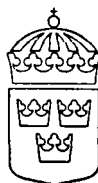


Regeringens proposition

1986/87: 91

om aktivt folkstyre i kommuner och
landsting



Prop.
1986/87: 91

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 12 mars 1987 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Bo Holmberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lägger regeringen fram olika förslag som syftar till att fördjupa demokratin i kommunerna och landstingen.

Två huvudvägar förordas. Medborgarna bör få större möjlighet till ett direkt inflytande på de kommunala tjänsterna och den kommunala organisationen bör decentraliseras.

I propositionen behandlas också en tredje huvudfråga. Enligt propositionen bör folkstyrets möjlighet till politisk styrning och ledning av den kommunala verksamheten förbättras. Förslag läggs därför fram som främjar folkstyret genom en utveckling mot ökad målstyrning och en utveckling av de förtroendevaldas roll.

Genom förslag till ändringar i kommunallagen (1977: 179) stärks medborgarnas ställning som brukare av kommunala tjänster. Enligt förslaget är det en uppgift för de kommunala nämnderna att verka för att samråd sker med brukarna. Samtidigt införs nya möjligheter att utveckla brukarinflytandet genom delegeringsinstitutet. Delegering från en nämnd till en anställd skall kunna förenas med villkor om krav på samråd med brukarna eller krav på enighet med företrädare för brukarna.

I samband med behandlingen av de kommunala servicefrågorna tas även upp den betydelsefulla roll som personalen har för den kommunala sektorns förnyelse. Detta markeras genom en ny bestämmelse i kommunallagen.

Ett förslag till lokalnämndslag läggs fram.

Förslaget innebär att de möjligheter som kommunerna sedan år 1980 haft att decentralisera sitt nämndarbete nu permanentas och vidareutvecklas. Kommunernas frihet att organisera sin centrala och lokala nämndverksam-

het föreslås bli utökade. Den nya lagen syftar till att i organisatoriskt hänseende i större utsträckning likställa specialreglerade och kommunal-lagsreglerade uppgifter.

Förslaget innebär bl. a. att ansvaret för specialreglerade uppgifter skall kunna lämnas åt en lokal nämnd även om uppgiften inte i alla avseenden har anknytning till kommundelen. Lokala nämnder föreslås vidare kunna ansvara för uppgifter som avser statligt reglerade tjänster. En annan nyhet i förslaget är att de kommuner som har geografiskt heltäckande lokala nämnder får större frihet att organisera sina obligatoriska specialreglerade nämnder. Förslaget innebär att socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden och skolstyrelsen blir fakultativa specialreglerade nämnder. Regeringen ges också befogenhet att medge en kommun att även i andra fall tillämpa en annan central nämndorganisation än som är föreskriven i lag.

Propositionen innehåller också förslag som tar sikte på att stärka och utveckla de politiska partiernas och de förtroendevaldas roll. En precisering i kommunallagen när det gäller de förtroendevaldas huvudsakliga uppgifter föreslås. Därmed betonas de förtroendevaldas roll som medborgarnas ombud i den kommunala verksamheten. I syfte att stödja utvecklingen mot en ökad målstyrning föreslås att kommunerna och landstingen ges ökade möjligheter att besluta om ramanslag. I propositionen behandlas även frågorna om ekonomisk ersättning till de förtroendevalda och kommunalt partistöd.

Lagförslagen avses träda i kraft den 1 januari 1988.

Lag om ändring i kommunallagen (1977: 179)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1977: 179)

dels att 1 kap. 5 § och 3 kap. 13 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 1 kap. 6 § och 3 kap. 13 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 kap.

5 §¹

Kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan tillsättas särskild beredning bestående av en eller flera personer.

Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För en sådan uppgift kan tillsättas en särskild beredning bestående av en eller flera personer.

Styrelsen och övriga nämnder skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.

De förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder bör särskilt ägna sig åt frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Styrelsen och övriga nämnder biträds av anställda i den omfattning som behövs.

I kommuner och landstingskommuner får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

Fullmäktige får uppdraga åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden, i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

6 §

I samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdraga åt styrelsen eller någon annan nämnd att

¹ Senaste lydelse 1979: 409.

genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt.

Fullmäktige får också uppdra åt styrelsen eller någon annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i en viss grupp av ärenden, i den mån något annat inte följer av lag eller annan författning. Ett sådant uppdrag får inte avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

3 kap.

