. Formperspektivet

- Olika former för brukarstyrelser ska prövas utifrån begreppen självstyre och brukarinflytande, gällande bl.a. att pröva olika sammansättningar när det gäller föräldrar, barn och ungdomar samt personal.
- Formerna för brukarinflytande/ brukarstyrelse ska ske utifrån såväl föräldrarnas, personalens, ledningens som barnens och ungdomarnas perspektiv.
- Det ska också skapas ett incitament för vidareutveckling av såväl förskolans som skolans verksamhet och därmed också en ökad måluppfyllelse

2. Inflytande/delaktighetsperspektivet

- Den första utgångspunkten är gällande lagstiftning, dvs. försöksverksamhet med lokala styrelser där uppgifter som kan överlåtas på den lokala styrelsen från såväl styrelsen för utbildningen som från rektor är reglerade i särskild förordning.
- Den andra utgångspunkten är frågeställningen - vilka uppgifter, som kan överlåtas på en brukarstyrelse utifrån lagstiftningen
- Den tredje utgångspunkten är vilka andra alternativa förslag, som kan finnas.

3. Ekonomiperspektivet

- Pröva olika modeller för fördelning av medel på verksamhetsnivå, dvs. utifrån den tilldelning som sker via kommunfullmäktige.
- Vilka modeller för budgetuppföljning kan finnas – dessa bör utgå från den områdesorganisation som finns idag.
- Ur ett ekonomiperspektiv utesluts inte att flera brukarstyrelser kan finnas inom ett område och/eller flera brukarstyrelser kan finnas inom en skolenhet.

4. Ledningsperspektivet

- Vilka krav ställer lagstiftningen, när det gäller kravet på pedagogisk ledning – rektor?
- På vilket sätt kan rektorsrollen tydliggöras i en organisation med en eller flera brukarstyrelser?

5. I arbetsgruppens arbete ingår också att initiera försöksverksamheter med brukarstyrelser under utredningsarbetets gång. Omfattningen av en sådan försöksverksamhet bör inte vara större än att berörda brukarstyrelser kan

hålla en nära kontakt med utredningsarbetet och att olika former kan prövas.

Kommunal självstyrelse och kommunal demokrati

Kommunal självstyrelse är i princip under ständig debatt. Den får ofta ny fart genom olika statliga beslut av finansiell eller juridisk art. Exempel på detta är striden om den statliga inkomstutjämnningen, om skattestoppen och om att staten inte ersatt kommunerna fullt ut för olika reformer. Intressant att notera är att de föreslagna nya reglerna för utjämnningen ändrades sedan lagrådet sagt ifrån att modellen stred mot självstyret. Rådet godtog också med viss tvekan den begränsning som staten under ett par år ålade kommuner som ville höja skatten.

Enligt demokratirådet har staten helt enkelt lastat på kommunerna många och olikartade uppgifter. Samtidigt gör den statliga styrningen att det inte blir någon levande demokrati där medborgarna deltar och tar ansvar. Det är som man uttrycker det en omöjlig kombination. Samtidigt pekar de på möjligheter att vitalisera demokratin och då inte minst utifrån olika lokala lösningar.

En kort tillbakablick

Den kommunala självstyrelsen fick sin nuvarande utformning under 1800-talet, men har sina rötter ända tillbaka till tiden runt Gustav Vasa. År 1862 utfärdades kommunalförordningar om kommunalstyrelse på landet och om kommunalstyrelse i stad. Detta årtal brukar räknas som utgångspunkten för kommunernas moderna utveckling. Tidigare var förhållande att när riksdagen hade tagit ett beslut, så hade det vanligtvis föregåtts av 20-30 års lokal utveckling. Statsmakterna bekräftade i princip vad som på många håll redan hade prövats.

Kommunalförordningarna från 1862 ligger till grund för vår tids kommunallagar. Som ett exempel kan nämnas att redan då fastställdes kommunernas beskattningsrätt, det vill säga rätten att beskatta kommunens invånare. Den kommunala självstyrelsen är grundlagsskyddad och utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin.

Det som tidigare varit socknar blev landskommuner. Antalet kommuner inklusive städer var år 1862 cirka 2 500. Antalet innevånare i landet ökade samtidigt som nya näringar drog dem till såväl städerna som till bruksorterna. Folkskolan och fattigvården blev allt viktigare. Efter flera indelningsreformer under 1900-talet har Sverige idag 289 kommuner.

Kommunernas uppgifter och allt större ansvarsområde

Både i städerna och på landsbygden växte det fram nya uppgifter och därmed också nya krav. 1862 överfördes fattigvården från kyrkan till kommunerna och

några år senare, vid sekelskiftet skedde en uppbyggnad av den tekniska infrastrukturen. Barnavårdslagen tillkom 1925 och 1932 övertog kommunerna ansvaret för folkskolan från kyrkan. Från mitten av 1960-talet till slutet av 1980-talet skedde en kraftig expansion i kommunerna. Ett exempel på detta är att den kommunala hemtjänsten etablerades under 1960-talet och byggdes ut under 1970-talet.

Under 1990-talet genomfördes ett antal flera stora reformer som innebar ett kraftigt utökat ansvar för kommunerna. Inom skolans område genomfördes 1991 den sk. kommunaliseringen som innebar att kommunerna fick det fulla drifts- och genomförandeansvaret. Ett år senare 1992 överfördes en del av landstingens verksamhet inom äldreomsorgen och hälso- och sjukvården till kommunerna (ÄDEL-reformen). 1994 genomfördes handikappreformen och det tillkom en särskild lagstiftning, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Samma år överfördes särskolan till kommunerna och ett år senare 1995 genomfördes psykiatrireformen. Under dessa år skedde också förändringar på det ekonomiska området, förändringar som var relaterade till reformerna.

En ny kommunallag började att gälla 1992. Tre huvudlinjer kan pekas ut i den nya kommunallagen:

- ge möjlighet för att utveckla formerna för de förtroendevaldas styrning och ledning
- ge kommunerna ökat handlingsutrymme för att anpassa sin organisation för olika verksamheter samt
- skapa förutsättningar för effektivare ekonomisk styrning

Verksamhetsmässigt har således kommunerna under årens lopp fått ett allt större ansvar. Kommunerna har idag enligt lag ansvar för:

- socialtjänsten där bl.a. äldreomsorg, handikappomsorg och sociala biståndsfrågor ingår
- det offentliga skolväsendet för barn- och ungdom
- barnomsorg där bl.a. förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ingår
- bibliotek
- plan- och byggfrågor
- hälso- och miljöskydd
- renhållning och avfallshantering
- räddningstjänst
- vatten och avlopp
- ordning och säkerhet

Utöver dessa obligatoriska ansvarsområden finns det andra som kan ske på frivillig grund t.ex.

- fritidsverksamhet
- kultur, bortsett från biblioteken,
- bostäder,
- energi
- näringsliv

Sambandet kommunal självstyrelse och kommunal demokrati

Begreppen kommunal självstyrelse och kommunal demokrati har i modern tid kommit att vävas samman, men de är inte synonyma. Kommunal självstyrelse i betydelsen frihet i förhållande till staten kan existera utan kommunal demokrati.

I Sverige fanns en lokal självstyrelse redan före det demokratiska genombrottet. Däremot är den kommunala självstyrelsen en förutsättning för den kommunala demokratin. Demokrati innebär frihet att utforma en agenda och fatta beslut i de frågor som kommer upp på denna enligt vissa procedurer. Kommunal demokrati förutsätter således att kommunerna har en sådan frihet.

Historiskt kan konstateras att kommunerna har getts stor frihet att förverkliga övergripande nationella målsättningar för välfärden. Välfärdsstatens utbyggnad skedde i nära samarbete mellan stat och den lokala nivån. Sverige har i ett internationellt perspektiv decentraliserat en mycket stor del av välfärdstjänsterna till lokal nivå vilket klart visas när det gäller de ökade ansvarsområdena. Det kommunala självstyret ger alltså ett stort utrymme för lokalt beslutsfattande. Ur detta perspektiv är förutsättningarna för den lokala demokratin goda.

Om man ser tillbaka till 1974 och den regeringsform som då tillkom så ansågs det varken lämpligt eller möjligt att dra preciserade gränser i grundlagen kring en kommunal självstyrelsessektor. Det betonades i stället att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Genom lagstiftning kan således kommunerna ges viktiga uppgifter och åligganden utan att ändringar behöver göras i regeringsformen. På samma sätt kan kommunernas uppgiftsområden avgränsas.

Kommunallagen innehåller grundläggande bestämmelser om hur kommunerna ska styras. I inledningsparagrafen slås principen om kommunal självstyrelse fast. Däremot finns ingen motsvarighet om demokrati som grundläggande princip.

Demokrati för det nya seklet

Riksdagen tog beslut 2002-04-04 omkring regeringens proposition Demokrati för det nya seklet - (prop. 2001/02:80). I detta beslutet ingår därmed också en

ändring av kommunallagen i syfte att markera demokratins värde för den kommunala praktiken.

Kommunallagens 1 kap. 1 § har utifrån beslutet lydelsen: Sverige är indelat i kommuner och landsting. Dessa sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

Demokratin är den viktigaste värdegrunden för kommunal självstyrelse. Grundidén bakom den kommunala självstyrelsen är en styrelse av folket, genom folket och för folket på den kommunala nivån. Demokratin som grundläggande princip gäller för alla kommuner, men hur den utformas konkret är enligt propositionen i stor utsträckning en fråga för varje kommun att själv besluta om. Det finns inte en demokratimodell som passar i alla kommuner.

I propositionen framförs också att syftet med förslaget är att betona vikten av att alla kommuner och landsting särskilt uppmärksammar vilka effekter olika åtgärder får för den kommunala demokratin. För medborgarna är det av avgörande betydelse att kommunerna på förhand analyserar hur nya organisations-, styr- och verksamhetsformer kan komma att påverka olika gruppers insyn, inflytande och ansvar.

Behovet av förändringar – en diskussion om behovet av en ny politisk organisation och fördjupad demokrati

Naturligtvis finns alltid frågeställningen varför – varför ska det ske förändringar, är de nödvändiga, är det inte bra som det är? Under tidigare avsnitt har utifrån olika infallsvinklar redogjorts för demokratibegreppet kopplat till samhällsförändringar. Vidare har redovisats olika tendenser i samhället när det gäller demokratifrågorna. Till detta kommer också kommunerna och självstyret och behovet att än mer än tidigare beakta medborgarnas synpunkter. I grunden ligger också begreppet den representativa demokratin.

I Skurup har det funnits en bred uppslutning omkring utredningsarbetet för en ny politisk organisation och bildande av arbetsgrupper, men bred uppslutning innebär inte att alla är överens om förändringarna. Samtidigt ska framhållas att det är olikheterna i uppfattningen om en förändring som också kan vitalisera och tydliggöra diskussionen. Däremot får olika uppfattningar inte leda till stagnation och brist på förnyelse.

Även om det finns en omfattande dokumentation som har legat till grund för arbetet så bör ändå en analys och diskussion göras utifrån några olika infallsvinklar. Oavsett tydlighet så ska man vara medveten om att det finns alltid en tröghet i utvecklingen mot nya lösningar vilket egentligen ligger i vår oförmåga att se det nya.

Nedanstående redovisning sker utifrån fem olika infallsvinklar:

- Den nye medborgaren
- Värderingar hos dagens ungdomar – morgondagens vuxna
- Kommunfullmäktiges ställning i nuläget
- Kommunfullmäktiges roll samt kommunerna och demokratin
- Demokratin och medborgarnas engagemang

Den nye medborgaren

Uppfattningen om medborgarens roll är sammankopplat med synen på de institutioner utifrån vilka vi definierar medborgerlig aktivitet. Bondesamhällets struktur byggde på tanken om överheten och dess undersåtar. Undersåtarna arbetade åt överheten och skulle vara lydiga och plikttrogna. Att se upp till auktoriteter var en dygd. Med kyrkas predikan och statens lagar hölls undersåtarna i schack. Genom industrialiseringen försvann stora delar av bondesamhällets struktur. Människorna flyttade till städerna för att arbeta. Kyrkan förlorade sin makt i förhållande till staten. Undersåtarna blev arbetare

och tjänstemän, de fick rösträtt och föreningsfrihet. De blev medborgare i industrisamhället.

I detta industrisamhälles struktur växte det fram ett demokratiskt institutionellt system med politiska partier som marknadsförde åsikter om resursfördelningen i samhället. På samma sätt växte det fram fackföreningsrörelser och arbetsgivareorganisationer vilka fungerade som medlare för sina respektive kollektiv. På motsvarande sätt växte det fram intresseorganisationer genom vilka "folkets" intresse skulle kanaliseras. För en medborgare som inte långt tidigare hade varit undersåte var det inte kränkande att nu betraktas som en del av ett större kollektiv. Ett kollektiv där representanter fattade beslut om avgörande samhällsfrågor, vilket egentligen skede över huvudet på den enskilde individen. Men detta uppfattades likväl som det naturliga sättet att realisera ett demokratiskt samhälle.

Dagens samhälle oavsett om vi benämner det kunskapssamhället eller informationssamhället följer en helt annan logik. De traditionella hierarkierna har blivit otidsenliga. Kapital och råvaror konkurrerar med kunskap och avancerad teknik. Arbetsmarknaden har förändrats. Idag har vi välutbildade kunskapsarbetare med en mångfald av informationskanaler. Den nye medborgaren har tillräckligt med kunskap för att inte låta sig representeras av andra. Den nye medborgaren känner också allt större främlingskap för de regler och strukturer som styr samhällets traditionella institutioner.

Vi kan konstatera att idag ser samhället helt annorlunda ut än för hundra år sedan. Villkoren för gemenskap blir därför också annorlunda. Den traditionella kärnfamiljen är inte längre den givna enheten i samhället. Nya familjeformer ersätter den traditionella släktgemenskapen. Troligtvis kommer vi att genomgå ett stadium där många känner sig rotlösa och det finns en minskad social gemenskap innan nya former bildas som är knutna till den nya familjestrukturen.

Alltsedan efterkrigstiden har människor gått mot mer individuella värderingar på bekostnad av de kollektiva. Allt fler förväntar sig att de ska få ut något personligt av sitt engagemang, av sina pengar eller av den tid som de investerar. Man ska dock inte dra slutsatsen att utvecklingen är enbart negativ eller kanske egoistisk, den personliga nyttan kan mycket väl ha osjälviska tecken. Det är viktigt att notera att medborgarnas engagemang kan idag vara än mer aktivt än tidigare, men samtidigt ska framhållas att det är sällan ovillkorligt. Allt fler och särskilt unga människor ställer sig frågan vad de kan få ut av sitt engagemang.

Människors värderingar har förändrats. Sociologen Ronald Inglehart pekar på att materialistiska värderingar har lämnat plats för mer postmateriella värden. Detta förändrar också de politiska frågorna. Det är troligt att viktiga politiska frågor i samhället inte längre kan sorteras in på den traditionella väster – höger skalan

utan handlar mer om individ- och livsstilsorienterade frågor. Det är frågor som personligt ansvar, medborgarinflytande, ekologi och feminism.

Vi kan också konstatera att utbildningsnivå har höjts betydligt, vilket därmed också har skapat kunnigare och mer kritiska medborgare som har förmågan att ställa högre krav på samhällets olika institutioner. En ökad utbildningsnivå leder också till ökade krav på att den enskilde medborgaren själv vill kunna forma sitt liv efter individuella önskemål. Medborgarna uppfattar allt mer idag att de kan mer än sina företrädare och vill därmed också ha rätt att finna sina egna lösningar.

Ny teknik genom elektroniska brevlådor är redan i dagen realitet, detta kommer troligtvis att utvecklas. Möjligheterna är obegränsade för att skapa t.ex. interaktivitet mellan medborgarna och mellan medborgarna och politikerna och förvaltningarna. Det är också möjligt att arbeta med t.ex. interaktiva sändningar av kommunfullmäktiges möte. På så sätt kan medborgarna delta med kommentarer och frågor via telefon eller internet samt via olika former av direktkontakt. Att vara direkt nåbar för sina väljare blir troligtvis såväl en självklarhet som en nödvändighet för inte bara morgondagens utan även dagens politiker.

Vi går också alltmer från fasta och hierarkiska organisationer till mera lösliga, decentraliserade och platta organisationer och olika former av nätverk. För den enskilde medborgaren innebär det som vi kan kalla nätverkssamhället helt andra möjligheter att själv fatta beslut och delta i beslut på samma villkor som de andra i nätverket. Dessa förändringar innebär också att samhället blir mer komplext. Fasta strukturer och hierarkiska organisationer har en tydlighet som nätverket saknar. Detta leder också till att medborgarnas sociala kompetens och förmåga att skapa varaktiga relationer blir ännu viktigare är tidigare. För politiker och beslutsfattare innebär dessa samhällsförändringar ökade krav på förnyelse i sättet att kommunicera med medborgarna. Troligtvis kan utvecklingen bli att interna partimöten och traditionella intresseorganisationer måste stå tillbaka för en mera anpassad och flexibel politikerroll där nåbarhet och personliga relationer blir allt viktigare.

Ser vi på begreppen aktivitet och passivitet så finns internationella samhällsstudier som visar på sambandet mellan ett rikt föreningsliv, ett starkt medborgar-engagemang och en väl fungerande politisk struktur. Utgångspunkterna är öppenhet och ett demokratiskt politiskt ledarskap samt effektiva förvaltningar. Studierna visar också att i samhällen med stark medborgaranda finns fler självständiga medborgare som har förmågan att hjälpa sig själva och varandra.

Om man ser på den nye medborgaren så är en stor del fokuserat på vilka rättigheter den enskilde har i samhället. Rättigheter i form av t.ex. bidrag, men

också i allt högre grad krav på valfrihet och samhällsservice som är anpassade efter den enskildes behov. De skyldigheter som den enskilde medborgaren upplever att de har i första hand är att betala skatt och att rösta.

Om man betraktar detta förhållande så kan formas två olika utvecklingslinjer. Utifrån det ena perspektivet kan vi se en ökad andel medborgare som egentligen inte anser sig ha några skyldigheter gentemot samhället. De vill t.ex. inte rösta och de vill inte heller betala någon skatt. Det andra perspektivet som då är i stark kontrast till det första är en form av motrörelse där det finns medborgare som är oroliga för en allmän upplösning av samhället och samtidigt gör en tydlig koppling mellan rättigheter och skyldigheter. Detta visar sig bl.a. i form av framväxten av byalag, föräldravandringsgrupper, frivilliga brottsofferjourer mm.

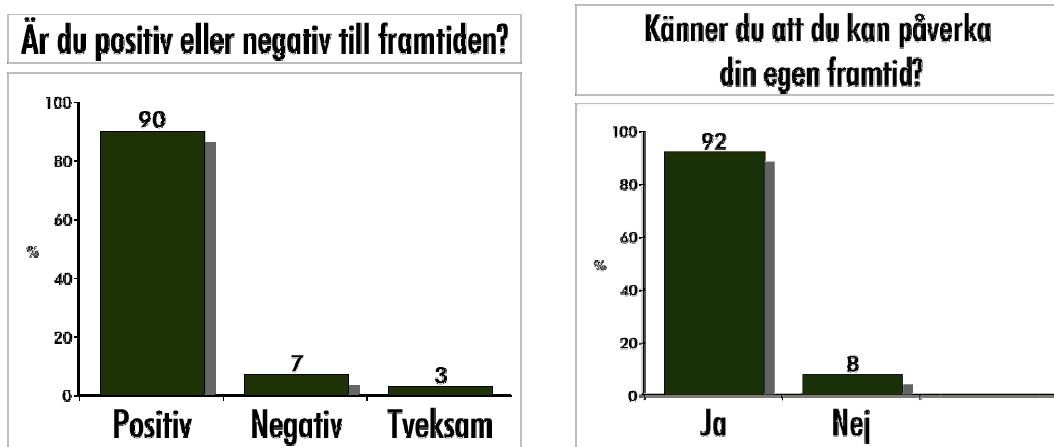
Framtidsforskaren John Naisbitt menar utifrån detta att det finns ett problem för dagens politiska ledarskap. Ett ledarskap som fungerade i gårdagens industrisamhälle medan det nu handlar om att kunna fungera i dagens samhälle och i de förändringar som sker. Det som krävs är enligt honom ett politiskt ledarskap där det finns förmågan att underlätta livet för människor och kunna sortera ut vilka frågor som bara gäller några få grupper av medborgare samt vilka frågor som är av mera allmänt värde.

Problemet är att eftersom dagens medborgare inte riktigt känner tillit eller förtroende för det politiska systemet och dess företrädare, kan troligtvis politikerna bara återvinna förtroendet genom en förnyelse av det politiska livet. Politiken måste helt enkelt finna nya former för att fatta beslut inom den egna organisationen och i kommuner och inom andra beslutande organ. Det är dessutom möjligt att på sikt behöver såväl partistrukturer som sättet politikerna väljs på förändras.

