

Regeringens proposition

1978/79:181

om lokala organ i kommunerna;

beslutad den 22 mars 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

BERTIL HANSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås åtgärder för att fördjupa den kommunala demokratin. Syftet med reformen är att kommuninvånarnas möjligheter att påverka och delta i det kommunala arbetet skall förbättras. I propositionen föreslås en lag om vissa lokala organ i kommunerna. Förslaget innebär att kommundelsråd i fortsättningen kan handha förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom det kommunallagsreglerade området. Kommunerna ges också rätt att inrätta distriktsnämnder för sådana uppgifter. Institutionsstyrelser skall kunna tillsättas för förvaltning och verkställighet i frågor som rör en eller flera anläggningar. Lagstiftningen är utformad så att kommunerna ges största möjliga frihet att själva besluta om organisation och verksamhetsformer. Lagen är av försökskaraktär och avses träda i kraft den 1 januari 1980.

**Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)**

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 13 § kommunallagen (1977:179) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

13 § Fullmäktige tillsätter nämnder för förvaltning och verkställighet som enligt särskilda författningar ankommer på dessa. För sådana nämnder gäller vad som är föreskrivet i dessa författningar.

För förvaltning och verkställighet i övrigt får fullmäktige tillsätta de nämnder som behövs. Ledamöter och suppleanter i sådan nämnd väljes av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Beträffande sådan nämnd skall vad som är föreskrivet beträffande styrelsen i 2 § andra stycket, 3 § första stycket, 4 §, 5 § tredje stycket, 7–12 §§ och, utom i fråga om nämnd i Stockholms kommun, 6 § tillämpas på motsvarande sätt.

Om vissa lokala organ i kommunerna finns särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

**Förslag till
Lag om vissa lokala organ i kommunerna**

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommunfullmäktige får tillsätta institutionsstyrelser, distriktsnämnder, kommundelsråd och andra lokala organ med uppgifter som anges i 2 §, även om annat följer av kommunallagen (1977:179).

2 § Ett lokalt organ kan ha till uppgift att för en del av kommunen eller för en eller flera anläggningar handha förvaltning och verkställighet som kan handhas av en eller flera sådana nämnder som avses i 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen (1977:179). Bestämmelserna i 3–5 §§ gäller endast för lokala organ med sådana uppgifter.

3 § Fullmäktige bestämmer de lokala organens uppgifter och verksamhetsområden.

4 § För lokala organ gäller bestämmelserna i kommunallagen (1977:179) om nämnd som avses i 3 kap. 13 § andra stycket nämnda lag med de undantag som framgår av 5 § denna lag.

5 § Ett lokalt organ får väcka ärende hos fullmäktige endast om fullmäktige har föreskrivit det.

Om ett lokalt organ handhar förvaltning och verkställighet inom ett uppgiftsområde som för kommunen i dess helhet ankommer på en annan nämnd än kommunstyrelsen, får fullmäktige föreskriva att det lokala organet skall lämna sitt budgetförslag till nämnden inom tid som kommunstyrelsen har bestämt. Nämnden skall i sådant fall med eget yttrande överlämna det lokala organets budgetförslag till kommunstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-22

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Wirtén, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Cars, Gabriel Romanus

Föredragande: statsrådet Hansson

Proposition om lokala organ i kommunerna

1 Inledning

Förutsättningarna för den kommunala demokratin har under de senaste decennierna i hög grad förändrats. Kommunernas betydelse för att tillgodose medborgarnas behov av samhällsservice har ökat. Kommunindelingsreformen har inneburit att kommunerna kunnat ges en aktivare roll i samhällsutvecklingen än tidigare. Kommunsammanläggningarna har dock samtidigt medfört nackdelar för den kommunala demokratin. Genom att antalet förtroendevalda reducerats har kontakterna mellan de kommunala organen och kommuninvånarna försvårats. Mot den bakgrunden har frågan om medborgarnas möjligheter att påverka och delta i beslutsfattandet på lokal nivå alltmer uppmärksamats.

Statsmakterna har vid olika tillfällen vidtagit åtgärder för att fördjupa den kommunala demokratin. Det senaste exemplet utgör 1977 års kommunal-lagsreform (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Syftet med reformen var att öka medborgarnas inflytande, stärka partiernas ställning och förbättra de förtroendevaldas arbetsvillkor. Den nya lagstiftningen innebar också att kommunerna gavs största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena.

För att förbättra den kommunala verksamhetens lokala förankring anvädes olika vägar. Kommunfullmäktige och landstinget gavs möjlighet att som ett led i beredningen av ett ärende inhämta kommuninvånarnas synpunkter genom omröstning eller opinionsundersökning. Riksdagen uttalade sig för en fortsatt försöksverksamhet med lokala styrelser för kommunala institutioner. Beträffande kommundelsorgan med övergripande uppgifter ansåg riksdagen att sådana organs framtida ställning och arbetsformer borde övervägas ytterligare, innan beslut kan fattas.

I november 1977 tillkallades en kommitté (Kn 1977:07) för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor. En uppgift för kommittén, som antagit namnet kommunaldemokratiska kommittén, har varit att utarbeta ett förslag till ett program för utvärdering av kommunindelningsreformens återverkningar i skilda avscenden. Kommittén har redovisat resultatet av sitt uppdrag i delbetänkandet (Ds Kn 1978:5) Utvärdering av kommunindelningsreformen. Förslag till forskningsprogram. På grundval av förslag i regeringens proposition 1978/79:61 har riksdagen i december 1978 (KU 1978/79:17, rskr 1978/79:79) beslutat anslå 6,1 milj. kr. för genomförande av forskningsprogrammet. Avsikten är att detta skall vara genomfört den 30 juni 1981. Kommunaldemokratiska kommittén kommer att vara administrativt ansvarig.

I kommitténs uppdrag ingår också att undersöka vilka återverkningar den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden har på den kommunala demokratin. En annan huvuduppgift är att överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet inom kommuner och landstingskommuner. I utredningsdirektiven anges att kommittén skall behandla frågor om olika typer av lokala organ, t. ex. kommunfelsorgan med övergripande uppgifter, lokala styrelser vid kommunala institutioner och distriktsnämnder. I detta uppdrag ingår att följa och utvärdera erfarenheterna av de försök som pågår i kommunerna.

Utredningsarbete som är av betydelse för den kommunala demokratis utveckling pågår även inom andra statliga kommittéer. Byråkratiutredningen (Kn 1976:05) har i uppdrag att pröva hur kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan kan förbättras. Av intresse i detta sammanhang är också statskontrollkommitténs (Kn 1976:06) utredningsarbete som syftar till att minska den statliga tillsynen och kontrollen över kommunerna.

Jag anhåller att nu få ta upp frågan om en provisorisk lagstiftning som skall göra det möjligt för kommunerna att inrätta lokala organ med förvaltningsuppgifter.

2 Den kommunala nämndorganisationen

Kommunfullmäktige utövar enligt 1 kap. 5 § kommunallagen (1977:179, KL) beslutanderätten i kommunerna. Beredning, verkställighet och förvaltning handhas av kommunstyrelsen och övriga nämnder. Kommuninvånarnas kontakter med de förtroendevalda gäller främst nämnderna. Nämndorganisationens utformning har därför stor betydelse för den kommunala verksamhetens lokala förankring.

I varje kommun skall det finnas en kommunstyrelse och vissa andra nämnder som föreskrivs i specialförfattningar. I vissa fall kan även kommunstyrelsen svara för specialreglerade uppgifter. Kommunen får tillsätta de ytterligare nämnder som behövs (3 kap. 13 §). Ledamöter och suppleanter i nämnderna väljs av fullmäktige (3 kap. 2 och 13 §§).

Kommunstyrelsen är det centrala styrelseorganet. Den har uppgifter som i vissa avseenden sträcker sig över hela det kommunala verksamhetsområdet. Till dess uppgifter hör (3 kap. 1 § KL) att samordna och leda den totala verksamheten, övervaka andra nämnders verksamhet, svara för kommunens ekonomiska förvaltning, bereda ärenden som skall avgöras av fullmäktige, verkställa fullmäktiges beslut i den mån verkställigheten inte har uppdragits åt annan och besluta i ärenden som har överlåtit från fullmäktige.

Nämnder som tillsätts med stöd av enbart kommunallagen är *fakultativa*, dvs. de kan inrättas om det behövs. Kommunfullmäktige har frihet att bestämma arbetsuppgifterna för dessa nämnder. I övrigt gäller samma regler som för kommunstyrelsen. Exempel på fakultativa nämnder är fritidsnämnd, kulturnämnd, gatunämnd, fastighetsnämnd, personalnämnd och elverksstyrelse.

Nämnder som tillsätts enligt speciallagstiftning är vanligen *obligatoriska*. Det innebär att man måste inrätta särskilda nämnder för ifrågasvarande uppgifter. Detta gäller beträffande byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd, skolstyrelse, valnämnd, socialnämnd, barnvårdsnämnd och nykterhetsnämnd. I stället för de tre sistnämnda nämnderna kan kommunen inrätta en social centralnämnd. Det finns också fakultativa nämnder för specialreglerad förvaltning, t. ex. brandstyrelse, arbetslöshetsnämnd och civilförsvarsnämnd. Beträffande dessa nämnder gäller att kommunen får tillsätta särskild nämnd eller uppdraga åt kommunstyrelsen eller annan nämnd att sköta uppgifterna.

