

Bräcke som frikommun

Av *Monika Lindam*

Bakgrund

Sveriges riksdag beslöt i juni 1984 om en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse, det s k frikommunförsöket. Syftet var att det skulle öppnas möjligheter för de kommuner och landstingskommuner som ingick i försöket att göra avsteg från statlig reglering i syfte att bättre kunna anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden, bättre utnyttja de samlade samhällsresurserna samt åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten allt enligt propositionen (prop 1983/84:152 Försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse). Regeringen bestämde i juni 1984 vilka kommuner och landstingskommuner som skulle ingå i försöket, sammanlagt 9 kommuner och 3 landstingskommuner. Försöksverksamheten skulle pågå t o m år 1988.

Att Bräcke utsågs till frikommun var ganska naturligt, eftersom representanter för Bräcke kommun väckt förslaget i civildepartementet. Bräcke kommun deltog då i projektet »Kommunerna och framtiden« som hade till uppgift att måla upp olika framtidsbilder i samverkan med sju kommuner, däribland Bräcke. Kommunens engagemang bottnade i att framtiden tedde sig dystert med vikande befolkningsunderlag och stora problem för kommuninvånarna att få arbete på hemorten. Politikerna bestämde sig då för att försöka göra något åt saken och en åtgärd var att engagera sig i »Kommunerna och framtiden«. Under detta arbete stötte man på många hinder i form av statliga regler som man tyckte passade dåligt för Bräcke och man väckte då frågan att göra Bräcke till en »frizon«.

Fakta om Bräcke kommun

Bräcke ligger i Jämtland, d v s geografiskt mitt i Sverige och i Norrlands inland. Kommunen har f n knappt 9 000 invånare och är en glesbygdskommun.

Största samhället är Bräcke. Ca 16% av de arbetsföra är verksamma inom jord- och skogsbruk, vilket är långt över genomsnittet för Sverige och förklarar kommunens stora intresse för jord- och skogsbruksfrågor. Knappt 20% arbetar inom tillverkningsindustrin och ca 40% i offentlig förvaltning. Det senare är också över genomsnittet. Övriga sysslar med handel, transporter, byggande m m. Konkurer och nedläggning av företag har varit en vanlig företeelse i Bräcke under en lång period, och sysselsättningsfrågan anses därför som den viktigaste politiska frågan av kommunpolitikerna. Socialdemokraterna har en stabil majoritet i kommunen.

Frikommunförsoökets rättsliga form och begränsningar för verksamheten

Försöksverksamheten bygger på att kommunerna och landstingen själva tar initiativ till förändringar från gällande regler. I propositionen anges vilka huvudområden som bör ingå, t ex använda statsbidragen friare och slopa den traditionella, sektorsindelade nämnd- och förvaltningsorganisationen. Det betonas dock att det är kommunerna och landstingen själva som skall ange sina önskemål om förändringar i den statliga regleringen. Vissa generella begränsningar har dock angetts i propositionen. Man får inte åsidosätta grundläggande krav när det gäller

- likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice
- skydd för medborgarnas liv och hälsa
- skydd för särskilt utsatta grupper
- rättssäkerhet
- samhällsekonomi

Tekniskt går det till så att t ex Bräcke lämnar in en dispensansökan till regeringen om att få avvika från gällande regler. Frågan bereds sedan av stat- och kommunberedningen på civildepartementet. Om frågan ligger inom regeringens kompetens och den är positiv till dispensansökan, beviljas ansökan. Om regeringen är positiv men frågan måste avgöras av riksdagen, t ex ändringar i gällande lagar, går frågan vidare till riksdagen för beslut.