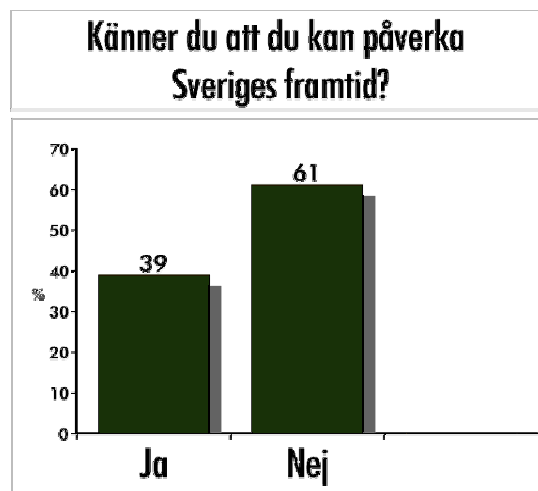
Värderingar hos dagens ungdomar – morgondagens vuxna

Vilka värderingar har dagens ungdomar – morgondagens vuxna? Hur upplever dagens ungdomar sina möjligheter att vara med och påverka och i vilken grad vill de vara med och påverka? Detta handlar samtidigt om på vilket sätt de förhåller sig till framtiden. Känner de kanske att de inte kan påverka och vad gör de i så fall istället. I en rapport - Rapport 90-tal har framtidsforskaren Bi Puranen genom en grupp unga, specialtränade i framtidsstudiernas teori och metod, åkt land och rike runt och djupintervjuat andra unga i åldrarna 19-25 år. Intervjuerna har gjorts i hemmet, på arbetet eller i skolan. Urvalsmetoden har varit noggranna - de intervjuade kan sägas spegla ett representativt tvärsnitt av unga i Sverige. De har besökts och återbesökts under sammanlagt fem år.

Det finns många föreställningar om hur det är att vara ung, men de ungas egna beskrivningar skiljer sig markant från de bilder som så ofta förmedlas av medierna.



Nio av tio unga är positiva till framtiden, och de som är positiva till framtiden rent generellt är också positiva till sin egen framtid. På frågan ”Känner du att du kan påverka din egen framtid?” svarar hela 92 procent ja. De menar att människor i dagens samhälle till stora delar råder över sina liv. De bestämmer själva hur de vill leva. Ansvar är också deras eget och de tar i hög grad själva på sig skulden om det inte blir som de tänkt sig. Det är ingen större skillnad mellan män och kvinnor i framtidssynen.

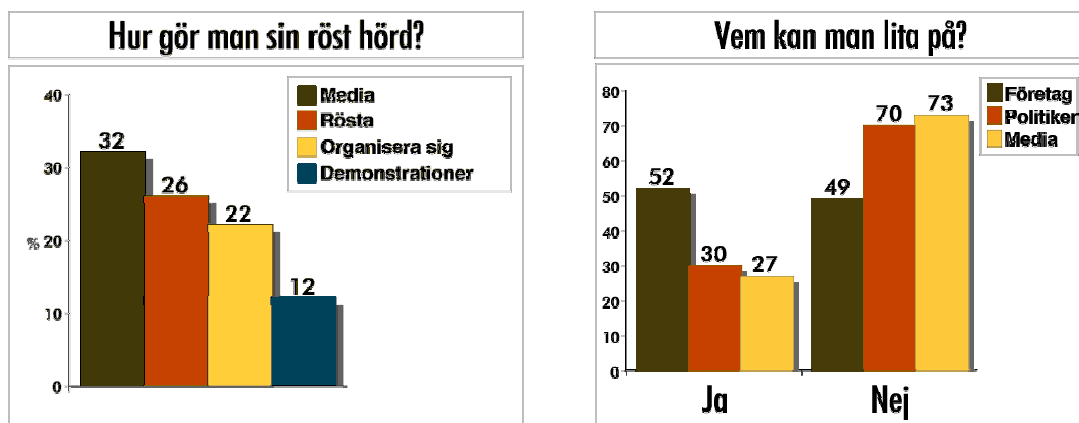


Denna uttalade optimism finner dock ingen motsvarighet när frågan ställs något mer generellt: Känner du att du kan påverka Sveriges framtid? Då uttrycker en klar majoritet uppgivenhet inför uppgiften. Få anser att de har något egentligt inflytande över politikernas agerande och över de frågor som gäller Sverige som helhet. Denna synbarliga motsättning mellan synen på sig själv som individ och

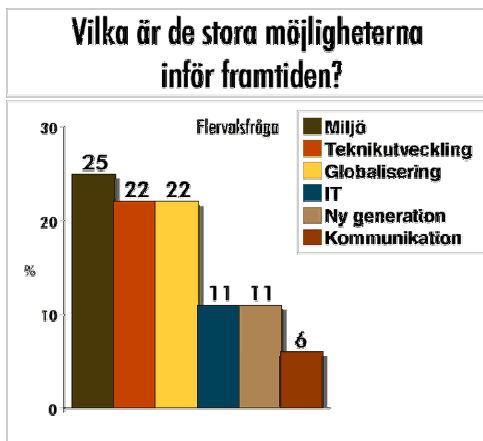
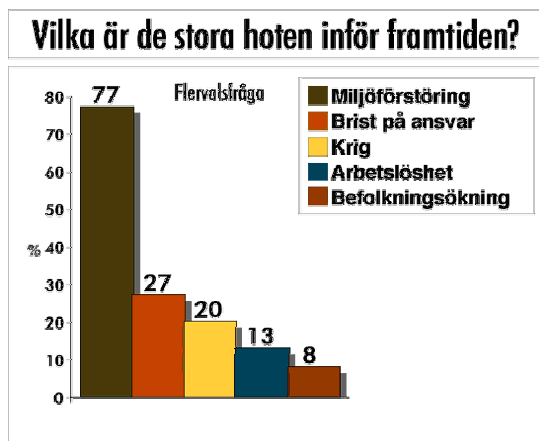
på sig själv som en del i ett samhällsbygge går som en röd tråd genom intervjuerna med de unga i Sverige.

De ungas framtidsbilder är oftast nyanserade även om grundtonen är genomgående ljus: ”Det kommer att gå bra bara familjen och tryggheten finns, om vi tar ansvar och hjälper varandra”. Förmågan att skilja mellan den egna framtiden, andras, samhällets och världens framtid framgår också tydligt: ”Jag tror på min egen framtid men inte världens och miljöns”. ”Jag tror på min egen framtid men inte andras - segregeringen kommer att öka”. ”Jag tror på min egen framtid men misstror politikernas sätt att styra”, är några vanliga svars kombinationer.

Det som inte är bra, är det faktum att dagens unga så tydligt vänder politiken ryggen. Intervjusvaren är entydiga på frågan hur man ska påverka utvecklingen. Politikerna är det ingen idé att ens försöka påverka, de är sig själva nog och ser enligt de unga inte längre än till nästa valdag. Tilltron är större till företag och medier, som man räknar med på ett helt annat sätt.



Dagens unga brukar kallas MTV-generationen. De är uppvuxna i ett samhälle där medierna spelar en allt större roll. Informationen sprids snabbt och är lättillgänglig. Några formulerar tankar om att det rentav är svårt att värja sig från det strida flödet. Många tror sig veta att media ställer upp den dag man behöver hjälp med att påverka eller förändra; däremot kan man aldrig riktigt lita på media. Också företagen går att påverka, menar de unga. Genom köpbeteenden och annan respons kan man verkligen genomdriva förändringar. Företagens marknadskänslighet tolkas som positiv av de unga, till skillnad från de mer tungfotade politiska systemen.



Unga svenskar upplever miljöfrågan som det absolut största hotet inför framtiden. Men samma miljöfråga ses paradoxalt nog också som den verkliga möjligheten för framtiden eftersom dagens unga har mycket stor tilltro till teknikutvecklingen. När de unga ska rangordna de stora hoten för framtiden kommer bristen på ansvar på andra plats efter miljöfrågan. Ansvarsbrist ses som ett större hot än såväl krig som arbetslöshet och befolkningsökning. I djupintervjuerna löper resonemangen i banor som "likaväl som jag själv tar ansvar så förväntar jag mig att politiker, företagsledare och andra makthavare också tar sitt ansvar.

Här står en ny generation med helt nya värderingar som ser kommunikation som ett viktigt redskap; kommunikation människor emellan och kommunikation på nätet är lika viktiga nycklar för denna generation som ska ta oss in i nästa årtusende.

Denna till synes motsägelsefulla mix av hot och möjligheter förklarar varför unga är så positiva till framtiden. Men bristen på respekt för dagens politiska system är kanske det största problemet för den generation som ska lämna över stafettpippen. Det är ett "fossilt system", för att citera en ung lundabo, som måste reformeras för att också kunna hantera de krav på snabba, men samtidigt långsiktigt riktiga beslut, som framtiden kräver av våra folkvalda beslutsfattare.

Kommunfullmäktiges ställning i nuläget

Kommunfullmäktige är den folkvalda församlingen och samtidigt kommunens högsta beslutande organ. Fullmäktige ska enligt kommunallagen besluta i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Enligt kommunallagen ska fullmäktige bl.a. besluta om mål och riktlinjer, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor, nämndernas organisations- och verksamhetsformer, årsredovisning och ansvarsfrihet.

I praktiken har fullmäktigeförsamlingen sällan den tunga roll som den skulle kunna ha. Det är i huvudsak två förhållanden som brukar lyftas fram som skäl till att fullmäktige inte har den ställning den borde kunnat ha.

För det första fattas allt färre beslut av fullmäktige. Detta beror på att ett stort antal viktiga frågor vanligtvis har delegerats från fullmäktige till styrelse och nämnder.

För det andra uppfattas fullmäktige ibland som ett "transportkompani" för beslut som i praktiken redan är fattade. Oftast har kompromisser mellan partierna gjorts i nämnderna eller i kommunstyrelsen, vilket innebär att när frågan kommer till fullmäktige så är de politiska positionerna låsta. Diskussionen i fullmäktige blir inte konstruktiv utan antar närmast formen av en uppvisning. Detta leder till att den argumentation som kan uppkomma inte sker för att övertyga dem som har en annan uppfattning, utan för att stärka dem som delar den egna uppfattningen och redovisa sina argument för det fåtal medborgare som tar del av debatten.

Bilden av fullmaktiges funktionssätt är inte ny, men den har stärkts i takt med kommunernas expansion och professionalisering. Till detta kommer att alltfler beslut har delegerats till nämnder och styrelser. Grundtanken har en gång varit att fullmäktige skulle ägna mer tid åt övergripande och generella frågor, men så har det oftast inte blivit.

Vid studierna av fullmaktiges roll idag framhålls att grundproblemet är att fullmaktiges roll som dominerande beslutsarena har försvagats, samtidigt som funktionen som idépolitisk debattarena inte har utvecklats i motsvarande grad. Detta har oftast lett till att allt färre frågor behandlas i fullmäktige. Sammanträdena har dessutom blivit kortare och ibland har de även ställts in.

Om man ser på landet i sin helhet så visar en undersökning att under år 2000 ställdes 90 planerade fullmaktigesammanträden in i landets kommuner. Vid en jämförelse mellan 1996 och 2000 var genomsnittet i kommunerna tio fullmaktigesammanträden 1996 och 2001 nio sammanträden. Enligt samma undersökning räknade 47 kommuner att ha mindre än sju sammanträden under år 2000. En kommun beräknade att endast ha tre sammanträden.

Frågan är naturligtvis om detta kan anses som en bra eller dålig utveckling? Argumentationen för att det är bra utgår ifrån att det är bra att beslut i stor utsträckning fattas i nämnder och kommunstyrelsen. I denna argumentation ligger också att besluten sker där sakkunskapen är stor och där möjlighet finns att göra kompromisser och kalla in tjänstemän för att vid behov tydliggöra beslutsunderlaget osv.

Den kritiska argumentationen hävdar att en sådan utveckling försvagar demokratin genom att viktiga beslut dras undan från fullmäktige. I denna argumentation ligger också att alla frågor som är principiella eller viktiga bör beslutas av den folkvalda församlingen. Detta skapar tydlighet i fråga om makt och ansvar och bidrar till att klargöra de ideologiska skillnaderna mellan de olika partierna. Fullmäktiges sammanträden är också alltid offentliga.

Intressant att notera är att vid en urvalsundersökning bland 2 400 förtroendevalda ansåg även de förtroendevalda själva att kommunfullmäktige har ett för litet inflytande. Av undersökningen framgår att ca 70 procent av dem som är ledamöter eller ersättare i kommunfullmäktige anser att fullmäktiges inflytande bör vara större än i dag.

Vad kan göras?

De forskare som närmare har studerat utvecklingen pekar i huvudsak på tre viktiga förutsättningar för att fullmäktige skall utvecklas mot ett forum för idédebatt om lokalsamhällets utveckling.

- För det första måste debatten vridas om från att handla om kommunens verksamhet i termer av service och omsorg till att i större utsträckning handla om hur kommunen kan skapa förutsättningar för lokal utveckling.
- För det andra krävs en omfattande massmediebevakning av fullmäktige.
- För det tredje bör för att vitalisera fullmäktige införas en möjlighet till medborgerlig initiativrätt.

I vissa fall har försökt gjorts i syfte att återföra makten till kommunfullmäktige vilka bygger på att det handlar om att vända på processen och låta ärendena starta i fullmäktige. Grundtanken är då att särskilda vägledningsdebatter i viktiga frågor ska hållas i fullmäktige innan någon som helst beredning ägt rum i andra organ. Debatten är då helt fri, och varje ledamot kan framföra personliga åsikter oberoende av partiståndpunkter. Med vägledning av denna debatt bereds ärendena på vanligt sätt och återkommer sedan till fullmäktige för beslut.

Den fråga som är central inte minst utifrån kommunfullmäktiges roll idag är vilka behov av förändringar som finns. Följdfrågan är också vem som vill ha förändringar och till vilken nytta är förändringarna. Svaren på frågorna är delvis sammankopplade med nuläget men också med framtiden.

Kommunfullmäktiges roll samt kommunerna och demokratin

Egentligen går det inte att föra en diskussion om kommunfullmäktiges roll utan att samtidigt väva in kommunerna och demokratibegreppet i sin helhet. Genom olika utredningar samt forskning inom området, lyfts fram att det finns tecken som tyder på att den kommunala demokratin har problem och det måste till en förändring och förnyelse. Valdeltagandet sjunker och allt färre har förtroendeuppdrag. Många hoppar av sina politiska poster i förtid. Till detta kommer att många medborgare misstror sina folkvalda och många är kritiska till kvaliteten på den offentliga verksamheten.

Samtidigt är det nära åtta av tio som ändå röstar, nya politiska partier bildas, nästan 50 000 människor sitter i fullmäktige, nämnder och styrelser i kommuner och landsting och väldigt många medborgare uppskattar de verksamheter som politikerna styr. Sådana fakta tyder däremot inte på någon kris för systemet.

Det finns således en motsägelsefull bild. Men man kan också se det hela ur andra perspektiv. Det handlar om långsiktighet och inte bara att se på nuläget. Vi vet vilket också framförs av demokratiutredningen att decentralisering bidrar till maktspridning inom det offentliga livet. Folkstyrelsen gynnas av att medborgarna har tillgång till lokala beslutsarenor. Lokala beslut ger särskilda skäl för att försöka delta och påverka. Det kan i sin tur få effekter för organisationsliv och lust att delta även i andra delar av det politiska systemet.

Ser vi på möjligheterna att kunna påverka så är det på kommunnivå som man har den största kontakten med de förtroendevalda och den offentliga sektorn. Där är det folkliga inflytandet på politiken som störst. De flesta invånare är också nöjda med den kommunala servicen. När det däremot gäller möjligheten att påverka är bilden en annan.

Demokratin och medborgarnas engagemang

Bekymren för den svenska demokratin kan som det uttrycks i demokratiutredningen helt enkelt tolkas så att de flesta medborgare är ganska tillfreds med hur det hela sköts i dag och därför inte känner något behov av att engagera sig i partierna. Detta kan då synas vara ett litet bekymmer, men i grunden är det ett stort bekymmer. Frågan måste ställas vad som ska till för att det ska skapas en aktiv debatt. Det vi vet är att politiken brukar vitaliseras bland annat genom stora, lokala stridsfrågor, akuta, olösta problem och ett omfattande missnöje. Sådant brukar göra att partikansliet och kommunledningskontor rings ner och att åhörarstolarna fylls i fullmäktigesalarna. Där sådant har inträffat har det ofta lett till att det bildats nya politiska partier. Dessa lokala partier har blivit allt fler och

överlever numera i regel mer än en mandatperiod. De har kallats både missnöjes och enfrågepartier men är ändå nya, folkliga inslag i den kommunala demokratin.

Vad kan göras?

Forskaren Peter Aronsson anser bl.a. utifrån detta att nyckelfrågan för den svenska demokratin är till mycket stor del baserad på hur den lokala politiken kan vitaliseras. I lokalsamhället – i kommunen måste medborgarna ta hänsyn till varandra, vilket tvingar politikerna till ansvarsfullare beslut än om de inte ideligen behöver fysiskt möta sina väljare. I en sådan miljö kan kunskap om och respekt för demokratisk kultur växa fram.

Det är således på denna nivå som det måste ske en utveckling. En sådan utveckling handlar om att medborgarnas självstyrelse ska fördjupas, vilket därmed också innebär att kommunernas procedurer och former måste ses över. Medborgarna måste ges större möjligheter att såväl delta som att utöva inflytande för att på så sätt få delaktighet i den lokala politiken.

Detta leder därmed också till att koncentrationen av makt till ett fåtal förtroendevalda men även till chefsjästemän måste brytas. En sådan förändring ställer därmed också krav på att de kommunala förvaltningarna – institutionerna måste tillåta mer insyn, större öppenhet och möjligheter till fler dialoger så att medborgarnas erfarenheter ges en större politisk tyngd. Det handlar helt enkelt om att möta olika delar av lokalsamhället för avstämning, samtal och konfliktlösning. Det kan också finnas behov av att utveckla olika former av ny teknik för att skapa instrument för dialog.

Utifrån detta perspektiv framför demokratiutredningen att den representativa demokratis värden måste klargöras, vårdas och fördjupas genom en fortsatt demokratisering av de politiska institutionerna. Detta leder också till att kommunerna måste mer generöst tillåta eller erbjuda olika former för deltagande som medborgarna uppfattar meningsfulla och effektiva. Den självstyrelse kommunerna har från staten bör ges vidare åt medborgare och medborgargrupper. Det kan finnas betydande skäl att överlåta åt föreningar, företag eller andra, lokala sammanslutningar att i demokratisk anda själva sköta sina gemensamma angelägenheter.

På motsvarande sätt kan brukarinflytande – bildande av brukarstyrelser eller lokala styrelser vara ett sätt att få fler att ta kommunala uppdrag och därmed minska avståndet mellan de förtroendevalda och medborgarna. Brukarmakt bidrar också till att stärka demokratin.

En intressant och samtidigt central fråga är naturligtvis vilka former av folkligt inflytande förvaltningarna och de politiska partierna accepterar. Trots kristecknen har i praktiken de demokratiska arbetsformerna ändrats mycket litet. Utvecklingen framöver kommer att till stor del handla om att de kommunala institutionerna i högre behöver anpassa sig efter de villkor folket självt vill medverka under.