Kommunallagstiftningen ger kommunerna stor frihet att utforma sin organisation. En anpassning till de lokala förhållandena har lett till att olikheter uppstått mellan kommunerna. Detta hänger samman med variationer i bl. a. befolkningsstorlek, näringslivsstruktur och servicebehov. De större kommunerna har i regel flera särskilda nämnder för sådan specialreglerad verksamhet som kan handhas av kommunstyrelsen. Exempel på plan över en kommunal nämndorganisation bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Antalet nämnder varierar mellan kommunerna. Ca 80 % av kommunerna har mellan nio och femton nämnder. Antalet ökar med kommunstorleken. Stockholms kommun har 43 nämnder, varav 17 är sociala distriktsnämnder. I följande sammanställning har kommunerna fördelats efter kommunstorlek och antal nämnder. Förhållandena avser den 1 juli 1977.

Kommunstorlek (antal invånare)	Antal nämnder				Summa
	– 10	11–15	16–20	21–	
– 9 999	18	40	1	–	59
10 000 – 19 999	8	87	8	1	104
20 000 – 49 999	3	55	18	2	78
50 000 – 99 999	–	6	12	7	25
100 000 –	–	–	2	9	11
Samtliga	29	188	41	19	277

Den kommunala nämndorganisationen har under senare år utvecklats på olika sätt. Behovet av samordning och samarbete mellan de kommunala nämnderna har blivit alltmer framträdande. Samarbetsorgan med representanter för kommunen, organisationer och andra intressenter har inrättats inom olika verksamhetsområden. En förändring har också skett i nämndernas arbetssätt. För att skapa en effektiv och enhetlig nämndorganisation har Svenska kommunförbundet spelat en aktiv roll. Detta har kommit till uttryck i bl. a. organisationsutredningar och de normalreglementen som utfärdats för olika nämnder t. ex. kulturnämnden och fritidsnämnden. Utvecklingen belyses något i det följande med exempel från socialvården, det kulturpolitiska området och fritidssektorn.

Kommunernas ansvar för *socialvården* regleras i huvudsak av tre vårdlagar, nämligen nykterhetsvårdslagen (1954:579), socialhjälpslagen (1956:2) och barnavårdslagen (1960:97). Uppdelningen bygger på den s. k. funktions- eller specialiseringsprincipen, som innebär en lag och ett förtroendemannaorgan för vart och ett av verksamhetsområdena. Därutöver har kommunerna möjlighet att inrätta nämnder för särskilda ändamål t. ex. familjebidragsnämnd, hemhjälpnämnd, förskolestyrelse och socialbyråstyrelse.

Arbetsformerna inom socialvården är numera inriktade på att tillgodose behovet av samordning och helhetssyn. Bakom dessa önskemål ligger uppfattningen att den hjälpsökandes svårigheter och problem måste bedömas i sin helhet och inte utifrån enstaka symptom. För att undanröja de organisatoriska hindren för en sådan utveckling tillkom lagen (1970:296) om social centralnämnd. Enligt denna kan en kommun inrätta en social centralnämnd för att handlägga de uppgifter som ankommer på barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och socialnämnd. Denna möjlighet har utnyttjats av nästan alla kommuner.

Kommunernas insatser inom det *kulturpolitiska området* regleras i mycket liten utsträckning av statliga föreskrifter. De förslag som ibland framförts om en särskild kulturlagstiftning har hittills avvisats av såväl statsmakterna som kommunerna. Det är således kommunerna själva som formulerar målen för kulturverksamhetens omfattning och inriktning samt bestämmer om dess organisation.

Kulturfrågornas handläggning i kommunerna var tidigare ofta uppdelad på olika förtroendemannaorgan, t. ex. biblioteksstyrelse, musik-, konst- och museinämnd. Ökade krav på insatser för att främja det lokala kulturlivet aktualiserade i många kommuner frågan om en central kulturnämnd. Syftet med att inrätta ett samlat organ för kulturverksamheten är att underlätta utformningen av kulturpolitiken inom kommunen och avvägningen vid fördelning av kommunens resurser för olika kulturella ändamål.

Statsmakternas beslut år 1974 (prop. 1974:28, KrU 1974:15, rskr 1974:248) om kulturpolitiken innebar bl. a. att verksamhet och beslutsfunktioner skall decentraliseras. Kommunernas ansvar för stöd till kulturlivet utgör härigenom en av grundvalarna för samhällets kulturpolitiska insatser. Föredragande departementschefen framhöll i propositionen att utformningen av organisationen är en kommunal angelägenhet som inte bör bindas av ställningstaganden från statsmakternas sida. Utvecklingen därefter visar att nästan alla kommuner inrättat en kulturnämnd som har det övergripande ansvaret.

I likhet med vad som gäller för kulturpolitiken bestämmer varje kommun själv utformning och inriktning av de kommunala åtgärderna inom *fritidssektorn*. De förslag som under 1960-talet framfördes om skyldighet för kommunerna att inrätta ett särskilt förtroendemannaorgan för fritidsfrågorna avvisades av såväl statsmakterna som kommunerna. Motiveringen var att kommunerna själva borde få bestämma vilket organ som skulle handha de berörda uppgifterna. En sådan ordning ansågs stämma bäst överens med den kommunala självstyrelseprincipen. Utvecklingen har sedermera visat att fritidsfrågornas omfattning liksom behovet av samordning gjort det nödvändigt för kommunerna att successivt ompröva organisationen. Främst i samband med *kommunindelningsändringar* har organisationsfrågan aktualiserats. Kommunerna har i allmänhet valt att inrätta ett särskilt förtroendemannaorgan för handläggning av fritidsärenden. Som underlag för kommunernas ställningstaganden har Svenska kommunförbundet utarbetat förslag till normalreglemente för fritidsnämnd. Enligt detta är fritidsnämndens huvuduppgift att främja fritids-, ungdoms- och idrottsverksamheten inom kommunen samt i samråd med olika organisationer söka lösningar på fritidsfrågorna. Beträffande samordningen av den kommunala verksamheten framhålls i reglementet att fritidsnämnden särskilt bör sträva efter ett intimt samarbete med social centralnämnd, skolstyrelse och andra berörda organ när det gäller att skapa en aktiv fritidssysselsättning för barn och ungdom.

Ett annat drag i organisationsutvecklingen är de strävanden som finns att i nämndarbetet försäkra sig om synpunkter och erfarenheter från föreningsliv och grupper av kommuninvånare. Permanenta *rådgivande organ* har med det syftet inrättats för exempelvis pensionärs-, invandrar- och handikappfrågor. Råden är främst avsedda att vara forum för samråd med organisationer inom resp. område. I många kommuner finns vidare föreningsråd för kontakt med föreningar i kommunen eller en kommundel. På samma sätt har det blivit

vanligt att för enstaka frågor, viss kommunal service eller vissa återkommande typer av åtgärder skapa former för mer tillfälligt samråd. Referensgrupper och remissförfaranden är ett par sådana former för att ta tillvara synpunkter och erfarenheter från organisationer och grupper av medborgare som direkt berörs av den kommunala verksamheten inom en sektor eller i en kommunedel.

De förändringar som har skett i nämndernas arbets sätt hänger samman med att den kommunala verksamhetens utbyggnad har ställt ökade krav på de förtroendevalda. För att göra det möjligt för nämnderna att koncentrera sig på frågor av långsiktig och principiell karaktär har nämndernas arbetsuppgifter i viss utsträckning omfördelats till *utskott*. I en tredjedel av samtliga nämnder förekommer arbetsutskott eller motsvarande beredande organ. Det är vanligast i fråga om kommunstyrelsen, sociala centralnämnden, skolstyrelsen och fritidsnämnden.

3 Lokala organ i kommunerna

Den kommunala självstyrelsens lokala förankring har under senare år diskuterats och övervägts i olika sammanhang. I riksdagen har särskilt i samband med kommunindelningsreformens genomförande motioner lagts fram från centerpartiet, folkpartiet och moderata samlingspartiet med förslag om inrättande av lokala organ t. ex. direktvalda kommunedelsråd och kommunedelsfullmäktige. År 1970 tillsatte regeringen utredningen om den kommunala demokratin. Utredningens uppgift var främst att överväga åtgärder som kunde leda till ökad insyn och ökat inflytande för kommuninvånarna. Med hänvisning till detta utredningsarbete avstyrkte riksdagen de framställda motionsyrkandena (KU 1972:9, 1973:7 och 1974:30). Frågan om den lokala förankringen prövades av riksdagen i samband med behandlingen av propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Till grund för propositionen låg bl. a. demokratiutredningens betänkande (SOU 1975:41) Kommunallag m. m. om kommunal demokrati.

