

Motion till riksdagen 2005/06:K320

av **Mikaela Valtersson m.fl. (mp)**

Medborgarkontrakt

Motionen delad mellan flera utskott

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anføres om behovet av ett program för ökad medborgarmakt.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om att Statskontoret tillsammans med Statens kvalitets- och kompetensråd ges i uppdrag att ta fram ett program som kraftsamlar kring stärkt medborgarmakt.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om att regeringen tar initiativ till en dialog med Sveriges kommuner och landsting kring hur medborgarnas makt och inflytande kan stärkas.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om att regeringen ger Högskoleverket i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med studentkontrakt på fem universitet eller högskolor.¹
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om behovet av dröjsmålstanan i samband med myndighetsbeslut.

¹ Yrkande 4 hänvisat till UbU.

Fel! Okänt namn på

Inledning

Medborgaren måste i centrum för all offentlig verksamhet. En starkare ställning för medborgaren som konsument av offentligt finansierade välfärdstjänster uppnås i hög utsträckning genom att skapa valfrihet mellan olika konkurrerande alternativ och en mångfald i verksamheterna.

Genom mångfald och valfrihet stärks medborgarnas egenmakt och självständighet, och "klientförhållandet" som ofta uppstår då medborgaren med ett behov av stöd hamnar i beroendeställning mot den som ger hjälpen bryts.

Den offentliga servicen måste deklarerat vad man erbjuder medborgaren. Först när vi vet vilken ambitionsnivå en offentlig verksamhet bör hålla har vi möjlighet att ställa krav och utkräva ansvar.

För att medborgaren ska kunna veta att hon erbjuds bästa möjliga service måste utvärderingar och resultatredovisningar göras tillgängliga och begripliga. När medborgaren kan se vilken kvalitet servicen håller kan hon ställa krav på förbättringar.

Medborgarkontrakt

Offentlig verksamhet finns till för medborgaren. Med rätta har vi högt ställda förväntningar på den service och de tjänster som vi gemensamt finansierar och organiserar. Men vad har man som medborgare egentligen rätt till och hur prioriteras de begränsade resurser som finns? Idag känner sig många medborgare osäkra på vad de kan förvänta sig från den offentliga servicen. Många vet inte heller om den service de fått lever upp till de krav som man borde kunna ställa. Ett sätt att komma till rätta med dessa problem är att arbeta med medborgarkontrakt.

Medborgarkontrakt kan definieras som en juridiskt icke bindande avsiktsförklaring mellan en offentlig organisation och medborgaren eller brukaren av en offentlig tjänst. Medborgarkontrakt är ett sätt att förtydliga och stärka medborgarens inflytande och möjligheter att påverka service och tjänster.

Ett medborgarkontrakt tydliggör medborgarens rättigheter gentemot den offentliga. Dessutom förbättras kvalitetsarbetet i offentlig verksamhet, dialogen och förståelsen mellan politiker, tjänstemän och medborgare stärks och arbetssituationen för personalen i offentlig sektor förbättras.

Medborgarkontrakt är viktigt för att öka mångfalden och valfriheten i offentlig verksamhet men också för att definiera vad ett gott bemötande innebär.

I arbetet med ett medborgarkontrakt definieras genom en dialog mellan politiker, tjänstemän och medborgare gemensamt vad som är god kvalitet, vad man kan förvänta sig av en offentlig tjänst eller service och hur man kan få kompensation om något går fel. Dialog skapar gemensamma referensramar, förväntningar och en tydlighet. System för klagomålshantering skapar vägar för återkoppling och kontinuerlig kvalitetshöjning.

Kompensation skapar incitament och en starkare ställning för medborgaren. På det här sättet stärks den lokala demokratin och medborgaren får större möjligheter att påverka och vara delaktig.

Medborgarkontrakt kan också bidra till att medborgarnas förväntningar på välfärdstjänsternas innehåll är realistiskt, och att minska stressen för personalen som känner sig otillräcklig i sin yrkesroll.

Ställ brukaren i centrum

Grundtanken i medborgarkontraktet är ett skrivet dokument där det offentliga tillsammans med medborgaren definierar vilka krav de offentliga tjänsterna ska leva upp till.

För att ta fram ett medborgarkontrakt är det mycket viktigt att inleda en dialog mellan det offentliga och de som ska bruka en offentlig tjänst. Formen för dialogen kan se olika ut. Men det centrala är att kommunen, myndigheter, bolaget etc. skaffar sig en tydlig bild av:

- vad medborgaren prioriterar som viktigt,
- vad medborgaren förväntar sig,
- vilka resurser man har att förfoga över.

