

Regeringens proposition

1983/84: 152

om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse:

beslutad den 22 mars 1984.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

BO HOLMBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse genomförs i några kommuner och landstingskommuner. Avsikten är att det skall öppnas möjligheter för de kommuner och landstingskommuner som ingår i försöket (försökskommunerna) att göra avsteg från statlig reglering i syfte att bättre kunna anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden, bättre utnyttja de samlade samhällsresurserna samt åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten. Det blir härigenom möjligt att pröva nya vägar i den kommunala verksamheten. Försöket är avsett att pågå under en fyraårsperiod och att efter utvärdering ligga till grund för mera generella överväganden. Högst nio kommuner och tre landstingskommuner föreslås ingå i försöket.

En lag föreslås som medger en friare nämndorganisation i försökskommunerna både i fråga om de centrala nämnderna och lokala organ. Det föreslås också att regeringen inom ramen för försöksverksamheten får göra avsteg från anslagsvillkor, riktlinjer o. d. som riksdagen tidigare har fastställt. I övrigt redovisas åtgärder som regeringen avser att vidta.

Förslag till Lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § I högst nio kommuner och tre landstingskommuner får det enligt bestämmelserna i denna lag bedrivas försöksverksamhet med en annan nämndorganisation än som föreskrivs i lag eller annan författning.

Regeringen föreskriver inom vilka kommuner och landstingskommuner (*försökskommuner*) som försöksverksamheten får bedrivas.

2 § Försöksverksamheten kan avse såväl nämnder med hela försökskommunen som verksamhetsområde (*centrala nämnder*) som nämnder med uppgifter som avser en del av försökskommunen eller någon anläggning i denna (*lokala organ*).

Med *fullmäktige* avses i lagen kommunfullmäktige och landstinget.

Centrala nämnder

3 § Fullmäktige i en försökskommun får uppdra åt en eller flera nämnder att helt eller delvis handha förvaltning och verkställighet som annars enligt lag eller annan författning ankommer på en viss annan nämnd. Detta gäller inte uppgifter som ankommer på kommunstyrelse, förvaltningsutskott, folkhögskolestyrelse och valnämnd.

4 § En nämnd får inte med stöd av 3 § ges i uppgift att bestämma om rättigheter och skyldigheter för försökskommunen i ärenden i vilka nämnden har att företräda försökskommunen som part.

5 § När en nämnd fullgör sådant uppdrag som avses i 3 §, gäller vad som är föreskrivet i lag eller annan författning om den nämnd på vilken uppgifterna annars ankommer.

6 § Om en nämnds uppgifter med stöd av 3 § helt har överlåtits åt en eller flera andra nämnder, får fullmäktige entlediga ledamöterna och suppleanterna i nämnden.

Lokala organ

7 § Fullmäktige i en försökskommun får inrätta en institutionsstyrelse som för en eller flera anläggningar får handha förvaltning och verkställighet som enligt lag eller annan författning ankommer på miljö- och hälso-skyddsnämnden, skolstyrelsen och socialnämnden. Som förutsättning härför gäller att uppgiften på grund av sin begränsning till anläggningen och sin beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i en institutionsstyrelse.

I fråga om institutionsstyrelser som inrättas med stöd av denna paragraf skall 2 § andra stycket, 3 § andra stycket, 4 § andra stycket och 5 § lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna tillämpas.

8 § Fullmäktige i en försökskommun får lägga en uppgift på ett lokalt organ också i sådana fall då kravet på anknytning till kommundel eller begränsning till anläggning enligt lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna eller enligt 7 § inte är uppfyllt. Detta får dock ske endast om det finns särskilda skäl för att det lokala organet fullgör uppgiften.

Fullmäktiges beslut enligt första stycket blir inte gällande förrän det har godkänts av regeringen.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den har utkommit från trycket i Svensk författningssamling. Den gäller till utgången av år 1988.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-03-22

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, Holmberg, Hellström, Wickbom

Föredragande: statsrådet Holmberg

Proposition om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse

1 Inledning

Efter regeringens bemyndigande den 17 mars 1983 tillkallade jag i april samma år en beredning (C 1983: 02) för att utreda frågan om ökad samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler, m. m. (Dir. 1983: 30). Beredningen¹, som antagit namnet stat-kommunberedningen, har i februari 1984 avlämnat betänkandet (Ds C 1984: 1) Försök med ökad kommunal självstyrelse. Betänkandet bör fogas som *bilaga* till protokollet i detta ärende. I en bilaga till betänkandet i form av en särskilt publicerad rapport (Ds C 1984: 2, Statlig reglering av kommunal verksamhet) redovisar beredningen olika former av statlig reglering av kommuners och landstingskommuners verksamhet.

Beträffande nuvarande förhållanden och den närmare bakgrunden till beredningens förslag hänvisas till betänkandet och rapporten.

Beredningens förslag har utarbetats under medverkan av företrädare för kommuner och landstingskommuner. Förslaget innebär att en försöksverksamhet med minskad statlig reglering genomförs i några kommuner och landstingskommuner. Verksamheten är avsedd att pågå under en begränsad försöksperiod varefter den skall utvärderas och ligga till grund för mera generella överväganden. Mot denna bakgrund har det inte ansetts nödvändigt att remissbehandla betänkandet.

¹ Ledamöter: statssekreterare Claes Örtendahl, ordförande, statssekreterare Ulf Dahlsten, budgetchef Bill Fransson, förbundsdirektör Sten-Sture Landström och förbundsdirektör Walter Slunge.

I det följande behandlar jag de olika åtgärder som blir nödvändiga från statens sida för att möjliggöra försöksverksamheten. Endast en del av dessa åtgärder kräver riksdagens medverkan. Övriga åtgärder ankommer det på regeringen att besluta om. För att klargöra sambandet mellan de olika åtgärderna och för att det skall bli möjligt för riksdagen att sätta in de förslag som den bör ta ställning till i sitt sammanhang kommer jag emellertid i det följande att redovisa mina överväganden också beträffande de delar av försöksverksamheten som inte kräver riksdagens medverkan. När försöksverksamheten har kommit i gång kan det visa sig att ytterligare förslag behöver underställas riksdagen.

Jag har i detta ärende samrått med cheferna för social-, utbildnings- och bostadsdepartementen samt statsråden Sigurdson och Göransson.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmänna utgångspunkter

Den kommunala självstyrelsen är en av grundpelarna i den svenska folkstyrelsen. Detta slås fast i inledningsparagrafen (1 kap. 1 §) i regeringsformen (RF) där det sägs att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I RF anges också att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i dessa utövas av valda församlingar och att kommunerna och landstingskommunerna har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (1 kap. 7 §). Vidare föreskrivs att grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner och landstingskommuner, för deras organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag samt att i lag också meddelas föreskrifter om kommunernas och landstingskommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden (8 kap. 5 §).

Närmare bestämmelser om den kommunala verksamheten finns i kommunallagen (1977: 179, ändrad senast 1983: 563, KL) samt i olika specialförfattningar. I KL finns bestämmelser om bl. a. kommunernas och landstingskommunernas kompetens, uppgiftsfördelningen mellan beslutande organ samt förvaltande och verkställande organ, de olika organens arbetsformer, ekonomisk förvaltning, revision, beskattning och besvär. I fråga om befogenheter och åligganden reglerar KL endast den s. k. allmänna kompetensen. Uppgifter enligt denna är i princip frivilliga. Den kompetens som kommunerna och landstingskommunerna ges i olika specialförfattningar innebär däremot i de flesta fall att uppgifterna är obligatoriska.

Statens styrning, tillsyn och kontroll av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet sker i olika former. *Regler* i form av lagar, förordningar samt statliga myndigheters föreskrifter och råd styr kommunala verksamheter till såväl innehåll som form. *Statsbidragen* är också ett

viktigt instrument för staten när det gäller att påverka utformningen och volymen av olika verksamheter. I detta sammanhang bör också nämnas de krav på *kommunal planering* som staten ställer på vissa områden. En ingripande form av statskontroll är den *underställningsskyldighet* som föreligger genom att vissa kommunala beslut måste prövas och fastställas av en statlig myndighet för att bli gällande. Statliga myndigheter utövar också enligt olika specialförfattningar *allmän tillsyn* över hur kommuner och landstingskommuner sköter sina uppgifter. Ett vidsträckt tillämpningsområde har den statskontroll som utlöses genom att enskilda överklagar kommunala beslut. Detta kan ske antingen genom *kommunalbesvär* enligt KL eller genom *förvaltningsbesvär* enligt olika specialförfattningar. Kommunalbesvär anses vara den form av statskontroll som innebär det lindrigaste ingreppet i den kommunala självstyrelsen. Jag vill slutligen nämna den tillsyn som *riksdagens ombudsmän* (JO) och *justitiekanslern* (JK) utövar. Beredningen lämnar i betänkandet och rapporten en närmare redovisning av olika former av samverkan och styrinstrument mellan stat och kommun.

När den offentliga verksamheten har byggts ut har det varit naturligt att lägga uppgifter på lokal och regional nivå. Förutsättningarna för detta har varit särskilt goda i vårt land, eftersom vi har en stark tradition i fråga om kommunal självstyrelse. En decentraliserad samhällsförvaltning är av väsentlig betydelse inte minst från demokratisk synpunkt. I dag svarar kommuner och landstingskommuner för drygt två tredjedelar av den offentliga verksamheten. En fjärdedel av alla yrkesverksamma finns inom den kommunala sektorn.

Den offentliga verksamheten måste ses som en helhet. En nära samverkan mellan samhällsorganen på den statliga och den kommunala nivån är nödvändig på många områden. Staten har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och måste därför på olika sätt kunna påverka den kommunala sektorns verksamhet.

Formerna för samspelet mellan stat och kommun har förändrats under de senaste årtiondena. De kommunala organens ansvar har vidgats. De statliga tillsyns- och kontrollfunktionerna har begränsats och anpassats till nya behov. Kommunindelningsreformerna har varit en väsentlig förutsättning för denna utveckling.

Under senare år har villkoren för den offentliga verksamheten påtagligt förändrats. De samhällsekonomiska problemen är betydande. Många människor anser att avståndet mellan dem och samhällsorganen har ökat på grund av att den offentliga organisationen blivit alltför invecklad och präglad av ett överdrivet tekniskt synsätt. I samma riktning verkar en långtgående uppdelning av verksamheten i olika sektorer.

I direktiven för stat-kommunberedningen framhöll jag att såväl staten som kommunerna och landstingskommunerna måste vidta åtgärder som leder till ett bättre resursutnyttjande, bättre samhällsservice och ökat

deltagande i samhällsverksamhetens utformning. Ett viktigt inslag i detta arbete är att åstadkomma ökad samverkan och förenklingar av regler i relationerna mellan stat och kommun.

Beredningen påpekar att reformarbetet när det gäller utvecklingen av den kommunala självstyrelsen har mött invändningar från olika sektorsföreträdare. Dessa har bl. a. hänvisat till att osäkerhet råder om följderna av en friare reglering som inte har tillämpats i praktiken.

Mot denna bakgrund föreslår beredningen att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse genomförs i några kommuner och landstingskommuner. Avsikten med verksamheten är att skapa bättre förutsättningar för kommuner och landstingskommuner att anpassa sina beslut och åtgärder till lokala förutsättningar och behov. Genom att begränsa den statliga regleringen blir det enligt beredningen möjligt att öka de enskilda människornas inflytande på den kommunala verksamheten samtidigt som samhällsresurserna kan utnyttjas på ett effektivare sätt.

Jag delar beredningens uppfattning att tiden nu är inne för att genom försöksverksamhet pröva nya former för att lösa samhällsuppgifter på kommunal nivå. Det är enligt min mening väsentligt att minska nuvarande detalj- och regelstyrning gentemot kommunerna och landstingskommunerna. Genom en försöksverksamhet kan olika förändringsönskemål direkt prövas i det praktiska samhällsarbetet. Positiva erfarenheter kan relativt snabbt tas upp för generella överväganden och åtgärder.

I det följande redogör jag för försöksverksamhetens uppläggning och inriktning. Jag behandlar därvid bl. a. de begränsningar som bör gälla för verksamheten. Vidare tar jag upp frågan om antalet kommuner och landstingskommuner som bör ingå i försöket och hur dessa bör utses. I detta sammanhang behandlas också frågan om genomförande och utvärdering av verksamheten. Därefter går jag in på de två frågor som nu kräver riksdagens medverkan. Det gäller dels möjligheten att göra avsteg från riksdagsbundna regeringsförfattningar, dels ett förslag till lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.

2.2 Försöksverksamhetens uppläggning och inriktning

2.2.1 Syfte och begränsningar

Syftet med försöksverksamheten är att pröva möjligheten att avsevärt öka den kommunala självstyrelsen. Beredningens tanke är att det skall öppnas möjligheter för de kommuner och landstingskommuner som ingår i försöket (försökskommunerna) att göra avsteg från statlig reglering i syfte att bättre kunna anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden, bättre utnyttja de samlade samhällsresurserna samt åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten. Avsikten är att försöksverksamheten skall vara begränsad till ett fåtal kommuner och landstingskommuner och att den också skall vara begränsad i tiden.

Det är vidare meningen att försöksverksamheten huvudsakligen skall avse avsteg från sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 5 § RF, dvs. kommunalrättsliga föreskrifter om bl. a. kommunernas organisation och uppgifter.

En viktig utgångspunkt för uppläggningsen av försöksverksamheten är enligt beredningen att det skall ankomma på försökskommunerna själva att hos regeringen anmäla sina önskemål om förändringar i den statliga regleringen. Beredningen framhåller att detta är nödvändigt om ett brett engagemang skall kunna skapas i försökskommunerna.

Beredningen konstaterar att skyddet för olika samhällsintressen är väl tillgodosett i den nuvarande regleringen av kommunal verksamhet. En minskning av styrningens styrka är motiverad för att minska kostnader, stärka det lokala inflytandet och förbättra samordningen mellan samhällssektorer och samhällsorgan. Samtidigt finns det enligt beredningen ett behov av att understryka att en djärv och nyskapande försöksverksamhet inte får innebära att skyddet för viktiga intressen eftersätts. Beredningen förordar därför vissa begränsningar för försöksverksamheten.

Jag delar beredningens uppfattning i fråga om försöksverksamhetens allmänna uppläggningsen och de begränsningar som bör gälla med hänsyn till vitala samhällsintressen. En grundläggande begränsning är den som följer av att de centrala politiska organen – regering och riksdag – även fortsättningsvis måste ha möjlighet att genomföra en politik för landet som helhet, t. ex. vad gäller likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice. Andra begränsningar gäller skyddet för medborgarna. Det kan sålunda inte bli fråga om att undanröja sådan statlig reglering som utgör ett skydd för medborgarnas liv och hälsa och för särskilt utsatta eller svaga grupper. Det kan inte heller bli fråga om att ta bort de bestämmelser som har kommit till för att garantera de enskildas rättssäkerhet. Det kan gälla möjligheten till insyn i offentlig verksamhet och rätten att anföra besvär över samhällsorganens beslut. Över huvud taget bör grundläggande frågor om kommunernas och landstingskommunernas förhållande till enskilda kommunmedlemmar inte tas upp inom ramen för försöksverksamheten. De enskilda i försöksområdena skall inte rättsligt komma i ett sämre läge än andra. Sådana förenklade regler som prövas i försöksverksamheten skall därtill sammantagna ge en effektivare samhällsverksamhet och inte öka de statliga kostnaderna. En viss grundläggande reglering av ansvarsfördelningen mellan samhällsorganen måste också finnas kvar. Vad därutöver kan behöva skyddas får prövas i det enskilda fallet. Till frågor som i sådana fall kan behöva uppmärksammas hör gränsdragningsproblem mellan de politiskt förtroendevalda och de anställda i kommunerna och landstingskommunerna.

Sammanfattningsvis anser jag således att försöksverksamheten bör vara begränsad så att man inte åsidosätter grundläggande krav när det gäller

- likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice
- skydd för medborgarnas liv och hälsa

- skydd för särskilt utsatta grupper
- rättssäkerhet
- samhällsekonomi.

Samtidigt som jag starkt betonar dessa krav vill jag i likhet med beredningen framhålla att de uppdragna gränserna för verksamheten inte skall uppfattas så att de utgör hinder för en djärv och nydanande syn på behovet av och formerna för statlig styrning. Just det faktum att det är fråga om en försöksverksamhet som följs och utvärderas från statens sida gör att man bör acceptera en relativt långtgående frihet för försökskommunerna.

2.2.2 *Frågor som bör ingå i försöksverksamheten*

För att försöksverksamheten skall komma i gång så snabbt som möjligt bör man enligt beredningen skapa en modell som är så okomplicerad att omfattande förstudier inte är nödvändiga. Med stöd av förslag till förändringar som kommuner och landstingskommuner tidigare har redovisat anger beredningen några övergripande områden som kan komma att ingå i försöksverksamheten.

Försökskommunerna bör enligt beredningen ges möjlighet att

- slopa den traditionella, sektorsindelade nämnd- och förvaltningsorganisationen
- använda statsbidragen friare
- pröva friare former för den kommunala planeringen
- slippa underställa statliga myndigheter vissa kommunala beslut för fastställelse
- få dispens från vissa föreskrifter som meddelas av statliga myndigheter
- befrias från viss statlig tillsyn i form av inspektioner
- finna nya vägar för nära samverkan mellan den statliga länsförvaltningen och kommunala organ samt mellan landstingskommunen och kommunerna.

Dessa frågeområden redovisas närmare i betänkandet.

Jag delar beredningens bedömning av vilka huvudområden som bör ingå i försöksverksamheten. Det bör dock framhållas att det är försökskommunerna själva som skall ange sina önskemål om förändringar i den statliga regleringen. Det är naturligtvis i de berörda kommunerna och landstingskommunerna som den bästa erfarenheten och kunskapen finns om vilka regler som hindrar eller försvårar en effektiv förvaltning.

När det gäller frågan om samverkan mellan kommun och landstingskommun vill jag framhålla betydelsen av att man kan finna former för ett praktiskt samarbete. Avsikten är däremot inte i första hand att frågan om förändringar i huvudmannaskap mellan kommuner och landstingskommuner skall bli föremål för försöksverksamhet i den nu föreslagna ordningen.

Jag vill slutligen erinra om att försök med förenklad statlig reglering bedrivs även i annan ordning och för specifika verksamhetsområden. Ett exempel på sådan försöksverksamhet är att en byggnadsnämnd, efter

beslut av regeringen, för visst byggnadsprojekt får medge dispenser från gällande bestämmelser om byggnaders yttre och inre anordnande (prop. 1982/83: 15, CU 5, rskr 51). De vidgade dispensmöjligheterna är avsedda att möjliggöra vissa byggnadsprojekt av utvecklingskaraktär. Frågan om dispens från vissa byggbestämmelser har aktualiserats vid ombyggnad av sjukvårdsinrättningar. Ett exempel på detta utgör en planerad ombyggnad av Visby lasarett.

2.2.3 Behovet av lagstiftningsåtgärder

En central fråga i försöksverksamheten kommer att gälla möjligheten att pröva nya former för den kommunala nämndorganisationen. Beredningen har här föreslagit en särskild lag som medger större frihet. Jag återkommer till denna fråga under avsnitt 2.4.

Även vissa övriga frågor som kan komma att tas upp i försöksverksamheten kan kräva lagstiftningsåtgärder. Beredningen har övervägt möjligheten att redan nu begära att riksdagen i lag bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om avvikelser från viss lagstiftning för försökskommunerna. Det har emellertid visat sig att det inte finns ett tillräckligt underlag för en sådan lag. Beredningen har därför funnit att det är bättre att låta försökskommunerna, sedan försöksverksamheten har kommit i gång, anmäla behovet av ändrad lagstiftning hos regeringen. Om det därvid visar sig att det behövs en bemyndigandelag för att genomföra förändringarna, får frågan om en sådan lag tas upp vid den tidpunkten. Vid denna bedömning har beredningen också beaktat att det på många områden redan finns bemyndiganden för regeringen. Jag delar beredningens uppfattning på denna punkt.

När det gäller möjligheten att göra avsteg från regeringsförfattningar återkommer jag under avsnitt 2.3.

2.2.4 Urval av kommuner och landstingskommuner

I försöksverksamheten bör både kommuner och landstingskommuner delta. Som tidigare har framhållits kan det på en del områden bli aktuellt att pröva nya vägar för samverkan mellan kommun och landstingskommun. Liksom beredningen anser jag därför att någon eller några av de deltagande kommunerna bör geografiskt ligga inom en landstingskommun som deltar.

När det gäller principerna för urvalet i övrigt har beredningen föreslagit vissa kriterier. Jag kan i huvudsak ansluta mig till dessa.

Jag anser således att *intresse och engagemang* för ett utvecklingsarbete inriktat på att förändra den kommunala verksamheten och organisationen är väsentligt för att nå resultat. Detta kan som beredningen påpekar ha manifesterats på olika sätt, t. ex. genom redan pågående försöksverksamhet av olika slag. Ett antal kommuner och landstingskommuner har också direkt anmält intresse för att delta i det nu aktuella försöket. Det är vidare

viktigt att *olika typer av kommuner* blir representerade. Jag tänker här på olikheter i fråga om t. ex. invånarantal, tätbebyggelse och politiska majoritetsförhållanden. Ambitionen kan dock inte vara att få till stånd ett i statistisk mening representativt urval. Detta skulle kräva alltför många försökskommuner. Förutom de nu redovisade urvalskriterierna bör *arbetsmässiga skäl* vägas in vid urvalet. Det är sålunda angeläget att försöksverksamheten kan följas och stödjas från statens sida utan alltför stora arbetsinsatser. Detta talar för att man begränsar antalet försökskommuner.

Beredningen föreslår att försöksverksamheten i inledningsskedet begränsas till fem kommuner och tre landstingskommuner. När verksamheten har kommit i gång, anser beredningen att antalet bör kunna utvidgas med två kommuner. Enligt min mening bör högst nio kommuner och tre landstingskommuner få delta i försöket.

Beredningen har i betänkandet pekat ut fem kommuner och tre landstingskommuner som föreslås ingå i försöksverksamheten. För egen del är jag inte beredd att nu ta ställning till exakt vilka kommuner och landstingskommuner som bör ges möjlighet att delta i verksamheten. Beredningens förslag om försök med ökad kommunal självstyrelse har nämligen mött ett mycket stort gensvar från kommunalt håll. Sedan beredningen lämnade sitt förslag har också ett flertal kommuner och landstingskommuner anmält intresse för att delta. Enligt min mening bör försökskommunerna utses av regeringen först sedan riksdagen har tagit ställning till de förslag som jag kommer att redovisa i det följande.

2.2.5 *Genomförande och utvärdering*

Enligt vad beredningen framhåller är det viktigt att försökskommunerna får relativt god tid på sig att anpassa och utveckla sin verksamhet och organisation till nya förutsättningar. Beredningen bedömer att fyra år kan vara en lämplig försöksperiod. Jag delar denna uppfattning. Det innebär att försöksverksamheten bör vara avslutad vid utgången av år 1988. Det är enligt min mening viktigt att försöksverksamheten får pågå under en hel mandatperiod.

Jag kan också ansluta mig till vad beredningen i övrigt anför om genomförande och utvärdering av försöksverksamheten. Det innebär i huvudsak följande.

Försöksverksamheten bör påbörjas så snart som möjligt efter riksdagens beslut. Stat-kommunberedningen bör i anslutning härtill ges i uppdrag att följa verksamheten under hela försöksperioden. En viktig uppgift för beredningen blir därvid att hålla fortlöpande kontakt med försökskommunerna och på olika sätt bistå dem med råd. En rapport om hur försöksverksamheten fortlöper bör lämnas till regeringen varje år.

Det är väsentligt att olika försök följs upp och utvärderas kontinuerligt. Stat-kommunberedningen bör svara för att en sådan kontinuerlig uppföljning och utvärdering görs. Försök som slår väl ut bör – utan att man

avvaktar försöksperiodens utgång – kunna beredas för generellt genomförande.

Beredningen bör också ha ansvaret för att den slutliga utvärderingen sker på ett systematiskt och allsidigt sätt. Beredningen bör därvid särskilt överväga i vilka former utvärderingen bör ske. För att få bästa möjliga kvalitet på utvärderingen bör den planeras noga. Viktiga frågor att få svar på är främst

- vilka områden som utan skada för särskilt viktiga statliga intressen mera kan utformas enligt resp. kommuns och landstingskommuns egen bedömning
- hur innehållet i den kommunala verksamheten påverkas av en minskad statlig styrning
- hur deltagandet från medborgare, organisationer och partier påverkas av den ändrade styrningen
- vilka effekter på statlig organisation och verksamhet som den ändrade styrningen medför
- vilka kostnadseffekter för stat och kommun som den ändrade styrningen innebär
- vilka förbättringar i samverkan mellan samhällsorgan som uppnås samt
- möjligheten att göra de åtgärder som har vidtagits inom försöksverksamheten generella.

Jag vill slutligen liksom beredningen understryka att pågående försöksverksamhet inte får tas till intäkt för att man bör vänta med att genomföra förändringar i den statliga regleringen som på andra grunder kan vara motiverade. Försöksverksamheten bör också enligt min mening utgöra ett incitament till ett fortlöpande förändrings- och utvecklingsarbete inom kommuner och landstingskommuner.

2.3 Avsteg från riksdagsbundna regeringsförfattningar

Som tidigare har nämnts är avsikten att försökskommunerna hos regeringen skall anmäla sina önskemål om förändringar i den statliga regleringen av deras verksamhet. I den mån önskemålen kan hänföras till föreskrifter som regeringen meddelar i form av förordningar är regeringen normalt oförhindrad att med stöd av sin normgivningskompetens vidta de önskade författningsändringarna för försökskommunernas del. Detta gäller oavsett om regeringens kompetens grundar sig på ett bemyndigande av riksdagen eller direkt på regeringsformen.

Regeringen har emellertid inte alltså full frihet i förhållande till riksdagen i fråga om det materiella innehållet i de föreskrifter som den själv har beslutat. Föreskrifterna kan nämligen i olika hänseenden vara sammankopplade med villkor som riksdagen har ställt upp. I fråga om åtskilliga statsbidragsförordningar föreligger sålunda en bundenhet på grund av de villkor som riksdagen har ställt upp för beviljade anslag. I andra fall kan

regeringen vid utformningen av sina föreskrifter vara bunden av t. ex. de riktlinjer för en verksamhets bedrivande som riksdagen har godkänt. Detta innebär alltså att många regeringsförfattningar i praktiken är riksdagsbundna.

Beredningen har uppmärksammat frågan om de riksdagsbundna regeringsförfattningarna. Beredningen utgår från att en mycket stor del av försökskommunernas önskemål om en minskad statlig reglering kommer att avse föreskrifter som regeringen har beslutat och att en del av dem är riksdagsbundna. Enligt beredningen skulle det vara olägligt att under försöksverksamhetens gång behöva inhämta riksdagens godkännande innan ändringar kan genomföras i regeringens författningar. Beredningen föreslår därför att regeringen redan nu begär ett bemyndigande av riksdagen att inom ramen för försöksverksamheten få göra avvikelser från riksdagsbundna regeringsförfattningar.

Jag delar beredningens uppfattning att det behövs ett riksdagsbeslut av det slag som beredningen föreslår. Jag anser nämligen att det är viktigt att försöksverksamheten kommer i gång på olika områden så snart som möjligt. Om regeringen först under försöksverksamhetens gång skulle begära att riksdagen godkänner att avsteg sker från riksdagsbundna regeringsförfattningar, skulle detta givetvis leda till en icke önskvärd tidsutdräkt. Eftersom avsikten är att försökskommunerna skall anmäla önskemål om regelförändringar under försöksverksamhetens gång, är det inte möjligt att redan nu redovisa vilka avsteg från riksdagsbundna regler som kan bli aktuella. Jag vill emellertid understryka vad jag i det föregående har anfört om att försöksverksamheten inte får innebära att skyddet för viktiga samhällsintressen eftersätts. Det kan alltså inte bli fråga om att medge avsteg från föreskrifter som har beslutats med ledning av principer som riksdagen har lagt fast till skydd för sådana samhällsintressen. Jag vill också poängtera att de författningsändringar som kan bli aktuella inte skall gå utanför försöksverksamhetens begränsning vad gäller tid och omfattning.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört föreslår jag alltså att regeringen inhämtar riksdagens godkännande av att regeringen inom ramen för försöksverksamheten gör avsteg från vad riksdagen har bestämt i samband med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller annan liknande åtgärd. Regeringen bör för riksdagen i efterhand redovisa vilka avsteg som har gjorts.

