Regeringens proposition

1979/80:54

om försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna

beslutad den 1 november 1979.

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

På regeringens vägnar

INGEMAR MUNDEBO

KARL BOO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna ändras så att kommunerna fr. o. m. år 1980 kan bedriva försöksverksamhet med lokala organ även inom det specialreglerade området. Förslaget innebär att sådana förvaltnings- och verkställighetsuppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på de sociala nämnderna, hälsovårdsnämnden, skolstyrelsen, byggnadsnämnden och trafiknämnden får överlämnas till lokala organ. Kommunerna kommer enligt förslaget att kunna inrätta lokala organ med uppgifter inom olika specialreglerade områden. Sådana lokala organ kan också få uppgifter inom det kommunallagsreglerade området.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna

Härigenom föreskrivs att 1–5 §§ lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna samt ikraftträdandebestämmelsen till lagen skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
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).	Kommunfullmäktige får tillsätta institutionsstyrelser, distriktsnämnder, kommundelsråd och andra lokala organ med uppgifter som anges i 2 §, även om annat följer av kommunallagen (1977:179) *eller av annan författning. Om det i lag eller annan författning finns en särskild bestämmelse om att en uppgift av ett visst närmare angivet slag inte får handhas av ett lokalt organ, gäller dock den bestämmelsen.*
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.*	Ett lokalt organ kan ha till uppgift att *1.* 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) *och att* *2. för en del av kommunen handha förvaltning och verkställighet som enligt lag eller annan författning eller enligt en statlig förvaltningsmyndighets beslut med stöd av författning ankommer på socialnämnden, barnavårdsnämnden, den kommunala nykterhetsnämnden, sociala centralnämnden, hälsovårdsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolsty-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	relsen och som på grund av sin anknytning till kommundelen och beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ.
	Om sociala distriktsnämnder enligt lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. finns i kommunen, får uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på social centralnämnd inte handhas av ett lokalt organ.
	Uppgifter som avser statligt reglerade tjänster får inte handhas av ett lokalt organ. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vad som har sagts nu.
	3 §
Fullmäktige bestämmer de lokala organens uppgifter och verksamhetsområden.	
	Befogenhet som en statlig förvaltningsmyndighet med stöd av författning har lämnat till en nämnd som avses i 2 § första stycket 2 får överföras till ett lokalt organ endast om förvaltningsmyndigheten medger det.
	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.	För lokala organ *som har uppgifter enbart enligt 2 § första stycket I denna lag 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 § *första och andra styckena* denna lag.
	För lokala organ som har uppgifter enligt 2 § första stycket 2 skall vad i lag eller annan författning är föreskrivet om den särskilda nämnden gälla det lokala organet med de undantag som framgår av 5 §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
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.	
	Ledamöter och suppleanter i lokala organ som har uppgifter enligt 2 § första stycket 2 väljs för den tid som fullmäktige bestämmer.
Ikraftträdandebestämmelsen	
Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.	Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980 *och gäller till utgången av år 1985.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-11-01

Närvarande: statsrådet Mundebo, ordförande, och statsråden Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Adelsohn.

Föredragande: statsrådet Boo

Proposition om försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna

---

1 Inledning

Riksdagen antog våren 1979 förslaget i prop. 1978/79:181 till lag om vissa lokala organ i kommunerna (KU 1978/79:36, rskr 1978/79:361, SFS 1979:408). Lagen innebär att kommunerna får inrätta lokala organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom det kommunallagsreglerade området. Den är av försökskaraktär och träder i kraft den 1 januari 1980. Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande med anledning av propositionen att de utredningar som är nödvändiga för att kommunerna skall kunna inrätta lokala organ även på det specialreglerade området bör bedrivas så att regeringen kan lägga fram förslag till riksdagen i en proposition som kan behandlas under hösten 1979. Riksdagen gav regeringen till känna vad utskottet hade anfört.

Den 7 juni 1979 gav regeringen kommittén (Kn 1977:07) för vissa kommunaldemokratiska frågor (kommunaldemokratiska kommittén) i uppdrag att skyndsamt utarbeta förslag till lagstiftning som gör det möjligt för kommunerna att bedriva försöksverksamhet med lokala organ på det specialreglerade området i enlighet med riksdagens beslut. Den 2 oktober 1979 överlämnade kommittén[1] betänkandet (Ds Kn 1979:11) Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna. Kommittén föreslår att lagen om vissa lokala organ i kommunerna ändras så att det blir möjligt för

[1] Direktören Fredrik Lindencrona, ordförande, överförmyndaren Leif Andersson, kommunalrådet Lars Eric Ericsson, f. d. partisekreteraren Gustaf Jonnergård, kommunalrådet Anita Jonsson, kommunalrådet Rune Zachrisson och kommunalkonsulenten Göran Åstrand.

kommunerna att fr. o. m. år 1980 bedriva försöksverksamhet med lokala organ även inom det specialreglerade området. Förslaget omfattar sådan verksamhet som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnden, barnavårdsnämnden, nykterhetsnämnden, sociala centralnämnden, hälsovårdsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolstyrelsen. Förslaget utgår från principen att kommunerna bör ges största möjliga frihet att anpassa sin organisation och sina arbetsformer efter de lokala önskemålen. Enligt förslaget är det kommunfullmäktige som bestämmer om och i vilken omfattning försöksverksamhet med lokala organ skall förekomma.

Jag avser att nu ta upp frågan om lagstiftning på grundval av kommitténs förslag. I detta ärende har samråd ägt rum med cheferna för social-, kommunikations-, utbildnings- och bostadsdepartementen samt med statsråden Holm, Mogård och Danell.

I fråga om nuvarande förhållanden och den närmare innebörden av kommitténs förslag får jag hänvisa till betänkandet, vilket bör fogas som *bilaga* till protokollet i detta ärende.

2 Åtgärder för att fördjupa den kommunala demokratin

Behovet av att vidga medborgarnas medverkan i den kommunala verksamheten och stärka det lokala inflytandet har alltmer uppmärksammats. Detta har skett mot bakgrund av att villkoren för den kommunala demokratin i hög grad har förändrats under de senaste decennierna, bl. a. genom kommunindelningsreformen. Under denna tid har statsmakterna vidtagit ett flertal åtgärder för att fördjupa den kommunala demokratin.

2.1 Kommunalrättskommittén

Redan år 1963 angav chefen för inrikesdepartementet i direktiven till kommunalrättskommittén att det kunde vara av intresse att undersöka om delegationsrätten kunde vidgas för att lokala intressen bättre skulle kunna tas till vara.

Drygt två år senare avlämnade kommittén betänkandet (SOU 1965:6) Den kommunala självstyrelsens lokala förankring. Kommittén avvisade tanken på att i väsentlig mån utvidga den rätt som redan fanns att decentralisera beslutanderätten inom den kommunala verksamheten. Den inskränkte sig till att föreslå att det skulle bli möjligt att delegera beslutanderätt även till suppleanter. Kommittén hänvisade till möjligheten att låta lokala synpunkter komma till tals vid beredningen av ärendena. Remissinstanserna delade praktiskt taget genomgående kommitténs bedömning. Kommitténs förslag genomfördes år 1967 (prop. 1967:28, KU 1967:32, rskr 1967:285). I propositionen anfördes att man i stället för längre gående lagstiftningsåtgärder fick lita till att kommunerna så långt det var lämpligt och möjligt i varje kommun utnyttjade de vägar som inom ramen för gällande lagstiftning fanns att låta

lokala opinioner komma till tals eller låta lokala intressen och lokal sakkunskap bli representerade. Utvecklingen borde enligt propositionen följas noga också i fortsättningen. Någon erinran mot detta uttalande gjordes inte under riksdagsbehandlingen.

Under de närmast följande åren begärdes i flera riksdagsmotioner utredning om inrättande av kommundelsråd och andra åtgärder i syfte att stärka den kommunala självstyrelsens lokala och medborgerliga förankring. Motionerna avslogs år 1969 under hänvisning till att förberedelser för en översyn av den kommunala demokratin hade påbörjats (KU 1969:38).

2.2 Utredningen om den kommunala demokratin

Den 20 mars 1970 tillsattes utredningen om den kommunala demokratin med uppgift att behandla bl. a. frågan om åtgärder för att förstärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring. I direktiven anfördes bl. a. att utredningen borde undersöka vilka åtgärder som kommunerna i detta syfte hade vidtagit inom ramen för gällande lagstiftning och överväga vilka motiv som kunde anföras för andra typer av åtgärder.

Sommaren 1975 avlämnade utredningen betänkandet (SOU 1975:41) Kommunal demokrati. Utredningen menade att den möjlighet som främst bör prövas när det gäller att förbättra den lokala förankringen är att söka engagera flera kommuninvånare i de kommunala frågorna genom de politiska partierna och andra folkrörelser. Samtidigt var utredningen positiv till att man prövade lokala organ i olika former. Mera tveksam var utredningen till om omröstningar och opinionsundersökningar kunde förenas med den representativa demokratin.

Utredningen föreslog att kommundelsorganen 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 bestämma om arbetsuppgifter, områdesindelning, antal ledamöter osv. Utredningen ansåg att kommundelsorganen borde ges ökade uppgifter och resurser i förhållande till vad som tidigare vanligen hade varit fallet. Kommunerna borde ges rätt att i ett reglemente ange att kommundelsorganen skulle kunna väcka frågor i kommunfullmäktige. Ledamöterna borde enligt utredningen liksom tidigare väljas av kommunfullmäktige. Vidare rekommenderade utredningen att kommunerna i reglementet angav att yttrande från kommundelsorganen skulle inhämtas i vissa frågor. Utredningen rekommenderade också att kommundelsorganen skulle utarbeta kommundelsrapporter varje år.

Praktiskt taget alla remissinstanser delade demokratiutredningens mening att kommundelsorganen borde vara frivilliga och att kommunerna själva borde bestämma arbetsformerna. Remissbilden i övrigt var mer splittrad än i flertalet andra frågor som utredningen behandlade. Flertalet remissinstanser tillstyrkte fortsatt försöksverksamhet, men i övrigt delade sig remissopinionen.

2.3 Den nya kommunallagen

I prop. 1975/76:187 Kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. betonade föredraganden partiernas och andra folkrörelsers betydelse för den lokala förankringen. I likhet med en bred majoritet av remissinstanserna delade han utredningens uppfattning att kommunernas försök med lokala organ borde fortsätta. Erfarenheterna av de lokala organ som dittills hade förekommit var enligt utredningens undersökningar inte så entydiga att några definitiva slutsatser kunde dras av dem. Enligt föredragandens mening talade övervägande skäl för att kommunerna gavs så stor frihet som möjligt att pröva olika typer av lokala organ.

Konstitutionsutskottet instämde i allmänna ordalag i vad föredraganden hade anfört om en förstärkning av den lokala förankringen genom de politiska partierna och andra folkrörelser. I huvudsak godtog utskottet även föredragandens uttalanden om lokala organ (KU 1976/77:25). När det gäller de s. k. kommundelsråden anförde emellertid utskottet följande.

> Att undanröja de begränsningar som gäller i dag rörande kommundelsorganens kompetens och valförfarandet aktualiserar flera problem av praktisk och principiell innebörd som, enligt utskottets mening, måste övervägas ytterligare, innan beslut kan fattas därom. Särskilt bör undersökas möjligheterna att ge de kommuner som önskar det rätt att inrätta direktvalda kommundelsorgan med beslutande och verkställande uppgifter. En sådan möjlighet för kommunerna att fakultativt inrätta kommundelsorgan stämmer bäst överens med utskottets allmänna inställning att kommunerna bör ges största möjliga frihet att själva besluta om sin organisation. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att det också i regeringsförklaringen framhålls att kommunerna skall ges möjligheter att inrätta distriktsnämnder och direktvalda kommundelsråd.

2.4 Kommunaldemokratiska kommittén

Genom beslut den 4 augusti 1977 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor (kommunaldemokratiska kommittén). Av direktiven (Dir. 1977:96) framgår att kommittén skall överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet i kommuner och landstingskommuner. Kommittén skall undersöka förutsättningarna för olika organisationsformer när det gäller den lokala förankringen. Uppdraget omfattar såväl kommundelsorgan som institutionsstyrelser och distriktsnämnder. Enligt direktiven skall kommittén överväga om lokala organ kan inrättas på både det oreglerade och det specialreglerade området. Förslagen bör utgå från principen att lagstiftningen skall ge kommunerna största möjliga frihet att anpassa sin organisation och sina arbetsformer till de lokala önskemålen. Det bör alltså, sägs det i direktiven, inte bli fråga om att föreskriva en viss organisation.

I direktiven berörs även frågan om direktvalda kommundelsorgan.

Kommittén skall ta upp denna fråga till noggrann prövning och utarbeta förslag till lösningar. Arbetet bör enligt direktiven syfta till att de kommuner som så önskar skall kunna inrätta direktvalda kommundelsorgan under mandatperioden 1980–1982.

2.5 Lagen om vissa lokala organ i kommunerna

Våren 1979 tog regeringen i prop. 1978/79:181 upp frågan om en provisorisk lagstiftning om lokala organ i kommunerna. Krav på sådan lagstiftning hade förts fram i motioner till riksdagen (mot. 1978/79:675, 814, 1108).

I propositionen föreslogs en lag om vissa lokala organ i kommunerna. Lagen 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, som är av försökskaraktär, är utformad så att kommunerna ges största möjliga frihet att själva besluta om organisation och verksamhetsformer.

Enligt propositionen är det angeläget att praktiska förutsättningar skapas för en vidgad försöksverksamhet med lokala förvaltningsorgan. Kommunaldemokratiska kommittén bör därför, anför föredraganden, inom ramen för den nya lagen bedriva ett utredningsarbete i syfte att underlätta för kommunerna att snabbt starta en försöksverksamhet. Kommittén bör också enligt propositionen utvärdera den försöksverksamhet som kan komma att bedrivas med stöd av den nya lagen.

Riksdagen godkände förslagen i propositionen (KU 1978/79:36, rskr 1978/79:361). Lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna träder i kraft den 1 januari 1980.

2.6 Utredning om lokala organ med specialreglerade uppgifter

Vid behandlingen av prop. 1978/79:181 ansåg konstitutionsutskottet att reformen borde syfta längre än vad som hade föreslagits i propositionen. Utskottet anförde (KU 1978/79:36) att en reform som inte omfattar även det specialreglerade området är alltför begränsad. Det är därför viktigt att ett utredningsarbete kommer till stånd som syftar till en vidgning av området för försöksverksamheten. Enligt utskottet finns exempel på att kommuner redan nu förbereder ansökningar om tillstånd att pröva en form av lokalorgan även inom det specialreglerade området. Det är, anförde utskottet, väsentligt att sådana försök påbörjas och får ingå i den utvärdering som kommunaldemokratiska kommittén har att göra. Utskottet delade den uppfattning som kommit till uttryck i ett yttrande från Svenska kommunförbundet, nämligen att de utredningar som är nödvändiga för att kommunerna skall kunna inrätta

lokala organ även på det specialreglerade området bör bedrivas så att regeringen kan lägga fram förslag till riksdagen i en proposition som kan behandlas under hösten 1979. Riksdagen gav regeringen till känna vad utskottet hade anfört om försöksverksamhet med lokala organ inom det specialreglerade området (rskr 1978/79:361).

I beslut den 7 juni 1979 uppdrog regeringen åt kommunaldemokratiska kommittén att skyndsamt utarbeta förslag till lagstiftning som gör det möjligt för kommunerna att fr. o. m. år 1980 bedriva försöksverksamhet med lokala organ på det specialreglerade området i enlighet med riksdagsbeslutet. Kommitténs uppdrag utvidgades ytterligare genom tilläggsdirektiv den 28 juni 1979 (Dir. 1979:68). De nya uppgifterna avser främst de förtroendevaldas arbetsförutsättningar. Kommittén fick också i uppdrag att i samarbete med kommunförbundet utarbeta förslag till modeller för hur lokala organ enligt propositionen om lokala organ skall kunna inrättas. Föredraganden anför i tilläggsdirektiven vidare att möjlighet till förvaltning genom lokala organ på sikt bör öppnas genom permanent lagstiftning för hela den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Kommittén bör lämna förslag på detta område i enlighet med sina tidigare direktiv. En möjlighet som enligt föredraganden bör övervägas särskilt är att inrätta lokala organ med sådana uppgifter från både det kommunallagsreglerade och det specialreglerade området som har ett klart samband med varandra. Det är fallet med t. ex. kultur-, fritids-, skol- och socialområdet.

3 Föredragandens överväganden

3.1 Allmänna synpunkter

3.1.1 Kommunal självstyrelse – kommunal demokrati

Den kommunala självstyrelsen är en av grunderna för den svenska folkstyrelsen. Genom kommuner och landstingskommuner har medborgarna tillförsäkrats rätten att lokalt besluta om gemensamma angelägenheter. Denna rätt som har lång tradition är inskriven i regeringsformen (1 kap. 1 och 7 §§).

Genom beskattningsrätten och ökade statliga bidrag har den kommunala verksamheten kunnat utvidgas till allt fler områden i enlighet med kommuninvånarnas önskemål och behov. Genom den kommunala självstyrelsen har demokratins idé om människornas inflytande över samhällsutvecklingen förverkligats i vid omfattning. Kommunerna är enligt min mening de organ i samhället som har de bästa möjligheterna att på lokal nivå bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas för att tillgodose de enskilda människornas behov och önskemål.

De valda representanterna har på medborgarnas uppdrag ansvaret för handläggningen av de gemensamma angelägenheterna. Det politiska ansvaret utkrävs i de allmänna valen. Effektiviteten i systemet beror ytterst

på partiernas förmåga att forma och genomföra en politik som stämmer överens med medborgarnas önskningar. När det gäller att förankra kommunalpolitiken i de breda folklagren spelar även folkrörelserna en central roll i enlighet med den demokratiska tradition som finns i vårt land.

Den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin har en mycket stark ställning i Sverige. I få länder har de kommunala organen så vidsträckta befogenheter och det kommunala arbetet en sådan bredd och ett sådant djup som här. Den omvandling som det svenska samhället i sin helhet har genomgått har förändrat även självstyrelsens arbetsformer. Styrkan i vår självstyrelsetradition ligger inte minst i att arbetsformerna successivt kunnat anpassas till nya förhållanden.

3.1.2 Förändrade förutsättningar för den kommunala demokratin

Under de senaste årtiondena har förutsättningarna för den kommunala demokratin förändrats.

En medveten strävan, varom bred politisk enighet rått både på riksplanet och lokalt, har varit att i takt med den snabba samhällsutvecklingen lägga nya uppgifter på kommunerna och landstingskommunerna. Dessa har också själva tagit på sig nya uppgifter och successivt byggt ut den kommunala samhällsservicen. Medborgarnas krav på social trygghet, utbildning och kommunal service av annat slag har medfört att den kommunala och landstingskommunala verksamheten fortlöpande har utvidgats. Detta har i sin tur ställt allt större krav på kommunernas och landstingskommunernas resurser. Den kommunala och landstingskommunala verksamheten har ökat särskilt snabbt under efterkrigstiden. Att bevara och bygga ut den kommunala självstyrelsen är enligt min mening ett viktigt led i arbetet på att fördjupa demokratin. Genom att kommunerna har getts en aktiv roll i reformarbetet har samhällsverksamheten fått en starkare lokal förankring i vårt land än i många andra länder. Denna allt större decentralisering till lokal nivå är en utveckling som främjar medborgarinflytandet.

De nya och större kommunerna, som skapats genom kommunindelningsreformen, har i regel betydande ekonomiska och personella resurser. De är därigenom väl ägnade att ta på sig viktiga samhällsuppgifter. Den djupgående omvandlingen av kommunerna har emellertid tillsammans med andra utvecklingstendenser i samhället samtidigt inneburit betydande nackdelar ur kommunaldemokratisk synvinkel. Den kommunala verksamheten har förlorat något av sin direkta lokala anknytning. Detta gäller särskilt de nybildade kommuner som har stor befolkning eller stor yta. Antalet förtroendeuppdrag har minskat kraftigt. Detta har lett till ett större avstånd mellan väljare och valda.

För att skapa ytterligare underlag för framtida reformer i syfte att öka medborgarnas inflytande har riksdagen på regeringens förslag (prop. 1978/79:61, KU 1978/79:17, rskr 1978/79:79) beslutat att kommunindelningsre-

formens konsekvenser i skilda hänseenden skall utvärderas. Kommunaldemokratiska kommittén är i administrativt avseende ansvarig för det forskningsarbete som bedrivs på området. Forskarna har lämnat en första rapport (Ds Kn 1979:12) Den kommunala självstyrelsen, en utvärdering av kommunindelningsreformen.

Till de andra förändringar som har påverkat den kommunala demokratins villkor hör att den tid som kan avsättas för politiskt arbete för många människor tenderar att bli alltmer knapp. Svårigheterna att kombinera förtroendeuppdrag med andra åtaganden är därför stora. Undersökningar visar att vissa grupper är underrepresenterade bland de förtroendevalda. De förtroendevaldas arbetsuppgifter har blivit mer komplicerade och tidskrävande. Antalet kommunala nämnder har under 1960- och 1970-talen reducerats genom sammanslagningar. Detta har i någon mån motverkats av att nya nämnder tillkommit. Som jag har nämnt förut gav den dåvarande regeringen i slutet av juni 1979 genom tilläggsdirektiv kommunaldemokratiska kommittén i uppdrag att överväga frågan om de förtroendevaldas arbetssitution (Dir. 1979:68).

En grundläggande princip för 1977 års kommunallagsreform (prop. 1975/76:187, prop. 1976/77:1, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148) var att lagstiftningen skulle göra det möjligt för kommunerna att i betydande utsträckning utforma sin organisation på det sätt som de själva finner lämpligt. Jag anser att detta är en väsentlig inriktning som skapar vidare möjligheter att utveckla medborgarinflytandet. Statskontrollkommittén (Kn 1976:06) skall göra en samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommunerna och landstingskommunerna. Detta arbete är av stor betydelse när det gäller att stärka den kommunala självstyrelsen. Kommittén avser att lämna sitt slutbetänkande under år 1980. Av intresse i detta sammanhang är också byråkratiutredningens betänkande (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter, vilket f. n. remissbehandlas.

3.1.3 Lokala organ

Allt fler kommuner har under de senaste tio åren inrättat olika typer av lokala organ. Man har tillskapat övergripande kommundelsorgan, s. k. kommundelsråd, eller institutionsstyrelser. Andra kommuner har tillsatt lokala kontaktmän i de olika kommundelarna. Förändringarna i organisationen har gjorts för att underlätta kontakterna mellan den kommunala verksamheten och medborgarna. Erfarenheterna från sådana lokala organ har i huvudsak varit positiva. Det har emellertid ansetts angeläget att öppna möjlighet att ge de lokala organen förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Riksdagens beslut med anledning av propositionen om lokala organ i kommunerna (prop. 1978/79:181, KU 1978/79:36, rskr 1978/79:361) ger kommunerna möjlighet att fr. o. m. den 1 januari 1980 bedriva försöksverk-

samhet med lokala organ med sådana uppgifter på det kommunallagsreglerade området.

En ökad medverkan från kommuninvånarnas sida i den kommunala verksamheten har enligt min mening stor betydelse när det gäller att skapa en livskraftig kommunal självstyrelse. Jag anser att man genom att inrätta lokala organ kan skapa ett naturligt forum på det lokala planet för diskussion och beslut i frågor som har direkt betydelse för kommuninvånarna. Verksamheten i lokala organ kan också innebära en vitalisering av arbetet i de politiska partiernas lokalföreningar.

På sikt anser jag att möjlighet till förvaltning och verkställighet genom lokala organ bör öppnas genom en permanent lagstiftning för hela den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Kommunaldemokratiska kommittén har genom tilläggsdirektiv (Dir. 1979:68) fått i uppdrag att arbeta fram ett förslag till en sådan lagstiftning. Riksdagens beslut med anledning av propositionen om lokala organ i kommunerna innebär att möjlighet bör öppnas att bedriva försöksverksamhet med lokala organ också på det specialreglerade området. Även jag anser att starka skäl talar för att sådan möjlighet skapas.

Det förslag som kommunaldemokratiska kommittén lägger fram i betänkandet Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna är enligt min mening ägnat att läggas till grund för en försökslagstiftning på området.

En huvudprincip inom kommunalrätten är att varje kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet. För varje uppgiftsområde skall det finnas ett enda förvaltningsorgan, dvs. en nämnd för hela kommunen. Det är därför inte möjligt att utan stöd i särskild lagstiftning inrätta flera nämnder som, var och en för ett geografiskt område, svarar för förvaltningsuppgifter av samma slag. För den specialreglerade förvaltningen är principen oftast fastslagen i resp. specialförfattning.

Bakom principen om kommunen som en odelad förvaltningsenhet ligger främst önskemålet om en enhetlig och effektiv förvaltning. Vid tillkomsten av lagen om vissa lokala organ i kommunerna ansågs det att principen inte hade en sådan tyngd att den borde få hindra en försöksverksamhet med lokala organ på det kommunallagsreglerade området (prop. s. 19). Den verksamhet som flera av de specialreglerade nämnderna bedriver har en central betydelse för kommuninvånarna. För vissa nämnders verksamhet, t. ex. skolstyrelsens och byggnadsnämndens, är behovet av överblick och enhetlighet mycket framträdande. Jag anser emellertid att detta inte bör hindra en försöksverksamhet med lokala organ på det specialreglerade området. Jag vill framhålla att det på såväl skolstyrelsens och byggnadsnämndens som andra specialreglerade nämnders uppgiftsområden finns åtskilliga uppgifter som framstår som väl ägnade att handläggas lokalt.

Försökslagstiftningen bör utformas så att det framgår att en central facknämnd på varje område måste behållas. I ett följande avsnitt kommer jag att gå närmare in på frågan om vilka specialreglerade områden som bör

omfattas av försöksverksamheten. I det sammanhanget kommer jag att ta upp frågan om det behövs uttryckliga föreskrifter som hindrar att vissa uppgifter förs över till lokala organ. Oavsett om sådana föreskrifter införs eller inte måste naturligtvis behovet av överblick och enhetlighet noga övervägas, när man för en enskild kommun bestämmer vilka uppgifter som skall föras över från en central specialreglerad nämnd till lokala organ. Jag återkommer i det följande till frågan om kommunerna bör få självständigt besluta om en sådan uppgiftsöverföring.

Enligt min uppfattning är det angeläget att en försöksverksamhet med lokala organ på det specialreglerade området inte omgärdas med alltför stränga restriktioner. För att försöksverksamheten skall kunna ge tillräcklig ledning för utformningen av en mera definitiv lagstiftning är det av vikt att de områden som öppnas för försöksverksamhet inte blir för få och att det på varje område blir möjligt att föra över väsentliga uppgifter till lokala organ. Försökslagstiftningen bör enligt min mening vidare utformas så att kommunerna får så stor frihet som möjligt att utforma försöksverksamheten efter de lokala förutsättningarna.

Jag anser vidare att det, som kommittén också föreslår, nu bör göras möjligt att inrätta lokala organ med uppgifter inom både det specialreglerade och det kommunallagsreglerade området. En intressant möjlighet kan vara att inrätta lokala organ med uppgifter inom t. ex. kultur-, fritids-, skol- och socialområdet. Man bör kunna utgå från att det finns ett stort intresse från medborgarnas sida att lokalt kunna diskutera och påverka kommunens verksamhet på dessa områden. Det finns också stora möjligheter till bättre samordning och effektivare utnyttjande av kommunens resurser genom att förvaltningsuppgifter från flera områden förs samman till ett lokalt organ.

När det gäller den lagtekniska lösningen har kommittén gått vidare på den väg som valdes vid tillkomsten av lagen om vissa lokala organ i kommunerna. Kommittén föreslår sålunda att lagen kompletteras med föreskrifter som gör det möjligt att inrätta lokala organ på det specialreglerade området och att ändringar eller tillägg i de olika specialförfattningarna undviks. Särskilt med hänsyn till att det nu endast gäller att öppna möjlighet till försöksverksamhet också på det specialreglerade området anser jag att detta är en lämplig lösning.

Det är angeläget att kommittén noga följer och utvärderar försöksverksamheten med lokala organ i kommunerna så att erfarenheterna av denna kan tas till vara i kommitténs fortsatta arbete på en permanent lagstiftning om lokala organ i kommuner och landstingskommuner. Jag utgår från att också de centrala myndigheter vilkas uppgifter berörs av försöksverksamheten kommer att följa denna med uppmärksamhet. Försöksverksamheten bör pågå så länge att erfarenheterna från denna utgör ett ordentligt underlag för kommitténs överväganden i fråga om en permanent lagstiftning om lokala organ. Jag räknar emellertid med att ställning till ett förslag till permanent lagstiftning bör kunna tas i sådan tid att lagstiftningen kan träda i kraft senast den 1 januari 1986.

Kommunaldemokratiska kommitténs uppdrag omfattar även frågan om möjlighet för dem som utnyttjar kommunal service att delta i institutionsstyrelsernas verksamhet (Dir. 1977:96). I direktiven sägs att kommittén i sitt arbete bör beakta resultatet av överväganden inom utbildningsdepartementet i frågan om lokala organ vid skolorna.

Bakgrunden till uttalandet i direktiven om lokala ledningsorgan vid skolorna är riksdagens beslut om skolans inre arbete (prop. 1975/76:39, UbU 1975/76:30, rskr 1975/76:367). Enligt detta beslut borde ett lokalt ledningsorgan bestående av elever och personal och i vissa fall även föräldrar kunna inrättas. Visst ytterligare beredningsarbete måste dock avvaktas.

Frågan har sedan behandlats av en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet i promemorian (Ds U 1977:20) Medinflytande i skolan. Promemorian innehåller ett principförslag om intressentsammansatta organ kallade skolnämnder. Förslaget har vidareutvecklats i promemorian (Ds U 1978:3) Skolnämnds beslutsområde m. m. Arbetsgruppen tänkte sig att skolnämnderna skulle kunna fatta beslut i vissa frågor, de flesta hämtade från vad som nu är rektors beslutsområde, och i övrigt ha uppgifter av samrådskaraktär.

Mitt förslag om försöksverksamhet med lokala organ omfattar skolområdet men innebär inte något ställningstagande i frågan om elevers och andra intressenters inflytande. En slutlig lösning av den frågan får övervägas i ett större sammanhang, när ställning tas till andra frågor som här är av betydelse. Detta hindrar emellertid inte att vissa förändringar genomförs redan nu. Jag har av statsrådet Mogård erfarit att hon överväger åtgärder i syfte att stärka föräldrarnas och elevernas inflytande när det gäller beslut som fattas av rektor.

Det bör understrykas att utrymmet för utbyggnad av den kommunala verksamheten kommer att vara mycket begränsat under de närmaste åren. Det tillgängliga utrymmet för kommunerna kommer till stor del att tas i anspråk för utbyggnaden av barnomsorg och äldrevård. Det är därför angeläget att försöksverksamheten med lokala organ inte leder till ett ökat resursbehov i kommunerna. Detta kan undvikas genom omfördelning av resurser som har tillförts redan befintlig verksamhet. Som jag nyss har sagt finns det också goda förutsättningar för att förvaltning genom lokala organ kan innebära att kommunens resurser utnyttjas effektivare.

3.2 Avgränsning av försöksverksamheten

När möjligheter skapas för kommunerna att överlämna även specialreglerade uppgifter till lokala organ, uppkommer frågan om det är nödvändigt eller lämpligt att begränsa lagstiftningen så att den omfattar endast vissa specialreglerade områden och inom dessa endast vissa typer av uppgifter.

3.2.1 Uppgiftsområden

Kommittén föreslår att försöksverksamheten begränsas till de områden som omfattas av utbildnings-, byggnads-, hälsovårds-, socialvårds- och trafiklagstiftningen. Dessa områden uppvisar enligt kommittén flertalet av de uppgifter som kan vara lämpliga för förvaltning genom lokala organ. Det är också på dessa områden som man kan vänta sig samordningsvinster genom lokala organ. Kommittén framhåller som väsentligt att raden av uppgifter som får läggas på lokala organ blir så lång att ingen kommun skall behöva känna sig främmande för att ta itu med försöksverksamhet.

Jag delar kommitténs uppfattning om vilka specialreglerade områden som bör öppnas för förvaltning i lokala organ. Det är som jag har antytt förut angeläget att urvalet är tillräckligt stort och områdena tillräckligt omfattande för att de kommuner som är intresserade skall kunna bedriva en meningsfull försöksverksamhet och för att en utvärdering av denna skall ge resultat. Kommitténs förslag täcker viktiga och omfattande delar av den kommunala specialreglerade förvaltningen. De omfattar uppgifter som var för sig eller tillsammans med uppgifter från andra områden lämpar sig för förvaltning genom lokala organ. Jag anser det inte nödvändigt att lägga ytterligare områden till dem som kommittén har föreslagit.

Att låta lokala organ få uppgifter även inom socialvårdsområdet vållar särskilda problem som jag vill ta upp i detta sammanhang. Problemen har sin grund i dels att lokal förvaltning – genom sociala distriktsnämnder – redan kan förekomma på detta område, dels att den nyligen avlämnade propositionen om socialtjänsten (prop. 1979/80:1) innehåller förslag till nya regler om de sociala distriktsnämnderna.

Som närmare redovisas i kommitténs betänkande och i bilaga 1 till detta skiljer sig bestämmelserna i lagen om lokala organ i flera inte oväsentliga hänseenden från bestämmelserna om sociala distriktsnämnder i lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. och i den föreslagna socialtjänstlagen. Kommittén har inte ansett detta utgöra något hinder mot att dess förslag om lokala organ med specialreglerade uppgifter omfattar även de sociala nämndernas uppgiftsområde. Kommittén går inte närmare in på frågan om att samordna den reform som omfattas av kommitténs uppdrag med de förändringar som avses med den föreslagna socialtjänstlagen.

I likhet med kommittén anser jag att socialvården är ett område som lämpar sig för förvaltning genom lokala organ. De nuvarande sociala distriktsnämnderna utgör ett belägg för detta. Inom socialvårdsområdet finns också uppgifter som lämpligen kan föras samman med frågor från t. ex. fritids- och skolområdet i samma lokala organ. Det är enligt min mening angeläget att socialvården inte lämnas utanför försöksverksamheten med lokala organ. Möjligheten att bedriva försöksverksamhet med lokala organ med uppgifter inom socialvårdsområdet bör ses som ett alternativ till att inrätta sociala distriktsnämnder.

Jag kan inte finna att olägenheterna med att öppna en möjlighet att överlämna socialvårdsuppgifter till lokala organ samtidigt som reglerna om sociala distriktsnämnder finns kvar skulle vara så stora att de båda regelsystemen inte skulle kunna existera sida vid sida under en försöksperiod. Kommitténs förslag bör dock modifieras något för att samordningen mellan de båda systemen skall bli bättre.

I kommuner som inte har sociala distriktsnämnder bör det vara möjligt att inrätta lokala organ och ge dem uppgifter som ankommer på socialnämnd, baranvårdsnämnd och nykterhetsnämnd. Det finns ingen anledning att begränsa de lokala organens verksamhetsområde på det sätt som enligt 4 § lagen om social centralnämnd sker i fråga om sociala distriktsnämnder, dvs. till ärenden som avser vård och behandling eller annan åtgärd beträffande enskild person. Däremot bör den allmänna begränsningen gälla att de uppgifter som överlämnas till ett lokalt organ måste ha anknytning till kommundelen och vara av sådan beskaffenhet i övrigt att de lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ. Denna begränsning, som bör gälla allmänt för förvaltning genom lokala organ, återkommer jag till i det följande. Den innebär bl. a. att uppgifter av övergripande natur skall ligga kvar hos den centrala nämnden.

Kommuner som har sociala distriktsnämnder bör däremot inte kunna överlämna socialvårdsuppgifter till lokala organ. Detta förbud bör omfatta inte endast sådana ärenden rörande enskild person om enligt 4 § lagen om social centralnämnd ankommer på social distriktsnämnd utan även socialvårdsärenden i övrigt. Jag betraktar det som uteslutet att en kommun skulle vilja lägga socialvårdsuppgifter på såväl sociala distriktsnämnder som lokala organ. För tydlighetens skull bör dock i lagen om vissa lokala organ i kommunerna tas in en uttrycklig föreskrift om att en sådan organisation inte får förekomma.

De kommuner som avser att införa lokal förvaltning på socialvårdsområdet har under försöksperioden att välja mellan sociala distriktsnämnder och lokala organ enligt lagen om vissa lokala organ i kommunerna. Det är knappast sannolikt att en kommun som redan har sociala distriktsnämnder under försöksperioden skulle vilja avskaffa dessa och gå över till lokala organ med socialvårdsuppgifter. Det finns dock ingen anledning att i lagen om vissa lokala organ i kommunerna föreskriva förbud mot en sådan omorganisation.

I förslaget till socialtjänstlag finns bestämmelser om sociala distriktsnämnder som i vissa hänseenden avviker från reglerna i lagen om social centralnämnd. Enligt förslaget skall de sociala distriktsnämnderna handlägga ärenden som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande en enskild person, om inte kommunfullmäktige har beslutat annorlunda beträffande en viss grupp av ärenden. Vidare får socialnämnden, om fullmäktige beslutar det, uppdra åt distriktsnämnderna att besluta även i frågor som gäller den allmänt förebyggande verksamheten i distriktet, att handha förvaltning och

verkställighet i fråga om egendom och att handlägga anställningsfrågor inom distriktsnämndens verksamhetsområde.

Den föreslagna socialtjänstlagen avses träda i kraft den 1 januari 1981. Den nya situation som då kan inträda i fråga om de sociala distriktsnämnderna bör enligt min mening inte medan försöksverksamheten med lokala organ pågår leda till ändringar i den reglering av förhållandet mellan dessa och distriktsnämnderna som jag har förordat i det föregående. Om en kommun har sociala distriktsnämnder av den nya typen, blir kravet att inga socialvårdsuppgifter får överlämnas till lokala organ ännu mera självklart än tidigare. De nya distriktsnämnderna skall ju i motsats till vad som gäller enligt lagen om social centralnämnd kunna få till uppgift att handlägga även andra socialvårdsärenden än sådana som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande enskild person. En lagteknisk anpassning till socialtjänstlagen av den bestämmelse om förhållandet mellan sociala distriktsnämnder och lokala organ som jag har förordat blir dock nödvändig. I övrigt ser jag ingen anledning att styra kommunernas val mellan de båda typerna av förvaltning genom lokala organ. Det förefaller rimligt att anta att de kommuner som före socialtjänstlagens ikraftträdande har valt den ena eller andra linjen inte under återstoden av försöksperioden går över från lokala organ till distriktsnämnder eller tvärtom.

I längden kan det naturligtvis inte godtas att det för socialvården finns två system för förvaltning genom lokala organ. I kommitténs uppdrag ingår att föreslå permanent lagstiftning om förvaltning genom lokala organ för hela den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Kommittén säger sig ha för avsikt att återkomma till frågan om de sociala distriktsnämnderna i sitt slutbetänkande om lokala organ. Det kan förutsättas att kommittén då föreslår en permanent lösning på frågan om hur förvaltningen genom lokala organ på socialvårdsområdet skall utformas.

I likhet med kommittén förordar jag att lagen om vissa lokala organ i kommunerna ändras så att lokala organ kan handha även ärenden som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnd, barnavårdsnämnd, kommunal nykterhetsnämnd, social centralnämnd, hälsovårdsnämnd, byggnadsnämnd, trafiknämnd och skolstyrelse.

3.2.2 Myndighetsutövning

Kommittén tar upp frågan om det är lämpligt att kommunerna får möjlighet att anförtro även ärenden som avser myndighetsutövning åt lokala organ. Det är fråga om ärenden som gäller befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande (3 § förvaltningslagen, 1971:290). De kommunala specialreglerade nämnderna har i stor utsträckning anförtrotts ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. Dessa ärenden är till skydd för den enskildes rättssäkerhet underkastade de särskilda bestämmelserna i 14–20 §§ förvaltningslagen.

Kommittén framhåller att starka rättssäkerhetskrav anknyter till myndighetsutövningen. Dessa kan enligt kommittén tillgodoses likaväl hos lokala som hos centrala nämnder. Kommittén hänvisar till att de sociala distriktsnämnderna har att fatta beslut om vissa frihetsberövanden och om andra angelägenheter som är starkt ingripande för den enskilde. Enligt kommittén har det inte förekommit några särskilda anmärkningar mot de sociala distriktsnämndernas förmåga att sköta dessa uppgifter. Kommittén har inte kunnat finna någon övertygande saklig grund för att utesluta ärenden som avser myndighetsutövning från de ärenden som skall kunna överlämnas till lokala organ och föreslår därför inte någon inskränkning i detta avseende.

Jag kan på det hela taget instämma i vad kommittén har anfört. Det finns utan tvivel grupper av ärenden om myndighetsutövning som lämpar sig väl för handläggning i lokala organ. Om dessa ärenden lämnas utanför, finns det risk att de lokala organens uppgiftsområden blir alltför snäva och att försöksverksamheten inte ger några klara resultat.

Jag vill understryka att en reform av det slag som jag förordar måste ha som en grundläggande förutsättning att rättssäkerheten inte får försämras genom att uppgifter flyttas till lokala organ. De bestämmelser i lagar och förordningar som syftar till att skydda rättssäkerheten är naturligtvis tillämpliga i samma utsträckning, när ett lokalt organ handlägger ett ärende som när detta handläggs av den centrala nämnden. Det lokala organets beslut kan överklagas i samma mån som den centrala nämndens beslut. Om man i kommunen inte är övertygad om att det lokala organet, trots att de formella rättssäkerhetsgarantierna gäller, är i stånd att med de resurser som ställs till organets förfogande åstadkomma en tillfredsställande handläggning, förutsätter jag att ärendegruppen inte överlämnas till det lokala organet. Det finns anledning att räkna med att kommunerna kommer att iaktta återhållsamhet med att låta lokala organ ta över ärenden som är känsliga från rättssäkerhets- och likställighetssynpunkt och där intresset av enhetlig bedömning är särskilt starkt. Sådana synpunkter gör sig i vissa fall gällande med sådan styrka att det knappast kan komma i fråga att uppgiften överlämnas till lokala organ. Jag vill i detta sammanhang särskilt nämna byggnadsnämndens befogenhet enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande att slutligt avgöra fråga om avgift eller att meddela föreläggande eller ansöka om handräckning för rättelse i de fall som avses i 13 § 1, 2 och 5 nämnda lag.

Jag ansluter mig alltså till kommitténs bedömning att det inte finns anledning att utesluta ärenden som avser myndighetsutövning från de uppgifter som kan överlämnas åt lokala organ. Det är enligt min mening inte heller lämpligt att genom bestämmelse i lag uttryckligen utesluta speciella typer av ärenden om myndighetsutövning från försöksverksamheten med lokala organ. Sådana undantagsregler skulle lätt kunna ge det felaktiga intrycket att de omfattar samtliga ärenden som inte anses böra handläggas av lokala organ. Härtill kommer att den genomgång av de olika sakområdena som har kunnat ske i detta sammanhang knappast kan anses utgöra en

tillräckligt säker grund för utformningen av undantagsregler av detta slag.

Den särskilda intressekonflikt som skulle kunna uppstå om ett lokalt organ gavs sådana fakultativa uppgifter att organet skulle få anses företräda kommunen som part i ett ärende där det samtidigt har att utöva myndighetsfunktioner enligt speciallagstiftning bör enligt min mening kunna undvikas, om problemet beaktas när det lokala organets uppgifter bestäms.

3.2.3 Avgränsning med hänsyn till uppgifternas beskaffenhet i övrigt

Enligt 2 § lagen om vissa lokala organ i kommunerna kan ett lokalt organ ha till uppgift att handha förvaltning och verkställighet för en del av kommunen. En uppgift som hänför sig till hela kommunen och som inte kan delas kan således inte anförtros åt ett lokalt organ. Kommittén föreslår att denna begränsning skall gälla även för de lokala organens verksamhet på det specialreglerade området. Jag anser att en sådan begränsning är en självklar utgångspunkt när det gäller att avgöra vilka specialreglerade uppgifter som bör kunna överlämnas till lokala organ.

Inom varje specialreglerat område finns uppgifter som gäller hela eller större delen av kommunen. Hur en fråga löses får kanske direkt betydelse för kommunen i dess helhet. Sådana frågor av övergripande natur bör avgöras av en central nämnd. Detsamma kan ibland gälla i fråga om uppgifter som är av sådan karaktär att intresset av enhetlighet har en alldeles särskild tyngd. På varje specialreglerat område finns vidare uppgifter som i varierande grad, alltefter förhållandena i kommunen och uppgifternas beskaffenhet, lämpar sig för handläggning av lokala organ. Kommittén har inte funnit det möjligt att med någon egentlig precision ange dessa uppgifter. Kommittén är inte heller beredd att göra några uttryckliga undantag för de särskilda ärendegrupper som enligt förslag i de promemorior som har fogats som bilagor till betänkandet inte bör få överlämnas till lokala organ utan bör förbehållas den centrala nämnden. I stället föreslår kommittén en allmän regel om att lokala organ kan handha ärenden som med hänsyn till sin anknytning till en kommundel och sin beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ.

De specialreglerade nämnderna har så många uppgifter av olika slag och förhållandena i kommunerna är så varierande att det inte är möjligt att ens någorlunda exakt och fullständigt ange vilka typer av ärenden som bör få överlämnas till lokala organ. I likhet med kommittén anser jag därför att det för att en ärendetyp skall få anförtros åt ett lokalt organ bör krävas att den på grund av sin anknytning till kommundelen och sin beskaffenhet i övrigt lämpar sig för att skötas av ett lokalt organ.

Lagen om vissa lokala organ i kommunerna innebär att samtliga uppgifter som kan läggas på en kommunallagsreglerad nämnd också kan läggas på ett lokalt organ med den begränsning som ligger i att verksamheten enbart avser

en del av kommunen. Lagen hindrar inte ens att de centrala nämnderna avskaffas. De uppgifter som inte kan tas över av de lokala organen får i sådana fall skötas av kommunstyrelsen. Alla specialreglerade nämnder har uppgifter av övergripande natur. Dessa är inte alltid av den arten att de utan vidare skulle kunna läggas över på kommunstyrelsen. Härtill kommer att omfattningen och den skiftande beskaffenheten av dessa ärenden skulle göra en sådan lösning olämplig. De övergripande uppgifterna bör därför ligga kvar hos den centrala facknämnden. Jag vill i detta sammanhang anmärka att kommunerna f. n. är skyldiga att ha särskilda nämnder för samtliga de verksamhetsområden som enligt mitt förslag skall omfattas av försöksverksamheten utom trafikområdet. I vad jag nu har sagt ligger att denna skyldighet bör finnas kvar under försöksverksamheten. Däremot bör det naturligtvis inte införas något hinder mot att en kommun uppdrar åt kommunstyrelsen eller någon annan nämnd att vara trafiknämnd. Av lagen om vissa lokala organ i kommunerna bör framgå att de uppgifter som är av övergripande natur skall ligga kvar hos resp. centrala nämnd. Jag anser att detta kan ske genom en föreskrift om krav på lokal anknytning hos de ärenden som får övertas av lokala organ.

I bilagorna till betänkandet anges att vissa särskilda grupper av ärenden inte bör kunna överlämnas till lokala organ utan bör förbehållas den centrala nämnden. I likhet med kommittén anser jag att några uttryckliga undantag i lagen inte bör göras för dessa ärendegrupper. För att inte te sig godtyckliga måste sådana undantagsregler bygga på en grundligare genomgång av varje sakområde än vad som har varit möjligt i detta sammanhang. Uttryckliga undantag kan enligt min mening undvaras i en försökslagstiftning av det slag som nu är aktuell. Ett område intar dock en särställning. Det gäller frågor om tjänsteorganisation, tjänstetillsättning, ledighet, vikariat, anställnings upphörande m. m. beträffande statligt reglerade tjänster. För sådana tjänster är arbetsgivaransvaret delat mellan staten och kommunen. Det är därför naturligt att staten får avgöra vilket organ som skall handha uppgifter i fråga om sådana tjänster. Till dessa hör såvitt här är aktuellt främst tjänster som rektor, biträdande skolledare eller lärare. Många ärenden som avser sådana tjänster måste bedömas med hänsyn till kommunen i dess helhet. Detta beror bl. a. på att författningsbestämmelser knyter flertalet tjänster till hela grundskolan eller gymnasieskolan eller till skolväsendet i kommunen. Härtill kommer att rättssäkerhetssynpunkter och effektivitetshänsyn mot bakgrund av den komplicerade författningsregleringen i regel talar för att sådana ärenden förbehålls den centrala nämnden. Jag förordar därför att en bestämmelse införs om att uppgifter som avser statligt reglerade tjänster inte får handläggas av lokala organ. Regeringen bör dock ges befogenhet att föreskriva undantag från denna regel.

Vid uppgiftsfördelningen i det enskilda fallet mellan den centrala nämnden och de lokala organen måste hänsyn tas till en rad olika omständigheter. Ett lokalt organs uppgiftsområde bör inte vara alltför omfattande, eftersom en

koncentration av mångskiftande uppgifter från skilda verksamhetsområden till ett lokalt organ skulle göra det svårt för ledamöterna att förvärva en tillräcklig förtrogenhet med de olika uppgifterna. En sådan koncentration skulle också allvarligt motverka intresset av att flera enskilda kommuninvånare bereds tillfälle att delta i den kommunala verksamheten. De centrala nämndernas befogenhet får inte tunnas ut så att deras möjligheter att utöva det övergripande ansvaret reduceras. Standarden på handläggningen i den centrala nämnden och i de lokala organen måste ligga på en godtagbar nivå. De lokala organen måste förfoga över en förvaltningsorganisation som motsvarar de uppgifter som läggs på dem. Kompetenskonflikter mellan de centrala nämnderna och de lokala organen och mellan lokala organ inom olika områden måste undvikas. I föregående avsnitt (3.2.2) har jag särskilt berört de hänsyn som kan behöva tas till rättssäkerhetsintressena.

I bilagorna till betänkandet lämnas åtskilliga synpunkter på hur fördelningen av uppgifter mellan centrala nämnder och lokala organ lämpligen bör ske. Dessa synpunkter bör kunna utgöra ett värdefullt underlag för kommunernas bedömningar. Jag avser att återkomma till dessa frågor i specialmotiveringen.

3.3 Inrättandet av lokala organ m. m.

Enligt 1 § lagen om vissa lokala organ i kommunerna är det kommunfullmäktige som inrättar lokala organ på det kommunallagsreglerade området. Fullmäktige bestämmer också de lokala organens uppgifter och geografiska verksamhetsområden (3 §). Kommittén föreslår att denna ordning skall gälla också för lokala organ med uppgifter på det specialreglerade området. Min grundsyn är att det i princip bör ankomma på fullmäktige att även på det specialreglerade området bestämma om inrättandet av lokala organ och om uppgiftsfördelningen mellan de centrala nämnderna och de lokala organen. En sådan organisatorisk frihet för kommunerna anser jag är naturlig mot bakgrund av principer som riksdagen ställde sig bakom, när 1977 års kommunallag antogs.

Mot vad jag nu har sagt skulle i och för sig kunna invändas att så vidsträckta befogenheter för fullmäktige som kommittén föreslår kan leda till att de lokala organen anförtros uppgifter som inte lämpar sig för dem eller till kompetenskonflikter mellan centrala nämnder och lokala organ. Från sådana synpunkter skulle det vara lämpligare att kräva t. ex. medgivande av regeringen för att lokala organ med specialreglerade uppgifter skall få inrättas. För egen del anser jag att invändningar av detta slag inte är berättigade, i vart fall inte när det gäller en försöksverksamhet. Jag anser i likhet med kommittén att det inte finns anledning att sätta fullmäktigeförsamlingarnas förmåga att bedöma vilka ärenden som kan böra anförtros åt lokala organ i fråga. Det är att märka att såväl kommunstyrelsen som de berörda centrala facknämnderna måste beredas tillfälle att yttra sig, innan fullmäktige fattar

sitt beslut (2 kap. 16 § kommunallagen). Enligt min mening är vidare ett dispensförfarande inte särskilt väl förenligt med den numera förhärskande synen på samspelet mellan kommunerna och staten. Ett sådant förfarande framstår som onödigt byråkratiskt och det skulle kunna verka hämmande på försöksverksamheten. En ordning som innebär att kommunfullmäktige inom ramen för de bestämmelser som jag har förordat självständigt får besluta om uppgiftsöverföring till lokala organ har vidare den fördelen att beslutet lätt kan ändras, om det skulle visa sig vara mindre lämpligt utformat i något hänseende.

En ordning som innebär att resp. centrala facknämnd får besluta om uppgiftsöverföring till lokala organ med stöd av kommunfullmäktiges bemyndigande är enligt min mening inte lämplig när det gäller en försöksverksamhet som avses kunna omfatta flera kommunala uppgiftsområden. Den skulle innebära att en central facknämnd fick ett alltför stort inflytande på en försöksverksamhet avseende flera skilda områden som fullmäktige önskar bedriva. Jag anser att man kan utgå från att facknämndernas synpunkter kommer att väga tungt, även om kommunfullmäktige får befogenhet att självständigt besluta om uppgiftsöverföringen.

Jag förordar således att kommunfullmäktige ges befogenhet att besluta om inrättandet av lokala organ med uppgifter på det specialreglerade området samt att bestämma de lokala organens uppgifter och geografiska verksamhetsområden. Jag vill tillägga att kommunerna naturligtvis bör kunna få vägledning för bedömningen av dessa frågor genom samråd med kommittén, Svenska kommunförbundet och berörda centrala statliga myndigheter.

Jag vill också erinra om att inrättandet av lokala organ och överförandet av uppgifter till dessa kan medföra förhandlings- och informationsskyldighet för kommunen gentemot arbetstagarorganisationerna.

3.4 Förhållandet mellan de lokala organen och de centrala facknämnderna

En möjlighet att flytta vissa former av specialreglerad verksamhet från resp. centrala facknämnd till lokala organ kan innebära en risk för att skilda principer kommer att tillämpas i olika delar av en och samma kommun. Jag har i det föregående (avsnitt 3.1.3 och 3.2.3) förordat att kommunerna under försöksverksamheten skall vara skyldiga att behålla de olika centrala facknämnderna för specialreglerad verksamhet. I det sammanhanget har jag framhållit att frågor som är av övergripande natur eller av sådan karaktär att intresset av enhetlighet är särskilt framträdande skall förbehållas den centrala nämnden. Enligt mitt förslag blir det kommunfullmäktige som vid bestämmandet av uppgiftsfördelningen mellan de centrala facknämnderna och de lokala organen har ansvaret för avvägningen mellan behovet av enhetlighet inom en förvaltningsgren och önskemålet om en självständig beslutanderätt för de lokala organen.

Vid tillkomsten av lagen om vissa lokala organ i kommunerna behandlade min företrädare tämligen ingående frågan om samordningen mellan de centrala nämnderna och de lokala organen (prop. 1978/79:181 s. 23). Han framhöll bl. a. att det borde ankomma på resp. centrala nämnd att göra resursavvägningen för sin verksamhetsgren med avseende på hela kommunen, medan kommunstyrelsen och fullmäktige har ansvaret för prioriteringen mellan de olika verksamhetsgrenarna. Han ansåg att det i huvudsak borde överlämnas åt kommunerna att avgöra hur samordningen skulle gå till. För att samordningen skulle underlättas kunde det enligt min företrädare finnas skäl att ge de lokala organen en i viss mån underordnad ställning i förhållande till resp. centrala nämnd. I enlighet med vad som föreslogs i propositionen har det i 5 § lagen om vissa lokala organ i kommunerna föreskrivits att ett lokalt organ får väcka ärende hos kommunfullmäktige endast om fullmäktige har föreskrivit det och att fullmäktige får föreskriva att ett lokalt organs budgetförslag skall lämnas till facknämnden i stället för direkt till kommunstyrelsen.

Jag biträder kommitténs förslag att bestämmelserna i 5 § skall gälla också för lokala organ med specialreglerade uppgifter. Som framhölls i propositionen har kommunerna möjlighet att förbättra samordningen genom att ta in bestämmelser om samrådsskyldighet m. m. i reglementen för de lokala organen och genom att anordna överläggningar mellan förtroendevalda och tjänstemän hos resp. centrala nämnd och de lokala organen. En annan möjlighet är att anordna någon form av personsamband mellan de lokala organen och resp. centrala nämnd. Jag delar min företrädares uppfattning att några föreskrifter om att en eller flera av ledamöterna i ett lokalt organ skall vara ledamöter i den centrala nämnden inte bör införas. Det bör vara partiernas sak att i samband med nomineringarna bedöma om något sådant personsamband behövs.

Ett särskilt samordningsbehov föreligger på byggnadslagstiftningens område. Det är angeläget att de riktlinjer som har lagts fast i samband med den fysiska riksplaneringen liksom de riktlinjer som kommunen i samband med den översiktliga planeringen i övrigt har antagit för markanvändning och bebyggelse beaktas. Till en del kommer ansvaret för att detta intresse beaktas att falla på länsstyrelserna. Den nyss nämnda synpunkten gör sig nämligen gällande bl. a. när en länsstyrelse överväger om befogenhet att medge undantag från fastställda planer, från det s. k. tätbebyggelseförbudet eller från strandskyddsbestämmelser bör kunna lämnas inte bara till byggnadsnämnden utan också till ett lokalt organ.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att specialförfattningarnas bestämmelser om centrala och regionala statliga myndigheters tillsyn över den kommunala verksamheten på området också kommer att gälla de lokala organens verksamhet.

Särskilda samordningsproblem kan uppkomma om ett lokalt organ har uppgifter som härrör från flera centrala nämnders uppgiftsområden. Som

framhölls i propositionen om vissa lokala organ i kommunerna (s. 24) måste det då ankomma på var och en av de centrala nämnderna att utöva samordningsfunktionerna för sitt uppgiftsområde.

Jag vill erinra om att samspelet mellan centrala nämnder och lokala organ har belysts och beskrivits mera i detalj i kommitténs betänkande (Ds Kn 1979:10) Lokala organ i kommuner – Modeller för försöksverksamhet.

I detta sammanhang vill jag framhålla att det i första hand får anses ankomma på kommunstyrelsen, som enligt 3 kap. 1 § kommunallagen har ett allmänt ansvar för kommunens informationsverksamhet, att informera kommuninvånarna samt berörda myndigheter och företag om kommunens beslut att inrätta lokala organ. Jag förutsätter att kommunerna håller kommittén informerad om försöksverksamheten så att kommittén får möjlighet att följa och utvärdera verksamheten.

3.5 Organisation och arbetsformer

De lokala organen enligt lagen om vissa lokala organ i kommunerna är nämnder i kommunallagens mening. För de lokala organen gäller med vissa undantag bestämmelserna om de kommunallagsreglerade nämnderna. Den omständigheten att lokala organ kan ges specialreglerade uppgifter ändrar naturligtvis inte deras ställning av nämnd. Däremot uppkommer frågan vad som bör göras på de punkter där bestämmelserna om de specialreglerade nämnderna skiljer sig från de regler som gäller i fråga om de kommunallagsreglerade nämnderna. Det gäller frågorna om mandattid, antalet ledamöter och jäv.

