



Handläggare: Lars B Strand  
Tfn: 508 09 023

Till  
Norrmalms stadsdelsnämnd

## **Stadens politiska organisation (SPO), demokrati och ledarskap. Yttrande till kommunstyrelsen**

### **Förslag till beslut**

Stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande överlämnas som svar på remissen.

Ylva Tengblad  
Stadsdelsdirektör

Yngve Lindström  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

Stadsdelsförvaltningen anser att SPO-utredningen för fram många bra förslag. Förvaltningen instämmer bl.a i att nämnden har ett demokratiuppdrag. En uppgift för stadsdelsnämnderna kan vara att särskilt uppmärksamma de grupper som inte har tillgång till internet. Brukare bör ha inflytande men inte beslutanderätt i brukarstyrelser.

Avsteg måste ibland göras från principen om två nivåer i stadens organisation av praktiska skäl. Enligt stadsdelsförvaltningen är det viktigast att den som har ansvaret får ett tydligt och odelat ansvar och att detta ansvar förenas med erforderliga medel från kommunfullmäktige. Samverkan mellan nämnder kan vara ett alternativ. Stadsdelsnämndsperspektivet bör få ökat tyngd i de centrala politiska övervägandena.

Stadsdelsförvaltningen instämmer i utredningens förslag om att budgeten ska vara stadens huvudsakliga styrinstrument och att uppföljningen ska utvecklas. Staden skulle kunna få ut betydligt mycket mer om arbetet med uppföljning och utvärdering strukturerades tydligare. Kommunfullmäktige bör fastställa långsiktiga basnyckeltal samt tydliga anvisningar för hur dessa skall bokföras.

Som utredningen anför finns det ett behov av samordning av lokalfrågorna. Lokal- och byggnadskonsulterna inom socialförvaltningen och utbildningsavdelningens lokalavdelning bör läggas samman och intäktsfinansieras. Gränsen för när investeringsbeslut i lokaler ska underställas kommunstyrelsens ekonomiutskott bör höjas.

Fler bygglovsärenden och betydligt fler markupplåtelseärenden bör decentraliseras till stadsdelsnämnderna. Eftersom stadsdelsförvaltningen ansvarar för renhållningen av torgen bör de också ha ansvar för upplåtelsen. Stadsdelsnämnderna bör få medel för och beslutanderätt i belyningsfrågor inom stadsdelen

Stadsdelsförvaltningen anser att det är bra om en dialog med fastighetsägare, hyresgästföreningen m.fl. om möjligheterna att bygga fler bostäder i stadsdelen kommer till stånd. Stadsdelsförvaltningen delar utredningens uppfattning att det inte bör ske någon förändring när det gäller bostadsanpassningsbidrag för funktionshindrade.

Det finns enligt stadsdelsförvaltningens mening inget behov av att decentralisera beslut om insatser för trafiksäkerhet och handikappanpassning. Stadsdelsförvaltningen ser inte heller någon anledning till att bidragsgivningen till Birkagården och Skeppsholmsgården nu ska återföras till stadsdelsnämnden.

Beslut om skolplacering och utbildningsansvaret i särskolan bör ligga på stadsdelarna. Stadsdelsförvaltningen delar utredningens uppfattning att stadsdelarna ska ha tillsynsansvar för alla förskolor och grundskolor inom stadsdelen. Om stadsdelsnämnden ska bevilja resurser för alla barn med behov av särskilt stöd erfordras ett särskilt anslag för detta. Stadsdelsförvaltningen ställer sig emellertid frågande till förslaget att kommunstyrelsen bör ha ansvaret för bedömning av lokalbehov för stadens alla skolor.

Det är enligt stadsdelsförvaltningens mening inte lämpligt att samordning och uppföljning av den samlade socialtjänsten centraliseras till stadsledningskontoret. Stadsdelsförvaltningen ser inget behov av fördjupad utredning om socialtjänstnämnden eller de invidinriktade verksamheterna. Att stadsdelarna ska ha medel och själva prioritera hur man ska köpa från de kundorienterade verksamheterna instämmer stadsdelsförvaltningen i. Stadsdelsförvaltningen instämmer också i att Precens och tillståndsenheten bör finnas kvar inom socialtjänstförvaltningen.

Stadsdelsförvaltningen instämmer vidare i förslaget att stadsdelsnämnderna ska ha en uppgift när det gäller det lokala näringslivet och att mål för detta arbete bör tas fram i samarbete med näringslivsbolaget och fastställas av kommunfullmäktige. Hela konsumentverksamheten kan effektiviseras genom samordning. Motsvarande gäller för konsumentfrågorna i samarbete med konsumentnämnden.

Stadsdelsförvaltningen avstår i huvudsak från synpunkter på stadsledningskontorets organisation liksom på synpunkter på de förtroendevaldas arbetssätt och arbetsvillkor.

## Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom stadsmiljö- och planeringsavdelningen efter samråd med alla avdelningar inom stadsdelsförvaltningen. Information har lämnats vid förvaltningsgrupp den 15 mars 2004.

## Bakgrund

### Ärendet

Till stadsdelsnämnden har för yttrande till kommunstyrelsen remitterats en slutrapport från utredningen om stadens politiska organisation. Remisstiden utgår den 15 mars 2004, men Norrmalms stadsdelsnämnd har medgivits utsträckt tid till den 25 mars.

Slutrapporten har även remitterats till samtliga andra nämnder, till beredningar och utskott inom kommunstyrelsen, KF/KS kansli, revisorskollegiet, stadsledningskontoret, bolagen och fackförbunden. Slutrapporten har tillställts stadsdelsnämndens ledamöter och ersättare separat.