Den kommunala demokratin behandlas i flera motioner till 1978/79 års riksmöte. I motionen 1978/79:814 av Hilding Johansson m. fl. (s) begärs skyndsamma åtgärder för att göra det möjligt för kommunerna att inrätta distriktsnämnder i syfte att decentralisera konkreta, verkställande uppgifter till lokala organ. I en första etapp bör enligt motionärerna de restriktioner som finns i KL tas bort så att en försöksverksamhet på det kommunallagsreglerade området underlättas. I motionen 1978/79:675 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) behandlas olika frågor för ökad kommunal demokrati, t. ex. direktvalda kommunedelsorgan, institutionsstyrelser och distriktsnämnder samt de förtroendevaldas arbetsförhållanden. I motionen 1978/79:1108 av Gösta Bohman m. fl. (m) framhålls att kommunerna bör ges rätt att inrätta

direktvalda kommundelsråd och att bättre möjligheter skapas för att tillsätta fler distriktsnämnder i den kommunala nämndorganisationen.

3.1 Kommunen som odelad förvaltningsenhet

En huvudprincip inom kommunalrätten är att varje kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet. För varje uppgiftsområde skall det finnas ett enda förvaltningsorgan för hela kommunen. Förvaltning och verkställighet inom ett uppgiftsområde skall alltså ligga hos en och samma nämnd. Det är därför inte möjligt att inrätta flera nämnder som, var och en för ett geografiskt område, svarar för förvaltningsuppgifter av samma slag.

Grunden för denna ordning är främst önskemålet om en enhetlig och effektiv förvaltning. För den specialreglerade förvaltningen är principen oftast fastslagen i resp. specialförfattning. Principen om det odelade förvaltningsområdet anses gälla även för det kommunallagsreglerade området, alltså för de fakultativa nämnderna. Det hänger samman med att dessa nämnders uppgifter har brutits ut från kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens verksamhet skulle ha blivit alltför omfattande, om inte nämnder för särskilda verksamhetsområden skapats.

Det finns flera exempel på att lokala nämnder tidigare har kunnat inrättas inom den speciallagsreglerade sektorn. Enligt 1947 års byggnadsstadga, som gällde t. o. m. år 1959, kunde länsstyrelsen föreskriva att lokala byggnadsnämnder skulle inrättas. Det har även funnits lokala fattigvårdsstyrelser med förvaltningsuppgifter. Det huvudsakliga motivet för en lokal organisation var att avstånden i ytmässigt stora kommuner utgjorde ett hinder för en effektiv förvaltning. Med förbättrade kommunikationer har detta motiv fått mindre tyngd. I nuvarande lagstiftning görs, som framgår av det föregående, undantag från principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet genom lagen om social centralnämnd.

3.2 Sociala distriktsnämnder

En kommun som har tillsatt social centralnämnd har enligt 1 § lagen om social centralnämnd möjlighet att inrätta två eller flera sociala distriktsnämnder. Lagen kom till i samband med kommunindelningsreformens genomförande. I förarbetena (prop. 1970:121) anförs att en distriktsindelning kan vara ändamålsenlig från organisatorisk synpunkt. Samtidigt kan det från kommunaldemokratisk synpunkt vara lämpligt att flera förtroendevalda inom en stor kommun knyts till förvaltningen av socialvårdsangelägenheterna. Genom en distriktsindelning kan enligt vad som anförs i propositionen beslutsfunktionerna också läggas närmare kommunmedlemmarna.

Det ankommer på distriktsnämnd att avgöra ärenden som avser vård eller behandling eller annan åtgärd rörande en enskild person enligt vårdlagarna. När det gäller andra åtgärder beträffande en enskild person föreligger valfrihet

för kommunfullmäktige att lägga uppgifterna på distriktsnämnden eller centralnämnden. Den ekonomiska förvaltningen tillkommer sociala centralnämnden, som ensam har rätt att göra framställning och avge yttrande till fullmäktige. Någon beslutanderätt i fråga om förebyggande och planerande verksamhet har inte ansetts böra tillkomma distriktsnämnderna. Att distriktsnämnderna ändå har att följa hithörande frågor och hos sociala centralnämnden föreslå de åtgärder som behövs ligger i sakens natur och ansågs inte kräva särskild föreskrift i lagen.

Nästan alla kommuner har nu inrättat social centralnämnd. Omkring 25 kommuner har inrättat distriktsnämnder. En sammanställning över dessa bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Socialutredningen föreslår i sitt slutbetänkande (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg att organisationen med en centralnämnd för hela det sociala området görs obligatorisk. Denna nämnd bör benämnas socialnämnd. Möjligheterna att inrätta två eller flera distriktsnämnder behålls i förslaget.

Det ankommer enligt förslaget på distriktsnämnden att avgöra ärenden som rör vård eller behandling eller annan åtgärd beträffande enskild person. Det finns emellertid frågor som gäller åtgärder beträffande enskilda som inte är på så sätt knutna till distriktet att det bör ankomma på distriktsnämnden att avgöra dem. Det kan enligt utredningen vara ändamålsenligt att frågor, som gäller utnyttjandet av för kommunen gemensamma resurser, handläggs centralt. Kommunfullmäktige bör därför ha möjlighet att från distriktsnämndernas kompetensområde undanta vissa grupper av ärenden som gäller åtgärder beträffande enskilda för handläggning av socialnämnden.

Enligt socialutredningens förslag skall distriktsnämnderna tilldelas en mer aktiv roll än hittills i kommunernas socialvårdspolitik och i det uppsökande och förebyggande arbetet. Utredningen föreslår att det föreskrivs att distriktsnämnden skall följa utvecklingen inom distriktet och hos socialnämnden anmäla behovet av åtgärder vad avser samhällsmiljön, den sociala planeringen och den allmänt förebyggande verksamheten. Utredningens förslag innefattar ingen ändring i fråga om förbudet för distriktsnämnd att göra framställning till fullmäktige. Utredningsförslaget innebär också att kommunfullmäktige skall kunna tillägga distriktsnämnderna uppgifter vad avser egendomsförvaltning och personaladministration.

Vid remissbehandlingen har någon erinran mot förslaget om en enhetlig nämndorganisation med distriktsnämnder inte framställts. Remissinstanserna tillstyrker att distriktsnämnderna får vidgade uppgifter inom det allmänt förebyggande arbetet. Några remissinstanser ifrågasätter om inte distriktsnämnderna bör kunna få beslutanderätt i sådana frågor och om inte förbudet för distriktsnämnderna att göra framställning till fullmäktige kan slopas. Frågan om nämndorganisationen för det sociala området övervägs f. n. inom socialdepartementet.

3.3 Förslag om lokala ledningsorgan inom skolan

Möjligheterna att inrätta lokala organ inom skolsektorn har diskuterats mycket under senare år. Det främsta motivet för sådana organ har varit en önskan att tillmötesgå olika intressenters anspråk på inflytande. Det gäller särskilt elever och föräldrar men också personalen. Den sistnämnda kategorin är dock bättre tillgodosedd än de övriga genom möjligheten till inflytande via de fackliga organisationerna. Ett annat motiv som har anförts är att en ökad lokal beslutanderätt skulle ge bättre förutsättningar för skolan att integreras med samhället i övrigt. Ytterligare en synpunkt är att skolan genom lokala ledningsorgan skulle ge träning i demokrati.

Utredningen om skolans inre arbete föreslog i sitt betänkande (SOU 1974:53) Skolans arbetsmiljö att det i ledningen för ett rektorområde eller en skolenhet inom grundskolan och gymnasieskolan skulle finnas en s. k. bestyrelse. Detta organ skulle ha beslutsbefogenheter och vara sammansatt av representanter för skolans personal, elever och föräldrar med rektor som ordförande.

Enligt riksdagens beslut om skolans inre arbete (prop. 1975/76:39, UbU 1975/76:30, rskr 1975/76:367) borde ett lokalt ledningsorgan bestående av elever och personal och i vissa fall även föräldrar kunna inrättas. I propositionen anfördes dock att visst fortsatt beredningsarbete måste avvaktas. Frågan har sedan behandlats av en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet. Arbetsgruppen har i promemorian (Ds U 1977:20) Medinflytande i skolan framlagt ett principförslag om samråds- och ledningsorgan på rektorområdes- eller skolenhetsnivå inom kommuns grundskola och gymnasieskola samt landstingskommuns gymnasieskola. Dessa organ skall enligt förslaget kallas skolnämnder. I regel skall en skolnämnd ha rektor såsom ordförande och i övrigt vara sammansatt av företrädare för personal, elever och föräldrar. Den skall förmedla information, fungera som ett forum för överläggningar samt göra det möjligt för elever, föräldrar och personal att gemensamt samråda med rektor, innan denne fattar beslut. I vissa frågor skall beslut kunna fattas av skolnämnden. Uppgifter och befogenheter för skolnämnd bör enligt arbetsgruppen koncentreras till den dagliga verksamheten och den gemensamma miljön. Arbetsgruppen har vidareutvecklat och kompletterat sitt principförslag i promemorian (Ds U 1978:3) Skolnämnds beslutsområde m. m. Frågan bereds f. n. inom utbildningsdepartementet.

3.4 Institutionsstyrelser

Bestämmelserna i KL innebär inte något hinder mot att lokala nämnder inrättas för att ansvara för förvaltning och drift av särskilda anläggningar eller institutioner. Principen om kommunen som en odelad förvaltningsenhet anses inte hindra att så sker. I regel finns det inte heller i specialförfattningarna något hinder mot att sådana nämnder tillsätts. Lokala organ av detta slag

kan utses för ungdomsgård, ålderdomshem, fritidsanläggning m. m. En sådan institutionsstyrelse får inte ägna sig åt verksamhet som ankommer på en annan nämnd. Om man t. ex. inrättar en särskild styrelse för en viss fritidsanläggning, innebär det att fritidsnämndens verksamhetsområde begränsas. Förvaltningen av anläggningen flyttas från fritidsnämnden till den särskilda styrelsen och fritidsnämnden kan inte ges en överordnad ställning i förhållande till institutionsstyrelsen.