2.4 En friare nämndorganisation

2.4.1 Försöksverksamhet beträffande centrala nämnder

Kommunernas centrala nämndorganisation regleras av KL och viss speciallagstiftning. Av de nämnder som regleras av specialförfattningar är byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen, socialnämnden och valnämnden obligatoriska. Därmed menas att kommunerna

är skyldiga att inrätta särskilda sådana nämnder. Till de specialreglerade obligatoriska nämnderna hör också styrelserna för kommunernas folkhögskolor. Kommunernas övriga specialreglerade nämnder är fakultativa i den meningen att kommunerna inte behöver inrätta en särskild nämnd för den specialreglerade uppgiften. Eftersom den uppgift som regleras i en specialförfattning i allmänhet är obligatorisk, innebär detta att kommunerna kan välja mellan att inrätta en särskild nämnd och att uppdra åt en annan nämnd att ha hand om uppgiften. I flera fall anges att kommunstyrelsen skall vara nämnd för den aktuella uppgiften, om en särskild nämnd inte har inrättats och uppgiften inte har anförtrotts åt någon annan nämnd.

Liksom i fråga om kommunerna regleras landstingskommunernas nämndorganisation av KL och viss speciallagstiftning. Landstingskommunernas specialreglerade nämnder är till antalet färre än kommunernas och är alla utom folkhögskolestyrelserna fakultativa. Emellertid är de specialreglerade fakultativa nämndernas uppgifter liksom hos kommunerna obligatoriska och måste – om det inte inrättas en särskild nämnd – läggas på förvaltningsutskottet eller någon annan nämnd.

Stat-kommunberedningen föreslår att kravet på att ha särskild byggnadsnämnd, särskild miljö- och hälsoskyddsnämnd, särskild skolstyrelse och särskild socialnämnd inte skall gälla för försökskommunerna. Förslaget innebär att dessa nämnder blir fakultativa.

Jag delar beredningens uppfattning att det nu kan finnas skäl att försöksvis göra avsteg från kravet på särskilda nämnder. Det är naturligt att det finns behov av detta t. ex. i en kommun med få ärenden och i en kommun som har utnyttjat möjligheterna att inrätta lokala organ i sådan omfattning att de uppgifter som återstår för facknämnderna inte motiverar en facknämnd för varje specialreglerat område.

Jag ansluter mig alltså till beredningens förslag i denna del. Liksom beredningen anser jag att det inte finns något behov av att låta försöksverksamheten även avse valnämnderna och folkhögskolestyrelserna.

Beredningen föreslår vidare att de kommuner och landstingskommuner som ingår i försöksverksamheten skall ges möjlighet att låta uppgifter som tillhör viss nämnd helt eller delvis handhas av en eller flera andra nämnder. Den föreslagna ordningen innebär avsteg från principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet. Jag ansluter mig till förslaget även i denna del och vill därvid särskilt framhålla följande.

Enligt förslaget till ny plan- och bygglag i remiss till lagrådet den 20 oktober 1983 (PBL) behålls byggnadsnämnderna som obligatoriska nämnder när det gäller byggnadslovsprövningar och därmed sammanhängande frågor. Fullmäktige får däremot rätt att delegera planärenden till kommunstyrelsen. Ärendena kan alltså fördelas mellan olika kommunala organ. Enligt min mening är det värdefullt att i den nu aktuella försöksverksamheten pröva en modell som ligger i linje med PBL-förslaget. Jag anser också att det bör finnas ett utrymme för försöksverksamhet med

avsteg från principen om kommunen som en odelad förvaltningsenhet även i fråga om andra specialreglerade nämnder. Det kan nämligen finnas andra fall än de som avses i PBL-förslaget där ärendena inte nödvändigtvis måste hållas samman i en och samma nämnd. Ett exempel kan vara att genom utbrytning av delar av socialnämndens och skolstyrelsens uppgiftsområden samordna uppgifter som rör förskolan med sådana som rör grundskolan.

Ett annat exempel kan vara att samordna insatser i uppföljningsverksamheten för ungdomar under 18 år med verksamhet i ungdomslag för ungdomar mellan 18 och 20 år. Man kan också tänka sig att tillskapa en speciell nämnd för myndighetsutövning med uppgift att ha hand om myndighetsutövning som i dag finns hos olika nämnder.

Som beredningen har påpekat är möjligheterna att genom avsteg från principen om kommunen som en odelad förvaltningsenhet pröva nya organisatoriska lösningar inte lika stora i landstingskommunerna som i kommunerna. Detta hindrar givetvis inte att möjligheten till avsteg skall vara öppen även för landstingskommunerna.

För att förhindra att sinsemellan svårförenliga funktioner läggs på samma organ föreslår beredningen en regel enligt vilken en nämnd inte skall kunna ges i uppgift att besluta om rättigheter eller skyldigheter för kommunen eller landstingskommunen själv i ärenden i vilka nämnden företräder kommunen eller landstingskommunen som part. Den föreslagna bestämmelsen innebär att det inte är möjligt för t. ex. kommunstyrelsen att ta över alla ärenden i en byggnadsnämnd. Det ligger i sakens natur att den nu beskrivna sammanföringen av svårförenliga funktioner är olämplig och inte bör få förekomma. Även om man kan utgå från att försökskommunerna själva beaktar detta, anser jag det lämpligt med en uttrycklig regel med den innebörd som beredningen har föreslagit.

I den mån de kommuner och landstingskommuner som kommer att delta i försöksverksamheten vill använda sig av de föreslagna möjligheterna i fråga om de centrala nämnderna skall enligt förslaget detta kunna ske utan att regeringen behöver godkänna det. Enligt beredningens bedömning innebär den föreslagna ordningen inte någon fara från rättssäkerhetssynpunkt och det kan heller inte antas att intresset av en effektiv och smidig förvaltning blir åsidosatt. Regelverken kring de specialreglerade verksamheterna är i vissa fall omfattande och komplicerade. De utredningar om tilltänkta organisationsförändringar som kan komma att krävas i varje särskilt fall bör emellertid enligt beredningens mening kunna göras i de kommuner och landstingskommuner som kommer att delta i försöksverksamheten. Därvid kan dessa vid behov samråda med bl. a. dem som kommer att vara sysselsatta med uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten.

För egen del gör jag samma bedömning av rättssäkerhetsfrågan som beredningen. Även i övrigt delar jag beredningens syn på den nu behandlade frågan. Jag förordar därför en lösning i enlighet med förslaget.

Jag vill tillägga att de praktiska erfarenheter som kan komma fram genom försöksverksamheten när det gäller nämnderna också kan utnyttjas i det arbete som 1983 års demokratiberedning utför. Demokratiberedningen skall bl. a. överväga om den specialreglerade kompetensen skall knytas till kommunen som politisk enhet, snarare än till enskilda nämnder.

2.4.2 Försöksverksamhet beträffande lokala organ

Lokala organ med förvaltande och verkställande uppgifter kan inrättas både på det kommunallagsreglerade området och på det specialreglerade området. Bestämmelser härom finns i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (lokalorganslagen, omtryckt 1979:1167, ändrad senast 1983:304). Lokalorganslagen är inte tvingande och den ger kommunerna stor frihet när det gäller utformningen av de lokala organen. I lagen har man övergett principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet och kommunerna har möjligheter att inrätta såväl sektorsvisa som sektorsövergripande lokala organ. Lagen är tänkt som en försökslagstiftning.

Inom hela det kommunallagsreglerade området får lokala organ inrättas för del av en kommun och för anläggningar. Inom områdena för byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen, socialnämnden och trafiknämnden får lokala organ inrättas för del av kommunen men inte för anläggningar. Det förekommer dock att specialförfattningarna själva i vissa fall ger kommunerna möjligheter att tillsätta institutionsstyrelser för anläggningar. De specialförfattningar som reglerar skolstyrelsernas uppgifter medger emellertid inte att institutionsstyrelser inrättas på detta område.

I fråga om de lokala organens befogenheter föreskrivs för det specialreglerade området särskilt att frågorna på grund av sin anknytning till kommundelen och beskaffenhet i övrigt skall vara lämpade att handläggas av ett lokalt organ. När det i lokalorganslagen talas om att ett lokalt organ får ha hand om förvaltning och verkställighet som enligt lag eller annan författning ankommer på byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen, socialnämnden och trafiknämnden inbegrips även ärenden som innefattar myndighetsutövning. Genom en uttrycklig bestämmelse gäller att lokala organ inte får ha hand om uppgifter som avser statligt reglerade tjänster. Från den sistnämnda begränsningen får regeringen emellertid medge undantag.

Lokala organ är lokala nämnder som följer KL:s nämndregler. För lokala organ med specialreglerade uppgifter gäller dock de regler som är föreskrivna för den särskilda nämnden, t. ex. i fråga om jäv och antal ledamöter i nämnden. För alla lokala organ gäller vidare vissa särregler. Exempel på sådana regler är att de lokala organen får väcka ärende hos fullmäktige endast om fullmäktige föreskriver det.

Lokalorganslagen gäller inte för landstingskommunerna. När det gäller hälso- och sjukvårdsområdet finns det emellertid möjligheter att inrätta

organ under hälso- och sjukvårdsnämnden som lokalt kan leda hälso- och sjukvården (primärvårdsnämnder, sjukhusdirektioner m. m.). En bestämmelse härom finns i 11 § hälso- och sjukvårdslagen (1982: 763).

Inom en rad kommuner pågår eller planeras försök med lokala organ med stöd av lokalorganslagen. Därvid har en del kommuner kunnat konstatera att lokalorganslagen inte ger det utrymme för överföring av uppgifter till sådana organ som de skulle önska. Detta gäller bl. a. på skolområdet. Liksom beredningen finner jag det mot den bakgrunden naturligt att försöksverksamheten med en friare nämndorganisation även får omfatta lokala organ.

Vid tillkomsten av lokalorganslagen ansågs det inte finnas skäl att genom den lagen införa en möjlighet till institutionsstyrelser på det specialreglerade området. Önskemålet att demokratiskt acceptabla organisationsformer inte skall uteslutas i den nu aktuella försöksverksamheten gör att det nu kan finnas anledning att se annorlunda på denna fråga. Beredningen föreslår också att försökskommunerna ges möjlighet att inrätta sådana styrelser på områdena för miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen och socialnämnden. Förslaget innebär att det blir möjligt att t. ex. pröva en institutionsstyrelse med en skolenhet med gymnasieskola som verksamhetsområde. Enligt beredningen bör dock försök med institutionsstyrelser föregås av regeringens prövning i varje särskilt fall. Jag delar beredningens uppfattning att det försöksvis bör vara möjligt att inrätta institutionsstyrelser på de föreslagna områdena. Av samma skäl som jag återopet i fråga om de föreslagna förändringarna i den centrala nämndorganisationen bör emellertid institutionsstyrelserna kunna inrättas utan föregående prövning av regeringen. Jag förordar därför en sådan lösning.

Det har vidare visat sig att lokalorganslagens krav på begränsning till kommundelen eller anläggningen är svårt att tillämpa konsekvent, om man vill tillgodose olika önskemål och praktiska hänsyn som gör sig gällande. På det specialreglerade området ligger i vissa fall hindret i författningsbestämmelser som innebär att ett beslut måste fattas för ett större område än organets verksamhetsområde – vanligen hela kommunen. Ett exempel är att en kommuns grundskola, liksom dess gymnasieskola, är en enhet, även om eleverna är fördelade på flera skolenheter och att de statligt reglerade lärartjänsterna är knutna till hela grundskolan eller gymnasieskolan i kommunen. Bristen på begränsning till kommundelen eller anläggningen behöver emellertid inte bero på författningsbestämmelser. På både det kommunallagsreglerade och det specialreglerade området kan faktiska förhållanden vara orsaken till att kravet på begränsning till kommundelen eller anläggningen inte är uppfyllt. Problemet torde enligt beredningen ha sin största praktiska betydelse när verksamhetsområdet är en kommundel. Som exempel nämns att det naturliga upptagningsområdet för skolenheterna med grundskola inom kommundelen endast för låg- och mellanstadierna sammanfaller med kommundelen, medan högstadiet är avsett för barn från

en större del av kommunen. En kommundelsnämnd kan under sådana omständigheter inte ha hand om uppgifter som rör högstadiet och detta beror inte på någon bestämmelse i skolförfattningarna.

Enligt beredningens förslag bör försökskommunerna nu få pröva möjligheten att föra över uppgifter på ett lokalt organ också i sådana fall då kravet på anknnytning till kommundelen eller begränsning till anläggningen inte är uppfyllt. Dock skall enligt förslaget detta bara få ske om det finns särskilda skäl. Enligt beredningen är det särskilt angeläget att denna möjlighet öppnas för de fall då det beror på en författningsbestämmelse att kravet på begränsning till kommundelen eller anläggningen inte är uppfyllt.

Jag delar beredningens uppfattning att möjligheten att göra avsteg från nämnda krav bör kunna prövas i försöksverksamheten. Liksom beredningen vill jag framhålla att möjligheten inte bör utnyttjas så att en samordnande eller övergripande uppgift som rör hela kommunen läggs ut på en kommundelsnämnd.

Beredningens förslag i denna del förutsätter att regeringen i varje särskilt fall får ta ställning till den tilltänkta organisationsförändringen. Beredningens skäl för detta är bl. a. att det är svårt att överblicka och förutse följderna av olika på förhand inte kända önskemål om förändringar.

Jag delar beredningens uppfattning på denna punkt. En lag som skulle ge försökskommunerna en rätt att utan regeringens prövning använda de föreslagna möjligheterna skulle dessutom, som beredningen också påpekar, behöva göras snävare än en lag som bygger på prövning i det enskilda fallet. Beträffande formerna för regeringens prövning förordar jag en delvis annan ordning än den föreslagna. Enligt min mening bör den ordningen gälla att regeringen prövar de planerade förändringarna först sedan kommunfullmäktige har beslutat om dem.

Beredningens betänkande innehåller också ett förslag som innebär att uppgifter inom folktandvården och omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda försöksvis skall kunna läggas på lokala landstingsorgan. Förslag om att göra det möjligt att inrätta sådana organ har tidigare lämnats av kommunaldemokratiska kommittén i betänkandet (Ds C 1983: 3) Lokala organ i landstingskommunerna. Detta betänkande bereds f. n. i civildepartementet och jag avser att återkomma med ett förslag som kan föreläggas riksdagen under nästa riksmöte. Det betyder att de landstingskommuner som ingår i försöksverksamheten liksom för övrigt alla landstingskommuner kan få möjlighet att pröva verksamhet med olika former av lokala organ. Jag avstår därför från att nu föreslå försök med lokala organ i landstingskommunerna.

I fråga om den lagtekniska lösningen hänvisar jag till specialmotiveringen.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats ett förslag till lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.

4 Motivering till lagförslaget

Jag har i det föregående förordat att beredningens förslag i fråga om en friare kommunal nämndorganisation bör genomföras. Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer bestämmas i lag. En ändring av den kommunala nämndorganisationen får anses röra grunderna för organisationen. Det krävs följaktligen att riksdagen i lag medger en sådan ändring. Eftersom det är fråga om en försökslagstiftning anser jag det motiverat att samla bestämmelserna i en särskild lag i stället för att vidta ändringar i de olika speciallagar som reglerar de kommunala nämnderna.

I förhållande till beredningens lagförslag föreslår jag vissa ändringar av redaktionell och systematisk natur. Jag anser sålunda att det efter några inledande bestämmelser som beskriver försöksverksamheten i stort bör följa ett avsnitt beträffande de centrala nämnderna och ett beträffande lokala organ.

Allmänna bestämmelser

1 § I högst nio kommuner och tre landstingskommuner får det enligt bestämmelserna i denna lag bedrivas försöksverksamhet med en annan nämndorganisation än som föreskrivs i lag eller annan författning.

Regeringen föreskriver inom vilka kommuner och landstingskommuner (*försökskommuner*) som försöksverksamheten får bedrivas.

2 § Försöksverksamheten kan avse såväl nämnder med hela försökskommunen som verksamhetsområde (*centrala nämnder*) som nämnder med uppgifter som avser en del av försökskommunen eller någon anläggning i denna (*lokala organ*).

Med *fullmäktige* avses i lagen kommunfullmäktige och landstinget.

Paragraferna innehåller allmänna bestämmelser om försöksverksamhetens omfattning. Som jag redan har anfört (avsnitt 2.4) finns det i viss speciallagstiftning föreskrifter om kommunernas och landstingskommunernas nämndorganisation. 1 § första stycket anger att de kommuner och landstingskommuner som deltar i försöksverksamheten får frångå dessa föreskrifter inom de ramar som anges i de följande paragraferna. Av andra stycket följer att regeringen efter det att lagen har trätt i kraft kan besluta om vilka kommuner och landstingskommuner som får delta i försöksverksamheten.

Av lagtekniska skäl används genomgående i lagförslaget termen fullmäktige som gemensam beteckning på kommunfullmäktige och landstinget. En regel om detta finns i 2 § andra stycket.

Centrala nämnder

3 § Fullmäktige i en försökskommun får uppdra åt en eller flera nämnder att helt eller delvis handha förvaltning och verkställighet som annars enligt lag eller annan författning ankommer på en viss annan nämnd. Detta gäller inte uppgifter som ankommer på kommunstyrelse, förvaltningsutskott, folkhögskolestyrelse och valnämnd.

Paragrafen reglerar närmare försöksverksamhetens omfattning såvitt gäller den centrala nämndorganisationen.

Av paragrafen följer att de kommuner och landstingskommuner som omfattas av försöksverksamheten får fördela de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på en viss nämnd bland andra nämnder. Bestämmelsen gäller alltså specialreglerade uppgifter. I fråga om uppgifter som handläggs i kommunallagsreglerade nämnder finns inte något behov av en motsvarande bestämmelse, eftersom det redan i dag är möjligt att fritt fördela sådana uppgifter mellan olika nämnder.

Med stöd av bestämmelsen kan en försökskommun välja allt ifrån att lägga ut endast några smärre uppgifter på en annan nämnd till att skifta ut en nämnds samtliga uppgifter på en eller flera nämnder. En kommun kan t. ex. välja att samordna uppgifter som rör förskolan med uppgifter som rör grundskolan. För att en uppsplittring av en nämnds uppgifter skall vara möjlig kan det i vissa fall krävas att regeringen först beslutar om undantag från författningsbestämmelser. Bestämmelsen medger också att en kommun eller en landstingskommun inrättar en helt ny nämnd med uppgifter som förs över från befintliga nämnder. Bestämmelsen omfattar inte de uppgifter som ankommer på kommunstyrelse, förvaltningsutskott, folkhögskolestyrelse och valnämnd.

Med stöd av bestämmelsen kan de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på en specialreglerad obligatorisk nämnd helt överlåtas på en eller flera andra nämnder. Detta gäller i fråga om byggnadsnämndens, miljö- och hälsoskyddsnämndens, skolstyrelsens och socialnämndens uppgifter. Av förevarande paragraf jämförd med 1 § första stycket följer att en försökskommun i ett sådant fall, utan hinder av specialförfattningarnas krav på särskilda nämnder, inte behöver inrätta de ifrågakvarande nämnderna.

4 § En nämnd får inte med stöd av 3 § ges i uppgift att bestämma om rättigheter och skyldigheter för försökskommunen i ärenden i vilka nämnden har att företräda försökskommunen som part.

Ett utnyttjande av de möjligheter till uppgiftsfördelning mellan olika nämnder som ges i 3 § skulle kunna innebära att sinsemellan svårförenliga funktioner handläggs inom en och samma nämnd. Det skulle exempelvis kunna förekomma att en nämnd först har att besluta om ombyggnad av en institution och därefter om byggnadslov för ombyggnadsarbetena. Bestämmelsen i förevarande paragraf är avsedd att förhindra att en situation som den nu beskrivna uppkommer.

5 § När en nämnd fullgör sådant uppdrag som avses i 3 §, gäller vad som är föreskrivet i lag eller annan författning om den nämnd på vilken uppgifterna annars ankommer.

I fråga om specialreglerade nämnder finns i resp. specialförfattning föreskrifter bl. a. om hur ärenden skall handläggas. Dessa skiljer sig från vad som gäller för kommunallagsreglerade nämnder. Med stöd av 3 § kan en kommunallagsreglerad nämnd anförtros en specialreglerad nämnds uppgifter. Därvid uppkommer frågan om vilka regler som skall gälla vid handhavandet av dessa uppgifter. En bestämmelse som reglerar detta förhållande har tagits in i denna paragraf. Av bestämmelsen följer att samtliga handläggningsregler som finns i specialförfattningarna skall tillämpas när en nämnd inom försöksverksamhetens ram handlägger specialreglerade uppgifter. Det innebär för en kommunallagsreglerad nämnd bl. a. att förvaltningslagens jävsregler skall tillämpas vid handläggning av ärenden som rör specialreglerade områden, medan det lindrigare kommunallagsjävet gäller för övriga ärenden.

I fråga om kommunallagsreglerade nämnder finns inte någon bestämmelse om minsta antal ledamöter. För specialreglerade nämnder gäller däremot genom hänvisning från resp. specialförfattning till bestämmelserna i 3 kap. 2 § kommunallagen att antalet ledamöter i nämnden inte får vara mindre än fem. Av förevarande paragraf följer att en kommunallagsreglerad nämnd kan få uppdrag att fullgöra specialreglerade uppgifter endast om det finns minst fem ledamöter i nämnden.

6 § Om en nämnds uppgifter med stöd av 3 § helt har överlåtits åt en eller flera andra nämnder, får fullmäktige entlediga ledamöterna och suppleanterna i nämnden.

För specialreglerade nämnder gäller ett legalt krav på treårig mandattid för ledamöter och suppleanter. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för kommunallagsreglerade nämnder. Om någon av de specialreglerade nämnderna i försökskommunerna skulle bli helt utan uppgifter ställs man inför frågan om nämnden kan entledigas. Av bestämmelsen i denna paragraf följer att nämnden får entledigas, vilket innebär att mandattiden avkortas.

Lokala organ

7 § Fullmäktige i en försökskommun får inrätta en institutionsstyrelse som för en eller flera anläggningar får handha förvaltning och verkställighet som enligt lag eller annan författning ankommer på miljö- och hälso-skyddsnämnden, skolstyrelsen och socialnämnden. Som förutsättning härför gäller att uppgiften på grund av sin begränsning till anläggningen och sin beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i en institutionsstyrelse.

I fråga om institutionsstyrelser som inrättas med stöd av denna paragraf skall 2 § andra stycket, 3 § andra stycket, 4 § andra stycket och 5 § lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna tillämpas.

Enligt lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna är det inte tillåtet att inrätta en institutionsstyrelse för institution eller anläggning inom specialreglerad verksamhet. En sådan möjlighet öppnas genom bestämmelsen i denna paragraf. Det blir t. ex. möjligt för en försökskommun att pröva en institutionsstyrelse med en skolenhet för gymnasieskola som verksamhetsområde.

Hänvisningen i andra stycket till vissa bestämmelser i lokalorganslagen innebär att reglerna om lokala organ med specialreglerade uppgifter blir gällande. För ett sådant lokalt organ skall som huvudregel gälla vad i lag eller annan författning är föreskrivet om den särskilda nämnden. Det betyder i stort sett att reglerna i kommunallagen om kommunstyrelsen blir tillämpliga. Bl. a. innebär det att antalet ledamöter inte får vara mindre än fem. Vidare blir förvaltningslagens jävsregler tillämpliga. Genom hänvisningen till 5 § lokalorganslagen blir det klart bl. a. att en institutionsstyrelse som inrättas med stöd av försökslagen får väcka ärende hos fullmäktige endast om fullmäktige har föreskrivit det. Vidare får ledamöter och suppleanter väljas för den tid som fullmäktige bestämmer. Det innebär en avvikelse från den obligatoriska treåriga mandattid som gäller för ledamöter och suppleanter i de specialreglerade nämnderna.

8 § Fullmäktige i en försökskommun får lägga en uppgift på ett lokalt organ också i sådana fall då kravet på anknytning till kommunal eller begränsning till anläggning enligt lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna eller enligt 7 § inte är uppfyllt. Detta får dock ske endast om det finns särskilda skäl för att det lokala organet fullgör uppgiften.

Fullmäktiges beslut enligt första stycket blir inte gällande förrän det har godkänts av regeringen.

I det föregående (avsnitt 2.4.2) har jag förordat att de försökskommuner som har lokala organ ges en möjlighet att utvidga organens arbetsfält i förhållande till vad som är möjligt enligt lokalorganslagen. En bestämmelse härom har tagits in i första stycket av förevarande paragraf. Bestämmelsen ger inte fullmäktige oinskränkta möjligheter att lägga ytterligare uppgifter på lokala organ. Detta kommer till uttryck genom att det skall krävas särskilda skäl för att en utvidgning av de lokala organens uppgifter skall få ske. Sådana skäl kan t. ex. föreligga när en författningsbestämmelse visserligen innebär att beslut måste fattas för en större del än ett lokalt organs verksamhetsområde, men där praktiska skäl talar för att beslutet fattas av ett lokalt organ.

När det gäller möjligheten att lägga ytterligare uppgifter på lokala organ bör, som jag har anfört i det föregående (avsnitt 2.4.2), den slutliga prövningen åvila regeringen. Av bestämmelsen i andra stycket framgår att ett beslut enligt första stycket måste godkännas av regeringen innan det blir gällande. Ett viktigt moment i regeringens prövning är att klargöra om det finns sådana särskilda skäl som är en förutsättning för bestämmelsens tillämplighet.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att
dels anta förslaget till lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation,
dels godkänna att regeringen inom ramen för försöksverksamheten gör avsteg från vad riksdagen har bestämt i samband med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller annan liknande åtgärd.

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt har anfört om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som han har hemställt om.



CIVILDEPARTEMENTET

FÖRSÖK MED ÖKAD KOMMUNAL SJÄLVSTYRELSE

Betänkande av stat-kommunberedningen

Ds C 1984: 1

Statsrådet och chefen för
civildepartementet

Regeringen beslutade den 17 mars 1983 att tillsätta en beredning om ökad samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler. Ledamöter i beredningen är statssekreterare Claes Örtendahl (ordförande), statssekreterare Ulf Dahlsten, budgetchef Bill Fransson, förbundsdirektör Sten-Sture Landström och förbundsdirektör Walter Slunge.

En av stat-kommunberedningens huvuduppgifter är att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. (Dir. 1983: 30). En andra huvuduppgift för beredningen är att överväga hur en förbättrad samordning av statliga beslut och åtgärder som påverkar den kommunala kostnadsutvecklingen skall kunna åstadkommas. Beredningen skall även bedöma behovet av och formerna för interkommunalt samarbete. I utredningsuppdraget ingår att belysa konsekvenserna av olika kompetensgränser för kommunernas och landstingskommunernas insatser inom näringslivsområdet.

Inom stat-kommunberedningen pågår ett omfattande utredningsarbete. Detta bedrivs i nära samverkan med kommuner, landstingskommuner och statliga myndigheter. Av den verksamhet som pågår inom beredningen kan följande nämnas:

- Ett informationsmaterial kommer att utarbetas för förtroendevalda och anställda i stat och kommun.
- En studie görs av samspelet mellan rikspolitik och kommunalpolitik.
- Undersökningar pågår om samverkan mellan stat och kommun inom olika kommunala verksamhetsområden.
- Samordningen mellan statlig och kommunal planering övervägs i syfte att begränsa sektoriseringen i samhällsförvaltningen.
- Statlig reglering av statsbidragen till den kommunala sektorn kartläggs och analyserna liksom frågor om kommunala avgifter.
- En utvärdering och samlad bedömning av de statliga myndigheternas roll gentemot kommuner och landstingskommuner kommer att göras.