### Utredningens uppdrag

Enligt direktiven skulle utredningen särskilt behandla följande

- Stadsdelsnämndernas deltagande stimuleras för den lokala demokratins utveckling
- Möjligheterna till ökat brukar- och medborgarinflytande
- Avgränsningar mellan brukarinflytande, de professionellas ansvar och den politiska styrningen
- Relationen mellan stadsdelsnämnderna, kommunstyrelsen och de facknämnder som har uppföljningsansvar för vissa stadsdelsnämndsverksamheter
- Utformningen av den centrala politiska organisationen i en decentraliserad kommunorganisation
- Förtroendeorganisationens roll

I kommunfullmäktiges budget för år 2003 gavs följande uppdrag till utredningen:

- Uppföljnings- och utvärderingsansvaret för grundskoleenheterna delas mellan utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna. Inom ramen för utredningen skall ansvaret för styrning och uppföljning/utvärdering av grundskolan tydliggöras
- Ett eventuellt återförande av ansvaret för stadsdelsbiblioteken till stadsdelsnämnderna skall utredas. I samband med detta beaktas även möjligheten att samordna bibliotek och medborgarkontor
- Frågan om samordning av stadens ombudsmannafunktioner får övervägas inom ramen för demokratiberedningen och utredningen
- Ansvar för stöd till stadens 6 hemgårdar, Akalla by och Husby gård överförs till kulturnämnden den 1 januari för att samordnas med ansvaret för de allmänna samlingslokalerna. Även ansvaret för stadens stöd till 4 H-gårdarna förs över till kulturnämnden. Ansvar på längre sikt för stödet till samtliga dessa verksamheter får prövas i samband med utredningen
- Utredningen skall se över medborgarnas möjligheter till insyn i stadens bolag

- Frågan om ansvaret för stadens integrationsinsatser skall utredas
- Ansvaret för heminstruktörer skall utredas

### *Utredningsarbetet*

Stadsdirektören har tillsatt ett särskilt kansli för utredningsarbetet. Arbetet har följts av en politisk referensgrupp med representanter för samtliga partier i kommunfullmäktige. Stadsdirektören och de två biträdande stadsdirektörerna har fortlöpande informerats om utredningsarbetet. Det är dock enbart kansliets synpunkter och förslag som presenteras i slutrapporten. Ett stort antal förtroendevalda, förvaltningschefer, mellanchefer och nyckelpersoner har intervjuats enskilt eller i grupp. Utredningen har vidare granskat ett stort antal dokument, tagit del av tidigare utvärderingar, samt genomfört studiebesök.

Utifrån en inledande probleminventering samt utarbetande av grundläggande principer för ansvarsfördelningen i staden har utredningen arbetat med följande huvudinriktning:

- ✓ Det stads- och sektorsövergripande perspektivet i stadens organisation skall stärkas
- ✓ Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen, stadsdels- och facknämnder ska renodlas
- ✓ Stadsdelsnämndernas ansvar för lokala driftfrågor ska stärkas
- ✓ Balansen mellan stadsdelsnämndsperspektiv, facknämndsperspektiv och bolagsperspektiv i stadens centrala politiska och administrativa organisation skall förbättras
- ✓ Den stadsövergripande styrningen skall förstärkas och stadsledningskontorets roll stärkas

Utredningen definierar här delvis andra problem än dem kommunstyrelsen har identifierat i direktiven till utredningen. Det framgår att probleminventeringen bygger på samtal med en lång rad personer. Det framgår emellertid inte hur många, vilka eller hur representativa dessa personer är för olika organ i staden.

### *Utredningens förslag i korthet*

Målet är decentralisering av verksamhetsansvar och centralisering av styrning och stadsövergripande analyser.

Facknämndernas roll renodlas till att driva verksamheter som kräver en helhetssyn över staden, eller som är för små eller specialiserade för att drivas av stadsdelsnämnderna. Stadsdelsnämnderna skall endast vara underställda kommunfullmäktige. Stadsdelsnämnderna ges ett förtydligat demokratiansvar gentemot sin befolkning. Ett utökat samråd mellan stadsdelsnämnder och facknämnder förordas. Stadsdelsnämnden föreslås få ett särskilt anslag till nämnd och förvaltningsledning.

Utredningen föreslår att kommunstyrelsen ges ansvar för all kommunövergripande styrning och uppföljning. Staden behåller och vidareutvecklar det integrerade lednings-

och styrsystemet (ILS) som verktyg för styrningen. Budgetens ställning som stadens huvudsakliga styrdokument förtydligas och antalet program, policys och riktlinjer utanför budget begränsas. Utvecklingsmedel för olika verksamhetsområden fördelas direkt till berörda nämnder i budget, eller genom kommunstyrelsen.

Fler stora och principiellt eller ekonomiskt viktiga ärenden skall avgöras i kommunfullmäktige, samtidigt som mindre ärenden avförs från fullmäktige. Kommunstyrelsen ges en starkare ställning som stadens samordnande ledningsorgan. Fler inspektörer ska anställas och ombudsmannatiteln avskaffas i kommunal verksamhet. Revisionens ställning ska stärkas. Lokalfrågorna samordnas under stadsledningskontoret.

Borgarråden föreslås få en mer kommunövergripande funktion och ett större ansvar för helheten i stadens politik, samt ett större ansvar att företräda staden utåt. Borgarrådsberedningen föreslås avskaffas. Kommunstyrelsens permanenta bredningar föreslås avskaffas. Tillfälliga beredningar i avgränsade frågor kan dock förekomma. Jämställdhetsrådet föreslås avskaffas och istället inrättas ett jämställdhets- och mångfaldsutskott samt ett internationellt utskott.

Utredningen föreslår också förbättringar av fritidspolitikernas arbetsvillkor. Arvodena höjs för ordförande och vice ordförande i stadsdelsnämnder och jämställda facknämnder.

Den stadsövergripande styrnings- och ledningsfunktionen på stadsledningskontoret föreslås skiljas från kontorets administrativa servicefunktion. Stadsledningskontoret föreslås få en stärkt roll när det gäller samordning, analys, mål och verksamhetsuppföljning.