Institutionsstyrelserna är att betrakta som fakultativa nämnder. Av reglementena för de styrelser som hittills har inrättats framgår att de, utom att svara för förvaltningen av en viss anläggning, regelmässigt har till uppgift att hålla kontakt med kommunens invånare och att samråda med organisationer och andra intressenter som berörs av verksamheten vid anläggningen.

Institutionsstyrelser prövas f. n. i nio kommuner. Sammanlagt är det 40 kommunala anläggningar som har särskilda styrelser. Detta framgår av den följande sammanställningen som redovisar förhållandena i augusti 1978.

Kommun	Folkmängd 1978-01-01	År för in- rättandet	Antal styrelser
Botkyrka	73 480	1974	1
Finspång	25 070	1974	3
Luleå	67 405	1974	3
Lidingö	37 480	1975	1
Borlänge	45 924	1975	16
Sundsvall	94 336	1975	3
Gävle	87 463	1977	7
Söderhamn	31 780	1977	5
Kiruna	30 861	1977	1

Utredningen om den kommunala demokratin föreslog i betänkandet Kommunal demokrati att kommunerna också i framtiden skulle kunna inrätta lokala styrelser vid kommunala institutioner. Några ändringar i lagstiftningen ansågs inte behövas för att fortsatt försöksverksamhet skulle kunna komma till stånd. Remissinstanserna delade i allmänhet utredningens uppfattning. Ett starkt motiv för fortsatt försöksverksamhet ansåg man vara möjligheten att öka antalet förtroendeuppdrag. Många av de positiva remissinstanserna gav dock uttryck för tveksamhet. De anförde bl. a. att det fanns risk för splittring av den kommunala förvaltningen med minskad effektivitet som följd. Vid budgetbehandlingen kunde det bli svårt att skilja mellan institutionsstyrelsens och facknämndens kompetens. Ett annat skäl för tveksamheten var att ansvarsområdet för institutionsstyrelserna kunde bli alltför litet för att uppdragen som ledamöter i styrelserna skulle anses som meningsfulla. Vidare ansåg en del instanser att de anställdas och nyttjarnas roll var ofullständigt utredd.

I propositionen (1975/76:187) om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. konstaterade föredragande departementschefen att det finns ett stort

behov av olika åtgärder som underlättar för kommuninvånarna att engagera sig i den kommunala verksamheten. Lokala styrelser för kommunala institutioner kunde enligt hans mening göra det möjligt för många kommuninvånare att medverka och ta ett eget ansvar för frågor som berör dem. Styrelserna kunde också bli en kontaktlänk mellan institutionerna och nyttjarna. Han framhöll också att institutionsstyrelserna kunde väntas föranleda svårigheter av administrativ och organisatorisk natur. Enligt hans mening var det angeläget att de anställdas roll i sammanhanget klarlades. Beträffande nyttjarnas intressen anförde föredraganden att dessa i princip borde kunna representeras genom de förtroendevalda. Riksdagen (KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148) uttalade sig för en fortsatt försöksverksamhet med institutionsstyrelser.

3.5 Kommunalsråd

Kommunalsråd kan enligt nuvarande lagstiftning inrättas endast för beredande och rådgivande uppgifter. Principen om kommunen som en odelad förvaltningsenhet innebär, som framgår av det föregående, att förvaltning och verkställighet inte kan handhas av övergripande kommunalsorgan. I tjugo kommuner pågår f. n. försöksverksamhet med kommunalsråd. Dessa har till uppgift bl. a. att följa utvecklingen inom kommundelen och att hos kommunstyrelsen eller andra organ göra de framställningar som de anser påkallade. En annan uppgift är att hålla kontakt med kommundelens befolkning för ömsesidigt informationsutbyte. Kommunalsråden brukar också få avge yttranden och delta i beredningen av ärenden som berör deras verksamhetsområden och som skall avgöras av kommunfullmäktige. En sammanställning över de kommuner som inrättat kommunalsråd bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Utredningen om den kommunala demokratin föreslog att kommunalsråden skulle vara frivilliga och att kommunerna själva skulle få bestämma arbetsformerna för organen. Enligt utredningen framstod det som önskvärt att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt själva fick besluta om arbetsuppgifter, områdesindelning, antal ledamöter osv. Utredningen ansåg att kommunalsråden borde ges ökade uppgifter och utökade lokala resurser. Kommunerna borde ges rätt att i reglemente ange att kommunalsråden kunde väcka frågor i kommunfullmäktige. Ledamöterna borde enligt utredningen liksom hittills väljas genom indirekta val av kommunfullmäktige. Vidare rekommenderade utredningen att kommunerna i reglemente angav att yttrande från kommunalsråden skulle inhämtas i vissa frågor och att kommunalsrapporter skulle utarbetas varje år.

Utredningen behandlade också förutsättningarna för att ge kommunalsråden förvaltningsuppgifter och beslutanderätt i vissa frågor. Utredningens slutsats var att det inte framstod som möjligt att finna några klara principer för ett överförande av sådana uppgifter till organ med en kommunal som

geografiskt verksamhetsområde. Betydande risker fanns för kompetenskonflikter i förhållande till de centrala nämnderna, eftersom verksamheten skulle komma att beröra flera nämnders uppgiftsområden.

Praktiskt taget alla remissinstanser instämde i utredningens mening att kommundelsråden skulle vara frivilliga och att kommunerna själva borde bestämma arbetsformerna. Remissbilden i övrigt var mer splittrad. Flertalet remissinstanser tillstyrkte fortsatt försöksverksamhet men i övrigt delade sig remissopinionen. En relativt stor grupp remissinstanser redovisade en tveksam inställning till kommundelsråden. Sammanlagt ett tjugotal remissinstanser avstyrkte fortsatt försöksverksamhet.

Vissa av de remissinstanser – främst kommuner – som var tveksamma till kommundelsråden ansåg att de uppgifter som dessa organ skulle kunna ha i stället borde handhas av de lokala partiföreningarna. Lokala organ kunde enligt dessa remissinstanser splittra den politiska ledningen och förstärka motsättningarna mellan olika kommundelar. Flera mindre och medelstora kommuner ansåg att kommundelsråd kunde vara lämpliga i kommuner med stor yta eller stor befolkning men att det för deras egen del knappast var aktuellt att inrätta sådana organ. En annan grupp kommuner som ställde sig tveksamma till kommundelsråden åberopade främst effektivitetsskäl.

En relativt stor grupp remissinstanser förordade att kommundelsråden skulle ges förvaltande uppgifter. Flera av dessa remissinstanser berörde även sättet för val av ledamöter. Den vanligaste uppfattningen var att kommundelsråden borde avspegla den politiska strukturen i de olika kommundelarna och att kommunerna på sikt gavs rätt att anordna direktval. Några remissinstanser ansåg att möjlighet att anordna direkta val borde införas genast.

I propositionen (1975/76:187) förordades fortsatt försöksverksamhet med kommundelsråd. Föredraganden ansåg att erfarenheterna var så begränsade att mera genomgripande förändringar av den kommunala förvaltningsorganisationen inte var motiverade. Flera kommuner hade inte utnyttjat de möjligheter som redan fanns att ge kommundelsråden ökade arbetsuppgifter. Mot den bakgrunden fanns enligt föredraganden inte skäl att ändra på principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet. Han ansåg också att kommundelsråden även i fortsättningen borde väljas av fullmäktige.

Konstitutionsutskottet (KU 1976/77:25) uttalade att kommundelsråd, liksom institutionsstyrelser, utgjorde inslag i den kommunala organisationen som var värda stor uppmärksamhet. De begränsningar som gällde beträffande möjligheterna att ge kommundelsråden arbetsuppgifter av olika slag borde enligt utskottets mening övervägas ytterligare. Därmed avsågs också kommundelsrådets sammansättning och sättet att utse dem. Bestämmelserna i KL innebar att de inte utan vidare kunde garanteras få en politisk sammansättning som motsvarade partifördelningen i resp. kommundel.

Utskottet ansåg att flera problem av praktisk och principiell innebörd måste övervägas ytterligare innan beslut kan fattas om kommundelsrådets kompe-

tens eller om valförfarandet. Särskilt borde undersökas möjligheterna att ge de kommuner som önskade det rätt att inrätta direktvalda kommunaldelsorgan med beslutande och verkställande uppgifter. En sådan möjlighet för kommunerna att inrätta kommunaldelsråd stämde enligt utskottet bäst överens med den allmänna inställningen att kommunerna bör ges största möjliga frihet att själva besluta om sin organisation. Riksdagen biföll konstitutionsutskottets förslag (rskr 1976/77:148).