Stat-kommunberedningen har tidigare lagt fram rapporten "Statsbidragskatalogen – 55 miljarder till kommuner och landstingskommuner". I rapporten redovisas en kartläggning av de författningsbestämmelser som reglerar statsbidragen. Avsikten är att materialet skall ligga till grund för det förenklingsarbete som inletts.

I föreliggande betänkande konstaterar stat-kommunberedningen att de problem som den offentliga sektorn i dag står inför kräver att nya former för omprioritering och förnyelse av samhällsorganisationen prövas. Beredningen föreslår därför att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse påbörjas. Genom att begränsa den statliga regleringen skall det bli möjligt att öka de enskilda människornas inflytande på den kommunala verksamheten samtidigt som samhällsresurserna kan utnyttjas på ett effektivare sätt.

Under utredningsarbetets gång har regeringen överlämnat skrivelser från bl. a. Haninge, Norbergs, Vännäs och Värmdö kommuner samt Göteborgs och Bohus läns landstingskommun. Företrädare för Bräcke kommun och Jämtlands läns landstingskommun har i en framställning tagit upp frågan om samverkan mellan kommunal och landstingskommunal verksamhet. Vidare har projektledaren för studien Kommunerna och framtiden aktualiserat möjligheterna av samverkan med försöksverksamheten.

På stat-kommunberedningens vägnar

Claes Örtendahl
ordförande

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	30
I Inledning	33
1 Stat-kommunberedningens utredningsuppdrag	33
1.1 Utredningsuppgifter	33
1.2 Arbetssätt och organisation	35
2 Framställning från sekretariatet för framtidsstudier och Bräcke kommun	35
3 Uttalanden av civilministern om försöksverksamheten	36
3.1 Anförande vid SIPU:s konferens den 5 oktober 1983	36
3.2 Frågesvar i riksdagen om "byråkratisk frizon"	36
4 Beredningens upplägning av pågående utredningsarbete	37
II Allmän bakgrund	39
5 Den offentliga sektorns utveckling	39
5.1 En decentraliserad samhällsförvaltning	39
5.2 Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun	40
5.3 Kommunernas och landstingskommunernas verksamhet	41
6 Olika former för samverkan mellan stat och kommun	43
6.1 Lagar och andra författningar	43
6.2 De statliga myndigheternas föreskrifter m. m.	45
6.3 Statsbidrag och ekonomiska överenskommelser	45
6.4 Samhällsplanering	46
6.5 Underställningskyldighet	47
6.6 Allmän tillsyn	47
6.7 Besvärsinstitutet samt JO:s och JK:s tillsyn	48
6.8 Övriga styrinstrument	49
III Kommunala förändringsönskemål	49
7 Kartläggning av önskemål om enklare regler och ökad samverkan	49
7.1 Kommunernas och landstingskommunernas önskemål om förändringar av statlig reglering	50
7.2 Förändringar i den kommunala nämndorganisationen	55
7.3 Samverkan mellan regionala statliga organ och kommuner, landstingskommuner	56
7.4 Samverkan mellan kommuner och landstingskommun	56
IV Beredningens förslag till försöksverksamhet	57
8 Allmänna utgångspunkter	57
8.1 Fortlöpande förändringsarbete	57
8.2 Riktlinjer i utredningsdirektiven	58
8.3 Försöksverksamhet – ett sätt att pröva nya former för samverkan	59
8.4 Försöksverksamhetens allmänna upplägning och inriktning	60
9 Försöksverksamhetens rättsliga reglering	64
9.1 Några utgångspunkter	64
9.2 Föreskrifter i lagar	65
9.3 Föreskrifter i regeringsförfattningar	67
9.4 Myndigheternas föreskrifter	68

10 En friare kommunal nämndorganisation	69
10.1 Inledning	69
10.2 Nuvarande ordning	69
10.2.1 Allmänt om kommunernas nämnder	69
10.2.2 Kommunallagsreglerade nämnder	70
10.2.3 Specialreglerade nämnder	71
10.2.4 Lokala organ	71
10.2.5 Landstingskommunernas nämnder	72
10.2.6 Principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet	73
10.3 Frågans tidigare behandling	74
10.3.1 Förarbetena till kommunallagen (1977: 179)	74
10.3.2 Regeringens prop. 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m.	75
10.3.3 Kommunaldemokratiska kommittén och 1983 års demokratiberedning	75
10.4 Allmänna överväganden	76
10.4.1 Förändringar beträffande den centrala nämndorganisationen	76
10.4.2 Avsteg från lokalorganslagen m. m.	79
10.5 Några ytterligare kommentarer till lagförslaget	81
11 Urval av kommuner och landstingskommuner	84
11.1 Urvalskriterier	84
11.2 Förslag till urval av kommuner och landstingskommuner ..	85
12 Genomförande och utvärdering	86
12.1 Organisation	86
12.2 Utvärdering	87
12.3 Tidsplan	87
 <i>Bilagor</i>	
1. Kommittédirektiv	88
2. Lagförslag	95

Sammanfattning

I betänkandet konstaterar stat-kommunberedningen att formerna för samspelet mellan stat och kommun har förändrats under de senaste årtiondena. De kommunala organens ansvar har successivt vidgats. De statliga tillsyns- och kontrollfunktionerna har fortlöpande anpassats till nya behov. Förutsättningarna för detta hänger i hög grad samman med den senaste kommunindelningsreformen.

Under senare år har emellertid villkoren för den offentliga verksamheten påtagligt förändrats. Den sociala och tekniska utvecklingen har skapat nya förutsättningar för verksamhetens innehåll och former. De ekonomiska resurserna är knappare än tidigare. Många människor anser att avståndet mellan dem och samhällsorganen har ökat på grund av att den offentliga organisationen blivit alltför invecklad och präglad av ett överdrivet tekniskt synsätt. I samma riktning verkar en långtgående uppdelning av verksamheten i olika sektorer.

I direktiven till stat-kommunberedningen framhåller chefen för civildepartementet att såväl staten som kommunerna och landstingskommunerna måste vidta åtgärder som leder till ett bättre resursutnyttjande, bättre samhällsservice och ökat deltagande i samhällsverksamhetens utformning. Ett viktigt inslag i detta arbete är att åstadkomma ökad samverkan och förenklingar av regler i relationerna mellan stat och kommun.

Behovet av statlig tillsyn och kontroll över kommunerna och landstingskommunerna har vid olika tillfällen varit föremål för utredning och överväganden. Varje förändring i riktning mot ökad kommunal självstyrelse har hittills i hög grad gjorts sektorsvis. Genom sektorsvisa studier har problemen inventerats och förslag genomförts främst med hänsyn till den berörda sektorns behov och förutsättningar. En viktig slutsats från detta arbete är att reformarbete med denna inriktning vid sidan av principiella invändningar möter tvekan från ansvariga samhällsorgan just därför att de förändrade förutsättningarna inte prövats i praktiken.

Stat-kommunberedningen anser därför tiden nu vara mogen för att genom en försöksverksamhet i några kommuner och landstingskommuner pröva nya former för samverkan mellan staten och de kommunala organen. De särskilda former för fältförsök som stat-kommunberedningen nu eftersträvar på det samhällsorganisatoriska området kan underlätta för ett mera intensivt förändringsarbete såväl vad avser samhällsverksamhetens innehåll som former.

Stat-kommunberedningen föreslår att regeringen hos riskdagen begär ett generellt bemyndigande att inom försöksverksamhetens ram få göra avvikelser från "riksdagsbundna" regeringsföreskrifter. I betänkandet läggs också ett förslag till lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation. Lagförslaget medför att försökskommunerna och berörda landstingskommuner ges frihet att anpassa sin organisation efter lokala förhållanden. Detta innebär bl. a.:

a) Försökskommunerna kan besluta att inte inrätta de s. k. obligatoriska nämnderna dvs. byggnadsnämnden, socialnämnden, skolstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden med undantag för valnämnden.

b) De uppgifter som enligt lag ankommer på dessa nämnder får fördelas på andra nämnder.

c) Försökskommun som har lokala organ ges möjlighet att i vissa fall utvidga de lokala organens arbetsfält i förhållande till vad som är möjligt enligt lokalorganslagen.

d) Försökslandstingskommunerna får möjligheter att samordna viss verksamhet i de lokala organ som kan finnas under hälso- och sjukvårdsnämnden.

Stat-kommunberedningen understryker att det är de deltagande kommunerna och landstingskommunerna som själva skall bestämma försöksverksamhetens innehåll och inriktning. En sådan uppläggning är nödvändig om ett brett engagemang skall kunna skapas. Beredningen anser att ett program för försöksverksamheten i resp. kommun och landstingskommun bör utarbetas i anslutning till att försöket startas. Under försöksperiodens gång kommer självfallet nya krav på förändringar i det statliga regelsystemet att aktualiseras. Det måste därför bli fråga om en process där försöksprogrammet successivt utformas. Även statliga myndigheter skall kunna ange förenklingar.

Vissa begränsningar för försöksverksamheten bör dock gälla enligt stat-kommunberedningen. Medborgarna i hela landet måste garanteras en likvärdig och rättvist fördelad samhällsservice. Det kan heller inte bli fråga om att förändra sådan statlig reglering som utgör ett skydd för medborgarnas hälsa och liv. Samma dignitet har de bestämmelser som kommit till för att garantera de enskilda människornas rättssäkerhet.

Några frågeområden som kan komma att ingå i försöksverksamheten anges i betänkandet. De kommuner och landstingskommuner som skall delta i försöket bör enligt beredningens mening ges möjlighet att

- slopa den traditionella, sektorsindelade nämnd- och förvaltningsorganisationen
- använda statsbidragen friare
- pröva friare former för den kommunala planeringen
- slippa underställa statliga myndigheter vissa kommunala beslut för fastställelse
- få dispens från vissa föreskrifter som meddelas av statliga myndigheter
- befrias från viss statlig tillsyn i form av inspektioner
- bättre anpassa skolan till lokala förhållanden
- finna nya vägar för nära samverkan mellan den statliga länsförvaltningen och kommunala organ samt mellan landstingskommunen och kommunerna.

I betänkandet redovisar stat-kommunberedningen olika motiv som bör beaktas vid val av kommuner och landstingskommuner i försöksverksam-

heten. Beredningen föreslår att Bräcke, Gnosjö, Haninge, Varbergs och Örebro kommuner tillfrågas. När försöksverksamheten kommit i gång kan det föreligga förhållanden som gör att försöksverksamheten bör utvidgas med förslagsvis två kommuner. Beträffande urvalet av landstingskommuner föreslår beredningen att Jämtlands, Örebro samt Göteborgs och Bohus läns landstingskommuner bereds möjlighet att delta i försöksverksamheten.

Försöksverksamheten föreslås pågå under fyra år. En rapport skall avges till regeringen varje år.

I Inledning

1 Stat-kommunberedningens utredningsuppdrag

I direktiven (Dir. 1983: 30) för stat-kommunberedningen anges att de samhällsekonomiska problemen i dag är betydande. För såväl staten som kommunerna och landstingskommunerna är det därför mer än någonsin angeläget att vidta åtgärder som leder till ett bättre resursutnyttjande. Ett viktigt inslag i detta arbete är att åstadkomma ökad samverkan och förenklingar av regler i relationerna mellan stat och kommun. Det statliga regelsystemet anses vara alltför omfattande och sektoriellt uppbyggt. Det kan i många fall utgöra hinder för kommunernas och landstingskommunernas möjligheter till lokal anpassning och utveckling.

Syftet med stat-kommunberedningens översynsarbete är främst att föreslå förändringar i det statliga regelsystemet som leder till effektivitetshöjningar och kostnadsreduceringar i den kommunala verksamheten. Beredningens arbete skall inriktas på att

- a) åstadkomma positiva kommunalekonomiska effekter
- b) finna effektivare former för kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att medverka i samhällets sysselsättningspolitik samt
- c) tillgodose behoven inom de prioriterade service- och vårdområdena.

1.1 Utredningsuppgifter

Samverkan mellan stat och kommun

En av beredningens huvuduppgifter är att göra en översyn av formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet.

Genom olika studier skall beredningen överväga om förändringar bör göras i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna, landstingskommunerna. I direktiven anges några frågor av generell karaktär som bör belysas. Till denna grupp hör

- ramlagstiftningens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och ekonomin
- de statliga myndigheternas normgivningsverksamhet (föreskrifter och allmänna råd)
- de statliga myndigheternas allmänna tillsyn (inspektioner)
- detaljregleringen av statsbidragsförfattningar
- bestämmelser för avgiftsfinansiering av kommunal verksamhet samt
- reglerna om obligatoriska kommunala nämnder

Samordning av statliga beslut

En andra huvuduppgift för beredningen är att överväga hur en förbättrad samordning ska kunna åstadkommas av statliga beslut och åtgärder som påverkar den kommunala kostnadsutvecklingen. Frågor som i detta sammanhang bör prövas är

- om förfarandet vid utformningen av statliga regler som riktar sig till kommunerna och landstingskommunerna bör få en samlad reglering
 - om förändringar behöver göras i begränsningskungörelsen
 - om ökade krav bör ställas på de statliga myndigheterna när det gäller beräkningar av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av deras föreskrifter och råd
 - om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att förbättra samordningen mellan statlig och kommunal planering samt
 - om det statliga utredningsväsendet bättre kan medverka i arbetet rörande samverkan mellan staten och kommunerna, landstingskommunerna.
- En utvärdering bör exempelvis göras om kommittéernas beräkningar av utredningsförslagets kostnadskonsekvenser för den kommunala sektorn.

Samverkan inom den kommunala sektorn

Den tredje huvuduppgiften för beredningen är att pröva behovet av och formerna för samverkan inom den kommunala sektorn. I denna uppgift ligger att gå igenom verksamhetsområden där både kommuner och landstingskommuner berörs. Beredningen skall också göra en samlad bedömning av de förslag som lagts fram om interkommunalt samarbete.

Kommunernas och landstingskommunernas roll i näringspolitiken m. m.

Den fjärde huvuduppgiften för beredningen är att utreda kommunernas och landstingskommunernas roll i närings- och sysselsättningspolitiken. I direktiven anges att beredningen skall

- analysera erfarenheterna av de kommunala näringslivsinsatserna
- belysa konsekvenserna av olika kommunala kompetensgränser inom näringslivsområdet
- pröva formerna för ökad samverkan mellan kommunerna, landstingskommunerna och olika statliga organ samt företag och fackliga organisationer samt
- överväga frågan om kommunal representation i styrelsen för större företag.

Internationella solidaritetsyttringar

Beredningen skall överväga frågan om en eventuell utvidgning av den kommunala kompetensen för att möjliggöra solidaritetsyttringar i internationella frågor.

1.2 Arbetssätt och organisation

Stat-kommunberedningens utredningsarbete skall bedrivas i nära samarbete med bl. a. arbetsmarknadsstyrelsen, statens industriverk, statskontoret och riksrevisionsverket. En rapport skall senast den 30 juni varje år lämnas till regeringen över verksamheten. Utredningsarbetet kommer att pågå till den 30 juni 1985.

Kommittédirektiven återfinns som bilaga 1.

2 Framställning från sekretariatet för framtidsstudier och Bräcke kommun

Sekretariatet för framtidsstudier/FRN och Bräcke kommun har vid sammanträde med stat-kommunberedningen den 27 juni 1983 framfört önskemål om att få genomföra ett samhällsexperiment i Bräcke kommun som man kallat "Den fria kommunen".

Sekretariatet för framtidsstudier, som är en kommitté, inrättades år 1973. Sedan halvårsskriftet 1980 är sekretariatet permanent och är nu en enhet inom forskningsrådsnämnden (FRN). Vid sekretariatet finns 7 tjänster, varav 4 är handläggare (forskningssekreterare). Verksamhetens syfte är att stimulera debatten om det framtida samhällets utveckling och utformning. Sedan starten år 1973 har nio framtidsstudier genomförts.

Sekretariatet för framtidsstudier genomför i samverkan med sju kommuner en omfattande studie om "Kommunerna och framtiden". Tre områden behandlas särskilt utförligt – ekonomi och arbete, social omsorg och kultur. Kommunerna skall göra självständiga studier och stöds av en central projektgrupp, som är stationerad vid Umeå universitet. Göteborgs, Varbergs, Gnosjö, Bräcke, Örebro, Eskilstuna och Övertorneå kommuner deltar. Dessutom kommer Orsa kommun att nära följa arbetet.

En central frågeställning i projektet är kommunernas roll i en framtida offentlig sektor. Vilken handlingsfrihet skall kommunernas ges visavi staten? Hur skall den framtida kommunala kompetensen utformas? Vilka nya samverkansformer mellan staten, kommunerna och landstingskommunerna kan skapas som på samma gång förstärker den kommunala demokratin och ökar effektiviteten i användningen av samhällets samlade resurser? Hur skall kommunerna organiseras?

Grundtanken med framställningen till stat-kommunberedningen är att staten skall undanta Bräcke kommun från så mycket som möjligt av det regelverk som begränsar den kommunala handlingsfriheten och försvårar nya kombinationer av lokala offentliga insatser. Experimentet skall enligt önskemålen följas och utvärderas av stat-kommunberedningen.

3 Uttalanden av civilministern om försöksverksamheten

3.1 Anförande vid SIPU:s konferens den 5 oktober 1983

I ett anförande vid SIPU:s verksledningskonferens den 5 oktober 1983 framhöll civilministern att arbetet med att reformera den offentliga sektorn bör utgå ifrån enskilda människors uppfattning om hur förvaltningen fungerar. Det kan gälla krångel i kontakter med myndigheter, långtgående regleringar i människors vardag, verksamheter formade utifrån myndighetsperspektiv samt svårigheter att hitta rätt i en statlig och kommunal sektoriserad samhällsorganisation.

Det är regeringens strategi, anförde civilministern, att förena den ekonomiska krisbekämpningen med nytänkande i den svenska förvaltningsmodellen. Detta arbete tar sikte på att stimulera enskilda initiativ, mångfald och kreativitet. Att utveckla nya frihets- och demokratimodeller.

Civilministern framhöll att kommunsektorn är ett viktigt område för regeringens översynsarbete. Efter ett par decennier av kommunindelningsreformer har nu kommunerna egen kvalificerad kompetens. Enligt civilministerns uppfattning behövs därför inte en lika långtgående regelstyrning av kommunsektorn som tidigare.

3.2 Frågesvar i riksdagen om "byråkratisk frizon"

Civilministern lämnade den 8 november 1983 ett svar i riksdagen på en fråga av Agne Hansson (c) om Kalmar som "byråkratisk frizon". I frågesvaret anfördes bl. a. följande:

"Det är enligt min mening angeläget att vi så snabbt som möjligt kan nå fram till resultat. Regeringen överväger därför att under vårriksdagen lägga fram en proposition om försöksverksamhet med minskad statlig reglering av kommunal verksamhet. Avsikten är att regeringen skall kunna ge kommunerna dispens från en del statliga regler. Genom att pröva nya och obyråkratiska former för samverkan mellan stat och kommun hoppas jag att de kommunala organen skall kunna söka sig fram till lösningar som bäst svarar mot lokala behov och förutsättningar.

Ett underlag för regeringens förslag om försöksverksamheten kommer att utarbetas av stat-kommunberedningen. Frågan om hur de medverkande kommunerna skall utses kommer att behandlas av beredningen."

4 Beredningens uppläggning av pågående utredningsarbete

– *Informationsbroschyr*

Inom stat-kommunberedningen har olika studier påbörjats som rör samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. Utredningsarbetet bedrivs i nära samverkan med företrädare för statliga myndigheter, kommuner och landstingskommuner. För beredningen är det naturligt att ta tillvara såväl statliga som kommunala organs egna erfarenheter och kunskaper på området. Ett informationsmaterial kommer därför att utarbetas för förtroendevalda och anställda inom stat och kommun. Syftet med detta är att ge dem som är verksamma inom olika samhällssektorer möjlighet att framföra synpunkter och förslag till förändringar i samhällsorganisationen.

– *Princippromemoria om förhållandet stat – kommun*

Den kommunala självstyrelsens roll i samhällsförvaltningen har växlat under årens lopp. Utvecklingen visar att statsmakterna i valet mellan statligt och kommunalt ansvar för olika samhällsuppgifter prioriterat att bygga ut den lokala och regionala nivån. Vid dessa överväganden har såväl principiella som praktiska motiv åberopats. Diskussionen om samspelet mellan rikspolitik och kommunalpolitik rymmer många olika aspekter av intresse. Beredningen har ansett det väsentligt att göra en särskild studie av dessa frågor. Denna undersökning kommer att göras av professor Jörgen Westerståhl, Göteborg, och redovisas under år 1984.

– *Studier av olika kommunala verksamhetsområden*

Genom olika studier skall beredningen överväga om förändringar bör göras i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna liksom landstingskommunerna. Under medverkan av statskontoret har undersökningar gjorts om hälso- och miljövard samt kultur- och fritidsområdena. Dessa studier representerar två olika typer av samverkan mellan stat och kommun. De förstnämnda områdena är starkt statligt reglerade medan de senare är typiska kommunala självstyrelseverksamheter. En jämförande analys av de båda undersökningarna kommer att redovisas under året.

Ett annat utredningsarbete har inletts i syfte att förenkla de statliga bestämmelserna på skolområdet. Inom stat-kommunberedningen har bildats en arbetsgrupp – den s. k. skolgruppen – i vilken ingår representanter för bl. a. kommunförbunden samt civil-, utbildnings- och finansdepartementen. Avsikten är att skolgruppen främst skall lämna förslag i fråga om försöksverksamhet på skolområdet på grundval av önskemål från de kommuner och landstingskommuner som skall ingå i försöksverksamheten.

– *Samordnad statlig och kommunal planering*

I beredningens utredningsuppdrag ingår att behandla de obligatoriska kommunala planeringsformerna. En arbetsgrupp har utsetts med företrädare för stat-kommunberedningen, bostads- och finansdepartementen samt Svenska kommunförbundet. Syftet är att överväga åtgärder som kan förbättra samordningen mellan statlig och kommunal planering samt minska sektoriseringen i samhällsförvaltningen.

– *Förenkling av statsbidrag och kommunala avgifter*

Beredningen har nyligen publicerat rapporten "Statsbidragskatalogen – 55 miljarder till kommuner och landstingskommuner". Avsikten är att redovisningen skall ligga till grund för ett förenklingsarbete av de författningsbestämmelser som detaljreglerar statsbidragen. Rapporten har därför översänts till statliga myndigheter, kommuner och landstingskommuner. Under våren avser beredningen att arrangera ett seminarium för diskussion om statsbidragssystemets utformning.

Ett utredningsarbete har också påbörjats för att kartlägga och analysera om administrativa eller institutionella hinder finns för en mera aktiv kommunal avgiftspolitik. Synpunkter har inhämtats från ett antal kommuner, kommunförbunden och representanter för Föreningen Sveriges kommunalekonomer. Beredningen avser att publicera en rapport om de kommunala avgiftsfrågorna under år 1984.

– *Kommunal självstyrelse och statlig normgivning*

I samarbete med riksrevisionsverket kommer beredningen att göra en utvärdering och samlad bedömning av de statliga myndigheternas roll gentemot kommuner och landstingskommuner. Frågor som därvid kommer att uppmärksammas gäller bl. a. myndigheternas beräkningar av föreskrifters ekonomiska och administrativa konsekvenser samt förfarandet när normer utarbetas. Avsikten är att delar av utredningsarbetet skall kunna redovisas under innevarande år.

– *Försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse*

I föreliggande betänkande behandlas frågan om försöksverksamhet med minskad statlig reglering i några kommuner och landstingskommuner. I betänkandet lämnas en allmän bakgrund till utredningsuppdraget. En genomgång görs av den offentliga verksamhetens utveckling och de olika former för samverkan som finns mellan stat och kommun. En översiktlig redovisning lämnas för kommunernas och landstingskommunernas önskemål om förändringar i statlig reglering. I beredningens förslagsavsnitt diskuteras försöksverksamhetens omfattning, den rättsliga regleringen, val av försökskommuner och försökslandstingskommuner samt genomförande och utvärdering. I en särskild bilagedel lämnas en redovisning av den statliga regleringen inom olika kommunala verksamheter som kan komma att ingå i försöksverksamheten.

II Allmän bakgrund

5 Den offentliga sektorns utveckling

Statens, kommunernas och landstingskommunernas verksamhet har stor betydelse för samhällsekonomin, sysselsättningen och de enskilda människornas välfärd. I dag tillgodoses i stor utsträckning medborgarnas behov av service, trygghet och omvårdnad av samhällsorgan. Vi brukar tala om den offentliga eller den gemensamma sektorns expansion.

5.1 En decentraliserad samhällsförvaltning

Samhällets uppgifter är i stor utsträckning decentraliserade till kommuner och landstingskommuner. I takt med att den offentliga verksamheten har byggts ut har de kommunala organens betydelse ökat. Genom beslut av statsmakterna har ansvaret för allt fler uppgifter lagts på lokal och regional nivå. Medborgarnas krav och önskemål på det lokala planet har också lett till nya och utökade insatser för att bygga ut samhällsservicen.

Det torde finnas få länder i världen där kommunala organ har ett så vidsträckt ansvar för samhällsverksamheten som i vårt land. I valet mellan statligt och kommunalt ansvar för olika samhällsfunktioner har regering och riksdag prioriterat att utveckla den kommunala självstyrelsen. En decentraliserad samhällsförvaltning har ansetts vara väsentlig inte minst från demokratisk synpunkt. I förarbetena (prop. 1973:90) till regeringsformen betonas den kommunala självstyrelsens viktiga roll för demokratin på följande sätt:

”Genom den kan demokratins medinflytande på angelägenheter som berör dem förverkligas i vid omfattning. Viktiga samhällsuppgifter kan decentraliseras till organ där de ombesörjs under hänsynstagande till skiftande lokala förhållanden. I det kommunala livet fostras medborgarna till ett intresse och ett ansvarstagande för samhällsfrågor som kommer också riksstyrelsen tillgodo.”

Förutsättningarna för en vidgning av den kommunala självstyrelsen hänger nära samman med kommunernas förändrade roll i samhället. Av stor betydelse är tillkomsten av större och bärkraftigare kommuner. I början av 1950-talet hade mer än hälften av alla landskommuner färre än tusen invånare. Allt fler kommuner kom att sakna ekonomiska resurser att tillgodose människornas behov av kommunal service. Det blev väsentligt med större kommuner. Statsmakterna fattade därför beslut om en genomgripande förändring av den kommunala indelningen. Den väg som valdes innebär att kommunerna kunnat ta ett ökat ansvar för samhällsutveckling-

en. Av landets 284 kommuner har i dag tre fjärdedelar mer än 10000 invånare.

5.2 Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun

Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun har växlat under tidernas lopp. Verksamheter har förts över från staten till kommunerna och landstingskommunerna samt vice versa. Både praktiska och principiella skäl har anförts som motiv för förändringar. I början av 1970-talet hade länsberedningen i uppdrag att göra en samlad översyn av arbetsfördelningen mellan stat och kommun. I sitt betänkande (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan angav beredningen fem allmänna principer för överväganden om ändringar i uppgiftsfördelningen.

- Det är ett riksintresse att garantera alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.
- En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda.
- Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå.
- Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras.
- Näralliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samma huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

Utvecklingen av den offentliga sektorns resursanvändning sedan mitten av 1960-talet visar att en markant förskjutning av samhällsuppgifterna skett till kommunernas och landstingskommunernas förmån. Dessa tar i dag i anspråk dubbelt så mycket av landets resurser som staten. I tabellen nedan redovisas utvecklingen av den offentliga sektorn i procent av bruttonationalprodukten.

Den offentliga sektorn i procent av BNP – löpande priser

	1965	1975	1982
Kommunerna/landstingskommunerna	13,2	20,2	24,7
– Konsumtion	8,9	16,4	21,1
– Investeringar	4,3	3,8	3,6
Staten	11,9	11,7	11,8
– Konsumtion	8,7	8,4	8,7
– Investeringar	3,2	3,3	3,1
Total offentlig resursanvändning	25,1	31,9	36,5

Källa: Nationalräkenskaperna

Utbyggnaden av den offentliga sektorns verksamhet har också fått stor betydelse för sysselsättningen. Nästan en tredjedel av det totala antalet sysselsatta är verksamma med statliga, kommunala eller landstingskom-

munala uppgifter. Statens andel har sedan mitten av 1960-talet ökat relativt lite. Det är i stället kommunerna och landstingskommunerna som svarat för den kraftigt ökade sysselsättningen i offentlig verksamhet.