3.5.1 Mandattid

Ledamöter och suppleanter i de specialreglerade nämnderna väljs för tre år räknat från den 1 januari året efter det år då ordinarie val av kommunfullmäktige har hållits. Bestämmelsen i 3 kap. 5 § kommunallagen om kommunstyrelsens mandattid är tillämplig genom hänvisningen i specialförfattningarna. För de kommunallagsreglerade nämnderna är mandattiden inte bestämd i lag. Kommunfullmäktige bestämmer hur lång den skall vara. Detsamma gäller de lokala organ som bara har kommunallagsreglerade uppgifter. Kommittén föreslår att fullmäktige får bestämma mandattiden för de lokala organen även när dessa sköter specialreglerade uppgifter.

Det är enligt min mening lämpligt att samma regler gäller för de lokala organens organisation och arbetsformer oavsett om de handlägger ärenden inom det specialreglerade området eller endast har kommunallagsreglerade uppgifter. Jag anser liksom kommittén att det inte finns något skäl att införa bestämmelser om treåriga mandattider för de lokala organen. Det synes mest praktiskt att kommunerna under försöksskedet själva får bestämma mandattiden. Man kan utgå från att kommunerna i görligaste mån själva anpassar de

lokala organens mandattid till den vanliga treårsperioden. Jag ansluter mig alltså till kommitténs förslag i fråga om mandattiden.

3.5.2 Antal ledamöter

Antalet ledamöter i de specialreglerade nämnderna får inte vara mindre än fem. Även på denna punkt gäller kommunallagens regler om kommunstyrelsen (3 kap. 2 §) genom hänvisning i specialförfattningarna. Något minimikrav ställs inte upp för de kommunallagsreglerade nämnderna eller de lokala organen. Kommittén anser att regeln om minst fem ledamöter bör gälla för ett lokalt organ som har tilldelats någon specialreglerad uppgift, eftersom sådan verksamhet i stor utsträckning består av myndighetsutövning. Jag delar kommitténs uppfattning i denna fråga.

3.5.3 Jäv

För de specialreglerade nämnderna gäller förvaltningslagens jävsregler (4 och 5 §§ förvaltningslagen). De är strängare än kommunallagens jävsbestämmelse (3 kap. 9 § andra stycket), som är tillämplig på de kommunallagsreglerade nämnderna och de lokala organen enligt lagen om vissa lokala organ i kommunerna.

Förvaltningslagens jävsregler är tillämpliga på alla ärenden hos den specialreglerade nämnden, således även ärenden som faller inom det kommunallagsreglerade området. Denna princip slogs fast vid 1971 års förvaltningsrättsreform.

Jag anser i likhet med kommittén att samma jävsregler bör var tillämpliga i alla ärenden som handläggs av ett lokalt organ, som har specialreglerade uppgifter, och att dessa jävsregler bör vara förvaltningslagens. Detta bör gälla så snart som det lokala organet har någon specialreglerad uppgift.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommundepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna.

5 Specialmotivering

1 §

Genom ändringen i denna paragraf klargörs att specialförfattningarnas nämndregler inte skall lägga några hinder i vägen för överlämnande av specialreglerade uppgifter till lokala organ. Av hänvisningen till 2 § framgår att lokalorgansförvaltningen på det specialreglerade området begränsas till uppgifter som ankommer på de sociala nämnderna, hälsovårdsnämnden,

byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolstyrelsen.

Kommittén anser att hänvisningar i specialförfattningarna till lagen om vissa lokala organ i kommunerna inte är nödvändiga. Jag delar kommitténs uppfattning, eftersom det ju är fråga om en försökslagstiftning.

Enligt 2 § första stycket 2 skall en specialreglerad uppgift, för att få läggas på ett lokalt organ, på grund av sin anknytning till kommundelen och beskaffenhet i övrigt lämpa sig för handläggning i ett sådant organ. Det kan emellertid tänkas att det i nuvarande och kommande författningar finns vissa uppgifter som med fog kan anses uppfylla dessa krav men som av särskilda skäl bör förbehållas den centrala facknämnden. Främst mot den bakgrunden bör det finnas en möjlighet att genom en särskild föreskrift i lag eller annan författning hindra att en uppgift av visst närmare angivet slag läggs på ett lokalt organ. En sådan möjlighet öppnas genom bestämmelsen i 1 § sista meningen.

2 §

I första stycket anges f. n. att bestämmelserna i 3–5 §§ endast gäller för lokala organ med uppgift att handha förvaltning och verkställighet som ankommer på kommunallagsreglerade nämnder. Bestämmelserna i lagen om vissa lokala organ i kommunerna är således inte tillämpliga på kommundelsorgan som endast har beredande uppgifter. Behovet av en uttrycklig bestämmelse om att lagen är tillämplig endast på lokala organ med förvaltande och verkställande uppgifter kan sättas i fråga. 1 och 2 §§ är formulerade så att det knappast kan råda något tvivel om att detta är lagens tillämpningsområde. Eftersom bestämmelsen dessutom blir svårhanterlig när lagen skall utvidgas till att omfatta specialreglerade uppgifter, har den tagits bort.

Enligt den nya bestämmelsen i 2 § första stycket 2 kan ett lokalt organ ha till uppgift att handha förvaltning och verkställighet som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnd osv. Med uttrycket "förvaltning och verkställighet" avses alla de slag av ärenden som resp. nämnd kan handlägga enligt specialförfattningarna (jfr 3 kap. 13 § första stycket kommunallagen). Uppgifter som ankommer på kommunallagsreglerade nämnder kan enligt punkt 1 överlämnas till institutionsstyrelser. På det specialreglerade området finns ingen anledning att i detta sammanhang ytterligare utvidga de möjligheter som specialförfattningarna f. n. i vissa fall ger kommunerna att tillsätta institutionsstyrelser. I punkt 2 anges därför att ett lokalt organs verksamhet avser en del av kommunen men – till skillnad från kommitténs förslag – inte att den kan omfatta en eller flera anläggningar.

De specialförfattningar som reglerar skolstyrelsens uppgifter medger inte att institutionsstyrelser inrättas på detta område. Jag ser inte anledning att låta försöksverksamheten på detta område inbegripa även institutionsstyrelser. Den promemoria som har fogats till kommitténs betänkande som bilaga 5 utgår från att en skolenhet i och för sig kan utgöra verksamhetsområde för ett

lokalt organ, som då får karaktär av institutionsstyrelse. Det blir nu inte möjligt. Det bör inte heller vara möjligt att låta ett lokalt organ med en kommundel som verksamhetsområde få uppgifter i fråga om verksamheten vid en skolenhet enbart på den grunden att skolenheten är lokaliserad till kommundelen. För att kravet i 2 § första stycket 2 på anknytning till kommundelen skall kunna anses uppfyllt måste skolverksamheten vara avsedd i första hand för dem som bor inom kommundelen och inte bedrivas med hela kommunen – eller rentav även andra kommuner – som naturligt upptagningsområde. Jag har här talat om själva skolverksamheten. Det bör inte vara uteslutet att lägga allmänna frågor om skötseln av lokalerna på ett lokalt organ även i fall som nu nämnts, om praktiska skäl talar för det. Det är vanligt att flera skolformer bedrivs i samma lokaler och ett lokalt organ bör då kunna handha frågor om skötseln av lokalerna utan hinder av att en av skolformerna i princip måste falla utanför organets kompetens.

För att en specialreglerad uppgift skall få handhas av ett lokalt organ krävs enligt 2 § första stycket 2 att den på grund av sin anknytning till kommundelen och beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ. Av bestämmelsen följer att en central nämnd på resp. uppgiftsområde måste behållas och att specialreglerade uppgifter inte får överföras från den centrala nämnden till lokala organ i sådan omfattning att den centrala nämnden ställs utan uppgifter. Syftet med bestämmelsen är vidare att klargöra att uppgifter som på grund av sakens natur eller författningsbestämmelser har övergripande eller samordnande karaktär skall ligga kvar hos den centrala nämnden.

De fakultativa nämndernas återstående arbetsuppgifter kan, om kommunen så vill, övertas av kommunstyrelsen när lokala organ inrättas. En sådan ordning är inte möjlig när det gäller socialnämnden, nykterhetsnämnden, barnavårdsnämnden, sociala centralnämnden, byggnadsnämnden, hälsovårdsnämnden och skolstyrelsen. Dessa måste enligt bestämmelser i resp. specialförfattning finnas som särskilda nämnder. Av 2 § första stycket 2 följer dessutom att de inte kan berövas sina övergripande och samordnande arbetsuppgifter.

Inom varje specialreglerat område finns, som har framhållits i kommitténs betänkande och bilagorna till detta, uppgifter som inte lämpar sig för handläggning i lokalt organ på grund av sin bristande anknytning till kommundel eller sin beskaffenhet i övrigt.

Inom hälsovården finns uppgifter som uppenbarligen bör skötas av den centrala hälsovårdsnämnden. Att lägga fram förslag till lokal hälsovårdsordning kan inte gärna vara en uppgift för något annat organ än hälsovårdsnämnden. Kravet i 14 § hälsovårdsstadgan (1958:663) på anställande av stadsläkare och hälsovårdsinspektörer avser kommunen i dess helhet.

Även byggnadsnämnden har uppgifter som är av kommunövergripande natur och som därför inte bör skötas lokalt. Generalplaneringen och annan kommunöversiktlig planering bör ligga kvar hos den centrala byggnads-

nämnden. Detaljplaneringen hänger i stora delar nära samman med de överväganden som gjorts i den översiktliga planeringen. Därför kan inte heller detaljplanläggningen i dessa delar utan vidare överlämnas till lokala organ. Byggnadsnämnden handlägger f. n. ärenden om tillstånd, förbud, föreläggande och tillsyn i vilka kraven på rättssäkerhet och likformighet i bedömningen gör sig mer eller mindre starkt gällande. Dessa ärenden lämpar sig i skiftande grad för förvaltning genom lokala organ. Det är knappast möjligt att dra upp generella riktlinjer för hur dessa ärenden bör fördelas mellan den centrala nämnden och de lokala organen. Som jag har anfört i det föregående är dock vissa ärenden enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. av sådan karaktär att det knappast kan komma i fråga att överlämna dem till lokala organ. Kravet i 4 § byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1972:776) på att byggnadsnämnden skall ha tillgång till viss personal kommer att gälla även för lokala organ med byggnadsnämndsuppgifter. Detta innebär dock inte att denna personal måste vara anställd hos de lokala organen.

Enligt vissa författningsbestämmelser, bl. a. 67 § byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1972:776) och 43 § naturvårdslagen (1964:822, omtryckt 1974:1025), kan länsstyrelsen förordna att länsstyrelsens befogenhet att medge undantag från vissa förbud mot nybyggnad och andra åtgärder skall tillkomma även en viss byggnadsnämnd. En befogenhet som på detta sätt kan överlämnas till byggnadsnämnden tillkommer inte nämnden direkt enligt lag eller annan författning. I 2 § första stycket 2 har därför angetts att ett lokalt organ också kan ha till uppgift att för en del av kommunen handha förvaltning och verkställighet som enligt en statlig förvaltningsmyndighets beslut med stöd av författning ankommer på t. ex. byggnadsnämnden. Länsstyrelsen bör naturligtvis inte självständigt kunna överlämna en sådan befogenhet till ett lokalt organ. Att så inte kan ske följer av föreskriften i 3 § att det är fullmäktige som bestämmer de lokala organens uppgifter. Fullmäktige bör naturligtvis inte utan länsstyrelsens medgivande kunna flytta en befogenhet av detta slag från byggnadsnämnden till ett lokalt organ. En uttrycklig föreskrift om att ett sådant medgivande behövs har därför tagits in i 3 §.

Författningsregleringen på utbildningsområdet är omfattande och komplicerad. Det finns också många praktiska problem på detta område. Vid de ingående överväganden som kommunerna måste göra inför en överföring av uppgifter från skolstyrelsen till lokala organ, bör kommunerna kunna ha nytta av det som sägs i bilaga 5 till kommitténs betänkande (varvid måste observeras att bilagan till skillnad från mitt förslag räknar med möjligheten av institutionsstyrelser). Jag vill dock påpeka att jag inte har tagit ställning till synpunkterna i bilagan.

Vad gäller de olika skolformerna utgår jag från att det främst är grundskolan som blir aktuell. Inom grundskolan torde det i praktiskt taget alla kommuner finnas verksamhet som har erforderlig anknytning till

kommundel, eftersom en kommuns grundskola åtminstone såvitt rör låg- och mellanstadierna normalt bedrivs vid flera skolenheter med var sin kommundel som huvudsakligt upptagningsområde. Även uppgifter som avser gymnasieskolan bör kunna komma i fråga för lokala organ, när gymnasieskolan bedrivs vid flera skolenheter med var sin kommundel som huvudsakligt upptagningsområde för flertalet studievägar. Det torde dock inte vara vanligt att en viss kommundel är det huvudsakliga upptagningsområdet för en viss skolenhet av gymnasieskolan. Inom den kommunala vuxenutbildningen torde det knappast förekomma fall där omständigheterna är sådana, att viss kommundel och inte hela kommunen kan anses i praktiken utgöra det huvudsakliga upptagningsområdet. Det lär därför knappast bli aktuellt att lägga uppgifter som avser den kommunala vuxenutbildningen på lokala organ. Än mindre kan det bli aktuellt att låta sådana organ få uppgifter som avser den kommunala högskolan. Denna bygger på riksrekrytering och måste redan av det skälet hållas utanför en försöksverksamhet med lokala organ. Jag vill dock erinra om vad jag nyss sagt om lokaler som är gemensamma för flera skolformer.

I andra stycket finns en ny bestämmelse som innebär att en kommun inte samtidigt kan lägga socialvårdsuppgifter på lokala organ, som har inrättats med stöd av denna lag, och ha sociala distriktsnämnder enligt lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. I fråga om motiven för denna bestämmelse kan jag hänvisa till vad jag har anfört i avsnitt 3.3.1.

Det nya tredje stycket innebär ett förbud mot att låta lokala organ handlägga uppgifter som avser statligt reglerade tjänster. Motiveringen till förbudet har jag redovisat i avsnitt 3.2.3. Förbudet inbegriper uppgifter som ankommer på skolstyrelsen till följd av bestämmelse i lagen (1976:600) om offentlig anställning eller bestämmelse som avses i den lagen. En del sådana bestämmelser finns i skolförordningens tredje avdelning (10–18 kap.), vilken också innehåller föreskrifter om ytterligare frågor som omfattas av förbudet.

Förbudet tar sikte på fall där uppgiften som sådan avser statligt reglerade tjänster. Avsikten är givetvis inte att under förbudet inbegripa uppgifter (t. ex. utformningen av skollokalerna) på den grunden att de indirekt har betydelse för innehavare av statligt reglerade tjänster i deras egenskap av arbetstagare.

Kommunfullmäktiges beslut om överlämnande av specialreglerade uppgifter till lokala organ kan överklagas genom kommunalbesvär. Besvärsmyndigheterna kan pröva om beslutet är förenligt med första stycket 2, dvs. om uppgifterna på grund av sin anknytning till en kommundel och beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ.

3 §

I fråga om det tillägg som har gjorts till denna paragraf får jag hänvisa till vad jag har anfört under 2 §.

4 §

Ändringen i första stycket innebär att detta blir tillämpligt endast på lokala organ som bara har kommunallagsreglerade uppgifter. Det nya andra stycket gäller för ett lokalt organ så snart detta har någon specialreglerad uppgift. Ett sådant lokalt organ är underkastat samma bestämmelser, i såväl sakligt som formellt hänseende, som gäller för den centrala nämnden, med de undantag som lagen om vissa lokala organ i kommunerna själv anger. Detta innebär bl. a. att bestämmelserna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen om jäv blir tillämpliga på alla ärenden hos ett lokalt organ som har både specialreglerade och kommunallagsreglerade uppgifter. I övrigt gäller förvaltningslagen för de lokala organen utom när dessa handlägger ärenden i vilka besluten överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd (jfr 2 § 2 förvaltningslagen).

5 §

Första och andra styckena, som inte ändras, blir tillämpliga även på lokala organ med specialreglerade uppgifter. Som jag har framhållit i avsnitt 3.4 bör dessa undantagsbestämmelser som motiveras av samordningsskäl, gälla även för lokala organ som har specialreglerade uppgifter.

I det nya tredje stycket föreskrivs i enlighet med vad som anförts i avsnitt 3.5.1 att kommunfullmäktige bestämmer mandattiden för lokala organ med specialreglerade uppgifter.

Ikraftträdandebestämmelsen

Lagen om vissa lokala organ i kommunerna träder i kraft den 1 januari 1980. I samband med att lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även försöksverksamhet med lokala organ med specialreglerade uppgifter har det ansetts lämpligt att införa en uttrycklig föreskrift om att lagen gäller endast till utgången av år 1985. Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.1.3) bör ställning till ett förslag till permanent lagstiftning om lokala organ kunna tas före denna tidpunkt.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslaget till lag om ändring i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna.

7 Beslut

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

Bilaga

Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna

Betänkande III
av kommunaldemokratiska kommittén

Ds Kn 1979:11

Till Statsrådet och chefen
för kommundepartementet

Genom beslut den 4 augusti 1977 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 18 november 1977 såsom ledamöter direktören Fredrik Lindencrona, ordförande, överförmyndaren Leif Andersson, numera kommunalrådet Lars Eric Ericsson, f. d. partisekreteraren Gustaf Jonnergård, kommunalrådet Anita Jonsson, numera kommunalrådet Rune Zachrisson och kommunalkonsulenten Göran Åstrand.

Såsom sakkunniga förordnades den 6 december 1977 sekreteraren Hans Anderson, Svenska kommunförbundet, departementsrådet Sven-Runo Bergqvist, sekreteraren Tord Domargård, sekreteraren Olof Jonsson, förste sekreteraren Urban Karlsson, Landstingsförbundet, hovrättsrådet Ulf Lindquist och departementsrådet Carl-Gunnar Peterson. Fr. o. m. den 16 november 1978 förordnades t. f. departementsrådet Lars Högdahl som sakkunnig i kommittén sedan Bergqvist på egen begäran blivit entledigad från sakkunniguppdraget.

Som experter åt kommittén tillkallades fr. o. m. den 1 januari 1978 docenten Bengt Owe Birgersson, fr. o. m. den 1 januari 1979 förste byråsekreteraren Jan Hult, riksskatteverkets valsektion, och fr. o. m. den 1 augusti 1979 hovrättsassessorn Gertrud Holmquist och kammarrättsfiskalen Christer Lindau, socialdepartementet, departementssekreteraren Hans Ling, bostadsdepartementet, hovrättsassessorn Ingrid Olsson, utbildningsdepartementet, och hovrättsassessorn Sven-Erik Sigfridsson, kommunikationsdepartementet.

Till sekreterare förordnades fr. o .m. den 10 januari 1978 kanslidirektören Carl-Wedig Geijer. Till biträdande sekreterare förordnades fr. o. m. den 1 december 1978 planeringssekreteraren Jörgen Nilsson.

Kommittén har antagit namnet kommunaldemokratiska kommittén.

Kommittén har i juni 1978 avgett delbetänkandet (Ds Kn 1978:5) Utvärdering av kommunindelningsreformen. Förslag till forskningsprogram. Kommittén är administrativt ansvarig för genomförande av detta forskningsprogram (prop. 1978/79:61, KU 17, rskr 79).

Genom direktiv den 4 augusti 1977 (Dir. 1977:96), regeringens uppdrag den 7 juni 1979 och tilläggsdirektiv den 28 juni 1979 (Dir. 1979:68) har kommittén fått särskilda uppdrg rörande lokala organ i kommuner och landstingskommuner. Kommitténs utredningsarbete med lokala organ syftar sammanfattningsvis till att

1. i samarbete med Svenska kommunförbundet med olika modeller belysa de möjligheter som den nya lagen (1979:408) om vissa lokala organ ger i

kommunerna (lokalorganslagen) (hösten 1979),
2. utarbeta underlag för en försökslagstiftning, som skall möjliggöra lokala organ inom det specialreglerade området (hösten 1979),
3. enligt direktiven lägga fram förslag till permanent lagstiftning om lokala organ för såväl det kommunallagsreglerade som det specialreglerade området. Detta uppdrag omfattar även förslag till direktvalda lokala organ (1980),
4. redovisa synpunkter på och eventuella förslag till hur brukare av kommunal service – serviceutnyttjare – skall kunna delta i de kommunala institutionernas verksamhet (1980),
5. enligt direktiven utvärdera pågående försöksverksamhet med lokala organ och den försöksverksamhet som kan komma att bedrivas med stöd av lokalorganslagen.

Utredningsuppdragen under punkterna 1 och 2 berör endast kommunerna.

I detta betänkande redovisar kommittén uppdraget den 7 juni 1979 att utarbeta förslag till lagstiftning, som gör det möjligt för kommunerna att fr. o. m. år 1980 bedriva försöksverksamhet med lokala organ på det specialreglerade området (punkt 2 ovan).

I särskilt betänkande (Ds Kn 1979:10) Lokala organ i kommuner, modeller för försöksverksamhet, redovisar kommittén samtidigt uppdraget med att tillhandahålla modeller för en kommunal organisation med lokala organ.

Kommittén har anlitat experter från departement, som berörs av den av kommittén föreslagna lagregleringen. Experterna har redovisat sitt arbete i särskilda promemorior, som fogats som bilagor till detta betänkande. Promemoriorna är experternas egna och innefattar inte något ställningstagande från vederbörande departements sida.

Kommunaldemokratiska kommittén får härmed överlämna betänkandet Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna.

Stockholm i september 1979

Fredrik Lindencrona
Leif Andersson Lars Eric Ericsson Gustaf Jonnergård
Anita Jonsson Rune Zachrisson Göran Åstrand

/Carl-Wedig Geijer

Jörgen Nilsson

Innehåll

Sammanfattning
1. Författningsförslag ... 40
2. De grundläggande direktiven till kommittén beträffande lokala organ ... 42
3. Lokalorganslagen ... 43
4. Särskilt uppdrag till kommittén beträffande lokala nämnder på det specialreglerade området ... 45
5. Tilläggsdirektiv om bl. a. modeller för en organisation med lokala organ ... 45
6. Nämndorganisationen – nuvarande ordning ... 46
   6.1 Allmänt ... 46
   6.2 De specialreglerade nämnderna ... 48
      6.2.1 Allmänt ... 48
      6.2.2 De sociala nämnderna ... 49
      6.2.3 Hälsovårdsnämnden ... 52
      6.2.4 Byggnadsnämnden ... 52
      6.2.5 Trafiknämnden ... 53
      6.2.6 Skolstyrelsen ... 53
      6.2.7 Särregler för Stockholms kommun ... 54
7. Skillnader mellan särskilda specialreglerade nämnder och kommunallagsreglerade (fakultativa) nämnder ... 54
   7.1 Annan kommun än Stockholms kommun ... 55
   7.2 Stockholms kommun ... 57
8. Kommitténs överväganden ... 58
   8.1 Allmänt ... 59
   8.2 Avgränsning av reformen ... 60
      8.2.1 Berörda speciallagar ... 60
      8.2.2 Myndighetsutövning ... 61
      8.2.3 Övriga avgränsningsfrågor ... 62
   8.3 Samordningsfrågor ... 64
   8.4 Mandattid ... 65
   8.5 Antal ledamöter ... 65
   8.6 Jäv ... 65
   8.7 Information om den kommunala nämndorganisationen ... 66
   8.8 Lagstiftningsmetoden ... 66
   8.9 Lagförslagets förhållande till vårdlagarna och propositionen om socialtjänsten ... 67
   8.10 Specialmotivering till kommitténs förslag om ändring i lokalorganslagen 69

Bilagor

1 PM om de sociala nämnderna 73
2 PM om hälsovårdsnämnden 88
3 PM om byggnadsnämnden 112
4 PM om trafiknämnden 134
5 PM om skolstyrelsen 142

Sammanfattning

I lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (lokalorganslagen), som träder i kraft den 1 januari 1980, får kommunerna rätt att inrätta institutionsstyrelser, distriktsnämnder, kommundelsråd och andra organ för förvaltning och verkställighet inom kommunallagsreglerade verksamhetsgrenar. Dessa lokala organ är att anse som lokala nämnder även om deras geografiska verksamhetsområden är begränsade. Lagen är av försökskaraktär.

I betänkandet föreslås ändringar i lokalorganslagen som gör det möjligt för kommunerna att fr. o. m. år 1980 bedriva försöksverksamhet med lokala organ inom det specialreglerade området. Förslaget omfattar sådan verksamhet som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnd, barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd, social centralnämnd, hälsovårdsnämnd, byggnadsnämnd, trafiknämnd och skolstyrelse.

1. Författningsförslag

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna

Härigenom föreskrivs att 1, 2, 4 och 5 §§ lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna skall ha nedan angivna lydelse.

Till följd härav kommer lagen att ha följande lydelse fr. o. m. den dag då denna lag träder i kraft.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
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).	Kommunfullmäktige får tillsätta institutionsstyrelser, distriktsnämnder, kommundelsråd och andra lokala organ med uppgifter som anges i 2 §, även om annat följer av kommunallagen (1977:179) *eller av annan författning.*
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.*	Ett lokalt organ kan ha till uppgift att för en del av kommunen eller för en eller flera anläggningar handha 1. förvaltning och verkställighet som kan handhas av en eller flera sådana nämnder som avses i 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen (1977:179) och *2. ärenden som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnd, barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd, social centralnämnd, hälsovårdsnämnd, byggnadsnämnd, trafiknämnd och skolstyrelse och som på grund av sin anknytning till kommundel och beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i lokalt organ.*

3 §

Fullmäktige bestämmer de lokala organens uppgifter och verksamhetsområden.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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.

För lokala organ *som har uppgifter enbart enligt 2 § 1. denna lag gäller* bestämmelserna i kommunallagen (1977:179) om nämnd som avses i 3 kap. 13 § andra stycket nämnda lag med det undantag som framgår av 5 § denna lag.

För ett lokalt organ som har uppgifter enligt 2 § 2. denna lag skall vad i lag eller annan författning är föreskrivet om den särskilda nämnden gälla det lokala organet med de undantag som framgår av 5 §.

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.

Även beträffande lokalt organ med uppgifter enligt 2 § 2. bestämmer fullmäktige om mandattid för ledamöter och suppleanter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

2. De grundläggande direktiven till kommittén beträffande lokala organ

Kommittén har enligt direktiven (1977-08-04; Dir. 1977:96) att överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet inom kommuner och landstingskommuner – bl. a. genom inrättande av olika *lokala organ*. Härom anförs i direktiven följande.

En huvuduppgift för kommittén bör vara att överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet inom kommuner och landstingskommuner. Detta kan ske på flera olika sätt. En möjlighet, som har diskuterats i den kommunaldemokratiska debatten och behandlats av utredningen om den kommunala demokratin, är att ändra den kommunala organisationen genom inrättande av olika typer av lokala organ, framför allt kommundelsorgan med övergripande uppgifter, lokala styrelser vid kommunala institutioner och distriktsnämnder. Kommittén bör, med utgångspunkt i utredningens undersökningar, kartlägga och utvärdera den verksamhet med sådana organ som förekommer. Den bör sedan pröva vilka reformer inom lagstiftningen som behövs för att de lokala organen skall kunna bidra verksamt till att förstärka medborgarinflytandet inom kommunerna. Förslagen bör utgå från principen att lagstiftningen skall ge kommunerna största möjliga frihet att anpassa sin organisation och sina arbetsformer till de lokala önskemålen. Det bör alltså inte bli fråga om att föreskriva kommunerna en viss organisation.

Kommunallagen (1977:179) medger i princip inte att det inrättas kommundelsorgan med förvaltande och verkställande uppgifter. Varje kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet. De kommundelsorgan som inrättas i dag kan därför endast ges beredande och rådgivande uppgifter. Det finns däremot i regel inget hinder mot att skapa lokala styrelser för förvaltningen av en viss institution, t. ex. en fritidsanläggning eller ett daghem. Sociala distriktsnämnder och sjukhusdirektioner utgör undantag från principen att kommunen resp. landstingskommunen skall vara en odelad förvaltningsenhet. Möjlighet saknas att låta medborgarna utse ledamöter i kommundelsorganen genom direkta val.

De begränsningar som f. n. gäller i fråga om möjligheterna att låta kommundelsorganen väljas direkt och ge dem olika slag av arbetsuppgifter hänger samman med bl. a. att frågorna om valsätt och om avgränsning av kommundelsorganens kompetens har ansetts svårlösta. Kommittén bör ta upp dessa frågor till noggrann prövning samt utarbeta förslag till lösningar. Arbetet bör syfta till att de kommuner som så önskar skall kunna inrätta direktvalda kommundelsorgan under nästa valperiod.

Målet måste vara att i alla kommuner skapa förutsättningar för ett från demokratisk synpunkt väl fungerande system. Svårigheterna är givetvis störst i stora tätortskommuner och i glesbygdskommuner med stor geografisk omfattning. Där kan en utbyggd förtroendemannaorganisation med direktvalda kommundelsorgan innebära en lösning. Det är emellertid angeläget att kommundelsorganen fogas in på ett naturligt sätt i den kommunala organisationen. Detta torde underlättas om de kan anförtros vissa förvaltningsuppgifter. Med en sådan utformning skulle en organisation med direktvalda kommundelsorgan kunna ses som ett alternativ till en indelningsändring som skulle vara önskvärd från rent kommunaldemokratisk synpunkt.

Institutionsstyrelser och distriktsnämnder förekommer i dag på några

områden. Kommittén bör studera erfarenheterna från dessa och pröva förutsättningarna för sådana organisationsformer även på andra områden. Kommitténs uppdrag bör även omfatta frågan om möjlighet för dem som utnyttjar kommunal service att delta i institutionsstyrelsernas verksamhet. Inom utbildningsdepartementet övervägs f. n. frågan om lokala ledningsorgan vid skolorna. Kommittén bör i sitt arbete beakta resultat av dessa överväganden.

3. Lokalorganslagen

Kommunallagen (KL) anses ge uttryck för den principen 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. KL medger sålunda inte att det inrättas nämnder som är lokala i den meningen att deras verksamhet är avgränsad till en del av kommunens geografiska område. KL är dock inte helt främmande för lokal nämndförvaltning. Det anses sålunda förenligt med KL att kommun inrättar nämnd vars verksamhet är begränsad till att handha en kommunal anläggning eller en kommunal institution.

De frågor om en större frihet för kommuner och landstingskommuner att anordna lokal nämndförvaltning som tas upp i de grundläggande direktiven till kommittén har numera provisoriskt lösts såvitt avser kommunernas fria enbart kommunallagsreglerade verksamhet.

Enligt lagen (1979:408)[1] om vissa lokala organ i kommunerna, som träder i kraft den 1 januari 1980, får kommunfullmäktige tillsätta institutionsstyrelser, distriktsnämnder, kommundelsråd och andra lokala organ för förvaltning och verkställighet även om annat följer av KL (1 §). Lokalt organ kan enligt 2 § lokalorganslagen 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 KL. (Kommunallagsreglerade/fakultativa nämnder).

Exemplifieringen i 1 § utesluter inte att en kommun inrättar lokala organ med andra beteckningar. Den omständigheten att lagen inte gäller för landstingskommunerna hindrar inte att de kommuner som inte tillhör landstingskommun och som alltså själva driver landstingskommunal verksamhet inrättar lokala organ för vilken fakultativ verksamhet som helst. Kommunerna har frihet att själva avgöra vilka uppgifter som bör läggas på ett lokalt organ. Den nya lagen innebär 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.

Det är fullmäktige som bestämmer de lokala organens uppgifter och

[1] Prop. 1978/79:181, KU 36, rskr 361.

verksamhetsområden (3 §). Fullmäktige bestämmer alltså inte bara vilka göromål de lokala organen skall ha utan också deras geografiska verksamhetsområden, i den mån deras verksamhet inte enbart är inriktad på förvaltning och drift av anläggningar. Ett lokalt organ kan överta förvaltnings- och verkställighetsuppgifter från flera fakultativa verksamhetsgrenar, alltså från flera fakultativa nämnder. Kommunalrättsligt sett får de lokala organ som avses med lagen ställning av nämnd. Lagen öppnar möjligheter för organisationer utan centrala facknämnder. Det enda samordningsorganet blir då kommunstyrelsen. Det har emellertid inte ansetts troligt att en sådan organisationsform kommer att väljas under försöksverksamheten.

I en organisation med central nämnd och lokala organ uppkommer olika samordningsfrågor. Det har i huvudsak överlämnats åt kommunerna själva att bedöma hur samordningen skall gå till. För lokala organ gäller bestämmelserna i KL om nämnd som avses i 3 kap. 13 § andra stycket KL. Lokala organ enligt lagen är alltså kommunala nämnder som är underkastade kommunallagens regler om nämnder. Härifrån gör lagen dock två undantag som främst är betingade av samordningsskäl och som ger lokala organ en i viss mån underordnad ställning i förhållande till centralnämnden. För de kommunala nämnderna gäller enligt 2 kap. 15 § att de har rätt att väcka ärenden hos fullmäktige, om inte annat är föreskrivet i lag. För lokala organ gäller emellertid att fullmäktige avgör om ett lokalt organ skall få initiativrätt hos fullmäktige eller ej. För nämnderna gäller vidare att de med stöd av 4 kap. 4 § KL kan lämna in sitt budgetförslag direkt till kommunstyrelsen. I fråga om lokala organ gäller i detta hänseende att fullmäktige får föreskriva att ett lokalt organs budgetförslag skall lämnas till facknämnden (5 §). I förarbetena understryks att kommunerna har 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.

Lokala organ enligt lokalorganslagen blir alltså att anse som fakultativa nämnder, även om deras geografiska verksamhetsområden är begränsade. Det innebär att de bestämmelser i KL som gäller för fakultativa nämnder i övrigt gäller för sådana lokala organ med de två undantag som nyss har nämnts. I överensstämmelse härmed gäller bestämmelsen i 1 kap. 5 § KL om delegation av fullmäktiges beslutanderätt också för de lokala förvaltningsorganen. Bestämmelserna i 2 kap. 14 § om nämndordförandenas yttranderätt vid kommunfullmäktiges sammanträden är tillämpliga på ordförandena i de lokala organen. Interpellation kan enligt 2 kap. 24 § ställas till ordförandena. Samtliga bestämmelser i 3 kap. som gäller fakultativa nämnder är tillämpliga. Något utrymme för tillämpning av bestämmelserna i 3 kap. 14 § om centraliserad förvaltning – närmast fastighets- och personalförvaltning – finns emellertid knappast eftersom de lokala organens geografiska verksamhetsområden är begränsade. Av bestämmelserna i 4 kap. är i första hand föreskriften i 9 § om förande av räkenskaper tillämplig. Bestämmelserna om

revision i 5 kap. gäller också de lokala organens verksamhet, liksom bestämmelserna om kommunalbesvär i 7 kap.

För de förtroendevalda i de lokala förvaltningsorganen gäller KL:s regler om valbarhet, rätt till ledighet, ersättning, reservationsrätt m. m. Valbarheten är således inte inskränkt till distriktet. Det är en fråga för de politiska partierna att i samband med nomineringen bedöma om ledamöterna måste vara bosatta i distriktet eller ej.

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

I förarbetena sägs att lagen är av försökskaraktär.

4. Särskilt uppdrag till kommittén beträffande lokala nämnder på det specialreglerade området

Vid riksdagsbehandlingen av proposition (1978/79:181) om lokalorganslagen anförde konstitutionsutskottet (KU 1978/79:36) att en reform med lokala organ som inte omfattar även det specialreglerade området är alltför begränsad. Därför bör försöksverksamheten även omfatta det specialreglerade området. Enligt utskottet är det väsentligt att sådana försök påbörjas och får ingå i den utvärdering som kommittén har att göra. De utredningar som är nödvändiga för att kommunerna försöksvis skall kunna inrätta lokala organ även på det specialreglerade området bör bedrivas så att förslag kan läggas fram för riksdagen i en proposition som kan behandlas under hösten 1979. Riksdagen gav regeringen till känna vad utskottet anfört om försöksverksamhet med lokala organ inom det specialreglerade området (rskr 1978/79:361).

I skrivelse den 7 juni 1979 uppdrog regeringen åt kommittén att skyndsamt utarbeta förslag till lagstiftning som gör det möjligt för kommunerna att fr. o. m. 1980 bedriva försöksverksamhet med lokala organ på det specialreglerade området i enlighet med riksdagsbeslutet. Under arbetets gång bör – heter det i skrivelsen – samråd ske med berörda departement och Svenska kommunförbundet.

5. Tilläggsdirektiv om bl. a. modeller för en försöksverksamhet med lokala organ

I tilläggsdirektiv den 28 juni 1979 (Dir. 1979:68) tar departementschefen fram en del nya utredningsuppdrag för kommittén och anför härjämte – i anslutning till en redogörelse för lokalorganslagen – följande.

Kommunaldemokratiska kommittén skall enligt de tidigare direktiven undersöka förutsättningarna för olika organisationsformer när det gäller lokala organ i kommuner och landstingskommuner. Uppdraget omfattar såväl kommundelsorgan som institutionsstyrelser och distriktsnämnder. Till uppgiften hör också att kartlägga och utvärdera den verksamhet med sådana organ som förekommer samt att utarbeta förslag om direktvalda kommundelsorgan.

Enligt min mening är det angeläget att praktiska förutsättningar skapas för en vidgad försöksverksamhet med lokala förvaltningsorgan. Kommittén bör därför bedriva ett utredningsarbete i syfte att underlätta för kommunerna att snabbt starta en försöksverksamhet inom ramen för den nya lagen om vissa lokala organ i kommunerna. För det praktiska arbetet i kommunerna är det av värde om olika modeller utarbetas t. ex. i samarbete med Svenska kommunförbundet. Modellerna bör belysa alternativa möjligheter. Uppgiftsfördelningen mellan de lokala organen och övriga nämnder bör belysas. Detta arbete bör resultera i ett betänkande eller en rapport i sådan tid att kommunerna så snabbt som möjligt kan starta en försöksverksamhet med lokala organ. Kommittén bör också utvärdera den försöksverksamhet som kan komma att bedrivas med stöd av den nya lagen.

Efter att ha berört det i det föregående nämnda särskilda uppdraget om lokalorgan för specialreglerad förvaltning anför departementschefen vidare:

På sikt bör möjlighet till förvaltning genom lokala organ öppnas genom permanent lagstiftning för hela den kommunala och lanstingskommunala verksamheten. Kommittén bör lämna förslag på detta område i enlighet med sina tidigare direktiv. En möjlighet som särskilt bör 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.

6. Nämndorganisationen – nuvarande ordning

6.1 Allmänt

Den kommunala organisationen regleras av kommunallagen och viss speciallagstiftning. Under avsnitt 3 om lokalorganslagen har redogjorts för kommunallagens princip om kommunen som en odelad förvaltningsenhet. Genom lokalorganslagen sätts denna princip på försök ur spel fr. o. m. år 1980 inom det kommunallagsreglerade området.

Kommuns beslutanderätt utövas av kommunfullmäktige. Förvaltning och verkställighet ankommer på kommunstyrelsen och övriga nämnder (1 kap. 5 § första och andra styckena KL). Fullmäktige tillsätter nämnder för förvaltning och verkställighet – dels de specialreglerade nämnderna, dels de nämnder i övrigt som behövs (3 kap. 13 § KL). De senare betecknas som kommunallagsreglerade (fakultativa) nämnder. Bestämmelserna anger en principiell rollfördelning mellan fullmäktige å ena sidan och styrelsen och övriga nämnder å andra sidan. Fördelningen innebär att alla i verklig mening

viktiga beslut fattas av fullmäktige medan konkret administration skall ankomma på styrelsen och övriga nämnder.

Gränsdragningen mellan vad som på ena sidan är beslutande och på andra sidan är förvaltande och verkställande uppgifter har inte i detalj angivits i lagstiftningen. Kommunfullmäktiges beslutanderätt avser bl. a. följande frågor: budget, skattesats, taxor för den kommunala servicen, upptagande av lån, viktigare förmögenhetsförfoganden, reglementen för nämnderna, val av ledamöter i nämnderna och ansvarsfrihet för nämndernas förvaltning.

En nämnd utövar inte bara förvaltning och verkställighet. Nämnden skall också bereda sådana ärenden som berör nämndens verksamhetsområde och som skall avgöras av fullmäktige. För sådana beredningsuppgifter kan tillsättas särskild beredning av en eller flera personer (1 kap. 5 § andra stycket KL).

Kommunstyrelsen är det centrala kommunala styrelseorganet med funktioner som i vissa avseenden sträcker sig över hela det kommunala verksamhetsområdet. Några av kommunstyrelsens viktigaste uppgifter är att samordna och leda den totala verksamheten, att ha inseende över övriga nämnders verksamhet, att verkställa fullmäktiges beslut om inte verkställigheten uppdragits åt annan, att ansvara för kommunens ekonomi samt att bereda de ärenden, som skall avgöras av fullmäktige.

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. Även enligt speciallagstiftningen kan det förekomma lokala nämnder. Exempel på detta är sociala distriktsnämnder, styrelser för sådana kommunala folkhögskolor som omfattas av folkhögskoleförordningen (1977:551) och slakthusstyrelser som inrättas enligt lagen (1959:99) om köttbesiktning m. m. Till de lokala nämnderna kan numera även räknas lokala organ enligt lokalorganslagen.

I kommunallagen finns regler som gäller alla nämnder. Vidare finns regler – 3 kap. 1–12 §§ – som endast reglerar kommunstyrelsens verksamhet. Huvuddelen av dessa kommunstyrelseregler har dock genom hänvisningar i 3 kap. 13 § andra stycket gjorts tillämpliga på de kommunallagsreglerade nämnderna. Enligt lokalorganslagen gäller i huvudsak samma regler även för lokala organ som inrättas enligt denna lag. Genom hänvisningar från

speciallagstiftningen till kommunallagen gäller flertalet kommunstyrelseregler för de specialreglerade nämnderna.

6.2 De specialreglerade nämnderna

6.2.1 Allmänt

Tre kommuner – Göteborg, Malmö och Gotland – tillhör inte landstingskommun. De nämnder som dessa kommuner har att inrätta inom den landstingskommunala sektorn redovisas inte i det följande.

Obligatoriska specialreglerade nämnder

Inom speciallagstiftningen finns organisatoriska föreskrifter som ålägger kommunen att inrätta följande särskilda nämnder:

- Byggnadsnämnd
- Hälsovårdsnämnd
- Skolstyrelse
- Social centralnämnd (socialnämnd, barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd)
- Valnämnd

Dessa nämnder är obligatoriska och deras funktioner kan inte övertas av annan nämnd.

Fakultativa specialreglerade nämnder

Enligt speciallagstiftningen skall kommunen även ha nedanstående nämnder:

- Arbetslöshetsnämnd
- Beredskapsnämnd
- Brandstyrelse
- Civilförsvarsnämnd
- Familjebidragsnämnd
- Hemvärnsnämnd
- Krigshjälpsnämnd
- Slakthusstyrelse (i kommuner med offentligt slakthus)
- Trafiknämnd

Beträffande dessa nämnder gäller att kommunen får tillsätta särskild sådan specialnämnd eller uppdraga åt annan nämnd att även vara sådan specialnämnd. Har så ej skett fungerar kommunstyrelsen även som sådan specialnämnd. Beträffande familjebidragsnämnden och krigshjälpsnämnden

träder dock socialnämnden in i kommunstyrelsens ställe.

Om en sådan nämnds uppgifter lagts på en kommunallagsreglerad nämnd – trafiknämndsuppgifterna har t. ex. uppdragits åt gatunämnden – är denna senare nämnd underkastad de organisatoriska föreskrifter m. m. som gäller för kommunallagsreglerad nämnd.

Kommun som inrättat social centralnämnd får utse två eller flera sociala distriktsnämnder.

För det fall kommunen inte utsett överförmyndare skall kommunen i stället ha en överförmyndarnämnd.

De nu uppräknade nämnderna brukar benämnas fakultativa specialreglerade nämnder.

Regleringen av de särskilda nämnderna för specialreglerad verksamhet har efter hand blivit tämligen enhetlig. De senaste insatserna i detta avseende gjordes genom lagändringar (prop. 1976/77:1, KU 25, rskr 148) som trädde i kraft samtidigt med den nya kommunallagen dvs. den 1 juli 1977. I det följande behandlar kommittén regleringen för de sociala nämnderna (socialnämnd, barnavårdsnämnd, kommunal nykterhetsnämnd*, social centralnämnd, social distriktsnämnd), kommunal skolstyrelse**, hälsovårdsnämnd, byggnadsnämnd och trafiknämnd.

Betr. den särskilda reglering som i några fall gäller för Stockholms kommun hänvisas till avsnitt 6.2.7.

6.2.2 De sociala nämnderna

Allmänt

Socialvården regleras huvudsakligen i lagen (1954:579) om nykterhetsvård (NvL), lagen (1956:2) om socialhjälp (ShjL) och i barnavårdslagen (1960:97) (BvL). ShjL slår fast ett ansvar för primärkommun att se till att den som vistas i kommunen får den omvårdnad som med hänsyn till hans behov och förhållanden i övrigt kan anses tillfredsställande samt att sörja för att han får den socialhjälp som finns behövlig. Samhällets barnavård har till syfte att främja en gynnsam utveckling av de unga och goda uppväxtförhållanden i övrigt för dem. Nykterhetsvården skall verka för allmänt nykterhetsfrämjande åtgärder och i enskilda fall syfta till att återföra den som missbrukar alkohol till ett nyktert liv. För uppgifterna ansvarar kommunen.

För varje vårdområde skall det finnas en särskild kommunal nämnd med uppgift att vara kommunens förvaltnings- och verkställighetsorgan, nämligen barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och socialnämnd. Har inte särskild nykterhetsnämnd inrättats är socialnämnden även nykterhetsnämnd. Enligt lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. (SCL) får efter beslut av kommunfullmäktige de uppgifter som ankommer på de särskilda nämnderna

* Benämns fortsättningsvis endast nykterhetsnämnd
** Benämns fortsättningsvis endast skolstyrelse

i stället tas om hand av en för de tre vårdområdena gemensam social centralnämnd. Social centralnämnd hade den 1 juli 1977 inrättats i alla kommuner utom tre.

Om social centralnämnd inrättas kan fullmäktige också besluta att i kommunen skall finnas två eller flera sociala distriktsnämnder, var och en för sitt geografiska socialvårdsdistrikt. Distriktsnämnd skall avgöra ärenden enligt vårdlagarna som avser vård och behandling eller annan åtgärd beträffande enskild person. Fullmäktige får uppdra åt nämnden att även i övrigt avgöra sådant ärende. Distriktsnämnd får inte göra framställning eller avge yttrande till fullmäktige. I de kommuner där social centralnämnd och distriktsnämnd har inrättats gäller för dessa nämnder vad i det följande sägs om de särskilda nämnderna. Den 1 juli 1977 hade 24 kommuner inrättat distriktsnämnder.

I prop. 1970:121 med förslag till lag om social centralnämnd m. m. (s. 37) angavs följande om kompetensfördelningen mellan en social centralnämnd och distriktsnämnderna: "I de kommuner där distriktsnämnder inrättas kommer centralnämnden huvudsakligen att svara för organisation, administration och ekonomisk förvaltning, för samordning, information och uppföljning beträffande socialvårdsverksamheten, för planeringen inom socialvårdssektorn, för socialvårdens medverkan i den allmänna samhällsplaneringen samt för ett allmänt förebyggande arbete i syfte att motverka uppkomsten av sociala störningar."

På nämnderna är följande bestämmelser i 3 kap. kommunallagen (1977:179) tillämpliga: 2 § om val av ledamöter och av suppleanter samt deras antal, 3 § första stycket om valbarhet, 4 § om rätt till ledighet från anställning, 5 § första och tredje styckena om mandattid och verkan av ledamots avgång, 6 § om ordförande och vice ordförande, 7 § om tid och plats för sammanträde, 8 § om suppleants tjänstgöring m. m., 9 § första stycket om beslutförhet, 10 § om beslutsförfarande och protokoll m. m., 11 § om handlingars ingivande och om delgivning samt 12 § om reglemente och delegation. Vad nu sagts innebär att en social nämnd följer de organisatoriska regler som gäller för kommunstyrelsen utom när det gäller jäv. Här tillämpas i stället de strängare jäven enligt förvaltningslagen. Från delegationsbestämmelserna i 3 kap. 12 § undantas i BvL och NvL vissa särskilt angivna ärendetyper, bl. a. utdömande av vite och framställning om intagning i ungdomsvårdskola eller allmän vårdanstalt. Vissa från bestämmelsen i 10 § KL avvikande regler om protokollsskyldigheten gäller också (33 § ShjL, 7 och 14 §§ BvL, 5 § NvL, 3 § SCL).

Såsom framgår av avsnitt 6.2.7 gäller särskilda regler för organisationen av socialvården i Stockholm. Även i annan kommun finns det möjlighet att efter dispens genomföra en organisation, som avviker från de allmänna bestämmelserna (11 § ShjL, 13 § BvL, 8 § NvL).

De uppgifter m. m., som enligt olika författningar ankommer på de sociala nämnderna är närmare beskrivna i bilaga 1.

Propositionen om socialtjänsten

Enligt förslaget till socialtjänstlag (prop. 1979/80:1) skall det för att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten finnas en socialnämnd i varje kommun (4 §). Kommunfullmäktige får besluta att i kommunen inrätta två eller flera sociala distriktsnämnder, var och en för ett geografiskt distrikt (41 §). De sociala distriktsnämnderna avgör ärenden som enligt SCL eller annan författning ankommer på socialnämnden och som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande enskild person, om inte fullmäktige har beslutat annorlunda beträffande en viss grupp i ärenden. Möjligheten för fullmäktige att begränsa nämndens kompetens motiveras med att det kan vara lämpligt att frågor, som gäller hur kommunens gemensamma resurser skall utnyttjas, t. ex. fördelning av platser i förskola och servicehus, kan handläggas centralt.

Vidare får distriktsnämnderna enligt lagförslaget (44 §) göra framställning till fullmäktige, besluta i frågor som gäller den allmänt förebyggande verksamheten i distriktet, handha förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som annars förvaltas av socialnämnden samt handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal inom distriktsnämndens verksamhetsområde. Som förutsättning för att distriktsnämnden skall ha denna kompetens gäller dock den viktiga föreskriften att socialnämnden skall ha uppdragit åt distriktsnämnden att handha sådan fråga och att fullmäktige dessförinnan skall ha givit socialnämnden befogenhet att lämna sådant uppdrag. I fråga om budgetframställningar ges den ytterligare regeln att fullmäktige får föreskriva att distriktsnämnd alltid skall lämna sådan framställning först till socialnämnden, som sedan med eget yttrande skall överlämna förslagen till kommunstyrelsen.

Genom den föreslagna regleringen öppnas möjlighet att ge de uppgifter som enligt huvudregeln ankommer på socialnämnden åt distriktsnämnder. Vad gäller andra uppgifter än de som avser enskilda personer förutsätter en sådan ordning dock beslut av både fullmäktige och socialnämnden. Vidare begränsas kompetensen till att avse frågor knutna till distriktsnämndens geografiska distrikt. Om distriktsnämnder inrättas skall de vara minst två. Distrikten skall täcka kommunens hela yta.

Föredragande departementschefen anför i prop. 1979/80:1 bl. a. följande (s. 558):

Enligt den nyligen beslutade lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna får kommunfullmäktige tillsätta lokala organ i kommunerna. Fullmäktige bestämmer de lokala organens uppgifter och verksamhetsområden. Det innebär att om en central nämnd och distriktsnämnder har inrättats, så ankommer det på fullmäktige att bestämma kompetensfördelningen mellan dem. Om fullmäktige på motsvarande sätt för den specialreglerade förvaltningen som socialtjänsten utgör skulle ges ensam behörighet att fastställa kompetensfördelningen mellan socialnämnden och distriktsnämn-

derna, skulle det självständiga ansvar som bör tillkomma socialnämnden kunna tunnas ut. Fullmäktige skulle med en sådan ordning formellt kunna överföra sådana uppgifter till distriktsnämnderna att socialnämnden inte kunde utöva ett övergripande ansvar.

Det har inte ansetts att den specialreglerade förvaltning som socialtjänsten utgör bör jämställas med den kommunallagsreglerade förvaltningen. Inom denna förvaltning råder det full frihet för kommunen att tillsätta de nämnder som behövs och med de uppgifter som fullmäktige fastställer. För denna oreglerade förvaltning kan det därför sägas vara principiellt riktigt att fullmäktige också skall ensam reglera uppgiftsfördelningen mellan centralnämnd och distriktsnämnder. För den specialreglerade förvaltningen gäller däremot som regel en skyldighet för kommunen att tillsätta nämnder för att fullgöra uppgifter som anges i särskild lagstiftning. Med en lagstiftning, som förutsätter att det inom kommunen skall finnas en nämnd som har det övergripande ansvaret för verksamheten, har det inte ansetts kunna förenas en rätt för fullmäktige att självständigt besluta i fråga om kompetensfördelningen mellan en sådan central nämnd och distriktsnämnden.

6.2.3 Hälsovårdsnämnden

Enligt hälsovårdsstadgan (1958:663) ansvarar kommunen för den allmänna hälsovården i kommunen. I varje kommun skall finnas en hälsovårdsnämnd som har att utöva det närmaste inseendet över den allmänna hälsovården inom kommunen. Andra författningar av betydelse för hälsovårdsnämndens arbete är bl. a. livsmedelslagen (1971:511), livsmedelskungörelsen (1971:887), arbetsmiljölagen (1977:1160), smittskyddslagen (1968:231), miljöskyddslagen (1969:387), miljöskyddskungörelsen (1969:388), lagen (1973:329) och kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor och den kommunala renhållningslagen (1970:892), renhållningskungörelsen (1974:1024) och naturvårdslagen (1964:822).

I fråga om hälsovårdsnämnd tillämpas de under socialvårdsavsnittet nämnda kommunstyrelse- och jävsreglerna. Delegationsuppdrag som avses i 3 kap. 12 § KL får ej omfatta befogenhet att besluta om föreläggande av vite eller om verkställande av åtgärd på försumligs bekostnad.

Hälsovårdsstadgans bestämmelser kan kompletteras med föreskrifter som utfärdas i lokal hälsovårdsordning. Sådana lokala hälsovårdsförordningar har utfärdats i samtliga kommuner.

De uppgifter m. m. som enligt olika författningar ankommer på hälsovårdsnämnden är närmare beskrivna i bilaga 2.

6.2.4 Byggnadsnämnden

Enligt byggnadsstadgan (1959:612) skall i varje kommun finnas en byggnadsnämnd som har att öva inseende över hur kommunens område bebyggs. Byggnadsnämndens verksamhet regleras av byggnadslagen (1947:385). Andra författningar av betydelse för byggnadsnämndens arbete är lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.,

naturvårdslagen och naturvårdsförordningen (1964:822 och 1976:484), kungörelsen angående anordnande och begagnande samt tillsyn av vissa hissar (1939:783), förordningen om brandfarliga varor (1961:568), förordningen om maskindrivna portar m. m. (1979:210), anläggningslagen och anläggningskungörelsen (1973:1149 och 1165), ledningsrättslagen och ledningsrättskungörelsen (1973:1144 och 1148), fastighetsbildningslagen och fastighetsbildningskungörelsen (1970:988 och 1971:762), lagen om enskilda vägar (1939:608), vägkungörelsen (1971:954) samt taxeringslagen (1956:623).

Genom hänvisning i 56 § byggnadsstadgan har byggnadsnämnden även vissa uppgifter beträffande väglagen, miljöskyddslagen, bostadssaneringslagen, lagen om kriskoppling, arbetsmiljölagen, lagen om lokaliseringssamråd samt med stöd av dessa lagar meddelade föreskrifter.

I fråga om byggnadsnämnd tillämpas de under socialvårdsavsnittet nämnda kommunstyrelse- och jävsreglerna. Delegationsuppdrag som avses i 3 kap. 12 § KL får ej omfatta befogenhet att slutligt avgöra fråga om avgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., att meddela föreläggande av vite (med något undantag) eller föreläggande vid annat äventyr eller att slutligt avgöra ärende, som är av principiell natur eller annars av större vikt.

De uppgifter m. m. som enligt olika författningar ankommer på byggnadsnämnden är närmare beskrivna i bilaga 3.

6.2.5 Trafiknämnden

Kommun får enligt lagen om trafiknämnd (1978:234) tillsätta särskild trafiknämnd med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik inom kommunen. Har särskild nämnd inte tillsatts får kommunen uppdraga åt annan nämnd att vara trafiknämnd. Har så ej skett är kommunstyrelsen trafiknämnd.

I fråga om särskild trafiknämnd tillämpas de under socialvårdsavsnittet nämnda kommunstyrelse- och jävsreglerna.

De uppgifter m. m. som enligt olika författningar ankommer på trafiknämnden är närmare beskrivna i bilaga 4.

6.2.6 Skolstyrelsen

Enligt skollagen (1962:319) skall det i varje kommun finnas en skolstyrelse som är styrelse för grundskolan i kommunen och, om kommunen har anordnat gymnasieskola, även för den skolan. Bestämmelser om skolstyrelsens uppgifter i fråga om grundskolan och gymnasieskolan finns främst i skollagen och skolförordningen (1971:235). Föreskrifter om uppgifter för skolstyrelsen i fråga om kommunal skolverksamhet i övrigt finns i ett stort antal andra författningar såsom förordningen (1971:424) om kommunal och

statlig vuxenutbildning, högskolelagen (1977:218) och högskoleförordningen (1977:263). Skolstyrelsen har också uppgifter i t. ex. författningar om studiestöd.

I fråga om skolstyrelse tillämpas de under socialnämndsavsnittet nämnda kommunstyrelse- och jävsreglerna. Delegationsuppdrag som avses i 3 kap. 12 § KL får ej omfatta befogenhet att meddela eller återkalla godkännande av enskild skola såsom skola där skolplikt får fullgöras.

För sådan kommunal folkhögskola som omfattas av folkhögskoleförordningen (1977:551) skall finnas en särskild styrelse.

De uppgifter m. m. som enligt olika författningar ankommer på skolstyrelsen är närmare beskrivna i bilaga 5.

6.2.7 Särregler för Stockholms kommun

Skolstyrelsen, hälsovårdsnämnden, byggnadsnämnden och trafiknämnden

För skolstyrelsen, hälsovårdsnämnden, byggnadsnämnden och den särskilda trafiknämnden i Stockholm gäller andra regler för mandattid och nämndernas presidium än för riket i övrigt. I Stockholms kommun är mandattiden för dessa nämnder oreglerad medan den i riket i övrigt följer den mandattid som gäller för kommunstyrelsen i andra kommuner än i Stockholm – dvs. är treårig. De för Stockholms kommun gällande reglerna om nämndernas presidium innebär att kommunen har valfrihet när det gäller att utse nämndpresidierna. Dessa särregler beror på förekomsten av borgarråd i Stockholms kommun och den särskilda ställning som borgarråden enligt KL (3 kap. 17 och 18 §§) alltjämt har i kommunens organisation.

De sociala nämnderna

För organisationen av barnavården, socialhjälpsverksamheten och nykterhetsvården i Stockholm skall gälla särskilda bestämmelser som efter förslag av kommunfullmäktige fastställs av regeringen (13 § första stycket BvL, 11 § första stycket ShjL, 8 § 3 mom. första stycket NvL). Sådana särskilda bestämmelser har fastställts genom förordningen (1977:543) om organisationen av nykterhetsvården, socialhjälpsverksamheten och barnavården i Stockholms kommun. Enligt denna förordning föreskrivs att socialvården i Stockholm skall organiseras i huvudsak enligt lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. För centralnämnden gäller de bestämmelser om mandattid och presidium som redovisats ovan.

