



Handläggare: Gunilla Schedin Hahn
Tfn: 08-508 09 015

Till Norrmalms stadsdelsnämnd

Inrättande av självförvaltningsorgan i allmänna kommunala verksamheter inom staden - yttrande till kommunstyrelsen.

Förslag till beslut

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Ylva Tengblad
stadsdelsdirektör

Lars B Strand
vik. avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från bl.a. Norrmalms stadsdelsnämnd med anledning av en motion från Torsten Sandgren (v) med förslag om att på försök inrätta självförvaltningsorgan inom stadens verksamheter.

Ett självförvaltningsorgan ska bestå av företrädare för brukare och anställda med uppdrag från en nämnd att helt eller delvis svara för driften av en viss anläggning eller institution, t.ex. en förskoleenhet. En nämnd kan även delegera beslutanderätten i vissa ärenden till ett självförvaltningsorgan.

Stadsdelsförvaltningen är, trots vissa tveksamheter, positiv till förslaget om att under en försöksperiod erbjuda stadens nämnder att inrätta självförvaltningsorgan.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom stadsmiljö- och planeringsavdelningen i samråd med berörda verksamhetschefer.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från stadsdelsnämnderna i Farsta, Kista och Norrmalm med anledning av en motion från Torsten Sandgren (v) om inrättande av självförvaltningsorgan i allmänna kommunala verksamheter inom staden.

Sammanfattning av motionen

Med självförvaltningsorgan avses en verksamhet inrättad av överordnad nämnd under visstidsavtal med syfte att ansvara för och uträtta specifika uppgifter där brukare och personal är företrädare i en ansvarig styrelse med mandat från nämnd eller fullmäktige.

Ett självförvaltningsorgan kan ges i uppdrag att helt eller delvis svara för driften av en viss anläggning eller institution och därmed bestämma i frågor som rör t.ex. mathållning, lokalskötsel inklusive löpande underhåll, lokalanvändning, öppettider, löpande inköp samt den för verksamheten normala omvårdnads- / utbildningsverksamheten. Ett självförvaltningsorgan kan även ges rätt att anställa och entlediga personal samt bevilja ledigheter.

Torsten Sandgren (v) menar att självförvaltningsmodellen går att applicera på de flesta former av kommunal verksamhet och föreslår att kommunfullmäktige beslutar att under en försöksperiod erbjuda stadens verksamheter att genomföra avtalsbunden självförvaltning.

Kommunallagens bestämmelser angående självförvaltningsorgan

Genom ändringar i kommunallagstiftningen 1994 har fullmäktige i kommuner och landsting möjlighet att besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan att helt eller delvis svara för driften av en viss anläggning eller institution. Med anläggning eller institution avses en verksamhetsenhet t.ex. en förskola eller äldreomsorgsenhet. Driftsfrågor är att betrakta som verkställighetsfrågor och kan inte bli föremål för laglighetsprövning.

Under 2002 infördes i kommunallagstiftningen möjlighet för fullmäktige att besluta att en nämnd även får uppdra åt ett självförvaltningsorgan att fatta beslut på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Genom denna lagändring har således möjligheterna för en nämnd att delegera ansvar och befogenheter till ett självförvaltningsorgan utökats. Beslut som fattas på delegation är överklagningsbara, vilket betyder att en kommunmedlem har möjlighet att genom laglighetsprövning överklaga beslut som ett självförvaltningsorgan fattat på delegation av nämnden.

En nämnd kan dock inte ge ett självförvaltningsorgan i uppdrag att besluta i ärenden som innefattar myndighetsutövning gentemot enskilda. Beslutanderätten får heller inte delegeras i följande slag av ärenden:

- ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet
- framställningar eller yttranden till fullmäktige samt yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats
- vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter

Ett självförvaltningsorgan ska bestå både av företrädare för brukarna och anställda. Med brukare avses medborgare som mera varaktigt använder en offentlig tjänst, t.ex. en förskola. Brukarföreträdarna ska vara fler än de som företräder de anställda. Nämnden väljer på förslag av brukarna de ledamöter och ersättare som ska företräda brukarna och på förslag av de anställda de som ska företräda de anställda.