Ett kommunfullmäktige för det nya seklet

Den representativa demokratin utövas av kommunfullmäktige

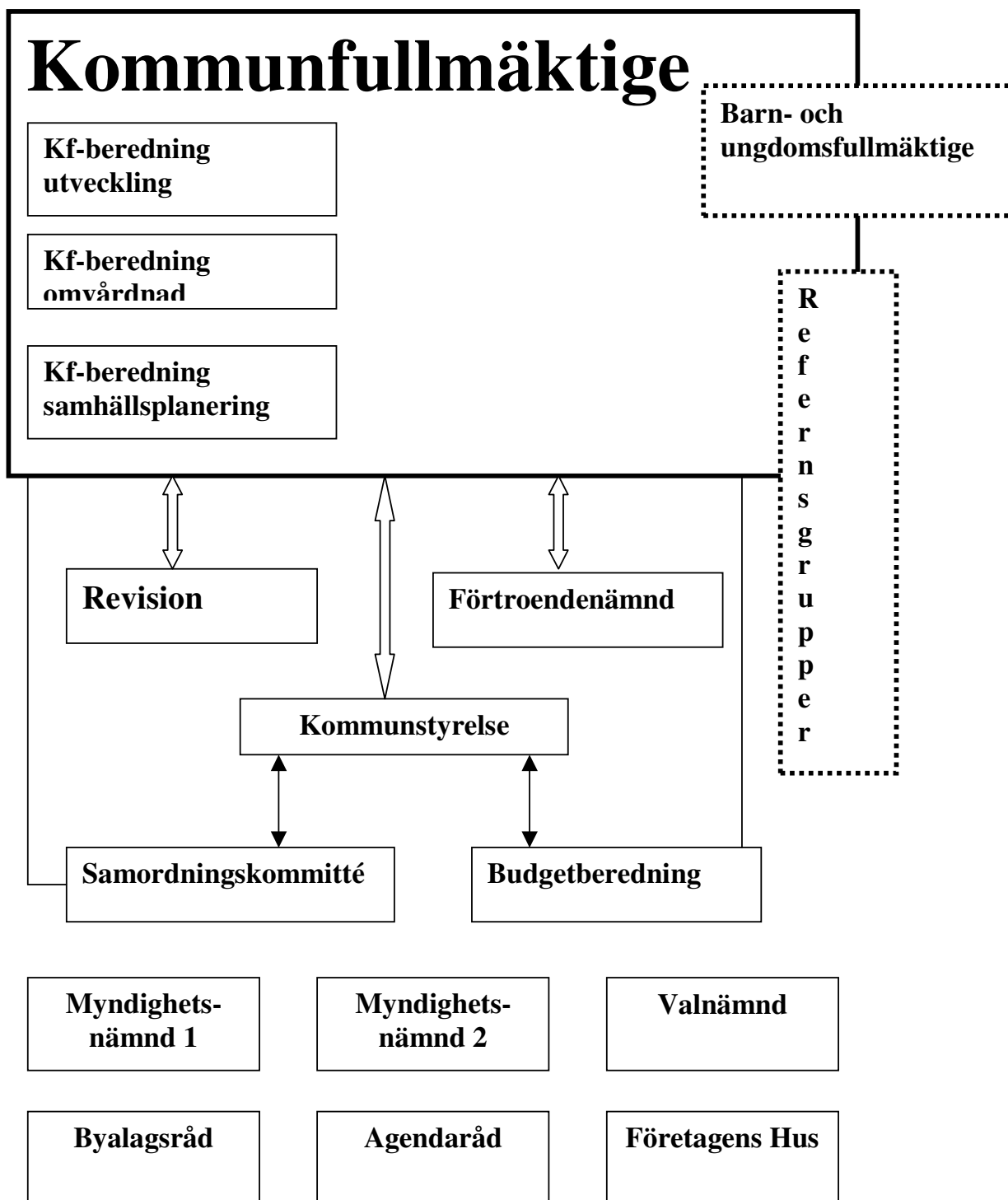
- Kommunfullmäktiges roll stärks och medborgarna får möjlighet att kommunicera direkt med politikerna

Några ord om framtiden - Skurups kommun

Utifrån de tidigare redovisade direktiven har den utsedda arbetsgruppen arbetat fram en modell för det nya kommunfullmäktige. Arbetet har bestått av ett stort antal olika delfrågor. För att få en översiktlig bild över den arbetsordning¹⁾ som har vuxit fram så är det intressant att se på organisationsplanen som har funnits med alltsedan de första diskussionerna startade om en ny politisk organisation.

¹⁾ Arbetsordningen fastställdes i sin helhet vid kommunfullmäktiges sammanträde 2002-04-15 § 50

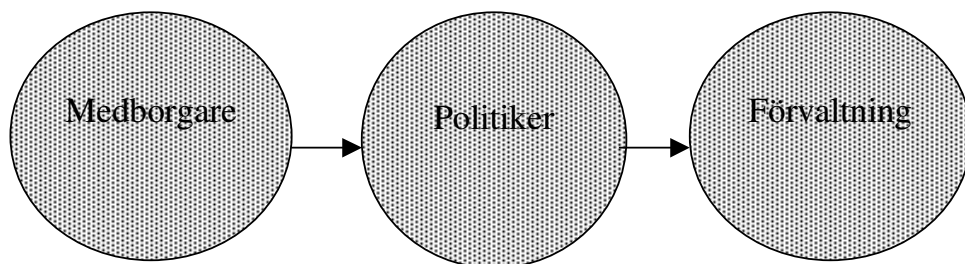
Organisationsplanen ger en mycket bra översiktlig bild över hur sambandet är tänkt mellan de olika delarna. Bilden har sedan justerats utifrån diskussionerna men likväl som finns samma grund kvar i den slutliga utformningen.



Kommunfullmäktige, medborgarna och förvaltningarna

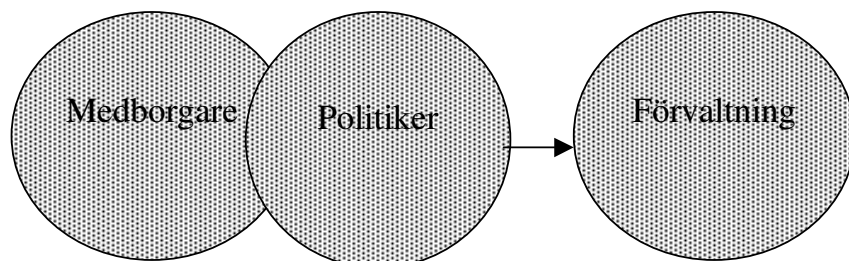
I grunden handlar det om att stärka kommunfullmäktiges roll, men också att medborgarna ges möjlighet till ett direkt inflytande. Om vi går tillbaka till sambandet mellan medborgare, politiker och förvaltning som beskrevs

inledningsvis och ser på hur den traditionella svenska modellen ser ut kan vi se följande samband.



Modellen innebär att politikerna väljs representativt och bestämmer i stort sett över den politiska agendan oberoende av medborgarna. Förvaltningen "lyder" politikerna, men har ett visst svängrum att utforma och utveckla konkreta lösningar som man utifrån ett professionellt perspektiv anser vara bra.

Om man väljer att förändra sambandet så att medborgare och politiker får ett nära samband – en direkt relation, medan den indirekta kopplingen till förvaltningen kvarstår uppstår ett helt nytt samband.



Denna modell innebär att medborgarna har formell makt över beslutsfattandet och därmed också skapandet av agendan i den politiska proceduren. En jämförelse kan göras med såväl inriktning som det direkta förslaget till ändring i kommunallagen som framfördes i regeringens proposition 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet.

I propositionen framförs bl.a. att "Fullmäktige ska ha det avgörande inflytandet när det gäller frågor som är av stor vikt för en kommun" Vidare betonas att medborgarna ska ges bättre möjligheter än i dag att delta i och påverka den politiska processen. Utifrån detta föreslås att kommunallagen ändras så att ärende i fullmäktige även får väckas av den som är folkbokförd i kommunen om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag). Riksdagen beslutade om ändringen 2002-04-04.

I de direktiv som gällde för arbetsgruppens arbete betonades medborgardialogen i form av att medborgarna ska kunna delta i referensgrupper. Vidare att i samband med att fullmäktige behandlar uppföljningsrapporter kan fullmäktige anordna "hearing" där medborgarna ges möjlighet att ställa frågor. Till detta kommer också att medborgarna ska kunna anhängiggöra ärende i kommunfullmäktige, dvs. medborgarförslag.

Det är således en betydligt förändrad modell gentemot vad som tidigare har varit fallet. Detta samtidigt som fullmäktiges roll stärks genom som det anges i direktiven "Huvudprincipen är att de politiska frågorna ska avgöras i kommunfullmäktige".

Fördjupad demokrati kräver också effektivitet och öppenhet

En fördjupad demokrati kräver också effektivitet i form av en fungerande ärendebehandling och ett fungerande ärendeflöde. Bilden på nästa sida anger vad som händer när ett ärende initieras – hur ärendet sedan "slussas" vidare i form av beredning, utredningar, samråd och dialog i olika grupper, ekonomisk analys samt beskrivning av konsekvenser för att slutligen gå till beslut. Därefter sker verkställighet av beslutet samt senare också uppföljning av beslutet och verkställigheten.

Bilden är inte helt enkel och det finns en uppenbar risk att de initiativ som tas i början av ett ärende "försvinner" någonstans. Detta behöver inte bero på att ärendet glöms bort eller att det avsiktligt fördröjs utan det kan mer handla om att ärendeflödet inte fungerar tillräckligt effektivt. Enbart genom att ha kunskap om hur processerna fungerar så är detta första steget till såväl fördjupad demokrati som öppenhet, vilket också skapar möjligheter till förståelse och dialog i syfte att få ett effektivt ärendeflöde och en effektiv process.

ÄRENDEFLÖDE LIGGANDE a4 BILD

På väg mot en ny politisk organisation

Kommunfullmäktige tog beslut om vissa delar av den nya politiska organisationen vid sitt sammanträde 2002-04-15 § 50. De delar som behandlades vid detta sammanträde var

- Förslag till arbetsordning för kommunfullmäktige och förslag till inrättande av fullmäktigeberedningar mm.
- Förslag till förtroendenämnd
- Förslag gällande ärendehantering och kommunledning
- Förslag till myndighetsnämnder och överförmyndarverksamheten
- Försöksverksamhet med Brukarstyrelse inom Montessoripåret – Mariaskolan

I inledningen redovisade kommunstyrelsens ordförande Torbjörn Thorsson de tre huvudinriktningar som förslaget har som utgångspunkt:

1. Stärka demokratin, delaktigheten och självstyret. De enskilda människorna skall i största möjligaste mån själva ta ansvar för sin vardag. Därvid syftar systemet till att underlätta och stimulera medborgarens initiativ att väcka ärenden och att påverka den löpande ärendeprocessen. Här införs bl.a. som ett helt nytt inslag s.k. medborgarförslag, vilket innebär ”motionsrätt” för kommuninvånarna.
2. Stärka fullmäktigerollen i den praktiska politiken. Det ligger något fint i att få företräda andra människor och givetvis också ett ansvar. Det är i fullmäktigedebatten som viktiga frågor ska ventileras och leda till beslut. Här gäller det öppna rummets princip där så många som möjligt skall kunna delta. Det handlar också om att prioritera, d.v.s. många gånger prioritera bort på grund av att ambitionerna ofta är högre än resurserna. Kommunfullmäktigeberedningarna kommer i den nya organisationen att spela en viktig operativ roll på det politiska planet.
3. Organisationen ska skapa en tydligare rågång mellan den politiska arenan och den verkställande. Ansvar för verkställigheten kommer att utövas av den nya kommunledningen som består av kommunchefen och de två andra förvaltningscheferna. En självklar utgångspunkt i denna del är att anställda överlag skall få stort utrymme för att använda sin individuella kompetens för att utföra de uppgifter som politikerna lagt riktlinjerna för.

Vid kommunfullmäktiges sammanträde 2002-06-17 § 106 togs ytterligare beslut omkring den nya politiska organisationen. De delar som behandlades vid sammanträdet var:

- Förslag till arbetsordning för kommunfullmäktiges presidium
- Vissa förtydliganden angående referensgrupper och projektgrupper vid beredning av ärenden i fasta och tillfälliga fullmäktigeberedningar
- Försöksverksamhet med Brukarstyrelse inom spår Falken – Östergårdsskolan

Det nya kommunfullmäktige

Nedanstående redovisning är en sammanfattning av arbetsgruppens sammanträdesprotokoll samt de förslag som arbetsgruppen via projektledningsgruppen överlämnat till kommunfullmäktige och där beslut togs 2002-04-15 § 50 samt 2002-06-17 § 106. Utöver dessa dokument tillkommer även andra skrivelser/PM som projektledningsgruppen har överlämnat till kommunfullmäktige för beslut.

Kommunfullmäktiges sammansättning

Kommunfullmäktige ska ha 41 ledamöter.

Bland ledamöterna skall väljas en ordförande, en förste vice ordförande samt en andre vice ordförande.

Kommunfullmäktiges presidium

Med utgångspunkt från att det politiska arbetet är koncentrerat till kommunfullmäktige och där ledamöterna ska känna att de har en reell möjlighet att påverka samhällsutvecklingen i kommunen så ställs också stora krav på planering och förberedelser. Ansvar för detta ligger på kommunfullmäktiges presidium.

Ansvarig arbetsgrupp har utifrån detta utarbetat särskild arbetsordning för kommunfullmäktiges presidium i vilken framgår presidiets uppgifter. Arbetsordningen införs som en bilaga till arbetsordningen för kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige ställde sig bakom förslaget vid sitt sammanträde 2002-06-17. Intressant att notera är att Tommy Tränefors (kv) yrkade att det i arbetsordningen för kommunfullmäktiges presidium skulle skrivas in att kommunfullmäktiges ordförande skulle tillika ha funktionen som kommunalråd.

Kommunstyrelsens ordförande Torbjörn Thorsson (s) yrkade avslag med motiveringen att det var nödvändigt att knyta kommunalrådsuppdragen till kommunstyrelsens ordförande respektive vice ordförande. Skälet till detta är att de båda funktionerna har en nära och daglig kontakt med det löpande arbetet i kommunen, vilket är förenat med en omfattande tidsåtgång.

Kommunfullmäktige avvisade yrkandet och beslöt i enlighet med arbetsgruppens ursprungsförslag. När det däremot gällde ansvaret för uppföljning och utvärdering skedde en förändring i förhållande till arbetsgruppens förslag. Den slutliga formuleringen är upptagen i nedanstående sammanställning.

Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktiges presidium

Uppgifter för kommunfullmäktiges presidium, vilka presidiet kan fördela inom sig själva.

- Planera och kungöra kommunfullmäktiges sammanträden.
- Utöva tillsyn över att fullmäktigeberedningarna kungör och genomför sammanträden enligt bestämmelser i arbetsordningen.
- Lämna förslag till inrättande och sammansättning av tillfälliga fullmäktigeberedningar.
- Föreslå entledigande av tillfälliga fullmäktigeberedningar.
- Samordna och följa fullmäktigeberedningarnas verksamhet.
- Ansvara för uppföljning och utvärdering av kommunfullmäktiges och fullmäktigeberedningarnas verksamhet och att avrapportera utfallet av detta till kommunfullmäktige.
- Lämna förslag till uppdrag som skall tilldelas fullmäktigeberedningarna.
- Vara kontaktorgan gentemot kommunrevisionen.
- Ta initiativ till överläggningar med partiernas gruppledare i kommunfullmäktige, kommunstyrelsens presidium samt myndighetsnämnderna.
- Vara ekonomiskt ansvariga för kommunfullmäktiges och fullmäktigeberedningarnas budget.
- Kalla anställda hos kommunen eller andra att lämna upplysningar vid kommunfullmäktiges sammanträden.
- Vara mottagare av medborgarförslag.
- Kontrollera att förslag som lämnas till kommunfullmäktige för slutligt ställningstagande är tillräckligt beredda.
- Svara för uppvaktningar och representation i den mån detta inte tillkommer annan.

Medborgarinflytande

En viktig fråga, vilket har berörts vid flera tillfällen tidigare handlar om medborgarnas inflytande. Arbetsgruppen har inte haft några olika uppfattningar omkring medborgarinflytande. Utgångspunkten i utredningsarbetet har varit att under förutsättning att lagstiftningen ändras så är det rätt att medborgarna ska kunna anhängiggöra frågor direkt hos fullmäktige.

Genom en förändring i lagstiftningen som också berörts tidigare ges numer möjlighet för medborgarna att väcka ärenden i fullmäktige – medborgarförslag. I den beslutade arbetsordningen för fullmäktige i Skurups kommun är inskrivet:

Den som är folkbokförd i kommunen (medborgare) skall ha rätt att anhängiggöra frågor och ärenden för behandling i fullmäktige – medborgarförslag. Fullmäktige bestämmer om medborgarförslag får behandlas, i de fall förslaget godkänns för behandlas så ska det beredas och behandlas på samma sätt som en motion.

Fasta fullmäktigeberedningar

Ett av de första direktiven var att arbeta fram förslag om vilka fasta fullmäktigeberedningar som ska finnas. Även om det fanns vissa grundtankar i den första organisationsplanen så har det varit föremål för en grundläggande diskussion. På ett tidigt stadium var arbetsgruppen överens om att det borde vara fyra beredningar istället för tre. Dessa fyra beredningar skulle då ha följande områden:

Beredning I Utveckling och tillväxt
 Beredning II Vård och omsorg
 Beredning III Utbildning
 Beredning IV Samhällsplanering

På motsvarande sätt fanns också en diskussion om antalet ledamöter i beredningarna. När frågan om antalet beredningar togs upp i projektledningssgruppen framfördes att arbetsgruppen borde ta upp frågan igen till förnyad diskussion för att se om det ska vara tre eller fyra beredningar.

Arbetsgruppen kom utifrån förnyad diskussion fram till att det ska vara tre beredningar. Det bör tilläggas att man inte var helt enig på denna punkt. I det slutliga dokumentet, dvs. Arbetsordning för kommunfullmäktige framgår av § 28 när det gäller uppgiftsfördelning på respektive fullmäktigeberedning att det skall finnas tre fullmäktigeberedningar och att deras uppgiftsområde skall vara enligt följande:

Kommunfullmäktige

Utvecklings- och tillväxtberedning

- Arbetsmarknad
- Näringsliv
- Turism
- Kultur
- Fysisk planering
- Infrastruktur
- Miljö
- Trafik

Utbildningsberedning

- Förskola
- Grundskola
- Särskola
- Gymnasieskola
- Vuxenutbildning
- Fritid
- Särskild kollektivtrafik (skolskjutstrafik)

Vård- och omsorgsberedning

- Äldre- och handikappomsorg
- Hälsa- och sjukvård
- Individ- och familjeomsorg
- Bostadssanpassning
- Särskild kollektivtrafik (färdtjänst, riks-färdtjänst)

Beredningar har ingen självständig beslutsrätt utan utgör precis som benämningen också säger ett beredningsorgan till kommunfullmäktige, dvs. ska huvudsakligen lämna förslag till fullmäktige. Förslagen ska utifrån kommunjuridiska skäl passera kommunstyrelsen. Beredningarna skall kunna ta initiativ i övergripande frågor, men kan även ta emot ärenden av mindre omfattning från t.ex. kommunmedlemmar eller referensgrupper. Beredningarna har också till uppgift att svara för uppföljning och omvärldsvärldsbevakning.

Sammansättning och val av fullmäktigeberedningar

Varje fullmäktigeberedning skall bestå av nio ordinarie ledamöter och nio ersättare. Ledamöter och ersättare i en fullmäktigeberedning väljs i första hand bland ledamöter och ersättare i fullmäktige. Möjlighet finns att även välja andra ledamöter och ersättare till fullmäktigeberedningar från de partier som är representerade i fullmäktige.

Vid mandatperiodens början för kommunfullmäktige väljer fullmäktige för kommande mandatperiod ledamöter till de tre fullmäktigeberedningarna. Valet ska ske på samma sammanträde som ledamöter väljs till styrelse och nämnder.

Ordförande och vice ordförande i fullmäktigeberedningarna väljs av fullmäktige av de som är ledamöter i respektive beredning.

En av de bärande tankarna är att ge samtliga partier, även de som inte av egen kraft utifrån valresultatet har fått någon plats i fullmäktige, möjlighet att få ledamot i fullmäktigeberedning. För att detta ska vara möjligt kan ett sådant parti få en insynsplats i varje beredning där partiet inte är representerat på annat sätt.

I den slutliga arbetsordningen redovisas fullmäktigeberedningarna enligt följande:

Kommunfullmäktige

Fullmäktigeberedningarna

- har ingen självständig beslutanderätt utan utgör endast beredningsorgan till kommunfullmäktige
- skall bereda ärenden till fullmäktige och därvid lämna förslag till ställningstagande i fullmäktige
- skall hos fullmäktige göra de framställningar som beredningen finner påkallade
- skall följa den verksamhet inom kommunen som hör till dess uppgiftsområde
- ansvarar för utveckling av medborgar- och brukarinflytande inom sina respektive uppgiftsområden
- skall upprätthålla löpande kontakt med medborgarna och arrangera särskilda medborgarmöten
- ansvarar för utarbetande och utveckling av verksamhets- och inriktningsmål inom sina respektive uppgiftsområden
- får inhämta de upplysningar, uppgifter och yttranden som beredningen behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter, från nämnder och förvaltningarna
- skall i den omfattning fullmäktige bestämmer, kontinuerligt rapportera beredningens verksamhet och pågående ärenden
- får inrätta projektgrupper för vissa frågor eller visst ärende med representanter från andra beredningar, nämnder, organisationer och medborgare

Utöver fasta fullmäktigeberedningar kan det även finnas tillfälliga.

Kommunfullmäktige får enligt arbetsordningen tillsätta en eller flera beredningar för ett visst ärende. I dessa fall bestämmer fullmäktige för varje tillfälle antalet ledamöter och ersättare samt mandattiden för en sådan tillfällig beredning.

Referensgrupper - projektgrupper

I den översiktliga organisationsplanen finns inskrivet referensgrupper, vilket också finns med i utredningsdirektiven. Enligt utredningsdirektiven så är avsikten med grupperna att bredda beredningsförfarandet för att på så sätt kunna tillföra beredningen ytterligare kunskap men också för att skapa förståelse och delaktighet bland medborgarna för de kommunala besluten. Referensgrupperna har således till uppgift att bl.a. föra in sakkunskap i ett ärende. Referensgrupperna ska kunna utgöras av såväl fasta grupper som tillfälliga grupper.