7. Skillnader mellan särskilda specialreglerade nämnder och kommunallagsreglerade (fakultativa) nämnder

Under avsnitt 3 har kommittén redovisat att lokala organ enligt lokalorganslagen är kommunala nämnder som med två undantag – initiativrätten

hos fullmäktige och budgetförfarandet – är underkastade kommunallagens regler om nämnder. För bedömning av kommitténs utredningsuppdrag är det därför viktigt att kartlägga de skillnader som i främst organisatoriskt avseende finns mellan de särskilda specialreglerade nämnder som redovisats under avsnitt 6.2.2–6.2.7 och de kommunallagsreglerade (fakultativa) nämnderna.

7.1 Annan kommun än Stockholms kommun

Kompetens

De kommunallagsreglerade nämndernas kompetens avgörs av kommunfullmäktige inom ramen för det allmänna kompetensstadgandet i 1 kap. 4 § KL.

De specialreglerade nämndernas minimikompetens framgår av speciallagstiftningen. Kommunfullmäktige kan därutöver anförtro de specialreglerade nämnderna andra uppgifter.

Mandattider

För de särskilda specialreglerade nämnderna gäller treåriga mandattider för ledamöter och suppleanter. Någon motsvarande regel finns inte för de kommunallagsreglerade nämnderna.

Antal ledamöter och suppleanter

Kommunfullmäktige är inte bunden av vare sig någon minimi- eller maximiregel vid bestämmandet av antalet ledamöter och suppleanter i kommunallagsreglerade nämnder.

För de särskilda specialreglerade nämnderna gäller däremot att antalet ledamöter och suppleanter är reglerat på samma sätt som för kommunstyrelsen – antalet ledamöter skall vara minst fem, minst lika många suppleanter som ledamöter bör utses.

Förvaltningslagen/myndighetsutövning

Om en kommunal nämnd avgör specialreglerade ärenden, där besluten skall överklagas genom förvaltningsbesvär, skall förvaltningslagens (1971:290) formregler tillämpas. Förvaltningslagen reglerar sålunda frågor om jäv (se dock nedan), parts rätt till ombud eller biträde, ingivande av handling till myndighet (gäller dock genom hänvisning i 3 kap. 11 § KL alla kommunala nämnder), myndighets vägledningsplikt, anlitande av tolk, remiss, besvärsrätt och ordningen för anförande av besvär m. m. Förvaltningslagens regler kommer därför att tillämpas vid handläggningen av flertalet av de ärenden, som förekommer hos de specialreglerade nämnderna.

Förvaltningslagen gäller däremot ej hos kommunal nämnd om ärendet avgörs genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd.

De specialreglerade nämnderna har i stor utsträckning anförtrotts myndighetsutövning. Myndighetsutövning definieras enligt 3 § förvaltningslagen som befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Vid myndighetsutövning ställer förvaltningslagen upp särskilda formkrav som gäller parts rätt till insyn i utredningsmaterialet, myndighets kommunikationsplikt, beslutsmotivering, underrättelse om beslut, rättelse av förbiseendefel i beslut och ansvar för överträdelse av viss tystnadsplikt. I kommunallagsreglerad nämnd kan förekomma myndighetsutövning huvudsakligen i de fall nämnden handlägger uppgifter enligt speciallagstiftningen.

Besvär

Besvär över beslut av kommunallagsreglerad nämnd anförs i regel genom besvär enligt kommunallagen (7 kap.). Sådana besvär kallas kommunalbesvär och får bara anföras av kommunmedlem. Vid kommunalbesvär kan som grund för talan endast åberopas att beslutet ej tillkommit i laga ordning, står i strid mot lag eller annan författning, på annat sätt överskrider nämndens befogenhet, kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund. Om besvärsmyndigheten finner att någon av dessa besvärsgrunder är tillämplig, upphävs det överklagade beslutet.

Besvär över beslut av specialreglerad nämnd anförs i regel genom s. k. förvaltningsbesvär. Besvär får anföras av den som beslutet angår om det gått honom emot. Besvärsinstansen är skyldig att ta upp saken till fullständig omprövning både sakligt och rättsligt i den utsträckning klaganden begär och kan inte bara undanröja det överklagade beslutet, om detta finnes oriktigt eller olämpligt, utan också ändra beslutet eller ersätta det med ett beslut av annat innehåll.

Jäv

Enligt 3 kap. 9 § andra stycket kommunallagen får ledamot i kommunstyrelsen och i annan kommunallagsreglerad nämnd ej deltaga i handläggning av ärende som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående. Denna jävsregel tillämpas även när sådan nämnd handlägger specialreglerade uppgifter.

Vid handläggningen av samtliga ärenden i särskild specialreglerad nämnd tillämpas det strängare jävet enligt förvaltningslagen. Enligt 4 § denna lag är den som har att handlägga ett ärende jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående eller ärendets utgång kan väntas medföra

synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon honom närstående,
2. om han eller någon honom närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. om ärendet blivit anhängigt hos myndighet efter överklagande eller underställning eller på grund av tillsyn över annan myndighet och han tidigare hos den underordnade myndigheten deltagit i den slutliga handläggningen av ärende som rör saken,
4. om han i saken fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon eller
5. om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Delegation

I de författningar som reglerar de specialreglerade nämndernas verksamhet har i några fall angivits att beslutanderätt i vissa ärendegrupper ej kan delegeras enligt 3 kap. 12 § andra stycket kommunallagen.

Protokollföring

För de sociala nämnderna gäller särskilda regler om protokollföring.

Tillsyn

De specialreglerade nämnderna står under tillsyn av statliga organ – centrala ämbetsverk, länsstyrelse eller annat länsorgan. I den mån kommunallagsreglerad nämnd handhar specialreglerad uppgift, som är förenad med statlig tillsyn, kan nämnden bli underkastad sådan tillsyn. Annars är kommunallagsreglerad nämnd befriad från statlig tillsyn.

Föreskrifter om tjänstemän

I speciallagstiftningen finns föreskrifter att viss personal med angiven kompetens skall eller bör stå till nämndens förfogande. Sådana bestämmelser saknas för de kommunallagsreglerade nämnderna.

7.2 Stockholms kommun

Vad under avsnitt 7.1 sagts gäller även Stockholms kommun utom vad avser mandattider. I Stockholms kommun är mandattiderna för de specialreglerade nämnderna ej reglerade. I Stockholms kommun gäller även andra regler för utseende av presidium vilket framgår av redovisningen under 6.2.7.

8. Kommitténs överväganden

Kommittén har enligt sina direktiv som huvuduppgift att överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet i kommuner och landstingskommuner. Den bör pröva vilka reformer i lagstiftningen som behövs för att de lokala organen skall kunna bidra verksamt till att förstärka medborgarinflytandet. Förslagen bör utgå från principen att ge kommunerna största möjliga frihet att anpassa sin organisation och sina arbetsformer till de lokala önskemålen. Det bör alltså inte bli fråga om att föreskriva kommunerna en viss organisation.

Kommittén har enligt direktiven inlett ett omfattande arbete att mot bakgrunden av hittills gällande bestämmelser och organisation ingående pröva den kommunala organisationen och de kommunala arbetsformerna. Däri ligger också uppdraget att pröva frågan om möjligheten att inrätta direktvalda kommundelsorgan. Arbetet med dessa frågor, som är särskilt komplicerade beträffande den specialreglerade förvaltningen, har förskjutits sedan tilläggsdirektiven ställt kommittén inför kravet att redan hösten 1979 lägga fram förslag som möjliggör viss försöksverksamhet fr. o. m. år 1980 med lokala specialreglerade organ. Detta innebär bl. a. att kommittén inte har möjlighet att nu göra de principiella överväganden, som de grundläggande direktiven förutsätter. Kommittén får därför framhålla att den ingående kommer att behandla frågorna om förstärkt medborgarinflytande i den kommunala organisationen i ett betänkande som kommittén avser att lägga fram under år 1980.

Väsentligt i sammanhanget är att markera grundsynen att kommunerna skall ha största möjliga frihet att bestämma sin organisation och sina arbetsformer så att dessa kan anpassas till de lokala förhållandena. Det är viktigt att redan här erinra om att de lokala önskemålen bör vara utslagsgivande med hänsyn tagen till kommunernas storlek och struktur. En större frihet härtill än vad nuvarande lagstiftning ger möjlighet till bör sålunda ges.

Genom lokalorganslagen blir det fr. o. m. den 1 januari 1980 möjligt för kommunerna att försöksvis använda sig av lokala organ, dvs. lokala nämnder, för förvaltning och verkställdighet inom det kommunallagsreglerade området. Kommitténs uppgift är således nu att lägga fram förslag som gör det möjligt att utvidga försöksverksamheten till det specialreglerade området.

Samtidigt med detta förslag har kommittén enligt tilläggsdirektiven redovisat modeller för den kommunala organisationen med lokala organ (Ds Kn 1979:10). I modellredovisningen ingår både kommunallagsreglerad och specialreglerad förvaltning.

8.1 Allmänt

Det är vanligt att speciallagar har bestämmelser om att det skall finnas en nämnd för förvaltning och verkställighet inom den specialreglerade verksamhetsgrenen. Redan på grund av bestämmelsen i 1 kap. 5 § andra stycket kommunallagen om att förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder skulle kommunen vara skyldig att hålla sig med en nämndförvaltning på de specialreglerade områdena antingen genom kommunstyrelsen eller annan nämnd. Att speciallagstiftningen likväl i stor utsträckning reser krav på att det skall finnas en enda nämnd för varje kommun inom verksamhetsgrenen i fråga är förmodligen främst att söka i äldre förhållanden då den specialreglerade förvaltningen ibland betraktades som ett slags statlig förvaltning som kommunerna utövade med stöd av fullmaktsförfattningar. Det betraktelsesättet får i dag anses övergivet. En annan bidragande orsak till speciallagstiftarens intresse för den kommunala nämndorganisationen kan sökas i äldre indelningsförhållanden. Under de verkligt små kommunernas tid var den kommunala organisationen outvecklad och det kunde då finnas ett behov att i speciallagstiftningen försäkra sig om att det verkligen fanns en nämnd i kommunen som vårdade sig om det speciella området, om det så också blev kommunstyrelsen som fick den uppgiften.

I senare lagstiftning är det ovanligt att lagstiftaren på allvar tar upp frågan om speciallagstiftningen verkligen behöver lägga sig i frågan om den kommunala nämndorganisationen. Frågan berördes vid tillkomsten av byggnadsstadgan (1959:612), genom vilken kommuns möjlighet att hålla sig med flera byggnadsnämnder avskaffades. Som skäl för förändringen åberopades huvudsakligen att bestämmelsen om rätt att inrätta flera byggnadsnämnder bara utnyttjades av ett fåtal kommuner och att syftet med bestämmelsen kunde tillgodoses med delegation (se bilaga 3, s. 114 f). Frågan berörs också i propositionen 1979/80:1 om socialtjänsten där departementschefen främst av samordningsskäl avvisar att den fria ordning som genom lokalorganslagen gäller för det kommunallagsreglerade området får gälla för socialtjänsten (se s. 51 f).

Genom den tilltänkta reformen motverkas det sakliga intresse som kan finnas av att förvaltning och verkställighet på ett visst kommunalt specialreglerat område handhas av en enda nämnd, såsom vanligen är fallet, eller handhas i något annat rikslikt nämndmönster, som är fallet med socialvården. Intresset härav får emellertid inte överdrivas. De särskilda krav på standard som i olika hänseenden anknyter till den specialreglerade verksamheten bör enligt kommitténs mening kunna tillgodoses lika väl i en organisation med lokala nämnder som i en organisation med enbart centrala nämnder. Kommittén har stöd för denna bedömning i den erfarenhet av sociala distriktsnämnder som är företrädd inom kommittén.

I en på lokala organ uppdelad specialreglerad verksamhet uppkommer

särskilda samordningsbehov. Med en sådan organisation kan det också bli svårare att utöva den statliga tillsyn som finns inom de specialreglerade verksamhetsgrenarna. Erfarenheten visar emellertid att samordnings- och tillsynsfrågorna kan lösas. Kommittén återkommer till detta i det följande men vill redan nu framhålla att övervägandena inte leder fram till några allvarliga betänkligheter mot att utvidga den försöksverksamhet som avses med lokalorganslagen till att gälla även för de viktigaste specialreglerade områdena.

Kommittén är för övrigt av den principiella meningen att speciallagstiftningens föreskrifter i en framtid bör kunna riktas till kommunen som sådan i stället för till en särskild kommunal nämnd. Det skulle ge kommunerna tillfälle att ordna sin nämndorganisation på det sätt som passar kommunens speciella förhållanden bäst, och de lagstiftningsmässiga problem som en sådan regleringsmetod kan skapa förefaller inte oöverstigliga. Kommittén återkommer i ett senare skede av utredningsarbetet till denna fråga. Kommitténs grundsyn är – som redan har framgått – att nämndorganisationens utformning i olika enheter och kompetensfördelningen mellan olika nämnder i princip bör vara en fråga för fullmäktige att bestämma om även på det specialreglerade verksamhetsfältet.

8.2 Avgränsning av reformen

Till de särskilda frågor som inställer sig hör frågan om reformens omfattning i första hand med hänsyn till olika förekommande speciallagar men också med hänsyn till sådant som de specialreglerade ärendenas anknytning till kommundel och ärendenas beskaffenhet i övrigt.

8.2.1 Berörda speciallagar

Det samlade förrådet av författningar på det specialreglerade området är alltför stort för att nöjaktigt kunna överblickas under den korta tid som har stått till kommitténs förfogande för uppdraget. För att få i gång en ändamålsenlig försöksverksamhet är det emellertid inte nödvändigt att låta reformen omfatta varje speciallagsområde.

De verksamhetsområden som har störst aktualitet för förvaltning genom lokala nämnder är de som omfattas av utbildnings-, byggnads-, hälsovårds-, socialvårds- och trafiklagstiftningen. Kommittén föreslår att reformen begränsas till dess områden. Denna begränsning är inte invändningsfri. Det är angeläget att försöket med lokala nämnder får omfatta så stor del av det kommunala verksamhetsområdet som möjligt. Därigenom garanterar man ett brett sortiment av arbetsuppgifter för de lokala nämnderna. Kommittén har emellertid av tidsskäl inte haft något val i denna fråga och anser för övrigt att de föreslagna speciallagsområdena är de som uppvisar de flesta uppgifterna som kan inbjuda till förvaltning genom lokala nämnder. Det är också

huvudsakligen på de av kommittén föreslagna områdena som man kan vänta sig samordningsvinster genom lokala nämnder. Till de mera näraliggande sambandsgrupperna hör kanske fritid, kultur, skola och socialvård samt byggnadsreglering, hälsovård och trafik. Men sambandsmönstret uppvisar även andra intressanta varianter på det verksamhetsfält som omfattas av förslaget. Förhållandena skiftar från kommun till kommun och det väsentliga är att raden av kommunala uppgifter som får läggas på lokalt organ blir så lång att ingen kommun skall behöva känna sig främmande för att ta itu med en försöksverksamhet på området.

8.2.2 Myndighetsutövning

De specialreglerade nämnderna handhar i stor utsträckning ärenden som är underkastade särskilda regler i förvaltningslagen (1971:290) till skydd för den enskildes rättssäkerhet i hans mellanhavanden med förvaltningsmyndigheter i allmänhet. De här åsyftade ärendena är sådana där s. k. myndighetsutövning förekommer. Till myndighetsutövning hänförs beslut och andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det är ofta fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda, men det kan också vara fråga om gynnande beslut, t. ex. tillstånd att driva viss verksamhet, befrielse från viss i författning stadgad förpliktelse och beviljande av social förmån. I fråga om sådana maktbefogenheter har förvaltningslagen i princip ställt särskilda krav på korrekt handlande från kommunala nämnders och andra myndigheters sida. För denna verksamhet gäller i allmänhet inte bara förvaltningslagens regler om jäv, rätt till ombud eller biträde, ingivande av handling till nämnden, nämndens vägledningsplikt, anlitande av tolk, remiss, besvärsrätt och ordningen för anförande av besvär m. m. utan också speciella regler om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet, nämndens kommunikationsplikt, beslutsmotivering, underrättelse om beslut, rättelse av fel i beslut och ansvar för överträdelse av tystnadsplikt.

När de kommunala nämnderna sysslar med myndighetsutövning är de alltså vanligen underkastade lagregler både beträffande förfarandet och beslutens innehåll. Till denna typ av ärenden anknyter så starka legalitetsintressen att det finns särskild anledning att ställa frågan om det kan vara lämpligt att kommunerna har möjlighet att sprida sådana ärenden på lokala organ. Kommittén har, som redan antytts i det föregående, kommit fram till att legalitetskraven kan tillgodoses likaväl hos lokala som centrala nämnder. Standarden på de specialreglerade centrala nämndernas handläggning av och avgöranden i olika ärenden är i stor utsträckning beroende av att nämnderna anlitar kvalificerad expertis för exempelvis tekniska, medicinska eller juridiska frågor och håller sig med välordnade kanslirutiner. Kommittén saknar anledning befara att lokala nämnder skulle bli sämre ställda i detta hänseende än de centrala nämnderna. I betydande utsträckning kan man

räkna med att ledamöter i lokala nämnder har bättre kännedom om de faktiska förhållandena i nämndens ärenden än ledamöterna i en central nämnd. Det är en fördel som får vägas mot den nackdel som kan ligga i att ledamöterna i en lokal nämnd kanske inte är lika förtrogna med praxis och andra särskilda förhållanden på varje sakområde som ledamöterna i respektive centralnämnd. I många myndighetsärenden, exempelvis tillståndsfrågor enligt byggnadslagstiftningen, är god personlig kännedom om de lokala förhållandena en viktig förutsättning för att det löpande arbetet i nämnden skall kunna utföras på ett tillfredsställande sätt.

Kommittén har inte kunnat finna någon övertygande saklig grund för att utesluta myndighetsutövning från de ärenden som skall kunna läggas ut på lokal nämnd. Kommittén får återigen hänvisa till gällande ordning med sociala distriktsnämnder. Dessa har att fatta beslut om vissa frihetsberövanden och om andra för den enskilde starkt ingripande angelägenheter. Såvitt kommittén har kunnat finna har det inte förekommit några särskilda anmärkningar mot de sociala distriktsnämndernas förmåga att sköta dessa uppgifter. Kommittén föreslår alltså inte någon avgränsning av reformen i fråga om myndighetsutövning.

8.2.3 Övriga avgränsningsfrågor

Inom varje specialreglerat område finns uppgifter som väsentligen måste lösas från utgångspunkter och intressen som berör hela kommunen. Det är alltså här fråga om ärenden som lämpligen bör avgöras av en central nämnd. Sedan finns det på varje speciallagsområde en post av ärenden som i varierande grad alltefter förhållandena i kommunen och ärendegruppernas beskaffenhet lämpar sig för handläggning av lokala nämnder. Varje sakområde uppvisar en nyanserad skala av ärenden som i olika grader och i olika omfattning lämpar sig för en lokalorgansförvaltning. Kommittén har inte funnit det möjligt att med någon egentlig precision identifiera den sistnämnda gruppen av ärenden som ju är reformens egentliga föremål. Ett kännetecken på dessa ärenden kan sägas vara att ärendena har särskild anknytning till det område av kommunen som den berörda lokala nämnden har att verka i. Men detta är inte uttömmande. Det bör i och för sig räcka att uppgiften är delbar och att den utan att förlora sin mening kan fullgöras för en del av kommunen. I detta hänseende föreslår kommittén i sak inte någon avvikelse i vad som redan får anses gälla beträffande den kommunallagsreglerade nämndförvaltningen enligt lokalorganslagen. När 2 § i lokalorganslagen talar om uppgifter för en del av kommunen utesluter den uppenbarligen från lokalorgansförvaltning uppgifter för hela kommunen. Kommittén föreslår att denna begränsning får gälla även för lokalorganens förvaltning på det specialreglerade området.

En viktig fråga är om möjligheterna till lokalorgansförvaltning på de specialreglerade områdena också bör omfatta en rätt för kommunen att

avskaffa de särskilda nämnderna och exempelvis låta centrala nämndfrågor på dessa områden handhas av kommunstyrelsen. Grundprincipen för kommitténs arbete är – vilket på nytt bör framhållas – att kommunerna ges största möjliga frihet att anpassa sin organisation och sina arbetsformer till lokala önskemål. Kommittén anser sig emellertid inte i detta sammanhang kunna ta ställning till om de obligatoriska nämnderna (byggnadsnämnd, skolstyrelse etc.) bör behållas eller ej. Kommittén föreslår därför att dessa nämnder under försökstiden skall finnas kvar som obligatoriska nämnder. Det finns knappast anledning anta att försöksverksamheten skulle göra de centrala facknämnderna överflödiga.

I de promemorior om de specialreglerade områdena som har bilagts betänkandet finns förslag om att vissa särskilda ärendegrupper tas undan från lokalorgansförvaltning och förbehålls den centrala nämnd som nu finns på varje sakområde. I fråga om bygglagstiftningens område har sålunda föreslagits att en del befogenheter som byggnadsnämnden har enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande förbehålls byggnadsnämnden. Förslaget avser slutligt avgörande av fråga om byggnadsavgift vid olovligt byggande, förelägganden för rättelse av olovligt byggande samt ansökan till överexekutor om handräckning för mera omfattande rättelse av olovligt byggande (se bilaga 3, s. 128f).

I fråga om skolans område har bl. a. föreslagits att undantag från lokalorgansförvaltning görs i fråga om skolstyrelses rätt att vägra någon inträde i kommuns grundskola eller gymnasieskola, att besluta om tillsättning av statligt reglerade tjänster och att besluta i frågor som enbart rör den kommunala högskoleutbildningen (se bilaga 5, s. 159f, 175, 178f).

Kommittén är inte beredd att göra några uttryckliga undantag för sådana ärendegrupper som de ovan nämnda utan föreslår i stället en reglering som allmänt anger att lokalorgansförvaltning får omfatta ärenden som med hänsyn till sin anknytning till kommundel och sin beskaffenhet i övrigt lämpar sig för lokalorgansförvaltning. Kommittén föreslår att lämplighetsprövningen skall ankomma på kommunfullmäktige själv. Det finns inte anledning att ifrågasätta fullmäktiges förmåga att göra en sådan prövning. Som närmare framgår av specialmotiveringen ger den föreslagna regleringen i praktiken kommunerna samma frihet i fråga om lokalorgansförvaltning på det specialreglerade fältet som de redan har på det kommunallagsreglerade området med ett undantag: Den centrala facknämnden skall finnas kvar inte bara formellt utan också faktiskt i den meningen att den har uppgifter av övergripande natur inom sakområdet. Kommittén skall inte här gå närmare in på vilka de konkreta uppgifter kan vara som uteslutande kan ankomma på den centrala facknämnden men vill framhålla att gränsdragningen i viss utsträckning blir självklar. Att lägga fram förslag till lokal hälsovårdsordning för hela kommunen är – för att nu ta ett exempel – uppenbarligen en uppgift för hälsovårdsnämnden men utesluter självfallet inte att det sker under medverkan från lokala organ.

I bilagorna till betänkandet finns värderingar om lämpligheten av att olika uppgifter läggs ut på lokala organ. Kommittén kan inte reservationslöst ansluta sig till dessa värderingar men anser att de kan utgöra värdefulla utgångspunkter för kommunernas egna beslut om vilka ärendegrupper som under försöksverksamheten bör ankomma på lokala organ. Kommittén anser sig på goda grunder kunna anta att flertalet av de uppgifter som i promemoriorna bedömts som mindre lämpade för lokalorgansförvaltning inte kommer att få aktualitet för sådan förvaltning i en försöksomgång.

Kommittén vill till sist peka på det stöd som kommunerna har i Svenska kommunförbundet inför de organisatoriska problem som eventuellt kan uppkomma.

8.3 Samordningsfrågor

Man kan inte helt bortse från risken att de möjligheter som nu föreslås för att överflytta specialreglerad verksamhet till lokala organ kan medföra att skilda normer och principer kan komma att tillämpas inom olika delar av en och samma kommun. Såvitt avser enbart kommunallagsreglerad verksamhet blev denna fråga föremål för särskilda överväganden vid tillkomsten av lokalorganslagen. Övervägandena mynnade ut i att det i huvudsak överlämnades åt kommunerna att bedöma hur samordningen skulle gå till. För att samordningen skulle underlättas fick de med lagen avsedda lokala organen en i viss mån underordnad ställning i förhållande till förekommande centrala nämnder. Detta kom till uttryck genom två särbestämmelser i 5 § lokalorganslagen. Där föreskrivs med avvikelser från vad som gäller för ordinära kommunallagsreglerade nämnder att det ankommer på fullmäktige att avgöra om ett lokalt organ skall få initiativrätt hos fullmäktige eller ej. Där föreskrivs också att fullmäktige får bestämma att ett lokalt organs budgetförslag skall lämnas till facknämnden. I förarbetena erinras också om kommunernas 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 (prop. 1978/79:181, s. 23–24).

Kommittén anser att det särskilda samorndingsbehov som kan uppkomma när specialreglerade uppgifter läggs på lokala nämnder kan tillgodoses på samma vägar som redan har anvisats för den kommunallagsreglerade verksamheten. Kommittén föreslår alltså att den reglering av samordningsfrågor som redan finns i lokalorganslagen får gälla även för specialreglerad verksamhet. På det specialreglerade området underlättas samordningen av att de centrala facknämnderna förblir obligatoriska i den mån de är det nu.

8.4 Mandattid

För de särskilda specialreglerade nämnder som det nu är fråga om finns det ett legalt krav på treårig mandattid för ledamöter och suppleanter. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för kommunallagsreglerade nämnder eller för de lokala nämnderna enligt lokalorganslagen. Om man, som kommittén föreslår, behåller krav på att det alltjämt skall finnas en central facknämnd för de av reformen berörda specialområdena behövs det inte någon mandattidsregel för lokala organ med specialuppgifter. Kommittén föreslår att kommunfullmäktige får bestämma om mandattid för lokalt organ även när organet handhar specialreglerade uppgifter. Därmed åstadkommer man enhetliga regler i detta hänseende för lokala organ oavsett vad de har för uppgifter samtidigt som organisatoriska förändringar underlättas i försöksverksamheten.

8.5 Antal ledamöter

För de av den föreslagna reformen berörda särskilda specialreglerade nämnderna gäller genom hänvisning från respektive speciallag till bestämmelserna i 3 kap. 2 § första stycket kommunallagen att antalet ledamöter inte får vara mindre än fem. Något sådant minimikrav beträffande antal ledamöter finns inte för de kommunallagsreglerade nämnderna och inte heller för lokala organ enligt lokalorganslagen. Specialreglerad verksamhet består i stor utsträckning av myndighetsutövning. Kommittén anser därför att regeln om minst fem ledamöter bör gälla för lokalt organ som tilldelas någon specialreglerad uppgift.

8.6 Jäv

För specialreglerade nämnder gäller förvaltningslagens jävsregler. Dessa, som är betydligt strängare än kommunallagens jävsregler, gäller för den specialreglerade nämnden även när nämnden sysselsätter sig med enbart kommunallagsreglerade uppgifter.

Den av kommittén föreslagna regleringen förutsätter att ett lokalt organ kan ha både kommunallagsreglerade och specialreglerade uppgifter. Det är för sådant fall tänkbart att låta det strängare jävet gälla enbart ärenden som rör specialreglerade områden och låta det lindrigare kommunallagsjävet gälla för övriga ärenden. En sådan dubbel jävsregel för kommunal nämnd avvisades emellertid vid tillkomsten av förvaltningslagen och kommittén har inte funnit anledning att frångå den bedömning som då gjordes. Kommittén föreslår sålunda att den strängare jävsregeln i förvaltningslagen får gälla för alla ärenden i ett lokalt organ så snart organet har någon specialreglerad uppgift.

8.7 Information om den kommunala nämndorganisationen

Kommitténs förslag ger utrymme för stora variationer för nämndförvaltningen från kommun till kommun. Dessa variationer, liksom kanske en långtgående fördelning av ärenden som hör hemma på ett visst specialreglerat område, kan skapa svårigheter inte bara för allmänheten utan även för de statliga myndigheter som har tillsynsfunktioner på de olika specialreglerade områdena. Kommittén har övervägt någon form av kungörelse av de organisationer som kommunerna kan komma fram till under försöksperioden. Som en tänkbar lösning har diskuterats möjligheten av att ålägga fullmäktige att till länsstyrelsen översända beslut som rör den specialreglerade verksamheten för lokala organ och samtidigt föreskriva att länsstyrelsen skall låta införa beslutet i länets författningssamling. Kommittén har emellertid funnit det tillräckligt att hänvisa till bestämmelsen i 3 kap. 1 § 6. Kommunallagen där det sägs att kommunstyrelsen skall handha kommunens informationsverksamhet. Kommittén förutsätter att styrelsen på lämpligt sätt bekantgör fullmäktiges organisationsbeslut inte bara för personer och organ i den egna kommunen utan också för de myndigheter som av olika skäl behöver känna till de organisatoriska förhållandena i kommunen. Vikten av information till allmänheten understryks av de synpunkter om allmänhetens möjligheter att iaktta frister m. m. som anförs i bilaga 2, s. 110 f.

8.8 Lagstiftningsmetoden

Som framgår av kommitténs lagförslag har kommittén valt den regleringsmetoden att föreslå ändring i lokalorganslagen. Kommittén har därvid utgått från principerna att det är fullmäktige som bestämmer om och i vilken omfattning försöksverksamhet skall förekomma med lokala organ i kommunen och att den specialreglering som finns för de verksamheter vilka omfattas av förslaget inte skall påverkas av reformen annat än just i organisatoriskt hänseende.

Med hänsyn till den korta tid som kommittén har haft till förfogande för uppdraget kan det inte undvikas att det kvarstår någon ovisshet om hur en så vidsträckt organisationsfrihet som det nu är fråga om lagtekniskt inverkar på det omfattande författningsmaterial som knyter an till de berörda specialreglerade verksamheterna. Det kan inte uteslutas att den förelagna vidsträckta befogenheten för fullmäktige i vissa fall kan göra en bestämmelse i speciallagstiftningen eller annan lagstiftning oklar eller rentav omöjlig att tillämpa. En lagstiftningstekniskt säkrare regleringsmetod hade varit att utrusta regeringen med en rätt att bevilja erforderliga dispenser för kommuner som försöksvis skulle vilja lägga specialreglerade uppgifter på lokala organ. Mot denna ordning har emellertid framför allt talat att det är mindre väl förenligt med våra traditioner att låta kommunerna söka tillstånd för olika åtgärder hos regeringen eller hos statliga myndigheter. Metoden framstår

dessutom som byråkratisk. Det kan verka hämmande på den försöksverksamhet som man nu hoppas på och den kan också komma att bli onödigt betungande för regeringen. Fördelarna med den av kommittén förordade lösningen är enligt kommitténs mening så stora att man bör ta risken av enstaka felslag i det bestående författningsmaterialet och i stället inrikta sig på att i efterhand göra de kompletterande författningsändringar som kan visa sig nödvändiga. Kommittén förutsätter att de problem som trots allt kan tänkas uppkomma vid tillämpningen av lagförslaget skall kunna lösas av kommunerna själva i samråd med kommunförbundet och vederbörande centrala verk på det specialreglerade området.

8.9 Lagförslagets förhållande till vårdlagarna och propositionen om socialtjänsten

Enligt lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. får fullmäktige lägga över de uppgifter som annars ankommer på socialnämnd, barnavårdsnämnd och kommunal nykterhetsnämnd på en för de tre vårdområdena gemensam social centralnämnd. Den möjligheten har så gott som alla kommuner begagnat sig av. När fullmäktige har inrättat social centralnämnd får fullmäktige också inrätta två eller flera sociala distriktsnämnder. Den möjligheten har ett tjugotal av kommunerna begagnat sig av.

På vårdområdena finns det alltså redan en form av kommundelsförvaltning. Den skiljer sig emellertid i flera hänseenden från den kommundelsförvaltning som skall kunna inrättas med stöd av det förslag som kommittén lägger fram.

Kommun som vill anordna förvaltning med social distriktsnämnd måste tillsätta minst två sådana nämnder och distriktsindelningen skall täcka hela kommunen (prop. 1970:121 s. 30). Lokalorgansförvaltning kan däremot anordnas för endast en del av kommunens område om fullmäktige finner detta lämpligt. – Social distriktsnämnds uppgifter är delvis lagbestämda. Enligt 4 § lagen om social centralnämnd ankommer det sålunda på social distriktsnämnd att avgöra ärenden som avser vård och behandling eller annan åtgärd beträffande enskild person enligt vårdlagarna. Fullmäktige kan också lägga andra uppgifter på social distriktsnämnd men grundförrådet av uppgifter för en social distriktsnämnd är obligatoriskt och på förhand fastlagt i lagen. Vid lokalorgansförvaltning däremot bestämmer fullmäktige själv vilka uppgifter det lokala organet skall ha. – På social distriktsnämnd kan inte läggas specialreglerade uppgifter från andra kommunala verksamhetsgrenar. Den av kommittén föreslagna lokalorgansförvaltningen utmärker sig däremot särskilt av möjligheten att i ett lokalt organ samla uppgifter från flera specialreglerade verksamhetsgrenar. – Slutligen har social distriktsnämnd inte rätt att väcka ärende hos fullmäktige. Endast centralnämnden får göra framställningar och avge yttranden till fullmäktige. I fråga om lokala organ bestämmer däremot fullmäktige själv beträffande det lokala organets möj-

ligheter att väcka ärende hos fullmäktige.

I förslaget till lag om socialtjänst (prop. 1979/80:1) finns ett förslag till reglering av organisation med social distriktsnämnd som i vissa hänseenden avviker från nu gällande ordning. Förslaget beskrivs på s. 85f i bilaga 1. De viktigaste nyheterna är följande. I 43 § förslaget föreskrivs att distriktsnämnderna avgör ärenden som enligt socialtjänstlagen eller annan författning ankommer på socialnämnden och som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande en enskild person, om inte fullmäktige har beslutat annorlunda beträffande viss grupp av ärenden. Det nya här är att fullmäktige själv bestämmer i vilken utsträckning distriktsnämnder skall befatta sig med denna typ av ärenden som enligt gällande lag till största delen obligatoriskt ligger på distriktsnämnder. I 44 § i förslaget sägs att socialnämnden, om fullmäktige beslutar det, får uppdra åt distriktsnämnderna att göra framställning till fullmäktige, att besluta i frågor som gäller den allmänt förebyggande verksamheten i distriktet, att handha förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som annars förvaltas av socialnämnden och att handlägga anställningsfrågor inom distriktsnämndens verksamhetsområde. I dessa frågor har fullmäktige alltså endast det inflytande som ligger i att fullmäktige kan bemyndiga socialnämnden att flytta ut frågorna till distriktsnämnden.

De av kommittén föreslagna ändringarna i lokalorganslagen ger alltså betydligt större variationsmöjligheter i fråga om lokalorgansförvaltning än vad som erbjuds av lagen om social centralnämnd och förslaget till lagen om socialtjänsten.

Den reform som kommittén har i uppdrag att lägga fram förslag till är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1980. Lagen om socialtjänsten tänkes träda i kraft först den 1 januari 1981.

Redan på grund av dessa omständigheter ser kommittén inte någon möjlighet att gå närmare in på frågan om att samordna den reform som omfattas av kommitténs uppdrag med de förändringar som avses med den föreslagna lagen om socialtjänsten.

Kvar står emellertid frågan om det finns anledning att behålla nu gällande reglering av sociala distriktsnämnder. Det kan onekligen verka förvillande att ha kvar de restriktioner som finns i denna reglering vid sidan av den organisationsfrihet som lokalorganslagen beviljar. Kommittén föreslår emellertid att reglerna om social distriktsnämnd tills vidare får finnas kvar. Även den regleringen var visserligen på sin tid en lagstiftning på försök men organisationen med dessa distriktsnämnder är nu etablerad i ett tjugotal kommuner och kommittén anser det olämpligt att genom en lagändring riva upp den befintliga organisationen och mer eller mindre tvinga dessa kommuner in i en lokalorgansförvaltning som de kanske saknar intresse för. Ett annat skäl för att behålla reglerna om sociala distriktsnämnder är att den föreslagna regleringen av lokalorgansförvaltningen inte bara är en försökslagstiftning utan dessutom är ett lagstiftningstekniskt provisorium. En reglering av detta slag har, som också påpekats i propositionen till lokalor-

ganslagen (prop. 1978/79:181 s. 20), sin slutliga plats i kommunallagen. Som kommittén anför i specialmotiveringen (s. 69) behöver det också skapas större terminologisk reda för lokalorgansförvaltningen. Kommittén har för avsikt att återkomma till frågan om de sociala distriktsnämnderna i samband med slutbetänkandet om lokala organ i kommuner och landstingskommuner.

För de många kommuner som har social centralnämnd men inte använder sig av sociala distriktsnämnder kan det bli aktuellt att med stöd av lokalorganslagen flytta vissa uppgifter från centralnämnden till ett eller flera lokala organ. Kommuner som har sociala distriktsnämnder blir oförhindrade att behålla denna organisation. Det finns inte några formella hinder mot att dessa kommuner håller sig med såväl sociala distriktsnämnder som lokalorgansförvaltningar enligt lokalorganslagen. Kommittén har emellertid svårt att föreställa sig att detta skulle vara särskilt praktiskt. Förmodligen är det mest ändamålsenligt att ha en enda områdesindelning i kommunen och att enbart ha lokalorgansförvaltning i sådana områden. I kommun där man vill ordna det så har fullmäktige att dels besluta om att den sociala distriktsnämndsförvaltningen skall upphöra och dels bestämma om tillkomsten av lokala organ. Det är emellertid osäkert om fullmäktige har rätt att avveckla en social distriktsnämnd under löpande mandatperiod (jfr. RÅ 1976 s. 143 om avveckling av kommunallagsreglerad nämnd under pågående mandatperiod). För att säkra möjligheten av en sådan omorganisation förordar kommittén att det i en införandelag medges att social distriktsnämnd får avvecklas utan hinder av bestämmelserna om treårig mandattid.

8.10 Specialmotivering till kommitténs förslag om ändring i lokalorganslagen

1 §: Den terminologi som används i lokalorganslagen inger en viss osäkerhet i frågan om de lokala organens ställning. I själva verket är de lokala organen, som också påpekas på flera ställen i propositionen om lokalorganslagen, fakultativa nämnder som utmärks av att de har uppgifter för en del av kommunen eller för en eller flera anläggningar. När verksamheten med lokala organ utökas till specialreglerade områden ökar behovet av en klarare terminologi som anknyter till begrepp som sedan länge är välkända för alla som sysslar med kommunal förvaltning. Från denna utgångspunkt har kommittén varit inne på tanken att föreslå en lagändring där lokalt organ får benämningen lokal nämnd. Kommittén har emellertid ansett att det faller utanför uppdraget att föreslå någon sådan ändring.

Det tillägg som kommittén föreslår till paragrafen betingas av att lokalorganslagen utvidgas till att avse lokalorgansförvaltning även för specialreglerade uppgifter. Fastän utvidgningen avser endast uppgifter enligt vissa speciallagar finns det, på grund av paragrafens direkta hänvisning till 2 §, inte något hinder mot att här hänvisa till andra författningar i allmänhet.

Kommitténs förslag innebär att kommunerna får möjlighet att hålla sig

med en helt annan nämndorganisation än den som anbefalls i de berörda speciallagarna. Det kan då ifrågasättas om inte läsaren av de olika speciallagarna borde möta någon anvisning i speciallagen om att annan organisation är möjlig enligt lokalorganslagen. Hänvisningsbestämmelser av detta slag har emellertid ansetts kunna avvaras i fråga om de organisatoriska säranordningar som avses med lagen om social centralnämnd m. m. och lagen (1979:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att det rör sig om ett stort antal specialförfattningar har kommittén avstått från att föreslå hänvisningsändringar i författningar som påverkas av lokalorganslagen.

2 §: Syftet med bestämmelsen i nuvarande 2 § sista punkten synes vara att klargöra att bestämmelserna i 3–5 §§ inte gäller för kommundelsorgan som bara har beredande och samordnande uppgifter. Av sambandet mellan 1 och 2 §§ får emellertid anses framgå att lokalorganslagen över huvud taget inte behandlar andra lokala organ än sådana som har uppgifter enligt 2 §. Bestämmelsen i fråga, som blir svårhanterlig med lagens föreslagna utvidgade innehåll, kan alltså undvaras. Kommittén föreslår att bestämmelsen i nuvarande 2 § sista punkten får utgå.

Lokalorgansförvaltning av enbart kommunallagsreglerade uppgifter (föreslagna 2 § 1.) kan anordnas utan någon annan central nämndfunktion på verksamhetsområdet än den som kommunstyrelsen automatiskt uppehåller.

Beträffande lokalorgansförvaltning på det specialreglerade området (föreslagna 2 § 2.) bör enligt kommitténs mening i varje fall under en försöksperiod gälla att den centrala nämnd som enligt en berörd specialförfattning skall finnas för kommunen inte får avskaffas. Uppgifter av övergripande och samordnande natur bör alltså under försöksverksamheten ligga kvar hos den centrala nämnden. Här finns en skillnad mellan lokalorgansförvaltning av kommunallagsreglerade uppgifter och lokalorgansförvaltning på det specialreglerade området. Denna skillnad måste på något sätt komma till uttryck i lagtexten. Kommittén har valt metoden att i 2 § 2. i förslaget allmänt karaktärisera de ärenden som avses få bli utlagda på lokalorgan. Det har skett genom att främst hänvisa till det otvivelaktigt säkraste kännetecknet på ett ärende som lämpar sig för handläggning i lokalt organ, nämligen ärendets anknytning till kommundelen. Det är ett kännetecken som automatiskt följer av bestämmelsen i 2 § första stycket om att lokalt organ har uppgifter för en del av kommunen, inte för hela kommunen. Genom den föreslagna texten i 2 § 2. torde det bli klart att förslaget inte medger en så långtgående utskiftning av ärenden på det specialreglerade området att vederbörande centrala facknämnder ställs utan uppgifter. Den lämplighetsavvägning som måste ske enligt sista meningen i 2 § 2. skall enligt 3 § göras av fullmäktige. I bilagorna till betänkandet och i kommitténs samtidigt framlagda betänkande med modeller för lokalorgansorganisation (Ds Kn 1979:10) har framförts olika synpunkter på vad som kan lämpa sig för lokalorgansförvaltning och vad som

lämpligen kan förbehållas den centrala facknämnden. Kommittén kan, som har nämnts i den allmänna motiveringen, inte ställa sig bakom alla de värderingar som har skett i bilagorna men menar att de synpunkter som anläggs där kan tjäna till ledning för kommunerna när de själva gör sin avvägning mellan vad som lämpligen bör förbehållas den centrala nämnden och vad som kan läggas ut på lokala organ. Fullmäktiges beslut i fråga om utskiftning av ärenden till lokala organ kan naturligtvis överklagas genom kommunalbesvär och det kan därigenom komma under prövning av länsstyrelse och regeringsrätt huruvida ärendena i fråga verkligen lämpar sig för handläggning i lokalt organ. Såsom kommitténs lagförslag har utformats kan det emellertid inte ifrågakomma att besvärsinstanser upphäver fullmäktiges beslut annat än när beslutet finnes stå i uppenbar strid mot kravet att det på vederbörande specialeglerade område skall finnas kvar en central nämnd med övergripande uppgifter.

Lokalorganslagens bestämmelser enligt förslaget gäller även för Stockholms kommun. Förekomsten av särskild organisation för Stockholms kommun och för vissa andra kommuner på vårdlagarnas område påkallar inte något särskilt tillägg i lokalorganslagen.

3 §: Paragrafen föreslås vara oförändrad.

4 §: Ändringsförslaget innebär att paragrafen får ett första stycke med bestämmelser om lokalt organ som bara har kommunallagsreglerade uppgifter och ett andra stycke som gäller för lokalt organ så snart organet har en specialreglerad uppgift som annars ankommer på de i 2 § 2. uppräknade särskilda nämnderna. Den föreslagna nya bestämmelsen i andra stycket gäller alltså för all verksamhet som bedrivs av ett lokalt organ, så snart organet har fått en specialreglerad uppgift. Det betyder bl. a. att det s. k. förvaltningsjävet gäller för all verksamhet som organet bedriver oavsett om verksamheten i visst fall är att hänföra till ett specialreglerat område eller till det kommunallagsreglerade fältet.

I bilaga 3 s. 129f berörs den situationen att ledamöterna i ett lokalt organ som har uppgifter både i fråga om byggnadsverksamhet och byggnadslovgivning blir jäviga i fråga om byggnadslov på grund av sin befattning med byggnadsverksamheten. Problemet löses enklast genom att fullmäktige i sitt beslut om ett lokalt organs uppgifter bestämmer att ärendet skall ankomma på den centrala facknämnden om det lokala organet av jäv är helt förhindrat att pröva ett ärende.

Av föreslagna 4 § andra stycket framgår att det ingrepp som den föreslagna lagändringen innebär på det specialreglerade området är strängt begränsat till den organisatoriska frågan om en eller flera nämnder för verksamheten inom varje kommun. Här slås fast att ett lokalt organ som har någon specialreglerad uppgift är underkastad samma bestämmelser som gäller för den centrala nämnden när denna har hand om uppgiften med de undantag som lokalorganslagen själv anger.

5 §: Som har framhållits i de allmänna motiven (s. 64) bör de undantags-

bestämmelser som nu av samordningsskäl finns för lokalt organ med kommunallagsreglerade uppgifter utvidgas att gälla även när lokalt organ har specialreglerade uppgifter. Som också har framhållits i de allmänna motiven (s. 65) bör lokalt organ med specialreglerade uppgifter inte vara bundet vid den regel om treårig mandattid som annars gäller för de särskilda nämnderna enligt speciallagarna. I ett nytt tredje stycke föreslås därför en föreskrift om att fullmäktige bestämmer i fråga om mandattid för ledamöter och suppleanter i sådant lokalt organ.

Bilaga 1

PM OM DE SOCIALA NÄMNDERNA

1 Gällande regler

1.1 Inledning

Socialvården regleras huvudsakligen i lagen (1954:579) om nykterhetsvård (NvL), lagen (1956:2) om socialhjälp (ShjL) och i barnavårdslagen (1960:97) (BvL). ShjL slår fast ett ansvar för primärkommun att se till att den som vistas i kommunen får den omvårdnad som med hänsyn till hans behov och förhållanden i övrigt kan anses tillfredsställande samt att sörja för att han får den socialhjälp som finns behövlig. Samhällets barnavård har till syfte att främja en gynnsam utveckling av de unga och goda uppväxtförhållanden i övrigt för dem. Nykterhetsvården skall verka för allmänt nykterhetsfrämjande åtgärder och i enskilda fall syfta till att återföra den som missbrukar alkohol till ett nyktert liv. För uppgifterna ansvarar kommunen.

För varje vårdområde skall det finnas en särskild kommunal nämnd med uppgift att vara kommunens förvaltnings- och verkställighetsorgan, nämligen en barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och socialnämnd. Har någon särskild nykterhetsnämnd inte inrättats är socialnämnden också nykterhetsnämnd. Enligt lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. (SCL) får efter beslut av kommunens fullmäktige de uppgifter som ankommer på de särskilda nämnderna i stället tas om hand av en för de tre vårdområdena gemensam social centralnämnd. Social centralnämnd hade den 1 juli 1977 inrättats i alla kommuner utom tre.

Om social centralnämnd inrättas kan fullmäktige också besluta att i kommunen skall finnas två eller flera sociala distriktsnämnder, var och en för sitt geografiska socialvårdsdistrikt. Distriktsnämnd skall avgöra ärenden enligt vårdlagarna som avser vård och behandling eller annan åtgärd beträffande enskild person. Fullmäktige får uppdra åt nämnden att även i övrigt avgöra sådant ärende. Distriktsnämnd får inte göra framställning eller avge yttrande till fullmäktige. I de kommuner där social centralnämnd och distriktsnämnd har inrättats gäller för dessa nämnder vad i det följande sägs om de särskilda nämnderna. Den 1 juli 1977 hade 24 kommuner inrättat distriktsnämnder.

På nämnderna är följande bestämmelser i 3 kap. kommunallagen (1977:179) tillämpliga: 2 § om val av ledamöter och deras antal, 3 § första stycket om valbarhet, 4 § om rätt till ledighet från anställning, 5 § första och tredje styckena om mandattid och verkan av ledamots avgång, 6 § om ordförande och vice ordförande, 7 § om tid och plats för sammanträde, 8 § om suppleants tjänstgöring m. m., 9 § första stycket om beslutsförhet, 10 § om beslutsförfarande och protokoll m. m., 11 § om delgivning m. m. samt 12 §

om reglemente och delegation. Från delegationsbestämmelserna i 3 kap. 12 § undantas i BvL och NvL vissa särskilt angivna ärendetyper, bl. a. utdömande av vite och framställning om intagning i ungdomsvårdsskola eller allmän vårdanstalt. Vissa från bestämmelsen i 10 § KL avvikande regler om protokollsskyldigheten gäller också (33 § ShjL, 7 och 14 §§ BvL, 5 § NvL, 3 § SCL).

För organisationen av barnavården, nykterhetsvården och socialhjälpsverksamheten i Stockholms kommun gäller särskilda bestämmelser. Enligt 1 § förordningen (1977:543) om organisationen av nykterhetsvården, socialhjälpsverksamheten och barnavården i Stockholms kommun skall de tre vårdområdena organiseras enligt lagen om social centralnämnd m. m. Enligt 2 § tillämpas inte 3 kap. 5 § första stycket och 6 § kommunallagen på social centralnämnd eller distriktsnämnd i Stockholm. I 3 § begränsas distriktsnämndernas kompetens med avseende på vissa ärendetyper jämfört med vad SCL föreskriver. Vidare ges här vissa delegationsregler. Även i annan kommun finns det möjlighet att efter dispens genomföra en organisation som avviker från de allmänna bestämmelserna (11 § ShjL, 13 § BvL, 8 § NvL).

1.2 Allmänna uppgifter

Det åligger *barnavårdsnämnd* att bedriva en allmänt förebyggande verksamhet. Nämnden har stor frihet vid dess utformning. BvL anger endast vissa allmänna riktlinjer för verksamheten. Det sägs bl. a. att nämnden skall göra sig väl förtrogen med barns och ungdoms levnadsförhållanden inom kommunen och därvid särskilt uppmärksamma sådana underåriga, som med hänsyn till sin kroppsliga eller själsliga hälsa och utrustning, hem- och familjeförhållanden samt omständigheterna i övrigt kan anses vara särskilt utsatta för risk att utvecklas ogynnsamt. Nämnden skall vidare verka för önskvärda förbättringar i kommunens barnavård samt i mån av behov och möjligheter främja anordningar för bättre fritidsförhållanden för barn och ungdom. Nämnden skall även stödja den personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet som utövas genom ungdomens egna sammanslutningar. Det åligger barnavårdsnämnd, liksom varje annan nämnd, att lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som har samband med nämndens verksamhet.

Kommunerna har utvecklat en alltmer omfattande verksamhet när det gäller de allmänt förebyggande insatserna. Barntillsynen är en av de verksamhetsgrenar som har kommit att tillmätas en allt större betydelse.

Enligt *lagen (1976:381) om barnomsorg* utövas ledningen av barnomsorgen av barnavårdsnämnden. Kommunen får dock besluta att annat kommunalt organ skall utöva ledningen av verksamheten. I fråga om sådant organ skall beträffande barnomsorgen bestämmelserna för barnavårdsnämnd gälla i tillämpliga delar.

Nykterhetsnämnd har till uppgift att övervaka nykterhetstillståndet och att

vidta åtgärder för dess förbättrande. Särskilt åligger det nykterhetsnämnd att söka förebygga och motverka onykterhet genom bl. a. upplysningar, råd och anvisningar till försäljare av alkoholhaltiga drycker samt att verka för nykterhetsfrämjande åtgärder genom framställningar till myndigheter. Nämnden har också att gå enskilda personer till handa med råd och upplysningar.

Socialnämnden har ansvaret för att den enskilde ges behövlig omvårdnad och hjälp (socialhjälp). Det åligger nämnden att göra sig väl förtrogen med den enskildes behov av omvårdnad och verka för att detta blir tillgodosett. På grundval av en uppsökande verksamhet kan nämnden också planera sina insatser, både generella och individuella, både kortsiktiga och långsiktiga. Särskild betydelse har detta för nämndens uppgifter när det gäller åldringsvård och vård av handikappade.

1.3 Särskilda uppgifter

Barnavårdslagen

Barnavårdsnämnden skall ingripa om det förekommer missförhållande i barns och ungdoms vård, fostran eller utveckling. Ingripandet kan bestå i förebyggande åtgärder men även i att barnet tas om hand för placering i annat hem eller på institution. Ärende kan anhängiggöras hos nämnden genom anmälan från såväl enskilda som myndigheter. Nämnden har också skyldighet att självmant ta upp ett ärende till behandling.

Om en utredning visar att barn eller ungdomar lever under missförhållanden, skall nämnden vidta förebyggande åtgärder eller besluta om omhändertagande. Förutsättningarna för ingripande anges i 25 §. Bestämmelsen skiljer mellan förhållanden som avser föräldrarnas eller annan fostrares olämplighet eller oförmåga att själva fostra barnet, 25 § a), samt förhållanden som avser den unges eget beteende, 25 § b).

Nämnden bör i första hand försöka avhjälpa missförhållanden genom *förebyggande åtgärder*. Lagen tar upp fyra olika slag av sådana åtgärder: hjälpåtgärder som innefattar råd och stöd, förmaning och varning, föreskrifter rörande den unges levnadsförhållanden samt övervakning.

Kan missförhållandena inte rättas till genom förebyggande åtgärder eller bedöms sådana åtgärder vara gagnlösa, ankommer det på nämnden att *omhänderta den unge för samhällsvård*. Nämnden får även i vissa fall, då missförhållande som anges i 25 § inte föreligger, ta om hand barn och unga för samhällsvård. Om någon som inte har fyllt 18 år behöver vård och fostran på grund av att föräldrarna har avlidit eller övergivit honom, skall nämnden, om behovet inte tillgodoses på annat sätt, omhänderta honom för samhällsvård. Nämnden kan vidare med föräldrarnas och den unges, om han har fyllt 15 år, samtycke omhänderta den unge om föräldrarna inte tillfredsställande kan sörja för honom (31 §).

Beslut om ingripande enligt 25 § skall föregås av utredning. I vissa fall får nämnden omhänderta den unge innan utredning har slutförts. För att omhändertagande för utredning skall få ske, skall det finnas sannolika skäl för att ett ingripande med stöd av 25 § är påkallat och snabba åtgärder från nämndens sida vara nödvändiga för att förhindra skadliga verkningar. Omhändertagande får bestå i högst fyra veckor.

Den som har omhändertagits för samhällsvård skall erhålla god vård och fostran samt den utbildning som hans personliga förutsättningar och övriga omständigheter påkallar. Den omhändertagne skall överlämnas till enskilt hem eller placeras i lämplig institution. Intagning i ungdomsvårdsskola får ske endast om han har omhändertagits för samhällsvård eller utredning av anledning som avses i 25 § b). Vård i enskilt hem bör alltid komma i fråga i första hand.

Är den omhändertagne inte elev vid ungdomsvårdsskola, skall barnavårdsnämnden själv eller genom den åt vilken nämnden har anförtrott vården öva uppsikt över honom och i den mån behandlingen kräver det bestämma rörande hans person och personliga förhållanden. Den omhändertagne får underkastas den begränsning av rörelsefriheten som betingas av syftet med omhändertagandet. Nämnden kan även bestämma i fråga om föräldrarnas rätt till umgänge med barnet. Nämnden beslutar om samhällsvårdens upphörande.

Socialstyrelsen beslutar om intagning i *ungdomsvårdsskola*. Skolans styrelse utövar den beslutanderätt i fråga om elev vid skolan som för andra omhändertagna ligger på nämnden. Skolans styrelse beslutar om utskrivning. Genom sådant beslut upphör samhällsvården.

BvL innehåller också bestämmelser om *fosterbarn*. Med fosterbarn avses barn under 16 år som vårdas och fostras i annat enskilt hem än hos föräldrarna eller hos särskilt förordnad förmyndare, som har vårdnaden om barnet. Det kan här således vara fråga både om barn, som efter beslut om omhändertagande för samhällsvård har placerats i enskilt hem, och om barn som utan att sådant beslut föreligger omhändertas i annat enskilt hem än sitt eget.

Barn får inte tas emot som fosterbarn utan att nämnden i den kommun där fosterhemmet är beläget har lämnat tillstånd till det. Tillståndskravet gäller inte barn som är omhändertaget enligt lagen och som av nämnden placeras i fosterhem inom den egna kommunen. Nämnden skall utöva en fortlöpande noggrann tillsyn över alla fosterbarn i kommunen för att trygga att varje fosterbarn erhåller god vård och fostran samt i övrigt gynnsamma levnadsförhållanden. Nämnden skall verka för att fosterbarn får den utbildning som kan anses lämplig med hänsyn till barnets anlag och övriga omständigheter. Nämnden har att lämna råd och ge fosterföräldrarna vägledning. – Vid missförhållanden skall nämnden vid behov skaffa omhändertagen underårig en annan placering i samma eller annan vårdform. Är den underårige inte omhändertagen kan nämnden inte ingripa om inte 25 § är tillämplig. Nämnden får i vissa fall hindra en för barnet skadlig förflyttning från

fosterhemmet till vårdnadshavaren.

Lagen har också regler om *barnavårdsanstalter*. Med barnavårdsanstalt förstås institution som är avsedd för vård och fostran av barn och ungdom under 18 år och som inte är att hänföra till sjukvårdsanstalt, till hem för psykiskt utvecklingsstörda, blinda, döva eller vanföra eller till sådant elevhem som står under tillsyn av central skolmyndighet. Bestämmelserna är inte tillämpliga på ungdomsvårdsskolor. Lagen anger vissa särskilda former av barnavårdsanstalter, nämligen barnhem, (spädbarnshem, mödrahem, upptagningshem och specialhem), barnkolonier, förskolor och fritidshem samt elevhem.

Barnavårdsnämnden skall ha tillsyn över varje barnavårdsanstalt inom kommunen. Finner nämnden anledning till anmärkning skall anmälan ofördröjligen göras hos länsstyrelsen. Om länsstyrelsen finner att missförhållande föreligger vid barnavårdsanstalt inom länet skall den ålägga anstaltens ledning eller innehavare att vidta behövliga åtgärder. I sista hand kan lämnat tillstånd återkallas eller fortsatt verksamhet förbjudas.

Nykterhetsvårdslagen

Har nykterhetsnämnd genom anmälan eller på annat sätt fått vetskap om att någon missbrukar alkohol, skall nämnden skyndsamt göra utredning. Kommer det vid utredningen fram att den undersökte missbrukar alkohol skall nämnden i första hand vidta *hjälpåtgärder*. Lagen ger anvisning om vilka åtgärder som därvid kan vidtas. En åtgärd kan vara att nämnden försöker förmå missbrukaren att under viss tid, högst ett år, fortlöpande hålla kontakt med nämnden eller med person som nämnden har utsett. En annan åtgärd kan vara att nämnden försöker förmå missbrukaren att rådfråga läkare och följa dennes föreskrifter eller att frivilligt söka lämplig vård.