4 Föredragandens överväganden

Under de senaste årtiondena har förutsättningarna för den kommunala demokratin förändrats. Ett utmärkande drag i samhällsutvecklingen är att kommunernas verksamhet blivit alltmer omfattande. En mängd uppgifter som har betydelse för den enskildes behov av social trygghet och service handhas i dag av kommunala organ. Många väsentliga reformer har härigenom kunnat utformas i nära kontakt med de berörda människorna och under medverkan av tiotusentals förtroendevalda. Genom att kommunerna getts en aktiv roll i reformarbetet har samhällsverksamheten fått en starkare lokal förankring i vårt land än i många andra länder.

Kommunerna är enligt min mening de organ i samhället som har de bästa förutsättningarna att på lokal nivå bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas för att tillgodose kommuninvånarnas behov och önskemål. Att bevara och bygga ut den kommunala självstyrelsen är därför ett viktigt led i arbetet på att fördjupa demokratin. En medveten strävan från statsmakternas sida har varit och är att öka kommunernas ansvar och handlingsfrihet inom väsentliga verksamhetsområden. Detta gäller exempelvis för socialvården, skolväsendet och bebyggelseplaneringen. En grundläggande princip för 1977 års kommunallagsreform (prop. 1975/76:187, prop. 1976/77:1, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148) är att lagstiftningen skall göra det möjligt för kommunerna att i betydande utsträckning utforma sin organisation på det sätt som de själva finner lämpligt. Fortsatt utredningsarbete med denna inriktning pågår inom kommundepartementet. Regeringen har i november 1978 på min föredragning lagt fram en proposition (prop. 1978/79:53) om minskad statlig tillsyn över den kommunala verksamheten. Förslagen i propositionen innebär att kommunernas möjligheter att anpassa sin verksamhet efter lokala förhållanden ökas. Jag vill också erinra om det uppdrag att se över föreskrifter, anvisningar och råd för att öka den kommunala självstyrelsen som regeringen den 26 oktober 1978 på mitt förslag lämnade till de centrala statliga myndigheterna.

Kommunernas roll i samhällsutvecklingen har förändrats genom kommunindelningsreformerna. Syftet med dessa var att skapa en kommunstruktur som i större utsträckning än tidigare kunde ta på sig betydelsefulla samhällsuppgifter. Samtidigt som den kommunala sektorns verksamhet vidgats har minskningen av antalet kommuner lett till att frågor om den

kommunala demokratin alltmer uppmärksammats. De undersökningar som gjorts av de statsvetenskapliga institutionerna och av utredningen (C 1970:29) om den kommunala demokratin visar på olika effekter i kommunaldemokratiskt hänseende. I de större kommunerna har en livligare politisk aktivitet kunnat påvisas. I andra avseenden framträder däremot betydande nackdelar. Under perioden 1951–1977 har antalet förtroendevalda minskat från ungefär 200 000 till ca 50 000. Detta har lett till ett större avstånd mellan väljare och valda. Det har blivit mindre vanligt att medborgarna känner till kandidaterna vid fullmäktigevalen. Överlag kan konstateras att möjligheterna till personliga kontakter har försämrats. Undersökningarna visar också att andelen kvinnor, ungdomar, pensionärer och arbetare är mindre bland de förtroendevalda i de större kommunerna än inom befolkningen i övrigt.

Den kommunala verksamhetens utbyggnad och omvandling har medfört konsekvenser för det kommunala arbetet i olika avseenden. För att kommunerna skall kunna klara de ökade arbetsuppgifterna har förvaltningsorganisationen byggts ut. Samtidigt som antalet förtroendevalda minskat har de kommunalt anställda ökat avsevärt. Antalet kommunala ärenden har mångdubblats samtidigt som frågorna blivit mer komplicerade och tidskrävande. För många förtroendevalda har det blivit svårt att kombinera de mest arbetskrävande uppdragen med förvärvsarbete, familjeliv och fritidssysselsättningar.

Möjligheterna att skapa en livskraftig kommunal demokrati försämrats av de förhållanden som jag nu har redovisat. Den lämnade bakgrunden understryker enligt min mening vikten av att alla möjligheter att fördjupa den kommunala demokratin tas till vara. En grundlig analys av såväl demokratiska som förvaltningsmässiga problem i kommunerna kan skapa ett bättre underlag för reformer i syfte att öka medborgarnas inflytande. Mot denna bakgrund har riksdagen på regeringens förslag (prop. 1978/79:61, KU 1978/79:17, rskr 1978/79:79) beslutat att anslå medel för en utvärdering av kommunindelningsreformens konsekvenser i skilda hänseenden.

Sedan kommunindelningsreformen genomfördes har en livlig debatt förts om olika åtgärder för att förstärka den lokala förankringen av kommunernas verksamhet. Under 1970-talet har ett omfattande reformarbete bedrivits. Syftet med 1977 års kommunallagsreform var bl. a. att fördjupa medborgarinflytandet, stärka partiernas ställning och förbättra de förtroendevaldas arbetsvillkor. För egen del anser jag det angeläget att frågorna om den kommunala demokratis utveckling ägnas fortlöpande uppmärksamhet. De förslag som lagts fram och det utredningsarbete som pågår i exempelvis kommunaldemokratiska kommittén, byråkratiutredningen och statskontrollkommittén är uttryck för den vikt som regeringen tillmäter de kommunaldemokratiska frågorna. Jag har för avsikt att senare föreslå regeringen att uppdra åt kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07) att överväga frågan om hur de kommunalt förtroendevaldas arbetsvillkor skall kunna

förbättras. Det är av stor vikt att de politiska partierna ges goda möjligheter att förmedla kommuninvånarnas synpunkter och önskemål. Genom det kommunala partistödet har det varit möjligt att vitalisera det politiska arbetet i kommunerna. Förutsättningar har skapats för en utbyggd lokal partiverksamhet och för ökade kontakter med föreningslivet. Informationen till kommuninvånarna har också kunnat förbättras.

Samtidigt som de politiska partiernas arbetsmöjligheter förstärkts har under senare år allt fler kommuner inrättat lokala organ. Förändringar i organisationen har gjorts för att underlätta kontakterna mellan den kommunala verksamheten och kommuninvånarna. Detta är en utveckling som jag noterar med stor tillfredsställelse. Erfarenheterna av den försöksverksamhet som pågår med kommunfullmäktige och särskilda styrelser för kommunala institutioner är enligt min mening i huvudsak positiva. En ökad medverkan från kommuninvånarnas sida har stor betydelse när det gäller att skapa en livskraftig kommunal självstyrelse. Genom de lokala organen har skapats ett naturligt forum för diskussion i frågor som har direkt betydelse för kommuninvånarna.

Principen att varje kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet begränsar i hög grad möjligheterna att inrätta lokala organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Den innebär att varje nämnd skall svara för all förvaltning och verkställighet inom nämndens uppgiftsområde. Därav följer att det inte är möjligt att, utan stöd i särskild lag, inrätta distriktsnämnder som, var och en för en del av kommunen, svarar för förvaltning och verkställighet inom ett uppgiftsområde.

Enligt lagen om social centralnämnd m. m. kan kommunerna inrätta sociala distriktsnämnder. Sjukhusdirektioner kan inrättas med stöd av sjukvårdslagen (1962:242). I övrigt kan kommunerna inte heller inom det specialreglerade området inrätta distriktsnämnder eller liknande organ.

Vad jag nu har anfört innebär att det med nuvarande lagstiftning inte är möjligt att ge kommunfullmäktige e. d. förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. De kan alltså endast få uppgifter som beredande och rådgivande organ, t. ex. att förmedla information och synpunkter från invånarna i en kommun, att göra framställningar hos kommunfullmäktige och nämnderna och att avge yttranden i frågor som hänskjuts till dem.

Principen om kommunen som en odelad förvaltningsenhet anses inte hindra att särskilda nämnder, s. k. institutionsstyrelser, inrättas med uppgift att svara för förvaltning och drift av kommunala anläggningar. Sådana organ får ställning av fakultativa nämnder. De kan inrättas även för det specialreglerade området, i den mån bestämmelserna i resp. specialförfattning inte hindrar det. Det är sålunda möjligt att inrätta t. ex. ålderdomshemsstyrelse, pensionärshemsstyrelse och ungdomsgårdstyrelse.

Kommunaldemokratiska kommittén har enligt sina direktiv bl. a. till uppgift att undersöka förutsättningarna för olika organisationsformer när det gäller lokala organ. Uppdraget omfattar såväl kommunfullmäktige som

institutionsstyrelser och distriktsnämnder. Till uppgiften hör också att kartlägga och utvärdera den verksamhet med sådana organ som förekommer. Kommittén skall vidare utarbeta förslag om direktvalda kommunaldelsorgan.

Mot bakgrund av vad jag har anfört i det föregående är det enligt min mening angeläget att förutsättningar nu skapas för en vidgad försöksverksamhet med lokala förvaltningsorgan. Principen att varje kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet har enligt min mening inte en sådan tyngd att den bör hindra en sådan försöksverksamhet. Kommunerna bör ges möjlighet att inrätta lokala organ med förvaltningsuppgifter redan för nästa mandatperiod. De bör få inrätta distriktsnämnder som, var och en för sitt distrikt, svarar för förvaltning och verkställighet inom ett eller flera uppgiftsområden. Det bör enligt min mening också bli möjligt att ge kommunaldelsråd och liknande organ förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Sådana kommunaldelsråd bör alltså – utöver uppgifter av beredande och rådgivande karaktär – kunna svara för förvaltnings- och verkställighetsuppgifter som hänför sig till en kommundel och som omfattar en eller flera kommunala verksamhetsgrenar. Det innebär att de blir att betrakta som fakultativa nämnder men att de får ett bredare verksamhetsfält inom sitt geografiska område än vad som f. n. är vanligt när det gäller sådana nämnder. I avvaktan på resultatet av kommunaldemokratiska kommitténs överväganden beträffande direktvalda kommunaldelsorgan bör de lokala organen utses av kommunfullmäktige.