De ledamöter och ersättare som företräder brukarna har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdraget och till de ekonomiska förmåner som fullmäktige bestämt för förtroendevalda i kommunen.

Nämnden ska i en arbetsordning fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid. De beslut som fattas av självförvaltningsorganet ska anmälas till nämnden, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske.

Nämnden får helt eller delvis återkalla ett uppdrag som givits till ett självförvaltningsorgan om det finns särskilda skäl för det. Nämnden får på samma sätt även återkalla uppdraget för enskild ledamot.

Bestämmelserna om självförvaltningsorgan återfinns i 7 kap 18-22 §§ Kommunallagen.

Förvaltningens synpunkter

Det är givetvis angeläget att i all kommunal verksamhet försöka öka både brukarinflytandet och de anställdas delaktighet i utformningen av verksamheten. Ett vidgat brukarinflytande kan vara ett komplement till de mera traditionella kanaler för inflytande som finns inom ramen för den representativa demokratin. Sett ur demokratisk synpunkt kan därför självförvaltningsorgan fylla en viktig funktion. Självförvaltningsorgan kan givetvis också bli ett viktigt instrument i strävan att öka de anställdas möjligheter att påverka verksamhetens utformning, vilket i sin tur kan medföra ett ökat engagemang i arbetet och de uppgifter som ska utföras.

Redan idag finns dock, bl.a. genom MBL-lagstiftningen och gällande samverkansavtal mellan arbetsgivare och fackliga organisationer, förhållandevis stora möjligheter för anställda att inte bara påverka verksamhetens utformning utan även vara delaktiga i

vissa beslut som rör verksamheten. Även brukarna har vissa möjligheter att påverka en verksamhets utformning. I t.ex. den kvalitetsstrategi som antagits av Stockholm stad framhålls vikten av att i dialog med brukarna ta fram de åtaganden som ska gälla för en viss verksamhet. Också det system för klagomålshantering som finns inom staden ger brukaren viss möjlighet att påverka en verksamhets innehåll och utformning. Någon formell rätt för brukare att fatta beslut finns dock inte. Inrättande av självförvaltningsorgan skulle således kunna ge brukarna en direkt beslutanderätt i frågor som rör en viss verksamhet.

Under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar att självförvaltningsorgan får inrättas beslutar varje enskild nämnd vilka uppgifter som ska delegeras till ett eventuellt självförvaltningsorgan. Det är viktigt att självförvaltningsorganet ges ansvar och befogenheter för att kunna agera självständigt. Graden av självständighet måste dock vägas mot nämndens behov av kontroll och styrning av verksamheten. Om enbart mera rutinartade uppgifter delegeras till självförvaltningsorganet finns risk för att det blir svårt att rekrytera både brukar- och personalföreträdare och att självförvaltningsorganet blir en förhållandevis ”tandlös” konstruktion.

En fungerande självförvaltning med ansvar och befogenheter att fatta avgörande beslut vad gäller verksamheten förutsätter ett brett kunnande inte enbart om verksamheten i fråga utan även om de bestämmelser som reglerar en kommunal verksamhet rent allmänt. Sannolikt kommer relativt omfattande utbildningsinsatser att behövas för att ett självförvaltningsorgan ska kunna bygga upp den kompetens som fordras för att kunna ansvara för driften av en viss verksamhet och också fatta beslut i vissa frågor.

Bristande kompetens gör att det finns risk för att konflikter uppstår mellan önskemål från brukare och anställda och vad som är möjligt att genomföra inom t.ex. givna budgetramar eller utifrån de lagar och bestämmelser i övrigt som reglerar kommunal verksamhet. Detta kan i sin tur leda till att den enskildes engagemang i verksamheten snabbt avtar och att självförvaltningsorganet inte klarar av att driva och vidareutveckla verksamheten på ett sätt som gagnar både brukare och anställda och som överensstämmer med gällande regler.

Enligt kommunallagens bestämmelser ska de som i ett självförvaltningsorgan företräder brukarna vara fler än personalföreträdarna. I praktiken kan detta innebära att förslag från dem som företräder de anställda och som kanske grundas på mångårig kunskap och erfarenhet av verksamheten röstas ner av brukarföreträdarna vars kompetens inom verksamhetsområdet kan vara mindre. Detta kan i sin tur leda till konflikter mellan personal och brukare som negativt påverkar personalens motivation och engagemang både vad gäller att påta sig uppdrag som personalföreträdare och att vidareutveckla verksamheten.

