



Handläggare: Gunilla Schedin

Tfn: 508 09 015

Till Norrmalms stadsdelsnämnd

Demokratiutveckling på Norrmalm - svar på skrivelse från stadsdelsnämndens demokratiberedning

Förslag till beslut

Skrivelsen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Ylva Tengblad
stadsdelsdirektör

Yngve Lindström
avdelningschef

Sammanfattning

Stadsdelsnämndens demokratiberedning har inkommit med en skrivelse till stadsdelsnämnden med förslag på åtgärder för att öka medborgarnas inflytande och delaktighet i utvecklingen av den kommunala verksamheten. Man vill i ett första skede genomföra enkätundersökningar bland brukare, presumtiva brukare och anställda inom förskolan och äldreomsorgen om deras intresse av och önskemål om bl.a. inriktning, driftsform och medskapande.

Enligt förvaltningens uppfattning finns det väl utvecklade former för både medborgare, brukare och anställda att framföra såväl synpunkter på den verksamhet som bedrivs som önskemål om förändringar. Förvaltningens erfarenhet är att allmänhetens intresse av att påverka och medverka i utvecklingen av den kommunala verksamheten är störst i rollen som brukare. Det finns redan idag goda kunskaper om brukarnas behov och önskemål som kan vara till hjälp vid nämndens planering och utveckling av verksamheten. Förvaltningen kan inte ta ställning till om det finns behov av ytterligare kartläggningar.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts inom stadsmiljö- och planeringsavdelningen.

Bakgrund

Stadsdelsnämndens demokratiberedning har inkommit med en skrivelse till nämnden med förslag på åtgärder för att öka medborgarnas inflytande och delaktighet i utvecklingen av den kommunala verksamheten.

Demokratiberedningen menar att stadsdelsnämnden har substantiella möjligheter att påverka viktiga delar av den offentliga verksamheten på Norrmalm, inte minst när det gäller skola, barnomsorg och äldreomsorg. För att skapa förutsättningar för ökat medskapande från stadsdelens invånare *föreslår* demokratiberedningen att förvaltningen får i uppdrag att kartlägga inom vilka områden stadsdelsnämnden har beslutanderätt och som skulle kunna bli föremål för medskapande.

Demokratiberedningen anser att man behöver få större kunskap om vilka olika möjligheter till påverkan som finns för stadsdelens invånare, framförallt vad gäller vilka typer av direkt inflytande som finns i olika verksamheter. Demokratiberedningen *föreslår* därför att förvaltningen får i uppdrag att såväl kvantitativt som kvalitativt kartlägga och redovisa graden av personal- brukar- och anhöriginflytande inom förvaltningens olika verksamheter.

Demokratiberedningen upplever att det finns ett behov av att veta mer om hur kommuninvånare i allmänhet, och brukare och personal i synnerhet, ser på den offentligt finansierade verksamhet (oavsett huvudman) som drivs i stadsdelen och dess möjliga förbättringar. Demokratiberedningen *föreslår* att förvaltningen får i uppdrag att genomföra enkäter till olika målgrupper i syfte att kartlägga intresset för att utveckla den kommunala verksamheten i olika riktningar för att främja medskapande. Dessa bör komplettera de undersökningar som redan finns och som bör sammanställas som ytterligare underlag i arbetet.

I ett första skede vill demokratiberedningen att förvaltningen ska få i uppdrag att genomföra enkäter till brukare, presumtiva brukare och personal inom förskolorna och inom äldreomsorgen för att kartlägga intresset för olika typer av verksamhet. Stadsdelsnämnden / förvaltningen skulle därigenom kunna skaffa sig en gedigen kunskap om önskemål hos berörda i stadsdelen rörande de centrala samhällsfunktionernas funktionssätt och utvecklingsmöjligheter. Detta i sin tur skulle öka förutsättningarna för varje brukares, anställds och i förlängningen medborgares möjlighet till medskapande och valfrihet.

I ett senare skede skulle också enkäter kunna gå ut till alla stadsdelens invånare i frågor som rör alla i syfte att skapa förutsättningar för ökat brukarinflytande vad gäller stadens parker. Brukarinflytande skulle i ett längre perspektiv kunna utsträcka sig till

betydligt fler samhällsfunktioner. Inte minst skulle skola, gatumiljö, markupplåtelse / bostadsbyggande, trafik m.m. kunna omfattas av ett större mått av medborgarligt medskapande.

Stadsdelsnämnden har vid sitt sammanträde den 22 september 2005 beslutat överlämna skrivelsen till stadsdelsförvaltningen för beredning. Skrivelsen bifogas.

Förvaltningens synpunkter

Det är naturligtvis viktigt att den verksamhet stadsdelsnämnden ansvarar för så långt det är möjligt tillgodoser medborgarnas och brukarnas behov och önskemål. Det är också angeläget att i all kommunal verksamhet försöka öka både brukarinflytandet och de anställdas delaktighet. Ett vidgat medborgar- och brukarinflytande kan vara ett komplement till de mer traditionella kanaler för inflytande som finns inom ramen för den representativa demokratin.