På sikt bör möjlighet till lokal förvaltning genom distriktsnämnder, kommunaldelsråd och liknande organ öppnas inte bara för fakultativ utan också för specialreglerad kommunal och landstingskommunal verksamhet. En möjlighet som kan böra övervägas är att inrätta lokala organ med sådana uppgifter från både det fakultativa och det specialreglerade området som har ett klart samband med varandra. Det är fallet med t. ex. kultur-, fritids-, skol- och socialområdet. En sådan mera genomgripande reform kräver emellertid ingående analyser av olika slag. Mera ingående överväganden än som kan göras i detta sammanhang behövs också innan ytterligare möjligheter kan öppnas att inrätta lokala förvaltningsorgan för olika specialreglerade verksamheter. Som jag tidigare har nämnt övervägs frågan om de sociala distriktsnämndernas uppgifter f. n. inom socialdepartementet i samband med behandlingen av socialutredningens betänkande (SOU 1977:40). Inom utbildningsdepartementet pågår beredningsarbete med anledning av det tidigare nämnda förslaget om skolornämnder. Det finns alltså flera skäl till att frågan om lokala organ för specialreglerad kommunal förvaltning inte bör tas upp i detta sammanhang. För landstingskommunernas del gäller att lokal förvaltning i form av sjukhusdirektioner i dag kan åstadkommas med stöd av sjukvårdslagen. Denna lag ses f. n. över av hälso- och sjukvårdsutredningen (S 1975:04). Den fakultativa delen av den landstingskommunala verksamheten är kvantitativt sett relativt begränsad. Enligt min mening bör frågan om möjlighet för landstingskommunerna att inrätta lokala organ på det fakultativa området inte tas upp nu.

Med stöd av vad jag nu har anfört förordar jag lagstiftning som ger kommunerna möjlighet att inrätta lokala organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter på olika fakultativa verksamhetsområden. Lagstiftningen får med hänsyn till vad jag har anfört provisorisk karaktär. Kommunallagen är gemensam för kommuner och landstingskommuner. Bestämmelser om lokala förvaltningsorgan på det fakultativa området hör i och för sig hemma i kommunallagen. Med tanke på att det här rör sig om en försökslagstiftning, som avses gälla bara för kommunerna, anser jag att en särskild lag t. v. är den lämpligaste lösningen.

Det får anses ankomma på kommunaldemokratiska kommittén att utvärdera också den försöksverksamhet som kan komma att bedrivas med stöd av den nya lagen. I samband med att en mera definitiv lagstiftning övervägs får ställning också tas till frågan om lämpliga beteckningar på olika lokala organ. Som exempel på olika lokala organ bör enligt min mening i lagen nämnas institutionsstyrelser, distriktsnämnder och kommundelsråd. En sådan exemplifiering utesluter naturligtvis inte att en kommun inrättar lokala organ med andra beteckningar. Den omständigheten att lagen inte avses gälla för landstingskommunerna bör inte utgöra hinder mot att de kommuner som inte tillhör landstingskommun och som alltså själva driver landstingskommunal verksamhet inrättar lokala organ för vilken fakultativ verksamhet som helst.

Till den fakultativa verksamheten hör bl. a. kommunernas uppgifter inom fritids- och kulturområdet samt affärsverksdriften. Diskussionen om lokala fakultativa organ har främst gällt kultur- och fritidsområdet. Jag anser emellertid att lokala organ bör kunna inrättas också för andra fakultativa verksamhetsgrenar, om inte särskild lagstiftning i något fall hindrar det. Det kan t. ex. vara tveksamt om en lokal nämndförvaltning kan anordnas för elverksdriften. Enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar är det däremot inget som hindrar att ett förvaltningsorgan inrättas för varje vatten- och avloppsanläggning. Inom varje kommun kan flera olika anläggningar i lagens mening finnas. Det får dock antas att försöksverksamheten i första hand kommer att avse kultur- och fritidsområdena. Jag anser dock att det måste bli försökskommunernas sak att bedöma för vilka verksamhetsgrenar de lokala organen kan anses mest lämpliga. Jag vill erinra om att vissa specialförfattningar tillåter att institutionsstyrelser e. d. inrättas inom den specialreglerade sektorn. Denna möjlighet påverkas naturligtvis inte av den nya lagen. Denna bör emellertid utformas så att den blir tillämplig också på sådana organ. Dessa är f. ö. redan nu att betrakta som fakultativa nämnder, eftersom specialförfattningarna inte innehåller några föreskrifter om sådana lokala organ.

Nästa fråga blir då vilka uppgifter som bör kunna anförtros ett lokalt organ som inte uteslutande skall svara för förvaltning och drift av en eller flera anläggningar. Utöver förvaltning av institutioner som kan finnas inom det geografiska verksamhetsområdet bör organet t. ex. kunna ansvara för

fördelning av anslag till organisationer inom området. Ett lokalt organ på fritidsområdet bör kunna anordna olika fritidsaktiviteter i bostadsområdena och svara för den allmänna fritidsverksamheten i anslutning till skolan. När det gäller kultursektorn bör ett lokalt organ kunna svara för kulturarrangemang och för kontakter med föreningslivet i bostadsområden och på arbetsplatser. Det nu sagda får endast ses som exempel på vad som bör kunna ankomma på lokala organ. Jag anser att kommunerna bör ges frihet att själva avgöra vilka uppgifter som bör läggas på ett lokalt organ. Den nya lagen bör alltså innebära att samtliga uppgifter som i dag kan läggas på en fakultativ nämnd också kan läggas på ett lokalt organ med den begränsning som ligger i att verksamheten enbart avser en del av kommunen.

En annan sak är om det är praktiskt lämpligt att låta de lokala organen få så vidsträckta uppgifter. Man kan enligt min mening inte bortse från att det kan vara lämpligast att lägga lednings- och samordningsfunktionerna inom en sektor hos en central facknämnd. När det gäller förvaltningsuppgifter kan diskuteras huruvida t. ex. personaladministration eller upphandling bör anförtros åt lokala organ. Jag vill erinra om att sådana uppgifter kan centraliseras till en enda nämnd med stöd av 3 kap. 14 § kommunallagen. Frågor som rör t. ex. fastighetsförvaltning eller inköp av materiel kan också behöva bedömas centralt. Det normala får därför antas vara att centrala facknämnder behövs också i ett system med lokala organ. De får då lämpligen svara för planeringen och samordningen inom resp. verksamhetsområde men de kan också ha hand om vissa förvaltningsärenden. Den centrala nämnden kan t. ex. ha hand om personaladministrationen också för den lokalt placerade personal som biträder de lokala organen. Jag anser emellertid att lagen inte bör lägga hinder i vägen för andra lösningar som man på kommunalt håll kan anse lämpliga.

Jag förordar att det i den nya lagen föreskrivs att kommunfullmäktige bestämmer de lokala organens uppgifter. Också de geografiska verksamhetsområdena bör naturligtvis bestämmas av fullmäktige. Kommunerna bör enligt min mening ges så fria händer som möjligt när det gäller de lokala organens arbetsformer och deras förhållande till facknämnderna. Jag vill erinra om att ett lokalt organ, t. ex. ett kommunfullmäktige, enligt vad jag har förordat i det föregående, skall kunna överta förvaltnings- och verkställighetsuppgifter från flera fakultativa verksamhetsgrenar, alltså från flera fakultativa nämnder. Kommunalrättsligt sett får lokala organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter ställning av nämnd, medan nuvarande kommunfullmäktige med enbart rådgivande och beredande uppgifter oftast är att anse som beredningar.

När det gäller förhållandet mellan de lokala organen och den eller de centrala nämnderna bör flera möjligheter finnas. En lösning är att de lokala organen får uppgifter inom endast en verksamhetsgren, t. ex. fritids- eller kulturområdet. En annan kan vara att de lokala organen tar över uppgifter inom flera områden – t. ex. kultur- och fritidsområdena. Ytterligare en

möjlighet är att man i det sistnämnda fallet lägger samman de båda centrala nämnderna till en central nämnd för fritids- och kulturverksamheten. Den mest långtgående lösningen är att de centrala facknämnderna avskaffas. Det enda samordningsorganet blir då kommunstyrelsen. Jag anser emellertid att det knappast är troligt att en sådan organisationsform kommer att väljas under försöksverksamheten. Med tanke på att en grundläggande princip vid den senaste kommunallagsreformen var att kommunerna skulle ges största möjliga frihet att anpassa sin organisation och sina arbetsformer till de lokala förhållandena bör den nya lagen dock inte utesluta denna möjlighet.