I arbete med medborgarkontrakt blir dialogen mellan politiker ett självklart moment som inte kan prioriteras bort på grund av tidsbrist eller ovilja. Ett medborgarkontrakt kan ha olika ambitiöst innehåll. Det centrala i kontraktet är att det finns en tydlig koppling till andra styrdokument och politiska målsättningar utan att det för den skull blandas ihop med dessa. Det vi menar med ett medborgarkontrakt innehåller villkor för när åtagandet ska gälla och utfästelser kring vilken typ av kompensation eller rättelse som kan komma ifråga om verksamheten inte hållit vad som utlovats.

Här följer exempel på vad ett medborgarkontrakt kan innehålla. I äldreomsorgen i Luleå kommun har man bland annat definierat hur lång tid det får ta att få en bostad efter det att man beviljats ett äldreboende: ”Vi garanterar att du får ett erbjudande om bostad inom 6–8 veckor efter det att du beviljats äldreboende. Har du önskemål om att flytta till ett speciellt hus kan väntetiden bli längre. Vid akuta behov går det alltid att få tillfällig plats.”

Ett annat exempel kommer från Finland. Arbetskraftsbyrån (motsvarande arbetsförmedling) i Vammala har bland annat tagit fram följande kvalitetslöfte: ”När du kommer till Arbetskraftsbyrån blir du betjänad inom 15 minuter. Om du har avtalat att träffa någon håller vi fast vid den avtalade tiden...” Om fel uppstår åtar man sig att ”rätta till fel som uppstått genom vår egen verksamhet samma dag som vi får veta om dem. Vi förklarar saken för dig. Vi för bok över våra misstag och förbättrar vår service på basis av dem.”

Ett tredje exempel är Rinkebyskolan där skolan gjort villkorade kvalitetsåtaganden gentemot elever och föräldrar och där man också beskriver hur det ska säkerställas och hur rättelse ska ske: ”Varje elev som har gått fem av sina grundskoleår i Rinkebyskolan och andra skolor i Rinkeby, ska uppnå kun-

Fel! Okänt namn på

skaper som minst motsvarar betyget godkänt i samtliga skolämnen efter skolår nio. Villkor: Eleven skall ha fullständig skolbakgrund motsvarande det svenska skolsystemet och delta i skolarbetet på ett seriöst sätt minst 90 procent av tiden. Detta säkerställs och följs upp genom att varje elev får sin kunskapsutveckling kartlagd vid terminskonferenser samt med hjälp av Skolverkets diagnoser för år 7 och de nationella proven för år 9.

Rättelse: Om en elev inte uppnått de uppsatta kunskapsmålen åtar sig Rinkebyskolan att erbjuda eleven ferieundervisning med individuellt utformade åtgärdsprogram. Ett ytterligare grundskoleår efter skolår 9 är en annan möjlig väg till rättelse.”

Ett framgångsrikt arbete med medborgarkontrakt skapar fördelar och vinster för alla berörda parter. För politikerna öppnas kanaler till medborgarna, och medborgarnas prioriteringar tydliggörs för politikerna.

Medborgarkontraktet blir ett naturligt sätt att utveckla kvaliteten i de offentliga tjänsterna. Medborgaren blir medveten om vad hon kan kräva och vilka resultat det offentliga ska prestera. För tjänstemännen blir det lättare att prioritera och tydlighet skapas mellan vad man förväntas prestera och vad som är orimliga krav. Lika viktigt är dock att man får fungerande kanaler som kan användas när tjänster inte lever upp till de mål som finns. Slutligen kan kompensation, oavsett om det sker genom en ursäkt eller genom en avgiftsreducering, leda till ett ökat förtroende.

Medborgarkontrakts svårigheter ska inte underskattas. Ett lyckat arbete kräver mod, engagemang och långsiktighet. Att utsätta sig för dialog innebär att det offentliga och politiker kan tvingas ompröva ståndpunkter. Att konkretisera vad man ska leva upp till på den detaljnivån som medborgarkontrakt innebär gör samtidigt att man riskerar att misslyckas.

Mjuk styrning utan lagstiftning

Lagen föreskriver idag god kvalitet i den offentliga verksamheten. Exakt hur det här ska tolkas preciseras däremot inte i lagtexten. Då offentlig verksamhet ofta är komplex, ser mycket olika ut i olika verksamheter samt på andra sätt skiljer sig åt är metoden med mål- och resultatstyrning oftast bra.

Medborgarkontraktet kommer in som ett led mellan de generella skrivningarna i lagen och medborgarens konkreta önskemål.