Rent generellt kan man säga att samtliga verksamheter stadsdelsnämnden ansvarar för, med undantag av de verksamhetsområden som omfattar myndighetsutövning, skulle kunna bli föremål för medborgarnas och de anställdas medskapande. Den myndighetsutövande verksamheten är strikt lagreglerad, vilket betyder att det inte finns utrymme för medskapande i den mening demokratiberedningen tycks avse. Däremot ska de insatser som ges inom ramen för myndighetsutövning utformas i samråd med den enskilde, något som också är reglerat i lag.

Vad gäller frågan om enkätundersökningar riktade till presumtiva brukare är förvaltningen tveksam. Enligt utrednings- och statistikkontoret (USK) har den typen av undersökningar i allmänhet ett lågt prognosvärde. Att exempelvis fråga de som ännu inte uppnått pensionsåldern vilka synpunkter och önskemål de har på äldreomsorgen skulle sannolikt inte ge stadsdelsnämnden någon närmare vägledning i planeringsarbetet.

Förvaltningen tror däremot att det skulle kunna vara av värde att inhämta synpunkter från medborgare som man kan anta kommer att bli brukare inom en nära framtid. Exempelvis skulle man kunna göra en enkätundersökning bland nyblivna föräldrar på Norrmalm för att ta reda på vilka synpunkter och önskemål de har vad gäller barnomsorgen. På samma sätt skulle man kunna tillfråga föräldrar till t.ex. alla femåringar om intresset för olika typer av inriktning, driftsformer och liknande när det gäller grundskoleverksamheten.

Utöver den typen av enkätundersökningar bedömer förvaltningen att värdet av enkäter som riktar sig till medborgarna generellt är begränsat. Det finns redan nu möjlighet för medborgarna att framföra synpunkter, bl.a. i samband med stadsdelsnämndens sammanträden och inom ramen för den s.k. synpunkts- och klagomålshanteringen. I dessa fall kan man notera att intresset från allmänhetens sida tycks vara förhållandevis litet. Vad gäller nämndens sammanträden deltar i genomsnitt ett tiotal medborgare och

antalet deltagare har successivt minskat. Man kan också konstatera att de synpunkter som framförs i allt väsentligt rör frågor som nämnden inte råder över. Även när det gäller medborgarförslag kan man notera att de flesta förslag rör frågor som inte ligger inom ramen för nämndens ansvarsområde.

Värdet av enkätundersökningar som riktar sig till presumtiva brukare eller medborgarna mera generellt måste också vägas mot de förhållandevis höga kostnaderna för genomförandet. Enligt stadens utrednings- och statistikkontor (USK) behövs ett urval på 500 till 600 personer för att en enkätundersökning ska kunna ge ett någorlunda rättvisande resultat. Kostnaden för den typen av enkätundersökning uppgår enligt USK till mellan 100 000 och 200 000 kronor beroende på omfattningen och utformningen av enkäten.

Även i det fall stadsdelsförvaltningen på egen hand skulle genomföra en enkätundersökning bland presumtiva brukare är detta naturligtvis förenat med kostnader som måste vägas mot vad man kan tänkas få ut i form av synpunkter och önskemål som kan vara vägledande för beslut om inriktning och utformning av verksamheten. Man måste också vara medveten om att en enkätundersökning väcker förväntningar hos dem som tillfrågas och förhoppningar om att deras önskemål ska tillgodoses.

Förvaltningens erfarenhet är att allmänhetens intresse av att påverka och medverka i utvecklingen av den kommunala verksamheten är störst i rollen som brukare och redan idag finns väl utvecklade former för inflytande. Det finns också en hel del kunskaper om brukarnas behov och önskemål. Inom förvaltning genomförs regelbundet olika typer av kartläggningar och enkätundersökningar för att få synpunkter från brukare och anhöriga, i första hand på den verksamhet som bedrivs, men också för att få förslag till förbättringar och förändringar.

Även på stadsövergripande nivå görs en hel del enkätundersökningar och liknande i syfte att få vägledning inför utveckling av verksamheten. Det finns även statliga utredningar som på olika sätt belyser för medborgarna viktiga frågor inom det kommunala ansvarsområdet.

Inom både förskolan, skolan och äldreomsorgen finns också olika typer av råd, exempelvis föräldraråd, elevråd, klassråd, matråd, anhörigråd och förtroenderåd i syfte att öka brukarnas inflytande och möjlighet till delaktighet i utformningen och utvecklingen av verksamheten. Även i dessa fall är förvaltningens erfarenhet att intresset av att delta generellt sett är litet. Engagemanget från brukare och medborgare är i allmänhet störst i frågor som direkt berör den egna situation, som exempelvis flyttning eller nedläggning av den verksamhet man själv, ens barn eller någon anhörig nyttjar eller större förändringar i stadsmiljön.

Genom det lokala pensionärsrådet, som är direkt underställt stadsdelsnämnden, finns stora möjligheter för nämnden att få idéer och synpunkter på inriktning och utformning

av äldreomsorgen både på ett mera generellt plan och också på den verksamhet som bedrivs inom stadsdelen. Motsvarande råd finns inom omsorgen om funktionshindrade.