### **Förvaltningens synpunkter**

I det följande lämnar förvaltningen främst synpunkter på stadsdelsnämndernas roll. Utredningens förslag som rör facknämnderna och den centrala organisationen kommenteras endast från ett stadsdelsnämndsperspektiv. Förvaltningen avstår i huvudsak från att kommentera de delar av utredningen som rör de förtroendevaldas roll.

#### *Stadsdelsnämndernas roll*

I rapporten anförts att det finns delade meningar om stadsdelsnämnderna har en "företrädarroll" för befolkningen i sin stadsdel, eller om uppdraget begränsar sig till att ansvara för de frågor nämnden har driftansvar för. Enligt stadsdelsförvaltningens uppfattning är inte mycket vunnet från demokratiska utgångspunkter om den lokala nämnden endast har driftansvar. Ett syfte med stadsdelsnämndsreformen var att tillskapa ett lokalt organ som tog tillvara stadsdelens invånares intressen i alla kommunala frågor. Stadsdelsnämnden skulle även kunna vara det organ som medborgarna kan vända sig till i alla kommunala frågor. Medborgarna skulle m.a.o. inte behöva lära sig den kommunala organisationen för att kunna få svar på sina frågor eller få sitt ärende behandlat.

I sammanhanget bör den ökade betydelse som elektronisk information och kommunikation har fått och kommer att få beaktas. Genom stadens nya hemsida kan den som kan koppla upp sig till internet få information om all kommunal service i staden. När 24-timmarsförvaltningen har införts kommer man också att kunna fylla i och sända in ansökningar av olika slag via internet, kanske också följa sitt ärendes fortsatta handläggning. En uppgift för stadsdelsnämnderna skulle därför kunna vara att särskilt uppmärksamma de grupper som inte har tillgång till internet.

Stadsdelsförvaltningen delar denna övergripande syn på stadsdelsnämndernas roll. I rapporten föreslås vidare att stadsdelsnämnderna ska ha demokratiansvar, befolkningsansvar och utvecklingsansvar. Med demokratiansvar avses ett särskilt ansvar inom kommunen att inhämta och förmedla synpunkter från stadsdelens invånare på kommunal service oavsett driftsform eller hur ansvarsfördelningen mellan olika nämnder är organiserad. Därutöver har nämnderna en roll som samordnande och förmedlande länk mellan olika lokala aktörer som medborgare, lokalt näringsliv, statliga myndigheter, landstinget etc. Med befolkningsansvar menas att nämnderna skall ha god kunskap om och successivt utveckla sina former för kontakter med stadsdelens befolkning. Det kan handla om kunskap i form av statistik och fakta om befolkningens sammansättning, men också om kunskap om befolkningens synpunkter m.m. Nämnderna ansvarar för att i sin samverkan med andra kommunala förvaltningar, myndigheter etc. förmedla kunskaper om den lokala befolkningen, dess behov och synpunkter. Stadsdelsnämndens utvecklingsansvar är att vidta och initiera åtgärder som utvecklar den kommunala servicen och stadsdelen utifrån ett helhetsperspektiv. Stadsdelsförvaltningen instämmer i att stadsdelsnämnderna har detta ansvar. En närmare diskussion bör föras inom varje stadsdelsnämnd i vilken utsträckning demokratiansvaret och befolkningsansvaret ska tas av nämnden samt vilket stöd stadsdelsnämnden behöver av stadsdelsförvaltningen för att ta detta ansvar.

För att utveckla den lokala demokratin på de områden där brukarinflytande som individ eller kollektiv inte är tillräckligt räcker det enligt stadsdelsförvaltningens uppfattning inte att stadsdelsnämnderna vidarebefordrar medborgarnas synpunkter till centrala och samverkande organ. Det krävs också att stadsdelsnämnderna får utökade beslutsbefogenheter i frågor som rör den lokala stadsmiljön. Så länge som stadsdelsnämnderna enbart är remissinstans i sådana frågor upplevs det sannolikt inte av de flesta invånare som om det är genom stadsdelsnämnden man kan påverka besluten. När det gäller samverkan med landstinget och statliga myndigheter är det emellertid mer kraftfullt om staden kan agera som en enhet genom sina centrala organ.

I avsnittet om demokratisyn konstateras att det finns delade politiska meningar huruvida medborgarna ska kunna påverka kommunens verksamheter genom sina politiker, genom att välja mellan olika utförare resp. genom att påverka utformningen av den verksamhet de brukar. Utredningen utgår ifrån att alla tre formerna för medborgarinflytande kommer att existera i Stockholm oavsett politisk majoritet.

*Brukarinflytandets roll*

Enligt stadsdelsförvaltningens mening har utredningen inte helt klargjort gränsdragningen mellan brukarinflytande, de professionellas ansvar och den politiska styrningen. Utredningen konstaterar att lagstiftningen lämnar en lång rad möjligheter att på olika sätt utöka brukar- och medborgarinflytandet.

Förvaltningen menar att varje klient eller brukare så långt möjligt ska ha inflytande på sin egen situation. Förvaltningens erfarenheter av förvaltningsråd i skolorna, förtroenderåd och liknande rådgivande organ är också goda. Det är emellertid enligt förvaltningens mening mer komplicerat att överlämna beslutanderätt från stadsdelsnämnden eller de professionella till ett representativt valt organ för brukarna.