Det saknas idag lagstiftning som reglerar arbetet med medborgarkontrakt. Innebär ett medborgarkontrakt att en kommuninnevånare kan stämma kommunen om den inte lever upp till det som kontraktet stadgar? Rättsläget kring de här frågorna är inte helt klart.

Medborgarkontrakt måste kunna införas utan att det offentliga riskerar okontrollerbara stämningsprocesser. Samtidigt behövs det också en tydligare juridisk reglering av medborgarens rättigheter och formerna för medborgarkontrakt.

Fel! Okänt namn på

I samband med medborgarkontrakt är det självklart att också diskutera kompensation och rättelse. Tankarna förs lätt till ekonomisk kompensation och muntliga och skriftliga ursäkter och förklaringar till vad som gått fel.

Till exempel kan det vara nödvändigt med ett möte med den ansvarige tjänstemannen när ett ärende inte skötts som det borde eller när läxhjälp eller ferieundervisning som erbjuds till elever inte nått ända fram till de åtaganden som skolan gjort.

Den här typen av ”mjuk” kompensation är kanske den viktigaste för att medborgaren ska känna att problemen tas på allvar. Minst lika viktigt är dock kompensation som syftar till en rättelse av det som inte fungerat. Ibland kan det vara nödvändigt också med ekonomisk kompensation. Ekonomisk kompensation går idag att använda i form av avgiftsnedsättningar i avgiftsbelagda verksamheter men är förmodligen olagligt i andra tjänster där en avgift inte tas ut.

Erfarenheter att bygga vidare på

Erfarenhet från konkret arbete med medborgarkontraktsliknande konstruktioner finns som nämnts ovan både internationellt och i Sverige. I flera kommuner i Sverige har man gått från idé till konkreta projekt. Inom ramen för Svenska Kommunförbundets kvalitetsarbete har sedan år 2000 pågått ett projekt som heter ”Tjänstegarantier i all kommunal verksamhet”. Projektet har drivits i nätverksform och omfattning, tillvägagångssätt och utbredning skiljer sig åt mellan de olika kommunerna. De kommuner som prövat medborgarkontrakt är överlag nöjda med sitt arbete, och det finns ett stort intresse från andra kommuner att påbörja sitt arbete.

Även på statlig nivå har trevande försök gjorts. Ett 20-tal myndigheter har mellan 2001 och 2003 bedrivit försöksverksamhet med servicedialoger och serviceåtaganden.

Generellt har arbetet upplevts som positivt. Statskontoret som utvärderat projektet sammanfattar försöket så här: ”Servicedialoger och serviceåtaganden är ändamålsenliga arbetsmetoder för att få till stånd en medborgarorienterad verksamhetsutveckling.

De leder till bättre service och ökad delaktighet och bidrar därmed till att upprätthålla ett högt förtroende för förvaltningen. Statskontoret anser att arbetet med servicedialoger och serviceåtaganden bör fortsätta och spridas ytterligare i statlig förvaltning.”

Ett program för stärkta medborgarmakt

Medborgarkontrakt är ett viktigt instrument för att jobba vidare med större brukarinflytande och mer medborgarmakt.

Fel! Okänt namn på

Som utgångspunkt för arbetet föreslå vi följande principer för medborgarkontraktet:

- Dialog; medborgarkontraktet måste bygga på en genuin dialog mellan politiker, tjänstemän och medborgare/ brukare.
- Valfrihet, att medborgaren/ brukaren väljer vem som levererar en tjänst.
- Rättigheter; vad medborgaren/ brukaren har rätt till måste framgå.
- Kvalitet; tydliga kvalitetsmått måste ställas upp för den offentliga verksamheten.
- Klagomålshantering; vart och till vem man ska vända sig till om något inte håller vad som utlovats.
- Rättelse eller kompensation; vilken typ av rättelse eller kompensation som kan komma ifråga när något brister.

Vi menar att det krävs ett tydligt politiskt initiativ för att införa medborgarkontrakt.

De juridiska förutsättningarna och konsekvenserna måste tydliggöras genom ny eller anpassad lagstiftning. Däremot menar vi att innehållet i regler inte bör specificeras på nationell nivå. När det gäller dagens rättighetslagstiftningar måste förhållandet mellan nationella utfästelser och lokala kontrakt preciseras.

Medborgarkontrakten måste få växa fram i den takt som de lokala förutsättningarna medger. Även på nationell nivå är det dock viktigt att systemen får växa fram i den takt som speciella omständigheter för olika verksamheter medger. Erfarenheterna från de många spännande projekt som pågår i kommunerna bör utnyttjas på den nationella nivån.

Vad som däremot är nödvändigt är ett program och en kraftsamling kring dessa frågor.