I den diskussion som har varit i arbetsgruppen omkring referensgrupper och deras sammansättning, mandattid mm. har noga analyserats fasta grupper respektive tillfälliga grupper. Problematiken enligt arbetsgruppen är att fasta referensgrupper får en permanent sammansättning och en fast mandattid och att det på så sätt lätt kan minska flexibiliteten i förhållande till ärendets eller sakområdets karaktär.

Oaktat detta så kom arbetsgruppen fram till att redan etablerade organisationsstrukturer såsom pensionärsråd, byalag m.fl. kan med fördel utgöra en bra rekryteringsbas för referensgrupper.

Nedanstående beskrivning utgör en sammanfattning av bilaga till arbetsordning för kommunfullmäktige när det gäller referensgrupper och projektgrupper.

Kommunfullmäktige

Referensgrupper

- Referensgrupperna skall utgöra ett "bollplank" till fullmäktigeberedningarna och de ska komma in ett tidigt skede av själva beredningsprocessen – detta innebär att redan när ett ärende initieras i någon fullmäktigeberedning skall denna ta ställning till vilken sammansättning referensgruppen skall ha.
- Referensgrupper är dels fasta och dels tillfälliga, beroende på ärendets karaktär.
- Fasta referensgrupper skall knytas till varje fullmäktigeberedning och ha en sammansättning som är relevant i förhållande till beredningens uppgiftsområde.
- Fast referensgrupp kan tillkallas för viss tid eller för ett visst ärende.
- Tillfälliga referensgrupper tillkallas efter bedömning av respektive fullmäktigeberedning.
- När referensgrupp tillkallas skall bredast möjliga representativitet eftersträvas – beaktande av ålders- och könsfördelning, beaktande av yrkes- och utbildningsbakgrund m.fl. likartade faktorer.
- Rekrytering till fasta eller tillfälliga referensgrupper kan lämpligen ske genom redan etablerade organisationsstrukturer i kommunen, t.ex.
 - Pensionärsråd
 - Handikappråd
 - Byalagsråd
 - Föreningsråd
 - Företagens Hus
 - Barn- och ungdomsfullmäktige
 - Försvarets frivilligorganisationer
 - Hem- och skolaföreningar
 - Anhörigföreningar
 - Invandrarföreningar
 - Miljöorganisationer
- Fullmäktigeberedningarna kan även rekrytera personer till referensgrupperna på annat sätt, t.ex. genom personkännedom, sk. medborgarpaneler.
- Deltagande i referensgrupper oavsett om det finns tillhörighet till någon organisation eller på annat sätt bygger på att den enskilde har lämnat sitt samtycke till uppdraget.

Kommunfullmäktige

Projektgrupper

- Fullmäktigeberedningarna får tillkalla särskilda projektgrupper.
- En projektgrupp kan bestå av ledamöter från andra beredningar eller nämnder, anställda i kommunen, extern kompetens i form av experter eller representanter för organisationer och medborgare.
- En projektgrupps arbete utgör en del av den formella beredningen av ärenden och ska bidra till beslutsunderlaget till kommunfullmäktige – projektgruppen är utifrån detta att betrakta som en utredningsresurs för upprättande av beslutsunderlag.

Det ska också tilläggas när det gäller begreppet projekt att ett projekt skall i normalfallet vara väl definierat och tidsbestämt.

Projekt kan upphöra vid projekttidens utgång eller efter utvärdering, men kan också förlängas under viss tid eller integreras i den reguljära verksamheten och organisationen.

Beredning – ärendeflöde

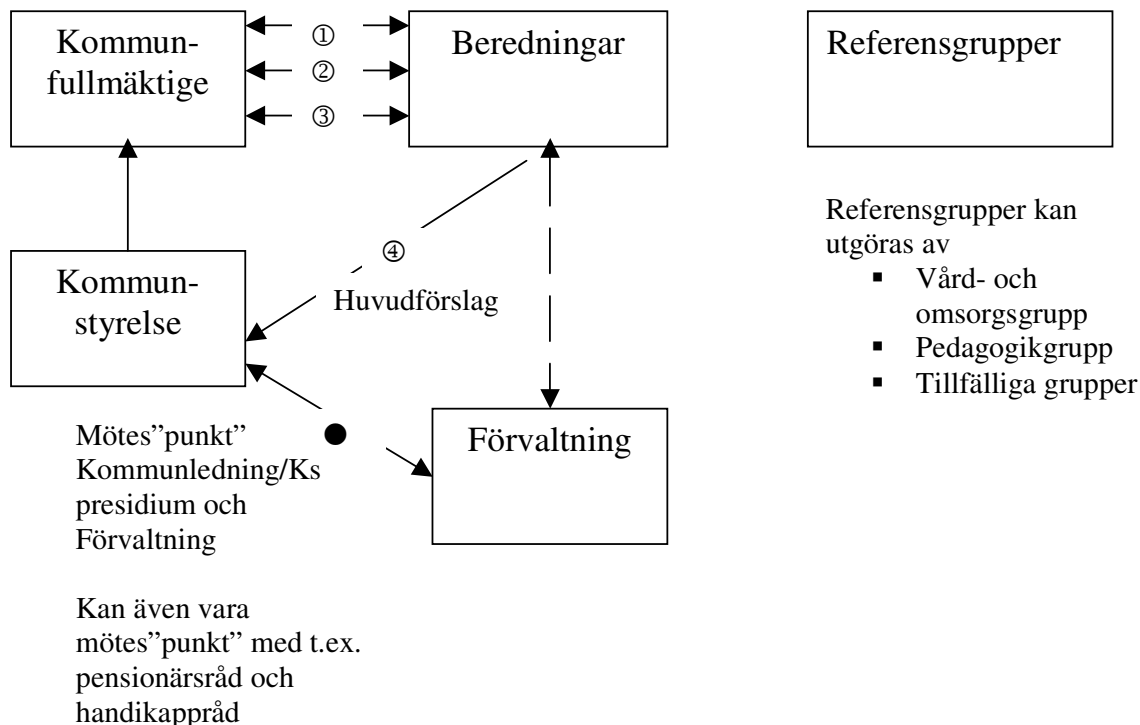
För att kommunfullmäktige med sina beredningar ska kunna fungera krävs också att sambandet dem emellan fungerar. Arbetsgruppen som har arbetat med framtagande av förslag gällande kommunfullmäktige har därför också haft till uppgift att "skapa modeller för flödet i beredningsprocessen som beskriver dels arbetet i kommunfullmäktige och dels arbetet i fullmäktigeberedningarna". Det ska tilläggas att ärenden kan vara av mycket varierade art.

I detta arbete har också funnits en koppling till det arbete som har skett inom arbetsgruppen för översyn av den administrativa organisationen. Detta utifrån att beredning av ett ärende kräver service till dem som ska bereda ärendet. En förutsättning för att de tre fullmäktigeberedningarna ska fungera är att det finns en ansvarig tjänsteman – beredningssekreterare knuten till varje beredning. Vidare behövs service i form av utskick av kallelser, mm. – beredningsassistent. Vissa delar av detta redovisas närmare i avsnittet som behandlar arbetsgruppen för översyn av den administrativa organisationen.

Från att "väcka" ett ärende till beslut

Från det att ett ärende "väcks" till beslut ligger beredning, samråd mm. Denna "vandring" av ett ärende handlar i princip om att se på ärendeflödet. Om vi initialt ser på detta utifrån en mycket övergripande skiss och då i huvudsak sambandet

kommunfullmäktige – fullmäktigeberedningar, referensgrupper, kommunstyrelse och förvaltningar så kan följande bild ge en vägledning.



① - ④ beskriver ärendegången Kf – Beredningar - Ks

Själva ärendeflödet kan också mer i detalj beskrivas enligt följande:

Ett ärende väcks hos en fullmäktigeberedning genom:

1. beredningens eget initiativ eller
2. uppdrag från kommunfullmäktige som aktualiserats genom nämndsframställan, motion, medborgarförslag eller
3. genom inkommen skrivelse från annan myndighet eller motsvarande.



4. Efter diskussioner/överläggningar inom beredningen delger beredningen sina överväganden – på ett tidigt stadium – till medborgarpaneler eller referensgrupper utanför den formella kommunala organisationen. Dessa organs synpunkter beaktas så långt möjligt.
5. Beredningen informerar sina preliminära överväganden i kommunfullmäktige vid ett ordinarie sammanträde varvid ärendet

debatteras och återförs till beredningen med de tillkommande synpunkter som framkommit.

6. De nämnda processerna med medborgarna respektive kommunfullmäktige pågår i den omfattning som behövs för att ärendet ska bli färdigutrett.



7. Beredningen lägger fram sitt slutliga förslag, ett eller flera, med angivande av vilket förslag som är huvudförslag. Alternativa förslag, helt nya eller kompletterande eller begränsande, läggs fram i den omfattning de ledamöter som eventuellt ställer sig utanför huvudförslaget finner önskvärt. Alternativa förslag får inte ”voteras” bort.



8. Beredningens slutförslag går därefter direkt till kommunstyrelsen för granskning. Kommunstyrelsens granskning utgör formellt beredning enligt kommunallagens bestämmelser men kommunstyrelsens ställningstagande begränsas till ekonomiska, juridiska och andra formella bedömningar av förslaget. Således förutsätts inte kommunstyrelsen göra någon politisk värdering eller ställningstagande till de olika förslagen. Kommunstyrelsens beslut får då karaktären av internt yttrande till kommunfullmäktige.

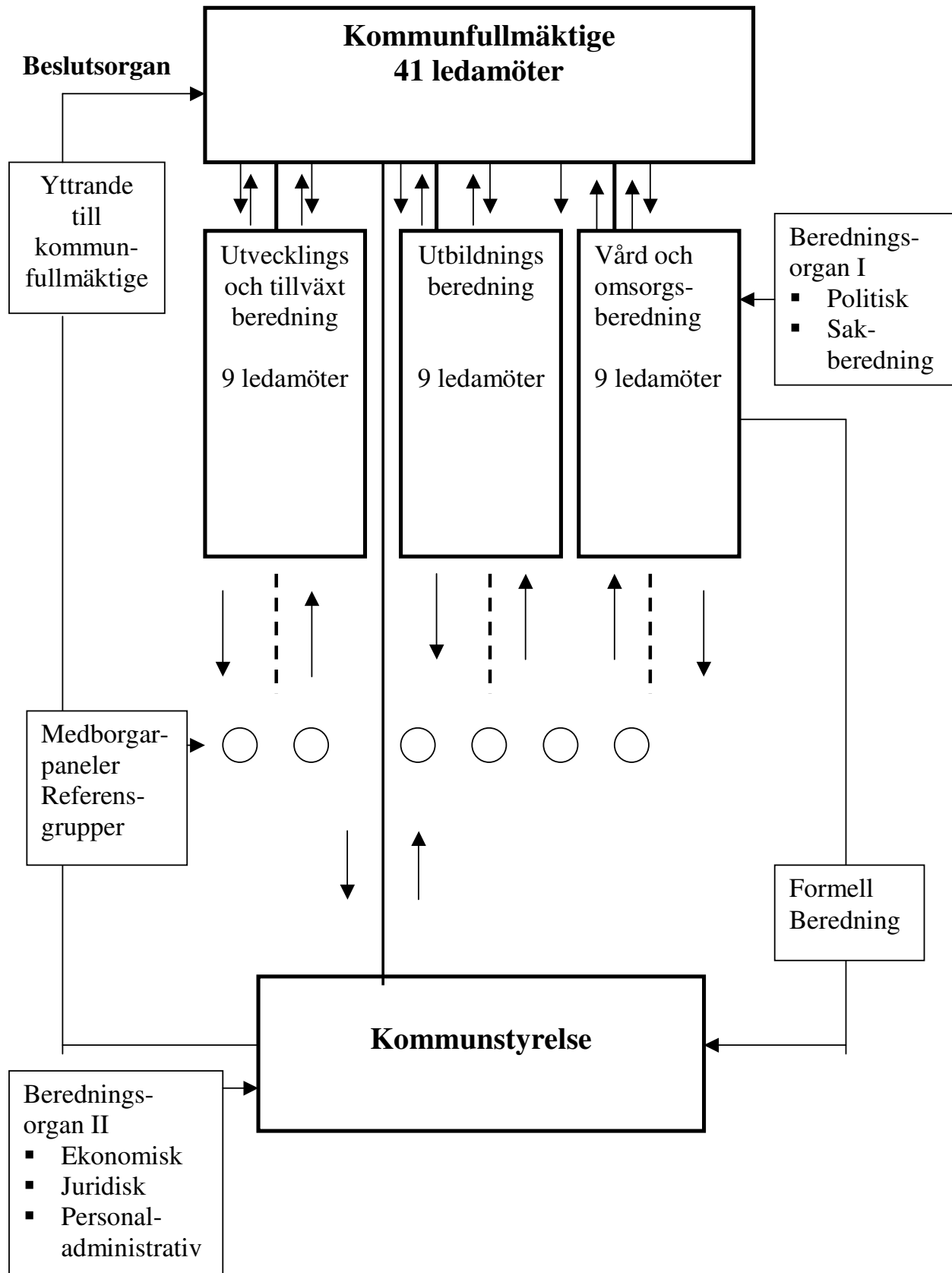


9. Slutligen tillställs kommunfullmäktige beredningarnas huvudförslag och eventuella alternativa förslag jämte kommunstyrelsens yttrande för beslut på traditionellt sätt.

Ärendeflödet i nya kommunfullmäktige

Bilden på nästa sida kopplar samman såväl den översiktliga skissen som den formella beskrivningen vad som händer - från det att ett ärende väcks till att kommunfullmäktige tar beslutet.

De tre grundläggande begreppen som ska präglade förvaltningen, i detta fall liktydigt med såväl beredningsorgan I - sakberedning som beredningsorgan II ekonomi, juridik och personaladministration är demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Kraven är således höga på att det finns ett väl fungerande ärendeflöde.



Samordningskommitté

I principförslaget till ny politisk organisation som kommunfullmäktige antog i februari 2001 fanns förslag om en samordningskommitté under ledning av kommunstyrelsens ordförande. Denna kommitté skulle ersätta den tidigare plankommittén. (Se principskiss under avsnittet – Ett kommunfullmäktige för det nya seklet)

Under utredningsarbetet och även utifrån tagna beslut har inriktningen blivit den att allt mer av planeringen gällande frågor omkring den politiska hanteringen har förts på kommunfullmäktiges presidium. Denna utveckling är logisk och önskvärd utifrån kommunfullmäktiges nya roll och kommunfullmäktigeberedningarna.

En av de stora förändringarna med den nya politiska organisationen är att den politiska verksamhetsstyrningen och utvärderingen flyttas från specialnämnderna och kommunstyrelsen till kommunfullmäktiges organ. Kommunstyrelsen kommer, som framgår av särskilt avsnitt, även fortsättningsvis att vara beredningsorgan för ärenden som är riktade in i organisationen. Kommunstyrelsen kommer också att handlägga operativa frågor som ej ligger på delegation.

Övergripande utvecklingsfrågor

Det finns en rad områden som skär rakt igenom såväl den politiska organisationen som förvaltningsorganisationen som t ex folkhälso-, demokrati-, agenda 21arbetet m fl. Dessa frågor berör hela den kommunala organisationen (såväl politiskt som administrativt) och förutsätter samtidigt samverkan med olika medborgargrupper.

Inom områden som arbetsmarknad, näringsliv, internationella kontakter, fysisk planering, infrastruktur och marknadsföring finns det ett påtagligt samband. Dessa frågor har ofta en direkt betydelse för kommunens utvecklingsmöjligheter, samtidigt som de ibland är såväl dagsaktuella som mycket långsiktiga.

På motsvarande sätt finns det samband mellan de olika beredningsgruppernas målarbete men också mellan beredningsarbetet till kommunfullmäktige och handläggning på kommunstyrelsenivå.

Skurups kommuns organisation (såväl politiskt som administrativt) är till sin karaktär decentraliserad. Varje förvaltning äger utifrån måldokument och medelstillelning stor frihet i verkställighet. Denna delegation förutsätter på samma vis inom förvaltningen en bred delegation. Den nya politiska

organisationen blir också decentraliserad genom kommunfullmäktigeberedningarna med referensgrupper, lokala styrelser och kommunstyrelsen, vilket innebär att varje enhet får sin egen roll.

Samordning och informationsöverföring

För att en decentraliserad organisation ska fungera effektivt och inte splittras krävs såväl samordning som informationsöverföring. Denna samordning kan åstadkommas genom att vissa uppdrag samordnas. Ett exempel på en sådan samordning är att kommunstyrelsens vice ordförande också blir ordförande för Utvecklings- och tillväxtberedningen. (Se vidare under avsnittet kommunstyrelsens presidium.) Samordning och informationsöverföring kan också ske genom att särskilda samordningsorgan skapas.

Kommunledningen i den nya organisationen har bl.a. som uppgift att stå för samordning och informationsöverföring mellan de administrativa delarna. (Se vidare under avsnittet Verkställande organisation – administrativ organisation) På samma vis behövs det en organisation för samordning och informationsöverföring för den politiska nivån och mellan den politiska nivån och verksamheterna.

Ledningen av samordningskommittén

Utifrån perspektivet att tyngdpunkten på den politiska styrningen fokuseras på kommunfullmäktige är det logiskt en samordningskommitté inte leds av kommunstyrelsens ordförande utan att den leds av kommunfullmäktiges ordförande med vice ordförande som ersättare, vilket också innebär att samordningskommittén blir ett kommunfullmäktigeorgan. Kommunfullmäktiges presidium får genom denna samordningskommitté ett starkt stöd i sitt arbete för att effektivt kunna organisera och styra det politiska arbetet.

Kommunfullmäktige



Samordningskommitté

I samordningskommittén behandlas/informeras om

- Pågående större planfrågor såväl fysiska som verksamhetsmässiga.
- Behov av om- och tillbyggnad av lokaler (större omfattning).
- Arbetet med folkhälso- och miljöfrågor.
- Utveckling av medborgarinflytande.
- Infrastruktur- och näringslivsutveckling.
- Samverkansprojekt med andra kommuner.
- Vänortssamarbete.
- Befolkningsutveckling och befolkningsstruktur
- Personalförsörjning och personalplanering.
- Kommunfullmäktiges presidium kan utöver de angivna ärendegrupperna tillföra ytterligare ärenden till dagordningen.
 - Samordningskommitténs ordförande är kommunfullmäktiges ordförande med vice ordförande som ersättare.
 - Kommunchefen är kommitténs sekreterare.
 - Kommunfullmäktiges ordförande ansvarar för dagordningen till samordningskommittén.
 - Kommittén kan initiera frågor till såväl kommunfullmäktige som kommunstyrelsen samt kommunledningen.
 - I samordningskommittén ingår kommunfullmäktiges presidium, beredningsordförandena (vice ordförande är ersättare) - gäller såväl fasta som tillfälliga beredningar, kommunstyrelsens presidium och ordförande för förtroendenämnden (vice ordförande är ersättare).
 - I samordningskommittén ingår också kommunledningen. Kommunledningen äger att adjungera annan tjänsteman utifrån ärendets art.
 - Samordningskommittén sammanträder fyra gånger per år och kan på ordförandes initiativ kallas till ytterligare sammanträde.

Kommunstyrelsens roll i den nya organisationen

En av målsättningarna med den nya organisationen är att stärka kommunfullmäktiges roll som det ledande politiska organet. Kommunfullmäktige ska styra verksamheten via olika styrdokument, medelstillelning och uppföljning. Den politiska diskussionen om verksamheternas innehåll och prioriteringar bör därför också föras i kommunfullmäktige. På samma vis är det naturligt att kommunfullmäktige ansvarar för uppföljning och utvärdering av verksamheterna mot fattade beslut.

Beredning av ärende

I den politiska organisation som har funnits fram till de förändringar som nu är beslutade har kommunstyrelsen haft en mycket stark ställning i form av politiskt beredningsorgan för alla frågor som behandlas i kommunfullmäktige samt beredningsorgan för budgeten dvs. medelstillelning. Samtidigt är det av vikt att framhålla att beredningen av ett ärende har stor betydelse för den politiska diskussionen och beslutet. I den organisation som nu är på väg att förändras bereds alla ärenden av specialnämnd och kommunstyrelse, vilket innebär att frågorna är till sin största del redan färdiga när de lämnar specialnämnden och kommunstyrelsen.

Genom att frågan är beredd både i specialnämnd och kommunstyrelse och att frågan om medelstillelning gått samma väg är utrymmet för reellt inflytande begränsat. Kommunfullmäktigebehandlingen blir i denna traditionella organisation i stor utsträckning en formell behandling.