Om utredningen ger vid handen att ett längre framskridet missbruk eller med lagens ord "hemfallenhet" åt alkoholmissbruk föreligger, kan nämnden besluta om *övervakning*. Vissa i lagen angivna indikationer skall därvid föreligga. Övervakning får fortgå i ett år eller, där särskilda förhållanden påkallar längre övervakningstid, högst två år.

Den som är hemfallen åt alkoholmissbruk får *tvångsintas* på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare, när förutsättningar för anordnande av övervakning föreligger samt hjälpåtgärder har vidtagits eller övervakning varit anordnad utan att han har kunnat återföras till ett nyktert liv. Samma är förhållandet då hjälpåtgärder och övervakning uppenbarligen skulle vara gagnlösa eller försök med hjälpåtgärder eller övervakning inte kan avvaktas med hänsyn till missbrukarens farlighet.

Tvångsintagning beslutas av länsrätten på ansökan av nykterhetsnämnden. Kan man inte utan olägenhet avvakta framställning från nykterhetsnämnden med hänsyn till att missbrukaren som följd av sitt missbruk är farlig för annans personliga säkerhet eller till annan i lagen särskilt angiven orsak,

får polismyndigheten i orten göra ansökan. Länsrätten kan vid sin prövning i stället för att besluta om tvångsintagning förordna om hjälpåtgärder eller övervakning eller ge nykterhetsnämnden i uppdrag att föranstalta om detta. Beslut om tvångsintagning går i verkställighet omedelbart om inte länsrätten förordnar annorlunda. Det ankommer på länsrätten att i vissa särskilt angivna fall se till att beslutet verkställs. I övriga fall ankommer verkställigheten på nykterhetsnämnden.

Allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare är anstalt eller avdelning därav som staten har inrättat för sådant ändamål samt motsvarande inrättningar som har anordnats av landsting, kommun, förening, stiftelse eller annan som har erkänts som allmän vårdanstalt.

Socialhjälpslagen

Socialnämnden har tre huvuduppgifter, nämligen att lämna ekonomisk hjälp, att lämna bistånd i personliga frågor samt att ombesörja vård. Den ekonomiska hjälpen kan vara av två slag, dels obligatorisk socialhjälp, dels frivillig socialhjälp.

Som förutsättning för rätt till obligatorisk socialhjälp gäller att den enskilde helt eller delvis saknar förmåga att försörja sig genom eget arbete. Nämnden kan också meddela socialhjälp antingen enligt grunder som kommunens fullmäktige bestämmer eller, om sådana grunder inte har fastställts, efter vad nämnden prövar skäligt. Denna frivilliga socialhjälp har som regel en förebyggande inriktning och avser behov som det inte åvilar annan myndighet att avhjälpa. Socialnämnden kan också – i stället för att bevilja kontant understöd – med fullmäktiges medgivande teckna borgen på lån som skall bekosta utbildning eller inköp av redskap eller verktyg eller gå till annat liknande ändamål.

Socialhjälp bör lämnas på sådant sätt att den behövande såvitt möjligt blir i stånd att i framtiden försörja sig och de sina genom eget arbete. Den som vill ha hjälp skall göra anmälan om det till socialnämnden i vistelsekommunen.

Socialnämnden har också ansvaret för att den enskilde ges den vård som han behöver. Nämnden skall efter vad som med hänsyn till vårdbehovets art och omständigheterna i övrigt prövas lämpligt föranstalta om att vårdbehövande får vård i hemmet eller att han inackorderas i annat enskilt hem. Nämnden skall vidare i förekommande fall förmedla sjukhus- eller annan anstaltsvård eller bereda den enskilde vård i ålderdomshem. Det åligger kommunen att anordna och driva hem för åldringar och andra personer, som är i behov av vård och tillsyn och som inte tillgodoses på annat sätt.

Socialnämnd är – liksom barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd – skyldig att gå allmänheten till handa med råd och upplysningar i frågor som äger samband med nämndens verksamhetsområde. Ett viktigt led i nämndens uppsökande verksamhet är att inom ramen för den individuella rådgivningen lämna information om de sociala förmåner som finns.

Annan lagstiftning

Föräldrabalken. Barnavårdsnämnderna har i föräldrabalken ålagts en rad uppgifter i mål och ärenden som rör barn. Nämnden skall t. ex. godkänna faderskapserkännanden och avtal om framtida underhållsbidrag, vara aktiv i fråga om fastställande av faderskap, avge yttranden till domstolarna i ärenden angående adoption, göra ansökan i vårdnads- och förmynderskapsärenden i vissa fall samt bistå länsrätten med vissa tjänster i ärenden som rör verkställighet av dom eller beslut rörande vårdnad m. m. Bestämmelserna återfinns i 1 kap. 4 §, 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 5–8 §§, 11 och 12 §§, 4 kap. 6 och 10 §§, 6 kap. 9 och 10 §§, 7 kap. 2, 7 och 11 §§, 11 kap. 17 §, 20 kap. 9 § samt 21 kap. 2, 5, 8 och 9 §§ föräldrabalken.

Brottsbalken

Enligt 31 kap. 1 och 2 §§ BrB skall barnavårdsnämnd resp. nykterhetsnämnd höras av domstolarna innan dessa får överlämna en tilltalad till vård enligt barnavårdslagen resp. nykterhetsvårdslagen.

Enligt 16 kap. 12 § *lagen (1962:381) om allmän försäkring* får nykterhetsnämnd göra framställning till allmän försäkringskassa att denna under vissa förhållanden skall utbetala pension till kommunal myndighet eller till annan person än den pensionsberättigade.

Liknande regler finns för barnavårdsnämnden i *lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag* och *lagen (1964:143) om bidragsförskott.*

Enligt 53 § *lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda* skall barnavårdsnämnd och socialnämnd vidta åtgärder för att den som kan antas behöva vård enligt lagen får det.

Enligt 69 § *lagen (1977:293) om handel med drycker* åligger det nykterhetsnämnd att tillsammans med andra myndigheter övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen.

Enligt 6 § *lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål* skall barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd lämna bl. a. skyddskonsulent, åklagare och domstolar upplysningar om misstänkta personer och föreslå erforderliga åtgärder.

Enligt 2 § *lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande* (LTO) kan ett barn under 15 år, som anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling, tas om hand av polisen och överlämnas till bl. a. barnavårdsnämnden.

Enligt 4 § *lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård* får bl. a. ordförande i socialnämnd, barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och hälsovårdsnämnd göra ansökan om intagning av psykiskt sjuka oberoende av deras samtycke.

Enligt 1 § *lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare* skall barnavårdsnämnden skyndsamt yttra sig till åklagare om nämnden är beredd att vidta åtgärder i fall där åtalsunderlåtelse kan komma i fråga.

Slutligen bör för fullständighetens skull nämnas att i 43 § *rättshjälpslagen* (1972:429) sägs att i ärende om omhändertagande för samhällsvård m. m. hos "barnavårdsnämnd, social centralnämnd eller social distriktsnämnd" prövning av viss fråga i stället ankommer på länsrätten.

1.4 Tillsyn

Nykterhetsnämnderna står under tillsyn av *socialstyrelsen* och har att ställa sig till efterrättelse de anvisningar angående verksamheten som socialstyrelsen meddelar. Socialstyrelsen är också central myndighet för de allmänna och de statsunderstödda enskilda vårdanstalterna. Inom övriga vårdområden är socialstyrelsens uppgifter huvudsakligen av rådgivande och vägledande karaktär. Styrelsen har att genom råd och anvisningar verka för att socialhjälpsverksamheten ordnas och utvecklas på ett ändamålsenligt sätt. Styrelsen har vidare att följa barnavårdsverksamheten i riket, att genom råd och anvisningar verka för att den utvecklas ändamålsenligt samt att öva tillsyn över barnavårdsanstalter. Styrelsen är slutligen centralmyndighet för ungdomsvårdsskolorna.

Länsstyrelserna övervakar socialnämndernas och barnavårdsnämndernas verksamhet. I ShjL stadgas sålunda att länsstyrelserna, var inom sitt län, noga skall följa tillämpningen av lagen samt därvid se till att socialhjälpsverksamheten ordnas och handhas på ett ändamålsenligt sätt. Underlåter kommun att lämna behövlig obligatorisk socialhjälp, skall länsstyrelsen ålägga kommunen att fullgöra sin skyldighet. Länsstyrelsen skall även i andra fall vidta den åtgärd som man anser behövs för att avhjälpa eventuella missförhållanden. Bestämmelser av motsvarande innebörd finns i BvL. Länsstyrelserna biträds i dessa frågor av barnavårds- och socialvårdskonsulenter.

Några bestämmelser om tillsyn från länsstyrelsens sida över nykterhetsvården har inte tagits upp i NvL. I viss mån motsvarande uppgifter ligger i stället på *länsnykterhetsnämnderna*.

2 Proposition om socialtjänsten

I propositionen 1979/80:1 Om socialtjänsten, som överlämnades till riksdagen den 23 augusti 1979, föreslås en ny social vårdlagstiftning. Nuvarande barnavårdslag, nykterhetsvårdslag och socialhjälpslag samt barnomsorgslag föreslås bli ersatta av en ny socialtjänstlag, som skall vara gemensam för hela vårdområdet. Benämningen socialvård utgår ur lagtexten. Verksamheten kallas enligt förslaget socialtjänst.

Helhetssynen blir utmärkande för socialtjänsten. Det innebär bl. a. att en enskilds eller grupps sociala situation skall ses i förhållande till hela den sociala miljön. Socialarbetaren skall sträva efter att finna en samlad lösning på sociala svårigheter i den enskildes eller gruppens totala situation. Ett annat grunddrag i reformen är att all vård och behandling inom socialtjänsten skall

ske i frivilliga former. Endast när det gäller barn och ungdom behålls möjligheterna till vård mot den enskildes vilja.

Socialtjänstlagen föreslås få karaktären av en målinriktad ramlag. I lagens inledande paragraf sägs att samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund skall främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Det heter vidare att socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation skall inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Varje kommun skall svara för socialtjänsten inom sitt område. Kommunen skall ha det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. För att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten skall det i varje kommun finnas en *socialnämnd*. Denna nämnd ersätter den nuvarande lagstiftningens barnavårds-, nykterhets- och socialnämnder.

De bestämmelser i socialtjänstlagen som hittills har nämnts bildar ramen för socialtjänsten. Inom denna ram får kommunen i stort ordna verksamheten efter egna förutsättningar och behov. Socialtjänstens mera betydelsefulla uppgifter anges dock i lagen.

Inom socialvården har man huvudsakligen arbetat med individuellt inriktade insatser. Ökad vikt skall nu läggas vid strukturinriktade insatser som medverkan i samhällsplaneringen, fält- och grannskapsarbete och uppsökande verksamhet samt åt allmänt inriktade insatser som information och åtgärder som verkar för den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.

Till de individuellt inriktade insatserna inom socialtjänsten hör omsorger om barn och ungdom, äldre människor och människor med handikapp samt stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd åt familjer och enskilda som behöver det.

Av central betydelse är bestämmelsen om den enskildes *rätt till bistånd* för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser för ett självständigt liv.

I socialtjänstlagen anges vissa riktlinjer för socialtjänsten. Det sägs att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Socialnämnden bör i sin verksamhet underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakter med andra. Nämnden skall kunna utse en särskild person (kontaktperson) eller familj med uppgift att hjälpa den enskilde och hans närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. Övervakning mot den enskildes vilja skall däremot inte kunna förekomma inom social-

tjänsten.

Till *omsorgerna om barn och ungdom* hör förskole- och fritidshemsverksamhet. De viktigaste bestämmelserna i barnomsorgslagen flyttas över till socialtjänstlagen utan några sakliga ändringar. I socialtjänstlagen ges socialnämnden ett särskilt ansvar att verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt skall få det skydd och det stöd som de behöver. Om hänsynen till den unges bästa motiverar det, skall socialnämnden sörja för att den unge får vård och fostran utanför det egna hemmet.

Inom *äldreomsorgen* skall socialnämnden verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och till en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. De nuvarande ålderdomshemmen föreslås bli ersatta av bostäder med gemensam service (servicehus). Övergången från ett yrkesverksamt liv skall underlättas.

I fråga om *människor med handikapp* anges i lagen att socialnämnden skall verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.

För människor – unga eller vuxna – som behöver vårdas eller bo i annat hem än det egna skall det finnas *familjehem* och *hem för vård eller boende*. Med familjehem avses såväl de nuvarande fosterhemmen som andra enskilda hem. Hem för vård eller boende blir det sammanfattande begreppet för socialtjänstens institutioner. Det innesluter nuvarande barn- och ungdomshem, ungdomsvårdsskolor, nykterhetsvårdsanstalter, inackorderingshem för narkotikamissbrukare m. m.

Kommunerna och landstingskommunerna skall enligt lagförslaget ha ansvar för att behovet av hem för vård eller boende inom socialtjänsten blir tillgodosett. Behovet av sådana hem och ansvaret för deras inrättande och drift skall redovisas i en plan för varje landstingskommun. Huvudmannaskapet för de nuvarande statliga ungdomsvårdsskolorna och allmänna vårdanstalterna för alkoholmissbrukare föreslås bli överfört till i första hand landstingskommunerna. Förhandlingar om ett sådant överförande pågår f. n. mellan statens förhandlingsnämnd och landstings- och kommunförbunden.

I lagen ges särskilda *regler till skydd för underåriga*. De ersätter framför allt de nuvarande reglerna om fosterbarnsvård i barnavårdslagen. Fosterbarnsbegreppet föreslås avskaffat. Åldersgränsen höjs från 16 till 18 år bl. a. när det gäller krav på socialnämndens medgivande till att barn får tas emot för vård och fostran i hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom.

Den föreslagna socialtjänstlagen innehåller också bestämmelser om *nämndorganisationen*, handläggning av ärenden och register. Kommunerna ges möjlighet att inrätta sociala distriktsnämnder under socialnämnden. Liksom distriktsnämnderna enligt nuvarande lagstiftning skall de främst

handlägga ärenden om vård eller andra åtgärder beträffande enskilda personer. Distriktsnämnderna föreslås emellertid också kunna få vidgade uppgifter jämfört med nu. Om fullmäktige beslutar det, får socialnämnden uppdra åt distriktsnämnderna att göra framställning till fullmäktige, besluta i frågor som gäller den allmänt förebyggande verksamheten i distriktet samt ha hand om egendomsförvaltning och personalärenden. Fullmäktige får föreskriva att distriktsnämnderna skall lämna sina budgetförslag till socialnämnden, som med eget yttrande skall överlämna förslagen till kommunstyrelsen.

Socialstyrelsen föreslås ha tillsynen över socialtjänsten i riket. Till ledning för socialtjänstlagens tillämpning skall styrelsen utfärda allmänna råd.

Länsstyrelserna föreslås få i uppgift att följa lagens tillämpning, informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten, biträda socialnämnderna i deras verksamhet och se till att nämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. En särskild social enhet inrättas vid länsstyrelserna.

Socialtjänstlagen föreslås slutligen innehålla bestämmelser om rätt för den enskilde att hos länsrätten överklaga socialnämndens beslut i ärenden om rätt till bistånd m. m.

En fristående *lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)* föreslås för att garantera behövlig vård när sådan inte kan ges med den unges eller föräldrarnas samtycke. Bestämmelserna ersätter i viss utsträckning barnavårdslagens bestämmelser om omhändertagande för samhällsvård. Vård med stöd av LVU skall beredas den som är under 18 år, om brister i omsorgen om den unge eller hans eget beteende medför risker för hans hälsa eller utveckling. För den som behöver vård p. g. a. sitt beteende kan vård med stöd av lagen beslutas tills den unge fyller 20 år.

Vård med stöd av LVU beslutas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden. Kan länsrättens beslut inte avvaktas, får nämnden i vissa fall besluta att omedelbart omhänderta den unge. Sådana beslut skall underställas länsrättens prövning.

Beslut om omhändertagande eller om vård enligt lagen medför rätt för socialnämnden att bestämma hur vården skall ordnas och var den unge skall vistas under vårdtiden. Nämnden skall noga följa vården av den unge och regelbundet pröva om vården enligt lagen kan upphöra. I fråga om unga som bereds vård p. g. a. sitt eget beteende skall nämnden minst en gång i halvåret pröva om vården kan upphöra. När vård enligt lagen inte längre behövs, skall nämnden förklara vården avslutad.

När det gäller personer över 20 år skall det inte längre vara möjligt att besluta om vård utan samtycke enligt sociallagstiftningen. I stället föreslås att lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) skall kompletteras med vissa bestämmelser om missbrukare.

Enligt lagförslaget skall den som är beroende av alkohol eller narkotika och till följd härav är i trängande behov av avgiftning och annan psykiatrisk vård i

samband med denna kunna beredas vård oberoende av samtycke, om utebliven vård skulle innebära allvarlig fara för hans hälsa eller liv eller för någon annans personliga säkerhet eller hälsa. Vård med stöd av lagen skall kunna pågå i högst fyra veckor. Som regel skall sjukhuset meddela socialnämnden om intagning av en missbrukare. Socialnämnden blir skyldig att upprätta en plan för den vård som missbrukaren kan behöva efter det att sjukhusvistelsen har upphört. Vid överklagande av beslut om intagning för vård enligt den nya regeln gäller en rätt till särskilt snabb besvärsprövning.

Brottsbalkens bestämmelse om överlämnande för vård enligt barnavårdslagen som påföljd för brott av unga ersätts av överlämnande för *vård inom socialtjänsten*. Bestämmelsen om överlämnande för vård enligt lagen om nykterhetsvård upphör att gälla. Den nya socialtjänstlagen medför också följdändringar i ett stort antal andra lagar.

Samtliga lagförslag föreslås träda i kraft den 1 januari 1981. Propositionen beräknas kunna behandlas under riksmötet 1979/80.

3 Särskilt om de sociala distriktsnämnderna

Redan nu ger lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. (SCL) kommunerna möjlighet att inrätta två eller flera lokala nämnder, sociala distriktsnämnder, för handläggning av vissa ärenden enligt främst socialhjälpslagen, barnavårdslagen eller nykterhetsvårdslagen. Förutsättningen för att inrätta distriktsnämnder är dock att kommunen enligt samma lag har beslutat att de uppgifter som ankommer på socialnämnd, barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd enligt gällande författningar skall has om hand av en för de tre vårdområdena gemensam social centralnämnd.

Distriktsnämndernas kompetens bestäms i 4 § SCL. Där sägs att det ankommer på social distriktsnämnd att avgöra ärenden som avser vård och behandling eller annan åtgärd beträffande enskild person enligt ShjL, BvL eller NvL. Fullmäktige får uppdra åt distriktsnämnden att även i övrigt avgöra ärenden som avser vård och behandling eller annan åtgärd beträffande enskild person. Det sistnämnda kan t. ex. avse ärenden om bidragsförskott och allmänna barnbidrag, ärenden om fördelning av platser vid ålderdomshem m. m.

Distriktsnämnd får inte göra framställning och avge yttrande till fullmäktige. Detta förbehålls den centrala nämnden.

I prop. 1970:121 med förslag till lag om social centralnämnd m. m. (s. 37) angavs följande om kompetensfördelningen mellan en social centralnämnd och distriktsnämnderna: "I de kommuner där distriktsnämnder inrättas kommer centralnämnden huvudsakligen att svara för organisation, administration och ekonomisk förvaltning, för samordning, information och uppföljning beträffande socialvårdsverksamheten, för planeringen inom socialvårdssektorn, för socialvårdens medverkan i den allmänna samhälls-

planeringen samt för ett allmänt förebyggande arbete i syfte att motverka uppkomsten av sociala störningar."

Enligt förslaget till socialtjänstlag (prop. 1979/80:1) skall det för att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten finnas en socialnämnd i varje kommun (4 §). Kommunfullmäktige får besluta att i kommunen inrätta två eller flera sociala distriktsnämnder, var och en för ett geografiskt distrikt (41 §). De sociala distriktsnämnderna avgör ärenden som enligt SCL eller annan författning ankommer på socialnämnden och som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande enskild person, om inte fullmäktige har beslutat annorlunda beträffande en viss grupp av ärenden. Möjligheten för fullmäktige att begränsa nämndens kompetens motiveras med att det kan vara lämpligt att frågor, som gäller hur kommunens gemensamma resurser skall utnyttjas, t. ex. fördelning av platser i förskola och servicehus, kan handläggas centralt.

Vidare får distriktsnämnderna enligt lagförslaget (44 §) göra framställning till fullmäktige, besluta i frågor som gäller den allmänt förebyggande verksamheten i distriktet, handha förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som annars förvaltas av socialnämnden samt handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal inom distriktsnämndens verksamhetsområde. Som förutsättning för att distriktsnämnden skall ha denna kompetens gäller dock den viktiga föreskriften att socialnämnden skall ha uppdragit åt distriktsnämnden att handha sådan fråga och att fullmäktige dessförinnan skall ha givit socialnämnden befogenhet att lämna sådant uppdrag. I fråga om budgetframställningar ges den ytterligare regeln att fullmäktige får föreskriva att distriktsnämnd alltid skall lämna sådan framställning först till socialnämnden, som sedan med eget yttrande skall överlämna förslagen till kommunstyrelsen.

Genom den föreslagna regleringen öppnas möjlighet att ge de uppgifter som enligt huvudregeln ankommer på socialnämnden åt distriktsnämnder. Vad gäller andra uppgifter än de som avser enskilda personer förutsätter en sådan ordning dock beslut av både fullmäktige och socialnämnden. Vidare begränsas kompetensen till att avse frågor knutna till distriktsnämndens geografiska distrikt. Om distriktsnämnder inrättas skall de vara minst två. Distrikten skall täcka kommunens hela yta.

Föredragande departementschefen anför i prop. 1979/80:1 bl. a. följande (s. 558):

"Enligt den nyligen beslutade lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna får kommunfullmäktige tillsätta lokala organ i kommunerna. Fullmäktige bestämmer de lokala organens uppgifter och verksamhetsområden. Det innebär att om en central nämnd och distriktsnämnder har inrättats, så ankommer det på fullmäktige att bestämma kompetensfördelningen mellan dem. Om fullmäktige på motsvarande sätt för den specialreglerade förvaltningen som socialtjänsten utgör skulle ges ensam behörighet att

fastställa kompetensfördelningen mellan socialnämnden och distriktsnämnderna, skulle det självständiga ansvar som bör tillkomma socialnämnden kunna tunnas ut. Fullmäktige skulle med en sådan ordning formellt kunna överföra sådana uppgifter till distriktsnämnderna att socialnämnden inte kunde utöva ett övergripande ansvar.

Det har inte ansetts att den specialreglerade förvaltning som socialtjänsten utgör bör jämställas med den kommunallagsreglerade förvaltningen. Inom denna förvaltning råder det full frihet för kommunen att tillsätta de nämnder som behövs och med de uppgifter som fullmäktige fastställer. För denna oreglerade förvaltning kan det därför sägas vara principiellt riktigt att fullmäktige också skall ensam reglera uppgiftsfördelningen mellan centralnämnd och distriktsnämnder. För den specialreglerade förvaltningen gäller däremot som regel en skyldighet för kommunen att tillsätta nämnder för att fullgöra uppgifter som anges i särskild lagstiftning. Med en lagstiftning, som förutsätter att det inom kommunen skall finnas en nämnd som har det övergripande ansvaret för verksamheten, har det inte ansetts kunna förenas en rätt för fullmäktige att självständigt besluta i fråga om kompetensfördelningen mellan en sådan central nämnd och distriktsnämnden."

4 Överväganden

Socialvården skiljer sig alltså från övriga speciallagsreglerade verksamhetsområden på det sättet att där redan finns en lagstiftning som medger att kommunen inrättar lokala organ, sociala distriktsnämnder, låt vara att reglerna i vissa avseenden skiljer sig från 1979 års lagstiftning om lokala organ.

Kommunernas sociala verksamhet står samtidigt inför en genomgripande omdaning inte minst lagstiftningsmässigt. Från den 1 januari 1981 skall det gälla en enhetlig lagstiftning med en socialnämnd för hela den nya socialtjänsten. Möjligheterna att inrätta två eller flera distriktsnämnder behålls, men distriktsnämndernas kompetens utvidgas kraftigt i linje med vad som gäller enligt lagen om vissa lokala organ i kommunerna. En viktig skillnad i förhållande till den senare lagen är att det i socialtjänstlagen har lagts på den centrala nämnden att efter kommunfullmäktiges beslut uppdra åt distriktsnämnderna att i socialnämndens ställe handlägga andra uppgifter än sådana som gäller vård m. m. av enskild person.

Regeringen har alltså helt nyligen tagit ställning för ett system med lokala organ inom den nya socialtjänsten. Det kan mot den bakgrunden inte gärna komma i fråga att föreslå en försökslagstiftning som skulle träda i kraft ett år tidigare och som skulle innebära viktiga avsteg från principerna i det redan överlämnade propositionsförslaget. Som framgår av det tidigare citerade departementschefsuttalandet när det gäller frågan om att behålla ett övergripande ansvar hos socialnämnden finns det principiella skillnader mellan kommunallagsreglerade och specialreglerade nämnder som åtminstone för

socialvårdens (socialtjänstens) del motiverar en något annorlunda reglering än den som riksdagen har beslutat skall gälla beträffande kommunallagsreglerade nämnder fr. o. m. 1980.

Inte heller kan man gärna tänka sig att riksdagen – utan att ha hela socialtjänstpropositionen till bedömning – i höst med ett beslut om lokala organ som innefattar också specialreglerade nämnder skulle föregripa ett ställningstagande till socialtjänstpropositionens förslag i dessa delar, i varje fall inte om förslagen skulle skilja sig åt på viktiga punkter. Ev. hinner riksdagen inte besluta om socialtjänstpropositionen förrän efter årsskiftet.

Men det anförda behöver å andra sidan inte innebära att de sociala nämnderna måste lämnas utanför en utvidgad tillämpning av lagen om vissa lokala organ i kommunerna. Det bör vara möjligt att i viss utsträckning anpassa den gällande sociallagstiftningen till lagstiftningen om lokala organ. Det enklaste vore att införa de regler som föreslås i socialtjänstlagen redan den 1 januari 1980 för den nuvarande nämndorganisationen. Kommunerna skulle då få möjlighet att i betydande omfattning föra över den centrala nämndens uppgifter på distriktsnämnder, men med den skillnaden att man behöll ett övergripande ansvar för centralnämnden. Man skulle vidare kunna öppna möjlighet att lägga över uppgifter från skolstyrelse, hälsovårdsnämnd osv. på de sociala distriktsnämnderna. Konstruktionen med den sociala centralnämndens övergripande ansvar möjliggör däremot knappast att sociala uppgifter skulle läggas på lokala organ enligt lokalorganslagen.

För att åstadkomma en skisserad anpassning av reglerna i sociallagarna till lagstiftningen om lokala organ kan man tänka sig att socialvården undantas i den lagstiftningen och att SCL i stället omarbetas. En annan utväg är att upphäva SCL ett år tidigare än som var tänkt och föra in de nya "SCL-reglerna" i lagen om vissa lokala organ i kommunerna. Det är dock troligt att det senare alternativet medför onödigt stora ingrepp i den nya lagen.

Slutligen bör även följande anmärkas.

Om man trots vad här har sagts genom en särskild lagstiftning vill göra det möjligt för kommunfullmäktige att fritt lägga ut barnavårdsnämndens, socialnämndens och nykterhetsnämndens uppgifter på lokala organ – ett eller flera – kommer SCL att få en egendomlig ställning. SCL förutsätter att om en kommun väljer att lägga dessa nämnders uppgifter på en central nämnd, så måste de distriktsnämnder som kommunen också kan inrätta enligt SCL se ut på ett visst sätt. Distriktsnämnderna är reglerade både till antal, områden och uppgifter. Vidare skall de obligatoriskt handlägga vissa uppgifter enligt ShjL, BvL och NvL. SCL ger alltså inte någon valfrihet åt fullmäktige i dessa avseenden. Det torde därför vara önskvärt för att inte säga nödvändigt att, vilken lösning som än väljs, göra ändringar också i SCL för att anpassa den till en lokalorganslag. Underlåter man detta skulle man få två med varandra konkurrerande lokalorgansystem, något som är ägnat att enbart skapa förvirring både hos kommunerna själva, hos andra myndigheter och hos allmänheten.

Bilaga 2

PM OM HÄLSOVÅRDSNÄMNDEN

1 Organisationen inom den allmänna hälso- och miljövården

Central och regional organisation

Ett flertal myndigheter har ålagts hälso- och miljövårdande uppgifter. Den organisation som nu finns byggdes till största delen upp under 1960-talet.

Organisationen är uppdelad på nivåer – central, regional och lokal nivå. På regeringsnivå berörs flera departement, men hälso- och miljövårdsfrågor handläggs framför allt av jordbruks- och socialdepartementen. Tillsyn som rör hälsovård och miljövård bedrivs av myndigheter på central och regional nivå och i de flesta fall även av lokala myndigheter.

Den centrala tillsynen utövas främst av socialstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk, arbetarskyddsstyrelsen och lantbruksstyrelsen.

Hälso- och miljövårdsorganisationen kan översiktligt redovisas enligt efterföljande figur.

Utöver de myndigheter som angivits i figuren ovan har bostadsdepartementet och statens planverk betydande uppgifter när det gäller markanvändning och byggnader.

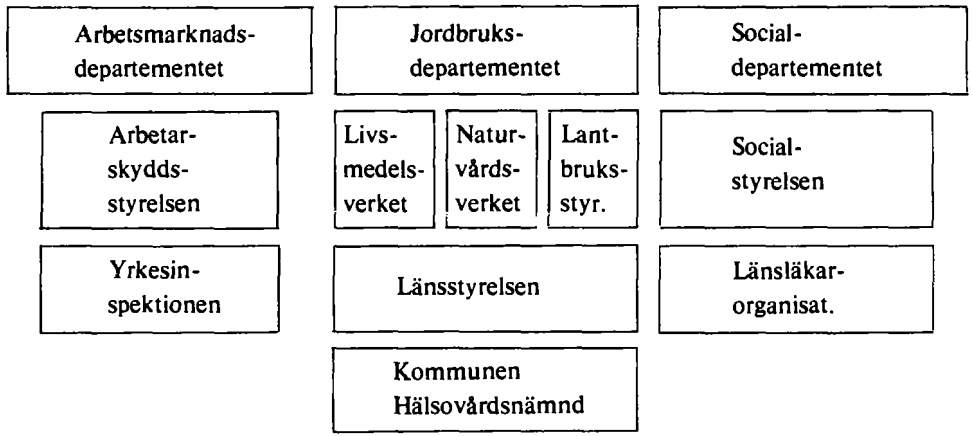
Länsstyrelsen har på regional nivå ansvaret för plan- och byggnadsväsendet, naturvård, miljöskydd och allmän hälsovård. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen och på regional nivå enligt hälsovårdsstadgan m. fl. författningar.

Yrkesinspektionen har kontakt med de kommunala tillsynsmännen som oftast är hälsovårdsinspektörer.

Länsläkarorganisationen har bl. a. till uppgift att verka för den allmänna hälsovårdens främjande. Organisationen biträder länsstyrelsen i frågor som rör den allmänna hälsovården men är underställd socialstyrelsen.

2 Hälsovårdsnämnden

Hälsovårdsnämnden är den myndighet som på den lokala nivån har ålagts hälso- och miljövårdande uppgifter. I ett flertal författningar ges bestämmelser om uppgifter som det ankommer på nämnden att fullgöra. Dessa bestämmelser i lagstiftningen anger emellertid endast de uppgifter som en nämnd är skyldig att fullgöra. Ingenting hindrar att en kommun ålägger sin hälsovårdsnämnd att fullgöra även andra arbetsuppgifter än de som föreskrivs i lag eller annan författning. Detta förekommer också i flera kommuner. I vissa kommuner meddelar hälsovårdsnämnden hälsoupplysning och liknande uppgifter av individuellt sjukdomsförebyggande natur.


Arbetsmarknads-
departementet
Jordbruks-
departementet
Social-
departementet
Arbetar-
skydds-
styrelsen
Livs-
medels-
verket
Natur-
vårds-
verket
Lant-
bruks-
styr.
Social-
styrelsen
Yrkesin-
spektionen
Länsstyrelsen
Länsläkar-
organisat.
Kommunen
Hälsovårdsnämnd

Flera kommuner har ålagt sin hälsovårdsnämnd att svara för omfattande insatser beträffande planering och utredningar inom miljövårdsområdet.

Hälsovårdsnämndens arbetsuppgifter kan indelas i följande ämnesområden: bostadshygien, hygien inom offentliga lokaler, livsmedelshygien, yrkeshygien (kommunal tillsyn), epidemibekämpning, djurskydd, miljöskydd och teknisk hygien. Vidare ingår i nämndens arbetsuppgifter även information till allmänheten, granskning av planer som rör den fysiska planeringen, byggnadslovsärenden, remissbehandling av ärenden som rör miljöskyddslagen och övriga remisser i frågor som rör nämndens verksamhetsområde. I en del kommuner har planerings- och utredningsarbetet som avser olika miljövårdsinsatser ökat väsentligt under senare år.

De författningsreglerade uppgifterna för hälsovårdsnämnden återfinns som ovan angetts i ett flertal skilda författningar. Den centrala författningen för hälsovårdsnämndens del är hälsovårdsstadgan (1958:663). I denna stadga finns de grundläggande bestämmelserna för hälsovårdsnämnden.

2.1 Huvuddragen i gällande hälsovårdsstadga – hälsovårdsnämndens organisation och allmänna uppgifter

Nu gällande hälsovårdsstadga (1958:663) trädde i kraft den 1 januari 1960, då den ersatte 1919 års hälsovårdsstadga. Till grund för stadgan ligger ett betänkande (SOU 1953:31) av 1948 års hälsovårdsstadgekommitté och propositionen nr B 46 år 1958 med förslag till ny hälsovårdsstadga.

Hälsovårdsstadgan är indelad i 15 kapitel. Där finns bestämmelser om hälsovårdsnämnd, bostad, samlingslokal, hotell och pensionat, badinrättning, frisersalong, lokal för hygienisk behandling, vattenförsörjning och vattenundersökning, åtgärder mot vatten- och luftförorening m. m., klosett och urinoar, hållande av djur, anläggning och upplag för industriell verksamhet m. m., hälsovårdsordning, hälsovårdskontroll samt om ansvar och besvär.

Hälsovårdsstadgans bestämmelser kan kompletteras med föreskrifter som utfärdas i lokal hälsovårdsordning. Sådana lokala hälsovårdsförordningar har utfärdats i samtliga kommuner.

Hälsovårdsstadgan har sedan sin tillkomst ändrats vid flera tillfällen. En betydelsefull ändring gjordes år 1969 i samband med miljöskyddslagens tillkomst. Före år 1969 skulle hälsovårdsnämnden enligt 38 § vidta åtgärder endast för att motverka vattenförorening. Genom ändringen fick nämnden motsvarande skyldighet även när det gäller luftförorening, buller och andra sådana störningar. I samband med den nya livsmedelslagstiftningen år 1971 skärptes bestämmelserna beträffande kommunernas skyldighet att anställa hälsovårdsinspektör. Vidare ändrades år 1977 en del bestämmelser av huvudsakligen organisatorisk art för att överensstämma med de nya bestämmelserna i kommunallagen (1977:179). De sistnämnda ändringarna hade till syfte att minska den statliga styrningen och detaljkontrollen av bl. a.

hälsovårdsnämnden.

Ett grundläggande begrepp i hälsovårdsstadgan är sanitär olägenhet. I nästan samtliga avsnitt i stadgan finns bestämmelser om att olika anordningar skall vara så utförda, underhållas eller skötas att sanitär olägenhet inte uppstår.

Hälsovårdsstadgans bestämmelser är tillämpliga i hela riket. Inom hälsovårdstätort förekommer vissa strängare föreskrifter vad gäller sanitära förhållanden. Med hälsovårdstätort menas stads- och byggnadsplanelagt område. Bestämmelserna om hälsovårdstätort kan genom föreskrift i en lokal hälsovårdsordning utvidgas till att gälla även andra områden inom kommunen. Stadgan äger inte utan särskilt förordnande tillämpning inom försvarsmakten.

Kommunen ansvarar för den allmänna hälsovården inom kommunen. Det innebär bl. a. att kommunen är skyldig att bevilja anslag till den verksamhet, som behövs för tillsynen över den allmänna hälsovården. Enligt hälsovårdsstadgan skall det i varje kommun finnas en hälsovårdsnämnd, som har att utöva det närmaste inseendet över den allmänna hälsovården inom kommunen.

Hälsovårdsnämnden skall ägna uppmärksamhet åt den allmänna utvecklingen inom kommunen i hälsovårdshänseende samt verka för en förbättrad hälsovård och därvid upprätta de förslag och göra de framställningar som är påkallade. Den skall samarbeta med andra myndigheter, lämna allmänheten råd och upplysningar i hälsovårdsfrågor samt övervaka att hälsovårdsstadgan och övriga föreskrifter angående den allmänna hälsovården efterlevs.

Genom hänvisning i hälsovårdsstadgan till kommunallagen (1977:179) har åtskilliga av de bestämmelser som gäller för kommunallagsreglerad nämnd gjorts tillämpliga på hälsovårdsnämnden. Vissa betydelsefulla skillnader föreligger dock. I följande avseenden gäller andra regler för hälsovårdsnämnden. Ledamöterna och suppleanterna i nämnden väljs av kommunfullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Antalet ledamöter får dock inte vara mindre än fem och antalet suppleanter bör vara minst lika stort som antalet ledamöter. Ledamöterna och suppleanterna i nämnden väljs för tre år. – I Stockholms kommun väljs dock ledamöter och suppleanter årligen. – Beträffande jäv tillämpas de bestämmelser härom som ges i 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1971:290). I övrigt gäller samma regler för hälsovårdsnämnd som för kommunallagsreglerad nämnd.

I kommuner med mer än 40 000 invånare skall det finnas en eller flera stadsläkare, som har att biträda nämnden i tillsynen över den allmänna hälsovården. Om det anses behövligt bör sådan eller motsvarande läkare även finnas i annan kommun med minst 15 000 invånare. Härutöver skall hälsovårdsnämnd biträdas av en eller flera hälsovårdsinspektörer med särskild utbildning. Det åligger nämnden att årligen upprätta en berättelse angående det allmänna hälsotillståndet i kommunen.

I sin verksamhet äger hälsovårdsnämnd meddela de föreskrifter, föreläggg-

anden eller förbud som behövs för att förebygga eller undanröja sanitär olägenhet. Föreläggande eller förbud får förenas med vite. Nämnden äger också låta vidta åtgärd på den försumliges bekostnad. Dock får uppdrag åt avdelning, ledamot/suppleant eller tjänsteman att på nämndens vägnar fatta beslut ej omfatta befogenhet att besluta om föreläggande vid vite eller om verkställande av åtgärd på den försumliges bekostnad. Nämnden kan i fall där så är nödvändigt begära handräckning av polismyndighet. Bland nämndens åligganden finns skyldighet att inom hälsovårdstätort utföra återkommande besiktning av bostäder, samlingslokaler m. m. I ärenden av byggnadsteknisk art skall hälsovårdsnämnd bereda byggnadsnämnd tillfälle att yttra sig. Hälsovårdsnämnd får kalla var och en som bor eller uppehåller sig inom kommunen till inställelse inför nämnden. I kallelsen får nämnden föreskriva vite.

Behövs ytterligare föreskrifter utöver dem som finns i hälsovårdsstadgan kan sådana meddelas i en lokal hälsovårdsordning. En lokal hälsovårdsordning antas av kommunfullmäktige på förslag av hälsovårdsnämnden eller efter det nämnden har hörts. En lokal hälsovårdsordning blir gällande först sedan den fastställts av länsstyrelsen. Till ledning för de lokala hälsovårdsordningarna har regeringen fastställt en normalhälsovårdsordning. Föreskrifterna i en lokal hälsovårdsordning får inte utan särskilda skäl avvika från motsvarande bestämmelse i normalhälsovårdsordningen.

Tillsynen över efterlevnaden av hälsovårdsstadgan utövas av hälsovårdsnämnderna lokalt och länsstyrelserna regionalt. Den högsta tillsynen över den allmänna hälsovården tillkommer socialstyrelsen och statens livsmedelsverk med den fördelning dem emellan som stadgas i ämbetsverkens instruktioner.

Beslut av hälsovårdsnämnd kan överklagas hos länsstyrelsen. Tillsynsmyndighet kan förordna att dess beslut skall följas utan hinder av att det överklagats.

Även i andra författningar åläggs hälsovårdsnämnden arbetsuppgifter. Nämndens uppgifter enligt dessa författningar avser emellertid huvudsakligen speciella uppgifter, varför författningarna redovisas under rubriken hälsovårdsnämndernas speciella uppgifter.

2.2 Hälsovårdsnämndens speciella uppgifter

Hälsovårdsnämndens allmänna uppgifter anges huvudsakligen i hälsovårdsstadgan. Nämndens speciella eller särskilda uppgifter framgår däremot av, förutom av hälsovårdsstadgan, ett flertal lagar och andra författningar. Under denna rubrik göres en genomgång av de bestämmelser i dessa lagar och andra författningar som ålägger nämnden speciella uppgifter. Nedan redovisas bestämmelserna författningsvis.

2.2.1 Hälsovårdsstadgan (1958:663)

Enligt 13 § skall hälsovårdsnämnden årligen upprätta en berättelse angående det allmänna hälsotillståndet under nästföregående år samt angående nämndens verksamhet under samma tid.

I 14 § stadgas att det ankommer på hälsovårdsnämnden att anta stadsläkare, om sådan skall anställas i kommunen. Fullmäktige kan dock förbehålla sig rätten att anta stadsläkare.

Hälsovårdsnämnden skall också anställa en eller flera hälsovårdsinspektörer.

Av 23 § framgår att länsstyrelsen, innan den meddelar förordnande om vattenundersökning i vissa fall, skall bereda hälsovårdsnämnden tillfälle att yttra sig.

Vidare kan hälsovårdsnämnden med stöd av 33 § tredje stycket förordna att fysikalisk-kemisk undersökning av vatten skall ske oftare än vad som anges i första och andra styckena av nämnda paragraf. I 34 § har nämnden getts samma behörighet beträffande bakteriologisk undersökning av vatten.

Enligt 36 § skall den som har utfört en vattenundersökning upprätta protokoll över undersökningen och tillställa hälsovårdsnämnden en avskrift av protokollet i två exemplar.

I 37 § andra stycket stadgas att om det finns skäl att anta, att den som är sysselsatt med arbete vid anläggning för rening av vatten är behäftad med sjukdom eller smitta, som genom vatten kan överföras till andra människor, är han skyldig att efter anmodan av hälsovårdsnämnden på kommunens bekostnad undergå läkarundersökning.

I 38 § har hälsovårdsnämnden uttryckligen ålagts skyldighet att tillse, att erforderliga och skäliga åtgärder vidtas för att motverka vattenförorening, luftförorening, buller och andra sådana störningar inom kommunen. Med stöd av 40 § kan hälsovårdsnämnden medge dispens från kravet på att urin, diskvatten och annan flytande orenlighet, som lätt kan övergå i förruttnelse, skall avledas i sluten avloppsledning inom hälsovårdstätort.

Av 42 § framgår att skriftlig anmälan skall göras till hälsovårdsnämnden innan man påbörjar en sluten avloppsledning, som ej är avsedd att allenast föra avloppsvattnet till en allmän avloppsanläggning.

I 46 § ges en bestämmelse om att vattenklosett samt klosett och urinoar, som är avsedda att upplåtas för begagnande mot avgift, inte får anordnas utan tillstånd av hälsovårdsnämnden.

Enligt 55 och 56 §§ skall kommunen tillse att åtgärder vidtas för att bekämpa råttor och möss. Eftersom uppgiften ålagts kommunen läggs den ofta på hälsovårdsnämnden.

I 61 § föreskrivs att skriftlig anmälan skall göras till hälsovårdsnämnden innan stall, ladugård eller annat dylikt förvaringsrum för djur, gård för att hålla pälsdjur eller hundar, gödselstad eller annan upplagsplats för djurspill-

ning anordnas inom hälsovårdstätort.

Av 68 § framgår att lokal hälsovårdsordning antas av kommunfullmäktige på förslag av hälsovårdsnämnden eller efter dess hörande.

Enligt 70 § första stycket får hälsovårdsnämnden för särskilda fall meddela de föreskrifter, som utöver hälsovårdsstadgan eller den lokala hälsovårdsordningen behövs för att förebygga eller undanröja sanitär olägenhet vid viss verksamhet eller i samband med att plats och lokal till vilka allmänheten äger tillträde utnyttjas. Visar det sig att det föreligger behov av allmänna föreskrifter i sådant eller annat hänseende, skall nämnden enligt andra stycket samma paragraf anmäla förhållandet till kommunfullmäktige.

Hälsovårdsnämndens befogenhet att meddela föreläggande och förbud regleras i 71 §. Enligt denna paragraf får nämnden antingen omedelbart eller efter råd eller uppmaningar och skäligt anstånd meddela föreläggande och förbud, som behövs för att hälsovårdsstadgan, lokal hälsovårdsordning eller föreskrift som meddelats av nämnden enligt 70 § hälsovårdsstadgan skall efterlevas.

Enligt 72 § får hälsovårdsnämndens beslut enligt 71 § avse bl. a.

a) föreläggande att inom viss tid vidta åtgärd för att undanröja bristfällighet hos byggnad eller annan egendom;

b) förbud mot att använda lägenhet eller lokal för avsett ändamål under den tid dessa är behäftade med brister;

c) förbud mot att lägenhet bebos av mer än visst antal personer eller av minderårig eller under viss årstid;

d) förbud mot att bada utomhus på viss plats;

e) förbud mot att hämta is på viss plats samt mot att till kommunen införa is, som upptagits på viss plats utom kommunen;

f) förbud mot att använda avloppsledning, klosett och urinoar;

g) förbud mot att hålla djur; samt

h) förbud tillsvidare mot verksamhet vid anläggning för industri, hantverk och annan näring. Detta gäller dock endast om nämnden först har förelagt åtgärder för att undanröja en svår sanitär olägenhet och sådana åtgärder inte vidtagits inom föreskriven tid.

Vidare får hälsovårdsnämnden efter samråd med brandmyndigheten meddela föreläggande att avstänga vatten från vattenförsörjningsanläggning som är otjänligt för sådant ändamål som anges i 29 § första stycket hälsovårdsstadgan och vars användande kan medföra uppenbar hälsofara. Nämnden får också meddela förbud mot att hämta vatten vid sådant vattenhämtningsställe där vattnet har sådan beskaffenhet som nyss sagts. Vidare får nämnden meddela förbud mot att använda vatten som inte har kokats.

I 73 § andra stycket föreskrivs att har hälsovårdsnämnden meddelat föreläggande eller förbud mot ägare av en byggnad, en anläggning eller ett upplag får nämnden ålägga ägaren att vid en försäljning omedelbart lämna nämnden uppgift om den nya ägarens namn och adress.

I 74 § ges en bestämmelse om att hälsovårdsnämnden skall bereda byggnadsnämnden tillfälle att yttra sig innan hälsovårdsnämnden meddelar föreläggande eller förbud som avser åtgärd av byggnadsteknisk natur.

Enligt 75 § första stycket får hälsovårdsnämnden föreskriva vite för det fall någon inte rättar sig efter nämndens föreläggande eller förbud. Med stöd av andra stycket samma paragraf får nämnden under vissa givna förutsättningar låta verkställa ett arbete eller en åtgärd på bekostnad av den som varit försumlig. – Som ovan framgått tillkommer de befogenheter som anges i 75 § endast hälsovårdsnämnden i sin helhet och kan således inte delegeras till avdelning, ledamot/suppleant eller tjänsteman i nämnden.

Av 76 § framgår att återkommande besiktningar av bostäder och andra i paragrafen angivna lokaler skall utföras genom hälsovårdsnämndens försorg inom hälsovårdstätort.

Enligt 77 § åligger det hälsovårdsnämnden att, om orsaken till sanitär olägenhet inom kommunen står att finna i en annan kommun, hänvända sig till hälsovårdsnämnden i den andra kommunen för att få denna nämnd att vidta de åtgärder som behövs för att undanröja olägenheten. Skulle olägenheten ändock kvarstå skall förhållandet anmälas till länsstyrelsen.

Med stöd av 78 § kan hälsovårdsnämnden, för att fullgöra sin verksamhet, kalla var och en som bor i eller på annat sätt uppehåller sig i kommunen att inställa sig inför nämnden.

I 80 § ges en bestämmelse om att det åligger polismyndigheten att lämna hälsovårdsnämnden biträde och behövlig handräckning.

Enligt 81 § får länsstyrelsen förelägga vite vid sin tillsyn över att kommuner, hälsovårdsnämnder och särskilda befattningshavare fullgör sina åligganden vad gäller den allmänna hälsovården.

I 82 § första stycket ges bestämmelser om att den som utövar tillsyn över den allmänna hälsovården äger tillträde till bostäder, lokaler och områden som han i tjänsten behöver besöka. Påkallas det av tjänsten äger han också rätt att där företa undersökning. I andra stycket samma paragraf ges bestämmelser om tystnadsplikt för den som utövar eller har utövat tillsyn eller har anlitats som biträde vid sådan tillsyn.

Av 86 § första stycket framgår att hälsovårdsnämndens beslut enligt hälsovårdsstadgan eller en lokal hälsovårdsordning överklagas hos länsstyrelsen. – Det är här sålunda fråga om förvaltningsbesvär. – I fjärde stycket nämnda paragraf stadgas att myndighet får förordna att dess beslut skall gälla utan hinder av att det överklagats.

2.2.2 Normalhälsovårdsordning (fastställd senast 1971-10-08)

Bestämmelser om hälsovårdsordning finns i 13 kap. 65–69 §§ hälsovårdsstadgan (1958:663). En kommun kan med stöd av dessa bestämmelser meddela ytterligare föreskrifter – utöver vad som sägs i hälsovårdsstadgan – avseende den allmänna hälsovården. Föreskrifterna skall meddelas i lokal

hälsovårdsordning och avse kommunen eller del av kommunen. Det skall vara fråga om föreskrifter som är nödvändiga för att komma till rätta med eller för att förebygga sanitär olägenhet inom ett visst område. Föreskrifterna får inte röra förhållanden som regleras genom annan allmän författning. När en föreskrift meddelas i lokal hälsovårdsordning skall tillses att onödigt tvång inte läggs på allmänheten eller eljest obefogad inskränkning görs i den enskildes frihet.

I hälsovårdsstadgan föreskrivs att regeringen, till ledning för utarbetande av en lokal hälsovårdsordning, skall fastställa en normalhälsovårdsordning. Vidare föreskrivs att en föreskrift i en lokal hälsovårdsordning inte utan särskilda skäl får väsentligen avvika från motsvarande bestämmelse i normalhälsovårdsordningen.

Samtliga kommuner i landet har antagit en lokal hälsovårdsordning.

Nedan redovisas de bestämmelser i normalhälsovårdsordningen enligt vilka hälsovårdsnämnden åläggs speciella uppgifter.

Skriftlig anmälan skall göras till hälsovårdsnämnden innan frisersalong eller annan lokal som avses i hälsovårdsstadgan tas i bruk. Den som övertar sådan lokal skall genast anmäla detta till hälsovårdsnämnden (7 §).

Hälsovårdsnämnden bestämmer beskaffenheten av behållare för torrklosett eller urinoar utan anslutning till avloppsledning (8 § första stycket).

Enligt 13 § skall hälsovårdsnämnden i vissa fall lämna tillstånd till gödselspridning.

Upplag och anläggning för behandling av orenlighet och avfall får ej anordnas utan tillstånd av hälsovårdsnämnden (14 § tredje stycket).

Hälsovårdsnämnden får i fråga om trädgårdsavfall meddela undantag från förbudet för en fastighetsägare att själv behandla orenlighet och avfall (14 § fjärde stycket).

Hälsovårdsnämnden får meddela närmare föreskrifter om hur orenlighet och avfall skall förvaras inom en fastighet i avvaktan på borttransport. Nämnden får också bestämma hur behållare och anordning för förvaring skall vara beskaffade (15 § första stycket).

Enligt 18 § får hälsovårdsnämnden hänvisa en fastighetsägare till ett särskilt uppsamlingsställe beträffande sådan orenlighet, som fastighetsägaren själv skall transportera bort.

Hälsovårdsnämnden får ålägga den som utövar verksamhet, i vilken det kan uppkomma annat avfall än som avses i 4 § första stycket kommunala renhållningslagen (1970:892), att till nämnden anmäla arten och mängden av avfallet samt hur han förfarit med avfallet. Nämnden får också meddela närmare föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheten skall fullgöras (19 §).

I 23 § ges en bestämmelse om att badplats och lägerplats inte får upplåtas till allmänheten mot ersättning utan tillstånd av hälsovårdsnämnden.

Hälsovårdsnämnden får medge undantag från de särskilda föreskrifterna i hälsovårdsstadgan som gäller hälsovårdstätort och från föreskrifterna i hälsovårdsordningen, om det är påkallat av lokala förhållanden eller andra

omständigheter och att det kan ske utan väsentlig olägenhet från sanitär synpunkt (27 §).

2.2.3 Miljöskyddslagen (1969:387)

Tillsynen över efterlevnaden av miljöskyddslagen utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna. Hälsovårdsnämnderna är inte tillsynsmyndigheter enligt nämnda lag och de omtalas inte heller i lagtexten på annat sätt än att tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med bl. a. de kommunala organ som utövar tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt har uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

De uppgifter som ankommer på hälsovårdsnämnderna enligt denna lagstiftning framgår däremot av miljöskyddskungörelsen (1969:388).

2.2.4 Miljöskyddskungörelsen (1969:388)

I 10 § föreskrivs att avloppsvatten från bl. a. kaserner, hotell och hushåll ej får släppas ut i vattendrag, sjö eller annat vattenområde utan att anmälan i god tid dessförinnan gjorts hos länsstyrelsen. Enligt nämnda paragraf kan hälsovårdsnämnden dock befria från anmälningsskyldigheten i fråga om avloppsvatten från enstaka hushåll, om det är uppenbart att olägenhet inte kan uppkomma.

Av övriga paragrafer som behandlar hälsovårdsnämndens uppgifter framgår dess roll som remissorgan i tillstånds-, dispens- och anmälningsärenden enligt miljöskyddslagen.

I 14 § stadgas att har ansökan om tillstånd ingetts till koncessionsnämnden för miljöskydd skall meddelande därom genast tillställas bl. a. berörd hälsovårdsnämnd. Vidare skall meddelande om sådan framställning som statens naturvårdsverk gör hos koncessionsnämnden för miljöskydd enligt 26 och 41 §§ miljöskyddslagen genast tillställas hälsovårdsnämnden.

Enligt 16 § skall koncessionsnämnden underrätta hälsovårdsnämnden om tid och plats för sina sammanträden eller besiktningar.

Koncessionsnämnden skall också, enligt 19 §, sända sina beslut till hälsovårdsnämnden.

För statens naturvårdsverk anges i 22 § att verket skall samråda bl. a. med de kommunala myndigheter som kan antas ha väsentliga intressen att bevaka i ett dispensärende. Meddelande om ansökan om dispens skall av verket genast sändas till hälsovårdsnämnden. Enligt tredje stycket nämnda paragraf skall verket meddela hälsovårdsnämnden om tid och plats för sina sammanträden eller besiktningar.

I 23 § ges en bestämmelse om att beslut som statens naturvårdsverk meddelar med anledning av en ansökan om dispens skall sändas till hälsovårdsnämnden.

Av 24 § framgår att 20–23 §§ skall tillämpas på motsvarande sätt i

dispensärende hos länsstyrelsen. Detta innebär alltså att länsstyrelsen skall i förekommande fall samråda med hälsovårdsnämnden i dispensärende. Länsstyrelsen skall också genast meddela nämnden när ansökan om dispens har kommit in till länsstyrelsen. Vidare skall länsstyrelsen meddela hälsovårdsnämnden om tid och plats för sina sammanträden eller besiktningar, samt sända sina beslut i anledning av ansökan om dispens till hälsovårdsnämnden.

Enligt 26 § skall länsstyrelsen i anmälningsärende samråda med bl. a. de kommunala myndigheter som kan antas ha väsentliga intressen att bevaka i ärendet. Meddelande om anmälan skall länsstyrelsen genast sända till hälsovårdsnämnden.

Vidare skall länsstyrelsen enligt 29 § underrätta hälsovårdsnämnden om åtgärd som länsstyrelsen vidtar med anledning av anmälan.

2.2.5 Lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor

Enligt 11 § lagen om hälso- och miljöfarliga varor utövas tillsynen över efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och villkor av den myndighet som regeringen bestämmer. – Av 58 § andra stycket kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor framgår, att hälsovårdsnämnden inom kommunen utövar den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

Hälsovårdsnämndens rätt att efter anfordran få de upplysningar och de handlingar som behövs för tillsynen framgår av 12 §.

I 13 § stadgas att hälsovårdsnämnden får meddela det föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att lagen eller de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. I ett beslut om föreläggande eller förbud kan nämnden utsätta vite. Vidare slås fast att nämnden får förordna om rättelse på bekostnad av den som underlåter att vidta en sådan åtgärd som åligger honom enligt lagen eller enligt föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen eller enligt nämndens föreläggande.

Enligt 14 § äger hälsovårdsnämnden för sin tillsyn tillträde till sådant område, lokal eller annat utrymme som används i samband med hantering av hälso- och miljöfarlig vara. Vidare får nämnden där göra undersökning eller ta prov. Polismyndigheten är skyldig att lämna den handräckning som behövs för att tillsynen enligt lagen skall kunna utövas.

Av bestämmelsen i 17 § framgår att den som har tagit befattning med ärende som avses i denna lag får ej obehörigen yppa eller nyttja vad han därvid erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande.

Övriga bestämmelser om hälsovårdsnämndens uppgifter enligt denna lagstiftning finns i kungörelsen till lagen.

2.2.6 Kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor

I 36 § ges en bestämmelse om att hälsovårdsnämnden skall underrättas innan bekämpningsmedel får spridas över ett område där allmänheten får fritt färdas.

Enligt 48 a § får spridning av kalk eller kalkhaltigt ämne för att motverka försurning i sjö eller vattendrag inte påbörjas utan att anmälan i god tid dessförinnan har gjorts till länsstyrelsen. Länsstyrelsen får därvid meddela föreskrifter om spridningen. Vidare skall länsstyrelsen sända avskrift av sådan anmälan eller beslut om föreskrift till bl. a. hälsovårdsnämnden.

Bestämmelsen i 58 § andra stycket har redovisats ovan under lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

Uppkommer vid hälsovårdsnämndens tillsyn enligt 58 § fråga huruvida en viss vara är att anse som hälso- eller miljöfarlig skall nämnden enligt 59 §, om fara ej uppenbart är i dröjsmål, underställa frågan produktkontrollnämndens prövning.

Hälsovårdsnämndens beslut enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor eller i anslutning därtill meddelade föreskrifter överklagas enligt 61 § hos länsstyrelsen. (Förvaltningsbesvär.)