13 §²

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

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

Om vissa lokala organ i kommunerna och särskilda organ i landstingskommunerna finns särskilda bestämmelser.

Särskilda bestämmelser om nämndorganisationen finns i lokalnämndslagen (1987:000) och lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna.

13 a §

Om styrelsen eller någon annan nämnd uppdrar åt en tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen att besluta på styrelsens eller nämndens vägnar, får styrelsen eller nämnden ställa upp villkor som innebär att de som utnyttjar deras tjänster skall beredas tillfälle att framställa förslag eller att yttra sig innan beslutanderätten utövas.

² Senaste lydelse 1985: 128.

Styrelsen eller nāmden får ocksā fōreskriva att beslutanderätten får utōvas endast om fōretrādare fōr dem som utnyttjar styrelsens eller nāmdens tjänster har tillstyrkt det beslut som tjänstemannen avser att fatta.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

Lokalnämndslag

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § I denna lag finns föreskrifter om lokala nämnder, centrala nämnder och särskilda organ i kommunerna.

Lokala nämnder

2 § Kommunfullmäktige får i en eller flera delar av kommunen eller för en eller flera anläggningar inrätta lokala nämnder i enlighet med denna lag.

3 § En lokal nämnd får sköta förvaltning och verkställighet som annars skall fullgöras av

- sådana nämnder som avses i 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen (1977: 179),
- socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden eller skolstyrelsen.

Kommunfullmäktige får dock inte inrätta institutionsstyrelser för sådana uppgifter som skolstyrelsen skall fullgöra.

4 § I en kommun som inte ingår i en landstingskommun får en lokal nämnd sköta också sådan förvaltning och verkställighet som skall fullgöras av hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden eller omsorgsnämnden.

5 § Befogenheter, som en statlig myndighet har lämnat till socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden eller skolstyrelsen, får lämnas över till en lokal nämnd bara om myndigheten medger det.

6 § En lokal nämnd får inte bestämma rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part.

7 § En lokal nämnds närmare uppgifter och verksamhetsområde bestäms av kommunfullmäktige.

8 § En lokal nämnd får väcka ärenden hos kommunfullmäktige, om fullmäktige inte har föreskrivit annat.

9 § Ledamöter och suppleanter i lokala nämnder utses av kommunfullmäktige för den tid som fullmäktige bestämmer.

10 § För de lokala nämnderna tillämpas i övrigt vad som är föreskrivet för de nämnder vars uppgifter de har tagit över, om något annat inte framgår av denna lag.

I de lokala nämnder som har tagit över uppgifter från sådana nämnder som avses i 3 kap. 13 § första stycket kommunallagen (1977: 179) skall bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986: 223) om jäv tillämpas också vid handläggningen av andra ärenden i nämnden.

11 § I en kommun som har inrättat lokala nämnder i hela kommunen för sådan förvaltning och verkställighet som annars skall fullgöras av socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden eller skolstyrelsen, får kommunfullmäktige uppdra åt någon annan central nämnd att ta över den verksamhet som inte har tagits över av en lokal nämnd.

12 § För sådana uppgifter som skall fullgöras av socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden, skolstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden eller omsorgsnämnden får kommunfullmäktige efter regeringens medgivande besluta om en annan nämndorganisation än den som föreskrivs i lag.

13 § En central nämnd med uppdrag enligt 11 eller 12 § får inte bestämma rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part.

14 § För en central nämnd med uppdrag enligt 11 eller 12 § tillämpas i övrigt vad som är föreskrivet om hur uppgifterna skall skötas för den nämnd vars uppgifter den har tagit över.

Särskilda organ

15 § Kommunfullmäktige får inrätta särskilda organ för förvaltning och verkställighet under en lokal nämnd.

16 § Ett särskilt organ skall lämna sitt budgetförslag till den lokala nämnden inom den tid som nämnden bestämmer.

17 § Ett särskilt organ får inte väcka ärenden hos kommunfullmäktige.

18 § För särskilda organ tillämpas i övrigt vad som är föreskrivet för lokala nämnder.

Automatiskt entledigande

19 § Upphör verksamheten hos en central nämnd eller en social distriktsnämnd som avses i socialtjänstlagen (1980:620), sedan nämndens uppgifter efter beslut av kommunfullmäktige enligt denna lag helt har tagits över av en eller flera andra nämnder, skall ledamöterna och suppleanterna i den centrala nämnden eller sociala distriktsnämnden anses entledigade utan vidare åtgärd.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988, då lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna skall upphöra att gälla.