Av tabellen nedan framgår att 24 procent av de yrkesverksamma återfinns inom de kommunala och landstingskommunala sektorerna. I mitten av 1960-talet uppgick motsvarande andel till ca 9 procent. Det totala antalet anställda i kommuner och landstingskommuner uppgick år 1982 till drygt 634 000 resp. drygt 376 000 personer. Motsvarande siffra för staten var 431 000.

Den offentliga sysselsättningens andel i procent av den totala sysselsättningen

	1965	1974	1982
<i>I antal timmar</i>	12,6	20,9	27,7
– Staten	5,0	5,8	7,2
– Kommunerna/landstingskommunerna	7,6	15,1	20,5
<i>I antal sysselsatta</i>	14,2	23,7	31,7
– Staten	5,2	5,8	7,4
– Kommunerna/landstingskommunerna	9,0	17,9	24,8

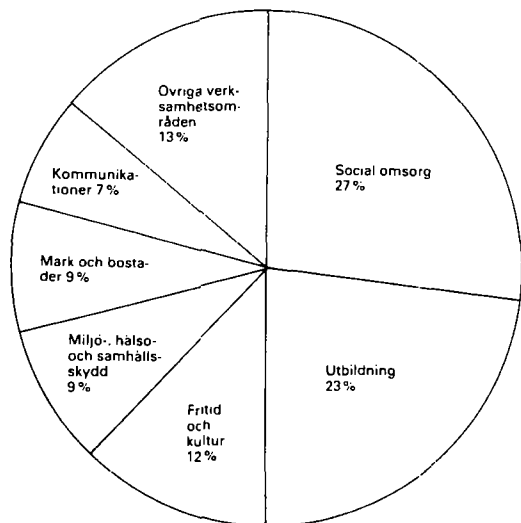
Källa: Nationalräkenskaperna och SCB

En snabb ökning av sysselsättningen har särskilt ägt rum inom områdena social omsorg, utbildning samt hälso- och sjukvård. Av det totala antalet anställda år 1982 i kommunerna fanns nästan 40 procent inom området social omsorg och 33 procent inom utbildningsområdet. De två största verksamheterna sysselsatte således 73 procent av de anställda i kommunerna. Av de landstingsanställda var vid samma tidpunkt 86 procent verksamma inom hälso- och sjukvården.

5.3 Kommunernas och landstingskommunernas verksamhet

Av föregående avsnitt har framgått att kommunerna och landstingskommunerna spelar en central roll för vårt lands demokrati, ekonomi och sysselsättning. Kommunala organ har i dag ansvar för de flesta samhällsfrågor som direkt berör den enskilde. Skolväsendet är en väsentlig uppgift liksom socialtjänsten där kommunerna svarar för exempelvis barnomsorgen och äldreården. Räddningstjänst, miljö- och hälsoskydd, vatten och avlopp, gator och vägar, fritid och kultur är andra kommunala angelägenheter av stor betydelse. Samhällsplanering och bostadsbyggande utgör också viktiga delar av den kommunala verksamheten. Av diagrammet nedan framgår hur kommunernas nettokostnader år 1982 procentuellt fördelades på olika verksamhetsområden.

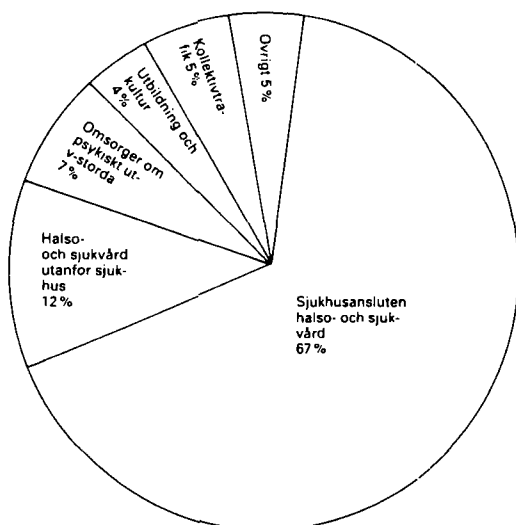
Procentuell fördelning av kommunernas nettokostnader



Källa: Kommunernas finanser 1982

För landstingskommunerna är hälso- och sjukvården den helt dominerande uppgiften. Mer än tre fjärdedelar av de landstingskommunala utgifterna går till denna sektor. Landstingskommunernas övriga verksamhetsområden är omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, utbildning, kultur, kollektivtrafik och sociala frågor. I det följande diagrammet är landstingskommunernas nettokostnader år 1982 procentuellt fördelade på olika verksamheter.

Procentuell fördelning av landstingskommunernas nettokostnader



Källa: Kommunernas finanser 1982

6 Olika former för samverkan mellan stat och kommun

Den offentliga verksamheten måste ses som en helhet. En nära samverkan mellan samhällsorganen är nödvändig på många områden. Staten har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och måste därför på olika sätt kunna påverka den kommunala sektorns verksamhet. I det följande lämnas en redovisning för olika former av samverkan och styrinstrument mellan stat och kommun.

6.1 Lagar och andra författningar

Den statliga administrativa regleringen av kommunerna och landstingskommunerna sker genom lagar, förordningar och statliga myndigheters föreskrifter m. m. Regleringen kan uppdelas på bestämmelser i regeringsformen, i kommunallagen, i specialförfattningar och i andra författningar inom främst förvaltningsområden av typ arbetsmiljölagen och datalagen.

Regeringsformen

I 1974 års regeringsform markeras på olika sätt den kommunala självstyrelsens betydelse för det svenska samhället och demokratin. I det inledande kapitlet om statsskickets grunder slås fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse (1 §). I samma kapitel ges vissa grundläggande bestämmelser för hela den kommunala sektorn. Där anges att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i dessa utövas av valda församlingar och att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (6 §). I regeringsformen slås vidare fast att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner, för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. I lag skall även meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden (8 kap. 5 §).

Kommunallagen

Regeringsformen anger den kommunala självstyrelsens konstitutionella förutsättningar. En närmare reglering av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet görs i kommunallagen (1977:179) och olika specialförfattningar. I kommunallagen finns bestämmelser om kommunernas och landstingskommunernas kompetens, uppgiftsfördelningen mellan beslutande samt förvaltande och verkställande organ, de kommunala organens arbetsformer, den ekonomiska förvaltningen, revision, skatt till kommun och landstingskommun samt kommunalbesvär. I fråga om befogenheter och åligganden regleras i kommunallagen endast den s. k. allmänna kompetensen. Uppgifter som härrör från denna kan betraktas som frivilliga.

I princip kan en kommun bedriva vilken slags verksamhet som helst förutsatt att kommunmedlemmarna är eniga därom. En kommunmedlem kan emellertid genom att överklaga ett kommunalt beslut – genom s. k. kommunalbesvär – få rättsligt prövat om exempelvis ett visst åtagande rymms inom den kommunala kompetensen. Utfallen av sådana rättsliga prövningar – rättspraxis – har kommit att ange principerna och därmed gränserna för den allmänna kommunala kompetensen.

Den kommunala kompetensen är emellertid inte konstant över tiden utan undergår ständiga förändringar. Kompetenslagstiftningen och be-
svärsinstitutet innebär i sig ingen statlig styrning i betydelsen att staten med kompetensreglerna vill förmå kommunerna att agera på visst sätt. Detta är jämfört med vad som gäller för statliga organ en avgörande skillnad.

Speciallagar

I olika specialförfattningar har kommunerna och landstingskommunerna ålagts ansvaret för väsentliga samhällsuppgifter. De viktigaste författningarna inom kommunernas obligatoriska verksamhetsområden är byggnadslagen, hälsoskyddslagen, skollagen och socialtjänstlagen. Landstingskommunernas verksamhet regleras i huvudsak av hälso- och sjukvårdslagen, folktandvårdslagen samt omsorgslagen. Dessa lagar med följdförfattningar anger mer eller mindre detaljerat vilken verksamhet kommunerna resp. landstingskommunerna skall bedriva inom de berörda områdena. Föreskrifterna anger också i regel hur verksamheten skall organiseras och genomföras, på vilken nivå ärenden skall beslutas samt vilka kontakter och samråd som skall tas i olika frågor.

Detaljeringsgraden i lagstiftningen för obligatoriska verksamheter skiftar från område till område. För skolektorn är regelsystemet relativt omfattande och delvis tämligen detaljreglerande. Bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen är däremot ganska allmänt hållna.

Utvecklingen har i stort gått mot att lagstiftningen har blivit mindre detaljerad och på många områden har lagarna i huvudsak kommit att innehålla allmänt hållna föreskrifter. Det gäller exempelvis socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen. Lagar av denna typ har kommit att kallas ramlagar. I en del ramlagar t. ex. arbetsmiljölagen har regeringen och underlydande myndigheter getts omfattande bemyndiganden att utfärda föreskrifter för lagens tillämpning. Sådana bemyndiganden för statliga myndigheter att ge ut föreskrifter har i många fall lett till en omfattande och detaljerad reglering. I socialtjänst- samt hälso- och sjukvårdslagarna har emellertid bemyndigandena för berörda myndigheter avsevärt inskränkts bl. a. med hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

6.2 De statliga myndigheternas föreskrifter m. m.

Den statliga styrningen av kommunerna och landstingskommunerna sker i stor utsträckning genom att statliga myndigheter utfärdar föreskrifter och allmänna råd. Utvecklingen mot ramlagstiftning innebär att myndigheternas normgivning fått ökad betydelse för samhällsresursernas fördelning. Olika åtgärder har vidtagits för att uppmärksamma dessa frågor.

– I allmänna verksstadgan (1965:600), som reglerar myndigheternas uppgifter och arbete, föreskrivs numera att myndigheterna i sin verksamhet skall eftersträva en minskad detaljkontroll av kommuner och landstingskommuner.

– Genom en särskild förordning (1981:305) har de statliga myndigheterna ålagts att göra en total genomgång av de regler som riktar sig till kommuner och landstingskommuner. En redovisning har lämnats till regeringen den 1 juli 1983.

– En generell inskränkning av myndigheternas befogenhet att utfärda kostnadshöjande regler infördes år 1970 genom kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd, den s. k. begränsningskungörelsen. Huvudsyftet med begränsningskungörelsens bestämmelser är att bidra till att hålla nere utgiftsexpansionen, främst inom den kommunala sektorn. Detta syfte är av avgörande betydelse för tillämpningen och tolkningen av kungörelsen.

Enligt 1 § begränsningskungörelsen får statlig myndighet inte, utan att underställa regeringen frågan, ge ändrade eller nya föreskrifter, anvisningar eller råd som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i mer än oväsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar i den verksamhet som berörs. Myndigheten skall utreda förslagens kostnadsmissiga konsekvenser och höra företrädare för dem som kan förutses slutligt få bära de ökade kostnaderna för ändrad standard eller ändrade normer. Vad som nu sagts gäller dock inte om regeringen förordnar annorlunda i ett särskilt fall eller meddelar undantag för ett visst verksamhetsområde. Föreskrifterna gäller inte heller om kostnadsökningarna förutses komma att slutligt och i sin helhet falla på kommuner och landstingskommuner och företrädare för dessa efter hörande inte har påkallat att frågan underställs regeringen.

6.3 Statsbidrag och ekonomiska överenskommelser

Statsbidragen till kommuner och landstingskommuner är ett viktigt instrument för staten när det gäller att påverka utformningen och volymen av olika verksamheter inom kommunsektorn. Det gäller främst de s. k. specialdestinerade statsbidragen, som utgår till ca 90 olika kommunala och landstingskommunala verksamheter. Bidragens användning regleras i ett 70-tal författningar. I många fall är de statliga föreskrifterna mycket detaljerade.

Statsbidragen har stor betydelse för den kommunala ekonomin. År 1981 utbetalades nära 33 miljarder kronor i statsbidrag till kommunerna och ca 10,4 miljarder kronor till landstingskommunerna. Detta innebär att en fjärdedel av kommunernas inkomster utgörs av statsbidrag. Motsvarande andel för landstingskommunerna uppgår till 16 procent. Därutöver tillkommer ersättningen till sjukvårdshuvudmännen från sjukförsäkringen. Totalt utbetalades år 1981 inmot 50 miljarder kronor i statsbidrag och ersättningar till kommuner och landstingskommuner. För innevarande år beräknas motsvarande belopp uppgå till 55 miljarder kronor.

Under senare år har skatteutjämningsystemet reformerats. Detta har lett till att det allmänna skatteutjämningsbidraget ökat väsentligt snabbare än de specialdestinerade statsbidragen. Dessa är dock alltjämt dominerande och utgår såväl till drift som investeringsändamål. För vissa bidragstyper pågår ett översynsarbete för att minska statliga detaljbestämmelser och förenkla rutinerna för själva statsbidragsgivningen.

Regeringen och kommunförbunden har numera överläggningar om riktlinjer för den kommunalekonomiska utvecklingen. Detta kan sägas vara en övergripande form av informell statlig styrning. Ambitionen för diskussionerna var från början främst att hålla nere ökningar i de kommunala skattesatserna. Riksdagens beslut om den kommunala ekonomin har därefter vidgats till att även omfatta den kommunala volymutvecklingen och de finansiella förutsättningarna för kommunsektorn.

6.4 Samhällsplanering

Den offentliga samhällsplaneringens utbyggnad är en del av den offentliga sektorn expansion. En rad nya såväl statliga som kommunala planeringsformer har utvecklats. På den statliga sidan är det främst nivåplaneringen som har byggts ut för att samordna olika sektorsintressen. Exempel på sådan planering är på riksnivå den fysiska riksplaneringen och på regional nivå länsplaneringen.

På kommunal nivå har den statliga reformverksamheten inneburit att kommunerna ålagts en rad sektoriella planeringsformer. Flera av dessa sektorsplaner har initierats av statliga organ med ofta relativt smala verksamhetsfält. Exempel på obligatoriska sektorsplaner som kommunerna och landstingskommunerna svarar för är bostadsförsörjningsprogram, trafikförsörjningsplaner, oljereduktionsplaner, barnomsorgsplaner och omsorgsplaner. Inom vissa områden, exempelvis trafikförsörjning och beredskapsplanläggning, är de statliga kraven på kommunal planering grund för statsbidrag till verksamheten.

6.5 Underställningsskyldighet

Vissa kommunala beslut måste för att bli gällande underställas statlig myndighets prövning och fastställelse. I ett underställningsmål skall en allsidig prövning av det underställda beslutet företas. Prövningen avser inte bara beslutets laglighet utan även dess lämplighet, ändamålsenlighet och skälighet. Den statliga myndigheten kan antingen fastställa eller ogilla det underställda beslutet. I det senare fallet återförvisas ärendet till kommunen.

Antalet underställningspliktiga ärendegrupper har under senare år begränsats högst väsentligt. Strävan från statsmakternas sida har varit att minska den statliga tillsynen över kommunerna och landstingskommunerna. Underställningsförfarandet har därvid ansetts vara den form av statskontroll som så långt möjligt bör slopas. Utvecklingen har lett till att några bestämmelser om underställning i dag inte finns i kommunallagen. I olika specialförfattningar anges däremot att vissa beslut skall underställas statlig myndighet. Exempel på sådana beslut är förbundsordning för kommunalförbund (21 § kommunalförbundslagen, 1957:281), brandordning (2 § brandstadgan, 1962:91), lokal ordningsstadga (23 § allmänna ordningsstadgan, 1956:617), stads- och byggnadsplaner (10, 24 §§ byggnadslagen, 1947:385), reglemente för folkhögskolor (9 § folkhögskoleförordningen) samt omsorgsplan till den del som gäller särskolan (8 § omsorgslagen).

6.6 Allmän tillsyn

I olika specialförfattningar finns föreskrifter om att statliga myndigheter skall utöva tillsyn över hur kommuner och landstingskommuner sköter sina uppgifter. De centrala ämbetsverken är i regel ålagda att följa verksamheten i hela landet. Exempelvis utövar skolöverstyrelsen tillsyn över skolväsendet, statens planverk över byggnads- och planväsendet, socialstyrelsen över vårdområdena och naturvårdsverket över miljövården. Vissa statliga sektorsmyndigheter har också underlydande organ på regional nivå. För skolfrågor finns länskolnämnden, för bostadspolitiken länsbostadsnämnden och för arbetsmarknadsfrågor länsarbetsnämnden.

Länsstyrelsen utövar en allmän tillsyn över kommunerna och landstingskommunerna. Enligt 5 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) ankommer det på länsstyrelsen att inom sitt verksamhetsområde övervaka att vad som enligt lag eller annan författning åligger statlig myndighet, kommun, landstingskommun eller enskild blir behörigen fullgjort. Denna bestämmelse ger inte länsstyrelsen några maktmedel utöver dem som anges i resp. specialförfattningar. Länsstyrelsen har enligt dessa rätt att på vissa områden utfärda förbud, förelägga vite och vidta årgärder i det kommunala organets ställe.

De statliga myndigheternas tillsyn kan ske i form av *inspektioner*. Exem-

pelvis kan socialstyrelsen utöva en del av tillsynen över landstingskommunerna genom inspektioner av sjukhus o. d. Tillsynen kan utmynna i förelägganden, rekommendationer eller innebära enbart rådgivning.

Några närmare bestämmelser om hur de statliga myndigheternas tillsyn över kommuner och landstingskommuner skall utformas finns i regel inte. I kungörelsen (1970:641, ändrad senast 1983:223) om begränsning av myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar och råd finns en allmän bestämmelse (1 a §) som säger att myndigheterna skall bedriva sin verksamhet på sådant sätt att kostnadsnöjande effekter begränsas även vid tillsyns- eller inspektionsverksamhet.

Tillsyn i form av inspektioner kan ses som en form av efterhandskontroll och uppföljning av hur kommunerna och landstingskommunerna fullgör sina uppgifter. I vissa fall kan inspektioner uppfattas som en form av direkt styrning eller s. k. orderstyrning från statens sida och kan därmed ses som det kanske mest påtagliga statliga ingreppet i den kommunala självstyrelsen.

6.7 Besvärsinstituten samt JO:s och JK:s tillsyn

Genom prövning av kommunmedlems besvär över kommunala beslut kontrollerar staten att kommuner och landstingskommuner inte använder sina maktbefogenheter i strid med allmänna eller berättigade enskilda intressen. Besvär som anförs med stöd av kommunallagen är den form av kontroll som innebär det lindrigaste ingreppet i den kommunala självstyrelsen. En mer ingående kontroll kommer till stånd genom s. k. förvaltningsbesvär, som anförs med stöd av specialförfattningarna. Huvudsyftet med förvaltningsbesvär är dock inte att kontrollera den kommunala verksamheten utan att vara ett skydd för enskildas eller andra allmänna intressen. En ingående belysning av förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär lämnas i kommunalbesvärskommitténs betänkande (SOU 1982: 41) Överklagande av kommunala beslut.

Riksdagens ombudsmän (JO) har vissa tillsynsbefogenheter gentemot kommunerna och landstingskommunerna. JO kan inte ändra ett kommunalt beslut eller ålägga en kommun att handla på ett visst sätt. Han kan emellertid väcka åtal mot den som begår fel, göra erinran mot beslutet eller göra ett principuttalande.

Justitiekanslern (JK) har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Under justitiekanslerns tillsyn står bl. a. kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid den kommunala myndigheten. Tillsynen omfattar dock inte ledamöter av beslutande kommunal församling. Vid sin tillsyn över kommunala myndigheter skall JK beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

6.8 Övriga styrinstrument

Utöver dessa mera formbundna styrinstrument kan staten påverka kommunernas och landstingskommunernas beteende och agerande genom att t. ex. ta fram kunskapsunderlag, förmedla erfarenheter, sprida information om utredningsresultat, idéer och utvecklingstendenser, anordna konferenser och utbildningsseminarier. Den anmälnings- och uppgiftsskyldighet som föreskrivs i olika författningar ger också statliga myndigheter vissa möjligheter att utöva uppsikt över kommunala organ. Vidare har staten möjligheter att indirekt påverka kommunal verksamhet och organisation genom kompetens- och behörighetsregler samt den grundläggande utbildningen av personer som sedan erhåller befattningar inom den kommunala sektorn.

III Kommunala förändringsönskemål

7 Kartläggning av önskemål om enklare regler och ökad samverkan

En grundläggande utgångspunkt för stat-kommunberedningens arbete är att kommunernas och landstingskommunernas kunskap och erfarenhet tas till vara. Det är därför viktigt att som underlag för ställningstaganden till en försöksverksamhet kartlägga de problem som för närvarande finns i relationen mellan stat och kommun. Försöksverksamheten måste enligt beredningens mening bygga på de synpunkter och önskemål om förändringar som finns på kommunal nivå.

Beredningen ger i det följande en översiktlig redovisning av olika förändringsönskemål. Syftet är att ge en allmän uppfattning om omfattningen och inriktningen av en kommande försöksverksamhet. Redovisningen bygger i första hand på de enkäter som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet genomförde 1980 till samtliga kommuner och landstingskommuner. Därutöver har synpunkter inkommit till beredningen från såväl kommuner som landstingskommuner. Kommunbesök har bl. a. gjorts i Bräcke, Haninge, Sollentuna och Norrköpings kommuner. Förslag från länsstyrelserna till rationaliseringar och förenklingar av uppgifter som åvilar dem har också beaktats. Förslagen har bl. a. framförts i anslutning till anslagsframställningarna till regeringen under senare år.

En detaljerad redovisning av förbundens enkäter har getts i särskilda rapporter under våren 1981. En sammanställning av kommunernas enkätsvar återfinns i kommunförbundets rapport Statlig styrning av kommunal verksamhet. I publikationen Besparingsförslag rörande statlig normgivning har Landstingsförbundet gjort en motsvarande sammanställning av landstingskommunernas enkätsvar. Sammanlagt framfördes i cirka 900 fall

önskemål om förändringar av den statliga tillsynen och kontrollen av kommunerna och landstingskommunerna.

Förändringsförslagen redovisas i komprimerad form enligt den indelning i programområden som används i kommunalekonomiska sammanhang (avsnitt 7.1). De särskilda synpunkter som framförts om förändringar i den kommunala nämndorganisationen presenteras i avsnitt 7.2. I avsnitten 7.3 och 7.4 behandlas olika önskemål om förbättrad samverkan mellan statliga och kommunala organ resp. ökad inomkommunal samverkan.

Förslagen speglar en pågående diskussion om förhållandet mellan stat och kommun. Redovisningen ger endast exempel på ändrad reglering och nya samarbetsformer som kan aktualiseras i försöksverksamheten. Önskemålen är från kommunalt håll inte prioriterade inbördes. Redovisningen innebär inte något ställningstagande från beredningens sida till de framförda önskemålen.

7.1 Kommunernas och landstingskommunernas önskemål om förändringar av statlig reglering

De önskemål om regelförändringar i relationen stat/kommun som framförts i olika sammanhang från kommuner, landstingskommuner, länsstyrelser m. fl. är givetvis av olika karaktär. Önskemålen varierar från förslag om huvudmannaskapsförändringar och allmänt hållna synpunkter om regelöversyner å den ena sidan och detaljerade förslag till regeländringar å den andra. De mest reglerade kommunala verksamheterna utsätts naturligen också för den mest ingående kritiken. Till dessa områden hör byggnads- och planväsendet liksom sektorerna bostadsförsörjning, skolväsende, social omsorg, miljö- och hälsoskydd samt omsorgsverksamhet.

De landstingskommunala önskemålen särredovisas endast beträffande två sektorer, hälso- och sjukvård samt omsorgsverksamhet. Synpunkter på byggnadsverksamhet, arbetsmiljö, trafik och utbildningsinsatser m. m. har sammanförts med kommunala önskemål i samma ämnen.

Gemensam verksamhet

Många kommuner och landstingskommuner har allmänna synpunkter på statsmakternas normgivning och tillsyn av kommunal verksamhet. Vid genomförande av ny och ändrad lagstiftning bör t. ex. konsekvenserna för den kommunala sektorn analyseras bättre. En mer systematisk översyn av gällande statliga normer och deras rättsliga karaktär är också nödvändig. Detta gäller inte minst de regler som de statliga myndigheterna gett ut.

Allmänna synpunkter ges också på de statliga myndigheterna när det gäller deras tillsynsuppgifter och statistikinsamling. Översyn av tillsynsuppgifterna och begränsning av statistikinsamlingen förordas. Kravet på underställning av olika kommunala beslut bör tas bort eller begränsas.

Statens ekonomiska stöd till kommunal verksamhet bör enligt många

kommunala önskemål i ökad utsträckning ges genom generella statsbidrag som möjliggör lokal behovsanpassning.

Den arbetsrättsliga lagstiftningen och följdbestämmelserna i kollektivavtal anses ha skapat en omfattande byråkrati på kommunal nivå. Från kommuner och landstingskommuner har ifrågasatts om reglerna har sådant värde för parterna att kostnaderna för tillämpningen är försvarliga.

Många synpunkter har avgetts beträffande byggnads- och planväsendet. Ordningen med såväl statlig som kommunal mättnings- och fastighetsbildningsverksamhet anses orationell och bör ses över. På byggnadslagstiftningens område behandlas såväl planfrågor som byggnormer och byggnadskontroll.

När det gäller den fysiska planeringen yrkas bl. a. på ändringar i reglerna för planfastställelse, handläggning av stads- och byggnadsplaner och ersättning från fastighetsägare för gatubyggnad.

Byggnadslagen bör enligt några kommuner kompletteras med sådana regler så att ersättning kan tas ut för planutredningar som initieras i samband med byggnadslovsansökningar.

Planverkets föreskrifter och allmänna råd i Svensk byggnorm föranleder många förändringsönskemål från såväl kommuner som landstingskommuner. Synpunkterna berör bl. a. bestämmelserna om tillgänglighet för handikappade, soputrymmen och sopedkast, brandskydd och provisoriska lokaler samt kraven i samband med ombyggnad av bostäder och anläggningar.

Byggnadsinspektionens syfte bör enligt många kommuner klarläggas. Byggnadsnämndens roll bör begränsas och endast avse stickprovskontroller. Lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande (LPI) föreslås bli ändrad så att större utrymme ges för skälighetsbedömningar i enskilda ärenden.

Arbete och näringsliv

Regleringen inom det arbetsmarknadspolitiska området tas upp från flera håll liksom den kommunala kompetensen på näringslivsområdet. Bl. a. behandlas reglerna om byggnadstillstånd och byggarbetsnämndernas roll. Beloppsgränsen för skyldighet att söka byggnadstillstånd bör t. ex. höjas och kravet på tillstånd för väg- och VA-arbeten omprövas. Andra önskemål är att den ekonomiska redovisningen för att få statsbidrag till beredskapsarbeten bör förenklas och att AMU-utbildningens läroplaner bättre samordnas med gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

När det gäller kompetensfrågorna menar många kommuner och landstingskommuner att den kommunala sektorn skall ges större befogenheter att stärka och stimulera det lokala näringslivet. Ytterligare synpunkter inom arbetsmarknadspolitiken och näringslivsområdet lämnas i avsnitt 7.3 och då med särskilt betoning på relationen mellan regionala och statliga organ och kommunsektorn.

Bostadsförsörjning

Avsevärda rationaliseringsvinster skulle enligt många kommuner uppnås om beslutanderätten i fråga om bostadslån och förbättringslån delegeras till de kommunala förmedlingsorganen. Därutöver lämnas flera detaljerade förslag som rör arbetsfördelningen mellan det kommunala förmedlingsorganet och länsbostadsnämnden. Som exempel kan nämnas beslutsfattandet beträffande dispens från det s. k. markvillkoret, kommunal borgen i bostadslåneärenden och bostadsanpassningsbidrag.

Handläggningen av bostadsbidragsärenden bör enligt flera kommuner överföras till försäkringskassan. Andra frågor som tas upp gäller bl. a. möjligheterna att i högre grad avgiftsfinansiera kommunala tjänster på bostadsförsörjningsområdet och behovet av förenklade regler i samband med tomträttsavgälder.

Kommunikationer

Relationerna mellan vägverket och kommunerna berörs av många kommuner. Bl. a. anförs att verkets granskning av ritningar och arbetsplaner bör modifieras. Uppgiftslämnandet i samband med statsbidrag till gator och vägar anses alltför omfattande och bör förenklas.