På andra områden än de brukarstyrda bör stadsdelsnämnden vara ett uttryck för stärkt lokal demokrati och delaktighet i stadsdelen. Både representativ demokrati och deltagardemokrati bör eftersträvas. Utredningen citerar en forskarrapport som exemplifierar med frågor som samhällsplanering, byggplaner, infrastruktur, gator och vägar, områdesutveckling, miljö, kultur och fritid. En utgångspunkt för att stärka demokratin bör vara att de lokala nämnderna får beslutanderätt i fler ärenden. Norrmalms stadsdelsnämnd har goda erfarenheter av verksamheten med medborgarförslag i den meningen att det är förhållandevis många som utnyttjar möjligheten att lämna in förslag till stadsdelsnämnden. En del av förslagsställarna kommer också till stadsdelsnämndens öppna sammanträden och argumenterar för sina förslag. Erfarenheterna är mindre goda i det avseendet att merparten av förslagen handlar om sådana frågor som stadsdelsnämnden inte kan besluta om. Vanligen är det frågor som gatu- och fastighetsnämnden har delegerat till sina tjänstemän att besluta om. En rimlig ståndpunkt från demokratiska utgångspunkter är att det är bättre att valda lokala representanter beslutar än att centralt placerade tjänstemän gör det. Frågor som gatu- och fastighetsnämnden har delegerat till tjänstemän kan många gånger anses som politiskt intressanta från ett lokalt perspektiv.

Vägledande för gränsdragningen bör vara att stadsdelsnämnderna beslutar i ärenden som enbart berör den egna stadsdelen, medan ärenden som berör fler stadsdelar beslutas av ett överordnat organ.

Med den förstärkta demokratiroll som stadsdelsnämnden föreslås få är det naturligt att, som utredningen, föreslå ett särskilt anslag i budgeten för nämnd och förvaltningsledning.

Stadsdelsförvaltningen delar utredningens uppfattning att heminstruktörerna ska finnas kvar på stadsdelsförvaltningarna.

### *Ansvarsfördelningen*

Direktiven till utredningen handlar framför allt om att utveckla formerna för att uppnå demokratimålet. Stadsdelsförvaltningen utgår ifrån att de ursprungliga målen för stadsdelsnämndsreformen att öka kvaliteten i den kommunala verksamheten och effektivisera den kommunala verksamheten också gäller allttjämt. Från effektivitetssynpunkt är det enligt förvaltningens mening inte alltid rationellt att organisera utförandet i 1 eller 18 delar. Det är troligt att det ibland finns fördelar med en sammanhållen verksamhet och ibland fördelar med en organisation på fler enheter än en men färre än 18. Från ett stadsdelsnämndsperspektiv är det främst det dubbelkommando som stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden har för grundskolan som varit besvärande.

Möjligheterna till ett samlat uppträdande bör utnyttjas där detta är effektivt och möjligheterna till decentralisering där detta är effektivt. Utredningen föreslår att stadsdelsnämnder och facknämnder bör samverka mera. Stadsdelsförvaltningen menar att då finns förutsättningar att olika perspektiv vägs in i besluten. Samverkan med socialtjänstnämnden, gatu- och fastighetsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden har också utvecklats under senare år.

Stadsdelsförvaltningen delar utredningens uppfattning att alla medel till utvecklingsinsatser ska fördelas till den nämnd som ansvarar för verksamheten. Ibland kan flera stadsdelsnämnder resp. stadsdelsnämnder och en central nämnd samarbeta i utvecklingsfrågor eller en stadsdelsnämnd ges i uppdrag att driva pilotprojekt.

### *Styrning och uppföljning*

Nuvarande system för styrning och uppföljning har framförallt två brister. Den ena är att stadens integrerade lednings- och styrsystem (ILS) är komplext och inte fullständigt implementerat ännu. En utveckling av kvalitetsstrategin har skett sedan den infördes.

Den andra är att stadens styrning är oklar både i förhållande till statliga styrdokument och genom uppdrag till facknämnder att följa upp verksamheter som stadsdelsnämnderna svarar för. Det senare är särskilt tydligt inom skolområdet. Inom detta område är styrningen från statens sida särskilt framträdande samtidigt som flera instanser inom staden försöker styra och följa upp. Problemen redovisas utförligt av utredningen i en bilaga till rapporten. Där pekas också på hur skolans uppföljning kan integreras i stadens. Hur kvalitetsredovisningen, som utarbetas läsårsvis, förhåller sig till verksamhetsberättelsen, som utarbetas budgetårsvis klargörs dock inte. Enligt stadsdelsförvaltningens mening är kvalitetsredovisningen det centrala verktyget i skolornas kvalitetsarbete. Den bör samordnas med verksamhetsberättelse och bokslut.

Stadsdelsförvaltningen delar utredningens ambition att begränsa antalet program, policys, riktlinjer och planer. Staden skall normalt inte utforma egna riktlinjer etc. utöver gällande



lagar och allmänna råd från statliga verk annat än när staden beslutat om en högre ambitionsnivå än gällande lagstiftning. Viktiga program bör ingå i budgeten. Därvid bör man också kunna uppnå att ambitionsnivån på mål som ställs upp för nämnderna står i proportion till anslagna medel.

Det är utredningens uppfattning att staden, utan resursförstärkningar, skulle kunna få ut betydligt mycket mer om arbetet med uppföljning och utvärdering strukturerades tydligare. Stadsdelsförvaltningen delar denna uppfattning. Alltjämt lägger stadsdelsförvaltningarna ner oproportionerlig stor tid på verksamhetsplanering och uppföljning i förhållande till verksamhetsutveckling och information till brukarna om vilken service de kan förvänta sig.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att varje nämnd bör ha ansvar för uppföljning av den verksamhet, som man själv bedriver eller som man köper av andra förvaltningar och privata entreprenörer. Kommunstyrelsens uppgift bör vara att följa upp att nämnderna åstadkommer ett bra samlat resultat inom sitt verksamhetsområde. Härvidlag bör nämndernas egenuppföljning kunna användas och sammanställas per verksamhetsområde för hela staden.

Utredningen föreslår härutöver en förstärkt central uppföljning. Inspektörer ska inrättas i större omfattning och revisionskontoret få en starkare ställning. Samtidigt har länsstyrelsen förstärkt resurserna för uppföljning av äldreomsorgen och skolverket för uppföljning av grundskolan. Stadsdelsförvaltningens uppfattning är att de inspektörer som nu finns främst granskar enheter som ligger under nämndernas ansvar. Eftersom de ansvariga nämnderna också ska ha uppföljningsansvaret bör de centralt placerade inspektörernas uppdrag formuleras annorlunda, t.ex. följa upp hur egenkontrollen fungerar.