2. De lokala organ som är inrättade med stöd av den upphävda lagen skall efter ikraftträdandet fullgöra sina uppgifter med stöd av den nya lagen.

Lag om ändring i lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation

dels att 8 och 9 §§ skall upphöra att gälla.

dels att 7 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Fullmäktige i en försökskommun får inrätta en institutionsstyrelse som för en eller flera anläggningar får handha förvaltning och verkstälighet som enligt lag eller annan författning ankommer på *miljö- och hälsoskyddsnämnden*, 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.

Fullmäktige i en försökskommun får inrätta en institutionsstyrelse som för en eller flera anläggningar får handha förvaltning och verkstälighet som enligt lag eller annan författning ankommer på skolstyrelsen. 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 5–10 §§ *lokálnämndslagen (1987:000)* tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

De lokala organ och särskilda organ som är inrättade med stöd av de upphävda bestämmelserna skall efter ikraftträdandet fullgöra sina uppgifter med stöd av lokálnämndslagen (1987:000).

4 Förslag till Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980: 620)

Prop. 1986/87: 91

Härigenom föreskrivs att 47 § socialtjänstlagen (1980: 620) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får *inte avse vad* som ankommer på nämnden enligt 2, 5, 6 och 8 a §§, 11 § första och andra styckena, 17 § tredje stycket samt 18 § lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

I de kommuner där sociala distriktsnämnder inte har inrättats får dock beslutanderätten i frågor som avses i första stycket uppdras åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller suppleanter i nämnden.

Föreslagen lydelse

47 §¹

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får *ges åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller suppleanter i nämnden i ärenden* som ankommer på nämnden enligt 2, 5, 6 och 8 a §§, 11 § första och andra styckena, 17 § tredje stycket samt 18 § lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

¹ Senaste lydelse 1985: 395.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 mars 1987

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Sigurdson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Holmberg

Proposition om aktivt folkstyre i kommuner och landsting

1 Inledning

Riksdagen har under de senaste tio åren fattat beslut om en rad reformer av betydelse för den kommunala demokratin. Den nu gällande kommunallagen (1977: 179, ändrad senast 1986: 1329) trädde i kraft den 1 juli 1977. Den syftade främst till att stärka den kommunala självstyrelsen och den representativa demokratin samt att minska den statliga detaljregleringen. Genom lagen (1979: 408) om lokala organ (ändrad senast 1983: 304) har kommunerna fr. o. m. år 1980 getts stor frihet att decentralisera sitt nämndarbete. För landstingens del infördes vidgade decentraliseringsmöjligheter fr. o. m. år 1986 genom lagen (1985: 127) om särskilda organ i landstingskommunerna. Nya förutsättningar har därigenom skapats för allt flera att delta i samhällsarbetet. Åtgärder har bl. a. också vidtagits för att förbättra de förtroendevaldas arbetsvillkor (prop. 1982/83: 97, KU 28, rskr. 338).

Regeringen tillkallade år 1983 en kommitté för att pröva olika vägar att ytterligare fördjupa den kommunala demokratin och därmed samhällsverkssamhetens folkliga förankring (dir. 1983: 44). Kommittén antog namnet 1983 års demokratiberedning (C 1983: 03). Genom tilläggsdirektiv (dir. 1984: 1) uppdrogs åt beredningen att se över lagstiftningen om kommuner och landsting.

Demokratiberedningens uppdrag enligt ursprungsdirektiven redovisades i betänkandet (SOU 1985: 28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. En sammanfattning av betänkandet samt beredningens lagförslag rörande lokal nämndverksamhet i kommunerna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Samtidigt redovisade beredningen sitt uppdrag enligt tilläggsdirektiven i betänkandet (SOU 1985: 29) Principer för ny kommunallag.

Båda betänkandena har remissbehandlats.

I det följande anmäler jag de förslag som beredningen tagit upp i betänkandet Aktivt folkstyre i kommuner och landsting.

En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning över deras yttranden över förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*. En redovisning av decentraliseringsarbetet i kommunerna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Den fortsatta beredningen av förslagen i betänkandet Principer för ny kommunallag har av regeringen den 17 april 1986 uppdragits åt en särskild arbetsgrupp, kommunallagsgruppen (C 1986: A). Arbetsgruppen skall redovisa resultatet av sitt arbete under första halvåret 1988.