På ett område har riksdagen redan från början lagreglerat och det gäller den kommunala nämndorganisationen. Enligt ett antal specialförfattningar måste vissa frågor behandlas av en speciell nämnd inom kommunen. Byggnadslov måste t ex prövas av byggnadsnämnden. Genom lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (den s k försökslagen) är det nu möjligt att slopa de obligatoriska nämnderna med undantag för

kommunstyrelse, förvaltningsutskott, folkhögskolestyrelse och valnämnd. Kommunen kan då välja att låta en nämnd besluta i alla frågor som rör ett visst geografiskt område. Enda undantaget är att den inte kan besluta, där försökskommunen själv är part, t ex byggnadslovssökande.

Bräckes program för frikommunförsöket

Bräcke har valt att koncentrera sin försöksverksamhet till tre huvudområden, nämligen

- a) förändringar i statsbidragssystemet
- b) förändringar i samverkansformer mellan offentliga myndigheter och
- c) förändringar i regelsystemen för att befrämja demokrati, enkelhet/effektivitet och helhetssyn.

Vad har man gjort hitintills?

Organisatoriska förändringar

Redan innan frikommunförsöket startade hade man i Bräcke gått in för heltäckande kommundelsnämnder. Det innebar att kommunen delades in i tre geografiska områden, och vart och ett av dem leddes av en kommundelsnämnd, som beslutade i alla frågor som inte måste avgöras av en specialnämnd typ byggnadsnämnden. När lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation kom 1984, avskaffade man alla specialreglerade nämnder utom brandstyrelse, överförmyndarnämnd och valnämnd. Under varje kommundelsnämnd finns s k byutvecklingsgrupper. Varje byutvecklingsgrupp består av 3-5 valda förtroendemän och har hittills varit beredningsorgan till kommundelsnämnden inom ett begränsat geografiskt område. Ledamöterna utses av kommunfullmäktige och speglar dess politiska sammansättning, inte kommundelens. De skall däremot vara bosatta inom byutvecklingsgruppens område. Ett av huvudmotiven för att inrätta grupperna har varit att fler människor skall engagera sig i kommunens utveckling. För att uppnå detta har byutvecklingsgrupperna bl a ordnat stormöten, initierat studiecirkel, gjort enkätundersökningar om byutvecklingsfrågor och gett ut en informationstidning. Deras verksamhet har utvärderats av en grupp studenter vid högskolan i Östersund våren 1985, och deras resultat tyder på att byutvecklingsgrupperna lyckats engagera befolkningen för sin egen bygds utveckling (Gustafsson, M, Olander, L, Sandell, B-M, Byutvecklingsgrupper i Bräcke kommun - Kommunala organ i mindre byar, Östersund, 1985).

1985 begärde Bräcke kommun hos regeringen att få inrätta lokala nämnder underordnade kommundelsnämnderna och dispens från kommunallagens delegationsregler som hindrar delegation från kommundelsnämnderna till underordnade lokala nämnder, d v s till byutvecklingsgrupperna. Regeringen tillstyrkte dispensen, och det ledde till att riksdagen våren 1986 ändrade försökslagen så att Bräcke kommuns önskemål tillgodosågs. Härigenom har en ytterligare decentralisering av förvaltning och verkställighet blivit möjlig.

Förändringar i statsbidragssystemet

Kommunen har sökt och fått dispens att friare disponera statsbidragen till grundskolan. Vidare har man begärt att statsbidragen till barnomsorgen skall utgå på ett sätt som passar en glesbygdskommun. Förslaget har bifallits såtillvida att kommunen fått statsbidrag till två försöksprojekt som syftar till att pröva alternativa former för service inom barn- och äldreomsorg. Det första kallas »Alla åldrars hus i Nyhem«. I lärarbostaden i Nyhem sammanförs olika kommunala verksamheter under samma tak. Sålunda kommer olika former av barnomsorg, äldreomsorg med terapi, vaktmästeriuppgifter, skola med mera att samordnas. Den föreslagna lösningen innebär mindre sårbarhet, större flexibilitet i resursutnyttjandet, mindre ensamarbete och framför allt en bättre service för brukarna. Staten ger ett bidrag till projektet med 200.000 kronor. Det andra projektet, det s k Hungeprojektet, skall bedrivas i Hunge med omnejd och omfattar 15 byar med 436 invånare. Antalet pensionärer är 163. Projektets huvudsyfte är att med utgångspunkt från områdets speciella förutsättningar (glesbygd, rekryteringsproblem, avstånd till tätorter med mera) finna alternativa lösningar som gör det möjligt för de äldre att bo kvar i sina hem så länge som möjligt med skäligena behov av service och trygghet tillgodosedda. Arbetet i projektet ska bland annat inriktas på