Utredningen förespråkar mera betoning av resultat än process i uppföljningen. Eftersom många verksamheter nu börjat komma till analys av uppnådda resultat bör enligt utredningen stadens integrerade ledningssystem (ILS) behållas. Resultatuppföljning kan dock bara ske i den mån det ställs upp några effektivitetsmål. Det sker för närvarande inte. Utredningen tänker sig att basnyckeltalen ska kompletteras med politiska mål. De senare kan vara av den karaktären att de är mätbara. F.n. är det t.ex. aktuellt att minska barngrupperna med två barn per avdelning och att bygga 20 000 nya bostäder.

En annan angelägen fråga är att utveckla ILS. Enligt den utvärdering av stadsdelsnämndsreformen som refereras inledningsvis i rapporten har stadsledningen valt att inte införa den typ av uppföljning som erfordras i en decentraliserad organisation. Utvärderarna syftar på skrifter utarbetade av Ernst Jonsson inom institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms Universitet: "Vilka krav bör kommunledningen ställa på stadsdelsnämnderna?" 1996 och "Decentralisering inom kommunerna – vad säger forskningen om effekterna" 1997. Jonsson (1996) menar att hur mycket som har

presterats per insatt krona är ett uttryck för verksamhetens produktivitet. Vad som uppnås genom prestationerna betecknar verksamhetens resultat, d.v.s. prestationernas effekter. Förhållandet mellan uppnådda effekter och kostnader är ett mått på verksamhetens effektivitet. De problem som uppkommer vid mätning av verksamhetens effektivitet sammanhänger med svårigheterna att mäta prestationernas effekter, d.v.s. resultat kvaliteten.

För att decentraliseringen fullt ska fungera på avsett sätt ska kommunledningen vid sidan av kontrollen av att tilldelad budget inte överskrids, styra via handlingsregler och uppföljningsbara effektmål, som växer fram i samspel med de styrda enheterna. (Jonsson, 1997). Utvecklingen av ILS bör således leda till att kvalitetsindikatorer utvecklas så att det går att mäta prestationerna.

### *Likabehandling*

Utredningen framhåller att det råder politisk oenighet om hur mycket en stadsdelsnämnd får avvika från budgetfördelningen enligt fullmäktiges program, och vad som är godtagbara skäl för avvikelse. Utredningen söker lösa detta genom att föreslå att omföringar mellan olika program inom stadsdelsnämndernas ansvarsområden bara ska kunna göras om målen i budgeten förverkligas och om likabehandling av alla enskilda kommuninvånare uppnås.

Stadsdelsnämnderna får emellertid medel i endast två anslag. Anslag 1 baseras på resursfördelningssystemet. För olika verksamhetsområden beräknas s.k. delpåsar som sedan läggs ihop till ett anslag. Härtill kommer prestationstilldelning, som innebär att anslaget justeras när man vet hur många barn som är inskrivna i förskola resp. grundskola vid mättillfällena i mars och september samt schablon för handikappomsorgen.

Anslag 1 får stadsdelsnämnden i princip disponera fritt. Delpåsarna är bara ett beräkningsunderlag. Och några effektmål för dessa anslag ställs inte upp. Anslag 2 avser försörjningsstöd och arbetsmarknadsåtgärder. Nuvarande ordning har tolkats så att om överskott uppkommer på anslag 2 så får detta inte omfördelas till anslag 1. När underskott befaras på anslag 2 ska detta täckas genom besparingar på anslag 1. Om utredningens förslag innebär att omfördelningar mellan ”delpåsarna” inom anslag 1 inte ska få göras motsätter sig förvaltningen detta förslag.

Utredningen talar om att likabehandling av alla enskilda kommuninvånare ska uppnås. Idag är det riktlinjer för bistånd och praxis i lagstiftning som ska ge rättssäkerhet. Myndighetsutövningen ska ge utrymme för en individuell bedömning. Vidare brukar den kommunala likställighetsprincipen inte tolkas så att alla ska få lika mycket, utan det brukar vara insatsen i förhållande till behoven som räknas.

### *Nyckeltal*

Stadens nyckeltal framgår av bilagan till stadens årsredovisning. Där kan man t.ex. utläsa årskostnaden för en rad prestationer inom stadsdelsnämnderna som kostnaden per elev i grundskolan, nettokostnaden per vård dygn på behandlingshem och stadsdelens kostnader per ungdom för fritidsverksamhet. Kostnaderna för vinterväghållning per kvm och utvecklingen av antalet felparkerade bilar framgår likaså. Stadens nyckeltal är en blandning av produktivitetsmått, mått på strukturkvalitet och statistik. För de pedagogiska verksamheterna finns t.ex. 17 nyckeltal. Som utredningen påpekar försvåras användningen av nyckeltal om de ändras ofta och om den bakomliggande redovisningen görs på olika sätt, vilket är fallet idag. Stadsdelsförvaltningen delar uppfattningen i utredningen att fullmäktige bör fastställa långsiktiga basnyckeltal samt tydliga anvisningar för hur dessa skall bokföras. Antalet bör begränsas.

### *Uppföljning och utvärdering*

Utredningen gör ingen klar åtskillnad mellan uppföljning och utvärdering. Enligt förvaltningens mening bör med utvärdering förstås en fördjupad analys av de uppföljningsresultat som föreligger. En utvärdering kan leda till omprövning av en verksamhet eller metoder. Utvärdering gränsar m.a.o. till forskning och utveckling. Enligt förvaltningens mening bör det inom stadens organisation finnas möjligheter för såväl nämnder som kommunstyrelsen att ta initiativ till kvalificerad utvärdering liksom till forskning som leder till utveckling.