Statskontoret bör tillsammans med Statens kvalitets- och kompetensråd få i uppdrag att ta fram ett program som kraftsamlar kring stärkt medborgarmakt. Programmet kan till exempel innehålla följande:

- Ett kvalitetsmärkningsprogram där ett kvalitetsmärkningssystem etableras för offentlig verksamhet och där betyg utdelas enligt nyckeltal och kvalitetsparametrar.
- Ett nationellt ”benchmarking”-verktyg, dvs. en nationell databas som är kopplad till de projekt som pågår där kommuner, landsting och statliga myndigheter kan få hjälp att hitta goda exempel, nya metoder och ”best practice”.
- Förslag på olika former av kompensation från kommuner, landsting och stat till medborgarna i samband med dröjsmål eller andra avvikelser från medborgarkontrakt.
- Utveckla forum där medborgarna kan ha inflytande över den offentliga verksamheten i bred omfattning.

Staten bör ta initiativ till en dialog med Kommun- och Landstingsförbunden kring hur medborgarnas makt och inflytande kan stärkas. Men lika viktigt är att arbete med medborgarkontrakt utvecklas inom den statliga verksamheten och inom de statliga myndigheterna.

Makt åt studenterna – studentkontrakt

Det måste bli ett slut på centralstyrning och politiska pekpinnar gentemot universitet och högskolor – såväl gentemot lärare, studenter som forskare. Studenternas val måste få större genomslag när det gäller tilldelning av platser både mellan olika högskolor och mellan skilda ämnesdiscipliner. Grundutbildningen vid landets universitet och högskolor måste byggas upp med studentens perspektiv i förgrunden.

Den vetenskapliga kvaliteten i forskning och undervisning ska sättas i främsta rummet. Kvaliteten i undervisning och forskning ska utvärderas genom såväl inre som yttre, oberoende, granskning.

Universitet och högskolor ska också kunna skriva så kallade studentkontrakt med sina studenter. Ett bra kontrakt måste innebära rättigheter och skyldigheter för båda parter – studenterna och lärarna.

Studentkontrakten kan innehålla följande:

- Utfästelser om lärartäthet och antal undervisningstimmar.
- Andelen disputerade lärare som deltar i undervisningen.
- Principer för hur bland annat rättning och betygssättning ska gå till. Studenten ska ha rätt att överklaga sitt betyg eller få sin uppsats bedömd av någon annan, i slutändan en av institutionens professorer eller någon fristående granskare.
- För doktorander kan anges exempelvis hur mycket handledning som den enskilde forskarstuderanden har rätt att kräva.
- Platsgarantier för vidareutbildningar och fördjupande kurser.
- För studenterna anges till exempel krav på närvaro, antal studietimmar kursen omfattar och betygskrav för godkänt med mera.

För att främja arbetet med studentkontrakt bör Högskoleverket ges i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med studentkontrakt på fem universitet eller högskolor.

Starkare rättigheter vid myndighetsbeslut

Medborgarkontrakten är tänkta att generellt reglera förhållandet mellan medborgare och offentlig verksamhet och offentliga tjänster. Medborgarkontraktet är mycket effektivt när det handlar om löpande verksamhet och att konkretisera generella åtaganden som till exempel vad en ”bra skola” innebär.

I de fall när det handlar om myndighetsbeslut i samband med offentlig verksamhet är det dock viktigt, i en rättsstat, att det även finns verkningfulla juridiska vägar att utkräva ansvar. Framför allt är det viktigt att kunna kräva att beslut fattas på utsatt tid. I de fall ett medborgarkontrakt definierar handläggningstider och dröjsmål bör medborgaren kunna föra dröjsmålstalan mot den myndighet som ska fatta beslutet.

Fel! Okänt namn på

Avslutning

Svensk offentlig sektor och offentlig service har alltför länge präglats av en storebrorsmentalitet.

Medborgaren är alltför ofta en klient som står i en beroendeställning till det offentliga istället för att vara en jämbördig part. Offentligt finansierad verksamhet uppvisar godtycke, och många medborgare vet varken vad de har rätt till eller om den service de får lever upp till den kvalitet som den borde kunna förväntas göra.

Brukaren måste i framtiden sättas i centrum för den offentliga servicen. Brukaren måste ses som den informerade och tänkande individ som hon är och själv ges verktyg för att kunna vara med och ställa krav, utvärdera och förbättra den offentliga servicen. Genom de förslag som presenterats i den här motionen kan de första stegen mot en betydligt mer brukarorienterad offentlig verksamhet tas.

Stockholm den 29 september 2005

Mikaela Valtersson (mp)

Åsa Domeij (mp)

Ingegerd Saarinen (mp)