En framgångsrik och effektiv självförvaltning fordrar inte bara kompetens utan också

ett långsiktigt engagemang av de brukar- och personalföreträdare som ingår i självförvaltningsorganet.

Inrättande av självförvaltningsorgan innebär att nämnden i vissa frågor kan delegera beslutanderätten till ett kollektivt organ som består av både brukare och anställda. Från stadsdelsförvaltningens sida ifrågasätter vi om delegation till ett kollektivt organ bestående av icke representativt valda personal- och brukarföreträdare är förenligt med kommunallagens bestämmelser. Detta behöver klarläggas närmare. Även frågan om hur beslut fattas om oenighet uppstår inom självförvaltningsorganet måste klargöras.

Enligt kommunallagens bestämmelser kan ärenden som innefattar myndighetsutövning inte delegeras till ett självförvaltningsorgan. Vad som är myndighetsutövning har i andra sammanhang ibland visat sig vara svårt att avgöra. Inför ett eventuellt inrättande av självförvaltningsorgan är det därför angeläget att klart avgränsa vilka frågor eller typer av ärenden som innefattar myndighetsutövning och därför inte kan inrymmas i ett självförvaltningsorgans uppdrag.

Även om myndighetsutövning inte kan delegeras till självförvaltningsorgan är det inte uteslutet att de som ingår i ett självförvaltningsorgan kan få information som rör enskildas personliga förhållanden och där sekretess råder. Även i det fall brukarföreträdare skulle kunna betraktas som uppdragstagare i sekretesslagens mening och därmed omfattas av sekretesslagens bestämmelser kan frågan om skydd för den enskildes integritet bli problematisk. Situationer kan uppstå där information om den enskilde brukarens personliga förhållanden måste tas upp i självförvaltningsorganet. För den enskilde kan detta betyda att eventuella personliga problem och svårigheter blir kända av personer som den enskilde har ett privat förhållande till, t.ex. är granne med eller har barn i samma förskola som. Den formen av insyn i privatlivet kan upplevas besvärande av båda parter.

Vad gäller frågan om möjligheten för nämnden att, till ett självförvaltningsorgan, överlåta beslutanderätten i personalfrågor har förvaltningen också farhågor. Att anställa personal är ofta en grannliga uppgift och innebär ett långtgående åtagande för staden. Det finns också risk för att de anställda kan känna sig otrygga om det är upp till självförvaltningsorganet att t.ex. övertalighetsförklara eller entlediga personal.

Enligt kommunallagens bestämmelser kan en nämnd, om det finns särskilda skäl, återkalla ett uppdrag som givits till ett självförvaltningsorgan. Detta gäller även för enskild ledamots uppdrag. Det är viktigt att i båda dessa fall klargöra vad som kan tänkas utgöra tillräckliga skäl för återkalla uppdraget och därmed undanröja möjligheterna till att på godtyckliga grunder t.ex. återkalla en enskild ledamots uppdrag.

Trots vissa tveksamheter är vi från stadsdelsförvaltningens sida positiva till förslaget om att kommunfullmäktige beslutar att under en försöksperiod erbjuda stadens nämnder att

inrätta självförvaltningsorgan. Frågan om vad som är myndighetsutövning och i vilka delar rätten att besluta på nämndens vägnar kan överföras till ett självförvaltningsorgan måste dock klargöras. Även frågan om skyddet för den enskildes personliga integritet bör belysas närmare.

I det fall självförvaltningsorgan kommer att inrättas är det av yttersta vikt att staden noggrant följer försöksverksamheten och att en utvärdering görs för att påvisa vilka effekter självförvaltning haft på verksamhetens kvalitet sett ur brukarsynpunkt. Det är också viktigt att belysa i vilken utsträckning brukar- och personalföreträdare upplever att de kunnat påverka verksamhetens utformning. Även respektive nämnds uppfattning om effekterna av självförvaltning bör självklart belysas.

Bilagor

1. Torsten Sandgrens (v) motion
2. Norrmalms barnchecklista