Utredningen föreslår att ett forskningsråd knyts till kommunstyrelsen. Det är emellertid oklart i vilken utsträckning man menar att staden ska ha egna forskningsresurser. Förvaltningen menar att det är angeläget att staden värnar om de FoU-resurser som finns. Dessa bör samordnas och få en central placering.

### *Central politisk organisation*

Stadsdelsförvaltningen avstår i huvudsak ifrån synpunkter på den centrala politiska organisationen. Stadsdelsförvaltningen vill emellertid framhålla stadsdelsförvaltningarnas behov av verksamhetsstöd och att det finns ett behov av samordning och erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan stadsdelsförvaltningarna. I nuvarande organisation tillgodoses detta behov av äldreomsorgsberedningens kansli och av staber på socialtjänstförvaltningen. En omorganisation bör enligt stadsdelsförvaltningens mening inte leda till ett försämrat verksamhetsstöd. Med tanke på utredningens strävan att de centrala politiska organen i ökad utsträckning ska fokusera på övergripande strategiska frågor kan diskuteras om dessa uppgifter ska blandas i stadsledningskontoret med stöd till den operativa verksamheten.

Stadsdelsförvaltningen delar utredningens uppfattning att kommunstyrelsens pensionärsråd och handikappråd ska finnas kvar och att formerna för förmedling av rådets synpunkter bör utvecklas. Motsvarande aspekter kan läggas på stadsdelsnämndens pensionärsråd och handikappråd.

### *Borgarråden*

Stadsdelsförvaltningen vill peka på att det ligger en svårighet i att borgarrådens ansvarsområden länge har varit sektorsindelade samtidigt som 75% av stadens verksamhet har en områdesorganisation. Denna områdesorganisation är till yttermera visso jämställd med de sektorsindelade facknämnder som borgarråden är ordförande i. Från stadsdelsnämndsperspektivet vore det en fördel om borgarråden företrädde hela sin sektor, oavsett vilken förvaltning som har det operativa ansvaret.

### *Utbildning*

I rapporten föreslås en del utbildningsinitiativ riktade till politiskt förtroendevalda. Stadsdelsförvaltningen vill framhålla att det vore en fördel om även det behov av utbildning i politikerrollen som finns hos stadsdelsnämndens ledamöter och suppleanter tillgodoses av centrala organ. En sådan ordning är naturligare än att stadsdelsnämndens egen förvaltning ska ordna allmän och övergripande utbildning för sina uppdragsgivare. Stadsdelsförvaltningen ansvarar dock för information om sina verksamhetsområden till sina politiker.

### *Central administrativ organisation*

Stadsdelsförvaltningen avstår i huvudsak från synpunkter på den centrala administrativa organisationen. Stadsdelsförvaltningen ser dock en fördel i om det finns en opolitisk tjänstemannaledning som kan arbeta mer långsiktigt än vad som är möjligt under endast en mandatperiod.

Stadsdelsförvaltningen delar också utredningens uppfattning att det är viktigt att stadsledningskontoret är återhållsamt med enkäter och förfrågningar till nämnder och förvaltningar.

### *Lokaler och fastigheter*

Stadsdelsförvaltningen instämmer i att det finns ett behov av samordning av lokalfrågorna. Enligt stadsdelsförvaltningens mening har också stadsledningskontoret redan tagit initiativ till ett nätverk för stadsdelarnas lokalansvariga. Stadsdelsförvaltningen instämmer också i utredningens förslag att socialförvaltningens lokal- och byggnadskonsulter och utbildningsavdelningens lokalavdelning bör läggas samman och intäktsfinansieras. Vidare delar stadsdelsförvaltningens uppfattning att gränsen för när investeringsbeslut i lokaler ska underställas kommunstyrelsens ekonomiutskott bör höjas. Stadsdelsförvaltningen ifrågasätter emellertid att SISAB ska ta ansvar även för förskolor. Även om ett långsiktigt, flexibelt lokalutnyttjande medför att förskolor och grundskolor i större utsträckning inryms i samma byggnader anser förvaltningen att erfarenheterna inte talar för att utöka SISAB:s ansvarsområde.

### *Stadsbyggnadsnämnden*

Den decentralisering av beslut om enklare bygglov som genomförts har förvaltningen positiva erfarenheter av. Avgränsningen till byggnader på högst 20 kvm storlek är dock svår att förstå för de sökande. Fler bygglovsärenden bör decentraliseras. Möjligheten att söka bygglov elektroniskt bör införas även för sådana bygglov som handläggs av stadsdelsförvaltningarna.

Att ge stadsdelsnämnderna ”beting” för att medverka i uppfyllande av kommunfullmäktiges mål för bostadsbyggandet är ett intressant förslag. Det skulle medföra att alla nämnder får ett konkret uppdrag även för detta övergripande mål. För Norrmalm och andra stadsdelsnämnder som arbetar inom områden som i stort sett är fullbyggda kan svårigheter uppstå att uppfylla målet. Stadsdelsförvaltningen anser likväl att det är bra om en dialog med fastighetsägare, hyresgästföreningen m.fl. kommer till stånd i syfte att stadsdelsnämnden ska ge konkreta förslag till platser och områden för ökat bostadsbyggande. Om sådant samråd ska organiseras av stadsdelsförvaltningen kräver det dock mer personal än vad som disponeras i dagsläget.

Stadsdelsförvaltningen delar utredningens uppfattning att det inte bör ske någon förändring när det gäller bostadsanpassningsbidrag för funktionshindrade.

### *Gatu- och fastighetsnämnden*

När det gäller ansvarsfördelningen mellan gatu- och fastighetsnämnden och stadsdelsnämnderna anser stadsdelsförvaltningen att den förändring som är mest angelägen är att det kommer att göras en samlad bedömning av investeringsbeslut och de driftkostnader som en investering medför. Enligt nuvarande ordning kan gatu- och fastighetskontoret besluta om en investering utan hänsynstagande till vilka konsekvenser vald metod och olika lösningar har för de framtida driftkostnaderna. Här måste stadsdelsnämndens bedömning av driftsfrågorna få större tyngd.