Enligt 63 § kan hälsovårdsnämnden förordna att dess beslut skall gälla utan hinder av att det överklagats.

2.2.7 Förordningen (1975:346) om miljöfarligt avfall

I förordningen om miljöfarligt avfall ges bestämmelser, som i fråga om visst kemiskt avfall, gäller utöver kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor.

I 8 § föreskrivs en skyldighet att i vissa fall underrätta hälsovårdsnämnden om avfallsart, sammansättning, mängd och hantering. Hälsovårdsnämnden skall i sin tur sända kopia av inkommen uppgift till naturvårdsverket.

Enligt 20 § skall industriföretag i vissa fall anmäla till länsstyrelsen innan de i egen anläggning behandlar miljöfarligt avfall som ej har uppkommit i anslutning till anläggningen. Länsstyrelsen skall för sin del sända en avskrift av en inkommen anmälan till bl. a. hälsovårdsnämnden.

Har statens naturvårdsverk meddelat beslut i fråga om utförsel av miljöfarligt avfall, skall verket enligt 22 § underrätta hälsovårdsnämnden om beslutet.

Att hälsovårdsnämnden är tillsynsmyndighet inom kommunen framgår av 23 §.

Beträffande tystnadsplikt hänvisas i 24 § till bestämmelserna därom i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor.

2.2.8 Naturvårdslagen (1964:822)

Enligt naturvårdslagen har hälsovårdsnämnderna ett visst tillsynsansvar vad gäller skyddet mot nedskräpning i naturen. Av 24 § framgår att hälsovårdsnämnden får, om det skräpats ned eller på något annat sätt osnyggats i naturen, förelägga den som vållat eller eljest är ansvarig för nedskräpningen eller osnyggandet att ställa platsen i ordning samt vidtaga behövliga förebyggande åtgärder för framtiden. Hälsovårdsnämnden får utsätta vite när den meddelar sådant föreläggande (39 § tredje stycket). Nämnden får även begära handräckning för att få rättelse i samband med brott mot naturvårdslagen (39 § första stycket).

Av 40 § framgår att hälsovårdsnämndens beslut överklagas hos länsstyrelsen (förvaltningsbesvär).

2.2.9 Lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle

Hälsovårdsnämnden är inom kommunen tillsynsmyndighet enligt lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle. Närmare bestämmelser för nämnden finns i förordningen till nämnda lag.

2.2.10 Förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle

I 9 § slås fast att hälsovårdsnämnden utövar den omedelbara tillsynen inom kommunen över efterlevnaden av lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle och med stöd av lagen meddelade föreskrifter.

Enligt 11 § överklagas hälsovårdsnämndens beslut enligt lagen om svavelhaltigt bränsle eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen hos länsstyrelsen (förvaltningsbesvär).

2.2.11 Livsmedelslagen (1971:511)

Av 24 § framgår att hälsovårdsnämnden utövar den omedelbara tillsynen inom kommunen över efterlevande av livsmedelslagen och i anslutning till lagen meddelade föreskrifter.

Enligt 25 § får hälsovårdsnämnden meddela det föreläggande eller det förbud som uppenbart behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Sådant föreläggande eller förbud kan förenas med vite. Nämnden får också förordna om rättelse på bekostnad av den, som underlåter att vidta en sådan åtgärd som det åligger honom att göra enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller enligt nämndens föreläggande.

I 26 § första stycket ges bestämmelser om hälsovårdsnämndens rätt att i sin tillsyn få tillträde till område, livsmedelslokal eller annat utrymme, att där göra undersökning eller ta prov samt att efter anfordran erhålla de upplys-

ningar och handlingar som behövs för tillsynen. Av andra stycket framgår polismyndighetens skyldighet att lämna hälsovårdsnämnden den handräckning som behövs för att nämnden skall kunna utöva sin tillsyn enligt denna lag.

Enligt 27 § får hälsovårdsnämnden i vissa fall ta hand om livsmedel. Har nämnden tagit hand om sådant livsmedel, får varans ägare under nämndens kontroll göra varan duglig till livsmedel eller använda den för annat ändamål. I annat fall skall varan förstöras genom nämndens försorg.

I 28 § ges en bestämmelse om tystnadsplikt för den som tagit befattning med tillsyn enligt denna lag.

Av 33 § framgår att hälsovårdsnämndens beslut överklagas hos länsstyrelsen (förvaltningsbesvär).

2.2.12 Livsmedelskungörelsen (1971:887)

Enligt 16 § får livsmedel saluhållas till allmänheten på annat ställe än i livsmedelslokal endast efter tillstånd av hälsovårdsnämnden. Nämnden kan återkalla ett sådant tillstånd om särskilda skäl föreligger.

Av 40 § framgår att det i vissa fall ankommer på hälsovårdsnämnden att pröva om en livsmedelslokal skall godkännas för sitt ändamål.

Ansökan om godkännande av sådan livsmedelslokal som avses i 40 § skall göras skriftligen hos hälsovårdsnämnden (41 §). Innan sådan livsmedelslokal väsentligt ändras skall anmälan göras till hälsovårdsnämnden (42 §). Anmälan till nämnden skall också göras av den som övertar en sådan livsmedelslokal (43 §).

Med stöd av 44 § får hälsovårdsnämnden återkalla ett meddelat godkännande i vissa särskilt angivna fall.

Enligt 48 § ankommer det på hälsovårdsnämnden att ta de prov och göra de undersökningar som fordras för tillsynen. Nämnden skall också biträda vid särskild provtagning och undersökning som livsmedelsverket bestämmer.

Beslut som hälsovårdsnämnden meddelat med stöd av denna kungörelse överklagas hos länsstyrelsen (förvaltningsbesvär).

2.2.13 Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Enligt 7 kap. 2 § åligger det en kommun att efter samråd med yrkesinspektionen utse en eller flera kommunala tillsynsmän med erforderlig kompetens att biträda yrkesinspektionen vid dess tillsynsverksamhet. Vidare skall kommunen årligen till yrkesinspektionen lämna en redogörelse för hur den kommunala tillsynen har utövats.

Den kommunala tillsynen läggs i regel på hälsovårdsinspektörerna vid hälsovårdsnämnderna. Det bör dock understrykas att kommunens tillsynsmän inte utövar någon självständig tillsynsverksamhet.

I 13 § ges en bestämmelse om tystnadsplikt för den som tagit befattning med tillsyn enligt denna lag.

2.2.14 Smittskyddslagen (1968:231)

Enligt 1 § åligger det kommunen att enligt bestämmelserna i nämnda lag vidta de åtgärder som behövs till skydd mot smittsamma sjukdomar hos människor. Det åligger hälsovårdsnämnden att utöva det närmaste inseendet över denna verksamhet.

– De smittsamma sjukdomarna indelas i allmänfarliga sjukdomar, veneriska sjukdomar och övriga smittsamma sjukdomar.

Enligt 7 § är den som lider av allmänfarlig sjukdom eller för smitta därav och kan behandlas i öppen vård skyldig att följa föreskrifter om isolering och om inskränkning i sin verksamhet som meddelats av i paragrafen omnämnd läkare. Detta gäller även den som av läkare misstänks lida av allmänfarlig sjukdom eller föra smitta därav. Läkarens beslut skall underställas hälsovårdsnämnden om det begärs av den som beslutet rör. Hälsovårdsnämnden får även självmant pröva sådant beslut.

Har eller misstänks allmänfarlig sjukdom ha inträffat åligger det hälsovårdsnämnden att efter samråd med angiven läkare ofördröjligen utreda orsaken till sjukdomens uppträdande och vidta de åtgärder som behövs för att hindra att sjukdomen utbreds. Nämnden skall hålla länsläkaren underrättad om utredningen och om de åtgärder som har vidtagits. Om länsläkaren finner det påkallat är nämnden skyldig att göra utredning även när fall av allmänfarlig sjukdom inträffat inom annan kommun eller misstanke därom föreligger (9 §).

Av 10 § framgår att när allmänfarlig sjukdom har inträffat skall hälsovårdsnämnden vid behov ombesörja att smittrening sker av den sjukes bostad och annan lokal där han uppehållit sig. Hans gång- och sängkläder och andra föremål som kan befaras överföra smitta skall också smittrenas eller, om nämnden anser det nödvändigt, förstöras. Den som har fått nämndens uppdrag att utföra smittrening får ej vägras tillträde till det utrymme där smittreningen skall ske.

Länsläkaren skall anmana den, som har anledning att anta att han lider av en venerisk sjukdom och som åsidosätter sin skyldighet att söka läkare och underkasta sig den behandling som behövs, att söka läkare och underkasta sig behandling samt att förete intyg om att detta har skett. Underlåter någon att följa sådan anmaning, kan hälsovårdsnämnden i kommun som ej tillhör landstingskommun – gäller ej Gotlands kommun – besluta att han skall inställas hos läkare för undersökning eller behandling. Kan det skäligen antas, att anmaningen inte skulle följas får beslutet meddelas utan att anmaning har skett (12–14 §§).

Bestämmelserna i det föregående stycket tillämpas också på den som varit i förbindelse med veneriskt sjuk person på sådant sätt att smitta har kunnat överföras (15 §).

Av 20 § framgår att länsläkaren, beträffande annan smittsam sjukdom än allmänfarlig sjukdom eller venerisk sjukdom, kan ålägga hälsovårdsnämn-

den att utreda orsaken till att sjukdomen har uppträtt och vidta de åtgärder som behövs för att hindra att sjukdomen sprids.

Enligt 22 § fjärde stycket skall distriktsläkare och distriktssköterska biträda hälsovårdsnämnden när den fullgör de uppgifter som åvilar nämnden enligt denna lag eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter.

Av 25 § framgår polismyndighetens skyldighet att i vissa fall lämna handräckning åt hälsovårdsnämnden.

Hälsovårdsnämndens beslut om intagning på sjukvårdsanstalt enligt 7 § överklagas hos länsrätten. Annat beslut av hälsovårdsnämnden överklagas hos länsstyrelsen (33 §).

2.2.15 Smittskyddskungörelsen (1968:234)

Av 3 § framgår att hälsovårdsnämndens personal i vissa fall skall hjälpa distriktsläkaren att, då allmänfarlig sjukdom har inträffat eller misstänks ha inträffat inom distriktsläkarens distrikt, meddela de föreskrifter som behövs för att hindra att smittan sprids.

Utskrivs patient, som för smitta av allmänfarlig sjukdom skall meddelande genast tillställas hälsovårdsnämnden i vistelsekommunen (5 §).

Av 13 § framgår att vad som i visst hänseende föreskrivs om länsstyrelse skall beträffande de kommuner som ej tillhör landstingskommun gälla hälsovårdsnämnden – gäller dock inte Gotlands kommun – . Detta innebär att länsläkaren i vissa fall skall underrätta hälsovårdsnämnden och inte länsstyrelsen.

I 19 § ges bestämmelser om att distriktsläkare i landstingskommun och läkare på sjukvårdsanstalt har anmälningsskyldighet till hälsovårdsnämnden beträffande annan anmälningspliktig sjukdom än venerisk sjukdom.

Avviker den som är skyldig att kvarstanna på sjukvårdsanstalt från anstalten skall den läkare som är ansvarig för vården omedelbart anmäla detta för hälsovårdsnämnden. I fråga om venerisk sjukdom skall anmälan dock göras till länsläkaren (24 §).

2.2.16 Lagen (1944:219) om djurskydd

Uppfödning eller försäljning av hundar eller mottagande av hundar till förvaring och utfordring får inte drivas yrkesmässigt eller på annat sätt i större omfattning utan att tillstånd därtill har lämnats av hälsovårdsnämnden i orten. Hälsovårdsnämnden får, om den har skäl till det, återkalla sådant tillstånd. Hälsovårdsnämndens beslut i dessa avseenden överklagas hos länsstyrelsen (8 a §).

Enligt 14 § skall hälsovårdsnämnden i orten öva tillsyn över djurens vård och behandling. För detta ändamål skall nämnden utse en eller vid behov flera tillsynsmän. Åsidosätter någon vad som i vissa hänseenden stadgas i lagen får hälsovårdsnämnden, såvitt inte särskilda bestämmelser gäller,

meddela behövliga föreskrifter om vad han har att iaktta. I sådant fall får nämnden utsätta vite eller låta utföra en åtgärd på den försumliges bekostnad. Nämnden får också förordna att dess beslut omedelbart skall gälla. Nämndens beslut överklagas hos länsstyrelsen.

Enligt 14 § 2 mom. andra stycket skall hälsovårdsnämnden i vissa fall av misskötsel av djur anmäla förhållandet till länsstyrelsen.

Den som har djur i sin vård är skyldig att låta hälsovårdsnämnden eller någon dess ledamot eller suppleant som nämnden utser eller tillsyningsman besiktiga djuret samt stall eller annat förvaringsrum, födoämnen, redskap och persedlar som är avsedda för djuret. Det ankommer på polismyndigheten att ge den handräckning som behövs för sådan besiktning (15 §).

Enligt 17 § kan hälsovårdsnämnden meddela tillsägelse i det fall ett djur är utsatt för djurplågeri. KK (1944:771) med vissa bestämmelser om användning av djur för vetenskapligt ändamål m. m.

Enligt 9 § skall den som vidtar åtgärd som avses i 12 § lagen (1944:219) om djurskydd med apor, hundar, katter, hästar eller klövbärande djur skall föra särskild journal enligt bestämmelser som meddelas av veterinärstyrelsen dels över inköp av djuren (inköpsjournal), dels över åtgärderna (försöksjournal). Senast den 1 februari varje år skall journalerna för det föregående kalenderåret sändas till hälsovårdsnämnden för granskning.

2.2.17 Kungörelsen (1968:736) om omhändertagande av djur, m. m.

När hälsovårdsnämnden enligt 14 § 2 mom. andra stycket lagen (1944:219) om djurskydd gör anmälan till länsstyrelsen skall nämnden lämna en redogörelse för de omständigheter som har föranlett anmälan (1 §).

Skall hälsovårdsnämndens beslut om förbud eller åläggande enligt 14 § 4 mom. andra stycket lagen om djurskydd omedelbart gälla, skall en avskrift av beslutet genast sändas till hälsovårdsnämnden i den ort där den vistas, som förbudet eller föreläggandet gäller. Skall beslutet ej gälla omedelbart skall en avskrift av beslutet sändas till hälsovårdsnämnden så snart det kan ske och senast inom en vecka efter det beslutet meddelades (2 §).

Av 3 § framgår att det åligger den hälsovårdsnämnd som fått underrättelse enligt 2 § att övervaka att beslutet efterlevs. Efterlevs inte beslutet skall nämnden skyndsamt anmäla detta till länsstyrelsen.

Enligt 4 § skall hälsovårdsnämnden underrätta länsstyrelsen om den som har meddelats förbud eller föreläggande flyttar till en annan kommun. När länsstyrelsen får kännedom om flyttningen, skall länsstyrelsen sända avskrift av beslutet om förbud eller föreläggande till hälsovårdsnämnden i den nya bosättningskommunen eller, om denna ligger i ett annat län, till länsstyrelsen i det länet för vidarebefordran till vederbörande hälsovårdsnämnd.

Har hälsovårdsnämnden meddelat sådan tillsägelse som avses i 17 § första stycket första punkten lagen om djurskydd och sker inte rättelse skall hälsovårdsnämnden genast anmäla detta till länsstyrelsen.

2.2.18 Djurstallskungörelsen (1973:270)

Har lantbruksnämnden beslutat i ärende om godkännande av djurstall skall avskrift av beslutet sändas till hälsovårdsnämnden (9 §).

Av 12 § framgår att hälsovårdsnämnden skall se till att djurstall inte uppförs eller ändras utan att byggnaden först godkänts från djurskyddssynpunkt av lantbruksnämnden och att de av lantbruksnämnden godkända ritningarna följs. Bryter någon mot detta får hälsovårdsnämnden vid vite förelägga honom att vidta rättelse. I fråga om sådant föreläggande gäller 14 § 2 mom. lagen (1944:219) om djurskydd i tillämpliga delar.

2.2.19 Epizootilagen (1935:105)

Enligt 9 § tredje stycket åligger det hälsovårdsnämnden att biträda länsstyrelsen, lantbruksstyrelsen eller i förekommande fall en särskilt tillsatt nämnd vid tillsynen och övervakningen enligt denna lag. Nämnden skall också, där så påkallas, hjälpa till med undersökningar för att utröna smittkälla och dylikt.

2.2.20 Kommunal renhållningslag (1970:892)

Bestämmelser om de uppgifter som med stöd av denna lagstiftning kan läggas på hälsovårdsnämnden finns i renhållningskungörelsen (1974:1024).

2.2.21 Renhållningskungörelsen (1974:1024)

I kungörelsen åläggs hälsovårdsnämnden inte direkt några uppgifter. I flera paragrafer anges emellertid att kommunfullmäktige eller kommunal nämnd som fullmäktige bestämmer kan besluta i ett eller annat avseende. I de fall fullmäktige inte själv förbehåller sig beslutanderätten torde denna ha lagts på hälsovårdsnämnden.

Enligt 2 och 3 §§ kan hälsovårdsnämnden i vissa fall besluta att kommunens hämtning av orenlighet och avfall skall ske på annan plats än förvaringsplatsen på fastigheten eller från, beträffande två eller tre närbelägna fastigheter, gemensam behållare som är uppställd på en av fastigheterna.

I 6 § andra stycket ges en bestämmelse om att hälsovårdsnämnden i fråga om viss fastighet eller viss affärsrörelse eller annan verksamhet får medge undantag från kommunens skyldighet att borttransportera pappersavfall.

Av 7 § framgår att hälsovårdsnämnden får i vissa fall besluta om förvaring och insamling av pappersavfall.

Hälsovårdsnämnden får också i vissa fall medge undantag från bestämmelsen om att sådant avfall på vilket förordningen (1975:346) om miljöfarligt avfall är tillämplig skall forslas bort genom kommunens försorg (8 § tredje stycket).

Med stöd av 10 § kan hälsovårdsnämnden vid vite förelägga någon att iaktta vissa i paragrafen angivna föreskrifter.

Hälsovårdsnämndens beslut enligt 6 § andra stycket eller 10 § överklagas hos länsstyrelsen. Här bör dock uppmärksammas att talan mot hälsovårdsnämnds beslut att avslå begäran om dispens från den kommunala sophämtningen har i visst fall prövats som kommunalbesvär R 1976:9 (plenum).

3 Hälsovårdsstadgeutredningen

Hälsovårdsstadgan har nyligen setts över av den s. k. hälsovårdsstadgeutredningen, HSU. I juni 1978 överlämnade utredningen sitt betänkande Kommunalt hälsoskydd, SOU 1978:44. I följande avseenden berör betänkandet frågor som kan vara av intresse i detta sammanhang.

HSU föreslår att den nya författningen skall bestå av en ramlag, hälsoskyddslagen, och en tillämpningsförordning, hälsoskyddsförordningen. HSU föreslår också att förvaltningsmyndighet och i vissa fall kommun efter regeringsbemyndigande skall få meddela ytterligare föreskrifter. Härigenom faller behovet av normalhälsovårdsordning och lokala hälsovårdsanordningar bort. Såväl författningen som nämnda föreskrifter förutsätts kompletterade med allmänna råd utfärdade av centrala förvaltningsmyndigheter. HSU har vidare intagit den ståndpunkten att varje hälsovårdsnämnd själv bör avgöra i vilken utsträckning det erfordras medicinskt, tekniskt, juridiskt eller administrativt beslutsunderlag. Den föreslagna hälsoskyddslagen innehåller därför inte några bestämmelser om vilken typ av personal som skall anställas hos nämnderna. Detta innebär bl. a. att den nya lagen föreslås sakna bestämmelser om stadsläkare och hälsovårdsinspektörer. Vidare föreslås att hälsolvårdsnämndernas skyldighet att upprätta årliga verksamhetsberättelser slopas.

4 Allmänna synpunkter på det förslag som har lagts fram av KDK:s sekretariat

Enligt ett förslag som har lagts fram av KDK:s sekretariat får kommunerna stor frihet när det gäller att ordna den kommunala nämndorganisationen. Detta gäller såväl den kommunallagsreglerade som den specialreglerade verksamheten. En kommun måste dock även i fortsättningen tillsätta de nämnder som den åläggs att tillsätta enligt speciallagstiftningen. Kommunens skyldighet att inrätta hälsovårdsnämnd, byggnadsnämnd m. fl. består således. I övrigt får kommunen enligt förslaget helt fria händer att inrätta de lokala organ som kommunen anser behövliga. Inom t. ex. hälsovårdsområdet kan kommunen inrätta ett eller flera lokala organ. Kommunen bestämmer utan några begränsningar vilka uppgifter och vilket geografiskt verksamhetsområde varje sådant lokalt organ skall ha. Eftersom någon begränsning när det gäller kommunens rätt att lägga ut speciallagsreglerade uppgifter

på de lokala organen inte föreslås, finns det inget hinder mot att en kommun ger de lokala organen i uppdrag att handlägga samtliga de uppgifter som enligt speciallagstiftningen ankommer på den centrala facknämnden (hälsovårdsnämnden) eller som på annat sätt normalt åläggs denna nämnd. Skulle så ske, innebär detta att den centrala facknämnden blir helt utan arbetsuppgifter och endast finnas till på pappret. – Av skäl som nedan redovisas torde det dock inte vara möjligt eller lämpligt att uppdra åt de lokala organen att handha samtliga de uppgifter som nu ankommer på de centrala facknämnderna.

Kommunen kan enligt sekretariatets förslag också välja att låta ett lokalt organ handha uppgifter från flera speciallagreglerade verksamhetsområden. Det lokala organet kan inom sitt geografiska område vara t. ex. såväl hälsovårdsnämnd som byggnadsnämnd. En sådan förening av flera verksamhetsområden i ett organ skulle i många fall framstå som både praktisk och lämplig. Ett på detta sätt sammansatt organ skulle kunna lösa vissa av de kommunikationsproblem mellan de olika nämnderna och förvaltningarna som nu finns. Enligt förslaget står det kommunen fritt att lägga ytterligare specialreglerade verksamheter på det lokala organet. Förutom uppgifter enligt hälsovårds- och byggnadslagstiftningen kan det lokala organet anförtros uppgifter enligt sociallag- och skollagstiftningen. Detta innebär att ett lokalt organ inom sitt geografiska område kan samtidigt vara hälsovårds-, byggnads- och social centralnämnd (social-, barnavårds- och nykterhetsnämnd) samt skolstyrelse. Även kommunallagsreglerade uppgifter kan läggas på ett sådant organ. Det kan således också vara t. ex. kulturnämnd och fritidsnämnd.

Även om vissa fördelar från kommunikationssynpunkt står att vinna med att låta ett lokalt organ handha frågor från mer än ett verksamhetsområde, torde riskerna med att i organet integrera uppgifter från alltför många områden stå i öppen dager. Får organet uppgifter från flera skilda verksamhetsområden torde det vara svårt att upprätthålla kraven på kompetens inom samtliga områden. Vidare kan verksamheten i ett sådant system bli alltför splittrad och osammanhållen.

5 Överväganden

Under denna rubrik skall förutsättningslöst undersökas om det är möjligt att lägga uppgifter, som nu ankommer på den centrala facknämnden på ett lokalt organ och i så fall hur detta bör ske. Framställningen begränsas till hälsovårdsnämndens verksamhetsområde. Enligt sekretariatets förslag skall, om ett lokalt organ åläggs uppgifter som ankommer på hälsovårdsnämnden, vad som i lag eller annan författning gäller för hälsovårdsnämnden i stället gälla det lokala organet. Dock gäller en sådan bestämmelse det lokala organet endast beträffande uppgift som har blivit överflyttad dit.

Det som här skall försöka belysas är om speciallagarnas bestämmelser för hälsovårdsnämnden utan vidare kan tillämpas på ett lokalt organ, som efter

beslut av fullmäktige har ålagts uppgifter vilka ankommer på hälsovårdsnämnden. Hur kommer en sådan ordning att påverka hälsovårdsnämndens övergripande ansvar för hälsovården inom kommunen? I vilken ordning skall besluten läggas ut på det lokala organet? Är det t. ex. möjligt att, med hänsyn till uppgifternas natur i de olika specialförfattningarna, lägga ut uppgifterna på lokala nämnder? Kan det finnas uppgifter som inte bör decentraliseras till en lokal nämnd? Kan det till följd av den föreslagna regleringen uppkomma några otydligheter eller oklarheter i specialförfattningen vilka inte kan godtas? I det följande skall bl. a. dessa frågor försöka belysas.

Som framgått av redogörelsen ovan kan hälsovårdsnämndernas uppgifter indelas i allmänna och speciella uppgifter.

Nämndens allmänna uppgifter kommer till uttryck i hälsovårdsstadgan där det sägs att nämnden skall ägna uppmärksamhet åt den allmänna utvecklingen inom kommunen i hälsovårdshänseende samt verka för en förbättrad hälsovård och därvid upprätta de förslag och göra de framställningar som är påkallade. Den skall samarbeta med andra myndigheter, lämna allmänheten råd och upplysningar i hälsovårdsfrågor samt övervaka att hälsovårdsstadgan och övriga föreskrifter angående den allmänna hälsovården efterlevs. Nämnden är alltså ansvarig för den allmänna hälsovården inom kommunen.

I viss utsträckning skulle de allmänna och övergripande uppgifter som ankommer på hälsovårdsnämnden väl kunna utföras av lokala organ. I några avseenden skulle den föreslagna organisationen kunna innebära en förstärkning och förbättring av hälsovården. Genom sin lokala förankring och lokalkännedom skulle ett lokalt organ med fördel kunna verka för en förbättrad hälsovård inom distriktet bl. a. genom att upprätta förslag och göra framställningar härom. Vidare säger det sig självt att ett lokalt organ är väl lämpat för att lämna allmänheten råd och upplysningar i hälsovårdsfrågor.

Även nackdelar synes emellertid förknippade med inrättande av lokala organ, i all synnerhet om de ges alltför vidsträckt kompetens på hälsovårdsnämndens bekostnad. Den övergripande samordningen av och ansvaret för hälsovården inom kommunen kan gå förlorad resp. tunnas ut om inte tillräckliga befogenheter i dessa avseenden bibehålls hos hälsovårdsnämnden. Vidare kommer den föreslagna ordningen att medföra krav på att det dokument, i vilket fullmäktige bestämmer verksamhetsområden och uppgifter för de lokala organen, blir klart och entydigt formulerat. Om så inte blir fallet kan kompetenskonflikter uppstå dels mellan de lokala organen inbördes, dels mellan de lokala organen och hälsovårdsnämnden. Oklarheter i kompetensfördelningen kan också innebära problem för främst länsstyrelsen i dess tillsyn över hälsovårdsnämnderna. Oklara bestämmelser kan ju innebära att länsstyrelsen i sin tillsynsverksamhet inte kan utröna om en viss uppgift har lagts ut på ett lokalt organ eller ligger kvar hos hälsovårdsnämnden. Som nedan framgår kan i vissa fall tveksamhet uppstå även när det gäller

att avgöra om ett lokalt organ eller hälsovårdsnämnden skall vara remissorgan, motta anmälningar osv. I dessa avseenden föreslås följande. I gällande hälsovårdslagstiftning åläggs hälsovårdsnämnden ansvaret för och tillsynen över hälsovården inom kommunen. Detta övergripande ansvar får inte ifrågasättas eller undergrävas av den föreslagna försöksreformen. En framkomlig väg är, efter mönster i vad som föreslås i prop. 1979/80:1, Om socialtjänsten, att den centrala nämnden (hälsovårdsnämnden) uppdrar åt det lokala organet att handha vissa uppgifter sedan fullmäktige har givit hälsovårdsnämnden befogenhet att lämna sådant uppdrag. Genom en sådan ordning skulle hälsovårdsnämndens övergripande ansvar för hälsovården i kommunen garanteras. Det bör alltså i sista hand ankomma på hälsovårdsnämnden och inte fullmäktige att avgöra om och vilka uppgifter som skall läggas ut på ett lokalt organ.

I specialförfattningarna åläggs hälsovårdsnämnden en mängd olika speciella uppgifter. Bland uppgifterna märks i huvudsak följande typer.

Hälsovårdsnämnden skall i vissa fall avge yttranden till myndigheter samt själv inhämta yttranden från andra nämnder. Nämnden skall upprätta förslag till lokal hälsovårdsordning eller yttra sig i sådant ärende till kommunfullmäktige. Den får i särskilda fall meddela de föreskrifter som behövs utöver hälsovårdsstadgan och den lokala hälsovårdsordningen. Nämnden skall också anmäla vissa missförhållanden till fullmäktige samt upprätta årliga verksamhetsberättelser, vilka länsläkaren jämte egen berättelse skall ge in till socialstyrelsen. – Som ovan framgår föreslår HSU att systemet med lokala hälsovårdsordningar och verksamhetsberättelser skall avskaffas.

Protokoll och journaler skall ges in till hälsovårdsnämnden. Anmälan skall göras till nämnden innan vissa verksamheter påbörjas. Vissa beslut av läkare enligt smittskyddslagen skall underställas nämnden för prövning. Vidare skall koncessionsnämnden och statens naturvårdsverk underrätta hälsovårdsnämnden om anmälningar och ansökningar som inkommit dit och om beslut som de meddelar. Dessa myndigheter skall också underrätta nämnden om t. ex. tid och plats för sina sammanträden och om åtgärder som de vidtar. Statens naturvårdsverk skall i vissa fall samråda med hälsovårdsnämnden.

Hälsovårdsnämnden företar besiktningar, bestämmer beskaffenheten av vissa ting och lämnar tillstånd till vissa åtgärder. Nämnden får i särskilt angivna fall lämna dispenser.

När det gäller de tvångsmedel som i tillsynsverksamheten står till hälsovårdsnämndens förfogande kan nämnas förelägganden och förbud. Föreläggande och förbud kan förenas med vite. Nämnden får också låta verkställa arbete eller åtgärd på någons bekostnad. Den kan förordna att någon låter läkarundersöka sig och därvid underkastar sig behandling. Den har rätt att begära polishandräckning och får kalla folk till inställelse inför nämnden. Nämnden kan i vissa fall fordra att få ta del av upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Den får besluta att ta hand om eller

förstöra livsmedel. Den som utövar tillsyn över den allmänna hälsovården har rätt till tillträde till vissa lokaler och där företa undersökningar.

Nämnden kan anta stadsläkare och anställer hälsovårdsinspektörer.

Av de speciella eller särskilda uppgifter för hälsovårdsnämnden som här har nämnts torde de flesta kunna läggas ut på ett lokalt organ. Beträffande vissa uppgifter kan det dock ifrågasättas om det är lämpligt att lägga dessa på ett organ, vars geografiska ansvarsområde omfattar endast en del av kommunen.

Bestämmelsen om att hälsovårdsnämnden skall upprätta förslag till lokal hälsovårdsordning eller yttra sig i sådant ärende till kommunfullmäktige torde endast i undantagsfall bli aktuell, men om så ändå skulle bli fallet är detta en uppgift som bör ligga kvar på den centrala facknämnden. Enligt gällande hälsovårdsstadga kan en lokal hälsovårdsordning avse kommunen i dess helhet eller en del av kommunen. Genomförs förslaget kan denna bestämmelse komma att tolkas så, att varje lokalt organ vill ha sin egen lokala hälsovårdsordning. Detta är ett förhållande som inte kan accepteras med hänsyn bl. a. till kravet på enhetlig rättstillämpning inom kommunen. Av den föreslagna lagstiftningen bör det därför klart framgå, att endast hälsovårdsnämnden har rätt att framlägga förslag om en lokal hälsovårdsordning. Leder HSU:s förslag, om att avskaffa lokala hälsovårdsordningar, till lagstiftning torde problemet få sin lösning i en kommande hälsovårdslag.

I en kommun med minst 40 000 invånare skall det finnas en eller flera stadsläkare som biträder hälsovårdsnämnden i dess tillsyn över den allmänna hälsovården samt i övrigt tillhandagå nämnden. Sådan läkare antas av hälsovårdsnämnden, om inte fullmäktige förbehållit sig detta. Vidare skall det till hälsovårdsnämndens biträde i varje kommun finnas en eller flera hälsovårdsinspektörer. Dessa minimibestämmelser för hälsovårdsnämnden kan inte utan vidare tillämpas på ett lokalt organ. Indelas en kommun i flera distrikt p. g. a. att den är ytmässigt stor – men kanske befolkningsmässigt liten – skulle detta leda till att minst en stadsläkare och hälsovårdsinspektör skulle anställas i varje distrikt. Detta är inte avsett med den nu föreslagna försökslagstiftningen. Kravet på anställande av stadsläkare och hälsovårdsinspektörer bör även efter det att denna lagstiftning har trätt i kraft avse endast kommunen i dess helhet. Även framdeles måste stadsläkarna och hälsovårdsinspektörerna vara knutna till och anställda av hälsovårdsnämnderna. Inrättas lokala organ är det ett oavvisligt krav att man därvid ser till att dessa får tillgång till sådan expertis i behövlig omfattning. Detta kan lämpligen ske genom att de centralt anställda stadsläkarna och hälsovårdsinspektörerna biträder de lokala organen. Inrättandet av ett lokalt organ får dock inte i något fall leda till en sänkt standard på tillsynsverksamheten.

I flertalet av de specialförfattningar som ålägger hälsovårdsnämnden arbetsuppgifter finns bestämmelser om att bl. a. myndigheter, nämnder och enskilda i olika sammanhang skall till nämnden inge underrättelser, underställningar, anmälningar och ansökningar. När endast en nämnd med

hälsovårdsuppgifter finns i kommunen är det självklart att framställningarna inges till denna. Inrättas lokala organ med mer eller mindre omfattande hälsovårdsnämndsuppgifter kan tveksamhet uppkomma när det gäller att avgöra till vem man skall vända sig i ett visst ärende. Den utomstående kan ju sakna kännedom om huruvida en viss uppgift lagts ut på ett lokalt organ eller ligger kvar hos hälsovårdsnämnden. I vissa fall kan ju t. o. m. kunskap saknas om att det har inrättats ett lokalt organ, som har övertagit vissa uppgifter från hälsovårdsnämnden. Det får inte vara så, att den som enligt en hälsovårdsförfattning åläggs skyldighet att ta kontakt med hälsovårdsnämnden inte vet till vem han skall vända sig. Kravet på klarhet i detta avseende måste upprätthållas. Enligt sekretariatets förslag skall den centrala facknämnden finnas kvar. Detta innebär bl. a. att hälsovårdsnämnden skall finnas kvar även om lokala organ med hälsovårdsuppgifter inrättas, ett förhållande som ovan starkt understrukits. En naturlig lösning på problemet vore då, att i samtliga de fall en författning föreskriver kontakt med hälsovårdsnämnden bör kommunens hälsovårdsnämnd alltid vara rätt instans. Hälsovårdsnämnden får därefter, med beaktande av uppgiftsfördelningen mellan nämnden och de lokala organen, avgöra om ärendet skall överlämnas till ett lokalt organ för handläggning eller handläggas av nämnden själv. Inges en ansökan e. dyl. felaktigt till ett lokalt organ, skall detta överlämna handlingarna till behörigt organ eller, om det inte kan avgöra vilket organ som är behörigt, till hälsovårdsnämnden.

Sammanfattningsvis kan sägas att den föreslagna lösningen beträffande försöksverksamhet med lokala organ inom det speciallagsreglerade området synes med vissa undantag och med vissa modificeringar väl kunna tillämpas på hälsovårdsnämnderna. Bl. a. måste hälsovårdsnämnderna ha kvar sådana uppgifter – planering, samordning m. m. – att de även framdeles har möjlighet att svara för det övergripande ansvaret för hälsovården inom kommunen. De lokala organens uppgifter bör inte bestämmas av kommunfullmäktige utan av hälsovårdsnämnden efter bemyndigande av fullmäktige. Vidare har det inte visats föreligga några avgörande tekniska hinder mot att på ett lokalt organ lägga ut flertalet av de speciella uppgifter, som det enligt hälsovårdslagstiftningen ankommer på hälsovårdsnämnderna att svara för.

Bilaga 3

PM OM BYGGNADSNÄMNDEN

1. Byggnadsnämndernas nuvarande ställning och bakgrunden till denna

De äldsta byggnadsreglerande bestämmelserna finns för Sveriges del i landskapslagarna. Någon myndighet med speciell uppgift att övervaka dessa bestämmelsers efterlevnad fanns inte. Samma regler synes ha tillämpats i städerna innan särskild lagstiftning med bl. a. byggnadsreglerande bestämmelser tillkom för dessa. Här förefaller det som borgmästare och råd sökt utöva en viss byggnadskontroll. Dessa allmänna regler inflöt sedermera i allmänna landslagen och stadslagen. Vid medeltidens slut började kungarna komplettera de i lag meddelade byggnadsföreskrifterna med särskilt utfärdade bebyggelseplaner och liknande regleringar för enskilda städer. Detta blev särskilt vanligt då nya städer anlades.

1734 års lag innehöll vissa allmänt hållna bestämmelser av samma typ som landslagens regler om byggande på landet. Beträffande byggandet i städerna hänvisades i 29 kap. byggningabalken blott till vad som därom var särskilt stadgat, samtidigt som det sades att konungens befallningshavande med borgmästaren och rådet skulle "därå vård hava". Anledningen till att inga byggnadsbestämmelser för städerna intogs i lagen var att man ansåg att en sådan reglering inte tillhörde riksdagens befogenheter utan föll under konungens ekonomiska lagstiftningsmakt.

Med stöd av 29 kap. byggningabalken utfärdades under 1700- och 1800-talen ett stort antal byggnadsordningar och stadsplaner för enskilda städer innan det 1874 kom en generell byggnadsstadga för samtliga rikets städer.

I 3 § 1874 års byggnadsstadga föreskrevs att det närmaste inseendet över var stads bebyggande skulle utövas av en för detta ändamål tillsatt byggnadsnämnd, bestående av tre eller fem ledamöter. Dessa skulle utgöras av en lagfaren person, vilken stadens magistrat skulle utse bland sina ledamöter, eventuellt ytterligare en av magistraten utsedd person samt två eller tre av stadsfullmäktige resp. allmän rådstuga valda personer. Vidare skulle stadsbyggmästaren och stadsingenjören, där sådana fanns, närvara vid nämndens sammanträden med rätt att delta i överläggningarna och få sin mening antecknad till protokollet.

I praktiken kom 1874 års byggnadsstadga att automatiskt tillämpas bara inom de städer eller områden i städerna där det fanns stadsplan. Genom en rad kungliga beslut utvidgades tillämpningen emellertid också till stadsplanelagda samhällen utanför städerna – s. k. municipalsamhällen.

Sedan riksdagen påtalat behovet av lagbestämmelser för ordnande av rättsförhållandena mellan kommuner och enskilda i samband med planlägg-

ning tillkom 1907 års lag angående stadsplan och tomtindelning.

De kommitterade, som utarbetade lagförslaget, fann att byggnadsnämnden där ålades så viktiga uppgifter att det var nödvändigt "att så att säga legalisera denna myndighets existens" genom stadgande i lag att det för tillsyn och efterlevnad av gällande föreskrifter skulle finnas en byggnadsnämnd i varje stad. Närmare bestämmelser om nämndens sammansättning och utväljande ansåg de kommitterade dock fortfarande böra meddelas på administrativ väg. (Betänkandet sid. 67). Detta förslag till legalisering av byggnadsnämnderna togs inte upp i propositionen (prop. 1907:26). I den slutliga lagtexten nöjde man sig med att bemyndiga konungen att meddela närmare föreskrifter om byggnadsnämndernas sammansättning och åliggande. Samtidigt fick konungen rätt att utfärda byggnadsreglerande föreskrifter också för landsbygden.

År 1919 framlade bostadskommissionen ett förslag till ny byggnadsstadga. Beträffande byggnadsnämnderna föreslog kommissionen väsentligen den förändringen att en av ledamöterna skulle vara läkare och utses av hälsovårdsnämnden. Kommissionen föreslog också att länsarkitekten och provinsialläkaren skulle ha rätt att delta i byggnadsnämndens sammanträden. Kommissionen ansåg även att det skulle finnas möjlighet att i vissa fall helt ersätta byggnadsnämnden med en av konungens befallningshavande utsedd byggnadsfiskal. Det borde enligt kommissionen vara möjligt att funktionellt dela upp en byggnadsnämnd i olika avdelningar. Någon geografisk uppdelning ifrågasattes aldrig.

Bakom tanken att byggnadsnämnden skulle förstärkas med läkare låg överväganden rörande kompetensfördelningen mellan byggnadsnämnden och hälsovårdsnämnden. Hälsovårdsstadgekommittén hade nämligen föreslagit ett system med tillstånd för uppförande av bostäder både av byggnadsnämnden och hälsovårdsnämnden. Bostadskommissionen tog avstånd från idén att dela kontrollen över byggnadsväsendet på två myndigheter och valde i stället att förstärka byggnadsnämnden med medicinsk sakkunskap. (Betänkandet sid. 118–122 och 140).

Bostadskommissionens förslag ledde inte – lika litet som ett par senare förslag – till lagstiftning.

År 1931 utfärdades stadsplanelagen. I samband därmed tillkom också en ny byggnadsstadga. Enligt dess 4 och 82 §§ skulle det finnas byggnadsnämnd i städerna, köpingarna och vissa andra stadsliknande samhällen. Nämnderna skulle ha tre eller fem ledamöter, varav magistraten skulle utse en resp. två och fullmäktige de övriga. En av ledamöterna borde vara jurist. De övriga borde såvitt möjligt ha praktisk erfarenhet i byggnadsfrågor (9 och 82 §§). Till sitt förfogande skulle nämnderna normalt ha en stadsarkitekt (12 och 82 §§). Denna och eventuella övriga föredragande tjänstemän var skyldiga att närvara vid nämndens sammanträden med rätt att delta i överläggningarna och att få sina meningar antecknade till protokollet. Samma rätt tillkom länsarkitekten, vissa läkare och brandchefen (13 och 82 §§). På landsbygden

skulle det för varje byggnadsplanelagt område och varje område med utomplansbestämmelser finnas en särskild byggnadsnämnd eller en av länsstyrelsen särskilt förordnad sakkunnig person med samma uppgifter som byggnadsnämnd (96 och 101 §§). Byggnadsnämnd på landsbygden skulle bestå av tre eller fem ledamöter, varav en skulle utses av länsstyrelsen och de övriga av fullmäktige (97 §). Till sitt förfogande borde en sådan nämnd ha en byggnadskonsulent (98 §).

År 1947 ersattes stadsplanelagen med den nuvarande byggnadslagen. I dess 7 § stadgas att det närmaste inseendet över byggnadsväsendet skall utövas av en byggnadsnämnd. Stadsplaneutredningen hade i förslaget till byggnadslag m. m. (SOU 1945:15) tänkt sig att byggnadsnämnder skulle vara obligatoriska enbart i städerna och att det på landet skulle åvila konungen att förordna om inrättande av byggnadsnämnd. Detta skulle ske inom de områden för vilka byggnadsplan eller utomplansbestämmelser fastställts. I propositionen utbyttes emellertid de av utredningen föreslagna bestämmelserna mot den nyssnämnda 7 §. Som motivering härför anförde departementschefen att en av orsakerna till föreliggande missförhållanden på byggnadsväsendets område torde vara att man dittills på landet i alltför stor utsträckning saknat lokala byggnadsvårdande organ. Visserligen torde det enligt departementschefen vara svårt att inom många av de dåvarande små kommunerna till ledamöter i byggnadsnämnden erhålla lämpliga personer men han antog att förhållandena skulle bli bättre efter den då i princip beslutade kommunindelningsreformen. (Prop. 1947:131 sid. 79).

Byggnadslagen medförde alltså den förändringen att de tidigare byggnadsnämnderna och särskilt förordade sakkunniga på landsbygden i princip skulle ersättas med en byggnadsnämnd för varje landskommun. Från den huvudregeln fick dock länsstyrelserna genom 107 och 108 §§ i den samtidigt utfärdade nya byggnadsstadgan möjlighet att göra olika undantag. Dels kunde de förordna att kommunalnämnd tillika skulle vara byggnadsnämnd inom de icke detaljplanelagda delar av kommunen där inte heller utomplansbestämmelser gällde. Detta skall ses mot bakgrund av att byggnadslovsplikt inte förelåg inom sådana områden och att tillsynen över byggnadsväsendet därför väsentligen inskränkte sig till att vid behov ta initiativ till planläggning. Dels kunde länsstyrelserna förordna om en geografisk uppdelning av en kommun i olika områden med var sin byggnadsnämnd. Dels kunde de också förordna en byggnadsinspektör att helt eller delvis fullgöra byggnadsnämnds uppgifter inom ett visst område.

Beträffande möjligheten att inrätta flera byggnadsnämnder inom en kommun anförde departementschefen i propositionen (prop. 1947:211 sid. 150):

"I regel synes endast en byggnadsnämnd böra tillskapas inom kommunen, vilken byggnadsnämnd då övertager de förutvarande byggnadsnämndernas uppgifter. Stundom kan det dock vara lämpligt att mer än en byggnadsnämnd utses. Särskilt kan detta vara förhållandet, om kommunen är till ytvidd eller

folkmängd ovanligt stor, såsom exempelvis ofta är fallet i Övre Norrland. Finnes inom en kommun flera tätortsbildningar på långt avstånd från varandra, kan övervakningen av byggnadsverksamheten underlättas om två eller flera byggnadsnämnder inrättas".

Den nuvarande byggnadsstadgan utfärdades 1959. I dess 1 § stadgas att det i varje kommun bara skall finnas en byggnadsnämnd med uppgift att öva inseende över byggnadsverksamheten inom hela kommunens område. Den förändring detta medförde för landskommunerna motiverades av 1951 års byggnadsutredning bl. a. på följande sätt (SOU 1957:21 sid. 191):

"Den nuvarande bestämmelsen om att flera byggnadsnämnder kan utses inom samma kommun torde närmast vara motiverad av att det vid tillämpning av 1931 års byggnadsstadga var vanligt att utse en byggnadsnämnd för varje byggnadsplane- och utomplansområde i landskommunerna och att en sådan anordning ansetts kunna alltjämt bereda vissa fördelar vid övervakning av byggnadsverksamheten inom särskilt vidsträckta kommuner. De fall, då bestämmelsen fyllt ett behov, torde emellertid vara fåtaliga. I sådana fall torde syftet med bestämmelsen kunna tillgodoses genom att byggnadsnämnden uppdrager åt någon av sina ledamöter att med särskild uppmärksamhet följa byggnadsverksamheten inom visst område av kommunen".

I propositionen konstaterade departementschefen bara att utredningens förslag på denna punkt inte mött någon kritik från remissinstanserna (prop. 1959:168 sid. 183).

1959 års byggnadsstadga innehöll också den nyheten att samtliga byggnadsnämndens ledamöter skulle utses av vederbörande fullmäktigeförsamling (3 §). Denna förändring gick tillbaks på ett förslag av 1951 års byggnadsutredning som i denna fråga – efter ett längre resonemang om byggnadsnämndernas ställning – bl. a. anfört att de äldre bestämmelserna troligen från början haft till syfte att ge magistraten och länsstyrelsen en viss kontroll över nämndens verksamhet och att tillgodose dess behov av juridisk sakkunskap. Kontrollsynpunkten stod dock enligt utredningens uppfattning snarast i strid mot moderna kommunalrättsliga principer och behovet av juridisk sakkunskap kunde tillgodoses på annat sätt än genom ledamotskap i nämnden (SOU 1957:21 sid. 166 ff och 196).

I propositionen till bl. a. 1959 års byggnadsstadga diskuterade departementschefen lämpligheten av att över huvud taget bibehålla speciella byggnadsnämnder. Han anförde därvid bl. a. (prop. 1959:168 sid. 162):

"De fackmannasynpunkter, som nämnden stundom kommit att företräda, har ibland haft svårt att förlika sig med kommunernas anspråk på att själva bestämma omfattningen och takten i sina investeringar. Följden härav har icke sällan blivit den, att byggnadsnämnden tappat kontakten såväl med sina egentliga uppdragsgivare – kommunerna – som med de sidoordnade organen på det kommunala planet.

Samtidigt har den samhälleliga utvecklingen lett därhän, att allt fler myn-

digheter – både statliga och kommunala – fått uppgifter som på något sätt sammanhänger med byggfrågorna."

Efter att ha påtalat det därav föranledda samordningsbehovet fortsatte departementschefen:

"Samordningsbehovet på det kommunala planet kan tänkas tillgodoses på flera olika sätt. En tänkbar metod är att fackmyndigheterna sammanslås till större enheter. En annan möjlighet är att de underordnas en för dem alla gemensam styrelse. En tredje möjlighet är att man genom partiella reformer, främst genom förändringar i fackmyndigheternas organisation samt genom skyldighet för dem att bedriva samråd i alla ärenden av större vikt, söker så långt möjligt motverka tendenserna till partikularism men i övrigt behåller systemet med specialmyndigheter väsentligen oförändrat.

Sammanslagning av de kommunala specialmyndigheterna kan f. n. knappast anses som någon praktisk lösning. Tvärtom tenderar utvecklingen mot ökad specialisering. Arbetsuppgifterna för de myndigheter, som skulle uppkomma genom en sammanslagning av de kommunala specialorganen – byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd, brandmyndighet etc. – skulle bli så omfattande och olikartade, att en uppdelning av verksamheten likväl på de flesta håll skulle visa sig behövlig, och reformen torde därför knappast få någon större praktisk effekt."

Även den andra lösningen – att inordna specialnämnderna under kommunstyrelsen – avvisades dels med samma motivering som den nyss citerade, dels på grund av betänkligheter mot att stadfästa ett lydnadsförhållande mellan kommunens styrelse och fackorganen. I stället valdes den tredje lösningen med samrådsskyldighet.

I samband med tillkomsten av 1977 års kommunallag försvann vissa tjänstemäns rätt att deltaga i byggnadsnämndens sammanträden. Genom hänvisning i 3 § byggnadsstadgan gäller numera – med vissa smärre undantag – kommunallagens regler för byggnadsnämndens sammansättning och arbetsformer. I 4 § byggnadsstadgan uppställs dock alltjämt krav på att en byggnadsnämnd, om så erfordras, till sitt förfogande om möjligt skall ha en stadsarkitekt och en byggnadsinspektör med viss utbildning.

Det av PBL-utredningen i dagarna framlagda förslaget till ny plan- och bygglagstiftning tar inte ställning till frågan om inrättande av lokala organ för byggnadsfrågor. Man nöjer sig med en hänvisning till kommunaldemokratikommitténs arbete (SOU 1976:66, del 2, sid. 490).

Enligt nuvarande bestämmelser skall det således inom varje kommun finnas en och blott en enda byggnadsnämnd. Denna har dock rätt att efter kommunfullmäktiges medgivande delegera sin beslutanderätt till antingen en särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i nämnden, eller till en ledamot eller en suppleant eller till en tjänsteman hos kommunen. (3 § byggnadsstadgan, 3 kap. 12 § kommunallagen). Denna delegationsmöjlighet har utnyttjats i stor omfattning, i synnerhet beträffande rutinärenden och ärenden av rent teknisk eller juridisk karaktär. Vanligen har man genom

delegationerna åstadkommit en funktionell uppdelning av nämndens uppgifter men även en geografisk uppdelning förekommer.

Som framgår av ovanstående redogörelse har styrningen och kontrollen av byggnadsväsendet i äldre tid betraktats som en huvudsakligen statlig uppgift även om kommunala organ spelat en viktig roll i den praktiska verksamheten på det lokala planet. I senare tids lagstiftning och i den praktiska tillämpningen av denna finns en klar tendens mot kommunalisering av dessa frågor. Statsmakterna har dock långt ifrån släppt sitt inflytande över byggnadsväsendet. Så skall t. ex. planer för att bli juridiskt bindande fastställas av länsstyrelsen, vilken också är den myndighet som utfärdar byggnadsförbud. Staten kan vidare ålägga kommunerna att upprätta planer – även om detta sällan förekommer i praktiken. De flesta beslut av byggnadsnämnden kan överklagas till länsstyrelsen enligt den förvaltningsrättsliga regleringen. Ett uttryck för att man betraktat byggnadskontrollen som en statlig angelägenhet torde också vara att byggnadsnämnden vid sin ärendehantering skall följa den för de statliga myndigheterna gällande förvaltningslagen och inte kommunallagen. Samma synsätt ligger troligen också i viss mån bakom själva inrättandet av särskilda byggnadsnämnder, vilka ju också har att utöva tillsyn över den kommunala byggnadsverksamheten. Som markägare och byggherre har en kommun inte sällan intressen som står i motsatsförhållande till de intressen byggnadsnämnden skall bevaka.

När det gäller planläggningsfrågorna föreslår PBL-utredningen flera nya regler som syftar till att ytterligare öka kommunernas ansvar.

Byggnadsnämndernas verksamhet berör ett stort antal författningar.

Olika uppgifter för byggnadsnämnderna anges uttryckligen i byggnadslagen (BL, SFS 1947:385), byggnadsstadgan (BS, SFS 1959:612), den till byggnadsstadgan anknytande Svensk Byggnorm, utfärdad av statens planverk, lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (LPI, SFS 1976:666), naturvårdslagen och naturvårdsförordningen (SFS 1964:822 och 1976:484), kungörelsen angående anordnande och begagnande samt tillsyn av vissa hissar (SFS 1939:783), förordningen om brandfarliga varor (SFS 1961:568), förordningen om maskindrivna portar m. m. (SFS 1979:210), anläggningslagen och anläggningskungörelsen (SFS 1973:1149 och 1165), ledningsrättslagen och ledningsrättskungörelsen (SFS 1973:1144 och 1148), fastighetsbildningslagen och fastighetsbildningskungörelsen (SFS 1970:988 och 1971:762), lagen om enskilda vägar (SFS 1939:608), vägkungörelsen (SFS 1971:954) samt taxeringslagen (SFS 1956:623).

Genom hänvisning i 56 § byggnadsstadgan har byggnadsnämnden även vissa uppgifter beträffande väglagen, miljöskyddslagen, bostadssaneringslagen, lagen om kriskoppling, arbetsmiljölagen, lagen om lokaliseringssamråd samt med stöd av dessa lagar meddelade föreskrifter.

Utan att direkt nämnas styrs byggnadsnämnden i sin verksamhet i större eller mindre omfattning också av en lång rad andra författningar. Som exempel kan nämnas de allmänna bestämmelserna i kommunallagen,

förvaltningslagen, 20 kap. brottsbalken och skadeståndslagen samt de mer speciella reglerna i lagen med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter, civilförsvarslagen, förordningen om skyddsrumsplan, lagen om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet, lagen om vissa mineralfyndigheter, allmänna ordningsstadgan, bostadsförvaltningslagen, kungörelsen om lägsta godtagbara standard på bostadslägenhet i vissa fall, kungörelsen om byggnadstillstånd, lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m., förordningen om kommunala bostadsförsörjningsprogram samt en lång rad författningar om lån och bidrag till olika byggnadsåtgärder.

Av praktiska skäl är byggnadsnämndens verksamhet också beroende av bestämmelser i näraliggande författningskomplex, t. ex. jordabalken, expropriationslagen, förköpslagen, vattenlagen, lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, fornminneslagen, byggnadsminneslagen, vägtrafikkungörelsen, gruvlagen, lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar, lagen om vissa rörledningar, lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, skogsvårdslagen, jordhävdslagen samt kungörelsen om expediering av beslut angående ändring i rikets indelning m. m.

Väsentliga delar av många byggnadsnämnders verksamhet grundar sig inte omedelbart på författningsbestämmelser utan på beslut, varigenom länsstyrelsen delegerat en del av sina befogenheter till byggnadsnämnden. Som exempel på sådana delegationer kan nämnas rätt att medge undantag från stads- och byggnadsplaner, från det s. k. tätbebyggelseförbudet och från strandskyddsbestämmelserna.

Andra delar av byggnadsnämndsverksamheten baserar sig på delegation från kommunfullmäktige. Ett exempel härpå är att fullmäktige kan överlåta sin rätt att anta detaljplaner till byggnadsnämnden.

Varken hälsovårdsstadgan eller hälsovårdsnämnden omtalas i byggnadslagen eller byggnadsstadgan. I praktiken har byggnads- och hälsovårdsnämnderna dock ett mycket nära samarbete i de flesta kommuner. De båda nämnderna har i stor utsträckning samma eller näraliggande frågor att bevaka, t. ex. bostäders hygieniska standard, vatten- och avloppsfrågor, trafikbuller, nedskräpning m. m. Gränsdragningen mellan deras kompetensområden vållar ibland svårigheter.

2. Byggnadsnämndernas allmänna uppgifter

Byggnadsnämndernas uppgifter kan delas i två huvudgrupper, dels sådana speciella uppgifter som innebär eller har direkt samband med offentlig myndighetsutövning och som i stor utsträckning är reglerade i specialförfattningar – t. ex. byggnadslovsprövningar –, dels sådana allmänna uppgifter som innebär eller har samband med den interna kommunala förvaltningen och som i huvudsak endast regleras av kommunallagens regler – t. ex. budget- och personalfrågor.

Byggnadsnämndens allmänna uppgifter skiljer sig inte från de allmänna uppgifter som alla kommunala nämnder har. Ett överförande av byggnadsnämndens allmänna uppgifter till lokala organ bjuder därför i princip inga andra svårigheter än de som redan lösts genom lagen om vissa lokala organ i kommunerna.

Gränsdragningen mellan byggnadsnämndernas allmänna och speciella uppgifter är dock inte helt konsekvent. Så innehåller t. ex. byggnadslagstiftningen regler om rätt för kommunen att finansiera byggnadsnämndens verksamhet genom särskilda avgifter som uttas av byggnadsnämnden genom beslut som kan överklagas förvaltningsvägen (8 och 71 §§ BS). Ett annat exempel är att 4 § byggnadsstadgan uppställer vissa krav på byggnadsnämndernas personal. Vidare gäller jävsreglerna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen vid byggnadsnämndens handläggning även av sina allmänna uppgifter (3 § BS). Dessa gränsdragningsproblem torde dock inte erbjuda några principiella hinder för överförande av uppgifter från byggnadsnämnderna till lokala organ. Ett speciellt stadgande om vilka jävsregler som skall gälla för det lokala organet torde dock erfordras om detta även skall överta uppgifter från fakultativa nämnder.

En ställning mellan de speciella och allmänna uppgifterna kan de ärenden sägas inta, där kommunfullmäktige fattar beslut med stöd av en speciell lagstiftning och där byggnadsnämnden enligt 2 kap. 16 § kommunallagen skall avge yttrande till fullmäktige, såvida nämnden inte fått fullmäktiges uppdrag att själv bereda ärendet. Dit hör t. ex. ofta frågor rörande expropriation och förköp.

3 Byggnadsnämndernas speciella uppgifter

Byggnadsnämndernas speciella uppgifter kan efter sin huvudsakliga karaktär delas i olika grupper: planläggning, tillståndsgivning, meddelande av förbud, föreskrifter och föreläggande, kontroll och tillsyn, samordning samt service. Därtill kommer vissa särskilda uppgifter som närmare skall anges i det följande.