På kollektivtrafikområdet föreslås från flera kommuner och landstingskommuner att läns huvudmännen bör få generellt tillstånd för linjetrafik med buss omfattande hela länet. Andra krav på förändringar rör bl. a. beslutanderätten för turlistor och statsbidrag till kollektivtrafik. Beslutanderätten beträffande statsbidrag bör enligt några förslag flyttas från transportområdet till länsstyrelserna.

Förslag som gäller trafiknämndernas verksamhet har också aktualiserats från kommunalt håll. Nämnderna föreslås t. ex. få rätt att avgiftsbelägga tillstånd till dispens från de lokala trafikföreskrifterna. Beslutanderätten i fråga om hastighetsbegränsning och uppsättning av trafikmärken bör vidare överföras från länsstyrelse till kommun.

Utbildning

Utbildningsområdet är i mycket hög grad styrt av statliga regler. Detta förhållande återspeglar sig också i förbundens enkäter. Ingen annan sektor redovisar fler önskemål om regelförändringar.

Beslutsfattandet inom skolväsendet bör enligt många decentraliseras. Relationerna skolöverstyrelsen – läns skolnämnd – skolstyrelse/utbildningsnämnd bör ändras och skolledarnas beslutanderätt omprövas.

En översyn bör göras av gällande bestämmelser om den lokala skolorganisationen (skolenheter, skolledare, undervisningsgrupper, resurstimmar, terminstider, samordning skola – förskola).

Många förändringsönskemål rör personalbestämmelserna inom skolan. Främst tas frågor om statligt reglerade anställningar, personalbehov och lärarkompetens upp.

Synpunkter på förändringar lämnas från många håll när det gäller lärarnas anställningsvillkor. Bl. a. behandlas beslutsinstans, anställningsformer, tjänstgöringskyldighet, tjänstledighetsförmåner, löneförmåner, sociala förmåner och anställningstrygghet.

Förslag har lämnats på undervisningens innehåll och organisation bl. a. vad gäller klasstorlek, lärarinsats, terminsindelning, läroplaner, läromedel och studiestödets administration.

Många förslag tar sikte på en friare resursanvändning. Statsbidragen till grundskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning bör göras mindre styrande för kommunerna och landstingskommunerna. Statsbidragssystemet för uppföljningsinsatser för ungdom under 18 år anses vara särskilt krångligt och bör förenklas.

Social omsorg

Socialnämndens uppgifter tas upp i ett antal fall. Inom familjerätten ställs krav på enklare handläggning av ärenden om underhållsbidrag och ändrat huvudmannaskap för förmyndare/överförmyndare.

Inom nykterhetsvården föreslås bl. a. enklare regler om statsbidrag till alkoholkliniker som i mindre grad anknyter till institutionsvård. När det gäller flyktingärenden anses förfarandet vid ansökningen om bistånd till flyktingar alltför detaljerat och bör därför förenklas.

Statens styrning av förskolor och fritidshem behandlas i åtskilliga fall. Som exempel på bestämmelser som bör ändras kan nämnas statsbidragsregler, regler om barnomsorgsplanering och bostadslånebestämmelser.

Hälsoskydd och miljövård

Från många kommuner lämnas synpunkter på den omfattande och detaljerade styrningen inom verksamhetsområdet liksom brister på samordning i den statliga regleringen. Bestämmelserna om verksamhetens organisation, personal och finansiering behandlas i flera fall.

Andra frågor som tas upp gäller livsmedelskontroll, miljövård, vattenvård och luftvård liksom smittskydd och djurskydd. Några huvudmannaskapsfrågor behandlas också. Således förordas från flera håll att tillsynen av mindre arbetsställen enligt arbetsmiljölagen bör föras över från kommunerna till yrkesinspektionen. Det bör också övervägas om inte kommunernas uppgifter enligt smittskyddslagen kan föras över till landstingskommunerna.

Samhällsskydd

Synpunkter på regelförändringar har lämnats bl. a. avseende områdena familjebidrag till värnpliktiga, civilförsvaret och räddningstjänst. Administrationen av familjebidragen bör enligt kommunerna förenklas eller alternativt föras över till staten. Reglerna om skyddsrummsbyggande anses också krångliga. Skyddsrummsbeslut bör t. ex. endast behöva begäras i de fall skyddsrum verkligen kan byggas.

Civildförsvarets förråd av räddningsmateriel bör enligt några kommuner kunna användas även av det kommunala brandförsvaret. På brandförsvarsområdet aktualiseras bl. a. också frågorna om avgiftsbeläggning av brandsyn och ändrade besiktningintervaller för utryckningsfordon.

Hälso- och sjukvård

Från sjukvårdshuvudmännens sida önskas bl. a. enklare regler för ersättningen från försäkringskassan för öppen och slutet sjukvård. För barn- och vuxentandvården bör vidare införas en schablonmässig ersättning.

Andra ändringsförslag gäller reglerna i läkemedelsförordningen och receptkungörelsen om forskrivningsrätt av läkemedel samt reglerna om utfärdande av sjukpenningintyg där behovet av flexibla regler förs fram för att bl. a. kunna pröva en vidgning av kretsen av behöriga.

Från många landstingskommuner förs också fram krav på översyn av föreskrifter om formell kompetens för personal inom skilda verksamhetsområden, på olika nivåer och för olika funktioner. Föreskrifterna är kopplade till organisatoriska begrepp, vilket anses innebära låsningar och hinder när en verksamhet förändras.

Nuvarande bestämmelser för tillsättning av vissa tjänster för läkare m. fl., t. ex. vidareutbildade läkare/tandläkare, föreslås vidare bli borttagna så att tjänstetillsättning kan ske utan statlig reglering.

Exempel på kostnadsdrivande normer från socialstyrelsen som framförts från sjukvårdshuvudmännen är bl. a. bestämmelser om antal barnmorskor per arbetslag, hygienanvisningar, anvisningar angående smittospridning och normer om ögondroppar till ineliggande patienter.

Den nuvarande prövningen av investeringar som görs av nämnden för undervisningssjukhusens utbyggande (NUU) enligt läkarutbildningsavtalet föreslås bli borttagen. Investeringersättningen bör omvandlas till en utökad driftersättning eller ersättas av en minskad statlig styrning av investeringersättningen. NUU bör avskaffas.

Omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda

På omsorgsområdet önskas bl. a. översyn av reglerna om avgiftsfria omsorger och av bestämmelserna om förtidspension under utbildningstiden samt en förenklad hantering av omsorgstagarnas deklarationsfrågor.

För särskolans del vill huvudmännen se en ökad handlingsfrihet och mindre detaljreglering när det gäller klasstorlek, veckotimmar för särskild undervisning, specialundervisning m. m. En översyn bör också ske av statsbidragsbestämmelserna som genom sin detaljrikedom anses hämma en önskvärd utveckling.

Socialstyrelsens normgivning och tillsyn tas också upp från flera håll. Socialstyrelsen utger ett flertal skrifter inom omsorgsområdet som har karaktären av rekommendationer. Styrelsen förutsätter i samband med t. ex. inspektioner att rekommendationerna följs. Det bör klarare markeras huruvida en skrift är en rekommendation eller en formell föreskrift.

7.2 Förändringar i den kommunala nämndorganisationen

De nybildade kommunerna Malå, Vaxholm och Essunga begärde under våren 1982 att regeringen skulle ta initiativ till en dispenslagstiftning som skulle göra det möjligt för var och en av dessa kommuner att fr. o. m. den 1 januari 1983 inrätta en gemensam byggnads- och hälsovårdsnämnd.

Som skäl härför anfördes att volymen på ärendena hos hälsovårdsnämnderna och byggnadsnämnderna i de mindre kommunerna inte motiverar två nämnder. Dessutom är sakområdena sådana att samråd mellan nämnderna ofta behövs. Det angavs också att det enligt lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna är möjligt att på kommundelnivå sammanföra uppgifter som ankommer på hälsovårdsnämnd och byggnadsnämnd. Vidare framhölls det att kommunerna i dag har valfrihet när det gäller frågan om särskild nämnd för viss specialreglerad verksamhet skall inrättas eller ej (brandstyrelse, trafiknämnd, civilförsvarsnämnd osv.).

Bräcke kommun hemställde i maj 1983 om dispens från den speciallagstiftning som föreskriver obligatorisk socialnämnd, skolstyrelse, byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd. Därvid ifrågasattes om dessa facknämnder fyller en reell funktion i en kommun med 9 000 invånare och med heltäckande kommundelsnämnder.

Bräcke kommun har med början år 1981 med stöd av lokalorganslagen genomfört en omfattande översyn av sin nämndorganisation. Organisationsöversynen fick som första resultat att en kommundelsnämnd i Kälarne inrättades fr. o. m. den 1 januari 1982.

Den 1 januari 1984 inrättades kommundelsnämnder även för kommunedlarna Bräcke och Revsund-Gällö. De tre kommundelsnämnderna svarar inom sina områden för all kommunal verksamhet och ersätter således de facknämnder som från utgången av år 1983 endast i formell mening finns kvar.

Brandstyrelsen kvarstår dock som egen nämnd. Skälet till detta är enligt kommunen att frågan om räddningstjänstens och civilförsvarets organisation är under övervägande. Ledamöter till de specialreglerade nämnderna skolstyrelsen, socialnämnden, byggnadsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden har formellt utsetts. Det har dock förutsatts att dessa nämnder inte skall bedriva någon egentlig verksamhet. Medel avsedda för nämnderna har inte avsatts i budgeten.

Antalet revisorer har utökats till fem. Avsikten är att de enligt vad som uppges skall utveckla metoder för en offensiv förvaltningsrevision anpassad till den nya organisationen.

En delegation för fysisk planering och hälsoskyddsfrågor har inrättats som ett utskott till kommunstyrelsen. Delegationen skall behandla sådana frågor som kommundelsnämnderna inte bör besluta i. Sådana frågor utgörs t. ex. av ärenden där kommunen är byggnadslovssökande eller svarar för miljöfarlig verksamhet. Vidare utgör delegationen kommunens förmedlingsorgan.

Slutligen kan nämnas att fullmäktige tillsätter byutvecklingsgrupper som under kommundelsnämnderna skall utveckla sina resp. kommundelar.

7.3 Samverkan mellan regionala statliga organ och kommuner, landstingskommuner

I olika sammanhang, bl. a. i samband med länsplaneringen, har synpunkter framförts som rör förhållandet mellan regionala statliga organ samt kommuner och landstingskommuner. Den långtgående sektoriseringen inom den statliga länsförvaltningen anses ofta försvåra samordnade och sektorsövergripande insatser. Vissa statliga organ anses ställa sådana villkor för stöd att kommunala och landstingskommunala initiativ till samordning över sektorsgränserna hämmas.

Behovet av samordning och samsyn när det gäller offentliga åtgärder som påverkar sysselsättningsmöjligheterna och serviceutbudet på kommunal nivå framhålls. Bl. a. anses de regler som styr arbetsmarknadsmyndigheternas agerande vid ställningstagande till konkreta sysselsättningsprojekt inte ta tillräcklig hänsyn till dagens arbetsmarknadssituation. Synpunkter har framförts som innebär att kommunerna och landstingskommunerna bör ges ett större inflytande när det gäller val av åtgärder och hur insatserna skall organiseras.

Flera kommuner framhåller att en samordning mellan AMU, gymnasieskolan och vuxenundervisningen bör underlättas liksom möjligheterna till samarbetslösningar mellan statlig och kommunal företagshälsovård.

7.4 Samverkan mellan kommuner och landstingskommun

Samverkan inom länen mellan landstingskommunen och kommunerna förekommer i många former och inom olika verksamhetsområden. I första hand gäller detta inom vårdsektorn och på kollektivtrafikområdet. Bl. a. i Jämtlands län har dessa samordningssträvanden tagit sig särskilt starka uttryck. I detta sammanhang har en del hinder i den statliga regleringen uppmärksammats, bl. a. på statsbidragssidan.

Jämtlands läns landstingskommun och Bräcke kommun har omfattande planer på samverkan som – i viss mån – kräver förändringar i statliga regelsystem.

Inom ett flertal olika verksamhetsområden bedöms kvalitets- och kvantitetsmässiga samordningsvinster kunna göras. Exempel på sådana områden är äldreomsorg, skolhälsovård samt vård och hjälp för barn, ungdom och handikappade. Inom området vård och omsorg av utvecklingsstörda har landstingskommunen sedan länge i samverkan med kommunerna arbetat för normalisering, integration och avinstitutionalisering. Frågor som bostad, skola och arbete är viktiga område i detta sammanhang där nya samverkansformer kan vara värda att pröva.

Ytterligare ett samverkansfält gäller vård och hjälp till personer med psykiska störningar och olika former av missbruk. Inom landstingskommunen har beslut fattats om införande av s.k. sektoriserad psykiatri. Antalet vårdplatser inom den slutna vården har kunnat reduceras i väsentlig utsträckning. Denna utveckling innebär ökad belastning för kommunerna vad avser bostäder, olika stödformer m. m. och krav på nära samarbete mellan huvudmännen. Likaså ökar kraven på den landstingskommunala öppna vården.

Jämtlands läns landstingskommun har sedan år 1980 en kommunbaserad primärvård under ledning av en lokal politisk nämnd. Syftet har väsentligen varit att stärka demokratin och möjliggöra bättre samordning med kommunerna. Inom varje primärvårdsområde, lika med kommunområde, har byggts upp resurser i form av hälsocentraler, lokala sjukhem m. m.

Det kan också noteras att kommunaldemokratiska kommittén i ett betänkande föreslagit vidgade möjligheter att inrätta lokala organ i landstingskommunerna. Denna fråga övervägs f. n. i civildepartementet.

IV Beredningens förslag till försöksverksamhet

8 Allmänna utgångspunkter

8.1 Fortlöpande förändringsarbete

Formerna för samspelet mellan stat och kommun har förändrats under de senaste årtiondena. De kommunala organens ansvar har successivt vidgats. De statliga tillsyns- och kontrollfunktionerna har fortlöpande anpassats till nya behov. Förutsättningarna för detta hänger i hög grad samman med den senaste kommunindelningsreformen.

Den senaste kommunallagsreformen karaktäriserades av att kommunerna och landstingskommunerna gavs stor frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena. I detta sammanhang ändrades också en stor mängd specialförfattningar i syfte att skapa större enhetlighet och enkelhet i den statliga regleringen av den kommunala organisationen och planeringen. På det ekonomiska området har begränsningar genomförts i den statliga detaljregleringen. Skatteutjämnningssystemet har byggts ut samtidigt som antalet specialdestinerade statsbidrag har minskat. Vidare har förändringar successivt vidtagits av antalet ärendegrupper där kommunala beslut måste underställas statlig myndighet för att bli gällande. Det kommunala ansvaret och handlingsfriheten har också vidgats i samband med statsmakternas översyn av olika verksamhetsområden. Även den statliga utredningsverksamheten liksom myndigheternas normgivning har uppmärksamats.

8.2 Riktlinjer i utredningsdirektiven

Villkoren för offentlig verksamhet har påtagligt förändrats under senare år. Den sociala och tekniska utvecklingen har skapat nya förutsättningar för verksamhetens innehåll och former. De ekonomiska resurserna är knappare än tidigare. Många människor anser att avståndet mellan dem och samhällsorganen har ökat på grund av att den offentliga organisationen blivit alltför invecklad och präglad av ett överdrivet tekniskt synsätt. I samma riktning verkar en långtgående uppdelning av verksamheten i olika sektorer.

De offentliga organens tjänster till medborgarna måste tillhandahållas med stor lyhördhet för människornas behov. En avgörande utgångspunkt för alla samhällsorgan är vidare att en stram anslagstilldelning kommer att vara nödvändig under lång tid. Det är då angeläget att medborgarna kan förvissa sig om att de anvisade medlen kommer till effektivast möjliga användning. I ett sådant läge är det väsentligt att en samlad bedömning och prioritering av olika samhällsinsatser kommer till stånd. Formerna för samverkan mellan stat och kommun har härvid stor betydelse.

I direktiven till stat-kommunberedningen framhåller chefen för civildepartementet att såväl staten som kommunerna och landstingskommunerna måste vidta åtgärder som leder till ett bättre resursutnyttjande, bättre samhällsservice och ökat deltagande i samhällsverksamhetens utformning. Ett viktigt inslag i detta arbete är att åstadkomma ökad samverkan och förenklingar av regler i relationerna mellan stat och kommun.

En väsentlig uppgift för statliga organ är enligt direktiven att vidta åtgärder som underlättar för kommunerna och landstingskommunerna att fullgöra sina uppgifter. Det statliga regelsystemet anses vara alltför omfattande och sektoriellt uppbyggt. Regleringen bedöms i vissa sammanhang utgöra hinder för en ändamålsenlig utformning av verksamheten på kommunal nivå. I många fall begränsas möjligheterna till lokal anpassning och utveckling av arbetsformerna. Statliga regler spelar också stor roll för vilka kostnader som uppkommer.

Från demokratisk synpunkt är det betydelsefullt att besluten läggs så nära medborgarna som möjligt. Vid ställningstagande till den kommunala självstyrelsens roll och det statliga regelsystemets utformning måste dock enligt civilministern en avvägning ske mellan olika intressen. Önskemålet om lokalt självbestämmande behöver vägas mot kraven på samordning, lika tillgång till samhällsservice och rättssäkerhet. Förhållandet mellan statliga och kommunala organ måste också präglas av samverkan och respekt för den kommunala självstyrelsens villkor. Detta är viktiga förutsättningar om gemensamma samhällsreliga mål skall kunna uppnås.

8.3 Försöksverksamhet — ett sätt att pröva nya former för samverkan

Behovet av statlig tillsyn och kontroll över kommunerna och landstingskommunerna har vid olika tillfällen varit föremål för utredning och överväganden. Varje förändring i riktning mot ökad kommunal självstyrelse har hittills i hög grad gjorts sektorsvis. Genom sektorsvisa studier har problemen inventerats och förslag genomförts främst med hänsyn till den berörda sektorns behov och förutsättningar. En viktig slutsats från detta arbete är att reformarbete med denna inriktning vid sidan av principiella invändningar möter tvekan från ansvariga samhällsorgan just därför att de förändrade förutsättningarna inte prövats i praktiken.

De problem som den offentliga sektorn i dag står inför kräver enligt beredningens uppfattning att nya former för omprioritering och förnyelse av samhällsorganisationen prövas. När det gäller den kommunala verksamheten är det väsentligt att skapa bättre förutsättningar för kommunerna och landstingskommunerna att anpassa sina beslut och åtgärder till de lokala och regionala förhållandena. Genom att begränsa den statliga regleringen blir det möjligt att öka de enskilda människornas inflytande på den kommunala verksamheten samtidigt som samhällsresurserna kan utnyttjas på ett effektivare sätt. Beredningen anser att en försöksverksamhet med denna inriktning bör sättas igång. De särskilda former för fältförsök som stat-kommunberedningen nu eftersträvar på det samhällsorganisatoriska området kan underlätta för ett mera intensivt förändringsarbete såväl vad avser samhällsverksamhetens innehåll som former.

Den statliga styrningen syftar till att skydda viktiga intressen. Skyddet för dessa intressen är väl tillgodosett. I direktiven till stat-kommunberedningen kan konstateras att en minskning av styrningens styrka är motiverad för att minska kostnader, stärka det lokala inflytandet och förbättra samordningen mellan samhällssektorer och samhällsorgan.

Samtidigt finns ett behov av att understryka att en djärv och nyskapande försöksverksamhet inte får innebära att skyddet för viktiga statliga intressen eftersätts.

I grunden finns att de centrala politiska organen — regering och riksdag — även fortsättningsvis måste ha möjlighet att *genomföra en i dessa organ fastställd politik för landet som helhet*, t.ex. vad gäller likvärdig och rättvist fördelad samhällsservice.

Det kan heller inte bli fråga om att undanröja sådan statlig reglering som utgör ett *skydd för medborgarnas liv och hälsa* och för särskilt utsatta eller svaga grupper. Samma dignitet har de bestämmelser som kommit till för att garantera de enskildas *rättssäkerhet*. Det kan gälla möjligheten till insyn i offentlig verksamhet och rätten att anföra besvär över samhällsorganens beslut. Över huvud taget anser beredningen att frågor som gäller kommunernas och landstingskommunernas ställning som part gentemot enskilda kommunmedlemmar inte bör tas upp inom ramen för försöksverksamhe-

ten. De enskilda i försöksområdena skall inte rättsligt komma i ett sämre läge än andra.

Sådana förenklade regler som uppkommer genom försöksverksamheten skall därtill sammantagna ge en effektivare samhällsverksamhet och inte öka de statliga kostnaderna.

En viss grundläggande reglering av ansvarsfördelningen mellan samhällsorgan måste därtill finnas kvar.

Vad därutöver kan behöva skyddas får prövas i det enskilda fallet.

De sålunda uppdragna gränserna för försöksverksamheten skall uppfattas så att de enligt beredningen inte utgör hinder för en djärv och nydanande syn på behovet av och formerna för statlig styrning. Formen av försöksverksamhet måste innebära att man kan gå närmare de gränser för skyddet av statliga intressen än som vanligtvis accepteras.

8.4 Försöksverksamhetens allmänna uppläggning och inriktning

– *Kommunerna och landstingskommunerna anger önskemål*

En viktig utgångspunkt för försöksverksamheten är att förändringsarbetet prioriteras till frågor som bedöms vara mest angelägna. Den bästa erfarenheten och kunskapen om vilka hinder som finns för att bedriva den kommunala verksamheten besitter helt naturligt kommunerna och landstingskommunerna själva. Försöksverksamhetens innehåll bör därför främst bestämmas genom att berörda kommuner och landstingskommuner som deltar i framställningar till regeringen begär dispens från olika statliga regler. Statliga myndigheter bör också ges möjlighet att ange frågor som i detta sammanhang bör prövas. Detta material kan sedan utgöra underlag för att utarbeta ett program för försöksverksamheten i resp. kommun och landstingskommun. Under försöksperiodens gång kommer självfallet nya krav på förändringar i det statliga regelsystemet att aktualiseras. Det måste därför bli fråga om en process där försöksprogrammet successivt utformas.

Det är alltså genom initiativ från de berörda aktörerna som försöksverksamheten får sitt innehåll. En sådan uppläggning torde vara nödvändig om ett brett engagemang skall kunna skapas i de kommuner och landstingskommuner som skall delta. Samtidigt anser stat-kommunberedningen att vissa begränsningar för försöksverksamheten bör anges. Beredningen finner också skäl att redan nu redovisa några övergripande frågeområden inom vilka ett ökat kommunalt självbestämmande bör övervägas.

– *Frågor som bör ingå i försöksverksamheten*

Det är väsentligt att försöksverksamheten kan komma igång så snabbt som möjligt. Det gäller därför att skapa en modell som är så okomplicerad att omfattande förstudier inte är nödvändiga. Med stöd av de förslag till förändringar som kommunerna och landstingskommunerna tidigare re-

dovisat vill beredningen i det följande ange några övergripande frågeområden som bör ingå i försöksverksamheten.

– Utvecklingen när det gäller den *kommunala nämndorganisationen* har gått mot större enhetlighet och enkelhet. Kommunallagens regler har i stort sett slagit igenom i fråga om de specialreglerade nämnderna. Detta innebär bl. a. att alla nämnder kan väljas proportionellt och att frågor om utomståendes närvarorätt vid sammanträdena avgörs av nämnderna. Den statliga regleringen har också begränsats när det gäller att bestämma vilka nämnder som skall inrättas och hur uppgifterna skall fördelas mellan nämnderna. Samhällsutvecklingen har dock lett fram till att det nu åter är aktuellt att diskutera möjligheterna att öka kommunernas och landstingskommunernas frihet att anpassa organisation och arbetsformer efter skiftande förhållanden.

Det område där en fortsatt avreglering är angelägen att pröva rör de obligatoriska specialreglerade nämnderna. Dessa är byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen, socialnämnden och valnämnden. Kommunerna är enligt speciallagstiftningen skyldiga att inrätta dessa nämnder. I speciallagstiftningen finns också tvingande föreskrifter om vilka uppgifter som skall handhas. Dessa får kommunfullmäktige inte flytta över till någon annan nämnd. Från kommunalt håll har önskemål framförts om åtgärder för att kommunerna på ett bättre sätt skall kunna anpassa de specialreglerade uppgifterna till lokala förhållanden och förutsättningar. Det finns enligt stat-kommunberedningens uppfattning skäl för att pröva en friare nämndorganisation i samband med försöksverksamheten.

– *Den kommunala förvaltningsorganisationen* under fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder är inte reglerad i kommunallagen. I speciallagstiftningen finns det dock vissa regler som påverkar förvaltningsorganisationen. Det sistnämnda gäller särskilt skolväsendet, plan- och mättningsväsendet samt omsorgsområdet.

Genomförs ändringar inom den politiska organisationen är det naturligt att förvaltningsorganisationen på ett rationellt sätt bör anpassas till dessa förändringar. Det finns också skäl att ifrågasätta om de utbildningskrav som gäller för vissa personalkategorier är motiverade.

– *Underställningsförfarandet* intar en särställning bland alla de olika former av statlig tillsyn av kommunal verksamhet som i dag förekommer. Uttrycket underställning omfattar beslut, som enligt bestämmelser i författning skall fastställas för att bli gällande.

Begreppen "underställning" och "fastställelse" kan sägas avse två olika led i samma tillsynsförfarande. Underställningen innebär att det kommunala beslutet överlämnas till den berörda statliga myndigheten för prövning, medan begreppet fastställelse avser den statliga tillsynsmyndighetens materiella bedömning av det underställda beslutet; myndigheten fastställer eller vägrar fastställa beslutet.

Stat-kommunberedningen anser att underställningsförfarandet med dess karaktär av generell statskontroll stämmer mindre väl överens med den syn på samspelet mellan statliga och kommunala organ som beredningen vill anlägga. Förfarandet skapar en onödig byråkrati och orationell handläggning som har kostnadskonsekvenser. Mot den bakgrunden har antalet underställningspliktiga ärendegrupper de senaste åren minskat högst betydligt. Beredningen ifrågasätter om inte även kvarvarande former av underställning kan utmönstras. Dessa frågor bör därför tas upp i försöksverksamheten.

– I betänkandet (SOU 1982: 37) Kommunal planering i förändring re-
dovisade den dåvarande stat-kommungruppen en kartläggning av gällande bestämmelser om *kommunal planläggningsskyldighet*. Genomgången visar att de statliga kraven på kommunal planeringsverksamhet har varit en del av den offentliga samhällsplaneringens utbyggnad. Kraven har successivt vidgats i takt med att det kommunala ansvaret för olika verksamheter har ökat. Den statliga regleringen har byggts upp i takt med att problemen aktualiserats. Kraven i bestämmelserna när det gäller planeringens utformning, innehåll och handläggning syftar främst till att tillgodose statliga sektoriella intressen.

Från kommunalt håll hävdas att de statliga kraven på sektoriell planering inte sällan är dåligt anpassade till de kommunala planeringsbehoven. I samband därmed har också understrukits att det i regel är på den kommunala nivån som resurser och behov inom de aktuella sektorerna skall sammanvägas. De statliga bestämmelserna kan därigenom medverka till att försvåra den erforderliga verksamheten. Beredningen anser mot den bakgrunden att former för en friare kommunal planering bör prövas inom ramen för försöksverksamheten.

– Stat-kommunberedningens studier av reglerna för *specialdestinerade statsbidrag* visar att systemet är komplext på många sätt. Flera av statsbidragen innehåller tämligen detaljerade regler som innebär en mycket långtgående styrning av verksamhetens utformning och innehåll. I en del fall tycks de styrande reglerna heller inte ha följt den utveckling av verksamhetens innehåll som skett inom det berörda samhällsområdet. Statsbidragsreglerna kan genom den styrande effekten i dessa fall bidra till att motverka önskvärd omstrukturering av verksamheten.