Den av kommunfullmäktige antagna organisationen innebär att beredningsförfarandet sker i kommunfullmäktige genom särskilda beredningar. Beredningen är en process där frågan/ärendet kan vandra via kommunfullmäktige – beredning – referensgrupp – beredning – kommunfullmäktige – beredning för ett slutligt ställningstagande i kommunfullmäktige. I denna del (dvs. beredningsförfarandet) deltar inte kommunstyrelsen. Innan beslut fattas i kommunfullmäktigen skall ärendet passera kommunstyrelsen och kommunstyrelsen skall yttra sig av formell karaktär (att förslaget inte strider mot lag eller av kommunfullmäktige antagna regler/mål) samt eventuella ekonomiska konsekvenser. (Se även under avsnittet Beredning – ärendeflöde)

Kommunens uppgift är att ge människorna inom kommunens geografiska område service och stöd av olika former men också att skapa goda förutsättningar för tillväxt och utveckling. Kommunen har också att handlägga olika former av myndighetsärenden samt i vissa sammanhang vara tillsynsmyndighet. De kommunala kärnverksamheterna domineras av utbildning, vård och omsorg som omfattar ca 85 % av ekonomin. Gator, renhållning, vatten och avlopp m.fl.

uppgifter utgör också en del av kärnverksamheten. Frågor som kultur, näringsliv, arbetsmarknad, trafik mm har blivit allt viktigare för kommunens utveckling, även om vissa av dessa frågor är frivilliga för kommunen. Det som är gemensamt för dessa områden är att de är utåtriktade verksamheter och som ytterst är till för att gagna de boende i kommunen.

För att kunna såväl genomföra som utveckla de olika verksamheterna krävs personal, organisation, lokaler och olika former av operativa verktyg. Såväl lokaler, personal som organisation är en förutsättning för verksamheten och måste anpassas till den verksamhet som ska drivas och är i dessa delar underordnad verksamheten.

Den politiska styrningen av verksamheten är grunden för att kunna bedriva en såväl effektiv som av medborgarna efterfrågad verksamhet. Denna politiska styrning sker genom olika styrdokument för verksamheterna. Styrdokumentet speglar den politiska viljan genom beredningsförfarande och beslut i kommunfullmäktige. Genom referensgrupper och andra former av medborgardialoger skapas utrymme för medborgarinflytande på styrdokumentet för verksamheten.

För såväl personal, organisation, lokaler och operativa verktyg krävs också styrdokument. Dessa anpassas efter de mål som skall uppnås med verksamheten och är riktade inåt, dvs. de beskriver skapandet och handhavande med de resurser som krävs för att uppnå verksamhetsmål.

I ärende av verksamhetskaraktär ska ärendet beredas av kommunfullmäktigeberedning och kommunstyrelsen ska inte avge politiskt yttrande. I frågor av organisationskaraktär t.ex. personalpolitiskt program är däremot kommunstyrelsen beredningsorgan. Denna fördelning måste vara tydlig, dvs. när har kommunstyrelsen beredningsansvaret och när ligger beredningsansvaret på någon annan (i huvudsak kommunfullmäktigeberedningar).

Den principiella rollfördelningen är att kommunfullmäktigeberedningarna ansvarar för beredning i verksamhetsfrågor, dvs. vad som ska uppnås med verksamheten – *Den utåtriktade verksamheten*. Kommunstyrelsen är beredningsorgan när det gäller organisationsfrågor som t.ex. personal- och lokalfrågor.

Exempel på fördelning är att

fullmäktigeberedningarna har ansvar för utarbetande och beredning av styrdokument som:

- Skolplan
- Barnomsorgsplan
- Äldreomsorgsplan

- Hälsovårdsplan
- Naturvårdsplan
- IT-strategi
- Miljöskyddsplan
- Handikapplan
-m.fl.

och kommunstyrelsen har ansvar för utarbetande och beredning av

- Reglemente för internkontroll med delegation
- Arkivreglemente
- Ersättningsregler för förtroendevalda
- Föreskrifter för medelsplacering
- Upphandlingspolicy
- Personalpolicy
- Jämställdhetsplan
- Arbetsmiljöpolicy
- ... m.fl.

I kommunstyrelsens ansvar ligger utifrån riktlinjerna därmed också utarbetande och beredning av budget, budgetanvisningar, ekonomiska mål och budgetförslag.

Kommunstyrelsens ledningsidé

Kommunstyrelsens roll i den nya politiska organisationen får ses som en spegling till kommunledningen i den verkställande organisationen. Kommunstyrelsen utgör under kommunfullmäktige den politiska ledningen med ansvar för ekonomi, utveckling och den operativa verksamheten på det politiska planet. Kommunstyrelsen tillsammans med kommunledningen bildar området mellan den politiska ledningen och verksamheterna. (Se vidare under avsnittet Verkställande organisation – administrativ organisation.)

Kommunfullmäktige



Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen – Ledningsidé

Kommunstyrelsen skall genom ett strategiskt, målinriktat och konsekvent handlande fullgöra sin roll som kommunens ledningsorgan och på fullmäktiges uppdrag:

- Till förvaltningar och bolag föra ut av fullmäktige fastställd vision, inriktning och förhållningssätt samt ange resursramar.
- Stimulera förvaltningarna och de kommunala bolagen att fortlöpande hålla sig underrättade om kommunmedlemmarnas behov och önskemål.
- Se till att ärenden som skall avgöras av fullmäktige är allsidigt belysta.
- Se till att samordning mellan olika ärenden och resurser sker på ett tillfredsställande sätt samt ansvara för den strategiska informationen såväl inåt i organisationen som utåt till kommuninvånarna.
- Bevaka att kommunens förvaltningsorganisation – med beaktande av demokrati och effektivitet – är anpassad till den verksamhet som kommunen skall utföra.
- Se till att det finns reglementen och arbetsordningar för en effektiv ärendehantering och en decentraliserad beslutsprocess.
- Se till att gemensamma servicefunktioner gentemot nämnder och förvaltningar fungerar tillfredsställande.
- Se till att förtroendevalda och anställda får information och utbildning i den omfattning som behövs med hänsyn till arbetsuppgifterna.
- Följa den nationella och regionala utvecklingen på IT-området och vidta åtgärder för att utveckla IT-arbetet i kommunen.
- Svara för planering och ledning av kommunens verksamhet vid svårare samhällsstörningar.
- Bevaka och ta initiativ i folkhälsofrågor.
- Hålla sig underrättad om arbetet i den Europeiska Unionen (EU), som berör den kommunala sektorn. Särskild uppmärksamhet skall ägnas EU:s olika stödprogram.

Kommunstyrelsens arbetsuppgifter

Kommunstyrelsens arbetsuppgifter kan sammanfattas enligt nedan.

Kommunfullmäktige



Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens arbetsuppgifter

- Ansvara för beredning till kommunfullmäktige inom de områden som kommunfullmäktige beslutat.
- Ansvara för att förslag till budget föreläggs kommunfullmäktige i enlighet med kommunfullmäktiges ordning (särskild budgetberedning)
- Ansvar för budgetuppföljning i enlighet med budgetanvisningar samt föreslå kommunfullmäktige åtgärder vid behov av förändringar.
- Ansvara för information om kommunfullmäktiges beslut samt verkställighet.
- Yttra sig om förslag från beredningarna till kommunfullmäktige.
- Ansvara för personalfrågor utifrån av kommunfullmäktige antagna personalpolitiska program och delegationer, lönefrågor och rekryteringsfrågor (särskilt pa-utskott)
- Vara anställningsmyndighet
- Ansvara för beredskapsfrågor och utgöra ledningsorgan i samband med kris.
- Mark och fastighetsfrågor
- Vara ansvarig för informationsfrågor där ej annan organisation har ansvaret (förtroendenämnd).
- Besluta i ärenden (skollagen, socialtjänstlagen och andra speciallagar) för den samlade kommunen där ej annan organisation är ansvarig (förtroendenämnd och myndighetsnämnder).
- Ansvara för marknadsföring och utveckling i samverkan med beredningarna.
- Vara kontaktorgan för medborgare och myndigheter i frågor som inte berör annat organ (t ex beredningar, myndighetsnämnderna, förtroendenämnden).
- Ansvara för samarbetet och utveckling av samarbete med andra kommuner i Sverige
- Ansvara för vänortsutbyte och internationella kontakter.
- Hålla sig underrättad om arbetet i EU och följa EU:s olika stödprogram.

Personalutskott

Kommunens verksamhet utgör till övervägande del produktion av tjänster. Detta innebär att personalfrågorna styr kommunens förmåga att kunna leva upp till de kvalitetskrav som ställs. Kommunens möjlighet att såväl kunna behålla som nyrekrytera personal får en avgörande betydelse för produktionen.

Arbetsmiljö, löneprofil, kompetensutveckling och ledarskap utgör olika delar som ingår i den samlade personalpolitiken, vilken både har och kommer framöver att få en allt mer central betydelse för kommunens förmåga att nå upp till sina mål. Inom de olika personalområdena krävs program/mål för hur personalfrågorna skall hanteras. Men samtidigt finns krav på uppföljning av hur personalfrågorna hanteras i verksamheten.

Det övergripande ansvaret för personalfrågorna åligger i nuvarande organisation kommunstyrelsen medan personaladministration och individansvaret åvilar den förvaltning där respektive tjänsteman är verksam.

Kommunstyrelsen kommer även i den nya organisationen att vara beredningsorgan för framtagande av planer och andra styrdokument inom personalområdet. På samma vis kommer kommunstyrelsen att ha det övergripande ansvaret för en rad olika löpande personalfrågor av principiell betydelse.

Lönesättning av högre chefer samt ramdefinitioner av löneutrymme/fördelning mellan olika grupper samt lönestruktur tillhör också kommunstyrelsens uppgiftsområde.

För att de olika personalpolitiska planerna ska upplevas som levande behöver de följas upp kontinuerligt och vid behov förändras.

För att effektivt kunna hantera de personaladministrativa frågorna utser kommunstyrelsen ett personalutskott.

Kommunfullmäktige



Kommunstyrelsen

Personalutskott

- Personalutskottet är beredningsorgan till kommunstyrelsen avseende program och planer inom det personalpolitiska området.
- Personalutskottet skall genom utvärdering och uppföljning följa efterlevnaden av programmen. ¹⁾
- Personalutskottet skall vara kommunens förhandlingsorgan avseende PA frågor och utarbeta riktlinjer, prioriteringar samt besluta om ramar (utifrån centrala avtal) i lönefrågor.
- Utifrån prioriteringar, riktlinjer och ramar delegera till förvaltningschef att besluta om lönesättning i det enskilda ärendet med bistånd av personalchefen. Vid förslag om avvikelser från riktlinjer och ramar återförs lönesättningen till personalutskottet. Ordningen för lönesättning avser såväl revisionsförhandlingar som nyanställning
- Personalutskottet löneförhandlar och beslutar om lön för de tjänster som kommunstyrelsen tillsätter.
- Personalutskottet består av tre ordinarie ledamöter och tre ersättare. För att möjliggöra en bred insyn i de personalpolitiska frågorna utses ersättarna av de partier som ej har ordinarie ledamot.
- Kommunstyrelsen utser en ordförande för utskottet. Personalchefen är utskottets sekreterare.

¹⁾ Det är kommunfullmäktige som antar ett flertal styrdokument och i den bemärkelsen utgör utskottets arbete endast en del av kommunstyrelsens beredning. På samma vis har kommunfullmäktige att göra uppföljning och utvärdering efter de beslut som finns i samband med att styrdokumenterna antas.

Personalansvaret och genomförandet av de personalpolitiska programmen, arbetsmiljö och rehabiliteringsansvaret åvilar förvaltningsorganisationen.

Personalkontoret är i dessa frågor att se som ett serviceorgan till förvaltningarna.

Kommunstyrelsens presidium

Kommunstyrelsens arbetsuppgifter spänner över hela den kommunala verksamheten. Budget, ekonomisk uppföljning, personalfrågor, organisationsfrågor, utvecklingsfrågor och samordning är de dominerande frågorna men många andra frågeställningar blir också kontinuerligt aktualiserade. Kommunstyrelsen utgör också det område där de politiska frågorna och förvaltningsfrågorna möts.

Fysisk planering, infrastruktur, näringslivsfrågor och arbetsmarknadsfrågor har en primär roll för kommunens utveckling. Dessa områden har stor betydelse för befolkningstillväxt och näringslivsutveckling. På motsvarande sätt kommer samverkan mellan kommunerna att bli allt viktigare för kommunernas förmåga att kunna utvecklas och erbjuda en fullgod service.

Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande ska planera och förbereda såväl ärendegång som sammanträden. Detta innebär att kommunstyrelsens presidium måste föra samtal med olika befattningshavare i organisationen och diskutera såväl handläggning som planering av ärenden och ärendegång.

Kommunstyrelsens presidium ska också ta initiativ och företräda kommunen i överläggningar med andra myndigheter i frågor som fysisk planering, infrastruktur, trafik mm. På samma vis ska presidiet också företräda kommunen i överläggningar i mark- och fastighetsfrågor.

Sammankomster och överläggningar sker också med såväl enskilda medborgare som föreningar i alla de olika frågor som de vill ta upp.

Kommunstyrelsens ordförande och kommunstyrelsens vice ordförande har ett särskilt ansvar för att kommunfullmäktiges beslut blir kända för både organisation, anställda och allmänhet. Vidare ska kommunstyrelsens presidium göra förändringar kända och verka för deras genomförande.

Kommunstyrelsens presidium ska också föra överläggningar med andra kommuner i frågor av gemensam natur allt från överläggningar i enskilt ärende till att skapa gemensamma organ som t.ex. räddningsförbund och gymnasieförbund.

För såväl kommunens utveckling som för personalens förmåga att kunna utföra de uppgifter som kommunfullmäktige beslutat krävs respekt för fattade beslut och samarbete i långsiktiga och strategiska frågor. Både respekt och samarbete kräver att de politiska partierna blir väl informerade och känner en trygghet i beslutsfattandet. Kommunstyrelsens ordförande måste få tid till förfogande att dels kunna delta i och utföra de uppgifter som faller på ordförandeskapet dels få utrymme till att informera och föra de samtal som behövs för information och skapande av samförstånd.

Tid motsvarande 1,5 tjänst utgår till kommunstyrelsens presidium. Tiden fördelas så att kommunstyrelsens ordförande ska ha tid motsvarande minst 75 % och kommunstyrelsens vice ordförande minst 50 %. Kommunstyrelsens ordförande är därtill också kommunalråd och kommunstyrelsens vice ordförande är oppositionsråd.

Det finns stora fördelar med att oppositionsrådet har eget ansvarsområde. En fördelning av tiden görs så att såväl kommunalråd som oppositionsråd har i sin tjänstgöring bra förutsättningar till samverkan och informationsöverföring.

Översikt – samband mellan kommunfullmäktige – kommunstyrelsen och samordningskommittén

Ovan har beskrivits kommunfullmäktiges roll i den nya organisationen, vidare har beskrivits kommunstyrelsens roll samt beskrivits samordningskommitténs roll.

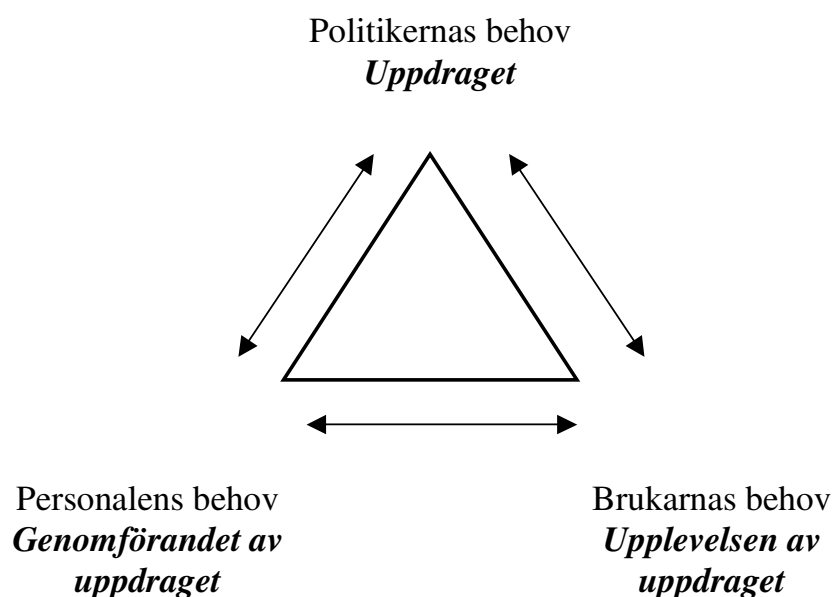
Dessa tre olika organ har var för sig en självständig roll, men ingår samtidigt i en helhet. Sambandet dem mellan beskrivs översiktligt på nästkommande sida.

Bild kommunfullmäktige kommunstyrelsen – samordningskommittén
finns på Excel ks arbetsuppgifter

Förtroendenämnd

I den kommunala demokratin är servicen till kommuninvånarna en viktig faktor. Denna service i form av tjänsteproduktion ska tillfredsställa de behov som den enskilde medborgaren har, detta oavsett vilken kommunal verksamhet som är aktuell. Kvalitetsbegreppet är därmed centralt vilket också utgör bakgrunden till arbetet med att ge förslag till bildande av en förtroendenämnd.

Ett fungerande kvalitetsarbete innebär ett fungerande samspel – dialog mellan politiker – brukare och personal. För att detta samspel ska fungera krävs olika rutiner, processer mm. som samordnas i det som kan kallas för kvalitetssystem. Ett sådant system kan ses utifrån nedanstående samband.



Under avsnittet där direktiven till de olika arbetsgrupperna är beskrivna redovisas bakgrunden till bildandet av en förtroendenämnd närmare. Arbetsgruppen har i sitt slutdokument noggrant analyserat kvalitetsbegreppet och därmed också definierat begreppet kvalitetssystem samt vilka krav som kan ställas på ett väl fungerande kvalitetssystem.

Kvalitet – kvalitetssystem

Av arbetsgruppens slutrapport som antogs i kommunfullmäktige 2002-04-15 § 50 framgår att i begreppet kvalitetssystem ligger att det ska finnas rutiner, processer, resurser och en organisatorisk struktur som är nödvändig för ledning och styrning av verksamheten med avseende på kvalitet.

Kvalitetssystemet ska enligt det upprättade reglementet säkerställa att uppställda mål uppnås, lagar, förordningar och föreskrifter efterföljs, dokumenterade rutiner för hur kvaliteten i verksamheten styrs och säkras mot målen samt att tillgängliga resurser används effektivt. Vidare ska kvalitetssystemet också säkerställa att brukarna görs delaktiga utifrån de speciella organ eller rutiner som kan vara aktuella. I kvalitetssystemet ska ingå att säkerställa att personalen har och underhåller den utbildning, erfarenhet och kompetens som behövs för att utföra tilldelade arbetsuppgifter

En väsentlig del i arbetsgruppens arbete har varit att se på klagomålshantering. Med utgångspunkt från detta har också skrivits in att kvalitetssystemet ska säkerställa att förslag och klagomål från brukarna tas om hand utifrån särskilt fastställda rutiner och policy.

Arbetsgruppen hade också i uppdrag att analysera och ge förslag när det gäller behovet av en tjänstemannaorganisation med specialistfunktion/er knutet till förtroendenämnden. Utifrån detta kom arbetsgruppen fram till att det fanns ett klart uttalat behov av att en tjänsteman – specialist knyts till förtroendenämnden. En viktig utgångspunkt har också varit förtroendenämnden och dess tjänstemans opartiskhet och obundna ställning i organisationen. Förtroendenämndens tjänsteman ska utifrån detta ha en obunden ställning i organisationen vilket innebär att tjänstemannen får en fristående ställning och ska inte vara kopplad till någon enhet – avdelning som samtidigt ansvarar för ”produktion” av tjänster. Denna fristående ställning innebär också att förtroendenämnden blir en egen anställningsmyndighet för personal inom nämnden.