3.1 Planläggning

Det förekommer många olika former av planering för bebyggelse och markanvändning. I författning regleras dock – för byggnadsnämndens del – enbart generalplan, stadsplan, byggnadsplan och tomtindelning. Indirekt berörs nämnden dock också i hög grad av regionplaner och skyddsrumsplaner, vilka även är författningsreglerade. Av stor vikt för byggnadsnämnderna är också ännu kvarvarande avstyckningsplaner. Övrig planering – t. ex. kommunöversikter, områdesplaner, dispositionsplaner, inplaceringsplaner, planutredningar m. m. – saknar rättsverkningar och har främst betydelse som utredningsmaterial som kan läggas till grund för efterföljande juridiskt

bindande beslut.

Grunddragen för marks användning inom kommun anges i generalplan. Den närmare regleringen av bebyggelsen sker genom stadsplan eller byggnadsplan (2 § BL). Den principiella skillnaden mellan stads- och byggnadsplan är att kommunen ansvarar för väsentliga delar av genomförandet av stadsplan medan genomförandet av byggnadsplan är överlåtet åt de enskilda markägarna. Inom stadsplan skall byggnadskvarter tomtindelas (28 § BL).

General-, stads- och byggnadsplaner skall upprättas genom kommunens försorg (9, 24 och 107 §§ BL). De skall antas av kommunfullmäktige och fastställas av länsstyrelsen (10, 26 och 108 §§ BL). Beträffande generalplaner nöjer sig kommunerna oftast med enbart antagande. En blott antagen generalplan är inte juridiskt bindande men har stor betydelse som en viljeyttring från kommunens högsta beslutande organ. Tomtindelningar skall antas av byggnadsnämnden och fastställas av länsstyrelsen (33 § BL). De upprättas antingen genom byggnadsnämndens eller markägarens försorg (30 § BL).

General-, stads- och byggnadsplan skall före antagandet hållas utställt för allmänhet, markägare och myndigheter. Ombesörjandet av detta åvilar byggnadsnämnden, vilken också skall avge yttrande till fullmäktige över inkomna anmärkningar (17 och 18 §§ BS). Byggnadsnämnden har också vissa expeditionella uppgifter i samband med antagande och fastställelse av plan (19 och 21 §§ BS). I huvudsak motsvarande regler finns beträffande tomtindelning (34 § BS).

Den betydelse som planläggningen har ur kommunalekonomisk synpunkt och för de övergripande kommunala målsättningarna har gjort att det praktiska ansvaret och arbetet med planläggningen på en del håll anförtrotts kommunstyrelsen medan byggnadsnämnderna blott svarar för de huvudsakligen formella uppgifter, som de uttryckligen ålagts i byggnadsförfattningarna. På andra håll sköter byggnadsnämnderna hela planläggningsprocessen i samråd med kommunstyrelsen.

PBL-utredningens förslag går i princip ut på att kommunstyrelsen skall ansvara för den övergripande planeringen och byggnadsnämnderna för detaljplaneringen.

Inom de ramar som uppställs av riks- och regionalintressena, å ena sidan, samt hänsyn till enskildas rättigheter, å andra sidan, innehåller planeringsprocessen till övervägande del allmänna och detaljerade lämplighetsprövningar och bedömningsfrågor av renodlad kommunalpolitisk karaktär. Beträffande den formella hanteringen och utformningen av planerna finns dock bestämda författningsreglerade krav som måste uppfyllas. Det utredningsarbete som måste föregå planläggning fordrar kvalificerade specialistkunskaper inom olika områden.

3.2 Tillståndsgivning

De tillståndsprövningar som byggnadsnämnd gör är av två slag.

Den vanligaste typen är den hinderslöshetsprövning som skall ske i rena byggnadslovsärenden. Nämnden skall där undersöka om det tillämnade byggnadsföretaget strider mot gällande planer, förbud och bestämmelser. Om så inte är fallet, skall byggnadslov beviljas (56 § BS). Utrymmet för politiska bedömningar är nästan obefintligt i dessa ärenden. Detta är bl. a. en av orsakerna till att beslutanderätten i stor utsträckning delegerats till tjänstemän.

Den andra typen av tillståndsärenden är dispensprövningar – alltså om ett byggnadsföretag bör tillåtas oaktat att det strider mot t. ex. gällande plan. Här är utrymmet för bedömningar av lämplighetskaraktär betydligt större även om det begränsas av hänsyn framför allt till kravet på rättvisa och rättssäkerhet.

Gränsen mellan de två typerna av tillståndsärenden är dock flytande. Som nyss antytts är nämndens fria prövning av dispensfrågor begränsad av att syftet med byggnadslagstiftningen måste beaktas. Innehållet i planer och bestämmelser får inte urholkas genom frikostig dispensgivning. Omvänt bör inte heller dispens vägras för avvikelser som enligt praxis tillåts av de överprövande myndigheterna. Vad gäller de rena byggnadslovsärendena innehåller även dessa i viss utsträckning lämplighets- och skälighetsbedömningar samt prövningar av dispenskaraktär. Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 39 § byggnadsstadgan om att byggnad skall förläggas till "lämpligt" ställe på tomten, bestämmelsen i 48 a § byggnadsstadgan om att hus i vissa fall skall uppfylla "skäliga" anspråk på handikappanpassning samt bestämmelsen i 41 § byggnadsstadgan om att byggnadsnämnden får "medge" att t. ex. en balkong utbyggs över gatumark. Vidare kan i detta sammanhang nämnas att byggnadslov i vissa fall inte får beviljas innan sökanden fullgjort betalningsskyldighet eller ställt "nöjaktig" säkerhet (56 § BS).

De ärenden hos byggnadsnämnderna som väsentligen har karaktär av hinderslöshetsprövning är ärenden rörande byggnadslov, tillstånd för skylt enligt 17 § naturvårdslagen, medgivande till gemensamhetsanläggning och ledningsrätt enligt 23 § anläggningslagen respektive 21 § ledningsrättslagen, medgivande till uppförande av hiss enligt 5 § i den s. k. hisskungörelsen samt tillstånd enligt 16 § förordningen om brandfarliga varor.

Till de ärenden som har karaktär av dispensärenden hör tillstånd för nybyggnad i strid mot plan eller tomtindelning samt vissa byggnadsförbud i avvaktan på fastställelse av plan eller vissa andra åtgärder, tillstånd för nybyggnad i strid mot tätbebyggelseförbudet, tillstånd enligt 67 § byggnadsstadgan till avvikelse från vad som föreskrivits om byggnads yttre och inre anordnande, tillstånd till vissa byggnads- och anläggningsåtgärder inom strandskyddsområde samt tillstånd till inrättande av gemensamhetsanlägg-

ning eller upplåtelse av ledningsrätt eller bildande av fastighet i strid mot planer och vissa bestämmelser. I samtliga dessa fall är byggnadsnämndens beslutanderätt beroende av delegation från länsstyrelsen.

Av ett visst intresse i detta sammanhang är att byggnadsnämndens beslut – på delegation – att inte medge byggande eller fastighetsbildning i strid mot fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan inte får överklagas. Nämnden är här alltså både första och sista instans (71 § BS, 3:2 FBL). I de fall beslutanderätt i dessa frågor inte delegerats, får länsstyrelsen inte medge sådana avvikelser mot byggnadsnämndens vilja (13, 34 och 110 §§ BL, 3:2 FBL).

En mellanställning mellan de nu nämnda huvudtyperna av ärenden intar byggnadsnämndens rätt att utan föregående dispens bevilja lov för vissa mindre byggnader och för tillfälliga byggnader oaktat att de strider mot plan eller vissa bestämmelser (56 § BS).

3.3 Förbud, föreskrifter och förelägganden

Byggnadsnämndernas befattning med förbudsfrågor sker i två former. Dels kan de ta initiativ till att andra myndigheter utfärdar förbud, dels kan de själva utfärda vissa förbud.

Till det förstnämnda slaget hör främst en lång rad byggnadsförbud m. m. som länsstyrelsen kan utfärda enligt byggnadslagen, naturvårdslagen m. m. – i vissa fall efter framställning från kommunfullmäktige och i andra fall på eget initiativ. Frågan brukar dock först ha väckts i byggnadsnämnden. Inga av dessa åtgärder är för byggnadsnämndens del lagreglerade på annat sätt än att nämnden enligt 1 § byggnadsstadgan har "att med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess omgivning, ombesörja utredningar rörande planläggning, fastighetsbildning och byggnadsväsende samt i dessa ämnen upprätta de förslag och göra de framställningar som finns påkallade".

De förbud byggnadsnämnden själv kan utfärda är rivningsförbud inom stadsplan och vissa förbudsområden enligt 35 a § byggnadslagen och förbud mot fortsättande av uppenbart olovliga eller särskilt farliga byggnadsarbeten enligt 3 § lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Nära förbuden står i många fall föreskrifter som byggnadsnämnden kan meddela. Dit hör rivningsåläggande enligt 51 § byggnadsstadgan samt föreskrift enligt 53 § byggnadsstadgan om att stängsel skall hållas mot gata.

I många avseenden lika förbuden och föreskrifterna är förelägganden. Byggnadsnämnden får – med eller utan vite – meddela förelägganden om rättelse av olagligt vidtagna byggnadsåtgärder (15 § LPI) eller om efterkommande av gällande föreskrifter (16 § LPI).

Till denna typ av ärenden hör också den från länsstyrelserna till vissa byggnadsnämnder delegerade rätten att meddela förelägganden om bortta-

gande av stängsel m. m. enligt 17 § naturvårdslagen liksom reparations- och rivningsförelägganden enligt 21 § naturvårdslagen.

Ett annat slag av beslut, som till sin karaktär liknar de nu nämnda, är avstängning av hiss enligt hisskungörelsen och återkallande av tillstånd enligt förordningen om brandfarliga varor.

Många av de nu nämnda ärendena kräver snabba beslut som innebär avsevärda ingrepp i enskildas förhållanden eller har vittgående ekonomiska konsekvenser. De fordrar exakt kännedom om sakförhållandena och gällande bestämmelser. Ibland behövs också kvalificerade specialkunskaper, t. ex. för att bedöma ett byggnadsarbetes farlighet p. g. a. ras- eller sättningsrisker.

3.4 Kontroll och tillsyn

Byggnadsnämnden skall enligt 1 § byggnadsstadgan "övervaka efterlevnaden av byggnadslagen, denna stadga och övriga föreskrifter angående byggandet". Enligt 2 § lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. åligger det nämnden att uppta fråga om påföljd eller ingripande enligt denna lag till behandling, så snart anledning förekommer att överträdelse har skett av gällande bestämmelser. Enligt 64 § byggnadsstadgan skall nämnden också öva tillsyn över pågående byggnadsarbeten.

För fullgörandet av dessa uppgifter har nämnden och dess tjänstemän rätt att bereda sig tillträde till fastigheter och byggnader samt att besiktiga pågående byggnadsarbeten vare sig dessa kräver byggnadslov eller ej (24 § LPI, 64 § BS). Nämnden har också rätt att i vissa fall mot ägarens vilja på dennes bekostnad låta upprätta ritningar över en byggnad (18 § LPI).

Byggnadsnämndens ingripanden vid olovligt byggande sker i form av förelägganden eller förbud eller rättelser genom nämndens försorg men på den byggandes bekostnad (13–17 §§ LPI). En annan, mer ovanlig, form av ingripande är anmälan till åtal (12 § LPI).

Den allra viktigaste åtgärd som nämnden skall vidta vid olovligt byggande är att påföra den ansvarige byggnadsavgift eller särskild avgift. Dessutom bör nämnden hos åklagaren hemställa om uttagande av tilläggsavgift (4–10 §§ LPI). Byggnadsnämnden utövar i dessa fall en straffande verksamhet, som tidigare åvilat domstolarna. Dessa ärenden fordrar helt naturligt en grannlaga behandling och innehåller många gånger svåra bedömningar av om en åtgärd varit lovlig eller ej och mot vem ett beslut skall riktas. Enligt 3 § byggnadsstadgan får nämnden inte delegera beslutanderätten i dessa ärenden.

Tillsynen av byggnadsföretag, som fått byggnadslov, utövas dels genom en av byggherren utsedd och därefter av byggnadsnämnden godkänd, ansvarig arbetsledare, vilken bl. a. skall till nämnden anmäla om missförhållanden uppstår under byggnadsarbetet (61 § BS), dels genom att nämndens tjänstemän vid vissa bestämda tillfällen själva besiktigar byggnadsarbetena och utfärdar bevis om vad de därvid iakttar (62–64 §§ BS). Regler om besiktning

finns också i hisskungörelsen och förordningen om maskindrivna portar m. m.

En annan form av kontroll är att byggnadsnämndens personal inom stadsplanelagda områden skall utstaka de blivande byggnaderna på marken (63 § BS).

Den praktiska tillsynen över byggnadsverksamheten utövas vanligen helt av tjänstemän och byggnadsnämndens ledamöter har liten befattning med dessa frågor i enskilda ärenden. Däremot kan nämnden naturligtvis påverka tillsynen genom allmänna direktiv och anvisningar.

En speciell form av tillsyn anges i 66 § byggnadsstadgan. Staten och landstingen är befriade från skyldigheten att söka byggnadslov. De byggande statliga myndigheterna har dessutom rätt att själva medge undantag från bestämmelserna i byggnadsstadgan (men inte i byggnadslagen) och från med stöd av denna meddelade föreskrifter. Statliga och landstingskommunala byggnadsföretag skall dock alltid anmälas till byggnadsnämnden, som då har rätt att begära att de underställs regeringens prövning.

Till sist skall det inte glömmas att det finns ett väsentligt inslag av tillsynskaraktär i byggnadsnämndens befogenheter att ta initiativ till upprättande eller ändring av stadsplan eller byggnadsplan för reglering av bebyggelsen (24 och 107 §§ BL). Än tydligare är tillsynskaraktären i byggnadsnämndens befogenheter att föranstalta om ny eller ändrad tomtindelning (30 och 31 §§ BL) samt ansöka om bildande av gemensamhetsanläggning (18 § anläggningslagen).

3.5 Samordning

Byggnadsnämnden skall enligt 1 § byggnadsstadgan "samarbeta med övriga myndigheter, vilkas verksamhet berör nämndens arbetsområden eller vilkas bedömanden äro av betydelse för nämndens verksamhet". Denna uppgift kan givetvis utföras på många olika sätt. Den har i vissa fall kommit till konkret uttryck i detaljerade författningsbestämmelser som en skyldighet för nämnden att före beslut inhämta yttranden från andra organ. I andra fall har nämnden i författning ålagts att i efterhand underrätta vissa myndigheter om sina beslut. I ytterligare andra fall har nämnden genom författningsbestämmelser fått rätt att själv bli underrättad om myndigheters åtgärder. I några fall slutligen har samordningsskyldigheten formellt sett lagts på enskilda. Ett exempel härpå är att byggnadsnämnden enligt 56 § byggnadsstadgan inte får bevilja byggnadslov för arbetslokaler, personalrum o. dyl. innan den sökande till nämnden ingivit yttrande över byggnadsföretaget från yrkesinspektionen. Ett annat exempel är att nämnden enligt 57 § byggnadsstadgan, när byggnadslov söks för åtgärd som är beroende även av tillstånd från annan myndighet, skall hänvisa sökanden att hos denna myndighet ansöka om sådant tillstånd.

Ett vanligt förekommande fall är att ett byggnadsföretag drabbas av

förbudet i 56 § byggnadsstadgan för byggnadsnämnden att meddela lov innan byggnadsföretaget fått tillstånd enligt en annan författning t. ex. väglagen. De flesta byggnadsnämnder torde då göra så att de på eget initiativ överlämnar ärendet till den andra myndigheten samt låter byggnadslovsfrågan vila i avvaktan på dess ställningstagande.

I detta sammanhang kan även nämnas en speciell befogenhet för byggnadsnämnden som också torde bottna i en samordningstanke. Enligt 15 kap. 7 § fastighetsbildningslagen har nämnden rätt att överklaga fastighetsbildningsmyndighets tillstånds- och fastighetsbildningsbeslut. Dessa har ju ofta stor betydelse för efterföljande byggnadslovsärenden.

3.6 Service

Byggnadsnämnden skall enligt 1 och 2 §§ byggnadsstadgan "lämna allmänheten råd och upplysningar i planläggnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor" samt lämna vissa skriftliga besked och tillhandahålla nybyggnadskartor. Denna verksamhet är relativt omfattande och betungande.

Den rådgivande funktionen utövas kanske främst i samband med granskningen av byggnadslovsansökningar. Ett speciellt problem, som då och då vållar konflikter med de sökande, är att det inte alltid är lätt att avgöra när anmärkningar och ändringsförslag beträffande ett byggnadsföretag är grundade på krav i byggnadslagstiftningen och när de blott har rådgivande betydelse. Detta kan ofta vara en fråga om tolkning av bestämmelserna. Denna typ av rådgivande verksamhet är huvudsakligen en tjänstemannauppgift. Ledamöterna i byggnadsnämnden kan dock påverka den genom anvisningar och resursfördelningar.

Upplysningsverksamheten i enskilda ärenden är också främst en uppgift för tjänstemännen. Ett speciellt problem i samband härmed är att den som önskar bygga ofta har ett stort behov av att kunna få ett auktoritativt besked huruvida byggnadslov kan påräknas innan han lägger ner kostnader på ritningar m. m. Detta har vid många byggnadsnämnder lett fram till något system med förhandsbesked, som ofta meddelas av nämnden efter en handläggning som liknar en formell byggnadslovsprövning men baseras på ett enklare beslutsunderlag. På sina håll har denna verksamhet fått mycket stor omfattning. Dylika förhandsbesked är – utom när det gäller tillstånd enligt förordningen om brandfarliga varor – inte författningsreglerade, vilket lett till vissa komplikationer beträffande deras rättsverkningar.

3.7 Vissa särskilda uppgifter

Byggnadsnämnderna har vissa uppgifter som inte naturligen låter sig inpassas i någon av de ovannämnda grupperna. Dit kan räknas vissa, huvudsakligen formella, frågor rörande handläggningen av nämndens

ärenden, t. ex. reglerna i 55 § byggnadsstadgan om vilka handlingar som skall krävas vid en ansökan om byggnadslov. Andra typer av beslut är fastställandet av byggnadslovsavgifter (8 § BS), och vissa förberedande åtgärder för att av enskilda ta ut planläggningskostnader eller ålägga enskilda att inom plan upplåta eller avstå mark (111 § BL, 26 och 27 §§ BS). I sistnämnda båda fall tillkommer beslutanderätten länsstyrelsen. I praktiken träffar dock kommunerna oftast frivilliga överenskommelser med markägarna i dessa frågor utan att länsstyrelsen behöver kopplas in. Inte sällan växer dessa överenskommelser ut till omfattande s. k. exploateringsavtal, vilka till viss del kan anses ha stöd i nyss nämnda bestämmelser, i 70 § byggnadslagen och i vissa andra regler om ersättningar m. m. Till stor del faller de dock utanför det lagreglerade området. I allmänhet torde exploateringsavtalen ha befunnits vara så viktiga att ansvaret för dem lagts på kommunstyrelsen. De kan dock ofta anses höra så nära samman med planläggningsfrågorna att de bör redovisas som en del av planärendet enligt den princip som kommer till uttryck i 16 § byggnadsstadgan.

En annan befogenhet av mer speciellt slag, som tillkommer byggnadsnämnd, är rätten att överklaga vissa länsstyrelsebeslut. Det gäller främst när länsstyrelsen lämnat tillstånd till byggnadsföretag mot nämndens vilja.

Till sist skall här nämnas att lantmäteriverksamheten på vissa håll inte bedrivs i statlig utan i kommunal regi. De kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna (stadsingenjörerna) lyder ofta organisatoriskt under byggnadsnämnderna. Deras myndighetsutövning följer dock helt reglerna för den statliga lantmäteriverksamheten. I ett system med lokala nämnder torde den centrala byggnadsnämnden lämpligen behålla stadsingenjörskontoren under sin förvaltning.

4. Möjligheterna att lägga ut byggnadsnämnds uppgifter på lokala nämnder

4.1 Hänsyn till uppgifternas natur

En invändning mot överförande av vissa uppgifter från de nuvarande byggnadsnämnderna är att ställningstaganden av kommunövergripande natur inte lämpligen bör göras lokalt.

Denna invändning drabbar framför allt generalplaneringen och annan icke formbunden kommunöversiktlig planering. Det torde emellertid ligga i sakens natur att kommunfullmäktige inte lägger ut dylika planeringsuppgifter på lokala nämnder.

Stads- och byggnadsplaneläggningen gäller till väsentlig del lämplighetsbedömningar rörande utformningen av den lokala miljön. Dessa frågor är i hög grad ägnade att med fördel behandlas av lokalt förankrade organ. Samtidigt innehåller de dock även ställningstaganden av övergripande betydelse för hela kommunens tillväxt, ekonomi, kommunikationer m. m.

Fullmäktige kommer dock även om detaljplaneringen läggs ut på lokala nämnder alltjämt att i viss mån ha möjlighet att styra denna genom den översiktliga planeringen och kommunstyrelsen skall dessutom enligt 17 § byggnadsstadgan ha inseende i detaljplanearbetet. Till sist är det ju också fullmäktige som alltid har det slutliga avgörandet i planfrågor på det kommunala planet, eftersom planerna skall antas av denna församling i den mån den inte delegerat antaganderätten till byggnadsnämnden. En sådan delegation lär inte i praktiken ske beträffande betydelsefullare planer. Fastställelseprövningen av planerna kommer alltfort att åvila länsstyrelsen, som därigenom utövar en statlig kontroll över planeringen.

Med undantag för general-, stads- och byggnadsplaneärendena har byggnadsnämnderna sällan ärenden av så övergripande betydelse att de inte ur denna synpunkt kan avgöras lokalt. Ett frågetecken kanske dock kan sättas för de omfattande nybyggnadsförbud som förekommer, främst i Stockholmstrakten.

Eftersom byggnadsnämndernas verksamhet i så hög grad är inriktad på tekniska och juridiska frågor och eftersom iakttagandet av de formella regler som gäller för handläggningen av ärendena är av så stor betydelse, är det ytterst viktigt att kvalitetskraven på tjänstemannasidan inte sänks genom inrättandet av lokala nämnder. Det torde i praktiken inte vara möjligt att ge varje lokal nämnd ett eget fullständigt stadsarkitektkontor utom i storstäderna. Mycket talar därför för att de lokala nämnderna bör få tillgång till samma tjänstemannastab som den centrala byggnadsnämnden. Den lämpligaste praktiska lösningen på dessa problem kan emellertid inte anges här utan denna fråga bör det överlåtas till varje kommun att lösa under erinran om att även för de lokala nämnderna kommer att gälla kravet i 4 § byggnadsstadgan på att nämnden "skall hava tillgång till personal i den omfattning som erfordras för att nämnden skall kunna behörigen fullgöra sina uppgifter" och på att nämnden under vissa förutsättningar skall ha biträde av en stadsarkitekt och av en byggnadsinspektör. Det skall också påpekas att – om flera nämnder får ett gemensamt förvaltningsorgan – det noga bör klaras ut vilka tjänstemän som arbetar för den ena eller den andra nämnden eller när en gemensam tjänsteman skall anses lyda under det ena eller andra organet. Detta är av stor betydelse med hänsyn till resp. nämnds juridiska och politiska ansvar m. m.

Ett särskilt problem som måste lösas om flera nämnder får en gemensam förvaltning är frågan om fördelning av förvaltningens resurser mellan de olika nämnderna. Ibland förekommer det hos en nämnd stora ärenden som under en tid kan kräva hela förvaltningens resurser inom ett visst område. Det bör vid ett system med lokala nämnder inte få förekomma att verksamheten vid en nämnd lamslås genom att en annan nämnd tar hela den gemensamma förvaltningens kapacitet i anspråk. För att en nämnd skall kunna ta det ansvar för sin verksamhet, som fordras av den, måste den inom ramarna för de av kommunfullmäktige till dess förfogande ställda ekonomiska och personella

resurserna ensam och självständigt kunna styra förvaltningens arbetsinsatser.

Det torde vara ofrånkomligt att de lokala nämndernas ledamöter kommer att ha mindre kunskaper i speciella byggnadsfrågor och mindre överblick över byggnadsutvecklingen inom kommunen än de nuvarande byggnadsnämndsledamöterna. Denna nackdel får dock vägas mot fördelarna med större lokalkännedom, närmare kontakt med befolkningen i området m. m. Nackdelarna kan också motverkas om de lokala nämnderna får tillgång till samma tjänstemannastab, vilken då kan bevaka fackmanna- och samordningsfrågorna. Å andra sidan kan emellertid detta leda till ökat tjänstemanna inflytande, vilket skulle motverka syftet med inrättandet av lokala organ.

En annan risk som man inte kan bortse från är att inrättandet av lokala nämnder också kan medföra en sänkning av kunskapsnivån hos den centrala byggnadsnämndens ledamöter. Om t. ex. alla detaljplane-, tillstånds-, förbuds-, föreläggande-, kontroll- och tillsynsärenden samt därmed sammanhängande frågor läggs ut på de lokala nämnderna, kommer den centrala nämnden egentligen bara att ha kvar viss eventuell dispensprövning och den översiktliga planeringen, vilken dessutom i många kommuner i praktiken sköts av kommunstyrelsen. Detta talar för att åtminstone all planläggning bör ligga kvar hos den centrala nämnden. Man skulle då få ett system med en central "planeringsnämnd" och ett antal lokala "byggnadslovsnämnder", vilket förefaller att vara en rationell uppdelning. Å andra sidan skulle därigenom en del av syftet med det nu aktuella lagförslaget förfelas, eftersom detaljplaneringen har mycket större betydelse för utformningen av de lokala miljöerna än byggnadslovsgivningen.

En annan invändning mot ett system med lokala nämnder med myndighetsutövning är att rättvisan och rättssäkerheten kräver en likartad behandling av ärenden som rör enskildas förhållanden. Framför allt vid handläggningen av tillstånds-, förbuds-, föreläggande- och tillsynsärendena bör kraven på de beslutande myndigheterna vara av samma slag som kraven på en domstol. Det avgörande för en rättvis behandling torde dock snarare vara kvaliteten på handläggningen än antalet beslutande organ. Man kan erinra om att antalet kommuner vid byggnadslagens tillkomst 1947 var över 2 500 och vid byggnadsstadgans utfärdande 1959 drygt 1 000 medan antalet i dag är 277.

Övervägandena av nu redovisat slag kan leda fram till att det befinns lämpligt att i författning närmare reglera vilka ärendeslag som skall få överlåtas till lokal nämnd. Dylika gränsdragningar förefaller dock mindre lämpliga i en försökslagstiftning av nu aktuellt slag på grund av de varierande förhållandena inom olika kommuner och på grund av att försökets omfattning därigenom skulle begränsas.

Från vad nu sagts bör dock ett undantag göras. Det gäller lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Denna ger byggnads-

nämnden befogenheter av en sådan allvarlig, bestraffande eller ingripande art som det av hänsyn till rättstryggheten inte kan anses lämpligt att göra till föremål för en försöksverksamhet av nu ifrågavarande slag. Enligt 3 § byggnadsstadgan får byggnadsnämnd inte delegera rätten att enligt påföljdslagen avgöra fråga om avgift eller föreläggande vid vite eller annat äventyr utom beträffande vitesföreläggande med stöd av 3 § påföljdslagen om avbrytande av olagligt eller farligt byggnadsarbete. Starka skäl talar för att en liknande begränsning bör gälla möjligheten att överföra uppgifter till lokal nämnd. Denna begränsning kan dock inte anses tillräcklig. Praxis inom kommunen bör vara lika också när det gäller tillsynen och ingripandena över huvud taget mot olovligt byggande. Å andra sidan kan knappast alla befogenheter enligt påföljdslagen förbehållas den centrala byggnadsnämnden. Det skulle omöjliggöra för de lokala nämnderna att ingripa vid sådana smärre missförhållanden där de naturligt bör kunna agera. Med hänsyn till vad som nu sagts bör lagen om vissa lokala organ i kommunerna inte medge att kommunfullmäktige till lokalt organ överför byggnadsnämnds rätt enligt påföljdslagen att slutligt avgöra fråga om avgift eller att meddela föreläggande eller ansöka om handräckning för rättelse i de fall som avses i 13 §, 1, 2 och 5 påföljdslagen. Visserligen innebär detta en del administrativa samordningsproblem samt att den centrala byggnadsnämnden får skyldighet att enligt 2 och 18 §§ påföljdslagen pröva frågor som annars kan ha överlåtits till lokal nämnd. Värdet av en enhetligare och säkrare rättstillämpning i denna typ av ärenden måste dock anses väga upp dessa nackdelar.

4.2 Hänsyn till formella regler

Byggnadsnämndernas verksamhet är i hög grad styrd av ofta detaljerade författningsbestämmelser. Detta medför olika konsekvenser vid inrättande av lokala organ med byggnadsnämndsuppgifter.

Vissa av dessa konsekvenser – t. ex. frågan om mandatperiodernas längd – som gäller alla de specialreglerade nämnderna behandlas av kommunaldemokratikommittén i annat sammanhang. Av de mer generella problemen skall därför endast jävsfrågan diskuteras här.

Enligt 4 § förvaltningslagen är den som har att handlägga ett ärende i byggnadsnämnden jävig bl. a. om särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Om nu ett lokalt organ får till uppgift att inom ett område både svara för kommunal byggnadsverksamhet och för byggnadslovsgivning, kan det inträffa att ledamöterna först har att besluta om t. ex. ombyggnad av en institution och därefter om byggnadslov för ombyggnadsarbetena. Troligen måste då samtliga ledamöter, som deltagit i det första beslutet, på grund av jäv anses förhindrade att delta i handläggningen av byggnadslovsärendet. Detta kan omöjliggöra att byggnadslov över huvud taget kan beviljas. Även om man bortser från själva jävsfrågan måste det anses klart olämpligt att samma organ

har att på kommunens vägnar besluta om att viss byggnadsåtgärd bör genomföras och att därefter som myndighet ta ställning till åtgärdernas tillåtlighet ur byggnadslagstiftningens synpunkt. Jävsreglerna, som gäller de enskilda förtroendemännen och tjänstemännen, bör därför kompletteras med en liknande bestämmelse, som avser nämnden som sådan. Den skulle kunna utformas som ett förbud för kommunfullmäktige att till lokal nämnd, som fått uppgift att handha ärenden som enligt författning tillkommer byggnadsnämnd, överföra handläggandet av sådana ärenden, där kommunen intar partsställning hos byggnadsnämnd.

Om nu ifrågavarande lagändring beträffande de lokala organen konstrueras så att allt vad som i lag och författning sägs om byggnadsnämnd skall anses avse den centrala – nuvarande – byggnadsnämnden men kommunfullmäktige ges rätt att dela ut vissa av denna nämnds uppgifter till lokala nämnder, vilka då vid fullgörandet av dessa uppgifter har att i allt tillämpa vad i lag och författning stadgas om byggnadsnämnd och vars ställningstaganden får samma konsekvenser och innebörd som den centrala nämndens ställningstaganden, synes inga påtagliga formella svårigheter i övrigt behöva uppstå med hänsyn till själva ärendehanteringen. Inrättandet av lokala nämnder kommer då att från handläggnings- och beslutssynpunkt mycket likna den delegation som nu ofta förekommer från byggnadsnämnderna till deras arbetsutskott och liknande organ. En formellt viktig skillnad är dock att de lokala nämnderna själva skall kunna göra framställningar till fullmäktige utan att – såsom organ med delegerad befogenhet – gå via den centrala byggnadsnämnden. En annan skillnad är att det organ, som fått delegerad beslutanderätt, självklart har tillgång till samma förvaltning som nämnden och är klart underordnad denna. En stor praktisk skillnad är också att delegerad beslutanderätt ofta villkoras på olika sätt men att avsikten inte synes vara att dylika villkor skall kunna uppställas vid överförandet av beslutanderätt till lokalt organ. Exempel på sådana villkor är att besluten inte får ha principiell betydelse, att besluten måste vara enhälliga, att besluten måste ha tillstyrkts av visst remissorgan, att beslutet inte får gå sökande emot osv.

Ett par särskilda formella konsekvenser av inrättandet av lokala nämnder skall här omnämnas.

Enligt nuvarande regler ansvarar byggnadsnämnderna för det formella framtagandet av detaljplaneförslag medan dessa antas av kommunfullmäktige. Rätten att anta planer kan dock av fullmäktige delegeras till byggnadsnämnden enligt 26 och 108 §§ byggnadslagen. Efter inrättandet av lokala nämnder lär det därför bli möjligt att låta sådana nämnder svara för framtagandet av planförslag samtidigt som rätten att anta dessa delegeras till den centrala byggnadsnämnden. Härigenom skulle man kunna få en slags tvåinstansprövning på nämndnivå, vilket inte förekommer i dag.

Enligt 109 § byggnadslagen får länsstyrelsen utfärda nybyggnadsförbud för område där "fråga väckts" om upprättande eller ändring av byggnadsplan.

Hittills har det i princip ansetts att det förhållandet att en byggnadsnämnd hos länsstyrelsen föreslår ett sådant nybyggnadsförbud visar att planfrågan "väckts". Detta blir dock inte lika självklart om framställningen till länsstyrelsen görs av en lokal nämnd som inte fått planläggningsuppgifter – något som kan föranleda särskilda överväganden beträffande handläggningen av förbudsärendena.

Eftersom de lokala nämndernas kompetens kommer att växla från kommun till kommun och eftersom omfattningen av deras geografiska verksamhetsområden inte alltid lär bli allmänt kända, kan svårigheter uppstå för enskilda och myndigheter att veta vilken nämnd som de skall vända sig till i ett visst ärende. Dessa problem torde väl i de allra flesta fall lösa sig rent praktiskt. Ibland kan det dock vara formellt betydelsefullt att en åtgärd vidtas på rätt tid och plats. I samband med författningsändringar stadgas det stundom att de nya bestämmelserna skall tillämpas på ansökningar som inkommit till byggnadsnämnden efter viss tidpunkt. Enligt 12 § förvaltningslagen kan besvär mot nämnds beslut inte bara inges till länsstyrelsen utan även till nämnden inom viss bestämd tid. Det förekommer tidsbegränsade tillstånd, som förfaller om de inte förlängs innan de löper ut. I andra fall är byggnadsnämndens möjlighet att agera begränsad till viss tid efter det att en underrättelse kommit in till nämnden. Även om det inte torde bli vanligt, kan det därför ibland komma att inträffa att mycket betydelsefulla konsekvenser följer av att en handling inlämnas till fel nämnd. Detta talar ytterligare för att den centrala byggnadsnämnden och de lokala nämnder, som handlägger byggnadsfrågor, bör få en gemensam förvaltning, dit alla handlingar kan inges.

Med nyss berörda problem sammanhänger frågan om gränsdragningen mellan de olika nämndernas uppgifter. Det bör med hänsyn till rättssäkerheten och till vikten av att veta var det politiska och juridiska ansvaret ligger vara helt uteslutet att ett ärende faller inom två olika nämnders kompetensområden eller att en uppgift inte formellt skulle höra till någon nämnds ansvarsområde. Dessa gränsdragningar kommer att fordra stor omtanke, inte minst därför att de skär tvärs igenom enhetliga lagkomplex. Det tydligaste exemplet härpå är den sortering av olika uppgifter enligt byggnadslagen och byggnadsstadgan som måste göras. Andra exempel är medgivanden enligt 23 resp. 9 §§ anläggningslagen och 21 resp. 8 §§ ledningsrättslagen. Rätten att lämna medgivanden enligt 23 och 21 §§ kommer enligt förslaget att av kommunfullmäktige kunna överföras på lokal nämnd medan beslutanderätten beträffande medgivanden enligt 9 och 8 §§ är beroende av delegation från länsstyrelserna. Man kan också peka på att det är lämpligt att yttranden till fastighetsbildningsmyndigheten i fastighetsbildningsfrågor lämpligen bör avges av lokal nämnd, om denna fått rätt att bevilja byggnadslov, medan det inte är lika självfallet att yttranden till länsstyrelsen i fastighetsbildningsfrågor enligt 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen skall avges av den lokala nämnden, eftersom det skulle innebära befogenhet att inlägga ett icke

överklagningsbart veto mot fastighetsbildningen.

Det bör heller inte få förekomma att den geografiska gränsen mellan två nämnders verksamhetsområden läggs så att olika delar av en och samma fastighet faller inom olika nämnders distrikt. Detta kan lätt bli fallet om gränsen enbart följer geografiskt naturliga gränser såsom vägar, vattendrag, höjder o. d. eller om gränsen inte ändras när fastighetsbildning sker över denna.

Vidare kan det inte anses praktiskt om kompetensfördelningen mellan den centrala byggnadsnämnden och de lokala nämnderna görs så att vissa delar av ett byggnadsföretag skall prövas av en myndighet och andra delar av en annan. I några bestämda fall är dock detta oundvikligt, åtminstone till en början. Det gäller de dispensbefogenheter, som länsstyrelserna delegerat till många av de nuvarande byggnadsnämnderna. Dessa befogenheter kommer inte kommunfullmäktige att kunna överflytta på lokal nämnd. Innan vederbörande länsstyrelse ändrat sitt delegationsbeslut samt i de fall länsstyrelsen inte anser någon ändring lämplig kommer alltså vissa byggnadsföretag att kunna fordra dispensprövning hos den centrala byggnadsnämnden och byggnadslovsprövning hos den lokala nämnden. Förfarandet kommer i dessa ärenden att likna det som tillämpas av de byggnadsnämnder som i dag saknar delegerade dispensbefogenheter.

Det finns anledning att i detta sammanhang erinra om att den mycket diskuterade frågan i vilken utsträckning bebyggelse bör tillåtas utanför detaljplanelagda områden i hög grad gäller frågan i vilken utsträckning dispens bör beviljas från det s. k. tätbebyggelseförbudet. Detta är emellertid en dispensbefogenhet som tillkommer länsstyrelsen. Den berörs således inte av inrättandet av lokala nämnder, såvida inte länsstyrelserna delegerar dispensbefogenheten till dessa.

Lämpligheten av en sådan delegation kan f. ö. ifrågasättas. En tätbebyggelsedispens innebär att man frångår det för tätbebyggelse gällande kravet på detaljplaneläggning. En prövning av om detta är möjligt kräver även beträffande enskilda byggnadsföretag – åtminstone om de blir många till antalet – en bedömning mot bakgrund av de övergripande kommunala målen och förutsättningarna för bebyggelseutvecklingen. I vart fall lär inte länsstyrelsen kunna överflytta beslutanderätten på lokal nämnd utan att kommunfullmäktige bemyndigat nämnden att överta denna uppgift från den centrala byggnadsnämnden.

I detta sammanhang finns också anledning att erinra om risken för att den icke planreglerade bebyggelseutvecklingen blir olika inom olika kommundelar därigenom att bestämmelsen i 56 § byggnadsstadgan om att "tätbebyggelse av mindre omfattning" får tillåtas utan dispensprövning ger möjlighet till stora variationer beträffande uppfattningen om när tätbebyggelsedispens över huvud taget krävs. Till viss del kanske dessa svårigheter – liksom de nyss nämnda – dock kan avhjälpas i framtiden genom klarare direktiv i den översiktliga planeringen.

Samma typ av problem som nu berörts uppstår när en lokal nämnd skall yttra sig till fastighetsbildningsmyndigheten över lämpligheten av en tilltänkt fastighetsbildning. Det bör inte få förekomma att en lokal nämnd tillstyrker t. ex. en avstyckning för bebyggelse där det senare visar sig att den centrala byggnadsnämnden inte anser sig kunna bevilja dispens från tätbebyggelseförbudet.

Den rätt som byggnadsnämnderna nu har att efter medgivande från kommunfullmäktige delegera uppgifter till arbetsutskott, ledamot och tjänsteman bör tillkomma även de lokala nämnderna. Visserligen kan behovet av sådan delegation i viss utsträckning minska genom tillkomsten av lokala nämnder men byggnadsverksamheten kräver en sådan mängd av löpande beslut i smärre frågor att det måste anses uteslutet att handlägga alla dessa på nämndnivå. I den mån flera nämnder betjänas av samma tjänstemän kan dock praktiska problem uppstå om samme person skulle få olika beslutsbefogenheter av de olika nämnderna. Det kan också bli svårt för honom att i delegerade ärenden handla i olika nämnders anda för det fall att dessa skulle ha olika målsättningar i sin verksamhet.

Om kommunfullmäktige överför beslutanderätten i vissa ärenden från de nuvarande byggnadsnämnderna till lokala nämnder, torde detta få anses innebära att de delegationsbeslut, varigenom de nuvarande nämnderna delegerat beslutanderätten i samma ärenden till annat organ eller till tjänsteman, upphör att gälla. Fullmäktige bör därför lämpligen ta upp frågan om de lokala nämndernas delegationsrätt till behandling samtidigt med frågan om vilka uppgifter som skall överföras till dessa.

Vad som nu sagts om formella svårigheter med inrättandet av lokala nämnder med byggnadsnämndsfunktioner leder fram till tanken att det säkerligen vore ur formell synpunkt enklast om de lokala nämnderna inom var sitt distrikt erhöll alla de uppgifter som nu ankommer på byggnadsnämnd med undantag för generalplaneläggning och vissa ingripanden enligt påföljdslagen. I annat fall bör det övervägas om inte kommunfullmäktiges beslut att överföra byggnadsnämnds uppgifter till lokal nämnd i någon form borde granskas av länsstyrelsen, kanske genom ett samrådsförfarande. Starka skäl talar för att en bestämmelse med denna innebörd införs i lagen om vissa lokala organ i kommunerna.

Slutligen bör det för klarhetens skull lämpligen i 1 § byggnadsstadgan införas en upplysning om att lagen om vissa lokala organ i kommunerna innehåller särskilda bestämmelser om rätt för kommunfullmäktige att anförtro byggnadsnämnds uppgifter enligt byggnadslagen, byggnadsstadgan samt andra lagar och författningar till lokalt organ som då beträffande dessa uppgifter intar byggnadsnämnds ställning.

Bilaga 4

PM OM TRAFIKNÄMNDERNA

1 Nuvarande organisation

De grundläggande bestämmelserna om vägtrafiken har sedan lång tid beslutats av statsmakterna. Vid sidan av dem har det dock funnits lokala föreskrifter. De har kunnat innebära avvikelser från de allmänna reglerna eller kompletteringar av dessa. Behovet av en sådan reglering har genom tiderna tillgodosetts på olika sätt. Utvecklingen på detta område kan sägas innebära att man har fått en ny syn på de lokala trafikföreskrifterna. Från början torde man närmast ha sett dem som ett medel att upprätthålla den allmänna ordningen. Detta synsätt framgår bl. a. av att man t. o. m. år 1951 kunde meddela beslut i dessa frågor bl. a. enligt bestämmelserna i 1868 års ordningsstadga för rikets städer. Enligt vägtrafikförordningen (1951:648), som trädde i kraft den 1 januari 1952, meddelades lokala trafikföreskrifter i princip av länsstyrelsen. Vissa typer av föreskrifter kunde dock i städerna meddelas av poliskammare, magistrat eller kommunalborgmästare.

Genom beslut av riksdagen år 1964 (prop. 1964:176, 3LU 1964:44, rskr 1964:348) avskaffades magistrats- och kommunalborgmästareinstitutionerna. Samtidigt förstatligades och omorganiserades polisväsendet. Poliskammaren, magistraten och kommunalborgmästarna hade vissa uppgifter som rörde den lokala trafikregleringen. Detta gjorde det nödvändigt att skapa ett nytt organ på det lokala planet med motsvarande uppgifter. Man inrättade då trafiknämnderna. I propositionen underströk föredraganden att de lokala trafikföreskrifterna bl. a. kunde tillgodose kommunala trafikpolitiska synpunkter. Trafiknämnden fick därför en sammansättning med polismästaren som ordförande och två av kommunfullmäktige valda ledamöter. I fall av oenighet i nämnden kunde emellertid de valda ledamöterna inte överrösta ordföranden utan frågan underställdes då länsstyrelsen.

Den nuvarande ordningen tillkom genom beslut av riksdagen under våren 1978 (prop. 1977/78:81, TU 1977/78:20, rskr 1977/78:226) och trädde i kraft den 1 januari 1979. Den innebär att de trafikregleringsärenden som ankom på trafiknämnden har flyttats över på kommunerna. Samtidigt beslöts lagen (1978:234) om trafiknämnd (TNL). Där anges att uppgiften att meddela föreskrifter om trafik inom kommunen skall handhas av en trafiknämnd (1 § TNL). Kommunen har valfrihet mellan att utse en särskild trafiknämnd eller att uppdra åt någon annan nämnd att vara trafiknämnd. Har kommunen inte meddelat något sådant beslut är kommunstyrelsen trafiknämnd.

Trafiknämndens beslut överklagas till länsstyrelsen (förvaltningsbesvär) och därifrån till regeringen. Som särskilt besvärsberättigade har i lagen nämnts statens vägverk, trafiksäkerhetsverket och polismyndigheterna (4 § TNL).

Om ett ärende i princip skall avgöras av kommunen (dvs. trafiknämnden) men beslutet inte kan avvaktas utan olägenhet, får polismyndigheten besluta i stället.

2 Trafiknämndens uppgifter

2.1 Allmänt

Enligt 147 § vägtrafikkungörelsen (1972:603, omtryckt 1978:1000) (VTK) kan särskilda trafikregler för viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom visst område meddelas genom lokala trafikföreskrifter. Som lokala trafikföreskrifter räknas dock inte sådana föreskrifter som polismyndighet eller vägmyndighet enligt 154 § VTK kan meddela i samband med trafikolycka, trafikövervakning, väghållningsarbete o. d. Inte heller sådana föreskrifter som ägare av enskild väg kan meddela enligt 151 § VTK räknas som lokala trafikföreskrifter.

I 147 § VTK anges också vilka typer av föreskrifter som får meddelas.

De är

1. förbud mot trafik med fordon av visst slag eller fordon med last av viss beskaffenhet,
2. föreskrift om körriktning,
3. förbud mot provkörning eller sådan övningskörning som avses i 72 § körkortsförordningen (1977:722) (KKF),
4. föreskrift om väjningsplikt med avvikelse från 38 § VTK eller föreskrift om stopplikt,
5. föreskrift att väjningsplikt eller stopplikt skall gälla i stället för bestämmelserna i 57 § första stycket VTK,
6. föreskrift om färdhastighet med vissa begränsningar,
7. förbud att stanna eller parkera fordon,
8. föreskrift om stannande eller parkering som avviker från vissa av de allmänna bestämmelserna i VTK om stannande och parkering,
9. föreskrift att vad som gäller om hästfordon i fråga om lyktor m. m. vid färd på allmän väg även skall gälla på viss enskild väg,
10. föreskrift om axeltryck, boggitryck eller bruttovikt med avvikelse från de allmänna bestämmelserna i 106 § VTK,
11. föreskrift om inskränkning till mindre bredd eller längd på fordon än som är tillåtet enligt 107 och 109 §§ VTK,
12. föreskrift om undantag från reglerna i VTK om förande av terrängfordon på väg,
13. föreskrifter om andra särskilda åtgärder för reglering av trafiken.

Genom lokala trafikföreskrifter kan också bestämmas att en väg eller vägsträcka skall anses som huvudled, motorväg eller motortrafikled. Föreskrifterna får dock inte utformas så att huvudleder kommer att korsa varandra.

Enligt 148 § VTK meddelar länsstyrelsen lokala trafikföreskrifter som rör transport av farligt gods, väjningsplikt, stopplikt, färdhastighet, axeltryck, boggietryck, bruttovikt eller bredd resp. längd på fordon, fordonståg eller last. Länsstyrelsen får genom lokal trafikföreskrift också medge undantag från vissa regler i VTK om begränsning av möjligheterna att köra terrängfordon på väg. Om det behövs lokala trafikföreskrifter på grund av tjällossning e. d. eller för sådana tävlingar på väg som länsstyrelsen har lämnat tillstånd till, meddelar länsstyrelsen dessa. I övrigt är det trafiknämnden som meddelar lokala trafikföreskrifter.

Lokala trafikföreskrifter kan meddelas också enligt terrängtrafikkungörelsen (1972:594, omtryckt 1979:642) (TTK). Enligt 57 § TTK kan lokal trafikföreskrift avse

1. förbud mot trafik med fordon av visst slag eller fordon med last av viss beskaffenhet,
2. förbud mot provkörning av fordon,
3. förbud mot övningskörning som avses i 72 § KKF,
4. förbud att stanna eller parkera fordon,
5. färdhastighet,
6. undantag från belysningsföreskrifterna i TTK,
7. annan åtgärd för reglering av trafiken.

Enligt 58 § TTK meddelar trafiknämnden lokala trafikföreskrifter. Föreskrift om färdhastighet meddelas dock av länsstyrelsen om det inte rör sig om tillfälligt behov inom ett begränsat område.

VTK och TTK innehåller vissa möjligheter att ge dispenser från reglerna i dessa författningar och från lokala trafikföreskrifter som har utfärdats med stöd av författningarna. När det gäller dispenser från lokala trafikföreskrifter kan grundprincipen sägas vara att den myndighet som har utfärdat föreskriften också har möjlighet att ge dispens. I fråga om TTK gäller principen utan undantag, vilket framgår av 67 § andra stycket TTK. I VTK förekommer dock undantag från den angivna huvudregeln. Lokala trafikföreskrifter enligt 147 § andra stycket 4, 5, 10 och 11 meddelas av länsstyrelsen. Undantag från föreskrifter enligt punkterna 4 och 5, som gäller väjningsplikt resp. stopplikt, förekommer i princip inte. Dispens från lokala trafikföreskrifter enligt punkterna 10 och 11, som behandlar axeltryck, boggitryck, bruttovikt, fordonsbredd och fordonslängd, meddelas av trafiknämnden inom kommunen. Avser en sådan ansökan mer än en kommun inom samma län prövas den av länsstyrelsen. Om flera län berörs behandlas ansökan av statens vägverk. Trafiknämnden har också att pröva frågor om dispenser från vissa regler i VTK (159 § tredje stycket VTK). Även i dessa fall gäller att frågan – om den berör mer än en kommun – skall prövas av länsstyrelsen. Berör den mer än ett län, prövas den av trafiksäkerhetsverket.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen genom förordningen (1979:109) om försöksverksamhet rörande beslut om hastighetsbegränsning har medgett vissa kommuner (trafiknämnderna) rätt att fatta beslut om

hastighetsbegränsning. Besluten får dock inte avse vägar som är avsedda för genomfartstrafik.

2.2 Beredings- och verkställighetsåtgärder

I prop. 1977/78:81 om vissa kommunala trafik- och trafiksäkerhetsfrågor tog föredraganden upp vissa frågor om beredningen inom kommunerna av frågor om lokala trafikföreskrifter. Det konstaterades att trafiknämndsutredningen i sitt betänkande (SOU 1976:18) Lokala trafikföreskrifter m. m. hade framhållit att det var nödvändigt att trafiksäkerhetsverket till kommunernas ledning utfärdade föreskrifter och upprättade mallar till föreskrifter. Utredningen föreslog också att kommunen innan en lokal trafikföreskrift beslutades skulle inhämta polismyndighetens yttrande över det förslag till föreskrift som skulle föreläggas det beslutande organet.

Utredningen förordade också att kommunen i den utsträckning som det behövdes skulle samråda med statens vägverk och trafiksäkerhetsverket. För egen del anförde föredraganden (prop. 1977/78:81 s. 44–45).

"Utredningens förslag till samrådsregler har kommenterats av flera remissinstanser. Såvitt angår samrådet med polismyndigheten har förslaget fått ett starkt stöd under remissbehandlingen. Jag biträder det i denna del

...

När det gäller samråd med väghållaren har det under remissbehandlingen från flera håll framhållits att väghållaren – åtminstone när det gäller det statliga vägnätet – bör vara obligatorisk remissinstans. Med hänsyn till att de lokala trafikföreskrifterna i betydande utsträckning påverkar väghållarens ansvar anser jag att det är rimligt att väghållaren av kommunen bereds tillfälle att yttra sig under beredningen av frågor om lokala trafikföreskrifter. Jag delar alltså remissinstansernas angivna uppfattning. Det är emellertid att märka att kommunerna i en viss utsträckning – särskilt inom tätorterna – själva är väghållare. I dessa fall rör det sig uppenbarligen om en fråga som bör lösas internt av kommunen.

Utredningen har utgått från att TSV skall utfärda föreskrifter och upprätta mallar till kommunernas ledning. Därutöver skall enligt utredningens förslag samråd ske med TSV i den utsträckning så behövs. Under remissbehandlingen har det framhållits att samråd bör komma i fråga då kommunen avser att avvika från föreskrift eller mall från TSV eller då man avser att meddela beslut som inte berörs av TSV:s föreskrifter eller mallar. Enligt min mening bör regeln utformas så att kommunen åläggs att samråda med TSV i frågor av principiell betydelse. TSV kan sedan i föreskrifter ange närmare när detta kan anses vara fallet. Det ligger emellertid nära till hands att bedöma just de fall som har tagits upp under remissbehandlingen som sådana principiellt viktiga frågor."

Regler med detta innehåll har sedan tagits in i 148 a § VTK.

I 152 § VTK behandlas frågor om tillkännagivande av lokala trafikföre-

skrifter. Bl. a. sägs att sådana föreskrifter skall tas in i en liggare, som förs av kommunen gemensamt för samtliga myndigheter som har till uppgift att meddela sådana föreskrifter. Föreskrifter som inte skall tillkännages genom vägmärke skall införas i ortstidning. Underrättelse skall också lämnas till bl. a. trafiksäkerhetsverket och väghållningsmyndigheten.

3 Möjligheterna att lägga ut uppgifter på lokala nämnder

3.1 Lokala trafikföreskrifter

Lokala trafikföreskrifter är generella handlingsnormer för trafikanterna. För att man skall nå en rimlig grad av efterlevnad av föreskrifterna är det nödvändigt att de möts av förståelse från trafikanterna. En förutsättning för denna förståelse är att föreskriftsinstitutet används på ett likartat sätt över hela landet. I ännu högre grad gäller detta naturligtvis användningen av institutet inom en och samma kommun.

Det finns anledning att understryka att lokala trafikföreskrifter är förenade med straffsanktion e. d. Detta ställer särskilda krav på en korrekt och entydig utformning av föreskrifterna. Det kan förtjäna att påpekas att lokala trafikföreskrifter är den enda typ av straffsanktionerade föreskrifter som en kommun kan besluta om på egen hand. Vissa andra beslut kan straffsanktioneras, t. ex. lokal ordningsstadga. Det är dock att märka att sådana föreskrifter skall underställas statlig myndighet för att bli gällande.

En liknande aspekt kan läggas på kommunfullmäktiges och den "centrala" trafiknämndens intresse av att de lokala nämnderna följer de allmänna trafikpolitiska riktlinjer som gäller inom kommunen. Enligt den tidigare nämnda propositionen förutsatte föredraganden att kommunfullmäktige kunde ha ett intresse av att lägga fast trafikpolitiska handlingsprogram o. d. för kommunen.

Ingen av dessa omständigheter utesluter i och för sig att man överlämnar åt lokalorgan att handlägga frågor om lokala trafikföreskrifter. De medför emellertid att vissa krav måste ställas upp på samordning och beredning av ärendena. Dessa frågor behandlas nedan under 5.

3.2 Dispensfrågor

Som har angetts tidigare har trafiknämnden som en av sina uppgifter att handlägga frågor om dispens från lokala trafikföreskrifter och från vissa regler i VTK. I de flesta typer av dispensärenden kan intresset av likartad tillämpning av dispensreglerna över hela landet anses vara tämligen begränsat. Däremot kan det i vissa fall vara så att kommunen – inom ramen för sin trafikpolitik – har utvecklat en allmän syn på dessa frågor. Den bör givetvis vara vägledande även för en "lokal" trafiknämnd. I likhet med vad som har sagts ovan under 3.1 utesluter inte detta ett överlämnande åt lokalorgan att

handlägga frågorna. Vissa mindre samordningsfrågor blir dock aktuella. Dessa behandlas nedan under 5.

4 Uttryckliga restriktioner för decentralisering av beslut

Det framstår givetvis som naturligt att en lokal nämnd i första hand får till uppgift att behandla frågor med en stark anknytning till kommundelen. Lika naturligt är det att en lokal nämnd inte bör få sina uppgifter formulerade på ett sådant sätt att det uppstår kompetenskonflikter. Sådana konflikter kan uppkomma dels mellan olika lokalorgan, dels mellan ett lokalt organ och det centrala organet. Att i en författningstext på ett helt klargörande sätt dra de kompetensgränser som behövs är emellertid svårt för att inte säga omöjligt. Stora delar av problemet är av den karaktären att de kan sägas ha intern kommunal karaktär. Det framstår därför som en lämpligare lösning att kommunfullmäktige genom reglemente, arbetsordning eller liknande fastställer kompetensgränserna mellan de olika organen.

Det är självklart att gränsdragningarna måste ske med stor noggrannhet även om de görs av kommunfullmäktige. Om det behöver göras ändringar i kompetensfördelningen av olika skäl är det emellertid väsentligt enklare att kommunen gör ändringen än att kompetensfördelningen skall ändras genom författningsbestämmelserna. Till detta kommer också att förhållandena skiftar mycket starkt mellan olika kommuner, vilket medför att kraven på kompetensfördelning är starkt skiftande.

En fråga något vid sidan om organens egentliga verksamhet och som är av mer allmänt intresse är om lokala organ skall ha rätt att göra framställningar till kommunfullmäktige. En lokal trafiknämnd torde knappast ha anledning att i någon nämnvärd utsträckning begära medel för sin verksamhet. Däremot kan det möjligen inträffa att en lokal trafiknämnd finner behov av ändringar i kommunens trafikpolitiska program eller riktlinjer av olika slag som kommunfullmäktige har tagit ställning till. Det saknas emellertid anledning – åtminstone när det gäller trafiknämnderna – för statsmakterna att ge några bindande anvisningar för kommunerna på den punkten. Det bör alltså ankomma på fullmäktige att ta ställning i den frågan.

5 Samordningsbehov i ett system med lokala nämnder

I det föregående har pekats på att ett samordningsbehov föreligger i första hand när det gäller lokala trafikföreskrifter. Ett visst samordningsbehov finns också när det gäller dispensfrågor, även om det inte är lika starkt uttalat. Till detta kommer också ett behov av samordning i förhållande till väghållarna.

Vissa åtgärder rörande trafiken kan företas av väghållaren utan lokal trafikföreskrift. Det kan gälla t. ex. anläggande av övergångsställe eller uppsättande av trafiksignaler. Samma åtgärder kan emellertid också genom-

föras som verkställighet av en lokal trafikföreskrift enligt 147 § andra stycket 13 VTK (andra särskilda åtgärder för reglering av trafiken). Det är självfallet angeläget att det beslutande organet – trafiknämnden eller ett lokalt organ – och väghållaren är ense om gränsdragningen mellan sina respektive områden. I VTK har man sökt lösa dessa och liknande samordningsfrågor i förhållande till väghållaren genom att föreskriva att statlig väghållningsmyndighet eller enskild väghållare som berörs skall beredas tillfälle att yttra sig (148 a § VTK).

I syfte bl. a. att säkerställa att lokala trafikföreskrifter får en ur juridisk synpunkt korrekt utformning har i 148 a § VTK sagts att polismyndighetens yttrande skall inhämtas över det förslag till föreskrift som föreläggs den beslutande nämnden.

Vidare har tidigare konstaterats att ett behov av samordning föreligger så att de beslut som fattas står i samklang med de övergripande principer för trafikregleringen som har beslutats av kommunfullmäktige eller av statliga organ.