För statsbidrag som utgår efter prestation eller på grundval av faktiska kostnader gäller i många fall långtgående krav på detaljredovisning av kostnader och andra uppgifter. Inslaget av kontroll från myndigheternas sida är påfallande. Andra bidrag utgår däremot i schabloniserade former, dvs. utifrån sådana faktorer som antalet invånare eller andra för den enskilda kommunen och landstingskommunen opåverkbara faktorer. I dessa fall finns inte samma behov av detaljredovisning och kostnadskontroll.

Stat-kommunberedningen anser det angeläget att behovet av detaljstyr-

ning genom statsbidragsregler prövas. Kommunerna och landstingskommunerna bör ges ökade möjligheter att själva besluta om samhällsverksamhetens utformning på lokal nivå. Krav på specificerade kostnadsuppgifter och andra detaljuppgifter i samband med ansökan och rekvisition av statsbidrag är i flertalet fall avhängigt av utformningen av statsbidragssystemet och bör kunna prövas försöksvis utan att statens behov av kostnadskontroll eftersätts. I vissa fall kan statsbidragen utformas som schablonbidrag i syfte att göra det möjligt för de kommunala organen att själva få avgöra organisationsformerna och vilka resursinsatser som skall nyttjas för att tillhandahålla samhällsservicen.

– En betydande del av den statliga tillsynen och kontrollen av kommunerna och landstingskommunerna sker genom de *statliga myndigheternas föreskrifter och allmänna råd*. Effekten av dessa har varit standardhöjningar inom olika verksamheter och därmed kostnadsökningar. I ett övergripande kommunalekonomiskt perspektiv har denna utveckling inte varit önskvärd.

Myndigheternas befogenheter att utfärda föreskrifter, vilka är bindande, ges genom subdelegation från regeringen. Sådana delegationsbemyndiganden kan utformas på olika sätt. Allmänt hållna bemyndiganden ger förvaltningsmyndigheten stor frihet att utforma sina föreskrifter efter den aktuella situationens krav och att göra avvägningar mellan olika mål och intressen från teknisk-ekonomisk expertbedömning. Myndigheten ges friare händer. Speciella bemyndiganden däremot ges ofta i anslutning till en enskild regel. Myndighetens tillämpningsföreskrift kan då endast utformas så att den innebär en precisering av åberopat lagrum.

Den betydelse de statliga myndigheternas föreskrifter och allmänna råd spelar för den kommunala verksamhetens utveckling gör att även dessa frågor bör studeras och analyseras närmare i försöksverksamheten. I detta sammanhang vill beredningen dock peka på att allmänna råd formellt inte är bindande. Kommunerna har alltså redan i dag full frihet att avstå från att tillämpa de allmänna råden.

– Den statliga *tillsynen i form av inspektion o. d.* har ökat i takt med utbyggnaden av de statliga regelsystemen. En stor del av den statliga tillsynen på central, regional och lokal nivå avser kommunal verksamhet. Bestämmelserna om tillsyn finns i ett 50-tal lagar av vilka många är av förhållandevis gammalt datum. Någon mer ingående analys av kostnaderna för tillsynen och dess effekter på den kommunala självstyrelsen finns inte. Det gäller i viss mån också vissa sanktionsåtgärder, kopplade till bestämmelserna om tillsyn, i form av förbud, föreläggande av vite m. m. I försöksverksamheten är det naturligt att överväga begränsningar i de statliga myndigheternas tillsyn, bl. a. mot bakgrund av att tillsynen i en del fall kan innebära betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

– Utöver de generella frågeområdena som redovisats bör försöksverksamheten omfatta minskad statlig reglering av olika *kommunala verksam-*

hetsområden. De synpunkter som tidigare redovisats från kommuner och landstingskommuner visar att betydande önskemål om regelförändringar finns inom flera viktiga sektorer.

– I det föregående har beredningen angivit vissa frågor som kan komma att ingå i försöksverksamheten. Redovisningen utgör endast exempel. Utgångspunkten måste självfallet vara att olika hinder som finns för kommunerna och landstingskommunerna att bedriva sin verksamhet kan tas upp till övervägande i försöksverksamheten. Frågan om närmare *samverkan mellan landstingskommunen och kommuner* har också aktualiserats. Möjligheten till en bättre samverkan inom den kommunala sektorn hindras dock mera sällan av statliga regler. Svårigheten ligger i stället ofta på andra plan. En annan fråga som också uppmärksammas gäller samspelet mellan de statliga regionala organen och den kommunala sektorn. Bakgrunden till detta är att kommunernas och landstingskommunernas insatser under de senaste åren ökat kraftigt när det gäller näringslivs- och sysselsättningsfrågorna. Staten har vidare lagt viktiga uppgifter på kommunerna och landstingskommunerna bl. a. när det gäller åtgärder för att bekämpa arbetslösheten bland ungdomen. Lyckade resultat av ansträngningarna, inom detta och andra områden, kräver en nära *samverkan mellan statlig länsförvaltning och kommunala organ*.

Sektoriseringen inom statsförvaltningen på regional nivå har tillsammans med regelsystemets utformning och omfattning, enligt vad man anser från kommunalt håll, försvårat samlade och för samhället mer effektiva lösningar. Beredningen anser mot den bakgrunden att de problem som här behandlats bör uppmärksammas i försöksverksamheten.

9 Försöksverksamhetens rättsliga reglering

9.1 Några utgångspunkter

Syftet med försöksverksamheten är att pröva möjligheterna att öka den kommunala självstyrelsen. Tanken är – som har beskrivits närmare i avsnitt 8 – att det skall öppnas en möjlighet att för berörda kommuner och landstingskommuner i försöksverksamheten göra avsteg från sådan statlig reglering som hämmar eller försvårar en effektiv kommunal verksamhet. Avsikten är att försöksverksamheten skall begränsas till ett fåtal kommuner och att den skall vara begränsad i tiden. Vidare är avsikten att försöksverksamheten huvudsakligen skall avse avsteg från sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 5 § regeringsformen (RF).

Utgångspunkten är att det skall ankomma på i försöksverksamheten berörda kommuner och landstingskommuner (försökskommunerna) själva att hos regeringen anmäla sina önskemål om förändringar i den statliga regleringen av deras verksamhet. Det framgår av de exempel på önskemål om förändringar som finns redan nu att dessa avser såväl föreskrifter som

har meddelats av riksdagen i lag som föreskrifter som har meddelats av regeringen eller myndigheter under regeringen. Det gäller därför att undersöka vilka formella möjligheter regeringen har att besluta om avsteg från de föreskrifter som kan bli aktuella i försöksverksamheten. Den givna utgångspunkten finns därvid i RF:s regler om fördelningen av normgivningsmakten mellan i första hand riksdagen och regeringen.

Av RF framgår att ämnena för normgivningen är grupperade i två huvudområden: riksdagens primärområde (det primära lagområdet) och regeringens primärområde. Det primära lagområdet indelas i det obligatoriska lagområdet, inom vilket föreskrifter kan meddelas endast av riksdagen i lag, och det fakultativa området, inom vilket delegation till främst regeringen är tillåten. Regeringens primärområde omfattar dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen (den s. k. restkompetensen). RF medger också att normgivningskompetens till viss del anförtros förvaltningsmyndigheter och kommuner. RF:s regler om normgivningskompetensen har alltså en avgörande betydelse för de lagtekniska lösningarna av försöksverksamhetens genomförande. Detta kommer att behandlas närmare i det följande.

9.2 Föreskrifter i lagar

Försöksverksamheten skall huvudsakligen vara inriktad på att åstadkomma lättnader i sådana föreskrifter som enligt försökskommunerna gör den kommunala verksamheten tungrodd och osmidig. I 8 kap. 5 § RF anges vilka föreskrifter på det kommunala området som tillhör det primära lagområdet. Det föreskrivs där att riksdagen i lag har att fatta beslut om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer. Sådana föreskrifter finns bl. a. i kommunallagen (1977: 179) och lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna. Hit hör också föreskrifter om de specialreglerade kommunala nämnderna. Inom det primära lagområdet faller också föreskrifter om kommunernas befogenheter och föreskrifter om kommunernas åligganden. Till de regler som rör kommunernas befogenheter hör i första hand den allmänna kompetensbestämmelsen i 1 kap. 4 § kommunallagen. Lagstiftning om kommunernas befogenheter anses också inrymma möjligheter att tillägga kommunerna rätt att meddela föreskrifter om den kommunala förvaltningens närmare organisation och arbetsätt. Vad nu har sagts gäller också för landstingskommunerna.

Det ankommer alltså väsentligen på riksdagen att besluta kommunalrättsliga föreskrifter. RF medger dock att riksdagen överlåter denna kompetens på regeringen inom vissa ämnesområden (8 kap. 7 §). Riksdagen kan således i lag bemyndiga regeringen att utan hinder av bl. a. 8 kap. 5 § RF genom förordning meddela föreskrifter, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,

2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö,
4. jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt.

Föreskrifter som faller inom det primära lagområdet men som inte är möjliga att delegera, tillhör det obligatoriska lagområdet. Sådana föreskrifter måste alltså meddelas i lag, vilket innebär att föreskrifterna faller utanför regeringens normgivningsområde och följaktligen kan regeringen inte ges någon möjlighet att meddela avvikande föreskrifter inom området. På flera från kommunal synpunkt viktiga samhällsområden är det dock, som framgår av beskrivningen ovan, möjligt att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter. Det finns alltså vissa formella möjligheter att låta regeringen meddela föreskrifter för försökskommunernas del som avviker från vad som annars gäller. Denna möjlighet finns t. ex. när det gäller kommunala åligganden på skolområdet. En förutsättning är emellertid att riksdagen först i en lag bemyndigar regeringen att meddela sådana föreskrifter.

Beredningen har övervägt att föreslå regeringen att redan nu begära att riksdagen i lag bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om sådana avvikelser från viss lagstiftning som skulle gälla för försökskommunerna. Det har emellertid visat sig att det inte finns ett tillräckligt underlag för en sådan lag. Beredningen har därför funnit det vara en bättre ordning att låta försökskommunerna, sedan försöksverksamheten kommit igång, anmäla behovet av ändrad lagstiftning hos regeringen. Om det därvid visar sig att det behövs en bemyndigandelag för att genomföra förändringarna får frågan om en sådan lag tas upp vid den tidpunkten. Vid denna bedömning har beredningen också beaktat att det på många områden redan finns bemyndiganden för regeringen.

Frågan om en friare nämndorganisation i försökskommunerna kräver särskilda överväganden. Beredningen återkommer till denna fråga längre fram.

Sammanfattningsvis konstaterar beredningen att det är formellt möjligt att låta regeringen få beslutanderätten beträffande viss kommunalrättslig lagstiftning, men att det, bortsett från tilltänkta bestämmelser om en friare nämndorganisation, f. n. inte finns något behov av att vidta någon lagstiftningsåtgärd.

9.3 Föreskrifter i regeringsförfattningar

Regeringen har, antingen efter riksdagens bemyndigande eller med direkt stöd i RF, en vidsträckt normgivningskompetens.

På en rad skilda områden har riksdagen i stor utsträckning bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter. Som exempel kan nämnas att hälso-skyddslagen (1982:1080) innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter inte bara till skydd för enskilda utan också beträffande verksamhetens bedrivande i övrigt. Bemyndiganden avseende föreskrifter om natur- och miljövård finns bl. a. i naturvårdslagen (1964:822) och miljöskyddslagen (1969:387). Exempelen kan mångfaldigas.

Regeringen kan med direkt stöd i RF meddela s. k. verkställighetsföreskrifter och föreskrifter med stöd av den s. k. restkompetensen (8 kap. 13 § första stycket). Restkompetensen omfattar sådan normgivning som inte tillhör det primära lagområdet. Hit hör bl. a. sådana offentligrättsliga föreskrifter, som inte gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan som är av intern natur, t. ex. föreskrifter om myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. Enligt 8 kap. 5 § RF skall grunderna för kommunernas och landstingskommunernas organisation och verksamhetsformer bestämmas i lag. Därav följer att detaljföreskrifterna hör till regeringens restkompetens. Det är också möjligt att anförtro kommunerna och landstingskommunerna att besluta sådana föreskrifter.

En grundläggande tanke med försöksverksamheten är att de i försöket deltagande kommunerna och landstingskommunerna hos regeringen skall anmäla önskemål om förändringar. Man kan med fog utgå från att en mycket stor del av deras önskemål om en minskad statlig reglering kan hänföras till föreskrifter som regeringen meddelar i form av förordningar. Regeringen disponerar ensam över denna sin normgivningskompetens och har alltså möjlighet att vidta de önskade förändringarna.

Som har redovisats i det föregående har regeringen en omfattande kompetens att meddela föreskrifter, antingen efter delegation från riksdagen eller med direkt stöd i RF. Den omständigheten att regeringen har en egen normgivningskompetens innebär emellertid inte nödvändigtvis att regeringen har full frihet i förhållande till riksdagen i fråga om det sakliga innehållet i de föreskrifter som meddelas. Regeringen kan nämligen vara bunden av villkor i olika hänseenden som riksdagen har ställt upp. Det gäller t. ex. åtskilliga statsbidragsbestämmelser och administrativa bestämmelser med eller utan samband med statsbidragsregler. I sådana fall kan föreligga en formell bundenhet på grund av de villkor som riksdagen har ställt upp för beviljade anslag. I andra fall kan regeringen vara bunden mera i politiskt hänseende genom att riksdagen t. ex. har godkänt vissa riktlinjer för en verksamhets bedrivande. Detta innebär att många regeringsförfattningar i praktiken är riksdagsbundna. För att kunna göra ändringar i sådana författningar krävs därför att riksdagen medverkar. Om det

under försöksverksamhetens gång visar sig att det finns ett behov av förändringar i riksdagsbundna regeringsförfattningar är det naturligtvis otympligt att varje gång behöva inhämta riksdagens godkännande innan ändringarna genomförs. Beredningen ser det därför som nödvändigt att regeringen redan innan försöksverksamheten sätts igång begär ett bemyndigande hos riksdagen att få göra avvikelser från riksdagsbundna regeringsförfattningar. Det vore naturligtvis önskvärt att regeringen därvid kunde lämna riksdagen en preciserad redovisning av vilka avsteg från riksdagsbundna regler som regeringen bör få medge. En sådan redovisning torde emellertid inte vara möjlig att åstadkomma enligt beredningens uppfattning. Variationerna i de riksdagsbundna författningarna är alltför kraftiga. Beredningen menar dock att den bild av försöksverksamheten som ges i beskrivningen av riktlinjerna för denna kan anses utgöra tillräcklig grund för ett bemyndigande. Därvid bör också beaktas de begränsningar som tidigare har angetts beträffande försöksverksamhetens omfattning vad gäller tid, antal försökskommuner och föreskrifternas art.

9.4 Myndigheternas föreskrifter

Centrala förvaltningsmyndigheter utfärdar en stor mängd regler som kompletterar och fyller ut riksdagens lagar och regeringens förordningar. Dessa regler har stor betydelse på en rad områden, inte minst inom det kommunala verksamhetsfältet. Myndigheter under regeringen är enligt RF behöriga att besluta bindande regler – föreskrifter – endast efter uttryckligt bemyndigande av regeringen. När det gäller föreskrifter inom det primära området måste regeringens bemyndigande i sin tur ha stöd i ett bemyndigande av riksdagen.

Även i de fall försökskommunerna önskar förändringar när det gäller förvaltningsmyndigheters föreskrifter har regelmässigt regeringen att pröva frågan om de önskade förändringarna bör genomföras. Myndigheternas möjligheter att utfärda föreskrifter förutsätter som nyss har sagts enligt 8 kap. RF ett bemyndigande från regeringen. Det innebär alltså att regeringen har beslutat släppa ifrån sig en del av sin normgivningskompetens till underlydande myndigheter. Ett sådant bemyndigande kan naturligtvis återkallas. Regeringen har också en möjlighet att i enskilda fall dispensera från föreskrifter i en myndighets författningar eller att i en egen författning ersätta myndigheternas regler med egna regler.

10 En friare kommunal nämndorganisation

10.1 Inledning

Enligt nuvarande lagstiftning har kommunerna en inte obetydlig frihet att själva bestämma om sin organisation. För landstingskommunernas del är denna frihet ännu större. Emellertid gäller för såväl kommunerna som landstingskommunerna också en del tvingande regler, som föreskriver att de skall vara organiserade på visst sätt. Många av dessa regler gäller nämnderna.

Som tidigare nämnts är det riksdagen som i lag beslutar om grunderna för kommunernas och landstingskommunernas organisation och verksamhetsformer. En ändring av den kommunala nämndorganisationen får anses röra grunderna för organisationen och det krävs följaktligen att riksdagen i lag medger en sådan ändring.

Beredningen har undersökt olika möjligheter att i en försöksverksamhet ge kommunerna och landstingskommunerna ett större rättsligt utrymme att ordna nämndorganisationen så att den passar den enskilda kommunen resp. landstingskommunen. För de centrala nämndernas del har beredningen därvid diskuterat dels att befria de kommuner och landstingskommuner som deltar i försöksverksamheten från skyldigheten att inrätta de specialreglerade obligatoriska nämnderna, vilket innebär att kommunerna i stället får uppdra åt en annan nämnd att vara viss specialreglerad nämnd, dels att tillåta avsteg från principen om kommunen som en odelad förvaltningsenhet. Beredningen har också diskuterat möjligheten att låta försökskommunerna göra vissa avsteg från bestämmelserna om lokala organ.

10.2 Nuvarande ordning

10.2.1 Allmänt om kommunernas nämnder

Kommunernas nämndorganisation regleras av kommunallagen (1977: 179, KL) och av viss speciallagstiftning. Till regleringen av kommunernas nämndorganisation hör också bestämmelserna om lokala organ i lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna (lokalorganslagen).

Kommunens beslutanderätt utövas av kommunfullmäktige medan förvaltning och verkställighet ankommer på kommunstyrelsen och övriga nämnder (1 kap. 5 § första och andra styckena KL). I kommuner med lokala organ kan förvaltning och verkställighet även ankomma på sådana organ. Dessa är nämnder i kommunalrättslig mening. När det i detta kapitel talas om nämnder inbegrips dock inte lokala organ enligt lokalorganslagen.

Kommunfullmäktige tillsätter kommunstyrelsen och nämnderna samt i förekommande fall de lokala organen. Nämnderna utgörs av dels nämnder som skall finnas enligt speciallagstiftning, dvs. specialreglerade nämnder

(3 kap. 13 § första stycket KL), dels sådana nämnder som i övrigt behövs (3 kap. 13 § andra stycket KL). De senare benämns här kommunallagsreglerade nämnder. Till kommunallagsreglerade nämnder räknas också kommunstyrelsen.

10.2.2 Kommunallagsreglerade nämnder

Själva KL kräver inte att kommunen inrättar några fler nämnder än kommunstyrelsen. Denna är följaktligen den enda kommunallagsreglerade nämnd som är obligatorisk. Alla övriga kommunallagsreglerade nämnder är fakultativa, dvs. de får inrättas om fullmäktige anser att det behövs.

Kommunstyrelsen har funktioner som i vissa avseenden sträcker sig över alla kommunens verksamhetsgrenar. 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.

Något krav på att det skall finnas någon annan nämnd i en kommun än kommunstyrelsen finns alltså inte enligt KL. Fullmäktige får i övrigt, med de begränsningar som kan finnas i speciallagarna, inrätta de nämnder som fullmäktige själv anser behövliga. För dessa nämnder gäller flertalet av de regler som gäller för styrelsen.

I ett beslut om att inrätta en sådan nämnd eller i ett reglemente för nämnden får inte tas in bestämmelser som strider mot dessa regler. Det får t. ex. inte förekomma andra valbarhetsvillkor eller andra jävsregler.

Reglerna om de fakultativa nämnderna skiljer sig emellertid i vissa hänseenden från styrelsereglerna. Till skillnad från vad som gäller för styrelsen finns det t. ex. inte någon föreskrift om minsta antal ledamöter i en kommunallagsreglerad fakultativ nämnd.

I motsats till vad som gäller i fråga om styrelsen har fullmäktige frihet att bestämma mandattid för en kommunallagsreglerad fakultativ nämnd. Vidare gäller att bestämmelserna i KL inte lägger hinder i vägen för en kommun att vidta förändringar i de kommunallagsreglerade fakultativa nämndernas organisation under löpande mandatperiod. Fullmäktige har sålunda inte ansetts överskrida sin befogenhet genom att avkorta mandatperioden för två kommunallagsreglerade fakultativa nämnders ledamöter och suppleanter vid inrättande av en gemensam nämnd (RÅ 1976 ref. 143).

De kommunallagsreglerade fakultativa nämnderna är sidoordnade i förhållande till varandra. Fullmäktige får inte utan särskilt lagstöd ge en kommunallagsreglerad fakultativ nämnd överinseende över en annan sådan nämnd.

De vanligaste kommunallagsreglerade fakultativa nämnderna är fastighetsnämnd, fritidsnämnd, kulturnämnd, biblioteksstyrelse, konstnämnd, hamnstyrelse, personal- och organisationsnämnd (PON), konsument-

nämnd, trafiksäkerhetsnämnd, näringslivsdelegation, park- och naturvårdsnämnd, besvärnämnd och teknisk nämnd.

10.2.3 Specialreglerade nämnder

Av specialreglerade nämnder finns det såväl obligatoriska som fakultativa.

De specialreglerade obligatoriska nämnderna är byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen, socialnämnden och valnämnden. Fullmäktige är enligt särskilda författningar (byggnadsstadgan, hälsoskyddslagen, skollagen, socialtjänstlagen och vallagen) skyldig att inrätta dessa nämnder. I de särskilda författningarna finns också föreskrifter om vilka uppgifter som skall handhas av dessa nämnder. Sådana uppgifter får fullmäktige inte flytta över till någon annan nämnd. Enligt folkhögskoleförordningen (1977:551) skall det finnas en särskild styrelse för varje folkhögskola. F. n. omfattas 122 folkhögskolor av förordningen. 70 har enskild huvudman. Många av dessa 70 är s. k. rörelsefolkhögskolor. Av de återstående 52 folkhögskolorna har 4 en kommun och 48 en landstingskommun som huvudman. Styrelserna för kommunernas och landstingskommunernas folkhögskolor är specialreglerade obligatoriska nämnder.

De specialreglerade fakultativa nämnderna är arbetslöshetsnämnden, brandstyrelsen, beredskapsnämnden, civilförsvarsnämnden, familjebidragsnämnden, hemvärnsnämnden, kristidsnämnden, krigshjälpnämnden, slakthusstyrelsen (i kommuner med offentligt slakthus), trafiknämnden och överförmyndarnämnden. För de specialreglerade fakultativa nämnderna erbjuder speciallagarna alternativ. Fullmäktige får antingen tillsätta en särskild arbetslöshetsnämnd etc. eller uppdra åt en annan nämnd att vara sådan nämnd.

De specialreglerade nämnderna har ofta ärenden som är att hänföra till myndighetsutövning mot enskild. Det innebär bl. a. att rättssäkerhetsintressena i sådana ärenden stärkts genom regler om förvaltningsbesvär och statlig tillsyn. Det finns också ett speciellt skadeståndsansvar i ärenden om myndighetsutövning. I fråga om ansvar och tillsyn m. m. föreligger alltså principiellt betydande olikheter mellan de specialreglerade nämnderna och de kommunallagsreglerade nämnderna.

10.2.4 Lokala organ

Alltsedan den 1 januari 1980 har kommunerna möjligheter att inrätta lokala organ med förvaltande och verkställande uppgifter både på det kommunallagsreglerade området och på det specialreglerade området. Av förarbetena framgår att lokalorganslagen är tänkt som försökslagstiftning (prop. 1979/80: 54). Lagen är inte tvingande och den ger kommunerna stor frihet när det gäller utformningen av de lokala organen. I lagen har man övergett principen om det odelade ansvaret och kommunerna har möjligheter att inrätta såväl sektorsvisa som sektorsövergripande lokala organ.

Det är enligt lokalorganslagen kommunfullmäktige som beslutar om att lokala organ skall inrättas. Fullmäktige beslutar också om deras uppgifter och verksamhetsområden.

För del av kommunen och för anläggningar får lokala organ inrättas inom hela det kommunallagsreglerade området. Inom områdena för byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen, socialnämnden och trafiknämnden får lokala organ inrättas för del av kommunen. När lokalorganslagen talar om att ett lokalt organ får ha hand om förvaltning och verkställighet som enligt lag eller annan författning ankommer på byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen, socialnämnden och trafiknämnden inbegrips även ärenden som innefattar myndighetsutövning.

Uppgifter som ankommer på kommunallagsreglerade nämnder kan enligt 2 § första stycket 1 lokalorganslagen överlämnas till institutionsstyrelser. Lokalorganslagen erbjuder inte sådana möjligheter för det specialreglerade området. Där kan det dock förekomma att specialförfattningarna själva i vissa fall ger kommunerna möjligheter att tillsätta sådana styrelser. De specialförfattningar som reglerar skolstyrelsernas uppgifter medger emellertid inte att institutionsstyrelser inrättas på detta område.

I fråga om de lokala organens befogenheter föreskrivs för det specialreglerade området att frågorna skall ha anknytning till kommundelen och vara lämpade att handläggas i ett lokalt organ. Vidare gäller att lokala organ inte får ha hand om uppgifter som avser statligt reglerade tjänster. Från den sistnämnda begränsningen får regeringen emellertid meddela undantag.

Lokala organ är lokala nämnder som följer kommunallagens regler. För lokala organ med specialreglerade uppgifter gäller dock de regler som är föreskrivna för den särskilda nämnden. Så t. ex. i fråga om jäv och antal ledamöter i nämnden. För alla lokala organ gäller emellertid vissa särregler. Exempel härpå är att de lokala organen får väcka ärende hos fullmäktige endast om fullmäktige föreskriver det.

10.2.5 Landstingskommunernas nämnder

Liksom beträffande kommunerna regleras landstingskommunernas nämndorganisation av KL och viss speciallagstiftning. Lokalorganslagen är, i motsats till vad som gäller i kommunerna, inte tillämplig i landstingskommunerna.

Landstingskommunernas beslutanderätt utövas av landstinget, som motsvarar kommunernas fullmäktige. Förvaltning och verkställighet handhas av förvaltningsutskottet och övriga nämnder. Förvaltningsutskottet är landstingskommunernas motsvarighet till kommunstyrelserna och är den enda kommunallagsreglerade nämnden som är obligatorisk.

Vid sidan av förvaltningsutskottet finns två olika typer av facknämnder, nämligen dels kommunallagsreglerade nämnder, dels specialreglerade nämnder.

Om man bortser från förvaltningsutskottet är alla de kommunallagsreglerade nämnderna fakultativa. Landstinget får inrätta dem om man anser att det behövs. Om landstinget inte inrättar en sådan nämnd för en viss uppgift som landstingskommunen ägnar sig åt och inte heller överlämnar den åt en redan befintlig fakultativ nämnd, ligger uppgiften kvar hos förvaltningsutskottet. Exempel på kommunallagsreglerade fakultativa nämnder är personalnämnd, byggnadsnämnd, trafiknämnd, turistnämnd, näringslivsnämnd och kulturnämnd.

Den enda specialreglerade obligatoriska nämnderna i landstingskommunerna är styrelserna för de folkhögskolor som har landstingskommunal huvudman. Bestämmelser om sådana styrelser finns i folkhögskoleförordningen.

Förordningens bestämmelser är med vissa undantag desamma oavsett om huvudmannaskapet är enskilt, kommunalt eller landstingskommunalt.

De specialreglerade fakultativa nämnderna är hälso- och sjukvårdsnämnd, förtroendenämnd inom hälso- och sjukvården, utbildningsnämnd, styrelse för hem för vård eller boende som avses i lagen (1981: 1243) om vård av missbrukare i vissa fall, tandvårdsnämnd och omsorgsstyrelse. De nu uppräknade nämnderna är fakultativa i den meningen att de inte behöver finnas som särskilda nämnder. Däremot är deras funktioner obligatoriska men de kan läggas på förvaltningsutskottet eller annan nämnd, som då blir hälso- och sjukvårdsnämnd etc.

Enligt 11 § hälso- och sjukvårdslagen (1982: 763) får ett eller flera organ tillsättas för att under hälso- och sjukvårdsnämnden leda hälso- och sjukvården, vart och ett för den verksamhet som landstingskommunen bestämmer. De organ som avses i denna bestämmelse är att betrakta som nämnder i KL:s mening.