Utredningen föreslår att man inte ska skilja på investeringar i parker och grönområden från drift och underhåll. Detta synes vara ett steg i rätt riktning. Sådana investeringar som är för stora för att kunna klassas som drift och underhåll ska beslutas i kommunfullmäktige varefter ansvarig nämnd ska tilldelas medel.

När det gäller insatser för trafiksäkerhet och handikappanpassning anser stadsdelsförvaltningen att synpunkten att trafiken är ett flödessystem tar över önskemålen om lokalt inflytande, i vart fall i innerstaden. Det talar emot att varje stadsdelsnämnd skulle besluta om gupp, hastighetsbegränsningar utanför skolor o. dyl. i sin stadsdel. Det finns inget behov av att decentralisera dessa övergripande trafikflödesfrågor. Däremot bör, som utredningen föreslår, stadsdelsnämnderna ges i uppdrag att ta fram förslag till handikappanpassning av trafikmiljön.

Stadsdelsnämnderna bör få medel för och beslutanderätt i belysningsfrågor inom stadsdelen. Härigenom kan en lokal prioritering göras mellan bättre belysning och andra förslag. Det vore dock inte rationellt om varje stadsdelsförvaltning skaffar sig expertis på dessa frågor. Sådan bör alltså finnas inom gatu- och fastighetskontoret och intäktsfinansieras. Ett centralt belysningsprogram bör också finnas så att inte t.ex. gatlyktorna vid de gator som går igenom flera stadsdelar får olika utseende.

Stadsdelsförvaltningen önskar en större samverkan med gatu- och fastighetsnämnden när det gäller renhållning och parkeringsövervakning. Förvaltningen ser därför fram emot genomförande av utredningens förslag till nya samverkansformer. Inriktningen för detta arbete bör dock preciseras av kommunfullmäktige. Ett utvecklingsområde kan vara att söka effektivisera snöröjning och gaturenthållning genom samordnade upphandlingar.

Ett annat förslag som vore intressant att pröva är om stadsdelsnämnderna kunde få ansvar för parkeringsövervakningen. Då skulle parkeringsvärdarna även kunna ges andra inspektionsuppdrag som följer av det decentraliserade ansvar som stadsdelsnämnderna redan har. De skulle t.ex. kunna övervaka allmän ordning i parkerna, efterlevnaden av markupplåtelser och folkölsförsäljningen m.m. Denna fråga bör prövas i den fortsatta utredningen om ansvarsfördelningen mellan gatu- och fastighetsnämnden och stadsdelsnämnderna.

När det gäller markupplåtelser är stadsdelsförvaltningens erfarenhet av den decentralisering av kommunens yttrande som har skett i huvudsak positiva. Ytterligare decentralisering bör genomföras så att stadsdelsnämnderna istället för gatu- och fastighetskontoret får yttra sig över alla ansökningar som inte strider mot lokala trafikföreskrifter.

Eftersom stadsdelsnämnden ansvarar för renhållningen på torgen bör den också få full beslutanderätt över upplåtelser för torghandel på de torg som ligger inom stadsdelen. Inom Norrmalm ligger t.ex. Hötorget, där ansvaret f.n. är delat mellan saluhallsstyrelsen, gatu- och fastighetsnämnden och stadsdelsnämnden.

#### *Kulturnämnden*

Inom Norrmalm ligger en lång rad kulturinstitutioner i såväl offentlig som enskild regi. Här ligger t.ex. stadsbibliotekets huvudbibliotek, men inga stadsdelsbibliotek. Skolor och äldreboenden har däremot biblioteksverksamhet. Stadsdelsförvaltningen delar uppfattningen att ansvaret för lokal uppsökande biblioteksverksamhet kan ligga på stadsdelsnämnderna.

Ansvaret för bidragsgivningen till lokaler har flyttats flera gånger. Stadsdelsförvaltningen ser ingen anledning till att bidragsgivningen till Birkagården och Skeppsholmsgården nu ska återföras till stadsdelsnämnden.

Utredningen föreslår att stadsdelsnämndernas uppdrag när det gäller medborgarkontoren skall preciseras. Enligt stadsdelsförvaltningens mening bör det senare vara ett område som stadsdelsnämnderna själva förfogar över. Centrala riktlinjer behövs således inte.

#### *Utbildningsnämnden*

När det gäller grundskolan delar stadsdelsförvaltningen utredningens uppfattning att det delade ansvaret har medfört problem. Detta har också påpekats av stadens revisorer. Stadsdelsförvaltningen ansluter sig till utredningens princip att den nämnd som är ansvarig för en verksamhet också skall svara för uppföljning och utvärdering av densamma under överinseende av kommunstyrelsen. Stadsdelsförvaltningen delar också uppfattningen att stadsdelsnämnderna skall ansvara för att samtliga barn och ungdomar boende i stadsdelen får den utbildning och det stöd man har rätt till, oavsett vilken typ av särskilt stöd man behöver och oavsett om man väljer privat eller offentligt driven verksamhet.

Det pedagogiska verksamheten inom stadsdelen är så omfattande att det bör finnas resurser för verksamhetsstöd inom stadsdelsförvaltningen. Där underlaget trots detta är för litet för egen verksamhet bör stöd kunna köpas från kommunövergripande enheter eller andra kompetenta organisationer.

Stadsdelsförvaltningen bedömer att Stockholm idag har en bra organisation för mottagande i särskola. Risken är liten att andra elever än de som är berättigade i enlighet med fastställda kriterier tas emot. Utbildningsförvaltningens särskoleenhet har en kunskapsnivå och bredd som enskilda stadsdelsnämnder har svårt att upprätthålla. Behörighetsprövningen och beslutet om mottagandet i särskola bör därför även fortsättningsvis skötas av särskoleenheten liksom beslut om nivåplacering av elever. Beslut om skolplacering och utbildningsansvaret bör ligga på stadsdelarna där skolpliktsansvarig rektor ansvarar för utredning och bedömning om elev är i behov av särskoleverksamhet.