- föreningsdriven dagcentral med uppgift att motverka ensamhet och isolering och aktivera de äldre
- matservice från barnomsorgskooperativet
- att utveckla brukarmedverkan
- att samordna arbetet för olika personalgrupper
- att sprida kulturen
- att samordna vaktmästaruppgifter
- att utveckla former för anhörigas medverkan i omsorgen
- att föra ut ekonomi- och personalansvar

Staten ger bidrag till projektet med 175.000 kronor. I utvärderingen av försöksverksamheterna enligt ovan ska bland annat prövas om nuvarande stats-

bidragsbestämmelser hindrar lösningar som tillgodoser gelsbygdens speciella villkor.

Förändringar i samverkansformer mellan offentliga myndigheter

Arbetsmarknadsstyrelsen skall i varje kommun inom frikommunförsöket som begär det inrätta en lokal arbetsförmedlingsnämnd med uppgift att medverka till lösningar på arbetsmarknadsproblem i kommunen. Företrädare för länsarbetsnämnden, kommunen och arbetsmarknadens organisationer skall ingå i nämnden. Sådan nämnd har inrättats i Bräcke och också trätt i funktion.

Bräcke har begärt att en lokal lantbruksdelegation skall inrättas som skall överta en del av lantbruksnämndens uppgifter, t ex pröva frågor om förvärv av jordbruksfastighet. Regeringen har beviljat dispensen och delegationen har trätt i funktion.

Förändringar i regelsystem för att befärma demokrati, enkelhet/effektivitet och helhetsyn

Bräcke kommun har begärt att kommunens förmedlingsorgan får överta länsbostadsnämndens beslutanderätt i frågor som rör statliga lån och bidrag för bostadsändamål, och det har regeringen medgett.

Däremot har regeringen inte velat gå med på kommunens krav att naturvårdsverket skulle fräntas sin rätt att överklaga dispenser från strandskyddet, vilket motiveras med att naturvårdsverket skall tillvarata naturvårdsintresset och bevaka enhetligheten i rättstillämpningen. Kommunens krav har alltså ansetts strida mot de generella begränsningarna för frikommunförsöket.

Har Bräcke lyckats som frikommun?

Försöksverksamheten har nu pågått i två år. De flesta dispensbesluten kom dock först under slutet av 1985, varför försöksperioden är begränsad. Central utvärdering pågår och innan den är klar torde det vara svårt att uttala sig. Bräcke har fått gehör för de flesta av sina dispensansökningar som i huvudsak rört organisationsförändringar och användning av statsbidrag. Bräckes huvudproblem är dock sysselsättningen och på det området har läget försämrats, eftersom en av kommunens största industrier lagts ner, nämligen boardfabriken i Pilgrimstad. 90 personer har därigenom blivit av med sina jobb. Byutvecklingsgruppen i Pilgrimstad har dock engagerat sig i frågan och medverkat till att en AMU-kurs kommit igång, där kursledningen utgörs av representanter

från byutvecklingsgruppen och AMU. 25 av de arbetslösa går kursen som varar i sex månader och finansieras med medel från industri- och arbetsmarknadsdepartementet. Kursen har stora inslag av lokal mobilisering. Därmed menas att invånarna med hjälp utifrån skall ta egna lokala initiativ för att forma sin framtid.