Det föreligger också ett rent praktiskt samordningsproblem. Det består i att en åtgärd som beslutas av en lokal nämnd kan få återverkningar på trafiken i en annan del av kommunen. Ett exempel på detta är att en nämnd stänger en gata för trafik av säkerhetsskäl. Normalt sett innebär det att trafiken flyttas över på någon närliggande gata. Om den gatan inte ligger inom nämndens verksamhetsområde återverkar åtgärden alltså på trafiken inom en annan nämnds verksamhetsområde.

Stora delar av dessa samordningsproblem kan lösas relativt enkelt genom att tjänstemannaresurserna är gemensamma för samtliga trafiknämnder i kommunen. De kan då svara för att erforderliga samråd tas. Det kan dock inte uteslutas att det kan behövas andra åtgärder för att säkerställa samordningen. Man kan t. ex. tänka sig att kommunfullmäktige i reglemente – efter förebild från 159 § VTK – föreskriver att frågor som rör mer än en lokalnämnds verksamhetsområde skall avgöras av kommunens centrala trafiknämnd. Även andra former för att garantera samordningen kan givetvis tänkas. Frågan bör dock övervägas och behandlas inom varje kommun under hänsynstagande till de lokala förhållandena.

6. Författningstekniska frågor

Rätten att besluta om lokala trafikföreskrifter härleds på följande sätt. Riksdagen har genom lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer (omtryckt 1978:233) bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 § regeringsformen om föreskrifterna gäller trafik på väg och i terräng. Regeringen har också bemyndigats att överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter. Detta bemyndigande har regeringen utnyttjat genom att i VTK och TTK ge länsstyrelserna och

kommunerna rätt att meddela lokala trafikföreskrifter. Bemyndigandena i dessa författningar har genomgående den formen att rätten har överlåtits åt "kommunen", vilket innebär att ett system av lokala nämnder inte behöver föranleda några ändringar i dessa författningar. De lokala nämnderna är i detta sammanhang "kommunen".

Lagen (1978:234) om trafiknämnd föreskriver att kommunens uppgifter i fråga om trafikreglering inom kommunen skall handhas av en trafiknämnd. En övergång till ett system med flera trafiknämnder inom varje kommun förutsätter därför antingen att lagen om trafiknämnd ändras eller att man genom en annan lag öppnar en möjlighet för kommunen att ha flera trafiknämnder. Den senare lösningen innebär att man i särskild lag reglerar inrättandet av lokala nämnder. Den har avgjorda fördelar genom att man i en sådan lag kan ange vilka specialreglerade uppgifter som får föras över till lokala organ. Att detta är fördelaktigt hänger samman med att KDK överväger bemyndiganden för kommunerna att vidta sådana åtgärder även på andra specialreglerade områden än trafikområdet.

Bilaga 5

OM SKOLSTYRELSEN – PM till frågan om att på lokala organ lägga uppgifter som enligt skollagen eller annan författning ankommer på skolstyrelsen

1 Inledning

Inom det svenska utbildningsväsendet förekommer statligt, kommunalt, landstingskommunalt och enskilt huvudmannaskap. Den största delen av det obligatoriska skolväsendet handhas av kommunerna genom att dessa är huvudmän för grundskolan. Vad gäller det obligatoriska skolväsendet i övrigt kan nämnas att staten är huvudman för bl. a. specialskolor (för barn som är synskadade, döva eller hörsel- eller talskadade) samt att landstingskommuner och kommuner som inte tillhör landstingskommun driver särskolor för psykiskt utvecklingsstörda. Kommuner och landstingskommuner är huvudmän även för vissa skolformer utanför det obligatoriska skolväsendet. Den viktigaste är gymnasieskolan. För högskolan svarar främst staten, men viss högskoleutbildning bedrivs med kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. Skolor med enskild huvudman avser i regel undervisning motsvarande grundskolans eller gymnasieskolans.

Utbildningsväsendet är av fundamental betydelse för hela samhället. Detta gäller inte minst de delar av utbildningsväsendet för vilka kommunerna är huvudmän. Statens intresse i sammanhanget kommer till uttryck inte bara i omfattande statsbidrag och statligt reglerade tjänster för skolledare och lärare. Staten har tämligen ingående reglerat utbildningsverksamheten genom en rad författningar vilkas bestämmelser avser både verksamhetens sakliga innehåll och organisatoriska frågor.

Den grundläggande skolförfattningen är skollagen (1962:319, omtryckt 1970:1026, ändrad senast 1979:721), som innehåller bestämmelser om bl. a. grundskolan och gymnasieskolan. Enligt skollagen skall det i varje kommun finnas en skolstyrelse. Såväl skollagen som flertalet andra författningar som rör utbildning med kommunalt huvudmannaskap innebär att det i princip är skolstyrelsen som skall handha berörda förvaltningsuppgifter.

Det är av bl. a. tidsskäl inte möjligt att i denna promemoria lämna en fullständig redovisning av alla de uppgifter för skolstyrelsen som följer av den omfattande författningsregleringen[1]. Mest ingående – men inte heller i dessa delar fullständigt – behandlas skolstyrelsens uppgifter i fråga om grundskolan och gymnasieskolan. Ett annat förhållande som bör påpekas är att det inom utbildningsväsendet är mycket vanligt med försöksverksamhet enligt särskilda föreskrifter som innebär att i vissa avseenden avvikelse får göras från vad

[1] Vissa speciella ämnesområden förbigås helt, t. ex. de uppgifter i fråga om skolkantor som enligt kyrkomusikerförordningen (1950:375) ankommer på skolstyrelsen.

som annars gäller. Sådana föreskrifter tas inte upp i promemorian.

Det bör kanske också påpekas att en skolstyrelse kan ha även uppgifter som inte är författningsreglerade, t. ex. handha en kommunal musikskola. Sådana uppgifter faller utom ramen för denna promemoria.

2 Allmänt om skolstyrelsens författningsreglerade uppgifter, de viktigaste författningarna, skolans organisation m. m.

2.1 Skolplikten och grundskolan samt gymnasieskolan

Såsom redan nämnts är skollagen den grundläggande skolförfattningen. I skollagen finns bestämmelser om bl. a. skolplikt samt om grundskolan – i vilken skolplikten normalt fullgörs – och gymnasieskolan.

De viktigaste av de bestämmelser som kompletterar skollagen i berörda hänseenden finns i skolförordningen (1971:235, omtryckt 1979:717) samt i läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan. Skolförordningen innehåller bestämmelser om utbildningen samt om organisationen och personalen. Bestämmelserna om utbildningen gäller inte dennas närmare innehåll. Detta framgår i stället av läroplanerna. Dessa är i vissa delar fastställda av regeringen och innehåller bl. a. mål och riktlinjer, allmänna anvisningar samt timplaner och kursplaner.

Skollagen föreskriver att varje kommun skall sörja för undervisningen av barn i grundskola, främja åtgärder i syfte att bereda ungdomar undervisning i gymnasieskola samt i övrigt vårda skolväsendet i kommunen, i den mån det inte ankommer på annan att handha detta.

Enligt skollagen skall skolstyrelsen vara styrelse för kommunens grundskola med därtill hörande verksamhet samt, om kommunen har anordnat gymnasieskola, även för den skolan med därtill hörande verksamhet[1]. Skollagen anger vissa preciserade uppgifter för skolstyrelsen. Bland dessa finns inte bara sådant som hör till grundskolan eller gymnasieskolan utan också uppgifter som, utan att direkt avse grundskolan, rör skolplikten, t. ex. att avgöra fråga om godkännande av skola med enskild huvudman såsom skola där skolplikt får fullgöras. Härutöver föreskriver skollagen att det, med vissa undantag[2], är skolstyrelsen som skall ombesörja sådan förvaltning och verkställighet som avser skolväsendet i kommunen.

I varje kommun skall det enligt skollagen finnas en skolchef som biträder skolstyrelsen i dess verksamhet och närmast under skolstyrelsen är ledare av skolväsendet i kommunen. Kompletterande föreskrifter om skolchefens

[1] Regeringen får dock på framställning av kommunfullmäktige besluta, att särskild styrelse skall finnas för del av kommunens gymnasieskola. Enligt förarbetena åsyftas med del viss utbildning inom gymnasieskolan och inte viss skolenhet e. d. (se prop. 1970:159 s. 62f).

[2] Undantagen avser fall där förvaltning och verkställighet tillkommer annan enligt bestämmelser som regeringen meddelar eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen. Se närmare avsnitt 4.1.

åligganden finns i skolförordningen.

Skollagen innehåller också bestämmelser om elevområden. För varje kommuns grundskola eller gymnasieskola skall finnas elevområde. Vid behov får särskilt elevområde finnas för en del av grundskolan eller gymnasieskolan[1]. Ett elevområde skall omfatta den kommun som handhar skolans förvaltning. Om det behövs för att åstadkomma en ändamålsenlig organisation av skolväsendet skall i ett elevområde ingå även en eller flera andra kommuner eller delar därav. Normalt är det länsskolnämnden som beslutar om elevområden. Kompletterande bestämmelser om elevområden finns i skolförordningen.

De olika studievägarna inom en kommuns gymnasieskola har ofta elevområden av olika omfattning. När det gäller sällsynt utbildning kan elevområdet vara mycket stort, ibland t. o. m. omfatta hela riket. Beträffande en kommuns grundskola kan nämnas att högstadiet ibland har ett elevområde som omfattar mer än den kommunen.

Om en kommun i sin grundskola eller gymnasieskola har mottagit en elev som inte är kyrkobokförd inom kommunen, har kommunen i regel rätt att av den kommun inom vilken eleven är kyrkobokförd få ersättning för kostnaderna för undervisningen, s. k. interkommunal ersättning.

Enligt skolförordningen får det för grundskolan liksom för gymnasieskolan finnas en eller flera skolenheter[2]. I samma skolenhet får ingå flera skolformer eller delar därav. Skolöverstyrelsen beslutar om skolenhet i vilken gymnasieskola skall ingå.

Om det för grundskolan eller gymnasieskolan finns två eller flera skolenheter, skall eleverna enligt skolförordningen fördelas på skolenheterna med hänsyn främst till vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt och till vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra utbildningsresurser. Allmänna föreskrifter om fördelningen får meddelas av skolstyrelsen, om inte länsskolnämnden meddelar sådana föreskrifter.

Genom kommunsammanslagningarna har regler om fördelning av elever mellan skolenheter inom en kommun fått ökad betydelse.

För den omedelbara ledningen av grundskolan och gymnasieskolan finns rektorer. En rektor kan föreslå en eller flera skolenheter. I skolförordningen finns särskilda föreskrifter om rektors åligganden. Under rektorerna kan som biträdande skolledare finnas biträdande rektorer, studierektorer och tillsynslärare.

Begreppet skolenhet spelar en större roll för gymnasieskolan än för

[1] Enligt förarbetena är en sådan del av grundskolan eller gymnasieskolan för vilken särskilt elevområde får fastställas inte detsamma som skolenhet eller skolanläggning. Del syftar i stället på den uppdelning av skolformen som sker i exempelvis stadier eller linjer (se prop. 1962:136 s. 81).

[2] Med skolenhet avses enligt skolförordningen en med hänsyn till elever, som undervisas antingen i ett gemensamt eller i flera varandra näraliggande skolhus eller andra lokaler för undervisningen, bestämd organisatorisk enhet inom skolväsendet.

grundskolan i organisatoriska sammanhang. För grundskolan har begreppet rektors arbetsområde – i dagligt tal kallat rektorsområde – ofta större praktisk betydelse. Rektors arbetsområde omfattar vanligen flera skolenheter.

Vad gäller gymnasieskolan är sålunda tjänster som rektor, studierektor eller biträdande rektor knutna till viss skolenhet eller, i enstaka fall, vissa skolenheter. Däremot är anställningen för grundskolans rektorer och studierektorer inte begränsad till viss eller vissa skolenheter utan knuten till (skolformen) grundskolan i kommunen. Arbetsområdet för varje rektor och studierektor vid grundskolan bestäms särskilt av skolstyrelsen. Såväl rektor och biträdande skolledare vid skolenhet med gymnasieskola som rektor och studierektor vid grundskolan kan ha uppgifter även i fråga om annan skolform.

Enligt skolförordningen skall det för varje skolenhet med gymnasieskola finnas en samarbetsnämnd i vilken bl. a. elever ingår. En samarbetsnämnd är ett rådgivande organ, som emellertid i viss sammansättning – i vilken elever inte ingår – har att avgöra frågor om avstängning och förvisning av elev. Det förekommer såväl inom gymnasieskolan som på grundskolans högstadium en omfattande försöksverksamhet med samarbetsnämnder i olika sammansättningar och med olika befogenheter.

Samarbetsnämnd är inte det enda förekommande samverkansorganet. I både grundskolan och gymnasieskolan finns personalkonferenser, klasskonferenser, elevvårdskonferenser och vissa andra konferenser samt klassråd. I grundskolan, där klasser sammanförs i arbetsenheter, finns också arbetsenhetskonferenser. En del av dessa organ har vissa beslutsbefogenheter.

Av den personal som arbetar ute på skolenheterna har rektorer, biträdande skolledare och lärare statligt reglerad anställning. Till skolans personal – dock med rent kommunal anställning – hör också t. ex. skolmåltidspersonal, lokalvårdare och speciell elevvårdspersonal (skolläkare, skolsköterska, skolpsykolog, skolkurator, syokonsulent).

Skolförordningen innehåller en omfattande reglering rörande tjänsteorganisation, tjänstetillsättning m. m. Regleringen avser nästan enbart de statligt reglerade tjänsterna.

Tjänster som rektor och biträdande skolledare har nyss berörts. Beträffande lärartjänsterna gäller i princip att en lärare anställs för tjänstgöring vid grundskolan i kommunen eller vid gymnasieskolan i kommunen – anställningen är alltså knuten till hela skolformen i kommunen – och att tjänstgöringen skall vara tills vidare förlagd till viss skolenhet (om det är lämpligt kan en del av tjänstgöringen förläggas till annan skolenhet). I tjänst som lärare vid grundskolan eller gymnasieskolan får under vissa förutsättningar såsom fyllnadstjänstgöring ingå tjänstgöring som lärare vid annan skola (= skolform) eller läroanstalt än den vid vilken läraren är anställd.[1].

[1] Dessutom innebär tjänst som lärare vid gymnasieskolan i vissa fall undervisning även inom kommunal högskoleutbildning (det är alltså inte fråga om fyllnadstjänstgöring i dessa fall).

Fyllnadstjänstgöring är i många fall en förutsättning för att läraren skall få tillräckligt underlag för tjänst av viss omfattning.

Även personal med rent kommunal anställning är ofta gemensam resurs för skolverksamhet inom olika skolformer och vid olika skolenheter.

Resurssamband mellan olika skolformer förekommer ofta också när det gäller lokaler.

Personal och lokaler kan vara gemensam tillgång inte bara för grundskolan och gymnasieskolan eller för endera av dessa skolformer och annan författningsreglerad skolverksamhet som behandlas i det följande, t. ex. kommunal vuxenutbildning eller kommunal högskoleutbildning, utan också för t. ex. grundskolan och kommunal musikskola vilken senare inte regleras i författning. Det kan också nämnas att det inte sällan förekommer att en klass av en särskola för vilken en landstingskommun är huvudman förläggs till lokaler som ingår i skolanläggning för grundskolan eller gymnasieskolan. Viss samordning mellan särskolan och värdskolan kan förekomma när det gäller t. ex. skolmåltider och vissa s. k. fria aktiviteter[1] i grundskolan. Till grundskolan kan också s. k. externa klasser av en statlig specialskola vara förlagda.

En stor del av kostnaderna för en kommuns grundskola och gymnasieskola täcks genom statsbidrag. De viktigaste statsbidragsförfattningarna är förordningen (1978:345) om statsbidrag till driftkostnader för grundskolan, m. m. (ändrad senast 1979:325), förordningen (1966:115) om statsbidrag till driftkostnader för viss kommunal utbildning (omtryckt 1977:490, ändrad senast 1979:327) samt fördordningen (1957:318) om statsbidrag till byggnadsarbeten inom viss kommunal utbildning (omtryckt 1974:393, ändrad senast 1977:963).

Vissa ytterligare bestämmelser om skolstyrelsens uppgifter i fråga om skolplikten, grundskolan och gymnasieskolan redovisas i avsnitt 4.

2.2 Kommunal och statlig vuxenutbildning

I förordningen (1971:424) om kommunal och statlig vuxenutbildning (ändrad senast 1979:604) meddelas bestämmelser om vuxenutbildning motsvarande utbildningen enligt läroplanerna för grundskolans högstadium och gymnasieskolan samt i form av särskild yrkesinriktad utbildning. Enligt förordningen gäller bl. a. följande.

Skolstyrelsen är styrelse för kommunal vuxenutbildning som kommunen anordnar och för statlig vuxenutbildning i kommunen. Kommunfullmäktige får dock föreskriva att förvaltning och verkställighet i fråga om byggnad och mark skall handhas av annan kommunal nämnd än skolstyrelsen.

Vuxenutbildningen anordnas i form av kurser.

[1] Om fria aktiviteter se avsnitt 4.2.13.

Beträffande *kommunal vuxenutbildning* gäller att en kommun får anordna vuxenutbildning, om skolöverstyrelsen medger det[1]. Skolstyrelsen väljer ut de slag av kurser som skall anordnas.

Kommunal vuxenutbildning förläggs under vissa förutsättningar till en eller flera särskilda skolenheter för kommunal vuxenutbildning. Om särskild skolenhet inte har anordnats förläggs den kommunala vuxenutbildningen till skolenhet med gymnasieskola eller, i undantagsfall, till skolenhet med endast grundskola.

Den som är bosatt i landet har rätt att enligt bestämmelserna i vuxenutbildningsförordningen och i mån av tillgång på plats få undervisning inom den kommunala vuxenutbildningen. Elevområde för en kurs är den kommun som anordnar kursen. I ett elevområde får dock ingå en eller flera andra kommuner eller delar därav. Beslut om elevområde meddelas normalt av länsskolnämnden. Till en kurs intas bland de sökande som fyller inträdesfordringarna i första hand de som tillhör elevområdet och de för vilka kursen annars av särskilda skäl är den lämpligaste samt i andra hand övriga behöriga sökande[2]. Ärenden om intagning av elev till kommunal vuxenutbildning avgörs normalt av en särskild intagningsnämnd vars ledamöter utses av skolstyrelsen.

Om en kommun för undervisning i kommunal vuxenutbildning har mottagit en elev som inte är kyrkobokförd i kommunen, har kommunen rätt att av den kommun inom vilken eleven är kyrkobokförd få ersättning för kostnaderna för undervisningen.

Vid en särskild skolenhet för kommunal vuxenutbildning finns en tjänst som rektor och en eller flera tjänster som studierektor. Om kommunal vuxenutbildning har förlagts till skolenhet med gymnasieskola eller grundskola finns inte en särskild rektor för vuxenutbildningen. Denna leds närmast under rektor av särskild studierektor för vuxenutbildningen eller studierektor som är anställd enligt skolförordningen och tjänstgör vid skolenheten. Om studierektor saknas svarar rektor ensam för ledningen.

För varje skolenhet med kommunal vuxenutbildning finns en samarbetsnämnd och vissa andra samverkansorgan.

För kommunal vuxenutbildning anställs lärare bl. a. enligt förordningen (1975:337) om tjänster som lärare vid skolväsendet i kommun (ändrad senast 1979:449)[3]. Sådana tjänster avser anställning vid skolväsendet i kommunen och inte vid någon viss skolform. I dem kan ingå inte bara undervisning i kommunal vuxenutbildning utan också i viss utsträckning undervisning vid bl. a. grundskolan och gymnasieskolan. Kommunal vuxenutbildning kan vidare ingå som fyllnadstjänstgöring i tjänst som lärare vid bl. a. grundskolan

[1] Kommunal vuxenutbildning finns i nästan alla kommuner.

[2] Kommunerna lär i praktiken låta eleverna oberoende av elevområden själva välja var de vill studera.

[3] Behovet av lärare för kommunal vuxenutbildning i ämnen, där tjänst som lärare vid skolväsendet i kommun får inrättas, skall i första hand tillgodoses genom sådana tjänster.

eller gymnasieskolan i kommunen.

Nu nämnd personal har statligt reglerad anställning. Tjänsterna är föremål för en ganska omfattande författningsreglering. När det gäller personal som inte har statligt reglerad anställning saknas författningsbestämmelser nästan helt.

Till kommun som anordnar kommunal vuxenutbildning utgår statsbidrag enligt bestämmelser i bl. a. vuxenutbildningsförordningen.

För *statlig vuxenutbildning* finns de särskilda skolenheter som regeringen bestämmer[1]. Kurser anordnas i den omfattning skolöverstyrelsen bestämmer.

Den som är bosatt i landet har rätt att följa undervisning vid statlig vuxenutbildning i mån av tillgång på plats. Ärende om intagning av elev avgörs av en intagningsnämnd.

Vid skolenhet med statlig vuxenutbildning finns särskilda (statliga) tjänster som rektor, studierektor, lärare, skolkurator m. m.

2.3 Grundutbildning för vuxna

I förordningen (1977:537) om grundutbildning för vuxna (ändrad senast 1979:451) ges bestämmelser om grundutbildning för sådana vuxna som saknar grundläggande kunskaper i läsning, skrivning eller matematik. Enligt förordningen gäller bl. a. följande.

Varje kommun skall sörja för att grundutbildning anordnas i kommunen för dem som behöver den[2].

Om en kommun för grundutbildning har mottagit en studerande som inte är kyrkobokförd i kommunen, har kommunen i regel rätt att av den kommun inom vilken den studerande är kyrkobokförd få ersättning för kostnaderna för grundutbildningen.

Skolstyrelsen skall vara styrelse för en kommuns grundutbildning för vuxna. Kommunen kan dock föreskriva att fråga om grundutbildning som ankommer på skolstyrelsen skall handläggas av annan kommunal nämnd[3].

Skolstyrelsen skall ha inseende över alla angelägenheter som avser utbildningen och svara för att utbildningsuppgifterna fullgörs, i den mån detta inte tillkommer annan enligt lag, enligt föreskrift som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen.

Grundutbildningen är organisatoriskt anknuten till annan utbildning. Det

[1] F. n. en i Norrköping och en i Härnösand.

[2] Grundutbildning för vuxna var i mars 1978 anordnad i 146 kommuner. Antalet deltagare var då inemot 3 000.

[3] När det i fortsättningen talas om uppgifter för skolstyrelsen i fråga om grundutbildning inbegrips även sådan annan kommunal nämnd som har utsetts att i skolstyrelsens ställe fullgöra sådana uppgifter.

kan, beroende på omständigheterna, vara fråga om anknytning till särskild skolenhet för kommunal vuxenutbildning, till annan skolenhet dit kommunal vuxenutbildning har förlagts eller till grundskolan.

Undervisning i grundutbildning som har förlagts till viss skolenhet leds av rektor och studierektor för skolenheten.

Undervisning i grundutbildning ingår i tjänst som lärare vid kommunens grundskola eller i tjänst som lärare enligt den i närmast föregående avsnitt nämnda förordningen (1975:337) om tjänster som lärare vid skolväsendet i kommun. Även timlärare i kommunal vuxenutbildning eller vid grundskola får anställas.

Förordningen om grundutbildning för vuxna innehåller också bestämmelser om statsbidrag till kommunerna för sådan utbildning.

2.4 Kommunal högskoleutbildning

Enligt högskolelagen (1977:218, ändrad senast 1979:446) kan en kommun, efter medgivande av regeringen eller myndighet som regeringen utser, vara huvudman för grundläggande högskoleutbildning[1].

I högskolelagen föreskrivs att skolstyrelsen skall vara lokal styrelse för en kommuns grundläggande högskoleutbildning. En kommun får dock besluta att annan kommunal nämnd i skolstyrelsens ställe skall vara lokal styrelse[2].

Enligt högskolelagen skall skolstyrelsen ha inseende över alla angelägenheter som avser utbildningen och svara för att utbildningsuppgifterna fullgörs, i den mån detta inte tillkommer annan enligt högskolelagen, enligt föreskrift som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen.

För den grundläggande högskoleutbildningen – såväl den statliga som den kommunala – skall det enligt högskolelagen finnas linjenämnder, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar. En linjenämnd skall inom sitt verksamhetsområde planera utbildningen och handlägga övriga frågor om vad utbildningen skall innehålla och om hur utbildningen skall organiseras. Linjenämnderna inom den kommunala högskoleutbildningen är inte kommunala nämnder i kommunallagens mening. I en linjenämnd skall ingå företrädare för verksamheten och normalt också företrädare för yrkeslivet. Dessutom har företrädare för de anställda och för de studerande rätt att ingå. Skolstyrelsen får härutöver utse en ledamot.

Enligt högskolelagen skall till kommunal högskoleutbildning antas sökande utan avseende på kyrkobokföringsort. Om en kommun har tagit emot en studerande som inte är kyrkobokförd i kommunen, har kommunen rätt att av

[1] F. n. är endast några få primärkommuner huvudmän för kommunal högskoleutbildning.

[2] När det i fortsättningen talas om skolstyrelse såsom lokal styrelse för kommunal högskoleutbildning inbegrips även sådan annan kommunal nämnd som kan ha utsetts att i skolstyrelsens ställe fullgöra nämnda funktion.

den kommun där den studerande är kyrkobokförd få ersättning för utbildningen.

Närmare bestämmelser om kommunal högskoleutbildning finns i 22–24 kap. högskoleförordningen (1977:263, ändrad senast 1979:472).

Till de uppgifter som enligt högskoleförordningen särskilt åligger skolstyrelsen hör att årligen till skolöverstyrelsen – som är central förvaltningsmyndighet i fråga om kommunal högskoleutbildning – lämna underlag för planering i fråga om utbildningen och antalet studerande under det redovisningsår som börjar under påföljande år, årligen till skolöverstyrelsen lämna slutlig plan över antalet studerande och lärartimmar i utbildningen under läsåret, årligen fastställa en plan för fördelning och användning av utbildningens samlade resurser samt förvalta till utbildningens förfogande ställda statsmedel och övriga medel vilka har anvisats för verksamhet avsedd att bedrivas inom utbildningen, meddela de föreskrifter eller anvisningar i fråga om utbildningen som behövs utöver vad som har föreskrivits av regeringen, universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen eller regionstyrelsen samt sörja för en ändamålsenlig samordning mellan högskoleutbildningen och skolväsendet i kommunen.

Enligt högskoleförordningen är det skolstyrelsen som inrättar linjenämnd. All utbildning som en kommun anordnar på samma utbildningslinje skall föras till en och samma linjenämnds verksamhetsområde. Till de uppgifter som enligt högskoleförordningen särskilt åligger en linjenämnd hör att besluta om utbildningens innehåll och organisation inom ramen för de riktlinjer som kan ha meddelats av central förvaltningsmyndighet, regionstyrelsen eller skolstyrelsen samt att biträda skolstyrelsen med att utarbeta planer för hur högskoleutbildningen bör organiseras samt planer för vilket antal studerande som bör kunna antas.

När det gäller organisationen i övrigt skiljer högskoleförordningen mellan kommunal högskoleutbildning med statligt reglerade lärartjänster och kommunal högskoleutbildning som utgör sjuksköterskeutbildning.

Kommunal högskoleutbildning med statligt reglerade lärartjänster anordnas vid en eller flera skolenheter med gymnasieskola i kommunen, om inte regeringen för visst fall bestämmer annat. Skolchefen skall biträda skolstyrelsen när denna fullgör sina uppgifter i fråga om högskoleutbildningen och skall närmast under skolstyrelsen leda den högskoleutbildning som anordnas av kommunen. Kommunal högskoleutbildning som är förlagd till skolenhet med gymnasieskola leds av rektor för skolenheten. Undervisningen fullgörs av lärare vid kommunens gymnasieskola.

I kommunal högskoleutbildning som utgör sjuksköterskeutbildning finns inte statligt reglerade lärartjänster. Sjuksköterskeutbildning som anordnas av en kommun skall förläggas till särskild skolenhet. Skolöverstyrelsen får dock under viss förutsättning medge att sjuksköterskeutbildningen förläggs till skolenhet med gymnasieskola. För sjuksköterskeutbildningen inom en kommun skall finnas en rektor. Är sjuksköterskeutbildningen med stöd av medgivande förlagd till skolenhet med gymnasieskola, skall rektor för

enheten tillika vara rektor för sjuksköterskeutbildningen.

Vad gäller själva utbildningen finns bestämmelser i 2–7 kap. högskoleförordningen. Dessa kapitel – som gäller såväl den statliga som den kommunala högskolan – innehåller inte bara materiella bestämmelser utan också föreskrifter om att skolstyrelsen (för den kommunala högskolans del) och linjenämnd skall besluta i vissa frågor.

En kommun kan för sin kommunala högskoleutbildning få statsbidrag enligt bl. a. förordningen (1966:115) om statsbidrag till driftkostnader för viss kommunal utbildning (omtryckt 1977:490, ändrad senast 1979:327) och förordningen (1977:397) om statsbidrag till sjuksköterskeutbildning (ändrad senast 1979:275).

Utredning om huvudmannaskapet för den kommunala högskoleutbildningen pågår.[1]

2.5 Andra författningsreglerade skolformer

Skolstyrelsen är styrelse även för statlig sjöbefälsskola inom kommunen enligt förordningen (1959:425) om sjöbefälsskolor (omtryckt 1972:403, ändrad senast 1979:39). Denna uppgift för skolstyrelsen kommer emellertid att upphöra i och med att sjöbefälsskolorna fr. o. m. den 1 juli 1980 inordnas i den statliga högskoleutbildningen.

Enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (ändrad senast 1979:248) meddelas undervisning av psykiskt utvecklingsstörda normalt i särskola. Detta är i princip en landstingskommunal angelägenhet. En kommun som inte tillhör en landstingskommun kan dock vara huvudman för särskola. Ledningen av en landstingskommuns eller kommuns verksamhet enligt nämnda lag utövas av en omsorgsstyrelse (landstingskommunen eller kommunen får tillsätta särskild omsorgsstyrelse eller uppdra åt annan nämnd att vara omsorgsstyrelse; om så inte har skett är sjukvårdsstyrelsen omsorgsstyrelse). I lagen finns också en bestämmelse om att en landstingskommun får överlåta ledningen av en särskola på skolstyrelsen i den kommun där särskolan är belägen.

2.6 Elevhem

Enligt förordningen (1961:210) om elevhem inom det obligatoriska skolväsendet (ändrad senast 1977:885) gäller bl. a. följande.

En kommun får i anslutning till grundskolan anordna elevhem för skolpliktiga elever. Skolstyrelsen är styrelse för ett sådant elevhem.

Behövliga föreskrifter om elevhem skall tas in i sådan ordningsstadga som skolstyrelsen enligt skolförordningen får utfärda beträffande skolenheterna.

I ett elevhem mottas elever vid grundskolan och i mån av plats annan skola i kommunen. En förutsättning är att de bor avlägset från skola. Om plats finns

[1] Utredningen bedrivs av huvudmannaskapskommittén (U 1978:16)

tillgänglig får därjämte på begäran av målsman eller barnavårdsnämnden mottas elev som av medicinska eller sociala skäl inte bör vistas i sitt hem. Beslut om att motta elev i elevhem meddelas av skolstyrelsen.

Bestämmelserna i skolförordningen om åtgärder för grundskoleelevers tillrättaförande gäller i tillämpliga delar. I sista hand får skolstyrelsen skilja eleven från elevhemmet.

Vid ett elevhem skall finnas en föreståndare för den närmaste ledningen och skötseln av hemmet. I vissa fall finns även biträdande föreståndare. Nu nämnda tjänster är statligt reglerade.

Här bör också nämnas lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade barn m. fl. Enligt den lagen skall landstingskommun och kommun som inte hör till landstingskommun sörja för att fysiskt handikappade barn, som är i behov av inackordering för att kunna delta i undervisning i grundskola, får inackordering i särskilt elevhem. Regeringen fastställer plan över de elevhem som skall finnas. Ett sådant elevhem inrättas och drivs av den landstingskommun eller kommun för vilken hemmet är avsett. Någon föreskrift om vilken nämnd som skall handha förvaltningen innehåller lagen inte.

En kommun kan driva även andra elevhem än sådana som avses i nu nämnda författningar. Det förekommer t. ex. att skolstyrelsen driver elevhem i anslutning till gymnasieskolan. Det kan också nämnas att det i vissa kommuner finns skoldaghem och skolveckohem för grundskoleelever med sociala svårigheter. Någon motsvarighet till 1961 års förordning finns inte för verksamhet av dessa slag.

Det kan nämnas att rektor vid gymnasieskolan enligt skolförordningen har att ansvara för ledningen av elevhem i den mån uppgiften inte ankommer på annan. Enligt skolförordningen åligger det också lärare att biträda rektor med att övervaka ordningen vid elevhem i den omfattning som skolstyrelsen bestämmer.

En kommun har enligt förordningen (1979:452) om statsbidrag till vissa elevhem rätt att få statsbidrag till sina kostnader för elevhem avsedda för elever i grundskolan och gymnasieskolan samt för studerande i kommunal högskoleutbildning.

2.7 Skolskjutsning

I förordningen (1970:340) om skolskjutsning (ändrad senast 1975:880) meddelas bestämmelser om skolskjutsning av bl. a. elever i grundskola och gymnasieskola.

Enligt förordningen bestämmer skolstyrelsen efter samråd med trafiknämnd, polismyndighet och väghållare för varje skolskjuts färdväg och de platser där på- eller avstigning bör ske. Skolstyrelsen skall verka för att särskilt anordnade hållplatser för skolskjutsning utformas så att olyckor i möjligaste mån undviks. Skolstyrelsen svarar också för att eleverna undervisas om vad de skall iaktta för att undvika olyckor i samband med skolskjutsning.

2.8 Studiestöd

I studiestödslagen (1973:349, omtryckt 1975:359, ändrad senast 1979:443) meddelas bestämmelser om statligt studiestöd i olika former. Till dessa hör bl. a. förlängt barnbidrag (för studerande vid grundskolan eller motsvarande vilka har fyllt 16 år), studiehjälp (för bl. a. yngre studerande i gymnasial utbildning), studiemedel (för bl. a. studerande inom högskoleutbildning och studerande över 20 år) och särskilt vuxenstudiestöd (för i första hand lågutbildade vuxna med yrkeserfarenhet vilka genomgår grundskole- eller gymnasieutbildning).

Enligt studiestödslagen hör skolstyrelsen till de organ som skall handha studiestödet. En kommun kan dock föreskriva att fråga om studiestöd som ankommer på skolstyrelsen i stället skall handläggas av annan kommunal nämnd.

Vilka frågor om studiestöd som ankommer på skolstyrelsen framgår av studiestödsförordningen (1973:418, omtryckt 1975:390, ändrad senast 1979:444). Där föreskrivs bl. a. följande. Fråga om förlängt barnbidrag till studerande vid grundskola prövas av skolstyrelsen. Vad angår handläggning av ärende om studiehjälp prövas frågor om studiebidrag, inackorderingstillägg, resetillägg, inkomstprövat tillägg, behovsprövat tillägg eller resekostnadsersättning av skolstyrelsen när det gäller studerande vid läroanstalt under skolstyrelsens förvaltning (vissa undantag finns). Fråga om studiemedel i form av resekostnadsersättning prövas enligt huvudregeln av skolstyrelsen. Detsamma gäller fråga om särskilt vuxenstudiestöd i form av resekostnadsersättning. I fall där skolstyrelsen prövar fråga om studiestöd är det normalt också skolstyrelsen som handhar utbetalningen.

2.9 Timersättning vid grundutbildning för vuxna

Till studerande som deltar i grundutbildning för vuxna kan timersättning utgå enligt föreskrifterna i förordningen (1976:327) om timersättning vid grundutbildning för vuxna (ändrad senast 1979:438).

Fråga om timersättning prövas enligt förordningen av skolstyrelsen i den kommun där utbildningen anordnas. En kommun kan dock föreskriva att sådan fråga i stället skall handläggas av annan kommunal nämnd.

Timersättning betalas ut av skolstyrelsen.

2.10 Uppföljande studie- och yrkesorientering

Enligt 2 kap. 4 § skolförordningen är skolstyrelsen skyldig att bedriva uppföljande studie- och yrkesorientering för att stödja ungdomar som inte har fyllt 18 år och som efter avslutad grundskola inte genomgår utbildning eller har arbete. Studie- och yrkesorientering skall bedrivas i syfte att ge dessa ungdomar möjlighet till arbete, praktik eller utbildning. Skolstyrelsen skall

därför fortlöpande hålla sig underrättad om dessa ungdomars situation, utröna deras intresse och möjligheter för fortsatt utbildning eller arbete samt lämna dem vägledning i sådana frågor. Studie- och yrkesorienteringen skall bedrivas i nära samverkan med berörda lokala statliga och kommunala organ, främst den offentliga arbetsförmedlingen och sociala centralnämnden eller motsvarande kommunala nämnd.

När bestämmelserna om uppföljande studie- och yrkesorientering tillkom, förutsattes att betydande insatser för verksamheten skulle göras av det planeringsråd[1] som enligt skollagen skall biträda skolstyrelsen i frågor rörande utbildningens anknytning till arbetslivet.

3 Allmänt om möjligheterna att flytta författningsreglerade uppgifter från skolstyrelsen till lokala organ

Såsom framgår av översikten i avsnitt 2 har skolstyrelsen en mycket omfattande specialreglerad förvaltning. I den verksamheten finns åtskilliga uppgifter som bör kunna läggas på lokala organ. Vissa begränsningar i möjligheten att låta lokala organ träda i skolstyrelsens ställe bör dock uppmärksammas.

Till att börja med finns det frågor som – oberoende av författningarnas innehåll – på grund av sakens natur rör hela kommunen och därför inte hör hemma hos lokala organ med deras begränsade verksamhetsområden.

Härtill kommer att hinder kan finnas i själva författningarna. Dessa innehåller såväl föreskrifter om att skolstyrelsen skall handha vissa uppgifter som föreskrifter om hur verksamheten skall vara utformad. Det går inte att utan vidare beträffande föreskrifter av det förstnämnda slaget tänka sig att lokala organ alltid skall vara ett alternativ till skolstyrelsen. De uppgifter som det handlar om kan nämligen vara föremål för reglering genom föreskrifter av det sistnämnda slaget och dessa föreskrifter kan innebära att uppgifterna görs till frågor för hela kommunen. Sådana föreskrifter kan inte utan vidare ändras bara för att lokala organ skall kunna få ett större uppgiftsområde. I varje fall medger inte tiden nämnvärda ändringar inför en försöksverksamhet avsedd att kunna inledas redan vid kommande årsskifte.

Från översikten i avsnitt 2 kan såsom exempel på föreskrifter som kan begränsa möjligheterna att lägga uppgifter på lokala organ nämnas skollagens bestämmelser om elevområden för grundskolan och gymnasieskolan (elevområde finns för varje kommuns grundskola eller gymnasieskola; en kommundel har ingen egen sådan skola med eget elevområde) samt skolförordningens bestämmelser om bl. a. lärartjänster vid grundskolan och gymnasieskolan (i princip gäller att en lärare anställs vid grundskolan i kommunen eller vid gymnasieskolan i kommunen). De nämnda bestämmelserna gör att t. ex. vissa frågor om elevs inträde i grundskolan eller

[1] Se avsnitt 4.1.

gymnasieskolan och om tillsättning av lärartjänster inte hör hemma hos ett lokalt organ.

Författningsregleringen på utbildningsområdet är omfattande och tämligen detaljerad. Kritik har riktats mot detta förhållande och det är möjligt att regleringen under 1980-talet kan minska i omfattning och detaljeringsgrad. Men som läget är för närvarande kan det tänkas att materiella författningsbestämmelser oftare på utbildningsområdet än på vissa andra specialreglerade sektorer begränsar möjligheterna att lägga uppgifter på lokala organ.

Den tid som står till förfogande för denna promemoria medger varken fullständig genomgång av författningsmaterialet eller närmare penetrering av möjligheterna att låta lokala organ ta över berörda uppgifter från skolstyrelsen.

I promemorian ges störst utrymme – dock ingalunda fullständig behandling – åt grundskolan och gymnasieskolan. Dessa får sägas utgöra kärnan i skolstyrelsens författningsreglerade verksamhet. Bl. a. därför kan särskilt grundskolan – med dess i regel flera skolenheter – anses ligga närmare till hands än övriga verksamhetsgrenar för en försöksverksamhet med lokala organ.

Av översikten i avsnitt 2 framgår att det kan förekomma ett resurssamband mellan olika skolformer. Detta måste uppmärksammas när ett lokalt organs uppgiftsområde bestäms. Antag t. ex. att gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning bedrivs vid samma skolanläggning. Om då ett lokalt organ skall handha skötseln av lokalerna och inventarierna, går det inte att begränsa organets uppgiftsområde till det som enbart rör gymnasieskolan.

En fråga som har samband med ett lokalt organs uppgiftsområde är hur dess verksamhetsområde bestäms.

Verksamhetsområdet kan bestämmas till en eller flera anläggningar eller till viss geografiskt bestämd del av kommunen. I det förra fallet kan en skolenhet eller ett elevhem utgöra verksamhetsområde. I det senare fallet lär den geografiska bestämningen innebära att det lokala organet, inom ramen för sin sakliga kompetens, får uppgifter beträffande verksamheten vid de skolenheter som finns inom distriktet[1].

Det förekommer inte sällan att det i en kommun för viss skolform, t. ex. gymnasieskolan, finns bara en skolenhet. Då föreligger knappast behov av att för gymnasieskolans skull skapa ett lokalt organ av typ institutionsstyrelse med denna skolenhet som verksamhetsområde. I sammanhanget kan påpekas att det skulle vara mycket olyckligt om skolstyrelsen praktiskt taget tömdes på uppgifter rörande en viss skolform. En sådan ordning skulle

[1] Det blir i varje fall formellt sett inte fråga om skolverksamhet för just de inom distriktet bosatta och inga andra (jfr bestämmelserna om elevområden och elevernas fördelning på skolenheter). Om någon är bosatt i kommunen och i så fall var skulle däremot kunna få avgörande betydelse för ett lokalt organs kompetens när det gäller frågor som inte avser själva skolverksamheten.

motverka samordning av och samverkan inom skolväsendet i kommunen.

För grundskolans del kan det i åtskilliga fall vara naturligt att bestämma ett lokalt organs verksamhetsområde med utgångspunkt från ett s. k. rektorsområde (se avsnitt 2.1). I sammanhanget kan nämnas att indelningen i rektorsområden i praktiken ofta torde ha nära samband med en indelning i geografiskt bestämda upptagningsområden för elevers huvudsakliga fördelning på skolenheter inom en kommun.

Av betydelse när verksamhetsområdet skall bestämmas är också om detta kan sammanfalla med verksamhetsområdena för lokalorgansförvaltning inom andra sektorer. Inte minst i samband med SIA-reformen – som innebär bl. a. samlad skoldag med fria aktiviteter (se avsnitt 4.2.13), behovsorienterad resursdisposition och vidgade kontakter mellan förskolan och grundskolans lågstadium – har det framträtt ett ökat behov av samverkan mellan skolförvaltningen och framför allt social-, fritids- och kulturförvaltningarna. Vissa sådana samverkansbehov kanske skulle bli bäst tillgodosedda genom ett för flera sektorer gemensamt organ på distriktsnivå.

När det gäller sådana uppgifter för skolstyrelsen som i och för sig kan läggas ut på lokala organ bör urvalet ske med hänsyn till om det kan vara direkt positivt för den berörda verksamheten att ett lokalt organ – vilkas ledamöter har större närhet till verksamheten och bättre kännedom om lokala förhållanden – får hand om uppgifterna. Ibland kan dylika värden behöva vägas mot betydelsen av enhetlig bedömning i hela kommunen; en sådan bedömning uppnås lättast om skolstyrelsen har alla ärenden av samma slag. Bl. a. av detta skäl kan det ses som angeläget att skolstyrelsen handhar frågor av stor vikt eller av ömtålig natur. En aspekt som också bör vägas in är om det är rationellt att lägga ut uppgiften i fråga på lokala organ. Det bör även uppmärksammas att det finns uppgifter som knappast är av intresse för ett politiskt organ och som därför med fördel kan delegeras till en tjänsteman, t. ex. skolchefen. I sådana fall finns det särskild anledning att ta hänsyn till om effektivitetsskäl talar emot en utspridning på lokala förvaltningar.

4 Närmare om skolstyrelsens uppgifter i fråga om skolplikten, grundskolan och gymnasieskolan samt möjligheterna att flytta sådana uppgifter till lokala organ

4.1 Vissa bestämmelser i skollagen och omsorgslagen

7 § skollagen

Enligt 7 § skollagen är skolstyrelsen styrelse för kommunens grundskola med därtill hörande verksamhet samt, om kommunen har anordnat gymnasieskola, även för den skolan med därtill hörande verksamhet[1].

[1] Regeringen får dock enligt 8 § skollagen på framställning av kommunfullmäktige besluta, att särskild styrelse skall finnas för del av kommunens gymnasieskola. Se närmare avsnitt 2.1 första noten.

Såsom redan framgått av tidigare avsnitt finns det till följd av sakens natur och vissa bestämmelser om skolverksamhetens utformning styrelsefunktioner som avser kommunens grundskola eller gymnasieskola i dess helhet. Sådana styrelsefunktioner kan inte läggas på lokala organ som var för sig endast har en del av skolan inom sitt verksamhetsområde. Det finns emellertid åtskilliga styrelseuppgifter som avser frågor av lokal karaktär och därför bör kunna läggas på lokala organ. Om så sker kommer ställningen som styrelse att delas mellan skolstyrelsen och lokala organ.

9 § skollagen

I 9 § skollagen finns vissa allmänna bestämmelser om skolstyrelsen. Fr. o. m. den 1 januari 1980 har paragrafen följande lydelse.

9 § Skolstyrelsen skall beakta den allmänna utvecklingen på skolväsendets område, följa skolväsendets tillstånd inom kommunen och taga erforderliga initiativ för att bereda barn och ungdom i kommunen tillfredställande utbildning.

Skolstyrelsen skall vidare

a) i den mån sådant ej tillkommer annan enligt bestämmelser som regeringen meddelar eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen (1977:179), ombesörja de angelägenheter avseende skolväsendet i kommunen, vilka äro att hänföra till förvaltning och verkställighet,

b) tillse, att verksamheten vid skolorna fortgår enligt gällande föreskrifter, och sörja för samordning av och enhetlighet i verksamheten,

c) främja pedagogiska försök och lärarnas fortbildning,

d) verka för samarbete mellan hem och skola samt

e) verka för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Vad gäller bestämmelserna i 9 § första stycket och föreskriften i 9 § andra stycket b) om att skolstyrelsen skall sörja för samordning av och enhetlighet i verksamheten är det ansvar som dessa stadganden innebär till stor del av sådan art att det inte kan tas över av lokala organ. Ett lokalt organ kan t. ex. inte sörja för enhetlighet i kommunens skolväsende i dess helhet. Detta betyder också att en nedflyttning av uppgifter till lokala organ inte får innebära att skolstyrelsen fråntas möjligheten att fullgöra sitt åliggande i fråga om enhetlighet i verksamheten.

I 9 § andra stycket b) sägs också att skolstyrelsen skall tillse att verksamheten vid skolorna fortgår enligt gällande föreskrifter. Om lokala organ införs, bör dessa kunna inom sina uppgiftsområden ta över skolstyrelsens roll.

Enligt 9 § andra stycket c) skall skolstyrelsen främja pedagogiska försök och lärarnas fortbildning. Här bör lokala organ kunna medverka men knappast helt överta skolstyrelsens ansvar.

I 9 § andra stycket d) och e) sägs att skolstyrelsen skall verka för samarbete

mellan hem och skola samt verka för jämställdhet mellan kvinnor och män. Om det finns lokala organ bör såväl dessa som skolstyrelsen kunna göra insatser i förevarande sammanhang.

Skolstyrelsen skall enligt 9 § andra stycket a) ombesörja de angelägenheter avseende skolväsendet i kommunen vilka är att hänföra till förvaltning och verkställighet, i den mån sådant inte tillkommer annan enligt bestämmelser som regeringen meddelar eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen.

Enligt den paragraf i kommunallagen till vilken hänvisas får kommunfullmäktige, i den mån inte annat är föreskrivet i lag eller annan författning[1], besluta att kommunstyrelsen eller annan nämnd skall handha förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som annars handhas av annan nämnd (paragrafens punkt 1) eller handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd annan nämnd (paragrafens punkt 2).

Av 9 § andra stycket a) framgår också att vissa uppgifter tillkommer annan än skolstyrelsen enligt bestämmelser som regeringen meddelar. I främst skolförordningen finns bestämmelser som lägger uppgifter på t. ex. rektor. Skolförfattningarna utpekar inte alltid vem – skolstyrelsen eller t. ex. rektor – som skall handha frågor av visst slag om vilka författningarna innehåller föreskrifter. Det får ibland bedömas inte uteslutande efter principen i 9 § andra stycket a) utan också med hänsyn till omständigheterna.

En del av de uppgifter som till följd av 9 § andra stycket a) skollagen eller på grund av särskild föreskrift i förordning ankommer på skolstyrelsen bör kunna läggas på lokala organ. Se närmare avsnitt 4.2.

10 § skollagen

I 10 § första och andra styckena skollagen anges att det ankommer på skolstyrelsen att besluta i frågor som avses i vissa andra paragrafer i skollagen.

I 32 § skollagen finns bestämmelser om förutsättningarna för att i visst fall låta ett barn börja sin skolgång i grundskolan ett år tidigare eller senare än normalt. Sådana frågor prövas enligt 10 § av skolstyrelsen.

Skolplikt får fullgöras i annan offentlig skola än grundskolan eller i enskild statsunderstödd skola. Enligt 34 § skollagen får skolplikt fullgöras även i annan enskild skola, om den har godkänts för ändamålet. Fråga om godkännande prövas enligt 10 § av skolstyrelsen.

Om ett barn i hemmet eller på annat håll bereds enskild undervisning som

[1] Sådana hindrande föreskrifter finns i betydande omfattning när det gäller personal med statligt reglerad anställning. Åtskilliga av de frågor som anges i paragrafens punkt 2 skall enligt sådana föreskrifter handläggas av skolstyrelsen när det gäller personal som nu har nämnts.

väsentligen motsvarar grundskolans, skall barnet enligt 35 § skollagen befrias från skolgång. Barnet får kallas till prövning. Vid behov skall skolgång åläggas barnet. Enligt 10 § beslutar skolstyrelsen i dessa frågor.

Skolplikten är fullgjord när eleven tillfredsställande har genomgått årskurs 9 eller då eleven vid särskild prövning visar att han har motsvarande kunskaper. Under vissa omständigheter får medges att en elevs skolgång avslutas ett år tidigare än normalt. Eleven står då under tillsyn av skolstyrelsen. Medgivandet kan återkallas. Se närmare 36 § skollagen. Enligt 10 § beslutar skolstyrelsen i dessa frågor.

Om en elev i grundskolan inte före skolpliktens upphörande tillfredsställande har genomgått årskurs 9, får enligt 37 § skollagen skolgången fullföljas, om han kan tillgodogöra sig undervisningen. Enligt 10 § beslutar skolstyrelsen i denna fråga.

Enligt 27 § första stycket skollagen får elev i grundskolan på föräldrarnas begäran befrias från att delta i morgonsamling, om skäl föreligger[1]. Enligt 27 § andra stycket skall elev på föräldrarnas begäran befrias från att delta i undervisning i religionskunskap, om eleven tillhör trossamfund, som har fått regeringens tillstånd att i skolans ställe ombesörja religionsundervisning. Fråga om att förvägra en elev i grundskolan eller gymnasieskolan befrielse enligt 27 § skall enligt 10 § prövas av skolstyrelsen, i den mån regeringen inte förordnar annat.

I avsnitt 2.1 har redovisats bestämmelser om elevområden för grundskolan och gymnasieskolan. Enligt 44 § skollagen skall ett barn mottas i den grundskola till vars elevområde barnet hör. Om särskilda skäl föreligger skall i grundskola mottas barn som inte hör till skolans elevområde. Enligt 45 § mottas i kommunens gymnasieskola bland de inträdessökande som fyller inträdesfordringarna i första hand de som tillhör skolans elevområde samt de för vilka skolan annars av särskilda skäl är den lämpligaste. I andra hand mottas övriga behöriga inträdessökande, dock inte den som enligt de nyssnämnda reglerna om vilka som mottas i första hand skall mottas i annan skola av samma slag, om han kan beredas plats där. Fråga om att förvägra någon inträde i grundskolan eller gymnasieskolan på grund av bestämmelserna i 44 eller 45 § skall enligt 10 § prövas av skolstyrelsen, i den mån regeringen inte förordnar annat.

Hur är det då med möjligheterna att låta lokala organ handha uppgifter som enligt 10 § första och andra styckena skollagen ankommer på skolstyrelsen?

Fråga om att förvägra någon inträde i kommunens grundskola eller gymnasieskola på grund av bestämmelserna i 44 och 45 §§ hör inte hemma hos lokala organ. Det handlar om kommunens grundskola eller gymnasie-

[1] Avsikten är att täcka inte bara fall där eleven kommer från ett hem med annan trosuppfattning utan också fall där eleven av praktiska skäl, t. ex. lång resväg, har svårt att delta.

skola satt i relation till annan kommuns grundskola eller gymnasieskola.

När det gäller frågor enligt övriga paragrafer som anges i 10 § första och andra styckena skollagen kan till att börja med anmärkas att nästan alla mer eller mindre rör skolplikten. Inte minst mot bakgrund av att kommunens grundskola – där skolplikten normalt skall fullgöras – är en enhet får det ses som en naturlig princip att skolstyrelsen bör ha kvar ett allmänt ansvar för att kommunens alla barn får utbildning inom ramen för skolplikten. Härtill kommer att frågor rörande skolplikten inte alltid utan vidare kan ges lokal anknytning och föras till ett lokalt organs kompetens. Om ett lokalt organs verksamhetsområde är bestämt till viss skolenhet kan det inte gärna bli tal om att låta organet handha frågor rörande annan än den som hör till skolenheten. Om verksamhetsområdet är geografiskt bestämt kan man i och för sig tänka sig att det lokala organet handhar frågor om skolplikt för dem som är bosatta inom organets verksamhetsområde, men en dylik ordning förefaller egendomlig om den det rör inte hör till eller vid fullgörande av skolplikten vid grundskolan skulle höra till skolenhet inom organets verksamhetsområde (sådan tillhörighet behöver inte följa av bosättningen). Övriga aspekter att beakta vid bedömningen av om ett lokalt organ bör få ta över skolstyrelsens roll är om frågan över huvud taget har en naturlig lokal karaktär, om den är av stor betydelse och om en enhetlig bedömning inom hela kommunen ter sig särskilt angelägen.

Mot denna bakgrund bör godkännande av enskild skola enligt 34 § inte kunna läggas på lokala organ. Kvar hos skolstyrelsen bör också ligga frågor enligt 35 § om befrielse från skolgång m. m. för barn som får enskild undervisning. Detsamma gäller sådana allvarliga frågor som att enligt 36 § skollagen medge att skolgången avslutas ett år tidigare än normalt. När det gäller tillsyn enligt 36 § kan det dock vara naturligt att låta ett lokalt organ medverka, om den det gäller är bosatt inom organets verksamhetsområde. Huvudansvaret för tillsynen bör dock ligga hos skolstyrelsen (jfr avsnitt 5.9 om uppföljande studie- och yrkesorientering).

Inte heller frågor enligt 32 § om skolstart ett år tidigare eller senare än normalt framstår som lämpliga för lokala organ, om man anlägger principiella synpunkter. Det bör dock inte vara uteslutet att låta ett lokalt organ besluta i sådana frågor när det gäller barn bosatta inom organets verksamhetsområde[1].

Beslut enligt 37 § angående fullföljande av skolgång i grundskolan efter skolpliktens upphörande bör kunna läggas på ett lokalt organ, om den det rör redan går vid och i händelse av ja till fortsatt skolgång alltjämt skall gå vid skolenhet inom organets verksamhetsområde.

Vad slutligen angår fråga om att vägra elev befrielse enligt 27 § bör det vara

[1] Märk sambandet med förskolan. Om ett lokalt organ handhar förskoleverksamhet, kan det i och för sig vara naturligt att även låta organet besluta i frågor som avses i 32 § skollagen.

möjligt att lägga också den prövningen på lokala organ. Skolplikten berörs bara i mindre mån. Behovet av enhetlighet i bedömningen kan dock tala för att skolstyrelsen handlägger alla sådana ärenden.

16 a och 17 §§ skollagen

Enligt 16 a § skollagen skall skolstyrelsen utse ett planeringsråd – i dagligt tal kallat SSA-råd – med uppgift att biträda skolstyrelsen i frågor rörande utbildningens anknytning till arbetslivet och att följa yrkesutbildningen i kommunen. Och enligt 17 § skollagen skall i en kommun som har anordnat gymnasieskola skolstyrelsen utse ett eller flera yrkesråd med uppgift att biträda skolstyrelsen i frågor rörande yrkesinriktningen av utbildningen i gymnasieskolan.

Även om lokala organ inrättas bör ett övergripande ansvar för utbildningens förhållande till arbetslivet av praktiska skäl och med tanke på enhetligheten i verksamheten ligga kvar hos skolstyrelsen, som för det ändamålet bör ha biträde av planeringsråd och yrkesråd. Detta utesluter inte att lokala organ kan göra betydelsefulla insatser på hithörande område. Se närmare avsnitt 4.2.17.

53 § omsorgslagen

Enligt 53 § i den tidigare omnämnda lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, den s. k. omsorgslagen, skall skolstyrelsen vidta åtgärder för att den som är i särskolepliktig ålder och kan antas behöva undervisning i särskola erhåller sådan undervisning. Vidare sägs att skolstyrelsen får ombesörja undersökning som behövs för att vidta sådan åtgärd.

Även om lokala organ inrättas bör skolstyrelsen ha kvar det allmänna ansvaret för att kommunens alla barn får utbildning inom skolpliktens ram. Det finns ett samband mellan detta ansvar och sådana uppgifter som åsyftas i 53 § omsorgslagen. Även dessa uppgifter bör därför ligga kvar hos skolstyrelsen.

4.2 Uppgifter som ankommer på skolstyrelsen till följd av allmän bestämmelse i skollagen eller särskild föreskrift i förordning

4.2.1 Inledning

Såsom framgår av redovisningen i avsnitt 4.1 anger skollagen endast ett fåtal preciserade uppgifter för skolstyrelsen. Många av skolstyrelsens uppgifter följer av den allmänna bestämmelsen i 9 § andra stycket a) skollagen (jfr även 7 § samma lag). Härtill kommer att det i bl. a. skolförordningen finns

särskilda föreskrifter om skolstyrelsens åligganden.

I avsnitt 4.2 behandlas en del av de uppgifter för skolstyrelsen som följer av allmän bestämmelse i skollagen eller särskild föreskrift i förordning.

4.2.2 Inskrivning m. m.

I 2 kap. skolförordningen finns tillämpningsföreskrifter till vissa bestämmelser i skollagen, bl. a. rörande skolplikten. I 2 kap. 12–14 §§ ges föreskrifter om bl. a. skolstyrelsens tillsyn över skolpliktiga elevers skolgång och prövning av om en elev, som får undervisning vid annan skola än grundskolan men som brister i närvaro, skall åläggas skolgång i grundskolan.