10.2.6 Principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet

Inom kommunalrätten gäller av hävd principen om kommunen som en odelad förvaltningsenhet. Den innebär att förvaltningen av ett visst verksamhetsområde (uppgiftsområde) ankommer på en enda nämnd för hela kommunen. Av principen följer t. ex. att byggnadsnämndens uppgifter inte kan fördelas på olika nämnder. Avsteg från principen kräver stöd i lag.

I anslutning till tillkomsten av lokalorganslagen – varigenom principen om kommunen som en odelad förvaltningsenhet i viss mån har luckrats upp – har principens grunddrag närmare formulerats i förarbetena vid flera tillfällen. Sålunda anförde riksdagens konstitutionsutskott bl. a. följande i sitt betänkande (KU 1978/79: 36) över regeringens första proposition (1978/79: 181) om lokalorganslagen:

En huvudprincip inom kommunalrätten är att varje kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet. För varje uppgiftsområde skall det finnas ett enda förvaltningsorgan för hela kommunen. Förvaltning och verkställighet inom ett uppgiftsområde skall alltså ligga hos en och samma nämnd. Det är

därför inte möjligt att inrätta flera nämnder som, var och en för ett geografiskt område, svarar för förvaltningsuppgifter av samma slag.

Grunden för denna ordning är främst önskemålet om en enhetlig och effektiv förvaltning. För den specialreglerade förvaltningen är principen oftast fastslagen i resp. specialförfattning. Principen om det odelade förvaltningsområdet anses gälla även för det kommunallagsreglerade området, alltså för de fakultativa nämnderna. Detta hänger samman med att dessa nämnders uppgifter har brutits ut från kommunstyrelsen.

10.3 Frågans tidigare behandling

10.3.1 Förarbetena till kommunallagen (1977:179)

Uttalanden som rör frågor om kommunernas och landstingskommunernas organisatoriska frihet förekommer på en del ställen i förarbetena till KL. I betänkandet (SOU 1975: 41) Kommunal demokrati (s. 137) konstaterade demokratiutredningen att nämndarbetet i kommunerna och landstingskommunerna kan vara organiserat på många olika sätt. Arbetet kan t. ex. vara indelat i rotlar eller programområden och det kan ha bildats olika typer av samrådsorgan mellan nämnderna. Utredningen ansåg det inte meningsfullt att från demokratisk synpunkt föreslå eller rekommendera någon form av standardorganisation och anmärkte därvid att de lokala förutsättningarna är alltför varierande för att detta skulle vara möjligt. Utredningen rekommenderade emellertid att fler nämnder inrättas och ansåg att nya nämnder bör bildas när kommunerna tar på sig nya uppgifter.

I prop. 1975/76: 187 Kommunal demokrati, ny kommunallag m. m., som låg till grund för KL, återfinns en del uttalanden om nämndorganisationen (s. 256 f). Sålunda ansåg departementschefen att det är en fördel att så många medborgare som möjligt engageras i samhällsarbetet men att detta måste vägas mot andra krav. Nämnderna får inte bli så stora att ett effektivt arbete försvåras. Ett alltför stort antal människor kan exempelvis ge upphov till svårigheter när det gäller samordningen. En sammanhållen nämndorganisation har enligt departementschefen många fördelar och är ofta en förutsättning för att medborgarnas krav på service skall kunna tillgodoses. En alltför starkt sammanhållen nämndorganisation kan å andra sidan ha vissa nackdelar från demokratisk synpunkt. En sådan är minskningen av antalet förtroendeuppdrag.

Att genom lagregler låsa nämndorganisationen eller föreskriva en likformig organisation för alla kommuner och landstingskommuner ansåg departementschefen emellertid vara olämpligt. Kommunerna och landstingskommunerna måste i stället ges frihet att inom vidare ramar besluta om organisationen. När kommunala organisationsförändringar diskuteras bör emellertid de kommunaldemokratiska kraven alltid väga tungt.

10.3.2 Regeringens prop. 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m.

I samband med tillkomsten av KL gjordes också åtskilliga ändringar i reglerna för de kommunala och landstingskommunala specialreglerade nämnderna. Till grund för dessa ändringar låg regeringens prop. 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m., som bl. a. byggde på departementspromemoriorna PM II (Ds Kn 1975:3) Nämndorganisationen, underställning m. m., PM III (Ds Kn 1975:6) Övriga specialreglerade kommunala nämnder m. m. och PM IV (Ds Kn 1975:7) Landstingskommunernas specialreglerade nämnder.

Den grundläggande tanken bakom ändringarna var att kommunernas och landstingskommunernas handlingsfrihet skulle ökas liksom deras möjligheter att anpassa verksamhetsformerna efter lokala förhållanden. Genom ändringarna skapades större enhetlighet och enkelhet i nämndorganisationen och reglerna i KL slog igenom också i de specialreglerade nämnderna. Detta skedde genom att bestämmelserna i KL gjordes tillämpliga också på dessa nämnder genom hänvisningar till KL i speciallagarna. Flertalet särbestämmelser i specialförfattningarna om nämndernas organisation och arbetsformer föll bort. Det innebar bl. a. att alla nämnder kom att kunna väljas proportionellt och att frågan om nämndernas sammansättning och utomstående närvarorätt vid nämndsammanträden fick avgöras av kommunerna och landstingskommunerna. Det blev också möjligt att anordna gemensam personaladministration och egendomsförvaltning för alla nämnder.

10.3.3 Kommunaldemokratiska kommittén och 1983 års demokratiberedning

Kommunaldemokratiska kommittén angav i betänkandet (Ds Kn 1979:11) Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna (s. 42 f) som sin principiella uppfattning att speciallagstiftningens föreskrifter i en framtid borde 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 kommunernas speciella förhållanden bäst. De lagstiftningsmässiga problem som en sådan regleringsmetod kan skapa ansåg kommittén inte vara oöverstigliga. Kommitténs grundsyn var 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. Kommittén har behandlat den landstingskommunala nämndorganisationen i betänkandet (Ds C 1983:3) Lokala organ i landstingskommunerna.

Enligt direktiven till 1983 års demokratiberedning (Dir. 1983:44) har beredningen bl. a. att utreda olika frågor rörande den kommunala organisa-

tionen. En uppgift är att överväga om den specialreglerade kompetensen kan knytas till kommunen som politisk enhet, snarare än till enskilda nämnder. Beredningen skall också studera och lämna förslag till på vilket sätt tillkomsten av lokala organ kan utveckla kontakterna med medborgarna, partiorganisationerna och övriga organisationer. Därjämte skall beredningen studera hur kostnaderna för den kommunala verksamheten påverkas av att lokala organ inrättas. I utredningsuppdraget ingår vidare att följa utvecklingen av de åtgärder som har vidtagits för att förbättra de förtroendevaldas arbetsförutsättningar och vid behov lämna förslag till ytterligare åtgärder samt att göra en översyn av den kommunala organisationsstrukturen och förhållandet mellan förtroendevalda och tjänstemän. Syftet skall vara att stärka de förtroendevaldas ställning i den kommunala organisationen.

10.4 Allmänna överväganden

10.4.1 Förändringar beträffande den centrala nämndorganisationen

Som tidigare har nämnts är varje kommun skyldig att inrätta en särskild byggnadsnämnd, en särskild miljö- och hälsoskyddsnämnd, en särskild skolstyrelse, en särskild socialnämnd och en särskild valnämnd. Enligt folkhögskoleförordningen skall det finnas en särskild styrelse för varje folkhögskola. Detta gäller även när en kommun eller en landstingskommun är huvudman för folkhögskolan. Styrelserna för folkhögskolorna är de enda specialreglerade obligatoriska nämnderna för landstingskommunernas del. Beträffande vissa andra nämnder – t. ex. brandstyrelsen i en kommun och utbildningsnämnden i en landstingskommun – gäller att kommunen resp. landstingskommunen kan inrätta en särskild sådan nämnd eller uppdra åt en annan nämnd att vara sådan nämnd.

Bakgrunden till bestämmelserna om kommunernas och landstingskommunernas skyldighet att inrätta vissa specialreglerade nämnder är delvis historisk. I äldre tid betraktades ibland den specialreglerade förvaltningen som ett slags statlig förvaltning som kommunerna utövade med stöd av fullmaktsförfattningar. Det låg då nära till hands att i specialförfattningarna kräva att vissa nämnder skulle ha hand om de speciella uppgifterna. En annan orsak 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. Till bakgrundsbilden hör också intresset av ett enhetligt nämndmönster för hela riket liksom föreställningar om vad som typiskt sett är lämpligast för kommunerna och landstingskommunerna.

De skäl som finns och har funnits för krav på särskilda nämnder hindrar

emellertid inte att det nu kan finnas skäl att göra det möjligt att försöksvis göra sådana avsteg som det kan finnas behov av i speciella fall. Ett sådant skäl kan vara att kommunen är liten och att som en följd härav antalet ärenden inom ett visst specialreglerat område är få. Ett annat skäl kan vara att kommunen infört lokala organ och att de arbetsuppgifter som återstår för facknämnderna inte motiverar en facknämnd för varje specialreglerat område.

Mot denna bakgrund föreslår beredningen att försökskommunerna i stället för att ha t. ex. särskild byggnadsnämnd får låta en annan nämnd vara byggnadsnämnd. För kommunernas del innebär förslaget i denna del att alla de specialreglerade obligatoriska nämnderna utom valnämnderna och i förekommande fall folkhögskolestyrelserna ges samma rättsliga konstruktion som de specialreglerade fakultativa nämnderna.

Den nu beskrivna möjligheten till friare nämndorganisation förutsätter att uppgifter som ankommer på t. ex. byggnadsnämnden hålls samman. Den möjliggör inte att byggnadsnämndens uppgifter splittras upp på flera nämnder.

Enligt förslaget till ny plan- och bygglag (PBL) behålls byggnadsnämnderna som obligatoriska nämnder när det gäller byggnadslovsprövningar och därmed sammanhängande frågor, men fullmäktige får rätt att delegera planärenden till kommunstyrelsen. Beredningen anser att det bör vara möjligt att pröva en modell i linje med PBL-förslaget i den nu aktuella försöksverksamheten.

Enligt beredningens uppfattning bör ett utrymme för försöksverksamhet med avsteg från principen om kommunen som en odelad förvaltningsenhet finnas även i fråga om andra specialreglerade nämnder. Det kan tänkas finnas andra fall än de som avses i PBL-förslaget där ärendena inte nödvändigtvis måste hållas samman i en och samma nämnd. Ett exempel kan vara att samordna uppgifter som rör förskolan med sådana som rör grundskolan. Ett annat exempel kan vara att samordna viss s. k. uppföljande verksamhet för ungdomar under 18 år med verksamhet för ungdomar mellan 18 och 20 år genom ungdomslag. Genom avsteg från den aktuella principen kan man också tänka sig att tillskapa en speciell myndighetsutövningsnämnd med uppgift att ha hand om all den myndighetsutövning som i dag finns hos en del olika nämnder. För landstingskommunernas del innebär avsteget emellertid mera begränsade möjligheter att pröva organisatoriska lösningar. En möjlighet skulle dock vara att överföra hjälpmedelsverksamheten, som i dag tillhör hälso- och sjukvårdsnämnden, till en landstingskommunal socialnämnd. Av de skäl som nu angetts föreslår beredningen att de kommuner och landstingskommuner som deltar i försöksverksamheten skall ges tillåtelse att helt eller delvis uppdra åt en eller flera nämnder att ha hand om uppgifter som annars ankommer på någon annan nämnd. Detta innebär att kommunfullmäktige och landstinget bland andra nämnder får fördela de uppgifter som enligt lag eller författning

ankommer på en viss nämnd. Av detta följer att facknämnden någon gång kan bli helt utan uppgifter.

Beredningens förslag i denna del medger inte att kommunstyrelserna och förvaltningsutskottens uppgifter splittras upp. Beredningen har inte funnit detta möjligt. Det har heller inte ansetts föreligga något behov av att låta försöksverksamheten avse valnämnderna och folkhögskolestyrelserna.

De tilltänkta förändringar som nu har beskrivits (4 § i förslaget) skulle kunna innebära att sinsemellan svårförenliga funktioner läggs på samma organ. Det skulle exempelvis kunna förekomma att en nämnd först har att besluta om t. ex. en ombyggnad av en institution och därefter om byggnadslov för ombyggnadsarbetena. Att de ledamöter och suppleanter som tagit del i det första beslutet får anses jäviga i byggnadslovsärendet är i detta sammanhang av mindre betydelse. Möjligen skulle man kunna klara en sådan situation med att låta ledamöter och suppleanter som inte deltagit i det första beslutet svara för handläggningen av tillståndsärendet. Hur det än förhåller sig med den saken måste det konstateras att det är olämpligt att samma organ både beslutar och ger tillstånd till viss åtgärd. För att förhindra den nu beskrivna situationen har beredningen föreslagit en bestämmelse (5 §) enligt vilken uppdrag, som medför rätt för kommunen och landstingskommunen att besluta om rättigheter eller skyldigheter för kommunen resp. landstingskommunen själv, inte får ges till nämnder eller styrelser som företräder kommunen resp. landstingskommunen som part i sådana ärenden. Den föreslagna bestämmelsen innebär att det inte är möjligt för t. ex. kommunstyrelsen att ta över alla ärenden i en byggnadsnämnd. Inte heller är detta möjligt beträffande miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Regelverken kring de specialreglerade verksamheterna är omfattande och komplicerade och det är ovisst vilka ändringar inom de olika nämndernas verksamhetsområden som kan komma att aktualiseras. Följderna av olika på förhand inte kända avsteg är därför svåra att överblicka och förutse och varje tilltänkt avvikelse kan tyckas kräva en mer eller mindre omfattande utredning. Mot den bakgrunden ligger det nära till hands att föreslå en ordning där regeringen i varje särskilt fall får ta ställning till önskade avvikelser. Såvitt beredningen kan bedöma innebär den föreslagna ordningen emellertid inte någon fara från rättssäkerhetssynpunkt och det kan heller inte antas att allmänhetens intresse av en effektiv och smidig förvaltning blir åsidosatt. De utredningar som kan komma att krävas i varje särskilt fall bör enligt beredningens mening kunna göras hos de kommuner och landstingskommuner som deltar i försöksverksamheten. Dessa har också tillgång till kommunförbundens utredningsresurser. Beredningen räknar också med att de aktuella kommunerna och landstingskommunerna även när det gäller frågor om nämndorganisationen tar till vara möjligheterna till samråd och informella kontakter med de företrädare för rege-

ringkansliet som kommer att vara sysselsatta med den försöksverksamhet som detta betänkande i övrigt behandlar. Det bör också framhållas att en prövning av regeringen i varje särskilt fall visserligen skulle kräva färre regler i den aktuella försökslagen men att en sådan ordning samtidigt för med sig ytterligare reglering under försöksperioden.

Beredningen har vid en samlad bedömning funnit att övervägande skäl talar för att kommunerna och landstingskommunerna i försöksverksamheten själva bör få ordna den centrala nämndorganisationen.

10.4.2 Avsteg från lokalorganslagen m. m.

De hittills behandlade frågorna rör den centrala nämndorganisationen.

Inom en rad kommuner pågår eller planeras försök med lokala organ med stöd av lokalorganslagen. Därvid har en del kommuner kunnat konstatera att lokalorganslagen inte ger det utrymme för överföring av uppgifter till sådana organ som de skulle önska. Bl. a. skolområdet har uppmärksammats i detta sammanhang.

Mot denna bakgrund bör även lokala organ inbegripas i den försöksverksamhet med en friare nämndorganisation som nu föreslås. Vissa avsteg från lokalorganslagen bör vara möjliga efter prövning av regeringen i varje särskilt fall.

Institutionsstyrelser med specialreglerad verksamhet kan inte inrättas med stöd av lokalorganslagen. Däremot ger viss speciallagstiftning utrymme för institutionsstyrelser. Så är inte fallet på skolområdet. Vid tillkomsten av lokalorganslagen ansågs det inte finnas skäl att genom den lagen införa en möjlighet till institutionsstyrelse på skolområdet.

I den försöksverksamhet som nu föreslås bör det finnas en möjlighet att inrätta institutionsstyrelser på de specialreglerade områden där lokalorganslagen nu medger distriktsnämnder och kommunalnämnder. Det kan t. ex. tänkas att någon försökskommun vill pröva en institutionsstyrelse med en skolenhet med gymnasieskola som verksamhetsområde.

Grundtanken bakom lokala organ med en kommunal verksamhetsområde är att organets uppgifter skall avse kommundelen och inte sträcka sig därutöver. Beslut som måste fattas för kommunen som helhet eller åtminstone för en större del än organets verksamhetsområde kan inte läggas på organet. Detta gäller både det kommunallagsreglerade och det specialreglerade området. På motsvarande sätt är grundtanken bakom institutionsstyrelser att en sådan styrelses uppgifter skall begränsa sig till anläggningen och verksamheten där.

Det har visat sig att grundtanken bakom lokala organ – begränsningen till kommundelen eller anläggningen – är svår att tillämpa helt konsekvent, om man vill tillgodose olika önskemål och praktiska hänsyn som gör sig gällande. På det specialreglerade området ligger i vissa fall hindret i författningsbestämmelser som innebär att beslut måste fattas för kommunen som helhet eller åtminstone för mer än organets verksamhetsområde.

de. Ett exempel är att en kommuns grundskola, liksom dess gymnasieskola, är en enhet, även om eleverna är fördelade på flera skolenheter och att de statligt reglerade lärartjänsterna är knutna till hela grundskolan eller gymnasieskolan i kommunen. Bristen på begränsning till kommundelen eller anläggningen behöver emellertid inte bero på författningsbestämmelser. På både det kommunallagsreglerade och det specialreglerade området kan faktiska förhållanden vara orsaken till att kravet på begränsning till kommundelen eller anläggningen inte är uppfyllt. Problemet torde ha sin största praktiska betydelse när verksamhetsområdet är en kommundel. Som exempel kan nämnas att det naturliga upptagningsområdet för skolenheterna med grundskola inom kommundelen endast för låg- och mellanstadierna sammanfaller med kommundelen, medan högstadiet är avsett för barn från en större del av kommunen. Ett lokalt organ med kommundelen som verksamhetsområde kan under sådana omständigheter inte handha uppgifter rörande högstadiet och detta beror inte på någon bestämmelse i skolförfattningarna.

Även i den försöksverksamhet som föreslås måste utgångspunkten vara att ett lokalt organ skall ha en kommundel eller en anläggning som verksamhetsområde och därmed uppgifter som är begränsade till kommundelen eller anläggningen. Det bör emellertid finnas en möjlighet till avsteg från denna princip.

En sådan möjlighet är särskilt angelägen när det beror på en författningsbestämmelse att kravet på begränsning till kommundelen eller anläggningen inte är uppfyllt. Visserligen kan den omständigheten att en kommun vill inrätta lokala organ inte få föranleda att exempelvis en författningsbestämmelse om att grundskolan utgör en enhet inte skulle gälla för kommunen. Men det kan finnas skäl att i en försöksverksamhet låta ett lokalt organ, utöver sina huvudsakliga uppgifter, få handlägga även vissa ärenden där beslutet med hänsyn till regelsystemet får verkan utanför organets (normala) verksamhetsområde. Det kan t. ex. röra sig om anställning av en lärare som visserligen måste anställas som lärare vid grundskolan i kommunen men som för överskådlig framtid kan antas komma att få tjänstgöringen förlagd enbart till skolenhet inom det lokala organets verksamhetsområde.

Kravet på begränsning till kommundelen eller anläggningen bör kunna få frångås även i vissa fall där det inte är en författningsbestämmelse rörande en specialreglerad verksamhet som lägger hinder i vägen. Enligt beredningens uppfattning bör emellertid möjligheterna till avsteg från lokalorganslagen rent principiellt inte kunna utnyttjas på så sätt att en samordnande eller övergripande uppgift som rör hela kommunen läggs ut på en kommundelsnämnd.

De skäl som angetts som stöd för att regeringen borde pröva avvikelser i fråga om de centrala nämnderna gäller i än högre grad beträffande tilltänkta avsteg från bestämmelserna i lokalorganslagen. Till detta kommer

att en lag som skulle ge försökskommunerna en rätt att utan regeringens prövning göra vissa avsteg från lokalorganslagen skulle behöva göras snävare än en lag som bygger på prövning i det enskilda fallet. Det är angeläget att inte i lagen ställa upp absoluta lösningar. Dessutom får lagen inte bli alltför krånglig med många undantag och förbehåll m. m. Beredningen har därför valt att i denna del föreslå att regeringen gör en prövning i varje särskilt fall.

Man kan ställa frågan om det nuvarande systemet för kommunernas nämndorganisation – med centrala nämnder och lokala organ – bör omprövas till förmån för en reglering som inte bygger på en så skarp åtskillnad mellan olika slag av nämnder. Denna fråga är emellertid alltför komplicerad för att utan närmare underlag och överväganden kunna tas upp i detta sammanhang. Den försöksverksamhet som nu föreslås måste bygga på att de nuvarande grundprinciperna står fast.

När det gäller landstingskommunal verksamhet kan som har nämnts tidigare särskilda organ tillsättas under hälso- och sjukvårdsnämnden. Beredningen anser att man bör pröva att anförtro dessa organ andra uppgifter än som är möjligt att göra i dag. Beredningen föreslår därför att de landstingskommuner som deltar i försöksverksamheten efter prövning av regeringen får lägga uppgifter inom folktandvården och omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda på sådana organ.

Frågor om lokala organ utreds av 1983 års demokratiberedning.

10.5 Några ytterligare kommentarer till lagförslaget

I det följande tar beredningen upp några speciella frågor i anslutning till lagförslaget om en friare kommunal nämndorganisation (bilaga 2).

Föreslagna 1–7 §§

Dessa paragrafer innehåller allmänna bestämmelser om försöksverksamhetens omfattning. Utöver vad som har anförts under rubriken Allmänna överväganden (avsnitt 10.4) bör här tilläggas följande.

4 § reglerar försöksverksamhetens omfattning såvitt gäller den centrala nämndorganisationen. Första stycket 1 innebär att försökskommunerna kan besluta att inte inrätta de särskilda nämnder som anges i bestämmelsen. De uppgifter som enligt speciallagarna ankommer på dessa nämnder kan i stället läggas på kommunstyrelsen eller en annan nämnd. Försökskommunerna har därvid full frihet att anförtro uppgifterna åt såväl kommunallagsreglerade som specialreglerade nämnder. Bestämmelsen gäller inte landstingskommunerna.

Av första stycket 2 följer att de kommuner och landstingskommuner som omfattas av försöksverksamheten får fördela de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på en viss nämnd bland andra nämnder. Det kan vara fråga om allt ifrån att lägga ut endast några smärre

uppgifter på en annan nämnd till att en nämnds samtliga uppgifter skiftas ut på en eller flera nämnder. Med stöd av bestämmelsen kan en kommun eller en landstingskommun även välja att inrätta en helt ny nämnd med uppgifter som förs över från befintliga nämnder. Bestämmelsen omfattar i princip samtliga kommunallagsreglerade och specialreglerade nämnder. I andra stycket har dock vissa nämnder uttryckligen undantagits.

I 5 § finns en bestämmelse som avser att förhindra att uppgifter som innefattar sinsemellan motstridiga intressen handläggs inom en och samma nämnd. Bestämmelsen torde få sin största praktiska betydelse när det gäller byggnadsnämndens och miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsområden.

Genom bestämmelsen i 7 § blir det möjligt för en försökskommun som har lokala organ att efter regeringens prövning i vissa fall få utvidga de lokala organens arbetsfält i förhållande till vad som är möjligt enligt lokalorganlagen. Av den allmänna motiveringen framgår i stort de begränsningar som alltjämt bör gälla i fråga om lokala organs verksamhetsområden.

Föreslagen 8 §

För de specialreglerade särskilda nämnderna gäller genom hänvisning från resp. speciallag till bestämmelserna i 3 kap. 2 § första stycket KL att antalet ledamöter inte får vara mindre än fem. Något sådant minimikrav beträffande antal ledamöter finns inte för de kommunallagsreglerade nämnderna. Specialreglerad verksamhet består i stor utsträckning av myndighetsutövning. Regeln om minst fem ledamöter bör därför gälla också för de försöksnämnder som tilldelas specialreglerade uppgifter. En bestämmelse härom har tagits in i denna paragraf.

Föreslagen 9 §

Föreskrifter om de specialreglerade nämnderna finns i resp. specialförfattning. Det gäller bl. a. föreskrifter om hur ärenden skall handläggas. När inom försöksverksamheten en facknämnds uppgifter kan komma att anförtros åt en eller flera andra nämnder, bl. a. kommunallagsreglerade nämnder, uppkommer fråga om vilka regler som skall gälla vid fullgörandet av dessa uppgifter. Enligt beredningens uppfattning är det därvid särskilt viktigt att klargöra vilka jävsregler som bör gälla. Beredningen vill därvid framhålla följande.

Om en kommunstyrelse eller ett förvaltningsutskott fattar ett beslut inom ett specialreglerat ämnesområde och beslutet enligt den särskilda författningen kan överklagas med förvaltningsbesvär anses förvaltningslagens regler om förfarandet vara tillämpliga på ärendehandläggning och på besluts- och besvärsförfarande, om inte KL tillhandahåller egna förfaranderegler (Kajiser-Riberdahl, Kommunallagarna II, sjätte uppl. s. 453). Detta innebär bl. a. att KL:s jävsregler kommer att gälla också i sådana

ärenden. Man kan alltså konstatera att valet av organisationsform påverkar frågan om vilken jävsregel som skall tillämpas.

För specialreglerade obligatoriska nämnder gäller förvaltningslagens jävsregler. Dessa är betydligt strängare än KL:s jävsregler och gäller genom särskilda bestämmelser i speciallagarna för den specialreglerade nämnden även när nämnden sysselsätter sig med kommunallagsreglerade uppgifter.

Beredningens förslag förutsätter att styrelser och nämnder i försökskommunerna kan komma att få ta hand om såväl kommunallagsreglerade som specialreglerade uppgifter.

I lokalorganslagen har problemet lösts så att den strängare jävsregeln i förvaltningslagen har fått gälla för alla ärenden i ett lokalt organ så snart organet har någon specialreglerad uppgift. Detta bör gälla även för sådana institutionsstyrelser som inrättas med stöd av den föreslagna lagen.

När det gäller försöksverksamheten beträffande centrala nämnder får det emellertid anses mest praktiskt 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 kommunala nämnder avvisades visserligen när förvaltningslagen kom till, men med tanke på att specialreglerade uppgifter också kommer att läggas på kommunstyrelserna, torde den dubbla jävsregeln vara till fördel för att inte försvåra arbetet i kommunstyrelsen. Beredningen vill dock anmärka här att förvaltningsrättsutredningen i sitt betänkande (SOU 1983:73) Ny förvaltningslag har föreslagit att förvaltningslagens jävsregler skall gälla även inom oregerad kommunalförvaltning.

Av förevarande paragraf framgår således att förvaltningslagens jävsregler skall gälla när en nämnd fullgör specialreglerade uppgifter. Bestämmelsen innebär att samtliga regler som finns om specialreglerade nämnder i speciallagarna skall tillämpas när en nämnd handlägger uppgifter inom de specialreglerade områdena.

Föreslagen 10 §

För de specialreglerade särskilda nämnderna finns det ett legalt krav på treårig mandattid för ledamöter och suppleanter. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för kommunallagsreglerade nämnder. Om någon av de specialreglerade särskilda nämnderna i försökskommunerna skulle bli helt utan uppgifter ställs man inför frågan om nämnden kan entledigas. För att det inte skall råda någon tvekan på den punkten föreslås i denna paragraf en bestämmelse om att nämnden får entledigas.