Även förvaltningens medarbetare har stora möjligheter att framföra synpunkter och önskemål på verksamheten. Alla anställda har, i enlighet med medbestämmandelagen (MBL), rätt till inflytande och medbestämmande. I Stockholms stad regleras formerna för inflytande i samverkansavtal mellan staden och de fackliga organisationerna. I enlighet med samverkansavtalet ordnas bl.a. regelbundna s.k. arbetsplatsträffar inom samtliga enheter där också beslut om verksamhetsförändringar kan fattas. Anställda har även möjlighet att i samband med individuella medarbetarsamtal framföra synpunkter och förslag till förändringar av verksamheten.

Det är viktigt att komma ihåg att det, utöver den beslutanderätt nämnden delegerat till vissa befattningshavare och den rätt till medbestämmande som regleras av lag och avtal, inte finns någon formell rätt för varken anställda, brukare eller anhöriga att delta i beslutsfattandet. De råd och de samverkansorgan i övrigt som finns inom förvaltningen är således enbart rådgivande

Förvaltningen har svårt att se hur man skulle kunna mäta ”graden av personal-, brukar- och anhöriginflytande inom förvaltningens olika verksamheter”, vilket demokrati-beredningen föreslagit att förvaltningen ska få i uppdrag att kartlägga och redovisa. I vilken utsträckning synpunkter och önskemål från medarbetare, brukare och anhöriga påverkar de beslut som fattas beror givetvis på frågans karaktär och budgetmässiga förutsättningar.

Graden av inflytande skulle möjligen kunna mätas genom att helt enkelt fråga medarbetare, brukare och anhöriga om de upplever att de kunnat påverka beslut om inriktningen och utformningen av verksamheten. I vilken utsträckning den enskilde tycker sig ha fått gehör för sina synpunkter varierar naturligtvis från person till person och beror också på synpunkternas eller önskemålets art.

Vad gäller stadens anställda har utrednings- och statistikkontoret vid flera tillfällen genomfört enkätundersökningar där bl.a. frågan om delaktighet och medinflytande tagits upp. Den senaste enkätundersökningen genomfördes år 2004 då sammanlagt 17 000 av stadens medarbetare tillfrågades. Vad gällde delaktighet och medinflytande var svaren genomgående positiva och visade att medarbetarna aktivt medverkar för att utveckla verksamheten och göra arbetsplatsen bättre.

På den lokala nivån genomförs årligen s.k. psykosociala arbetsmiljöronder i form av enkäter där samtliga medarbetare har att ta ställning till bl.a. i vilken utsträckning de upplever att det finns möjlighet att framföra idéer om förändringar av verksamheten och i vilken mån de tycker sig kunna påverka verksamhetens utformning.

En möjlighet att öka brukarnas och de anställdas möjlighet till medskapande och medbestämmande kan vara att inrätta s.k. självförvaltningsorgan. Genom en ändring i kommunallagen 1994 har fullmäktige möjlighet att besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan, som ska bestå av företrädare för brukarna och de anställda, att helt eller delvis svara för *driften* av en viss anläggning eller institution, t.ex. en förskola eller en äldreomsorgsenhet.

År 2002 infördes i lagstiftningen en möjlighet för fullmäktige att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan att på nämndens vägnar även *fatta beslut* i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd kan däremot inte ge ett självförvaltningsorgan i uppdrag att t.ex. besluta i ärenden som innefattar myndighetsutövning gentemot enskilda eller i ärenden som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Stadens kommunfullmäktige har inte fattat något beslut om möjligheten att inrätta självförvaltningsorgan och vad förvaltningen vet har det, inom de verksamhetsområden stadsdelsnämnden svarar för, inte heller framförts några önskemål om att inrätta självförvaltningsorgan eller liknande driftsformer.

Som förvaltningen ser det finns redan idag goda kunskaper om framför allt brukarnas uppfattning om de kommunala kärnverksamheterna, d.v.s. förskola, skola och äldreomsorg. Problemet är snarare att det är svårt att få en överblick över resultatet av olika kartläggningar och utredningar och därmed också svårt att dra slutsatser som kan vara till hjälp för planering och utveckling av verksamheten. Förvaltningen delar demokratiberedningens uppfattning om att en sammanställning av de undersökningar som redan finns borde göras.

Förvaltningen kan inte ta ställning till om det finns behov av ytterligare kartläggningar för att få kunskaper om medborgarnas, brukarnas och de anställdas syn på den kommunala verksamheten och deras önskemål om exempelvis inriktning, driftsform och möjligheter till inflytande och medskapande. Som förvaltningen ser det är detta i första hand en fråga för staden centralt. Det finns inte anledning att tro att de som bor på Norrmalm skulle vara unika i sin uppfattning och sina önskemål om exempelvis inriktning och driftsform. Det är också viktigt att komma ihåg att stadsdelen Norrmalm är en del av kommunen och att centrala beslut och riktlinjer begränsar stadsdelsnämndernas handlingsutrymme.

Bilaga

Skrivelse från stadsdelsnämndens demokratiberedning.