En viktig fråga är hur samordningen mellan den centrala nämnden och de lokala organen skall ske. Jag har i det föregående förordat en föreskrift om att kommunfullmäktige bestämmer de lokala organens uppgifter. När det sker, måste fullmäktige ta ställning till uppgiftsfördelningen mellan den centrala nämnden och de lokala organen.

De samordningsproblem som kunde uppkomma mellan sociala distriktsnämnder och sociala centralnämnden diskuterades i samband med tillkomsten av lagen om social centralnämnd m. m. (prop. 1970:121). Föredraganden framhöll att man inte kunde helt bortse från risken för att en självständig beslutanderätt för distriktsnämnderna skulle medföra att skilda normer och principer i fortsättningen kunde komma att tillämpas också inom olika delar av en och samma kommun. En garanti för utvecklingen av en enhetlig praxis inom kommunen borde enligt föredraganden dock ligga i att centralnämnden hade möjlighet att utfärda allmänna råd och anvisningar för distriktsnämndernas verksamhet och i att minst en ledamot av varje distriktsnämnd avsågs vara ledamot även av centralnämnden. Dessutom fick förutsättas att en samordning skedde på tjänstemannaplanet. Kommunens förtroendevalda och tjänstemän inom socialvården fick vidare förutsättas samlas till återkommande konferenser om gemensamma problem. De allmänna bestämmelserna i vårdlagarna om socialstyrelsens och länsstyrelsens tillsyn över resp. vårdområde skulle enligt förslaget i propositionen också gälla distriktsnämndernas verksamhet. I 10 § lagen om social centralnämnd m. m. togs in regler som kan sägas innebära att distriktsnämnderna i viss mån gavs en underordnad ställning i förhållande till sociala centralnämnden. Tjänster hos distriktsnämnden skulle tillsättas av sociala centralnämnden. Det skulle vidare ankomma på sociala centralnämnden att göra framställning och avge yttrande till kommunfullmäktige. I 8 § föreskrevs att minst en av ledamöterna i en social distriktsnämnd borde vara ledamot i sociala centralnämnden.

Bestämmelsen om att minst en ledamot i varje distriktsnämnd bör vara ledamot i sociala centralnämnden slopades i samband med att riksdagen biföll prop. 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m. Anledningen härtill var bl. a. att social distriktsnämnd kan väljas proportionellt (prop. s. 66). Den särskilda regeln om tillsättning av tjänster hos social distriktsnämnd togs bort vid samma tillfälle. Kvar står numera endast att

rätten att väcka ärenden hos fullmäktige förbehålls sociala centralnämnden. Regeln behölls, eftersom de sociala distriktsnämnderna annars skulle få en annan ställning än den som ursprungligen hade avsetts. Frågan om distriktsnämndernas ställning borde enligt vad som anfördes i propositionen i stället bedömas från samma utgångspunkter som motsvarande problem på andra kommunala områden, exempelvis skolans. Det fanns därför anledning att återkomma till frågan (prop. s. 85). Socialutredningen föreslår i betänkandet (SOU 1977:40) att regeln behålls.

Enligt min mening är de grundläggande problemen i förhållandet mellan ett lokalt organ och en central nämnd på det fakultativa området i stort desamma som de problem som i dag gäller förhållandet mellan en social distriktsnämnd och en social centralnämnd. Jag vill tillägga att behovet av enhetlighet inom en förvaltningsgren måste vägas mot önskemålet om en självständig beslutanderätt för de lokala organen. Behovet av enhetlighet kan vara olika i olika ärenden. I ärenden som gäller likvärdig standard för medborgarna inom kommunen som helhet är behovet av enhetlighet stort. Där kan också den kommunala likställighetsprincipen få betydelse. I andra frågor kan utrymme finnas för olika bedömningar inom olika distrikt. Det bör enligt min mening ankomma på den centrala nämnden att göra resursavvägningen för sin verksamhetsgren med avseende på hela kommunen. Kommunstyrelsen och fullmäktige gör sedan prioriteringarna mellan de olika verksamhetsgrenarna. De lokala organen bör emellertid inom sin anslagsram ha möjlighet att göra vissa prioriteringar i fråga om verksamheten inom resp. distrikt. Här kan man gå mer eller mindre långt. Avgörande är i första hand på vilket sätt och i vilken omfattning budgeten används som styrmedel.

Jag anser att det i huvudsak bör överlämnas åt kommunerna att bedöma hur samordningen skall gå till. Om inte särskilda regler skrivs in i den nya lagen, kommer emellertid de lokala organen att vara sidoställda den centrala nämnden, liksom f. n. är fallet med institutionsstyrelserna. För att samordningen skall underlättas kan det finnas skäl att ge lokala organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter en i viss mån underordnad ställning i förhållande till centralnämnden.

En viktig fråga i detta sammanhang är om de lokala organen bör kunna väcka ärenden hos fullmäktige eller ej. Fullmäktige kan i dag med stöd av 2 kap. 15 § kommunallagen ge en lokal beredning, t. ex. ett kommundelsråd, en sådan initiativrätt. De kommunala nämnderna har enligt 2 kap. 15 § rätt att väcka ärenden hos fullmäktige, om inte annat är föreskrivet i lag. Ett sådant undantag har, som framgår av det föregående, gjorts i fråga om de sociala distriktsnämnderna. Jag anser det lämpligast att i den nya lagen föreskrivs att fullmäktige avgör om ett lokalt organ skall få initiativrätt hos fullmäktige eller ej. Erfarenheterna från den vidgade försöksverksamheten får sedan avgöra vilken lösning som på sikt kan vara den mest tillfredsställande.

Lokala organ med förvaltande och verkställande uppgifter är kommunala

nämnder och för dem gäller därför kommunallagens regler om nämnder. Om inget annat särskilt föreskrivs, innebär detta att ett sådant organ med stöd av 4 kap. 4 § kommunallagen kan lämna in sitt budgetförslag direkt till kommunstyrelsen. En sådan ordning kan emellertid vara till nackdel från samordningssynpunkt. Jag föreslår därför att det i lagen anges att fullmäktige får föreskriva att ett lokalt organs budgetförslag skall lämnas till facknämnden. En sådan möjlighet stämmer bäst överens med principen att kommunerna själva bör besluta om sina arbetsformer.

Kommunerna har naturligtvis möjlighet att förbättra samordningen genom att ta in bestämmelser om samrådsskyldighet m. m. i reglementen för lokala organ och genom att anordna överläggningar mellan förtroendevalda och tjänstemän hos den centrala nämnden och de lokala organen.

Jag anser att några föreskrifter om att en eller flera av ledamöterna i ett lokalt organ skall vara ledamöter i den centrala nämnden inte bör tas in i den nya lagen. Det bör vara partiernas sak att i samband med nomineringarna bedöma om någon form av personsamband mellan de lokala organen och en central nämnd behövs.

Som jag tidigare har framhållit bör det vara möjligt att införa ett system med lokala förvaltningsorgan, även om det inte finns eller inrättas en särskild central nämnd för uppgiftsområdet. När så sker, ankommer det på kommunstyrelsen att med stöd av 3 kap. 1 § kommunallagen utöva de samordningsfunktioner som behövs. Jag vill framhålla att uppgiftsfördelningen mellan kommunstyrelsen och de lokala organen naturligtvis kan göras så att styrelsen får karaktär av central facknämnd.

Särskilda samordningsproblem kan uppkomma, om ett lokalt förvaltningsorgan har uppgifter som härrör från flera verksamhetsområden, t. ex. kultur- och fritidsområdena, samtidigt som det finns en central fritidsnämnd och en central kulturnämnd i kommunen. Var och en av de centrala nämnderna får utöva samordningsfunktionerna för sitt verksamhetsområde. Detta leder till att man i budgeten för ett sådant lokalt förvaltningsorgan bör göra en uppdelning i en del som avser kulturell verksamhet och en som avser fritidsverksamhet. Varje central nämnds yttrande över de lokala organens budgetförslag får då begränsas till den verksamhetsgren som nämnden svarar för. I samband med att de lokala organens uppgifter bestäms kan det vara lämpligt att fullmäktige föreskriver i vilka ärenden samordningsfunktionerna skall utövas av den ena eller andra centrala nämnden.

Lokala organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom det fakultativa området blir, som jag tidigare nämnt, att anse som fakultativa nämnder, även om deras geografiska verksamhetsområden är begränsade. Detta innebär att de bestämmelser i kommunallagen som gäller för fakultativa nämnder i övrigt kommer att gälla för sådana lokala organ. För tydlighetens skull bör det enligt min mening i den nya lagen anges att kommunallagens bestämmelser om sådana nämnder som avses i 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen gäller för de lokala organen med de undantag

som följer av att jag i det föregående har förordat särskilda regler om de lokala organens rätt att väcka ärenden i kommunfullmäktige och om handläggningen av deras budgetförslag.

Av vad jag nu har anfört följer att bestämmelsen i 1 kap. 5 § kommunallagen om delegation av fullmäktiges beslutanderätt kommer att gälla också för de lokala förvaltningsorganen. Bestämmelserna i 2 kap. 14 § om nämndordförandenas yttranderätt vid kommunfullmäktiges sammanträden blir tillämpliga på ordförandena i de lokala organen. Interpellation kommer enligt 2 kap. 24 § att kunna ställas till ordförandena. Samtliga bestämmelser i 3 kap. om fakultativa nämnder blir tillämpliga. Något utrymme för tillämpning av bestämmelserna i 3 kap. 14 § kommer emellertid knappast att finnas, eftersom de lokala organens geografiska verksamhetsområden är begränsade. Av bestämmelserna i 4 kap. blir i första hand föreskriften i 9 § om förande av räkenskaper tillämplig. Bestämmelserna om revision i 5 kap. kommer att gälla också de lokala organens verksamhet, liksom bestämmelserna om kommunalbesvär i 7 kap.