Utredningen föreslår att finansieringen bör ske genom en grundsärskolepeng. Enligt förvaltningens mening bör en central nivåplacering av särskolans elever också ge stadsdelarna rätt till en schablonersättning som tar hänsyn till elevers individuella behov. Systemet skulle därmed på ett bra sätt garantera en likställdhet för elevgruppen i Stockholms stad. Uppföljningen av den enskilde elevens skolgång i den verksamhet där eleven placeras bör tydliggöras så att lokal rektor verkligen följer elevens skolgång.

Utredningen anser att det finns behov av en kommungemensam kompetens för särskolverksamhet och för stöd och fortbildning. Stadsdelsförvaltningen delar denna uppfattning och finner det naturligt att sådana resurser avgiftsfinansieras. Staden bör utreda om inte utbildningar som riktar sig till måttligt och gravt utvecklingsstörda med större och komplicerade funktionshinder bör organiseras kommunövergripande på

samma sätt som sker med RH-elever och hörselskadade (Skanskvarnskolan, Österholmsskolan och Alviksskolan).

Utredningen anser att en översyn bör ske av stadens modersmålsundervisning. Stadsdelsförvaltningen delar denna uppfattning. Samma principer och tilldelning när det gäller modersmålsundervisningen bör gälla för särskolan som för grundskolan i övrigt.

Stadsdelsförvaltningen ställer sig emellertid frågande till förslaget att kommunstyrelsen bör ha ansvaret för bedömning av lokalbehov för stadens alla skolor. En samlad skollokalplan utarbetas inte längre, utan skollokaler ingår i den samlade lokalförsörjningsplanen. Förslaget synes dessutom strida mot förslaget på annan plats att stadsdelsnämnderna har planeringsansvar och liksom nu skall ansöka hos kommunstyrelsens ekonomiutskott om investeringar som överstiger ett visst belopp. För lokaler, liksom för andra verksamheter, bör gälla att stadsdelsnämnden har skyldighet att rymma driftkostnaderna inom den driftbudget som kommunfullmäktige anvisar. Med andra ord kan inte skollokaler byggas ut mer, respektive måste krympas, än vad budgeten tillåter.

Stadsdelsnämnderna bör alltså vara skolstyrelse i lagens mening för de kommunala skolorna inom stadsdelen.

När det gäller enskilt driven pedagogisk verksamhet ska stadsdelsnämnden enligt utredningen å ena sidan svara för all sådan hantering. Å andra sidan ska kommunstyrelsen svara för beslut om enskilt driven verksamhet och utbetalning av peng. Om stadsdelsnämnden ska bevilja resurser för alla barn med behov av särskilt stöd erfordras ett särskilt anslag för detta.

Information om alla tillgängliga förskolor eller skolor med skolbarnomsorg i enskild regi lämnas redan via stadens hemsida och av de flesta stadsdelsförvaltningar. Det som återstår är att flytta tillsynen från utbildningsförvaltningen till stadsdelsförvaltningen. . Vad som borde eftersträvas är emellertid en samordnad planering i syfte att både uppnå reell valfrihet för föräldrarna och att undvika överetablering.

#### *Socialtjänstnämnden*

Stadsdelsförvaltningen har inte några negativa erfarenheter av den ansvarsfördelning som har gällt mellan socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna. Det är emellertid konsekvent enligt utredningens grunduppfattning att ansvaret för att bereda ärenden till kommunstyrelsen om riktlinjer, principer och uppföljning inom socialtjänsten bör flyttas till stadsledningskontoret. Därav följer inte nödvändigtvis att även samordning och uppföljning av den samlade socialtjänsten bör centraliseras. Samordning kan ske genom samverkan. Stadsdelsförvaltningen befarar att verksamhetsstödet skulle tunnas ut om det flyttas långt från stadsdelarna. Utredningens grundsyn är att övergripande strategiska frågor skall ligga centralt. Att då föra dit även samordning av den operativa



verksamheten och metodutveckling i för stadsdelarna gemensamma arbetsområden förefaller inte lämpligt. I sammanhanget vill förvaltningen peka på det ologiska i att verksamhetsstöd inom individ- och familjeomsorg tillhandahålls utan avgift medan det är förenat med en avgift att delta i stadsledningskontorets av lokal- och byggnadskonsulterna anordnade möten med stadsdelsförvaltningarnas lokalintendenter.

Stadsdelsförvaltningen ser inget behov av fördjupad utredning om socialtjänstnämnden eller de invidinriktade verksamheterna. Att stadsdelarna ska ha medel och själva prioritera hur man ska köpa från de kundorienterade verksamheterna instämmer stadsdelsförvaltningen i. Stadsdelsförvaltningen instämmer också i att Precens och tillståndsenheten bör finnas kvar inom socialtjänstförvaltningen.

#### *Näringslivsnämnden*

Stadsdelsförvaltningen instämmer i förslaget att stadsdelsnämnderna ska ha en uppgift när det gäller det lokala näringslivet och att mål för detta arbete bör tas fram i samarbete med näringslivsbolaget och fastställas av kommunfullmäktige.

#### *Konsumentnämnden*

Stadsdelsförvaltningen biträder utredningens förslag att mål för stadsdelsnämndernas arbete med konsumentfrågor bör tas fram i samarbete med konsumentnämnden och fastställas av fullmäktige. Under tidigare år handlade Norrmalms konsumentsekreterare merparten av de frågor som ställdes inom hela staden. Det finns effektivitetsvinster med en samordnad konsumentvägledningen åt ett flertal stadsdelsförvaltningar.