Förtroendenämndens verksamhets- och ansvarsområde

Särskilt reglemente finns upprättat för förtroendenämnden. Utifrån detta reglemente kan förtroendenämndens verksamhets- och ansvarsområde sammanfattningsvis beskrivas enligt följande:

Kommunfullmäktige



Förtraendenämnden

- Förtraendenämnden skall ha tillsyn över att kvalitetssystem finns samt kvalitetssystemets funktionalitet.
- Förtraendenämnden skall i arbetet med framtagandet av kvalitetssystem vara förvaltningarna – verksamheterna behjälpliga.
- Förtraendenämnden skall särskilt arbeta med klagomålshandlingen och ansvara för att information ges till kommunmedborgarna så att var och en vet var man skall vända sig när man inte är nöjd med den tjänst som kommunen har gett.
- Förtraendenämnden skall genom sin speciellt utsedda tjänsteman kunna utreda ärenden, som rör enskild brukares syn på den tjänst som har givits, och på så sätt kunna fungera som ”en andra åsikt” - Förtraendenämnden kan på så sätt genom att analysera resultatet av dessa kvalitetsutredningar ge rekommendationer till berörd förvaltning respektive berörd enhet dels för att kunna rätta till situationen för den enskilde och dels för att kunna ge förslag till eventuell kompensation men även rekommendationer om hur förvaltningen/enheten skall kunna förbättra sina tjänster för att undvika klagomål inom den berörda tjänsten i framtiden.
- Förtraendenämnden skall inom ramen för kvalitetssystemen också särskilt arbeta med klagomålshandlingens utformning, tillvägagångssätt och rutiner på så sätt att stor spridning ges i syfte att det skall vara väl känt att kommunen uppskattar att brukarna av kommunens olika tjänster tar kontakt om den enskilde brukaren inte är nöjd med utbudet eller kvaliteten på kommunens tjänster.
- Förtraendenämnden ansvarar för att en särskild informationsstrategi finns och ska arbeta aktivt genom medborgarkontoret samt via andra informationsvägar sprida information omkring kommunens kvalitetssystem och kontinuerligt undersöka genomslaget hos brukarna.
- Förtraendenämnden skall aktivt arbeta med såväl utveckling av medborgarkontorets verksamhet som demokratifrågor.

Myndighetsnämnder

I organisationen kommer det att finnas två myndighetsnämnder. Nämndernas uppgift är att besluta inom givna lagrum – myndighetsutövning. Direktiven för arbetsgruppens arbete har redovisats ovan. Arbetsgruppens slutrapport antogs i kommunfullmäktige 2002-04-15 § 50.

Sammansättning

Sammansättningen i vardera nämnd är fem ordinarie ledamöter och tre ersättare.

Sekreterarskap

Av organisatoriska skäl kommer båda nämnderna att ha en gemensam sekreterare med juridisk kompetens. Sekreterarskapet innefattar att skriva protokoll samt att biträda föredragande tjänsteman i enskilda ärenden när det gäller t.ex. juridiska bedömningar och beslutsmotiveringar.

Ansvarsområde

Principen är att en utvidgad delegation till anställda i kommunen ska ske, när så är möjligt utifrån formella aspekter. Nämnderna ska enbart behandla sådana ärenden som är direkt myndighetsutövning mot enskild och därmed sammanhängande frågor, vilka kan vara yttranden, anmälningar eller motsvarande inom ramen för tillsynsansvaret.

Nämndernas ansvarsområde samt sammansättning kan sammanfattas enligt följande:

Kommunfullmäktige

Myndighetsnämnd för skola och socialtjänst

- Myndighetsnämnden fullgör kommunens uppgifter avseende tillsyn, tillstånd, myndighetsutövning mot enskild, anmälningsskyldighet, ansökningsförfarande samt uppgiftsskyldighet enligt särskild lagstiftning inom sakområdet samt andra författningar.

Myndighetsnämnd för miljö och byggnad

- Myndighetsnämnden fullgör kommunens uppgifter avseende tillsyn, tillstånd, myndighetsutövning mot enskild, anmälningsskyldighet, ansökningsförfarande samt uppgiftsskyldighet enligt särskild lagstiftning inom sakområdet samt andra författningar.
- Nämnden utgör tillika kommunens trafiknämnd

Överförmyndarverksamheten

I direktiven för arbetsgruppen för utarbetade av förslag till myndighetsnämnder togs även upp att en översyn behövde göras omkring överförmyndarverksamheten. Arbetsgruppens förslag som också kommunfullmäktige har antagit genom beslut 2002-04-15 § 50 kan sammanfattas enligt följande:

- Nuvarande överförmyndarnämnd avskaffas 2002-12-31.
- Kommunfullmäktige utser en överförmyndare samt ersättare fr.o.m. 2003-01-01
- Kraven för att kunna väljas som överförmyndare ska enligt förarbetena till gällande lag vara att den som utses ska vara väl kvalificerad för uppdraget.
 - I begreppet väl kvalificerad kan läggas att ha kännedom om tillämplig lagstiftning och andra inom området aktuella författningsbestämmelser, men också kunskaper i sociallagstiftningen samt kommunal lagstiftning eftersom viss kurativ verksamhet ingår i uppdraget.
- Överförmyndaren är en självständig myndighet i förvaltningsrättslig mening.

Brukarstyrelser

Medborgarnas intresse att vara aktiva och att direkt kunna påverka verksamhetens utformning har analyserats och diskuterats vid flera tillfällen i de föregående avsnitten. Den målsättning som specifikt finns för Skurups kommun är att

- utveckla de demokratiska formerna, så att kommuninvånarna tillsammans med de anställda deltar i styrningen av kommunens verksamhet
- decentralisera de kommunala verksamheterna så att brukare och anställda får ett större inflytande

Grundtanken är att brukarstyrelser ska införas där så är möjligt inom samtliga områden av de kommunala verksamheterna. Även om det initialt handlar om förskola och skola så kommer framöver även att prövas motsvarande modeller inom vård och omsorg. Utifrån de direktiv som finns för den arbetsgrupp som arbetar med utrednings- och implementeringsarbetet av brukarstyrelser ska i första hand startas upp ett antal försöksverksamheter. Parallellt arbetar också arbetsgruppen med att ta fram en modell eller modeller som kan användas inom samtliga förskolor och skolor.

Det är viktigt att tillägga att arbetsgruppens utredningsdirektiv är mycket vida och ger möjlighet för okonventionella lösningar och modeller. I direktiven står bl.a.

”Oaktat att det i nuläget finns statliga regleringar så bör en förutsättningslös prövning göras att införa brukarstyrelser inom kommunens förskolor och skolor. Förutsättningslösa prövningar innebär bl.a. att i de fall det kan uppkomma idéer eller förslag som helt eller delvis kan strida mot den nuvarande statliga regleringen, så ska inte dessa ses som hinder utan som en möjlighet att få idéerna och förslagen prövade av staten som t.ex. försöksverksamhet.”

Arbetsgruppen har noga analyserat förutsättningar samt haft ett flertal möte ute i verksamheten får att på så träffa såväl föräldrar som personal.

Utifrån de angivna direktiven kommer arbetsgruppen även att se på modeller där personalen är i majoritet, t.ex. ”kommunal friskola”. I en sådan ”friskola” är kommunen huvudman för verksamheten medan personalen är i majoritet i den lokala styrelsen. Innan en sådan försöksverksamhet kan starta måste särskilt tillstånd ges av staten.

Lagreglering

Begreppet brukarstyrelse är inte entydigt. I den särskilda förordningen - förordning om försöksverksamhet med lokala styrelser inom grundskolan och den obligatoriska särskolan så är benämningen lokal styrelse och då med tillägget att det är lokal styrelse med föräldramajoritet. I kommunallagen finns också en motsvarighet men där är benämningen självförvaltningsorgan. Av kommunallagen framgår att ett självförvaltningsorgan ska bestå av företrädare för dem som nyttjar anläggningen eller institutionen och den personal som arbetar inom anläggningen/institutionen. På motsvarande sätt som gäller för lokal styrelse inom skolans område så gäller för självförvaltningsorgan dvs. att företrädarna för nyttjarna ska vara fler än dem som företräder de anställda.

Av lagstiftningen framgår att en lokal styrelse får under den styrelse som ansvarar för utbildningen, vilket blir kommunstyrelsen i den nya politiska organisationen, ha hand om frågor som rör verksamheten i grundskolan och den obligatoriska särskolan. Vissa frågor som anges i läroplanen och som också ligger på styrelsen eller rektor att besluta om kan också överlåtas till brukarstyrelse.

Det är viktigt att betona att styrelsen, dvs. kommunstyrelsen får inte avhända sig det övergripande ansvaret för verksamheten.

De lokala styrelsernas mandat

Den lokala styrelsens befogenheter och ansvar regleras i en arbetsordning. Det är nämnden, som i samverkan med skolan, bestämmer vilka beslut och befogenheter, som ska överföras till styrelsen. En lokal styrelse är ett organ under den ansvariga nämnden och en del i den kommunala förvaltningen. Det är fortfarande nämnden (kommunstyrelsen), som har det övergripande ansvaret för skolans verksamhet och det är nämnden (kommunstyrelsen), som har revisionsansvar.

Nämnden (kommunstyrelsen) ger styrelsen en egen budget och inom ramen för denna budget beslutar styrelsen. Den lokala styrelsen får inte fatta beslut i frågor som avser individuella fall. Det kan gälla till exempel placeringen av en enskild elev i en viss klass/grupp eller planeringen av ett åtgärdsprogram för en enskild elev med svårigheter.

Valet av ledamöter är inte reglerat i förordningen, utan det är nämnden (kommunstyrelsen) som väljer ledamöter på förslag av de grupper som ska ingå i styrelsen. Ledamöterna i en lokal styrelse har samma rätt till ledighet och ekonomiska förmåner, som gäller för ledamöter i andra självförvaltningsorgan.

Försöksverksamheter

Under våren 2002 startade försöksverksamhet inom Montessorispåret – Mariaskolan. Beslut togs i kommunfullmäktige 2002-04-15. Efter detta har kommunfullmäktige 2002-06-17 också tagit beslut om att motsvarande försöksverksamhet får starta inom spår Falken på Östergårdsskolan. Ytterligare en försöksverksamhet inom Ankarets förskola startar under hösten 2002.

Verksamhetsomfattningen för en brukarstyrelse

En brukarstyrelse kan omfatta en hel skola eller en del av en skola. Arbetsgruppen har arbetat utifrån att verksamhetsomfattningen för en brukarstyrelse inom en skola – fritidshem bör kopplas till spårerna, detta utifrån elevantalet. När det gäller förskolorna kan det däremot gälla en hel förskola.

Verksamhets- och ansvarsområde

Verksamhets- och ansvarsområde för brukarstyrelser kan variera beroende på vilken omfattning som den aktuella brukarstyrelsen själv vill arbeta efter. Nedanstående exempel är hämtat från den beslutade försöksverksamheten inom Montessorispåret – Mariaskolan. I detta fall har brukarstyrelsen valt att ha en mycket bred omfattning, vilken i princip spänner över samtliga verksamhets- och ansvarsområde.

Kompetensområde – Brukarstyrelse – skola

- Fördelningen av timmar enligt Grundskoleförordningen
- Ett allsidigt urval av ämnen som elevens val enligt Grundskoleförordningen
- Friluftsverksamhet
- Skolans val enligt Grundskoleförordningen
- Arbetsplanen enligt Grundskoleförordningen
- Utformningen av skolans arbetsmiljö
- Personalens kompetensutveckling
- Samarbetet mellan skolan och hemmen
- Handlingsprogram mot mobbning och rasistiska beteenden
- Samarbetet mellan skolan och fritidshem
- Samverkan med förskolan
- Samverkan med mottagande skolor och arbetslivet
- Skolans internationella kontakter.
- Ekonomi – Budget
 - Beslutsrätt i samtliga driftsfrågor inklusive fördelning av undervisningsresurser, inköp av läromedel, inventarier och materiel inom

ramen för den budget som brukarstyrelsen erhåller från kommunfullmäktige.

- Personalfrågor - anställning
 - Delaktiga i att utarbeta kriterier och riktlinjer för personalrekrytering. Deltaga i anställningsintervjuer, men styrelsen roll är att vara rådgivande. Rektor anställer efter vidaredelegation från förvaltningschefen.
- Samråd – yttrande

Brukarstyrelsen får inte, oavsett verksamhetsområde, besluta i frågor, som avser individuella fall.

Kompetensområde Brukarstyrelse - fritidshem

Brukarstyrelsen inom spår Falken på Östergårdsskolan har valt en modell som innebär att även fritidshemmet som är kopplat till spåret ska ingå i styrelsens ansvarsområde. Detta innebär att följande uppgifter som i normalfallet ligger på rektor överlåtes till brukarstyrelsen:

- Ansvara för och besluta om lokal arbetsplan – lokal handlingsplan.
- Utformningen av fritidshemmets arbetsmiljö.
- Den kompetensutveckling som krävs för att personalen professionellt skall kunna utföra sina uppgifter.
- Utvecklingen av formerna för samarbetet mellan fritidshemmet och hemmen och för föräldrarnas information om fritidshemmets mål och sätt att arbeta.
- Upprättandet, genomförandet, uppföljningen och utvärderingen av fritidshemmets handlingsprogram för att förebygga och motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden bland elever och anställda.
- Utvecklingen av samarbetsformer mellan skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling.
- Samverkan med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete.

Kompetensområde Brukarstyrelse – förskola

Det finns ingen lagreglering i skollag eller särskild förordning för förskola/skola när det gäller förskolans verksamhet och brukarstyrelse utan denna form av brukarstyrelse bygger enbart på kommunallagens självförvaltningsorgan. I princip kan dock motsvarande modell användas för en brukarstyrelses kompetensområde för förskolan som finns för skolan. Detta innebär att följande uppgifter som i normalfallet ligger på rektor avseende förskola överlåtes till brukarstyrelsen:

- Ansvara för och besluta om lokal arbetsplan – lokal handlingsplan,
- Utformningen av förskolans arbetsmiljö.
- Den kompetensutveckling som krävs för att personalen professionellt skall kunna utföra sina uppgifter.
- Utvecklingen av formerna för samarbetet mellan förskolan och hemmen och för föräldrarnas information om förskolans mål och sätt att arbeta.
- Upprättandet, genomförandet, uppföljningen och utvärderingen av förskolans handlingsprogram för att förebygga och motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden bland barnen och anställda.
- Samverka med skolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete.
- Ekonomi – Budget
 - Beslutsrätt i samtliga driftsfrågor rörande förskolans verksamhet, inköp av pedagogisk materiel, inventarier och materiel i övrigt inom ramen för den budget som brukarstyrelsen erhåller från kommunfullmäktige.
- Personalfrågor - anställning
 - Delaktiga i att utarbeta kriterier och riktlinjer för personalrekrytering. Deltaga i anställningsintervjuer, men styrelsen roll är att vara rådgivande. Rektor anställer efter vidaredelegation från förvaltningschefen.
- Samråd – yttrande

Brucarstyrelsen får inte, oavsett verksamhetsområde, besluta i frågor, som avser individuella fall.

Sammansättning av brukarstyrelser

I en brukarstyrelse ska som ledamöter ingå företrädare för elevernas/barnens föräldrar - vårdnadshavare och för de anställda vid skolan/fritidshemmet/förskolan. Rektorn ska alltid ingå som ledamot i styrelsen. Företrädare för eleverna får också ingå i styrelsen (gäller skola och fritidshem). Grundprincipen är att föräldrarna ska vara i majoritet. Företrädare för eleverna har endast yttranderätt och således ingen beslutanderätt. För varje grupp utses även ersättare, vilka har yttranderätt vid sammanträdena men ej beslutsrätt.

I samtliga tre försöksverksamheter som har angetts ovan har föräldrarna – brukarna majoritet i styrelsen. Däremot är det lite olika utformning på de olika modellerna, detta utifrån spårens – förskolans storlek samt vad som också framkommit som önskemål från såväl föräldrar som personal. På samma sätt är det varierande antal företrädare för personalen inom de olika styrelserna.

Nedanstående sammanställning visar skillnaderna mellan de olika brukarstyrelsernas sammansättning.

<p><u>Montessorispåret – Mariaskolan, 51 elever</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 ord. företrädare för föräldrarna samt 2 ersättare • 2 ord. företrädare för personalen samt 2 ersättare • 1 rektor eller 1 bitr. rektor. Ersättare är rektor eller bitr. rektor beroende på vem som är ordinarie ledamot. • 2 ord. företrädare för eleverna samt 2 ersättare 	<p><u>Spår Falken - Östergårdsskolan, 51 elever samt 20 barn inom fritidshemmet</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 ord. företrädare för föräldrarna samt 2 ersättare • 3 ord. företrädare för personalen samt 3 ersättare • 1 rektor eller 1 bitr. rektor. Ersättare är rektor eller bitr. rektor beroende på vem som är ordinarie ledamot. • 2 ord. företrädare för eleverna samt 2 ersättare 	<p><u>Ankarets förskola, 20 barn</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 ord. företrädare för föräldrarna samt 2 ersättare • 2 ord. företrädare för personalen samt 2 ersättare • 1 rektor eller 1 bitr. rektor. Ersättare är rektor eller bitr. rektor beroende på vem som är ordinarie ledamot.
--	--	---

Arbetsordning för brukarstyrelserna

Särskild arbetsordning, som är fastställd i kommunfullmäktige, finns upprättad för brukarstyrelserna. I arbetsordningen finns två huvudavdelningar. Denna ena reglerar verksamhets- och ansvarsområde, vilka ha beskrivits ovan, medan den andra reglerar arbetsformerna.

I arbetsformerna finns bl.a. angivet sammansättning, mandattid, ledamöters tjänstgöring och praktiska frågor omkring sammanträden.

Brucarstyrelsen och de politiska organen

Kommunfullmäktige har beslutat att under försöksperioden bör prövas olika former för dialog – kommunikation mellan brukarstyrelsen och de politiska organen och då främst nämnden samt kommunstyrelsen.

Verkställande organisation – administrativ organisation

En av de roller som utgör samhällets grund och som beskrivs i ett av de inledande avsnitten utgörs av förvaltningen, vilken har till uppgift att genomföra de uppdrag som har beslutats av den politiska organisationen. Med förvaltning avses vanligtvis de olika specialförvaltningarna i en kommun. I Skurup finns tre förvaltningsområde

- Förvaltningsområde Kommunutveckling
med kommunchefen som ansvarig tjänsteman
- Förvaltningsområde Kultur, Socialtjänst och Utbildning
med förvaltningschef som ansvarig tjänsteman
- Förvaltningsområde Teknik
med förvaltningschef som ansvarig tjänsteman

Inom varje förvaltning finns ledning och administration som ska svara för ledning, samordning, planering, utveckling, genomförande och uppföljning. Samtidigt finns det flera övergripande och gemensamma funktioner som spänner över förvaltningarna.

I den nya organisationen blir detta mycket påtagligt eftersom ett av direktiven för översyn av den administrativa organisationen handlar om att lämna förslag om en sammanhållen kommunledning. Begreppet förvaltning kan därmed vidgas till att istället använda ett begrepp som den verkställande arenan i förhållande till den politiska arenan.

Politisk arena – verkställande arena

Sambandet mellan den politiska arenan och den verkställande arenan samt vad som innefattas inom dem framgår av bilden på nästa sida. Av bilden framgår att såväl de olika förvaltningarna som den gemensamma kommunledningen med stab finns inom den verkställande arenan eller den verkställande organisationen.

För att överföra denna organisation till de grundtankar som finns inom begreppet en fördjupad demokrati så innebär det därmed också att den verkställande organisationen kommer att arbeta i demokratins tjänst. Denna beskrivning ska ses utifrån en markering att förändring av den politiska arenan innebär också en förändring av den verkställande arenan. En fördjupad demokrati på den ena arenan innebär också en fördjupad demokrati på den andra arenan.

BILD POLITISK OCH VERKSTÄLLANDE ARENA

Översynen av den centrala administrationen, införande av gemensam kommunledning mm. syftar ytterst till att skapa såväl organisations-, styr- som ledningsformer vilka ska ge förutsättningar för att de tre grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet ska få genomslag i hela den verkställande organisationen. En organisationskultur som bygger på ett helhetstänkande och en helhetssyn måste därmed också präglade organisationen eftersom det finns ett klart uttalat och definierat gemensamt uppdrag.

Verkställande organisationens uppdrag

Uppdraget för den verkställande organisationen kan översiktligt sammanfattas till

- att göra ett bra arbete för att hjälpa medborgarna att uppfylla sina önskemål i vilket innefattar deras behov och drömmar, vilket sker genom att genomföra det politikerna ålägger förvaltningen

Ovan angavs att de tre grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet måste få genomslag vid genomförandet av uppdraget. Om man ser på den sista punkten så handlar den demokratiska dimensionen om hur den verkställande organisationen ska genomföra sina uppgifter i enlighet med de beslut som är fattade på nationell eller kommunal nivå. Rättsäkerheten handlar om att varje beslut ska vila på en laglig grund som ska kunna om så erfordras prövas i domstol. Det tredje kriteriet – effektiviteten handlar om att skapa kostnadseffektiva lösningar för att uppnå de önskade resultaten, dvs. en god resurshushållning. Naturligtvis är det ofrånkomligt att det på olika sätt kommer att råda ett spänningsförhållande mellan de olika dimensionerna rättsäkerhet, demokrati och effektivitet.

Kommunledning

För varje förvaltningsområde finns en chef som ansvarar för den löpande verksamheten inom resp. område. Kommunchefen ansvarar för samordningen mellan förvaltningsområdena.

Kommunledningen består av kommunchefen och de två förvaltningscheferna. Kommunledningens uppgift är att – inom ramen för kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens övergripande politiska styrning – se till att kommunens löpande verksamheter bedrivs effektivt och ur ett helhetsperspektiv.