Föreslagen 11 §

Inom försöksverksamheten kan institutionsstyrelser komma att inrättas inom några specialreglerade områden. Hänvisningen i denna paragraf till vissa bestämmelser i lokalorganslagen innebär att reglerna om lokala organ

med specialreglerade uppgifter blir gällande. För sådant lokalt organ skall som huvudregel gälla vad i lag eller annan författning är föreskrivet om den särskilda nämnden. Det betyder i stort sett att kommunallagsreglerna om kommunstyrelsen blir tillämpliga. Bl. a. innebär det att antalet ledamöter inte får vara mindre än fem. Vidare blir förvaltningslagens jävsregler tillämpliga. Genom hänvisningen till 5 § lokalorganslagen blir det klart bl. a. att en institutionsstyrelse som inrättas med stöd av försökslagen får väcka ärende hos fullmäktige endast om fullmäktige har föreskrivit det. Vidare får ledamöter och suppleanter väljas för den tid som fullmäktige bestämmer. Det innebär en avvikelse från den obligatoriska treåriga mandattid som gäller för ledamöter och suppleanter i de särskilda specialreglerade nämnderna.

11 Urval av kommuner och landstingskommuner

11.1 Urvalskriterier

Försöksverksamheten skall ge erfarenheter om minskad statlig reglering av kommunal verksamhet. Erfarenheterna skall sedan kunna läggas till grund för beslut om att öka det kommunala självbestämmandet i alla landets kommuner och landstingskommuner. Det är därför väsentligt att de kommuner och landstingskommuner som skall delta i försöksverksamheten väljs med omsorg.

En försöksverksamhet med den inriktning och omfattning som det här är fråga om kommer att kräva ett starkt engagemang hos berörda kommuner och landstingskommuner. Det är en klar tillgång för försöksverksamheten om också de fackliga organisationerna i berörda kommuner och landstingskommuner är beredda att genom lokala avtal och lösningar anpassa förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar till försöksverksamhetens intentioner.

En kommun eller landstingskommun kan ha manifesterat sitt intresse genom att redan delta i utvecklingsarbete som är inriktat på att förändra den kommunala verksamheten och organisationen. Ett exempel härpå utgör projektet Kommunerna och framtiden som sekretariatet för framtidsstudier bedriver i sju kommuner. Ett annat exempel utgör de kommuner som genom experiment grundade i lokalorganslagens formuleringar inlett en omfattande organisationsutveckling inom den kommunala verksamheten. Ett annat uttryck för förväntat engagemang är att en kommun eller landstingskommun genom kontakter med stat-kommunberedningen visat intresse för den planerade försöksverksamheten.

En andra väsentlig utgångspunkt för urvalet av kommuner är att olika typer blir representerade. Ambitionen kan dock inte vara att i statistisk mening få till stånd ett representativt urval. Det skulle kräva ett förhållandevis stort antal försökskommuner. Det är också svårt att på förhand

försöka bedöma vilka olika förhållanden i kommunerna som har betydelse för hur försöksverksamheten kommer att utvecklas. Vissa allmänna faktorer är dock naturligt att försöka ta hänsyn till såsom befolkningsstorlek, tätortsgrad, geografisk spridning över landet och näringslivsstruktur. Från näringsgeografisk synpunkt kan fem kommuntyper urskiljas.

- 1 Glesbygdskommuner (stor yta, minskande befolkning, låg tätortsgrad)
- 2 Pendlingskommuner (låg självförsörjningsgrad)
- 3 Stora kommuner (minst 45 000 invånare)
- 4 Industriberoende kommuner (minst 50 % av sysselsättningen i industri)
- 5 Differentierade kommuner (övriga kommuner, ofta med stor andel offentlig service och/eller areella näringar).

Förutom intresse och representativitet bör arbetsmässiga förhållanden väga tungt vid urvalet av kommuner och landstingskommuner. Det är väsentligt att stat-kommunberedningen med rimliga arbetsinsatser kan följa och stödja försöksverksamheten. Ett motiv från arbetssynpunkt är då att välja kommuner och landstingskommuner som redan nu bedriver eller har vidtagit förberedelser för utvecklingsverksamhet.

I försöksverksamheten bör både kommuner och landstingskommuner delta. På en del områden kan det som ett inslag i försöksverksamheten bli aktuellt med viss samordning av verksamheten mellan kommun och landstingskommun. Någon eller några av försökskommunerna bör därför geografiskt vara belägna inom en landstingskommun som deltar i försöksverksamheten.

11.2 Förslag till urval av kommuner och landstingskommuner

Ett antal kommuner och landstingskommuner har i skrivelser och muntliga framställningar uttalat intresse av att delta i försöksverksamheten. I det föregående har olika motiv redovisats som bör beaktas vid val av kommuner och landstingskommuner till försöksverksamheten. Vid sammanvägning av de olika urvalskriterierna talar övervägande skäl för att starkt begränsa antalet deltagande kommuner och landstingskommuner. Ett lämpligt antal förefaller i inledningsskedet vara fem kommuner samt tre landstingskommuner.

Förutsättningarna för att snabbt komma igång med försöksverksamheten är bäst om samordning sker med annan försöks- och utvecklingsverksamhet. Det blir då också möjligt att samverka om arbetsinsatser för uppföljning och utvärdering. Detta talar för att vissa kommuner som deltar i studien Kommunerna och framtiden väljs. Dessa kommuner bör representera olika kommunegenskaper och ha en geografisk spridning. Därutöver bör någon pendlingskommun ingå från storstadsområdena.

Med utgångspunkt från här redovisade urvalskriterier anser stat-kommunberedningen att kontakt bör tas med nedan nämnda kommuner och landstingskommuner för att utröna om intresse finns för att delta i försöks-

verksamheten. Beredningen föreslår att Bräcke, Gnosjö, Haninge, Varbergs och Örebro kommuner tillfrågas. När försöksverksamheten kommit i gång kan det föreligga förhållanden som gör att försöksverksamheten bör utvidgas med förslagsvis två kommuner. Beträffande urvalet av landstingskommuner föreslår beredningen att Jämtlands, Örebro samt Göteborgs och Bohus läns landstingskommuner bereds möjlighet att delta i försöksverksamheten.

12 Genomförande och utvärdering

Försöksverksamheten förutsätts kunna påbörjas så snart som möjligt efter det att regering och riksdag tagit ställning till inriktning och uppläggning. En förutsättning för att snabbt komma i gång är att försöksverksamheten föregås av en noggrann planering. Beredningen vill i det följande endast ange vissa allmänna riktlinjer.

12.1 Organisation

På central nivå bör enligt beredningens mening stat-kommunberedningen förbereda och följa verksamheten under hela försöksperioden. En första åtgärd bör vara att utarbeta en plan för försöksverksamheten med utgångspunkt i regeringens och riksdagens ställningstaganden. Kontakt bör därefter tas med de kommuner och landstingskommuner som skall delta i försöksverksamheten. Beredningen förutsätter därvid att beslut fattas av kommunfullmäktige resp. landstinget.

En viktig uppgift för beredningen blir att hålla fortlöpande kontakt med berörda kommuner och landstingskommuner. I inledningsskedet kan olika slag av seminarier vara en lämplig ordning för diskussion om försöksverksamhetens syfte, uppläggning, genomförande och utvärdering. En väsentlig del i förberedelsearbetet bör vara att klara ut hur de berörda kommunernas och landstingskommunernas ansökningar om dispens från olika statliga regler skall utformas. Andra väsentliga frågor för beredningen, som i dag kan förutses, är att delta i handläggningen av dispensansökningar, svara för årlig rapportering till regeringen samt tillse att en slutlig utvärdering görs av hela försöksverksamheten. Beredningen bör också ta initiativ till att "lyckade försök" tas om hand och bereds till genomförande för alla kommuner och landstingskommuner.

12.2 Utvärdering

Former och riktlinjer för utvärdering av försöksverksamheten bör läggas fast innan försöken startas. Den kontinuerliga uppföljningen och avrapporteringen kan ses som ett led i utvärderingen. På vissa områden kan det bli aktuellt att göra utvärderingar innan försöken har avslutats. Det gäller bl. a. sådana områden där ett genomförande av förändringar bedöms kunna ske omgående för alla kommuner och landstingskommuner. I vissa fall kan det vara lämpligt att anlita särskilda utvärderingsresurser. Det är enligt beredningens mening viktigt understryka att pågående försöksverksamhet inte får tas till intäkt för att inte genomföra förändringar som på annan grund kan anses väl motiverade.

För att få bästa möjliga kvalitet på utvärderingen bör det redan när försöken startas göras klart vilken typ av frågor som kan bli aktuella att få svar på. Det kan t. ex. gälla att undersöka effekterna av att viss statlig tillsynsverksamhet har tagits bort eller att kravet på underställning av visst kommunalt beslut har slopats. Viktiga uppgifter att samla in kan bl. a. avse på vilket sätt verksamheten förändras med minskad statlig reglering, hur servicen påverkas, om likformigheten i ärendehantering förändras o. d. Även effekter på den statliga och den kommunala ekonomin bör studeras t. ex. vid en eventuell förändring av formerna för statsbidragsgivning.

12.3 Tidsplan

Det är viktigt att berörda kommuner och landstingskommuner får relativt god tid på sig att anpassa och utveckla sin verksamhet och organisation till nya förutsättningar samt få erfarenheter av de nya organisations- och verksamhetsformerna. Beredningen bedömer att fyra år kan vara en lämplig försöksperiod. Det skulle innebära att försöksverksamheten avslutas under år 1988. Det kan då bli fråga om att ta ställning till om försöksverksamheten ev. bör fortsätta, utvidgas, permanentas eller avslutas. För att regeringen skall ha ett underlag för beslut bör beredningen redovisa erfarenheter av försöksverksamheten redan under våren 1988. En rapport om hur försöksverksamheten fortlöper bör lämnas varje år till regeringen förslagsvis den 1 november åren 1985 och 1986.

Kommittédirektiv

Ökad samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler, m. m.

Dir. 1983: 30

Beslut vid regeringssammanträde 1983-03-17

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Den offentliga sektorn

Den offentliga sektorns verksamhet har avgörande betydelse för de enskilda människornas välfärd och sociala trygghet. Av landets samlade resurser används mer än en tredjedel för gemensamma angelägenheter.

Samhällsuppgifterna är i stor utsträckning decentraliserade till kommuner och landstingskommuner. Dessa tar i anspråk ca två tredjedelar av den offentliga sektorns resurser och sysselsätter nästan en fjärdedel av det totala antalet yrkesverksamma. Utvecklingen för den senaste 15-årsperioden visar att det främst har varit den kommunala konsumtionen och sysselsättningen som har ökat.

Samhällsekonomiska problem

De samhällsekonomiska problemen är i dag betydande. Den ekonomiska politiken är därför inriktad på kraftfulla åtgärder i syfte att öka produktionen, åstadkomma balans i samhällsekonomin och trygga den fulla sysselsättningen.

En svag ekonomisk tillväxt innebär begränsningar i samhällsorganens möjligheter att bygga ut servicen till medborgarna. Under 1980-talet kommer därför den offentliga sektorns verksamhet, effektivitet m. m. att vara en central politisk fråga. För såväl staten, som kommunerna och landstingskommunerna är det mer än någonsin angeläget att vidta åtgärder som leder till ett bättre resursutnyttjande, bättre samhällsservice och ökat deltagande i samhällsverksamhetens utformning inom den gemensamma sektorn som helhet. Ett viktigt inslag i detta arbete är att åstadkomma ökad samverkan och förenklingar av regler i relationerna mellan stat och kommun. En ökad samverkan medför att inslaget av övervakning och kontroll från statens sida därmed kan minska.

Översyn av verksamheter och regler

Regeringen och riksdagen har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och medborgarnas välfärd. Det är därför naturligt att staten på olika sätt anger ramar för kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

Förutsättningarna att vidga den kommunala självstyrelsen har ökat under senare år. Framför allt har den senaste kommunindelningsreformen förbättrat möjligheterna för kommunerna att på egen hand sköta sina uppgifter. Vid utformningen av det statliga regelsystemet måste dock en avvägning ske mellan olika intressen. Önskemålet om lokalt självbestämmande måste vägas mot kraven på samordning, lika tillgång till samhällservice och rättssäkerhet.

Förhållandet mellan statliga och kommunala organ måste också präglas av samverkan och respekt för den kommunala självstyrelsen. Detta är en viktig förutsättning om gemensamma samhälleliga mål skall kunna uppnås.

En väsentlig uppgift för statliga organ är att vidta åtgärder som underlättar för kommunerna och landstingskommunerna att fullgöra sina uppgifter. Det statliga regelsystemet är emellertid i dag alltför omfattande och sektoriellt uppbyggt. Det kan i många fall utgöra hinder för kommunernas och landstingskommunernas möjligheter till lokal anpassning och utveckling. Statliga regler spelar också en stor roll för hur den kommunala verksamheten utformas och vilka kostnader som uppkommer.

Det är angeläget att de kostnadsdrivande aspekterna på den statliga regleringen ägnas stor uppmärksamhet. Det är också viktigt att ta till vara de effektiviseringar som kan uppnås genom en förstärkt samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet liksom inom den kommunala sektorn. Jag föreslår att en särskild beredning tillsätts för att överväga dessa frågor. Syftet med översynsarbetet bör främst vara att föreslå förändringar i det statliga regelsystemet som leder till effektivitetshöjningar och kostnadsreduceringar i den kommunala verksamheten. Med denna uppläggning bör beredningens arbete bl. a. inriktas på att åstadkomma positiva kommunal-ekonomiska effekter samt effektivare former för kommunernas möjligheter att medverka i samhällets sysselsättningspolitik och att tillgodose behoven inom de prioriterade service- och vårdområdena.

Utredningar om kommunerna och landstingskommunerna

Inom flera kommittéer pågår utredningsarbete om kommunernas och landstingskommunernas roll i samhällsförvaltningen.

– Stat-kommungruppen (Kn 1980: 03) tillsattes år 1980 för att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet. Syftet med detta översynsarbete är att den kommunala självstyrelsen skall stärkas och att kostnadsdrivande statlig reglering skall begränsas. Stat-kommungruppen skall även sträva efter att minska krångel och ta bort onödig byråkrati i relationen mellan statliga och kommunala organ (Dir. 1980: 39).

– Kommunalföretagskommittén (Kn 1978:01) tillsattes år 1978. Av direktiven (Dir. 1978:41) framgår att kommittén som huvuduppgifter har att dels göra en allmän översyn av de kommunala företagens rättsliga ställning, dels överväga om offentlighetsprincipen kan göras tillämplig på statliga och kommunala företag.

– En särskild utredare (Kn 1981:01) tillsattes år 1981 för att göra en fullständig översyn av lagen (1957:281) om kommunalförbund. I uppdraget ingår även att göra en bedömning av det framtida samverkansbehovet mellan kommuner, mellan landstingskommuner samt mellan kommuner och landstingskommuner (Dir. 1981:9).

– Med stöd av regeringens bemyndigande den 9 september 1982 har en särskild utredare (Kn 1982:A) tillkallats för en kompletterande undersökning om lagreglering av viss tillsyns- och kontrollverksamhet. Särskilda direktiv har inte meddelats.

Den av mig nu förordade beredningen bör fullfölja det utredningsarbete som f. n. bedrivs av stat-kommungruppen samt den nyligen tillsatta särskilda utredaren för kompletterande undersökning om lagreglering av viss tillsyns- och kontrollverksamhet. I samband med att beredningen tillkallas bör dessa utredningsuppdrag upphöra. Beredningens huvuduppgifter bör preciseras på sätt som jag anger i det följande.

Samverkan mellan stat och kommun

En av beredningens huvuduppgifter blir att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. Genom olika studier bör beredningen överväga om förändringar bör göras i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Beredningen bör också belysa vilka konsekvenser s. k. ramlagar har för den kommunala självstyrelsen och den kommunala ekonomin. Den översyn av de statliga myndigheternas normgivningsverksamhet m. m. som f. n. bedrivs inom stat-kommungruppen bör skyndsamt fullföljas. Beredningen bör också behandla de statliga myndigheternas allmänna tillsyn över kommunerna och landstingskommunerna, dvs. den tillsyn som sker genom inspektionsverksamhet e. d. Syftet skall vara att avveckla sådan tillsyn som inte längre är nödvändig, sedan kommunindelningsreformen och utvecklingen av de politiska och administrativa organen avsevärt har höjt kommunernas och landstingskommunernas möjligheter till självständigt beslutsfattande.

Beredningen bör vidare som underlag för fortsatta överväganden kartlägga och analysera de författningsbestämmelser m. m. som detaljreglerar statsbidragen till kommunerna och landstingskommunerna, avgiftsfinansieringen av kommunal verksamhet samt reglerna om obligatoriska kommunala nämnder. De statliga myndigheterna har genom förordningen (1981:305) om översyn av statliga myndigheters föreskrifter, anvisningar och råd (översynsförordningen) ålagts att göra en total genomgång av de regler som särskilt riktar sig till kommunerna och landstingskommunerna.

En redovisning av erfarenheterna av detta översynsarbete samt förslag om formerna för fortsatt översyn bör ingå i beredningens arbetsuppgifter.

Samordning av statliga beslut

En andra huvuduppgift för beredningen blir att överväga hur en förbättrad samordning av statliga beslut och åtgärder som påverkar den kommunala kostnadsutvecklingen skall kunna åstadkommas. Därvid bör beredningen pröva förutsättningarna att få till stånd samlade föreskrifter om förfarandet när statliga regler som riktar sig till kommunerna och landstingskommunerna utarbetas samt om utformningen av sådana regler. Frågan bör prövas tillsammans med en översyn av kungörelsen (1970: 641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd (begränsningskungörelsen). Beredningen bör i detta sammanhang särskilt analysera hur de statliga myndigheterna efterlever kravet på beräkningar av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av deras föreskrifter och råd. Förslag bör utarbetas om hur eventuella brister skall kunna avhjälpas.

Stat-kommungruppen har i betänkandet (SOU 1982: 37) Kommunal planering i förändring angett vissa allmänna principer för samverkan mellan stat och kommun i fråga om den författningsreglerade kommunala planeringen. I betänkandet redovisas också förslag till förenklingar i den statliga regleringen av den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen. Beredningen bör fullfölja översynsarbetet i dessa frågor samt överväga ytterligare åtgärder som syftar till att förbättra samordningen mellan författningsreglerad statlig och kommunal planering.

Det statliga utredningsväsendet har en betydelsefull roll när det gäller att åstadkomma förändringar i samspelet mellan stat och kommun. I varje betänkande skall enligt kommittéförordningen (1976: 119) redovisas en beräkning av kostnaderna för att genomföra kommitténs förslag. Genom en ändring (1981: 307) i kommittéförordningen föreskrivs numera också att kommittéförslagets effekter för den kommunala självstyrelsen skall belysas i betänkandena. Vidare har direktiv (Dir. 1981: 42) utfärdats till kommittéer och särskilda utredare om begränsning av statlig normgivning till kommunerna och landstingskommunerna. Beredningen bör redovisa erfarenheterna av bestämmelserna i kommittéförordningen och av de särskilda direktiven.

Samverkan inom den kommunala sektorn

Den tredje huvuduppgiften för beredningen blir att med de allmänna utgångspunkter som jag tidigare har redovisat pröva behovet av och formerna för samverkan inom den kommunala sektorn. Jag anser för min del att det utredningsarbete om interkommunalt samarbete som f. n. bedrivs på skilda håll bör bli föremål för en samlad prövning. Kommunalföretagskommittén har i betänkandet (SOU 1982: 13) Kommunalföretaget redovi-

sat förslag avseende kommunal verksamhet i företagsform inom en kommun. Samverkan i företagsform mellan flera kommuner kommer att belysas i ett betänkande inom kort. Det är enligt min mening väsentligt att interkommunal samverkan i företagsform ses i ett sammanhang med andra samarbetsformer. Kommunalförbundsutredningen kommer sålunda att senast den 30 juni 1983 redovisa sina förslag rörande interkommunalt samarbete i form av kommunalförbund. Förslagen bör därefter få en samlad bedömning av den av mig här förordade beredningen.

Kommunernas och landstingskommunernas roll i näringspolitiken m. m.

En särskild utredningsuppgift för beredningen bör vara att analysera och överväga kommunernas och landstingskommunernas kompetens i närings- och sysselsättningspolitiken. Samhällets insatser inom dessa områden är ofta en fråga om samverkan mellan stat och kommun. Kommuner och landstingskommuner har i ökad utsträckning kommit att ägna sig åt närings- och sysselsättningspolitiska frågor. Detta har lett till en diskussion om kommunernas och landstingskommunernas lagenliga kompetens när det gäller dessa frågor. I olika sammanhang har också krav rests på en allmän översyn av gränserna för de kommunala insatserna.

Riksdagen begärde hösten 1979 en utredning med bl. a. en redovisning av kommunernas nuvarande befogenheter i fråga om näringslivsfrämjande åtgärder. En sådan redovisning har nu gjorts av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning i betänkandet (SOU 1982: 20) Kommunerna och näringslivet. Betänkandet innehåller bl. a. en beskrivning av gällande rätt i fråga om kommunernas förhållande till näringslivet. Det har inte ingått i utredarens uppdrag att överväga några förändringar av den kommunala kompetensen i dessa frågor. Kommunernas roll när det gäller näringslivet har också tagits upp av industrisaneringsutredningen, som har haft till uppgift att utreda frågan om planmässig sanering efter industrinedläggningar. I utredningens betänkande (SOU 1982: 10) Sanering efter industrinedläggningar föreslås att en särskild utredning görs om kommunernas kompetens inom näringslivssektorn. I ett flertal socialdemokratiska riksdagsmotioner begärs också att en översyn skall göras av ramarna för kommunernas insatser i näringspolitiken.

Det finns enligt min mening starka skäl att nu ta upp frågan om kommunernas och landstingskommunernas roll i närings- och sysselsättningspolitiken. Det har varit naturligt att olika initiativ tagits på lokal och regional nivå för att främja näringslivets utveckling och öka sysselsättningen. Det nära samband som finns med de statliga åtgärderna inom dessa områden talar för att utredningsarbetet bör läggas hos beredningen. En naturlig utgångspunkt bör vara att analysera erfarenheterna av de kommunala näringslivsinsatserna samt belysa konsekvenserna av olika kommunala kompetensgränser inom näringslivsområdet. Statens industriverk har fått i uppdrag att kartlägga omfattning, inriktning och vissa samhällsekonomiska

effekter av den kommunala näringspolitiken. Denna kartläggning bör bl. a. utgöra underlag för beredningens analyser. Beredningen bör vidare ta upp och pröva former för att uppnå ökad samverkan mellan olika statliga och kommunala organ samt företag och fackliga organisationer. I detta sammanhang bör beredningen överväga frågan om kommunal representation i styrelsen för större företag.

En annan kompetensfråga som beredningen bör överväga i detta sammanhang gäller en ev. vidgning av den kommunala kompetensen för att möjliggöra solidaritetsyttringar i internationella frågor. Beredningen bör härvid analysera hur en utvidgad kompetens på detta område kan förenas med statsmakternas ansvar för den svenska utrikespolitiken.

Beredningens arbetsätt

Beredningen bör vara oförhindrad att utöver de uppgifter som jag nu har nämnt ta upp även andra frågor av betydelse när det gäller ökad samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. Beredningen bör emellertid utgå från en i huvudsak oförändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun.

Beredningens utredningsarbete bör bedrivas i nära samarbete med bl. a. Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, arbetsmarknadsstyrelsen, statens industriverk, statskontoret och riksrevisionsverket. Samråd bör ske med kommittéer och särskilda utredare vars uppdrag rör de verksamhetsområden som beredningen behandlar.

Beredningen bör utarbeta de författningsförslag som föranleds av dess överväganden. Förslagen bör redovisas successivt.

Beredningen bör senast den 30 juni varje år lämna regeringen en rapport över sin verksamhet. Utredningsarbetet bör pågå till den 30 juni 1985 varefter formen för och resultaten av arbetet bör utvärderas.

Till beredningen bör knytas en särskild parlamentarikergrupp med företrädare för riksdagspartier, kommuner och landstingskommuner.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en beredning med högst fem ledamöter för att utreda frågan om ökad samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler, m. m.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om ledamöter i en till beredningen knuten parlamentarikergrupp samt om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt beredningen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämnd- organisation

Allmänna bestämmelser

1 § Högst sju kommuner och tre landstingskommuner får enligt bestämmelserna i denna lag på försök vårda vissa angelägenheter utan att vara bundna av vad som i lag eller annan författning är särskilt föreskrivet om nämndorganisationen.

Regeringen föreskriver inom vilka kommuner och landstingskommuner försöksverksamheten får bedrivas.

2 § De kommuner och landstingskommuner som får delta i försöksverksamheten kallas i denna lag *försökskommuner*.

Med *fullmäktige* avses i lagen kommunfullmäktige och landstinget.

3 § Försöksverksamheten kan avse såväl nämnder med hela försökskommunen som verksamhetsområde (centrala nämnder) som nämnder med uppgifter som avser en del av försökskommunen eller någon anläggning i denna (lokala organ).

4 § I fråga om de centrala nämnderna får fullmäktige i en försökskommun

1. beträffande byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, skolstyrelse och socialnämnd bestämma att kommunstyrelsen eller annan nämnd skall vara sådan nämnd eller styrelse.

2. uppdra åt en eller flera nämnder att helt eller delvis handha förvaltning och verkställighet som annars enligt lag eller annan författning ankommer på en viss annan nämnd.

Första stycket 2 gäller inte uppgifter som ankommer på kommunstyrelse, förvaltningsutskott, folkhögskolestyrelse och valnämnd.

5 § En nämnd får inte med stöd av 4 § ges i uppgift att bestämma om rättigheter och skyldigheter för försökskommunen i ärenden i vilka nämnden har att företräda försökskommunen som part.

6 § Regeringen får på framställning av fullmäktige i en försökskommun besluta att fullmäktige får inrätta en institutionsstyrelse som för en eller flera anläggningar får handha förvaltning och verkställighet som enligt lag eller annan författning eller en statlig myndighets beslut med stöd av författning ankommer på miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen och socialnämnden och som på grund av sin begränsning till anläggningen och sin beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i en institutionsstyrelse.

7 § Om det finns särskilda skäl får regeringen på framställning av fullmäktige i en försökskommun besluta att fullmäktige får lägga en uppgift på ett lokalt organ, fastän kravet på anknötning till kommunal eller begränsning till anläggning inte är uppfyllt.

Regeringen får också på framställning av fullmäktige i en försökskommun besluta att fullmäktige får lägga uppgifter inom folktandvården och omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda på sådana organ som avses i 11 § hälso- och sjukvårdslagen (1982: 763).

Särskilda bestämmelser om handläggningen m. m.

8 § I en styrelse eller nämnd som med stöd av 4 § får uppdrag att fullgöra en annan nämnds uppgifter och som har att handlägga specialreglerade uppgifter får antalet ledamöter inte vara mindre än fem. Antalet suppleanter bör vara minst lika stort som antalet ledamöter.

9 § Om en styrelse eller nämnd får uppdrag som avses i 4 § skall för styrelsen eller nämnden vid fullgörandet av de särskilda uppgifterna gälla vad som är föreskrivet i lag eller annan författning om den nämnd vars uppgifter skall fullgöras.

10 § Om en nämnds uppgifter helt har överlåtits åt annan styrelse eller nämnd får fullmäktige entlediga ledamöter och suppleanter i nämnden.

11 § I fråga om institutionsstyrelser som inrättas med stöd av medgivande enligt 6 § skall 3 § andra stycket, 4 § andra stycket och 5 § lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984 och gäller till utgången av år 1988.

Innehåll

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 1984 ...	4
1 Inledning	4
2 Föredragandens överväganden	5
2.1 Allmänna utgångspunkter	5
2.2 Försöksverksamhetens uppläggning och inriktning	7
2.2.1 Syfte och begränsningar	7
2.2.2 Frågor som bör ingå i försöksverksamheten	9
2.2.3 Behovet av lagstiftningsåtgärder	10
2.2.4 Urval av kommuner och landstingskommuner	10
2.2.5 Genomförande och utvärdering	11
2.3 Avsteg från riksdagsbundna regeringsförfattningar	12
2.4 En friare nämndorganisation	13
2.4.1 Försöksverksamhet beträffande centrala nämnder	13
2.4.2 Försöksverksamhet beträffande lokala organ	16
3 Upprättat lagförslag	19
4 Motivering till lagförslaget	19
5 Hemställan	23
6 Beslut	23
<i>Bilaga</i> Betänkandet (Ds C 1984: 1) Försök med ökad kommunal självstyrelse	25