Jag har även övervägt de frågor som informationsdelegationen (B 1982: 1) behandlat i betänkandet (SOU 1984: 68) Samordnad samhällsinformation.

Med demokratiberedningens utredningsarbete som grund lägger jag i denna proposition fram en rad förslag som tar sikte på att öka medborgarnas, partiernas, de förtroendevaldas samt de anställdas aktiva medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten.

Förslagen riktar i första hand in sig på att utveckla den kommunala demokratin enligt följande mål:

- De som utnyttjar kommunernas och landstingens tjänster (brukarna) bör få ett direkt inflytande på de kommunala tjänster som de är direkt beroende av.
- Den kommunala organisationen bör decentraliseras så att besluten förs närmare medborgarna och kontakterna mellan de förtroendevalda och medborgarna underlättas.
- Partierna och de förtroendevalda ges bättre förutsättningar för att klara de krav som ställs på dem. De politiska partierna måste ange målen för de nödvändiga förändringarna i den kommunala verksamheten.

Förslagen bygger på en stark tro på människornas vilja att ta ansvar inte bara för sig själva och sina närmaste utan också för hur hela samhället utvecklas.

Det ligger ett väsentligt livsvärde i att tillsammans med andra bestämma över viktiga gemensamma angelägenheter. Förslagen i denna proposition öppnar möjligheter till och stimulerar en sådan utveckling.

Kommunerna och landstingen sörjer för en mycket stor del av våra dagliga behov av tjänster, trygghet och omvårdnad. En fortsatt förnyelse och utveckling av denna sektor är grunden för välfärdspolitiken. En fördjupning av den representativa demokratin och en aktiv utveckling av verksamheten i kommuner och landsting skapar förutsättningar för enskilda människors möjligheter till ett liv i social gemenskap, med social och ekonomisk självständighet.

Detta innebär att den generella välfärdspolitiken ligger fast. En fortsatt utveckling av välfärden bygger på principen att de grundläggande sociala nyttigheterna skall vara tillgängliga för alla medborgare på lika villkor och fördelas efter människornas behov, inte efter deras ekonomiska tillgångar.

Alla förändringar som strider mot dessa principer måste avvisas. Det innebär också att huvuddelen av den gemensamma sektorns service och tjänster även i fortsättningen skall tillhandahållas av kommuner och landsting.

Demokratin är inte vunnen en gång för alla. Den måste ständigt värnas. Samhället förändras och vi påverkas av impulser från omvärlden, den tekniska utvecklingen går snabbt och medborgarnas behov ändras. Därför måste demokratin för att bibehålla sin vitalitet ständigt prövas inför dessa uppgifter i ett föränderligt samhälle.

2 Nya vägar för medborgarinflytande i den kommunala verksamheten

Prop. 1986/87: 91

Jag tar nu upp olika frågor som rör den kommunala tjänsteproduktionen ur ett medborgarperspektiv.

Medborgarna har rätt att kräva att den kommunala servicen är av hög kvalitet och bedrivs så effektivt som möjligt. Diskussionen om den offentliga sektorn har länge handlat om hur verksamheten skall byggas ut för att undanröja olika brister. Men förnyelsen och omprövningen av den kommunala verksamheten är numera också i högre grad inriktad på att höja kvaliteten på de tjänster som erbjuds medborgarna. Samtidigt är medborgarna som skatte- och avgiftsbetalare givetvis också angelägna om att den kommunala verksamheten bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Det är de politiska partiernas och de förtroendevaldas uppgift att se till att utbudet av kommunala tjänster svarar mot de enskilda medborgarnas behov. Det handlar här i grunden om fördelningspolitiska avgöranden. Jag återkommer i avsnitt 4 med förslag som syftar till att förstärka partiernas och de förtroendevaldas roll.

Men en bra kommunal verksamhet innebär inte endast att utbudet av tjänster skall vara utbyggt och rättvist fördelat. Det krävs också att de som förmedlar tjänsterna är serviceinriktade och sätter medborgarna i centrum. Det finns därför stor anledning att särskilt betona de anställdas avgörande roll för en väl fungerande kommunal service. I avsnitt 2.2 behandlar jag olika frågor som rör samspelet mellan medborgarna och de kommunalt anställda. Jag föreslår i samband därmed att en särskild bestämmelse om personalen tas in i kommunallagen.