I 6 kap. 1–8 §§ skolförordningen finns föreskrifter om skolstyrelsens roll när det gäller inskrivning i grundskolan och ansvar för att barn vid behov anmäls för inskrivning i specialskolan eller särskolan eller anmäls till t. ex. elevhem för rörelsehindrade.

Vissa av de frågor som nu nämnts har samband med frågor som avses i 10 § skollagen och 53 § omsorgslagen och som har behandlats i avsnitt 4.1. I linje med vad som har uttalats där bör de uppgifter som åsyftas med nu berörda bestämmelser i skolförordningen i princip ligga kvar hos skolstyrelsen även om lokala organ inrättas. Sådana organ bör dock kunna medverka t. ex. när det gäller tillsyn över skolpliktiga elevers skolgång vid skolenhet inom organets verksamhetsområde.

4.2.3 Interkommunal ersättning

Om en kommun i sin grundskola eller gymnasieskola har mottagit en elev som inte är kyrkobokförd inom kommunen, har kommunen i regel rätt att av den kommun inom vilken eleven är kyrkobokförd få ersättning för kostnaderna för undervisningen. Frågor om sådan s. k. interkommunal ersättning hör inte hemma hos lokala organ.

4.2.4 Statsbidrag

En stor del av kostnaderna för en kommuns grundskola och gymnasieskola täcks genom statsbidrag. De viktigaste statsbidragsförfattningarna är såsom tidigare nämnts förordningen (1978:345) om statsbidrag till driftkostnader för grundskolan, m. m., förordningen (1966:115) om statsbidrag till driftkostnader för viss kommunal utbildning samt förordningen (1957:318) om statsbidrag till byggnadsarbeten inom viss kommunal utbildning.

Skolstyrelsen gör framställning om statsbidrag och svarar för bidragets användning. Statsbidragsvillkor och andra centrala (statliga) föreskrifter gör ofta att handlingsutrymmet för bidragets användning är litet. En strävan är emellertid att öka det kommunala inflytandet över användningen av statsbidrag. SIA-reformen är ett uttryck för denna strävan. Det nya

statsbidragssystemet för grundskolan bygger på ett system med bl. a. basresurser och förstärkningsresurser. Basresurserna är bidrag till kostnader för lärarlönerna. Förstärkningsresurserna är bidrag till kostnader som avser olika insatser för undervisningen och andra särskilda insatser under skoldagen. Det är särskilt förstärkningsresurserna som ger handlingsutrymme. De fördelas av skolstyrelsen på rektorsområdena efter de olika behov som framträder där.

När statsbidrag utgår till kommunen för dess grundskola eller gymnasieskola utan att medlen är bundna till ändamål inom ett lokalt organs kompetensområde, har skolstyrelsen funktioner som inte kan tas över av lokala organ. En sådan fråga som framställning om statsbidrag måste ligga hos skolstyrelsen. Likaså måste skolstyrelsen ha ett ansvar för bidragets användning, låt vara att detta ansvar kanske i vissa fall kan begränsas till hur medlen fördelas mellan olika lokala organs verksamhetsområden.

När det gäller t. ex. en förstärkningsresurs kan det finnas skäl för en ordning som innebär att skolstyrelsen fördelar medlen mellan olika lokala organs verksamhetsområden och att de lokala organen sedan i princip får rätt att bestämma om medlens användning inom sina resp. verksamhetsområden. I vissa fall kan det emellertid inte bli fråga om mer än förslag från organets sida. Det förhåller sig ju så, att en del åtgärder som medlen kan användas till kan förutsätta beslut som ligger utanför det lokala organets kompetens. Ett exempel är användning av förstärkningsresursen till anställande av ytterligare personal, om sådana frågor är skolstyrelsens sak (jfr avsnitt 4.2.19). I praktiken torde skolstyrelsen då såvitt gäller personella åtgärder få göra inte en medelsfördelning i egentlig mening mellan verksamhetsområdena utan en personaltilldelning (berörda anställdas tjänstgöring förläggs för längre eller kortare tid till visst lokalt organs verksamhetsområde).

4.2.5 Lokalbehovsutredning samt anordnande och indragning av skolenhet

Enligt 2 kap. 3 § skolförordningen ankommer det på skolstyrelsen att utreda behovet av skollokaler och föreslå kommunfullmäktige de åtgärder som behövs.

Eftersom det är fråga om *en* skola – grundskola eller gymnasieskola – även om verksamheten bedrivs på olika håll i kommunen, bör skolstyrelsen göra en samlad utredning av lokalbehovet också i fall där lokala organ finns. Detta hindrar inte att de lokala organen här bör förse skolstyrelsen med material.

Visst samband med lokalbehovet har indelningen i skolenheter. Såsom nämnts är skolenhet enligt skolförordningen en med hänsyn till elever, som undervisas antingen i ett gemensamt eller i flera varandra näraliggande skolhus eller andra lokaler för undervisningen, bestämd organisatorisk enhet inom skolväsendet.

För kommuns grundskola eller gymnasieskola får enligt 2 kap. 20 § skolförordningen finnas en eller flera skolenheter. I samma skolenhet får ingå flera skolformer eller delar därav.

Enligt sistnämnda paragraf är det skolöverstyrelsen som – efter samråd med den eller de kommuner som berörs – beslutar om skolenhet i vilken gymnasieskola skall ingå.

Vad gäller skolenhet av grundskolan är det i princip skolstyrelsen som beslutar. Detta kan ske genom fastställande av organisationsplan enligt 2 kap. 22 § skolförordningen. Utan hinder av vad som genom fastställande av organisationsplan eller i annan ordning har beslutats om skolenheter, får emellertid länsskolnämnden, om särskilda skäl föreligger, förordna att skolenhet av grundskolan skall anordnas eller dras in från och med nästkommande läsår. Enligt 19 kap. 7 § tredje stycket är det endast skolstyrelsen som får föra talan mot sådant beslut av länsskolnämnd. Talan förs hos regeringen genom besvär.

Skall tillkomsten av lokala organ inverka på skolstyrelsens befattning med frågor om anordnande eller indragning av skolenhet? Sådana frågor måste bedömas med beaktande av situationen för hela skolan i kommunen. Därför kan skolstyrelsens roll inte tas över av lokala organ. Detta hindrar emellertid inte att det lokala organet bör höras i fråga om anordnande eller indragning av skolenhet inom dess verksamhetsområde.

4.2.6 Lokaler, utrustning m. m.

Enligt 2 kap. 24 § skolförordningen skall skolenhet i vilken ingår grundskola eller gymnasieskola vara försedd med lämplig mark, lokaler och inventarier. Skolenheten skall ha bibliotek och annan utrustning som behövs för en tidsenlig utbildning.

De frågor som avses i nämnda paragraf hör till viss del hemma på central nivå inom kommunen (jfr avsnitt 4.2.5 och vad som där sägs med anledning av att det enligt 2 kap. 3 § skolförordningen ankommer på skolstyrelsen att utreda behovet av skollokaler och föreslå kommunfullmäktige de åtgärder som behövs). Men på lokala organ bör kunna läggas åtminstone frågor om underhåll och skötsel i övrigt av lokalerna samt anskaffande och skötsel av inventarier och annan utrustning.

Enligt 2 kap. 1 § skolförordningen får skolstyrelsen utfärda ordningsstadga som bl. a. upptar allmänna föreskrifter om tillsyn över och vård av lokaler, inventerier och utbildningsmateriel. Detta bör kunna göras till en uppgift för lokala organ.

Enligt 50 § skollagen bör, om större olägenhet inte vållas verksamhet i grundskola eller gymnasieskola, mark och lokaler som disponeras för skolan upplåtas för annat än skolans behov. För frivillig bildningsverksamhet och liknande verksamhet skall upplåtelse medges under sådan förutsättning. Om ersättning då tas ut får den motsvara högst den av upplåtelsen föranledda

omedelbara ökningen av kommunens kostnader.

Frågor om upplåtelse av skollokalerna till utomstående bör kunna avgöras av vederbörande lokala organ.

4.2.7 Ordningsföreskrifter

Enligt 2 kap. 1 § skolförordningen får skolstyrelsen utfärda ordningsstadga som upptar allmänna föreskrifter om ordningen vid skolenheterna samt om tillsyn över och vård av lokaler, inventarier och utbildningsmateriel.

I avsnitt 4.2.6 uttalades att det borde kunna göras till en uppgift för lokala organ att meddela allmänna föreskrifter om tillsyn över och vård av lokaler, inventarier och utbildningsmateriel. Även när det gäller föreskrifter om ordningen vid skolenheterna bör skolstyrelsens roll kunna tas över av vederbörande lokala organ.

4.2.8 Elevernas fördelning på skolenheter

Om det för en kommuns grundskola eller gymnasieskola finns två eller flera skolenheter, skall enligt 2 kap. 21 § skolförordningen eleverna fördelas på skolenheterna med hänsyn främst till vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt och till vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra utbildningsresurser. Allmänna föreskrifter om fördelningen får meddelas av skolstyrelsen, om inte länsskolnämnden meddelar sådana föreskrifter.

Vad som skulle kunna bli en fråga för ett lokalt organ är fördelningen av elever mellan skolenheterna inom det lokala organets verksamhetsområde. Men då måste det först genom allmänna föreskrifter eller beslut i enskilda fall stå klart vilka av kommunens elever som skall gå vid skolenheter inom detta verksamhetsområde.

4.2.9 Organisationen inom en skolenhet

Skolans organisation inom skolenheten är i huvuddrag fastlagd genom bestämmelser i skolförordningen. Det finns emellertid visst utrymme för olika lösningar.

Såväl i grundskolan som i gymnasieskolan fördelas eleverna på klasser. Enligt skolförordningen avses med klass elever som i olika ämnen regelmässigt undervisas gemensamt, även om de inte tillhör samma lärokurs eller årskurs.

Enligt 5 kap. 14 § fördelas eleverna i grundskolan på klasser och grupper. Klasserna sammanförs till arbetsenheter. Till en arbetsenhet kan föras två eller flera klasser i en årskurs, i flera årskurser på samma stadium eller i flera årskurser på olika stadier vid en skolenhet. Skolstyrelsen bör enligt paragrafen verka för att eleverna grupperas så att en så allsidig social sammansättning

som möjligt uppnås.

Antalet klasser i en skolenhet av grundskolan hänger samman med ekonomiska frågor och frågor om tjänsteorganisationen, med andra ord frågor som delvis måste falla utanför ett lokalt organs kompetens. Men när det gäller fördelningen av elever på klasser och grupper och arbetsenhetsindelningen bör lokala organ i princip kunna ta över skolstyrelsens roll.

I detta sammanhang bör nämnas att skolförordningen beträffande eleverna i grundskolan innehåller vissa regler om sammanhållna klasser. Enligt 6 kap. 21 § skolförordningen *bör* eleverna vid uppflyttning till högre årskurs få behålla sina klasskamrater. Vid uppflyttning till årskurs 7, 8 och 9 *skall* eleverna enligt 6 kap. 22 § skolförordningen behålla sina klasskamrater. Vissa undantag finns dock. Vid uppflyttning till årskurs 7 får skolstyrelsen efter hörande av rektor besluta om sådan avvikelse från regeln om sammanhållna klasser som behövs för att åstadkomma en allsidigare social sammansättning av klasserna. Vid uppflyttning till årskurs 8 får i särskilda undantagsfall eleverna sammanföras i klasser enligt deras val av tillvalsämnen, om det påkallas av det samlade arbetsresultatet i årskurs 7 eller av brist på lärare med erforderlig kompetens. Beslut härom meddelas av skolstyrelsen efter förslag av rektor och personalkonferens. Enligt 6 kap. 23 § får avvikelse från regeln om sammanhållna klasser vid uppflyttning till årskurs 7, 8 och 9 av annan särskild anledning beslutas av länsskolnämnden efter framställning av skolstyrelsen samt yttrande av rektor och personalkonferensen.

När avvikelse från regeln om sammanhållna klasser endast berör skolenhet inom ett lokalt organs verksamhetsområde och inte medför konsekvenser i sådana frågor som ligger utanför det lokala organets kompetens, bör den roll som nu anges för skolstyrelsen i 6 kap. 22 och 23 §§ kunna tas över av det lokala organet.

I fråga om gymnasieskolan finns bestämmelser om klasser och grupper i 8 kap. 15–22 §§ skolförordningen. Där står bl. a. följande. I gymnasieskolan fördelas eleverna på klasser. Elever i samma årskurs och på samma studieväg förs till samma klass så långt detta är möjligt. Klass får omfatta högst 30 elever eller, om det anges i timplanen för viss studieväg, högst 16 elever. Om särskilda skäl föreligger, får länsskolnämnden medge att klass får omfatta ett högre antal elever. För varje kommun som är huvudman för gymnasieskola bestämmer skolöverstyrelsen antalet klasser i årskurs 1 och deras fördelning på studievägar enligt riktlinjer som regeringen fastställer. För högre årskurs av en kommuns gymnasieskola anordnas klass i den mån det behövs för undervisning av elever som efter uppflyttning eller eljest tillhör årskursen. Antalet klasser fastställs av skolstyrelsen. I särskilda fall beslutar länsskolnämnden eller skolöverstyrelsen.

Den begränsade roll som skolstyrelsen har när det gäller gymnasieskoleelevernas gruppering bör kunna tas över av ett lokalt organ, om endast skolenhet inom det lokala organets verksamhetsområde berörs och det inte medför konsekvenser i sådana frågor som ligger utanför det lokala organets

kompetens.

Till organisationen inom skolenheten hör en rad olika samverkansorgan, ofta kallade konferenser. Bestämmelser om dessa finns i 3 kap. skolförordningen. Till samverkansorganen hör arbetsenhetskonferenser, klasskonferenser och sammankomster för överläggning om studie- och yrkesorientering. Rektor får också, utöver vad som följer av bestämmelserna om de obligatoriska organen, kalla till överläggning om frågor som rör skolenheten. I åtskilliga fall skall elevföreträdare kallas att delta. Elevföreträdare utses i den ordning skolstyrelsen bestämmer.

Den sistnämnda funktionen bör kunna läggas över på vederbörande lokala organ.

Enligt 3 kap. 19 och 20 §§ skolförordningen kan det vid skolenhet med gymnasieskola finnas en biblioteksnämnd med uppgift att avge förslag till bokinköp för skolenhetens bibliotek. I en biblioteksnämnd ingår bl. a. två elever som utses av eleverna i den ordning som skolstyrelsen bestämmer.

Om bokinköp för skolenhetens bibliotek ankommer på ett lokalt organ (jfr avsnitt 4.2.6), bör det lokala organet också få bestämma huruvida det skall finnas en biblioteksnämnd och i förekommande fall i vilken ordning eleverna skall utse sina företrädare i nämnden.

I 3 kap. skolförordningen finns också bestämmelser om samarbetsnämnder inom gymnasieskolan. Med stöd av särskilda bestämmelser bedrivs försöksverksamhet med samarbetsnämnder såväl inom grundskolan som inom gymnasieskolan (i det senare fallet tillämpas inte bestämmelserna i skolförordningen).

Fråga huruvida försöksverksamhet med samarbetsnämnder skall bedrivas och hur verksamheten i så fall skall vara utformad inom ramen för givna föreskrifter bör avgöras av skolstyrelsen och inte av lokala organ. I fall där det inte bedrivs försöksverksamhet och skolförordningens bestämmelser om samarbetsnämnder därför gäller bör det emellertid inte vara uteslutet att låta ett lokalt organ ta över de uppgifter som enligt förordningen ankommer på skolstyrelsen, nämligen att utse vissa ledamöter och bestämma den ordning i vilken eleverna skall utse sina företrädare[1].

4.2.10 Läsårets och lovdagarnas förläggning

Skolförordningens bestämmelser om lärotider bygger på begreppet läsår. Ett läsår omfattar 40 veckor och fördelas på en hösttermin och en vårtermin. Enligt skolförordningens föreskrifter bör läsåret börja i augusti och sluta senast i juni. Dag för termins början och slut fastställs av skolstyrelsen (5 kap. 23 § och 8 kap. 24 §).

[1] Tillkomsten av lokala organ kan ge anledning att ompröva systemet med samarbetsnämnder. Det kan emellertid inte bli tal om att skapa ett nytt regelsystem för intressentinflytande redan till kommande årsskifte, när den tilltänkta försöksverksamheten med lokala organ skall börja.

Fråga av sistnämnda slag kan behöva lösas enhetligt för hela skolväsendet i kommunen. Det bör dock inte möta något hinder att låta kommun som så önskar låta frågan lösas av lokala organ.

Enligt 5 kap. 30 § och 8 kap. 32 § skolförordningen skall eleverna under läsåret få lov tio dagar. Härtill kommer att enligt 5 kap. 12 § och 8 kap. 11 § högst två friluftsdagar varje läsår får tas i anspråk för att tillsammans med helgdagar, lördagar och lov bereda eleverna en längre sammanhängande ledighet.

Även fråga om förläggningen av lovdagar kan behöva lösas enhetligt och bör i så fall ligga hos skolstyrelsen. Men om det i något fall anses lämpligt bör uppgiften kunna läggas på lokala organ.

4.2.11 Skoldagen och dess beståndsdelar

Större delen av skoldagen för elever i grundskolan tas upp av timplanebunden undervisning i ämnen. Härtill kommer måltidsuppehåll och raster. Dessutom förekommer, om kommunen beslutar det, för eleverna obligatorisk icke timplanebunden verksamhet (s. k. fria aktiviteter)[1]. Bestämmelser om detta finns i 5 kap. 2 och 4 §§ skolförordningen. Enligt 5 kap. 26 § bestämmer skolstyrelsen vilken tidsmässig omfattning – inom vissa fastställda gränser – skoldagen skall ha och när skoldagen tidigast får börja och senast får sluta.

Vad gäller gymnasieskolan får enligt 8 kap. 28 § den dagliga undervisningstiden för elev i regel omfatta högst åtta lektioner om inte annat följer av timplanen eller vissa andra bestämmelser. Mellan lektionerna skall lämnas raster, varav en måltidsrast, enligt bestämmelser i 8 kap. 31 §. Systemet med fria aktiviteter förekommer inte i gymnasieskolan. Enligt 8 kap. 28 § bestäms förläggningen av den dagliga undervisningstiden av skolstyrelsen.

I vad mån bör lokala organ kunna överta skolstyrelsens roll när det gäller att bestämma skoldagens omfattning och förläggning? Skoldagens omfattning och förläggning kan ha betydelse även för organisationen av sådan skolverksamhet och verksamhet i övrigt (t. ex. på fritidssidan) som kanske inte ligger under det lokala organet. En för hela kommunen enhetlig eller åtminstone samordnad lösning kan nog ofta behövas. Det finns emellertid knappast anledning att utesluta möjligheten att helt eller delvis lägga uppgiften på lokala organ.

Vad gäller grundskolan kan särskilt anmärkas att skoldagens omfattning har nära samband med om möjligheten att införa fria aktiviteter utnyttjas och vilka resurser som ställs till förfogande för sådan verksamhet. Om beslut i dessa med varandra sammanhängande frågor om fria aktiviteter, se avsnitt 4.2.13.

[1] Om fria aktiviteter, se avsnitt 4.2.13.

Beträffande måltidsuppehållets och andra rasters längd och förläggning bör de beslutsbefogenheter som enligt nuvarande system tillkommer skolstyrelsen kunna läggas på lokala organ. Behov av samordning med verksamhet som ligger utanför det lokala organets kompetens kan dock i vissa fall tala emot beslutsbefogenheter för organet.

4.2.12 Läromedel, timplanejämkningar m. m.

Enligt 5 kap. 13 § och 8 kap. 12 § skolförordningen är det skolstyrelsen som antar läromedel inom grundskolan och gymnasieskolan.

Av ekonomiska och praktiska skäl kan det finnas anledning att låta frågan om antagande av läromedel avgöras av skolstyrelsen, även om lokala organ tillskapas. Det bör emellertid inte föreligga något hinder att en kommun som så önskar låter de lokala organen bestämma i denna fråga inom givna resursramar.

I läroplanerna finns timplaner som bl. a. anger timtal för de olika ämnena. Med stöd av bestämmelser i läroplan eller skolförordningen kan i vissa fall skolstyrelsen och i vissa andra fall statlig myndighet medge jämkning i timplanen. Avvikelse får ske såväl för viss individ (jfr avsnitt 4.2.18 såvitt gäller anpassad studiegång) som generellt.

Det är inte otänkbart att inom givna resursramar låta lokala organ ta över skolstyrelsens roll när det gäller att fatta beslut om generell timplanejämkning och göra framställningar till statlig myndighet om medgivande till sådan jämkning.

Enligt 6 kap. 11 § skolförordningen får skolstyrelsen besluta att betyg i årskurserna 3 och 6 skall ersättas med annan form av besked[1]. En sådan befogenhet bör kunna läggas på ett lokalt organ.

4.2.13 Fria aktiviteter

SIA-reformen innebär bl. a. att kommunerna kan införa s. k. samlad skoldag i grundskolan. Samlad skoldag innebär att det vid sidan av den timplanebundna verksamheten förekommer icke timplanebundna aktiviteter (allmänt kallade fria aktiviteter) som är obligatoriska för eleverna. Varje kommun får själv utifrån elevernas behov och kommunens ekonomiska, personella och lokalmässiga resurser ta ställning till om samlad skoldag skall införas. Samlad skoldag kan införas i hela grundskolan inom kommunen eller vid endast viss skolenhet eller visst stadium eller viss årskurs i en skolenhet. Om samlad skoldag inte har införts, skall ändå på högstadiet anordnas fria aktiviteter under sammanlagt 80 minuter varje vecka.

Vad de fria aktiviteterna innebär framgår av läroplanen. Den lämnar stort

[1] Bestämmelsen blir om ett par år inaktuell till följd av riksdagens beslut om ny läroplan för grundskolan m. m. (prop. 1978/79:180, UbU 45, rskr 422).

utrymme för beslut inom kommunen. Meningen är att den samlade skoldagen skall utformas mot bakgrund av de förutsättningar och behov som föreligger i den enskilda kommunen och vid den enskilda skolenheten. Som exempel på fria aktiviteter kan nämnas gemensamma samlingar, arbete inom klassråd och elevråd, biblioteksverksamhet, medverkan i utformningen av skolans miljö, hobbyverksamhet och föreningsarbete samt kontakter med samhället utanför skolan. Enligt läroplanen ansvarar skolstyrelsen för hur den samlade skoldagen utformas och genomförs.

Frågan om och i vad mån samlad skoldag skall införas är principiellt viktig och hänger nära samman med vilka resurser – utöver statsbidrag enligt förordningen (1978:345) om statsbidrag till driftkostnader för grundskolan, m. m. – som kan ställas till förfogande för verksamheten. Beslut i dessa frågor hör inte hemma hos lokala organ. Men givetvis bör de lokala organen ha möjlighet att komma med framställningar och förslag. Och har samlad skoldag väl beslutats bör vederbörande lokala organ kunna i skolstyrelsens ställe svara för de fria aktiviteternas innehåll och utformning inom ramen för de resurser som ställts till organets förfogande för ändamålet och med de begränsningar i övrigt som ligger i organets uppgiftsområde.

4.2.14 Friluftsverksamhet

Enligt 5 kap. 12 § och 8 kap. 11 § skolförordningen skall det vanliga skolarbetet i grundskolan och gymnasieskolan ersättas med lekar, idrott och friluftsverksamhet under 4–8 dagar (8–16 halvdagar) varje läsår (friluftsdagar). Antalet friluftsdagar bestäms av skolstyrelsen med hänsyn till möjligheten att effektivt utnyttja dagarna. Friluftsverksamheten bedrivs under lärares ledning.

Frågan om antalet friluftsdagar bör kunna läggas på lokala organ.

När det gäller andra frågor rörande friluftsverksamheten, såsom hur denna skall utformas, hör väl dessa till stor del hemma på rektors- eller arbetsenhets- eller klassnivå. Men i den mån sådana frågor med nuvarande ordning handhas av skolstyrelsen bör de kunna tas över av lokala organ.

4.2.15 Skolmåltider

I fråga om skolmåltidsverksamheten krävs det av praktiska och ekonomiska skäl ofta en samordning inom hela skolväsendet i kommunen. Det gäller inte bara i fråga om vilken mat som skall serveras utan också tillagningen och organisationen av skolmåltidspersonalen. Men i den mån det i en kommun anses lämpligt bör ett lokalt organ kunna få hand om skolmåltidsfrågor inom sitt verksamhetsområde.

När det gäller frågan om mellanmål skall serveras och hur den verksamheten i så fall skall organiseras torde det ligga närmare till hands att låta vederbörande lokala organ avgöra detta än att låta uppgiften ligga hos

skolstyrelsen. Här liksom i så många andra frågor gäller det i första hand vilka resursramar det lokala organet får till sitt förfogande och hur bundna direktiven för dispositionen blir.

4.2.16 Skolhälsovården

Enligt 25 a § och 29 § tredje stycket skollagen omfattar såväl grundskolan som gymnasieskolan skolhälsovård.

I 4 kap. 3 § skolförordningen föreskrivs att det för skolhälsovården skall finnas skolläkare och skolsköterska samt lämplig lokal och erforderlig utrustning. Vidare föreskrivs i 4 kap. 6 § skolförordningen bl. a. att skolstyrelsen efter samråd med skolläkare bestämmer tid och plats för läkarmottagning.

Skolhälsovården torde i regel bara i mindre utsträckning organiseras skolenhetsvis. Men i den mån det rör sig om frågor som begränsar sig till ett lokalt organs verksamhetsområde, bör det vara möjligt att låta det lokala organet överta skolstyrelsens roll.

4.2.17 Kontakter mellan skolan och arbetslivet

Under senare år har alltmer betonats vikten av kontakter mellan skolan och arbetslivet. Det övergripande ansvaret för detta ligger hos skolstyrelsen.

Ett uttryck för att samhället tillmäter kontakterna med arbetslivet stor betydelse är tillkomsten av yrkesråd och planeringsråd. Om dessa organ finns grundläggande bestämmelser i skollagen. De har behandlats i avsnitt 4.1 i denna promemoria. I övrigt kan nämnas följande.

I gymnasieskolan förläggs viss undervisning i arbetsteknik o. d. helt till företag eller annan institution än gymnasieskolan och meddelas där av lärare som företaget eller institutionen tillhandahåller. Företaget eller institutionen skall även tillhandahålla de lokaler och maskiner samt den materiel och utrustning som behövs för denna undervisning, som kallas inbyggd utbildning[1]. De grundläggande bestämmelserna om inbyggd utbildning finns i 8 kap. 13 § andra stycket skolförordningen.

Skolförordningen innehåller vissa särskilda bestämmelser i fråga om inbyggd utbildning och annan utbildning som förläggs till arbetsställe utanför gymnasieskolan. Enligt 8 kap. 2 § fjärde stycket får skolstyrelsen i fråga om undervisning som förläggs till arbetsställe utanför gymnasieskolan besluta att arbetsvecka skall ges annan längd än vad som följer av timplanens bestämmelser om antalet veckotimmar. Och i fråga om inbyggd utbildning

[1] Undervisning i arbetsteknik o. dyl. får förläggas till företag eller annan institution än gymnasieskolan utan att fråga är om inbyggd utbildning (det är alltså inte företaget eller institutionen som tillhandahåller utbildningen). Se 8 kap. 13 § första stycket skolförordningen.

gäller enligt 9 kap. 60 §, utöver skolförordningens bestämmelser om åtgärder för gymnasieskoleelevs tillrättaförande, bestämmelse i kollektivavtal om rätt för företag eller institution som tillhandahåller utbildningen att vidta disciplinära åtgärder mot eleven.

I grundskolans årskurs 9 förekommer praktisk yrkesorientering i form av praktikperiod på arbetsplats. Och för sådan elev på grundskolans högstadium som har anpassad studiegång får utbildningen helt eller delvis förläggas utanför skolan (vanligen blir det då en arbetsplats).

Men det är inte bara genom verksamhet på arbetsställe utanför skolan som elevernas utbildning skall få arbetslivsanknytning. Också genom mera teoretiska inslag i studie- och yrkesorienteringen får eleverna kunskaper om arbetslivet. Sådana insikter får de även genom olika inslag under lektionsundervisningen i bl. a. samhällsorienterande ämnen (t. ex. genom besök av skolinformatörer från de fackliga organisationerna) liksom genom direkta arbetsinsatser i den egna skolanläggningen och vissa andra inslag i grundskolans fria aktiviteter.

Såsom uttalades i avsnitt 4.1 bör skolstyrelsen, även om lokala organ inrättas, ha ett övergripande ansvar för utbildningens förhållande till arbetslivet och då också ha biträde av planeringsråd och yrkesråd. Med hänsyn till det övergripande ansvaret och av praktiska skäl bör skolstyrelsen också ha huvudansvaret för utbildning som förläggs utanför skolan[1]. Däremot bör lokala organ kunna få en viktig roll när det gäller att skapa olika inslag i skolans verksamhet som kan förbättra elevernas kännedom om arbetslivet.

4.2.18 Elevs frånvaro, särskilda åtgärder beträffande viss elev m. m.

Enligt 6 kap. 24 § skolförordningen gäller att om elev i grundskolan på grund av sjukdom eller av annan orsak inte kan besöka skolan, föräldrarna eller den hos vilken eleven vistas snarast skall anmäla hindret till skolan samt, om skolstyrelsen föreskriver det, avge *intyg om anledningen till frånvaron.*

För elever i gymnasieskolan behandlas motsvarande situation i 9 kap. 53 § samma förordning. Där stadgas att hindret snarast skall anmälas till skolan av eleven eller, i fråga om elev som inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap, av föräldrarna eller den hos vilken eleven vistas. Skolstyrelsen kan besluta att anmälningsskyldigheten alltid skall fullgöras av eleven. Om skolstyrelsen föreskriver det, skall elev förete försäkran eller, om eleven inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap, intyg om anledningen till frånvaron. Försäkran avges av eleven på heder och samvete. Intyg utfärdas av föräldrarna eller den hos vilken eleven vistas.

De beslutsbefogenheter som skolstyrelsen har enligt nämnda bestämmel-

[1] I vissa fall kanske sådan utbildning inte heller utan vidare kan hänföras till ett lokalt organs verksamhetsområde.

ser bör kunna läggas på lokala organ.

Vissa frågor rörande enskild elev har behandlats i avsnitt 4.1. Det gällde bl. a. sådana frågor rörande skolplikten som enligt skollagen skall prövas av skolstyrelsen. Det finns emellertid ytterligare frågor rörande enskild elev vilka enligt särskild föreskrift ankommer på skolstyrelsen.

Enligt 6 kap 25 § skolförordningen får elev i grundskolan beviljas *ledighet från skolarbetet för enskilda angelägenheter* sex dagar för läsår eller, om särskilda skäl föreligger, ännu fler dagar. Fråga om ledighet prövas av klassföreståndare, rektor eller, när det är fråga om ledighet som – i förekommande fall tillsammans med tidigare beviljad ledighet – överstiger nio dagar för läsår, skolstyrelsen. När det gäller gymnasieskoleelever handläggs frågor om ledighet på högst rektorsnivå.

Sådana ärenden som enligt 6 kap. 25 § skolförordningen handläggs av skolstyrelsen bör kunna läggas på lokala organ.

Enligt 6 kap. 30 § skolförordningen kan ärende om åtgärd för *tillrättaförande av grundskoleelev* av rektor hänskjutas till skolstyrelsen. I paragrafen stadgas vidare, att skolstyrelsen får avstänga eleven från undervisning helt eller delvis under högst två veckor av terminen, om eleven under avstängningstiden erhåller nödig tillsyn. Innan avstängning eller annan åtgärd beslutas, skall skolstyrelsen samråda med barnavårdsnämnden. (Beträffande gymnasieskoleelever kan såväl avstängning som förvisning förekomma. Fråga om avstängning eller förvisning avgörs av samarbetsnämnden i särskild sammansättning.)

Det finns knappast något avgörande skäl mot att låta lokala organ få handlägga ärenden enligt 6 kap. 30 § i stället för skolstyrelsen. Ärendenas ömtåliga karaktär och önskvärdheten av enhetlig bedömning kan dock tala för att utläggning på lokala organ inte bör ske.

Enligt 5 kap. 38 § skolförordningen avgörs fråga om uttagning till *särskild undervisningsgrupp* av elevvårdskonferensen i samråd med eleven och dennes föräldrar. Anser elevvårdskonferensen men inte förälder att eleven skall överföras till särskild undervisningsgrupp, skall ärendet hänskjutas till skolstyrelsen för avgörande.

Ett lokalt organ bör kunna få handlägga ärenden enligt 5 kap. 38 § i stället för skolstyrelsen. Mot en utläggning på lokala organ kan dock anföras samma synpunkter som när det gäller ärenden enligt 6 kap. 30 §.

För sådan elev i grundskolan, som inom ramen för undervisningen enligt läroplanen inte kan erhålla en utbildning som i rimlig grad är anpassad efter hans intressen och anlag, får *anpassad studiegång* anordnas. Därvid får avvikelse ske från timplan. För elev på grundskolans högstadium får utbildningen helt eller delvis förläggas utanför skolan. Enligt 5 kap. 51 § beslutas anpassad studiegång av skolstyrelsen efter hörande av elevvårdskonferensen. Skolstyrelsen ansvarar för att elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning inom skolan.

De frågor som det här gäller har samband med skolplikten. Särskilt markerat är sambandet när det gäller utbildning utanför skolan (i praktiken ofta arbete; jfr 36 § andra stycket i skollagen om medgivande att skolgång avslutas ett år i förtid). I sådana fall bör avgörandet ligga hos skolstyrelsen. När det däremot gäller anpassad studiegång inom ramen för skolgången vid skolenheten bör det kunna komma i fråga att ge vederbörande lokala organ beslutanderätt.

4.2.19 Tjänsteorganisation, tjänstetillsättning, ledighet, vikariat, anställnings upphörande m. m.

I skolförordningen finns en omfattande författningsreglering beträffande tjänsteorganisation, tjänstetillsättning m. m. rörande personalen ute på skolenheterna. Denna författningsreglering avser nästan enbart de statligt reglerade tjänsterna, dvs. tjänsterna som rektor, biträdande skolledare eller lärare.

Tjänsteorganisationen

Statligt reglerade tjänster

Antalet tjänster som rektor eller studierektor vid grundskolan i kommunen är till stor del fastlagt genom bestämmelser i 12 kap. 1 a–3 §§ skolförordningen. Det finns dock ett litet utrymme för skolstyrelsen att genom egna organisationsbeslut eller genom framställning till statlig myndighet påverka antalet tjänster av dessa båda slag. Tjänsterna är enligt skolförordningen knutna till grundskolan i kommunen. Arbetsområdet för varje rektor och studierektor bestäms av skolstyrelsen och framgår av. organisationsplan enligt 2 kap. 22 § skolförordningen. Såsom framgått av avsnitt 2 kan rektor och studierektor på grund av bestämmelser i andra författningar ha uppgifter även i fråga om andra skolformer än grundskolan.

Enligt 12 kap. 17 § skolförordningen skall det under vissa förutsättningar vid skolanläggning för grundskolan finnas en tjänst som tillsynslärare. Åligganden som ankommer på tillsynslärare får enligt 22 § samma kapitel under viss förutsättning delas upp på två eller flera lärare. Tillsynslärares undervisning skall vara förlagd till skolanläggningen.

Vid gäller gymnasieskolan är enligt 13 kap. skolförordningen tjänster som rektor, studierektor eller biträdande rektor knutna till viss skolenhet eller, i enstaka fall, vissa skolenheter. Antalet tjänster av olika slag är till stor del fastlagt genom bestämmelser i skolförordningen. Det finns dock ett litet utrymme för skolstyrelsen att genom egna organisationsbeslut eller genom framställning till statlig myndighet påverka antalet tjänster av berörda slag. Såsom framgått av avsnitt 2 kan rektor och biträdande skolledare vid skolenhet med gymnasieskola på grund av bestämmelser i andra författningar ha uppgifter även i fråga om andra skolformer.

I 14–16 kap. skolförordningen finns ett stort antal regler om lärartjänster. I princip gäller att en lärare anställs för tjänstgöring vid grundskolan i kommunen eller vid gymnasieskolan i kommunen och att tjänstgöringen skall vara tills vidare förlagd till viss skolenhet (om det är lämpligt kan en del av tjänstgöringen förläggas till annan skolenhet). Antalet ordinarie tjänster följer av författningsbestämmelser och beslut av statliga myndigheter. När det gäller icke-ordinarie tjänster som lärare föreskriver skolförordningen att sådana skall inrättas i den omfattning som fordras för att uppehålla undervisningen. I tjänst som lärare vid grundskolan eller gymnasieskolan får under vissa förutsättningar såsom fyllnadstjänstgöring ingå tjänstgöring som lärare vid annan skola eller läroanstalt än den vid vilken läraren är anställd[1]. Fyllnadstjänstgöring är i många fall en förutsättning för att läraren skall få tillräckligt underlag för tjänst av viss omfattning.

I vad mån bör skolstyrelsens roll när det gäller tjänsteorganisationen för statligt reglerade tjänster kunna tas över av lokala organ? Eftersom det rör sig om statligt reglerade tjänster är det naturligast att låta staten och inte kommunen avgöra hos vilket organ en beslutsfunktion skall ligga. Mot en utläggning på lokala organ talar bl. a. följande. Hithörande frågor måste i regel bedömas med tanke på hela skolväsendet i kommunen eller i varje fall inte bara med hänsyn till verksamhetsområdet för ett lokalt organ. Detta beror dels på faktiska omständigheter, dels på författningsbestämmelser, som bl. a. knyter flertalet tjänster till hela skolformen i kommunen. Man kan i och för sig tänka sig att göra sådana ändringar i regelsystemet, att åtskilliga frågor om tjänsteorganisationen blir av lokal karaktär. Men detta skulle antagligen skapa problem med tjänsteunderlag m. m. Under alla förhållanden är det inte möjligt att göra sådana ändringar inför den nära förestående försöksverksamheten.

Rent kommunala tjänster

I fråga om rent kommunala tjänster finns nästan inga författningsbestämmelser om tjänsteorganisationen. I 4 kap. 3 § skolförordningen föreskrivs dock att det för skolhälsovården skall finnas skolläkare och skolsköterska.

En del av den personal som har rent kommunal tjänst är gemensam resurs för skolverksamhet inom olika skolformer och vid olika skolenheter.

Lokala organ inom försöksverksamheten bör kunna tilldelas uppgifter i fråga om tjänsteorganisationen beträffande rent kommunala tjänster, om verkningarna inskränker sig till det lokala organets verksamhetsområde (jfr vad som nyss sagts om gemensam resurs).

[1] Såsom framgått av avsnitt 2.1 innebär tjänst som lärare vid gymnasieskolan i vissa fall undervisning även inom kommunal högskoleutbildning (det är alltså inte fråga om fyllnadstjänstgöring i dessa fall).

Tjänstetillsättning

Enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning tillsätts statligt reglerad tjänst av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, om inte annat är särskilt föreskrivet i lag eller annan författning.

Vilken myndighet som tillsätter *de statligt reglerade tjänsterna* som rektor, biträdande skolledare eller lärare framgår av 17 kap. skolförordningen. En del tillsätts av statlig myndighet efter förslag av skolstyrelsen, medan andra tillsätts av skolstyrelsen. Bestämmelser om besvär över beslut om tillsättning av berörda tjänster finns i 19 kap. skolförordningen. Inte bara enskilda sökande utan också skolstyrelsen har besvärsrätt.

När det gäller personal på *rent kommunala tjänster* skall den enligt 17 kap. 55 § skolförordningen anställas av skolstyrelsen, om inte annat följer av beslut enligt 3 kap. 14 § 2 kommunallagen eller av bestämmelse som regeringen meddelar.

Såvitt gäller *statligt reglerade tjänster* är det naturligast att staten och inte kommunen får bestämma om skolstsyrelsen eller lokalt organ skall vara tillsättningsmyndighet (jfr lagen om offentlig anställning). Inte minst mot bakgrund av det i skolförordningen fastlagda systemet för tjänsteorganisationen av statligt reglerade tjänster hör frågor om tillsättning av sådana tjänster hemma på skolstyrelsenivå[1]. Det kan såsom redan sagts inte bli tal om att inför den nära förestående försöksverksamheten göra ingrepp i nuvarande system. F. ö. kan anmärkas att det vid tillsättning av lärartjänster enligt rådande praxis i regel endast är fråga om att räkna poäng.

När det däremot gäller *rent kommunala tjänster* bör ett lokalt organ inom skolan kunna vara tillsättningsmyndighet, i den mån det bedöms lämpligt. En förutsättning bör vara att anställningen avser tjänstgöring enbart inom det lokala organets verksamhetsområde.

Ledighet, vikariat, anställnings upphörande m. m.

I 18 kap. skolförordningen finns bestämmelser om ledighet, vikariat, anställnings upphörande m. m.

Flertalet av bestämmelserna gäller *de statligt reglerade tjänsterna.* I allmänhet läggs beslutsbefogenheterna på skolstyrelsen. I vissa fall läggs beslutsbefogenheterna på en lägre nivå (rektor), medan det i andra är statlig myndighet som beslutar. När det gäller frågor om anställnings upphörande, disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning finns i den lagen bestämmelser om beslutande myndighet vilka gäller bl. a. om annat inte följer av föreskrift som regeringen meddelar. I skolförordningen finns en del sådana föreskrifter. I ett

[1] Enstaka undantag kan finnas, t. ex. tillsättning av tjänst som tillsynslärare vid en skolanläggning. Här skulle det i och för sig kunna vara naturligt med ett lokalt organ som tillsättningsmyndighet.

par fall innebär föreskrifterna att skolstyrelsen blir beslutande myndighet. Beträffande de statligt reglerade tjänsterna gäller också anställningsförordningen (1965:601), i den mån annat inte föreskrivs i t. ex. skolförordningen. Denna innehåller en sådan föreskrift beträffande besked till arbetstagare huruvida viss bisyssla är förenlig med lagen om offentlig anställning. Sådant besked skall enligt skolförordningen lämnas av skolstyrelsen.

Eftersom det rör sig om statligt reglerade tjänster är det naturligast att låta staten och inte kommunen avgöra vilka beslutsfunktioner som skall ligga hos skolstyrelsen. Något verkligt behov av att kunna lägga ärenden av berörda slag på lokala organ finns knappast. I och för sig kan vissa av ärendena ha en till ett lokalt organs verksamhetsområde begränsad betydelse. Men det torde vara enklast att låta skolstyrelsen handha alla ärenden som den nu har.

Vad gäller *rent kommunala tjänster* föreskrivs i 18 kap. att skolstyrelsen beslutar om ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst, om inte annat följer av beslut enligt 3 kap. 14 § 2 kommunallagen eller av bestämmelse som regeringen meddelar.

När det gäller de rent kommunala tjänsterna bör ett lokalt organ inom skolan kunna tilldelas beslutanderätt i nu nämnda frågor. En förutsättning bör vara att det gäller en anställning som avser tjänstgöring enbart inom det lokala organets verksamhetsområde.

Ett par sammanfattande och avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis bör de i detta avsnitt berörda frågorna såvitt gäller statligt reglerade tjänster undantas från den tilltänkta försöksverksamheten med lokala organ. När det gäller rent kommunala tjänster bör utgångspunkten vara att frågor av berörda slag skall kunna handhas av ett lokalt organ när endast dess verksamhetsområde berörs. Det torde dock inte sällan inträffa att denna förutsättning inte är uppfylld. Mot den bakgrunden kan det vara mest rationellt att låta skolstyrelsen handha alla ärenden av hithörande slag. Till bilden hör att vissa anställningsfrågor – oavsett om en tjänst är statligt reglerad eller inte – numera är mycket komplicerade och kan inrymma ett betydande ansvarstagande för kommunen (jfr t. ex. anställningsskyddslagstiftningen).

5. Möjligheterna att från skolstyrelsen till lokala organ flytta andra författningsreglerade uppgifter än sådana som rör skolplikten, grundskolan eller gymnasieskolan

5.1 Kommunal och statlig vuxenutbildning

Kommunal vuxenutbildning

I avsnitt 2.2 har lämnats en kortfattad redogörelse för vuxenutbildningsförordningens regelsystem. Det har stora likheter med vad som gäller för

grundskolan och gymnasieskolan. Åtskilligt av vad som sägs i avsnitt 4 om möjligheterna att på lokala organ lägga uppgifter som ankommer på skolstyrelsen i fråga om grundskolan och gymnasieskolan har därför intresse när det gäller skolstyrelsens motsvarande uppgifter i fråga om den kommunala vuxenutbildningen.

Det är vanligt att kommunal vuxenutbildning bedrivs i samma lokaler som grundskola eller gymnasieskola. Om då ett lokalt organ har uppgifter i fråga om den senare nämnda skolverksamheten, kan det finnas skäl att låta organet få uppgifter även i fråga om vuxenutbildningen. Skall organet få uppgifter i fråga om lokalerna och deras utnyttjande går det inte att begränsa organets uppgiftsområde till grundskolan eller gymnasieskolan. Men även uppgifter som enbart rör vuxenutbildningen bör kunna bli aktuella.

Statlig vuxenutbildning

När det är fråga om statlig vuxenutbildning bör det ankomma på staten att bestämma vilket eller vilka organ som skall handha verksamheten. Det finns knappast någon anledning att låta lokala organ från skolstyrelsen överta uppgifter i fråga om den statliga vuxenutbildningen. Som nämnts i avsnitt 2.2 bedrivs denna vid särskilda skolenheter, f. n. en i Härnösand och en i Norrköping.

5.2 Grundutbildning för vuxna

Såsom nämnts i avsnitt 2.3 är grundutbildningen för vuxna organisatoriskt anknuten till annan utbildning. Det kan, beroende på omständigheterna, vara fråga om anknytning till särskild skolenhet för kommunal vuxenutbildning, till annan skolenhet dit kommunal vuxenutbildning har förlagts eller till grundskolan.

Om ett lokalt organ handhar uppgifter i fråga om den utbildning till vilken grundutbildning för vuxna organisatoriskt är knuten, bör i dessa uppgifter kunna ingå även frågor som rör båda skolformerna, t. ex. lokalfrågor. Också vissa frågor som enbart rör grundutbildningen för vuxna bör kunna bli aktuella.

5.3 Kommunal högskoleutbildning

I avsnitt 2.4 har pekats på resurssambandet mellan den kommunala högskolan och gymnasieskolan. Ett lokalt organ som handhar uppgifter i fråga om gymnasieskolan bör kunna få handha skötseln av lokalerna utan hinder av att dessa är gemensamma för gymnasieskolan och den kommunala högskolan.

När det däremot gäller frågor som enbart rör den kommunala högskolan bör dessa hållas utanför en försöksverksamhet med lokala organ. Regelsyste-

met för den kommunala högskolan skiljer sig från vad som är normalt för kommunal utbildning. Detta beror bl. a. på att likheter med vad som gäller för den statliga högskolan har eftersträvats. Förekomsten av linjenämnder med betydande beslutsbefogenheter – som annars kunde ha legat hos skolstyrelsen – skall ses mot denna bakgrund. En mycket stor del av de uppgifter som enligt särskilda föreskrifter i högskoleförordningen åvilar skolstyrelsen är av sådan art, att utläggning på lokala organ inte kan komma i fråga. Den kommunala högskolan har funnits i bara drygt två år och huvudmannaskapet är under utredning. Försöksvis inrättade lokala organ med de begränsade uppgifter som skulle kunna bli aktuella är därför svåra att motivera.

5.4 Andra författningsreglerade skolformer

Såsom nämnts i avsnitt 2.5 är skolstyrelsen styrelse även för statlig sjöbefälsskola inom kommunen, en uppgift som emellertid kommer att falla bort i och med att sjöbefälsskolorna fr. o. m. den 1 juli 1980 inordnas i den statliga högskoleutbildningen. Frågor som enbart rör sjöbefälsskola bör självfallet ligga kvar hos skolstyrelsen intill dess att utbildningen inordnas i den statliga högskoleutbildningen.

I avsnitt 2.5 nämndes också att en landstingskommun får överlåta ledningen av en särskola på skolstyrelsen i den kommun där särskolan är belägen. I ett sådant fall kommer frågor om särskola att höra till skolstyrelsens uppgifter. Bör nu berörda uppgifter kunna läggas på lokala organ? Eftersom det är fråga om en landstingskommunal utbildning bör inte kommunen, om landstingskommunen har överlåtit ledningen på skolstyrelsen, självrådigt kunna bestämma att vissa av uppgifterna skall läggas på ett annat organ. Nästa fråga blir då om en landstingskommun bör ges laglig möjlighet att överlåta ledningen av en särskola på inte bara skolstyrelsen utan delvis också ett lokalt organ. Det finns knappast något praktiskt behov av att låta lokala organ inom försöksverksamheten handha frågor som enbart rör särskolan.

5.5 Elevhem

I avsnitt 2.6 har redovisats vissa bestämmelser i 1961 års förordning om elevhem inom det obligatoriska skolväsendet. Ett lokalt organ bör kunna anförtros uppgifter som avser ett sådant elevhem inom organets verksamhetsområde. Vissa frågor bör dock ligga kvar hos skolstyrelsen. Det bör vara skolstyrelsen som har ansvaret för att skolpliktiga elever i kommunens grundskola i mån av behov och tillgång på plats får möjlighet att bo i elevhem. Därför bör det vara skolstyrelsen som beslutar om mottagande av elev i elevhem. Ytterligare exempel på uppgifter som bör ligga kvar hos skolstyrelsen är sådana frågor beträffande föreståndare och biträdande föreståndare som när det gäller andra statligt reglerade tjänster (jfr avsnitt 4.2.19) inte läggs ut på lokala organ.

Såsom framgår av avsnitt 2.6 kan ett elevhem vara knutet till annan författningsreglerad skolform, t. ex. gymnasieskolan, varvid skolstyrelsen såsom styrelse för skolan även har elevhemmet under sin förvaltning. Även i ett sådant fall bör ett lokalt organ kunna anförtros uppgifter som avser elevhemmet.

5.6 Skolskjutsning

I avsnitt 2.7 redovisas vissa bestämmelser om uppgifter för skolstyrelsen i fråga om skolskjutsning. I och för sig bör ett lokalt organ kunna ta över uppgifter rörande skolskjutsning av elever som går vid skolenhet inom organets verksamhetsområde. Men antagligen är det mest praktiskt om skolstyrelsen handhar berörda uppgifter för hela kommunen. Det kan i sammanhanget anmärkas att färdvägarna kan sträcka sig över hela kommunen.

5.7 Studiestöd

Såsom nämnts i avsnitt 2.8 har skolstyrelsen vissa uppgifter enligt studiestödsförfattningarna.

I och för sig är det antagligen inte bara mest befrämjande för en enhetlig behandling utan också från andra synpunkter mest rationellt om en och samma nämnd – eventuellt genom delegation till tjänsteman – handlägger alla ärenden av samma slag i stället för att dessa läggs ut på olika lokala organ. Å andra sidan kan det kanske beträffande vissa slag av ärenden ses som naturligt om dessa får läggas på lokala organ som har vissa uppgifter i fråga om den utbildning som det i sammanhanget gäller. Ett exempel är frågor om förlängt barnbidrag till studerande vid grundskolan. Om ett lokalt organ handhar vissa uppgifter beträffande verksamheten vid viss skolenhet av grundskolan kan det vara naturligt att låta organet få handha även frågor om förlängt barnbidrag till studerande vid den skolenheten. Det kan också erinras om att handläggningen av vissa ärenden om studiehjälp enligt studiestödsförordningen skall handhas av skolstyrelsen när det gäller studerande vid läroanstalt under skolstyrelsens förvaltning. Om en skolenhet står under såväl skolstyrelsens som ett lokalt organs förvaltning bör det inte vara uteslutet att låta det lokala organet handha de ärenden som rör studerande vid den skolenheten.

5.8 Timersättning vid grundutbildning för vuxna

Liksom när det gäller vissa ärenden om studiestöd kan det kanske beträffande ärenden om timersättning enligt den i avsnitt 2.9 nämnda förordningen ses som naturligt om dessa får läggas på lokala organ som har vissa uppgifter i fråga om den berörda utbildningen.

5.9 Uppföljande studie- och yrkesorientering

Den uppföljande studie- och yrkesorienteringen, som har omnämnts i avsnitt 2.10, avser ungdomar som inte går i skolan. I och för sig kan man tänka sig att ett lokalt organ får till uppgift att svara för uppföljande studie- och yrkesorientering när det gäller ungdomar som är bosatta inom ett för organet geografiskt bestämt verksamhetsområde. Men det bästa resultatet av uppföljande studie- och yrkesorientering nås antagligen om skolstyrelsen har hand om verksamheten för hela kommunen. Till bilden hör att planeringsrådet (jfr avsnitten 4.1 och 4.2.17) avses spela en betydelsefull roll för den uppföljande studie- och yrkesorienteringen.

6 Lokala organs inverkan på skolchefs och rektors ställning och uppgifter

Skolchefen

Enligt 3 § skollagen skall det i varje kommun finnas en skolchef. Om skolchefens åligganden föreskrivs i 19 § skollagen att skolchefen skall biträda skolstyrelsen i dess verksamhet och närmast under skolstyrelsen vara ledare av skolväsendet i kommunen. Vidare skall skolchefen, i den mån han får delegationsuppdrag, fatta beslut på skolstyrelsens vägnar. Slutligen föreskrivs att skolchefen skall ta befattning med de ärenden och i övrigt fullgöra de uppgifter som enligt särskilda författningar eller skolstyrelsens beslut ankommer på honom.

Närmare bestämmelser om skolchefen finns i skolförordningen, huvudsakligen i dennas 11 kap. Även högskoleförordningen innehåller föreskrifter om skolchefen (se avsnitt 2.4).

Beträffande skolförordningens bestämmelser kan här nämnas följande. I kommuner där skolväsendet har liten omfattning är rektorn eller, om det finns flera sådana, en av rektorerna även skolchef (rektor tillika skolchef, förste rektor). Om kommunens skolväsende har viss minsta omfattning finns för uppgiften som skolchef en tjänst med benämningen skoldirektör. I stora kommuner kan det också finnas en eller flera tjänster som biträdande skoldirektör närmast under skoldirektören.

Skolförordningen innehåller en rad oftast allmänt hållna bestämmelser om skolchefens åligganden. Här kan nämnas följande. Skolchefen skall tillse att verksamheten vid skolorna fortgår enligt gällande föreskrifter och att personalen fullgör sina åligganden samt genom besök skaffa sig kännedom om förhållandena vid de olika skolenheterna samt minst en gång varje termin kalla rektorer, biträdande rektorer och studierektorer till konferens om frågor rörande skolväsendet. Skolchefen skall också verka för att goda lärarkrafter anställs och för att lämpliga läromedel för utbildningen anskaffas och används samt ha tillsyn över skolsociala anordningar. Enligt ytterligare bestämmelser skall skolchefen vid sammanträden med skolstyrelsen och

avdelning av denna lämna erforderliga upplysningar samt, när så påfordras, föredra ärenden och vara sekreterare, tillse att skolstyrelsens beslut verkställs och att vad som anskaffas för skolväsendets behov är tidsenligt och lämpligt och att inköpen sker på bästa sätt. Skolchefen skall också under ferietid i behövlig omfattning fullgöra rektorsgöromål under rektors ledighet, om skolstyrelsen av särskilda skäl bestämmer det.

Frågan är nu hur tillkomsten av lokala organ skall få inverka på skolchefens ställning och uppgifter. Nuvarande system och dess regler utgår från att skolstyrelsen är det enda ledningsorganet. I princip skall skolchefen biträda skolstyrelsen i fråga om alla skolstyrelsens uppgifter såvitt avser bl. a. grundskolan och gymnasieskolan. Om en del av dessa uppgifter läggs på lokala organ, skall då skolchefen biträda även dessa organ?

För biträde åt lokala organ finns rektorer att tillgå. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att skolchefsfunktionen är avsedd främst för biträde med sådana uppgifter av övergripande art vilka enligt sakens natur kvarligger hos skolstyrelsen är det naturligt att låta skolchefen – och även biträdande skoldirektörer – höra enbart till skolstyrelsens förvaltning. I fall där lokala organ finns, får skolstyrelsen i sin instruktion för skolchefen och för biträdande skoldirektör göra den anpassning som behövs med hänsyn till de uppgifter som lagts på lokala organ (enligt gällande ordning får instruktion för skolchef innehålla avvikelse från vissa av skolförordningens regler om skolchefens åligganden).

Rektor

Rektor skall enligt gällande bestämmelser inom sitt arbetsområde under skolstyrelsen och skolchefen ha den omedelbara ledningen av verksamheten. Införs ett lokalt organ som övertar vissa av skolstsyrelsens uppgifter, blir rektor underställd även detta organ.

Bl. a. skolförordningen lägger åtskilliga uppgifter på rektor. Uppgifterna gäller både utbildningen och administrationen. Om lokala organ införs kan det, åtminstone när det gäller administrationen, tänkas att vissa av rektors uppgifter bör kunna läggas på vederbörande lokala organ. Emellertid kan man knappast för det som bara är en försöksverksamhet med lokala organ göra några väsentliga ändringar i nu berörda regelsystem, särskilt inte om försöksverksamheten skall inledas redan vid kommande årsskifte.

Tillkomsten av lokala organ kan tänkas leda till att kommunerna vill ha fler tjänster för funktionerna som skolledare (skolchef och rektor) och biträdande skolledare eller på annat sätt förstärka resurserna för dessa funktioner samt därvid få statsbidrag till kostnaderna enligt de principer som normalt gäller. En försöksverksamhet med lokala organ bör dock kunna genomföras utan en sådan utbyggnad av skolledarorganisationen som föranleder ökade kostnader för staten.

Innehåll

Proposition ... 1
Propositionens huvudsakliga innehåll ... 1
Lagförslag ... 2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1979-11-01 ... 5
1 Inledning ... 5
2 Åtgärder för att fördjupa den kommunala demokratin ... 6
2.1 Kommunalrättskommittén ... 6
2.2 Utredningen om den kommunala demokratin ... 7
2.3 Den nya kommunallagen ... 8
2.4 Kommunaldemokratiska kommittén ... 8
2.5 Lagen om vissa lokala organ i kommunerna ... 9
2.6 Utredning om lokala organ med specialreglerade uppgifter ... 9
3 Föredragandens överväganden ... 10
3.1 Allmänna synpunkter ... 10
3.1.1 Kommunal självstyrelse – kommunal demokrati 10
3.1.2 Förändrade förutsättningar för den kommunala demokratin ... 11
3.1.3 Lokala organ ... 12
3.2 Avgränsning av försöksverksamheten ... 15
3.2.1 Uppgiftsområden ... 16
3.2.2 Myndighetsutövning ... 18
3.2.3 Avgränsning med hänsyn till uppgifternas beskaffenhet i övrigt ... 20
3.3 Inrättandet av lokala organ m. m. ... 22
3.4 Förhållandet mellan de lokala organen och de centrala facknämnderna ... 23
3.5 Organisation och arbetsformer ... 25
3.5.1 Mandattid ... 25
3.5.2 Antal ledamöter ... 26
3.5.3 Jäv ... 26
4 Upprättat lagförslag ... 26
5 Specialmotivering ... 26
6 Hemställan ... 31
7 Beslut ... 31
Bilaga ... 33

GOTAB 62653 Stockholm 1979