I kommunledningens uppgifter ingår att svara för att de politiskt sammansatta organen får den administrativa service som behövs. Vidare ingår strategiskt utvecklingsarbete som på olika sätt ska fördjupa och bredda service- och tjänsteutbudet till medborgarna.

Kommunledningens sekretariat

Den samlade kommunledningen kommer att ha ett gemensamt kommunledningssekretariat. Målsättningen är, att utifrån de direktiv som den ansvariga arbetsgruppen har haft, att skapa en sammanhållen ärendehantering och ett sammanhållet serviceorgan för kommungemensamma frågor. För att kunna hantera detta kommer det att finnas ett gemensamt kommunledningssekretariat, där dess medlemmar kommer att vara knutna till respektive förvaltning och arbeta i det dagliga arbetet gentemot respektive förvaltningschef.

Kommunledningssekretariatet har således två funktioner, dels att arbeta med ärendehantering och dels att svara för olika uppdrag gentemot kommunchef samt respektive förvaltningschef.

Till kommunledningssekretariatet knyts också en beredningsassistenttjänst vars uppdrag är att vara ett stöd för beredningssekreterarna i den dagliga hanteringen av beredningsservice såsom kallelser, utskick, utskrifter, sammanställningar mm. Tjänsten som beredningsassistent ingår således i det gemensamma kommunledningssekretariatet och tillhör förvaltningsområde kommunutveckling.

Respektive kommunledningssekreterare utgör också administrativt stöd för myndighetsnämndernas arbete. Organisation samt de olika befattningshavarnas tillhörighet i såväl det gemensamma kommunledningssekretariatet som respektive förvaltning och koppling till de olika myndighetsnämnderna framgår av organisationsbilden på nästkommande sida – ”Kommunledning och kommunledningssekretariat samt service till myndighetsnämnder och Kf – Beredningar.”

Bild - kommunledningssekretariat

Kommunledningens stab

En vanlig definition på begreppet stab är att den utgörs av en grupp medarbetare som biträder ledningen, dvs. i detta fall kommunledningen. Stabens uppgift är att bistå kommunledningen med information, ta fram beslutsunderlag - särskilt när det gäller beslutsunderlag i förvaltningsövergripande frågor, omsätta besluten så att de tydliggörs i organisationen, arbeta med samordning, gemensam planering samt med uppföljning och utvärdering.

Staben som är knuten till kommunledningen består av:

- Chefsekonom
- Personalchef
- Kommunjurist

Staben står i sin helhet till kommunledningens förfogande.

Kommunledningens chefsgrupp

I direktiven till arbetsgruppen för översyn av den administrativa organisationen angavs att organisationen har ett antal huvudroller. Två av dessa roller var att utgöra det strategiska verktyget för utveckling av den kommunala verksamheten men också för kommunen i sin helhet – Den attraktiva kommunen – samt att hantera och utveckla internadministrativa processer.

Ska den administrativa organisationen kunna utgöra det "strategiska verktyget för utveckling" så ställs vissa krav på ledarskapet och specifikt på den gemensamma kommunledningen. Ledarskapet fungerar inte av sig självt utan är beroende av samarbetet inom organisationen. Ledarskap innefattar vanligtvis någonting långt mer än interaktionen mellan ledaren/ledarna och det som man brukar kalla den ledda gruppen, enheten eller organisationen. Ledarskapet kan således sägas uppnå resultat tillsammans med och genom andra människor. Detta synsätt på ledarskapet visar också på dilemman dvs. att ledaren är ansvarig för att producera resultat – tjänster eller motsvarande i förhållande till organisationens mål, men att det är främst medarbetarnas insats och naturligtvis målgruppens handlingar som kan ge sådant resultat. Ledaren kan således inte själv och genom egen arbetsinsats uppnå några effektivitetskriterier.

Att skapa en strategisk utveckling kräver således att kommunledningen utöver att arbeta med staben även måste med viss frekvens arbeta med en chefsgrupp i förvaltningsövergripande frågor. I denna chefsgrupp finns företrädare för olika verksamhetsområden inom den verkställande organisationen

Den strategiska agenda som kommer att ligga till grund för chefsmöte utgörs av:

- Omvärldssituationen
- Ekonomi
- Personal
- Administration med stödfunktioner
- Förvaltnings- och kommunalrätt mm.
- Arbete i fullmäktigeberedningarna
- Fysisk planering
- Kommunens kvalitetssystem

Chefsmöte kommer att hållas varje månad och var tredje månad kommer ärendebalansen att gås igenom i syfte att säkerställa en snabb och serviceinriktad ärendehantering. Undantag är ärenden som aktualiserats i myndighetsnämnderna och förtroendenämnden eftersom dessa nämnder ansvara själva för ärendeuppföljning. Genomgången var tredje månad ska dessutom innefatta uppföljning av verkställigheten av beslut som har fattats av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och förtroendenämnden

I kommunledningens chefsgrupp ingår

- Kommunledning (Kommunchef samt förvaltningschefer – kommunchefen är ordförande vid chefsmötena.)
- Chefsekonom
- Personalchef
- Kommunjurist
- Biträdande förvaltningschef KSU förvaltningen
- Stadsarkitekt
- Företrädare för Skurupshem AB
- Beredningssekreterarna
- Föredraganden i förtroendenämnden och
- Representant för kommunledningssekreteriatet

Sambandet kommunledning - stab – chefsgrupp samt anknytning till respektive förvaltning/avdelning eller motsvarande framgår av organisationsbilden på nästkommande sida.

**Bild - Sambandet kommunledning - stab – chefsgrupp samt anknytning till
respektive förvaltning/avdelning**

Den kommunala styrningen

*När en man inte vet vilken hamn
han styr mot, är ingen vind den rätta.*

Seneca

Slutsatsen av detta är att när det finns många rorsmän ställs det också särskilda krav på såväl roder som på styrsystemet. Desto fler verksamheter som skall styras, desto viktigare är det att styrsystemet har en såväl enhetlig som konsekvent struktur. Om man ser på en kommun så utgör den en organisation med en stor mängd skilda verksamheter samlade under samma tak. Detta förhållande ställer särskilda krav på själva styrsystemet.

Styrningen utifrån kommunal självstyrelse och kommunal demokrati

Den kommunala styrningen är inte skild från styrningen på andra nivåer. Även om det är kommunal självstyrelse så är kommunerna en del i en helhet. En helhet som successivt har utvidgats alltifrån nationalstaten till ett internationellt samarbete och därmed också en europeisk gemenskap.

Såväl kommunal självstyrelse som kommunal demokrati är två begrepp som är delar i den kommunala styrningen och naturligtvis också i styrningen stat – kommun. Kommunal självstyrelse och kommunal demokrati har i modern tid vävts samman, men de är likväl inte synonyma. Kommunal självstyrelse i betydelsen frihet i förhållande till staten kan existera utan kommunal demokrati. I Sverige fanns en lokal självstyrelse redan före det demokratiska genombrottet. Däremot är den kommunala självstyrelsen en förutsättning för den kommunala demokratin. Demokrati innebär frihet att utforma en agenda och fatta beslut i de frågor som kommer upp på denna enligt vissa procedurer. Kommunal demokrati förutsätter således att kommunerna har en sådan frihet.

Ser man på detta förhållande i ett historiskt perspektiv så kan konstateras att kommunerna under årens lopp getts en stor frihet att förverkliga övergripande nationella målsättningar för välfärden. Utbyggnaden av välfärdsstaten skedde t.ex. i nära samarbete mellan stat och den lokala nivån. I regeringens proposition Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) konstateras att Sverige har i ett internationellt perspektiv decentraliserat en mycket stor del av välfärdtjänsterna till lokal nivå. Det kommunala självstyret ger alltså ett stort utrymme för lokalt beslutsfattande, vilket därmed också innebär att förutsättningarna för den lokala demokratin är goda.

I nuvarande förhållande stat och kommun finns, som det uttrycks i propositionen, inga orubbliga eller preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor. Istället betonas att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Genom lagstiftning kan således kommunerna ges viktiga uppgifter och åligganden, på samma sätt kan kommunernas uppgiftsområden avgränsas.

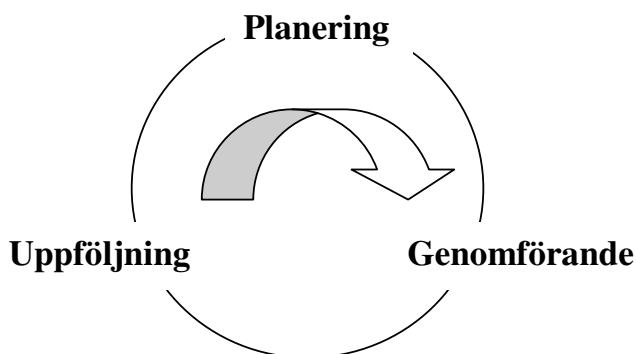
Styrning på olika nivåer

Det ska också tilläggas att förutsättningarna för den svenska demokratin har förändrats. Idag fattas politiska beslut på ett flertal nivåer: lokal, kommunal, regional, nationell och internationell nivå. Många politiska beslut som tidigare fattades på nationell nivå fattas nu på EU-nivån. Samtidigt tillämpas inom EU den s.k. subsidiaritetsprincipen, vilken innebär att besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt. I den ovan nämnda propositionen konstaterar man också att EU fattar många beslut där genomförandet åligger den regionala eller lokala nivån. Det är också regering och riksdag som exempelvis ratificerar internationella konventioner men där många av åtagandena ligger inom ramen för kommunernas åliggande.

Grundprinciperna för styrning

Styrning sker således på olika nivåer och det finns hela tiden ett samband mellan dessa olika nivåer, där den ena är beroende av den andra. Själva begreppet styrning handlar om att påverka organisationens beteende och beslut - såväl långsiktigt som kortsiktigt - i den riktning som de styrande önskar - för att uppnå ett önskvärt resultat.

Styrningen bygger på tre huvudkomponenter. I första fasen sker planering, som baseras på den målformulering som har gjorts. Därefter sker genomförandet – dvs. produktionen av tjänster. I sista fasen görs en uppföljning – blev det som vi hade tänkt. Därefter kan korrigeringar göras i form av olika åtgärder – utveckling och/eller en omformulering av målen.



Samtliga tre delar är beroende av varandra. De olika delarna, planering, genomförande och uppföljning har till syfte att såväl utveckla verksamheten som ekonomin så att de tillsammans överensstämmer med de mål som de styrande har satt upp. Verksamhetsstyrning är således sammankopplat med ekonomistyrning.

Styrning sker som beskrivits ovan på olika nivåer. För att kunna styra behövs olika styrmedel. Statens styrning sker i huvudsak utifrån följande styrkomponenter:

- Ideologi – i form av olika styrdokument, t.ex. läroplaner för skolan eller nationell handlingsplan för äldreomsorgen
- Regelverk – lagstiftning, förordningar mm.
- Ekonomi – statsbidrag
- Uppföljning – utvärdering i form av bl.a. tillsyn, kontroll och kvalitetsredovisningar

På samma sätt som staten styr med olika styrmedel så styr kommunen med motsvarande medel. Även om kommunen inte kan lagstifta så är det fullt möjligt att utarbeta vissa regler eller anvisningar. På kommunal nivå finns den ideologiska styrningen i form av måldokument, t.ex. skolplan, vård och omsorgsplan och jämställdhetsplan.

Ekonomin styrs genom medelstillsdelning i form av t.ex. förvaltningsramar och verksamhetsramar. Genom uppföljning och utvärdering sker en kontinuerlig återkoppling.

En förändrad styrning

Precis som berördes ovan så har det skett förändringar i styrningen från statens sida utifrån samhällsförändringarna. Under 1990-talet skedde en successiv kursförändring när det gäller styrning och uppföljning – utvärdering, vilket kan illustreras enligt nedan:

Från	→	Till
Specialdestinerade statsbidrag	→	Generellt statsbidrag
Centralisering	→	Decentralisering
Direktstyrning	→	Målstyrning
Statlig reglering	→	Lokal frihet
Begränsad professionalitet	→	Utökad professionalitet
Kvantitetsmätt	→	Kvalitetsmätt
Redovisning	→	Uppföljning - Utvärdering

Nu är det oftast inte så klart att det går från en styrform till en annan utan det finns hela tiden en glidning dem emellan. Även om man t.ex. från staten är tydlig när det gäller den ekonomiska styrningen och talar om generella statsbidrag istället för specialdestinerade så görs samtidigt avvikelser från detta. Skolans område är ett sådant exempel där det sedan ett år tillbaka finns specialdestinerade statsbidrag för att öka vuxentätheten i skolan.

Det som har skett med stor tydlighet är en förändring från direktstyrning till målstyrning vilket också ställer helt andra krav på verksamheten än vad som tidigare varit fallet. Till detta kommer därmed också professionalitetsbegreppet. I en direktstyrd verksamhet krävs i princip ingen professionalitet, medan däremot i en verksamhet som styrs genom uppsatta mål – målstyrning och det finns en lokal frihet och samtidigt ställs krav på kvalitet, uppföljning och utvärdering så ökar också kraven på professionalitet. Krav som finns på alla nivåer och gäller såväl personal som beslutsfattare.

Uppföljning – utvärdering

Uppföljning och utvärdering är två begrepp som oftast används tillsammans men de har dock olika innebörd. Allmänt har uppföljningen till syfte att bryta en utveckling som inte är gynnsam och att skapa underlag för den kommande planeringen av resurser och resurskrav, vanligtvis nästa år om man ser det utifrån den kommunala besluts- och planeringscykeln.

Innebörden i de två begreppen kan beskrivas enligt följande:

Uppföljning

- vill ge en samlad och översiktlig bild av verksamheten
- vill ge saklig, värderingsfri och neutral information
- innebär regelbunden och fortlöpande insamling av information
- informationen är till största delen kvantitativ (sifferuppgifter, nyckeltal eller motsv.)
- innebär oftast totalundersökningar (när urval sker ska det vara representativt)

Utvärdering

- syftar till en djupare analys och förståelse (än vad uppföljning gör)
- innebär en granskning och värdering av särskilt utvalda områden
- sker vid särskilda tillfällen, oftast på uppdrag av någon

Styrningen och målsättningen för den nya politiska organisationen

I ett inledande avsnitt redovisades målsättningen för den nya politiska organisationen. Målsättningen utgör själva styrningen av den utvecklingsprocess som har startat i Skurups kommun. I målsättningen betonas såväl professionalism som uppföljning och utvärdering. Även om det finns tydliga mål som utgör underlaget för styrningen så finns det alltid problem inbyggda i själva styrprocessen.

Allmänt gäller att bakom målen och de idéer som har format målen finns i organisationen värderingar och kulturer som på olika sätt har formats såväl av som genom omvärldens historia. Till detta kommer att var och en i en organisation bär med sig sin kultur och sina värderingar. De uppsatta målen måste också kopplas samman med sociala processer, relationer och att skapa tillit och förtroende i organisationen. Vidare behövs det information och utbildning för att få förståelse för förändringarna, det behövs mötesplatser för dialog. Det handlar om att skapa delaktighet på alla nivåer

Även om det är några år sedan Jan Carlzon skrev, i sin bok Riv Pyramiderna, att viktiga faktorer för att skapa delaktighet i en organisation är information och delegation så är det lika aktuellt idag.

- *Det viktigaste för en människa är att veta och känna att hon behövs.*
- *När en människa i frihet får ta ansvar frigörs resurser som annars inte är tillgängliga.*
- *En människa som inte har information kan inte ta ansvar. En människa som har information kan inte undgå att ta ansvar.*

Jan Carlzon

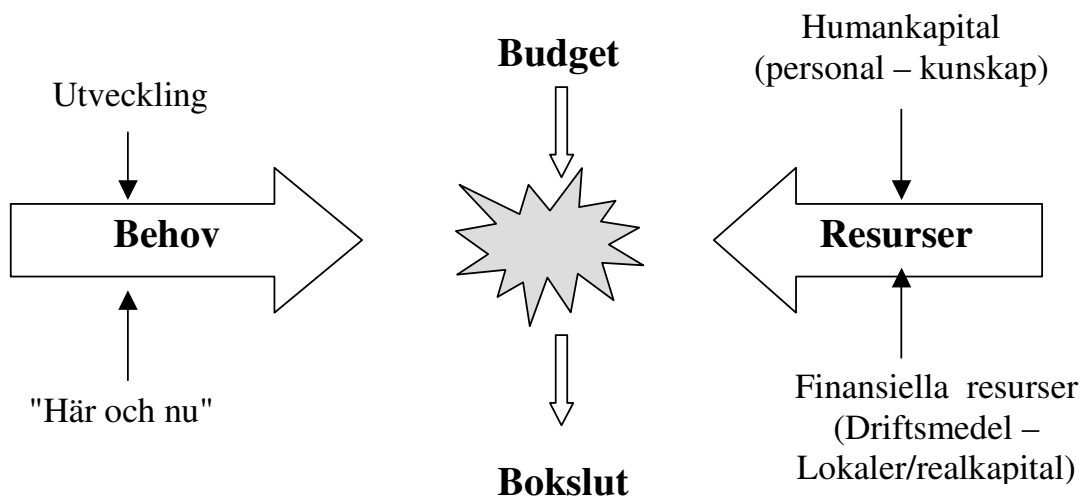
Ekonomi

Ekonomi handlar egentligen om hushållning eller som det står i kommunallagens 8 kap. 1 § "Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet". Av kommunallagen framgår också att kommuner ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, dvs. budgeten ska vara i balans. Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret I planen ska det framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid året slut. Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period om tre år, varvid budgetåret alltid ska vara periodens första år.

I kommunallagen finns också reglerat budgetprocessen, räkenskapsföring och redovisning samt årsredovisning (bokslut).

Från budget till bokslut

Budgeten är egentligen en "kamp" mellan behov och resurser. I detta spänningsfält finns vägen från upprättad budget till bokslut.



Budgetarbetet – den ekonomiska processen

Budgetarbetet består av ett antal olika processer i form av framtagande av underlag, analyser av tidigare utfall, möte inom såväl den politiska som den verkställande organisationen, möte mellan politiker och tjänstemän etc. För att processerna ska fungera och det ska bli ett flöde under året krävs en tydlig struktur i arbetet.

I direktiven för ansvarig arbetsgrupp finns beskrivet bakgrund och syfte med den ekonomiska processen. Eftersom ekonomin är en stark styrfaktor så måste det finnas kunskap om systemet i sin helhet oavsett om det är på den politiska eller verkställande arenan. En viktig utgångspunkt är på vilket sätt politiken kan styra ekonomin och därmed budgeten. Detta innebär i enlighet med vad som beskrevs i direktiven att - Budgetens bindningsnivå får inte vara för "grov" och att bindningsformen måste utgå från den politiska styrningen. Med detta som utgångspunkt kommer budgetens anslagsdelar att bindas utifrån principer styrda av kommunfullmäktiges prioriteringar.

Budgetarbetet består av tre huvudprocesser vilka såväl periodvis som delvis funktionellt sammanfaller. De tre huvudprocesserna är:

1. Finansiering och fastställande av ekonomiska mål.
2. Budget - beskrivning av verksamheten med verksamhetsmål, samt ekonomisk resursfördelning.
3. Uppföljning och utvärdering av verksamheten och ekonomin, i denna uppföljning ligger också årsredovisning med förvaltningsberättelse.

Ekonomistyrning

Styrning och specifikt ekonomistyrning går ut på

- formulera målet
- styra mot målet
- följa upp om verksamheten utvecklas i rätt riktning (mot målet) och i rätt takt
- vidtaga åtgärder för att hålla rätt kurs och tempo

Det som krävs i ett sådant system är att

- det ekonomiska ansvaret och ansvarsnivåerna preciseras
- det är tydligt formulerade mål och att
- målen är mätbara
- att det finns ett system för styrning – ett ekonomistyrssystem

Viktigt är också att klargöra ansvar och ansvarsnivåer.

Ekonomiskt ansvar utgår ifrån de två principerna:

ansvarighetsprincipen dvs.