En viktig del i den kommunala förvaltningens service till medborgarna är den informationsverksamhet som kommunerna och landstingen bedriver. Den kommunala informationen har också en betydelsefull roll för medborgarnas möjligheter att delta i den demokratiska processen. Jag kommer i det följande att redovisa olika åtgärder som vidtagits liksom hur jag avser att bedriva ett fortsatt utvecklingsarbete på detta område (avsnitt 2.3).

2.1 Brukarinflytande

Kommunerna och landstingen svarar för en mycket betydande del av de tjänster som är viktiga för medborgarna. Ansvar för de flesta av de samhällsuppgifter som direkt berör den enskilde ligger på kommunal nivå. Det gäller t.ex. social omsorg, hälso- och sjukvård och grundläggande utbildning.

Jag övergår nu till frågan om att utveckla inflytandet för dem som direkt berörs av olika kommunala tjänster – brukarna. Enligt min mening är det betydelsefullt att t. ex. elever, föräldrar och vårdtagare får ökade möjligheter till medverkan i och ansvar för den kommunala verksamheten.

Det är två huvudsakliga orsaker till att jag här tar upp frågan om ett vidgat brukarinflytande:

- De kommunala tjänsternas innehåll blir allt viktigare för medborgarna. Ett ökat inflytande för brukarna främjar en god kvalitet på tjänsterna.

- Den kommunala verksamhetens medborgärliga förankring bör förbättras. Brukarinflytandet innebär ett värdefullt komplement till den representativa demokratin.

Den kommunala sektorns tjänster är i regel inte färdiga produkter. Barnomsorg, undervisning och vård är verksamheter där medborgaren ofta har berättigade anspråk på att få sina synpunkter tillgodosedda.

I dag finns ca 200 000 barn i kommunala daghem, 80 000 går på fritidshem, 90 000 går i deltidsskolor och 165 000 vistas i familjedaghem. Föräldrarna till alla dessa barn i den kommunala barnomsorgen har naturligtvis synpunkter på hur den dagliga verksamheten i dessa institutioner bör fungera för att deras barn skall trivas och utvecklas på ett positivt sätt.

Alla barn i Sverige går i skolan, de flesta i elva eller tolv år. Skolan är barnens arbetsplats under en stor del av deras liv. För att barnen skall utvecklas till mogna samhällsmedborgare måste de få vara med och ta ansvar redan i skolan. För föräldrarna är det väsentligt med en god kontakt med skolans personal så att det finns möjligheter att påverka skolans arbete.

Ungefär 50 000 äldre bor på ålderdomshem. Lika många vistas i långvårdens sjukhem. Ungefär 10 000 vistas i den psykiska vårdens institutioner. Alla dessa människor, som lever sitt liv i samhällets institutioner, har berättigade krav på att mötas med respekt och hänsyn till den personliga integriteten. De har också rätt att själva kunna bestämma över sin dagliga tillvaro.

Det pågår runt om i landet försök med att öka deltagandet av dem som direkt berörs av den offentliga sektorns tjänster. Erfarenheterna är övervägande positiva. Därför är det viktigt att utvecklingen mot ett ökat medborgardeltagande i den kommunala verksamheten påskyndas.

Med brukare avser jag personer som nära och personligt berörs av en kommunal verksamhet och som i regel utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång period. Det gäller i första hand eleverna i skolan, föräldrarna till barn i skolan och på daghemmen, de äldre och de handikappade på ålderdomshem, sjukhem och i servicebostäder samt i den öppna vården.

En huvuduppgift för 1983 års demokratiberedning har enligt direktiven (dir. 1983: 44) varit att studera möjligheterna att inom ramen för det representativa systemet öka medborgarnas ansvar för de delar av samhällsverksamheten som de kommer i direkt beröring med i egenskap av brukare. I betänkandet (SOU 1984: 84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan redovisar beredningen exempel och erfarenheter från försök med brukarmedverkan i olika kommunala verksamheter. De berörda sektorerna var barnomsorg, skola, kultur- och fritid, äldreomsorg, hälso- och sjukvård samt omsorgsverksamhet. I det förut nämnda huvudbetänkandet (SOU 1985: 28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting redovisar beredningen olika vägar att stimulera till och skapa förutsättningar för ett utvecklat brukarinflytande. Jag återkommer i det följande till beredningens överväganden och förslag.

Jag har i denna fråga samrått med cheferna för social-, utbildnings- och bostadsdepartementen samt med statsråden Göransson och Lindqvist.