För de förtroendevalda i de lokala förvaltningsorganen kommer kommunallagens regler om valbarhet, rätt till ledighet, ersättning, reservationsrätt m. m. att gälla. Valbarheten blir således inte inskränkt till distriktet. Det får ankomma på partierna att i samband med nomineringen bedöma om ledamöterna måste vara bosatta i distriktet eller ej.

Kommunaldemokratiska kommittén utreder f. n. hur direktvalda kommunalråd skall kunna inrättas. Enligt min mening är det angeläget att denna möjlighet öppnas. I det förslag som här framläggs är emellertid utgångspunkten att ledamöterna i de lokala organen utses av fullmäktige. Härvidlag gäller bestämmelserna i 2 kap. 23 § kommunallagen om proportionellt val. Det är inte möjligt att nu införa lagregler som garanterar att de lokala organen får en sammansättning som motsvarar den politiska strukturen i den kommunal del där de verkar. Även denna fråga ligger inom kommunaldemokratiska kommitténs uppdrag. Jag vill framhålla att partierna i kommunen naturligtvis kan komma överens om att de lokala organen skall ges en sådan sammansättning att de återspeglar väljaropinionen i kommundelen.

Kommunallagens bestämmelser om fakultativa nämnder innebär att ett lokalt förvaltningsorgan kan ha annan mandatperiod än tre år, om fullmäktige bestämmer det. Vidare har fullmäktige frihet att bestämma antalet ledamöter och suppleanter i sådana organ. Jag vill slutligen erinra om att regeln i 2 kap. 16 § kommunallagen om att ärenden, som fullmäktige skall avgöra, skall beredas av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör kan leda till att både den centrala nämnden och det lokala organet måste höras i ett ärende som gäller det lokala organets sakliga och geografiska verksamhetsområde.

Jag har i det föregående framhållit att kommunerna bör beredas möjlighet att utse lokala organ med förvaltningsuppgifter redan för nästa mandatperiod.

Jag anser att den nya lagen bör träda i kraft den 1 januari 1980. När lagen har utfärdats, kommer kommunfullmäktige att kunna besluta att lokala förvaltningsorgan skall inrättas nämda dag. Val av ledamöter och suppleanter förrättas därefter i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 9 § kommunallagen före december månads utgång.

En hänvisning till den nya lagen bör tas in i 3 kap. 13 § kommunallagen.

5 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom kommundepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
2. lag om vissa lokala organ i kommunerna.

6 Hemställan

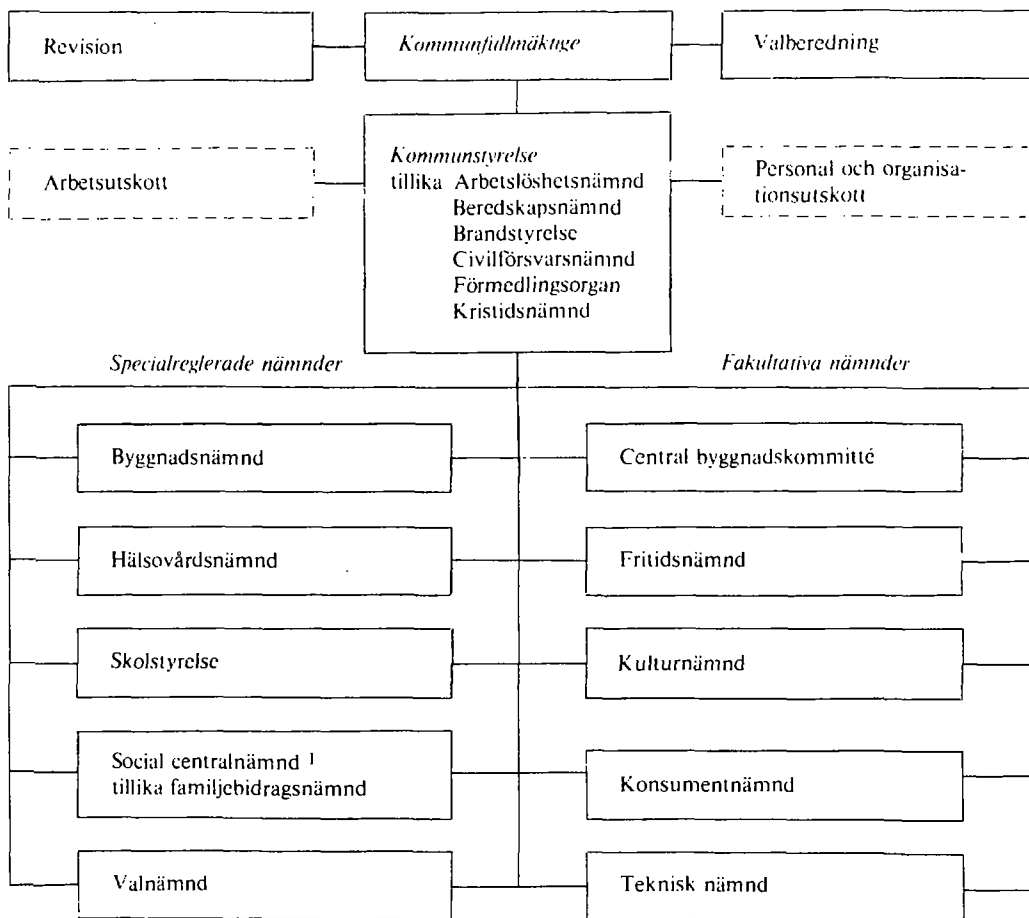
Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att antaga förslagen.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Bilaga 1

Exempel på plan över en kommunal nämndorganisation



¹ Två eller flera sociala distriktsnämnder kan inrättas

*Bilaga 2***Kommuner som inrättat sociala distriktsnämnder**

Län	Kommun	Folkmängd 1978-01-01	Antal distrikts- nämnder 1977-07-01
AB	Botkyrka	73 480	3
AB	Huddinge	64 784	4
AB	Lidingö	37 480	2
AB	Solna	52 365	3
AB	Stockholm	658 435	17
AB	Södertälje	77 829	3
C	Enköping	32 024	3
C	Uppsala	141 444	4
E	Linköping	110 779	3
E	Norrköping	120 647	4
F	Jönköping	108 568	2
H	Kalmar	52 625	2
I	Gotland	54 791	3
L	Kristianstad	67 922	2
M	Helsingborg	101 105	2
M	Lund	76 970	3
M	Malmö	238 454	5
N	Kungsbacka	40 865	2
N	Varberg	43 548	2
O	Göteborg	440 082	7
O	Mölnadal	47 267	2
S	Karlstad	72 975	4
T	Örebro	117 036	3
W	Ludvika	32 723	2

Bilaga 3

Kommuner som inrättat kommunedelsråd

Län	Kommun	Folkmängd 1978-01-01	Landareal km ²	Antal råd 1978-08-15
<i>Inrättat 1971–1973</i>				
AB	Sigtuna	27 641	327	5
AB	Danderyd	27 455	27	5
F	Vetlanda	28 644	1 506	8
R	Skövde	45 811	672	5
<i>Inrättat 1974</i>				
AB	Botkyrka	73 480	251	4
C	Uppsala	141 444	2 464	9
F	Jönköping	108 568	1 484	13
O	Göteborg	440 082	446	6
O	Kungälv	28 907	361	6 ¹
P	Borås	104 151	1 181	11
T	Örebro	117 036	1 837	2
X	Hudiksvall	36 810	2 496	4
AC	Umeå	77 458	2 317	8
<i>Inrättat 1975</i>				
AB	Huddinge	64 784	129	5
W	Borlänge	45 924	584	2
<i>Inrättat 1976</i>				
C	Enköping	32 024	1 180	2
<i>Inrättat 1977</i>				
S	Säffle	19 592	1 219	1
<i>Inrättat 1978</i>				
D	Nyköping	63 327	2 090	4
N	Kungsbacka	40 865	610	2
BD	Kiruna	30 861	19 447	3

¹ Avser kommunedelsstämma

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	
Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1977:179)	2
Förslag till lag om vissa lokala organ i kommunerna	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 1979 ..	4
1 Inledning	4
2 Den kommunala nämndorganisationen	5
3 Lokala organ i kommunerna	9
3.1 Kommunen som odelad förvaltningsenhet	10
3.2 Sociala distriktsnämnder	10
3.3 Förslag om lokala ledningsorgan inom skolan	12
3.4 Institutionsstyrelser	12
3.5 Kommundelsråd	14
4 Föredragandens överväganden	16
5 Upprättade lagförslag	26
6 Hemställan	26
7 Beslut	26
<i>Bilagor</i>	
1. Exempel på plan över en kommunal nämndorganisation	27
2. Kommuner som inrättat sociala distriktsnämnder	28
3. Kommuner som inrättat kommundelsråd	29