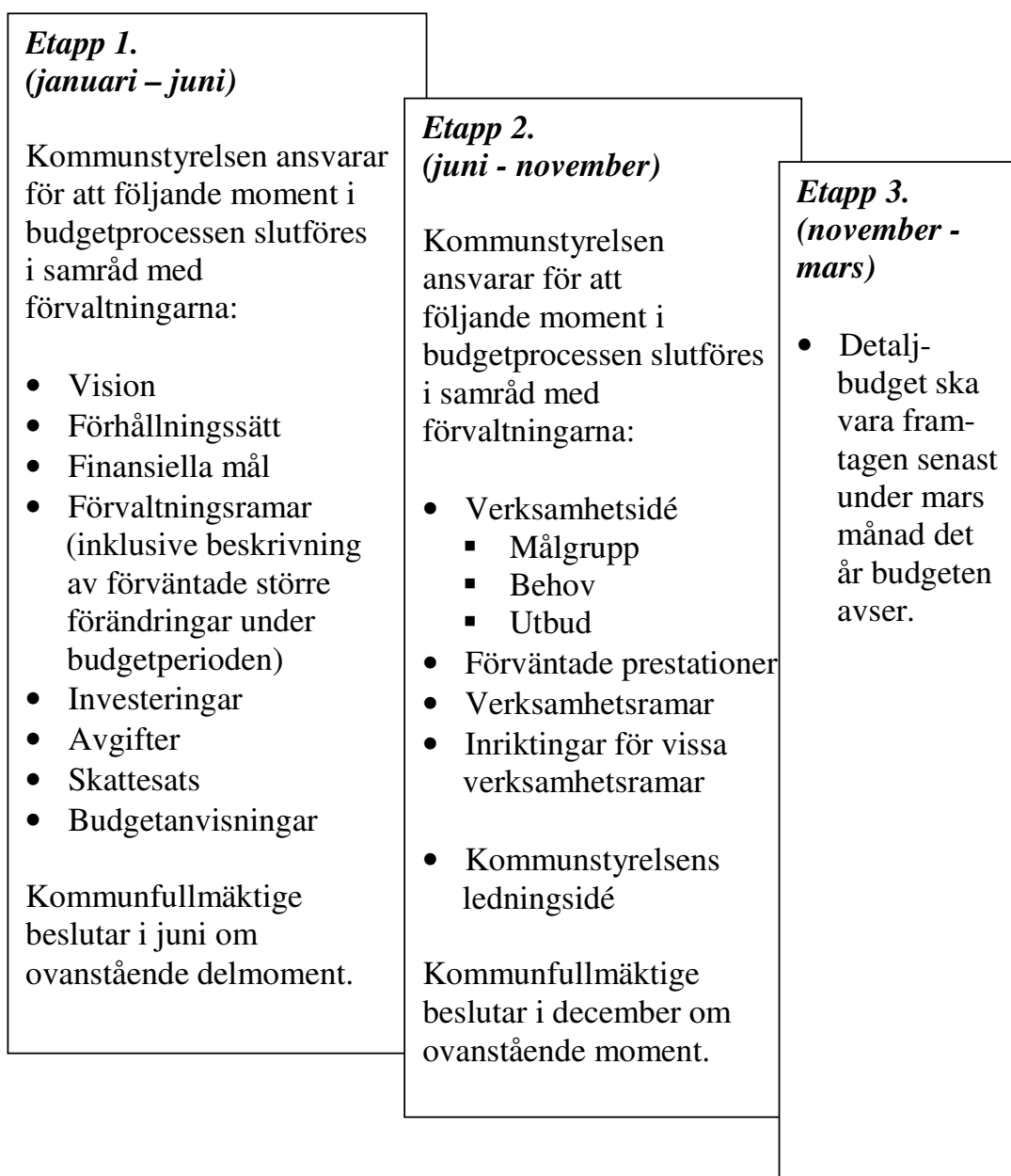
- kostnader och intäkter ska knytas till någon ansvarig – inga kostnader och intäkter ska "hänga i luften"

påverkansprincipen dvs.

- att så långt som möjligt ska ansvarig ledare enbart ansvara för sådana intäkter och kostnader som de kan påverka

Ekonomistyrmodell

Kommunfullmäktige har fastställt följande ekonomistyrmodell, vilken innefattar tre olika etapper under året. (Definitioner – se särskilt avsnitt)



Budgetarbetet

I enlighet med målsättningen för den nya politiska organisationen ska verksamheterna drivas enligt principerna om målstyrning och delegering. Styrande för verksamheterna är de för vissa verksamheter fastställda nationella målen – planerna samt de av kommunfullmäktige antagna måldokumenterna och planerna. Grundprincipen är att de förtroendevalda ska ange:

- verksamhetens mål,
- inriktning,
- omfattning,
- kvalitet samt
- följa upp och utvärdera verksamheten

Verksamhetsramar

Kommunens budget fördelas på olika verksamhetsramar. Inom förvaltningsområde Kultur, Socialtjänst och Utbildning finns flera exempel som visar på en fördelning där avsikten är att politiken ska ha en tydligare styrning och att anslagsbindningsnivån inte får vara för "grov". Inom området förskola och skola finns t.ex. följande ramar:

- Förvaltningsledning
- Nettoelevpeng – grundskola
- Lokaler
- Särskola
- Skolbarnsomsorg
- Förskoleverksamhet
- Gymnasieskola
- Kostenhet – som bygger på en sk. 0-budget dvs. ett köp och säljförfarande. Respektive område/förskola – skola "köper" maten från kostenheten.

Motsvarande uppbyggnad finns för socialtjänsten - vård och omsorg där i princip samtliga delar utom försörjningsstöd har haft en gemensam ram. I den nu fastställda modellen kommer en uppdelning att t.ex. ske på följande ramar:

- Förvaltningsledning (färdtjänst, bostadsanpassning mm.)
- Vård och omsorg, särskilt boende
- Vård och omsorg, ordinärt boende
- Förebyggande åtgärder (t.ex. dagcentraler)
- LSS (Åtgärder/verksamheter inom lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade.)

- Psykiatri
- Försörjningsstöd
- Myndighetsutövande, vuxna samt barn och ungdomar
- Socialt arbete, övrigt

När det gäller förebyggande arbete för barn och ungdomar finns en särskild ram som spänner över såväl det sociala området som förskolan och skolan.

- Förebyggande arbete bland barn och ungdomar samt skolhälsovård.

Inom det tekniska området finns en motsvarande uppdelning som motsvarar den som har beskrivits ovan, vilket framgår av följande exempel.

- Gatukontor
- Elverk, nät
- Offentlig belysning
- Plan och bygglovsverksamhet

Inom förvaltningsområde Kommunutveckling finns också en motsvarande uppdelning.

Flödet i budgetarbetet

Flödet i budgetarbetet – den ekonomiska processen innehåller olika aktiviteter under året vilket framgår av bilden på nästa sida – **Budgetarbetet**. (Angivna veckonummer är ungefärliga och kan förändras) Den periodvisa uppföljningen av såväl det ekonomiska som verksamhetsmässiga resultatet är en central del i detta arbete.

Rapporter – åtgärder

På förvaltningsnivå ska verksamheterna rapportera varje månad till förvaltningschefen periodens ekonomiska utfall och avvikelser. Rapporten ska innehålla en helårsprognos samt kommentarer omkring utfallet. I de fall det rapporteras om negativa avvikelser ska förvaltningschefen ta ställning till lämpliga åtgärder för att få budgeten i balans. Om avvikelser från den planerade utvecklingen uppkommer eller det sker förändringar i verksamheten ska detta snarast anmälas till kommunstyrelsen. Beslut som utifrån detta kan ge upphov till avvikelser får inte fattas före anmälan.

Bild - Budgetarbetet

Budgetuppföljning

Budgetuppföljning ska presenteras för kommunstyrelsen vid fyra tillfällen under året.

- Dialog 1 sker v 17 och omfattar perioden januari – mars
- Dialog 2 sker v 22 och omfattar perioden januari – april
- Dialog 3 sker v 36 och omfattar perioden januari – juni (delårsbokslut)
- Dialog 4 sker v 46 och omfattar perioden januari – oktober

(Angivna veckonummer är ungefärliga och kan förändras)

Bokslut, verksamhetsberättelse samt den gemensamma förvaltningsberättelsen ska innehålla en beskrivning av hur förvaltningarna har uppnått de av kommunfullmäktige uppsatta verksamhetsmålen och inriktningarna.

Omvärldsbevakning – omvärldsförändringar

Inget är så svårt att genomföra, har så ringa utsikt till framgång eller är så farligt att hantera som införandet av en ny tingens ordning.

Niccoló Machiavelli

Intressant är att Machiavelli som var italiensk statsman och författare levde på 1400-1500 talet. Omvärlden förändras vilket också kräver förändringar oavsett om det var på Machiavellis tid eller det är i år eller nästa år. Problemet är att förändringarna sker idag mycket snabbare än de gjorde för ca 500 – 600 år sedan. En ökad förändringstakt ställer krav på var och en i organisation men också på organisationen som helhet.

Omvärldsbevakning är ett begrepp som används allt mer och mer. I detta begrepp ligger att lyfta blicken – se det hela från ovan. Genom att se på de förändringar som sker såväl i det lilla som i det stora ges också ett försprång i planeringen. Ingen vet naturligtvis vad som är rätt eller fel eller om det blir som man kan förutsäga, men genom att ha analyserat troliga scenarier så skapas en plattform för förändringar i såväl verksamheten som i organisationen som helhet.

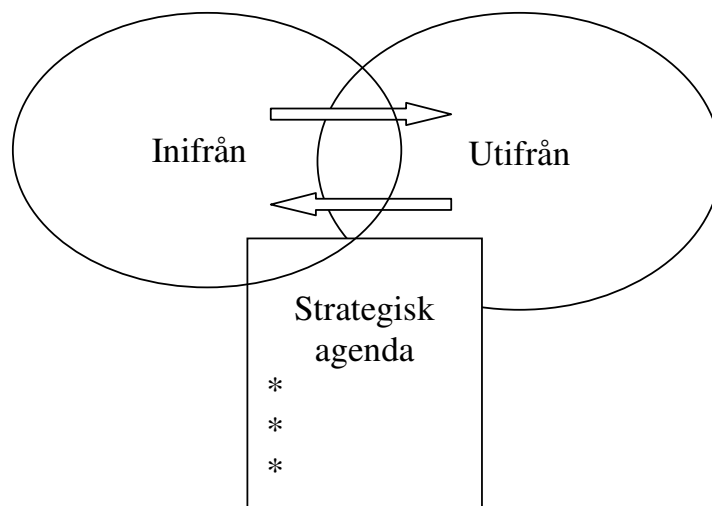
Vad är omvärlden?

Det finns många olika sätt att se på omvärlden och vad den "består" av. Statsvetarna Hartman och Nolte har i sin bok Morgondagens demokrati delat upp omvärldsbegreppet i omvärlden och närvärlden enligt nedanstående bild.



Strategisk agenda

Omvärldsförändringar måste hela tiden finnas med på dagordningen – den strategiska agendan. Vid ett seminarium i december 2001 angående den nya politiska organisationen diskuterades omvärldsbevakning – den strategiska agendan. Vid detta seminarium framkom att varje strategisk fråga måste betraktas utifrån minst två perspektiv (utifrån och inifrån).



Strategisk agenda handlar om att fånga upp vad som kan påverka vår verksamhet utifrån omvärldens förändringar (trender och tendenser). Det handlar också om att finna metoder att fånga upp vilka av dessa förändringar som påverkar kommunens utveckling. Inifrån har det fastställts visioner och mål - vad vi vill?

Visioner och mål har redovisats i denna dokumentation tidigare. Riktningen är således vald men hastigheten – utvecklingstakten avgör man själv. Frågan är hur visioner och mål harmoniserar mot omvärlden och om omvärlden "stödjer" dem eller om omvärlden "stör"?

Exempel på en strategisk agenda som arbetades fram vid seminariet är enligt bilden på nästa sida. Det ska tilläggas att i den instruktion som är fastställd för kommunledningens chefsgrupp finns också en stående strategisk agenda. (Se avsnittet Verkställande organisation – administrativ organisation)

OMVÄRLDEN

MÅL/VISION



Strategisk agenda

- Trender
- 1. Omvärlden - Tendenser
 - Effekter, regionalt
- 2. Medborgare
 - Verksamhet/Äldreomsorg
 - Brukare - Verksamhet/Barnomsorg
 - Verksamhet/Tekniska omr.
- 3. Personalfrågor
 - Jämställdhetsplan
 - Personalrekrytering
- 4. Miljö/Naturresurser
 - Bygg- och planarbete
- 5. Ekonomi/Finans
- 6. Kvalitetsfrågor.
- 7.

Men sedan?

En befogad fråga är naturligtvis – men sedan? Det hjälper inte att det finns omvärldsbevakning och omvärldsanalys eller att det finns en strategisk agenda. Om man går tillbaka till Machiavelli så pekade han på problemet att "införa en ny tingens ordning", dvs. att göra en förändring. Detta kan översättas till dagens situation – om det finns behov av förändringar utifrån olika omvärldsförändringar så krävs det att dessa förändringar också genomföres. För att detta ska ske måste det finnas fungerande kommunikation i organisationen och då på och emellan alla nivåer. Sambandet resultat av vidtagna åtgärder och kommunikation i organisationen måste således fungera. Detta samband belyses på bilden på nästa sida.

Bild – åtgärder

Definitioner

Vision

Avser en framtidssyn och anger färdriktning (mandatperioden - eventuellt längre). Visionen är styrande för såväl verksamhetsmål, organisationsmål som för strategiska övervägande.

Förslag till vision utarbetas under inledningen av den nya mandatperioden av en tillfällig beredning. Visionen behandlas och antages vid det nyvalda kommunfullmäktiges junisammanträde. Visionen blir därefter, (vid behov) under mandatperioden föremål för revidering (kommunfullmäktige i juni). Denna översyn utförs av kommunfullmäktiges presidium.

Förhållningssätt (organisationskultur)

Beskriver såväl organisationens som den enskilde befattningshavarens bemötande av medborgarna, besökande, företag, organisationer och myndigheter. Förhållningssättet ska också beskriva formerna för det inre arbetet.

Förslag till förhållningssätt utarbetas av samma beredning som arbetar med vision och behandlas av nyvalda kommunfullmäktige vid dess junisammanträde och gäller för mandatperioden.

Verksamhetsmål

Verksamhetsmålen skall beskriva de kommunala (utöver nationella) mål som ska styra verksamheterna. Exempel på sådana mål är skolplan, naturvårdsplan, och riktlinjer för försörjningsstöd. Målen är fleråriga och kvalitativa till sin karaktär och endast undantagsvis innehåller de kvantitativa delar.

Verksamhetsmålen bereds av kommunfullmäktigeberedningar i en process mot kommunfullmäktige och referensgrupper. Kommunfullmäktige beslutar löpande under året om verksamhetsmål.

När beslut tas om verksamhetsmål skall också kommunfullmäktige besluta om ordning för uppföljning och utvärdering. Med beslutet ska också följa när målen senast ska bli föremål för revidering i kommunfullmäktige. (Sista datum)

Organisationsmål

Med organisationsmål avses mål för organisationens arbetsformer och regelverk. Exempel på sådana mål är jämställdhetsplan, IT-säkerhetspolicy och

upphandlingspolicy. Dessa mål är riktade inåt i organisationen och skall beskriva hur organisationen ska arbeta – vad man vill uppnå.

Organisationsmålen bereds av kommunstyrelsen och beslutas av kommunfullmäktige. På samma vis som med verksamhetsmålen ska med beslutet finnas plan för uppföljning och utvärdering, vidare ska anges vilken tidsperiod målen avser. Organisationsmålen är dels ettåriga och dels fleråriga beroende på dess karaktär.

(Det kan finnas vissa gränsdragningsproblem mellan vad som är verksamhetsmål och organisationsmål, ur det perspektivet bör målen i samband med aktualisering också definieras.)

Förvaltningsramar

I samband med kommunfullmäktiges sammanträde i juni tilldelar kommunfullmäktige respektive förvaltning den ekonomiska ram som skall finnas för förvaltningens område. Förvaltningsramen utgår från de behov som varje förvaltning bedömer att de har och de resurser som kommunfullmäktige anser ska ställas till förfogande. Förvaltningsramen innehåller inga prioriteringar av förvaltningens verksamhet. Verksamhetsmålen utgör tillsammans med beräknade tillgångar underlag för att beräkna förvaltningsramen.

Verksamhetsramar

Kommunfullmäktige beslutar om verksamhetsramar i december. Verksamhetsramen skapas inom förvaltningsramen och beskriver på så vis hur de olika verksamheterna prioriteras mot varandra. Verksamhetsramen har därför i princip inget med ökning eller minskning av förvaltningsramen att göra utan utgår från politiska prioriteringar.

Kommunfullmäktige beslutar om indelning av verksamhetsramarna i samband med budgetanvisningar.

Budgetanvisningar

Budgetanvisningarna beskriver de principer som gäller för ekonomistyrsystemet. Anvisningarna beskriver också regelverk för investeringsbudget, investeringar i fastigheter och uppföljning och bokslut samt internräntan.

Med budgetanvisningar följer också bilagor på verksamhets- och organisationsmål, ekonomistyrmodell och indelning av verksamhetsramar.

Kommunstyrelsen (budgetberedningen) bereder förslag till budgetanvisningar och kommunfullmäktige beslutar om dessa på junisammanträdet

Verksamhetsidé

För varje verksamhet skall förvaltningen presentera en verksamhetsidé. Denna beskriver generellt verksamhetens (definition verksamhetsramar) uppdrag:

- Målgrupp
- Behov
- Utbud

Förvaltningscheferna ansvarar för att förvaltningarna utarbetar verksamhetsidéer. Verksamhetsidéerna behandlas och godkännes av kommunfullmäktige.

Verksamhetsidén behandlas samtidigt som verksamhetsramar.

Prestationer

Prestationer ska beskriva verksamheternas förväntade kvantitativa mål men också vilken servicenivå som ska uppnås, dvs. hur omfattande verksamheten är. Exempel på detta är hur många barn som kommer att gå i skolan, antal livsmedelsprover och vinterväghållning.

Prestationer ska beskrivas i ekonomi, volym och service där så är lämpligt. (I vissa fall är prestationen att minska såväl volym som ekonomi)

Prestationen ska vara relaterad till verksamhetsramen och behandlas i kommunfullmäktige samtidigt som verksamhetsramarna.

Förvaltningschefen ansvarar för förslag till prestationer och kommunfullmäktige behandlar och godkänner förslaget till prestationer.

Inriktningar

Till verksamhetsramen kan kommunfullmäktige knyta inriktningar. Dessa inriktningar ska beskriva den eller de prioriteringar kommunfullmäktige vill fästa till en ram. En inriktning kan vara att vissa grupper (t ex ungdomar) ska särskilt beaktas avseende kulturaktiviteter eller att halkbekämpning inom vissa områden har företräde.

Inriktningar utarbetas av respektive kommunfullmäktigeberedning som ansvarar för verksamhetsmålen inom området. Förslag till inriktningar ska utgå från verksamhetsmål och är begränsade till budgetåret. Kommunfullmäktige beslutar

om inriktningar samtidigt som kommunfullmäktige beslutar om verksamhetsramar.

Anvisningar

Till såväl verksamhetsramar som investeringsobjekt kan det knytas anvisningar. Med en anvisning kan kommunfullmäktige ange att en viss verksamhet skall ha ett visst utrymme eller att ett visst mål ska uppnås. Anvisningen är till sin karaktär tvingande (t ex specialdestinerade medel till föreningsbidrag).

Anvisningen utarbetas av budgetberedningen, men kan också föreslås av ledamot i kommunfullmäktige och beslutas av kommunfullmäktige i samband med att investeringsbudgeten eller verksamhetsramarna fastställs.

Ledningsidé – kommunstyrelse

Ledningsidén beskriver kommunstyrelsens ledningsansvar och övergripande arbetsuppgifter.

”Kommunstyrelsen skall genom ett strategiskt, målinriktat och konsekvent handlande fullgöra sin roll som kommunens ledningsorgan och på fullmäktiges uppdrag.”

Ledningsidén beslutas av kommunfullmäktige vid junisammanträdet.

Referenser

Internt utrednings- och beslutsmaterial

- Bakgrundsmaterial – skrivelser och särskilda PM
- Minnesanteckningar och protokoll från samtliga arbetsgrupper
- Minnesanteckningar och protokoll från projektledningsgrupp
- Minnesanteckningar från seminarier
- Protokoll från kommunfullmäktiges sammanträde
- Budget, Skurups kommun

Externt material

- Kommunallagen
- En uthållig demokrati, Demokratiutredningens betänkande, SOU 2000:1
- Ökade möjligheter till brukarinflytande, Justitiedepartementet, Ds 2001:34
- Att vara med på riktigt, Betänkande av Kommundemokratiutredningen, SOU 2001:48
- Demokrati för det nya seklet, Regeringens proposition 2001/02:80
- Morgondagens demokrati, Mattias Hartman & Felix Hartman, Konsultförlaget
- Att utveckla mänskliga resurser i organisationer, Lars-Erik Wolven, Studentlitteratur
- Kommunerna, Gunnar Wetterberg, SNS Förlag
- Kommunalpolitik, Olof Petersson, Norstedts Juridik
- Kvalitet från behov till användning, Bo Bergman & Bengt Klevsjö, Studentlitteratur
- Tjugo världar – Trender för framtidsfolket, Konsultförlaget
- Rapport 90-tal, Bi Puranen
- Visionen om den styrbara kommunen, Sanderberg & Stureson, Liber - Hermods