Min bedömning: Ett vidgat direkt medborgerligt deltagande i den kommunala verksamheten är väsentligt och bör stimuleras. Grundläggande är att en sådan medborgarmedverkan skall vara förenlig med den representativa demokratin och den kommunala självstyrelsens principer.

Nya möjligheter bör öppnas för brukarna att delta i och utöva inflytande på de kommunala tjänster som de är direkt beroende av.

Skälen för min bedömning

Representativ demokrati och brukarinflytande

Grundläggande för all kommunal verksamhet är att medborgarnas inflytande primärt kanaliseras via den representativa politiska demokratin. Den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen och den representativa demokratin utgör en självklar utgångspunkt för övervägandena om ett vidgat inflytande för brukarna av kommunal verksamhet. En given förutsättning är därför enligt min mening att de nya möjligheterna till aktiv medverkan och inflytande för brukarna skall vara förenliga med den representativa demokratin och den kommunala självstyrelsens principer.

På det kommunala området gäller grundregeln att de bestämmande organen har en politisk sammansättning som avspeglar fördelningen i väljarkåren. Dessa organ företräder ett allmänt samhällsintresse och därmed alla medborgare. Deras uppgift är att sammanväga olika särintressen.

En utgångspunkt för övervägandena om ett vidgat inflytande för brukarna av kommunala tjänster är att det finns ett särskilt och avgränsbart "brukarintresse". Detta intresse är ett särintresse som aktualiseras först när man direkt berörs av vissa kommunala tjänster.

Enligt min mening bör huvudprincipen vara att särintressen inte skall vara företrädade i organ som representerar allmänintresset och är sammansatta på politiska grunder. Därför bör brukarintresset inte vara företrätt i kommunernas och landstingskommunernas beslutande organ – dvs. kommunfullmäktige resp. landstinget – eller i de kommunala nämnderna. De nya möjligheter till inflytande som öppnas bör enligt min mening därför utvecklas i första hand genom ett samspel mellan brukare och anställda. Därigenom åstadkommes en klar gränsdragning mellan den politiska demokratin och brukarinflytandet. Jag återkommer till dessa frågor i samband med behandlingen av den rättsliga regleringen.

Uttrycket brukare

Som jag tidigare framhållit företräder den representativa kommunala demokratin samtliga medborgare i kommunen eller landstinget. Inom ramen för denna sammanvägs olika intressen som berör alla invånare. De beslut som fattas av de valda organen är ett uttryck för ett generellt intresse, ett samhällsintresse. Invånarna kan på olika sätt påverka beslutsfattandet via

det representativa systemet. Det sker t. ex. som väljare, som deltagare i den kommunalpolitiska debatten, via de politiska partierna och de övriga folkrörelserna eller som förtroendevalda.

Diskussionen om brukarnas roll i den kommunala verksamheten handlar enligt min mening ytterst om att vidga medborgarrollen och göra det mera levande. Medborgarna skall ges ökade möjligheter att påverka den kommunala verksamheten inte endast via det representativa systemet utan också i sin egenskap av konsument av kommunala tjänster. Kommuner och landstingen är inte endast självstyrelseorgan utan också producenter av samhällsservice. Ett vidgat brukarinflytande innebär därför att en ökad vikt läggs på konsumentperspektivet på den kommunala tjänsteproduktionen.

De som utnyttjar den offentliga servicen uppträder i olika roller. Varje roll ställer olika krav på förvaltningen och har olika innebörd för medborgaren. Medborgarens tre olika roller kan beskrivas som klient/part, kund eller brukare.

När medborgaren uppträder som *klient/part* kan relationen till förvaltningen beskrivas som en "myndighetsrelation". Som exempel inom det kommunala området kan nämnas ärenden om byggnadslov, bostadsbidrag och lokala trafikföreskrifter. Motsvarande relation gäller även för skolpliktiga elever och deras vårdnadshavare i frågor om skolplikten. Förvaltningen och den anställde har att tillämpa lagar och andra regler. Klienterna skall bli likvärdigt behandlade. De skall också få korrekta, snabba och enkla besked samt bemötas med respekt. Något utrymme för inflytande utöver detta finns i princip inte.

När medborgaren är *kund* är relationen till förvaltningen mer "affärs-mässig". Den anställde utför en tjänst till kunden på liknande sätt som i privat verksamhet. Samtidigt måste man komma ihåg att en "kommunal" kund inte kan jämföras med en "privat" kund i alla lägen. Den kommunala kunden är i regel samtidigt kommunmedlem och kan utnyttja de rättigheter som följer med medlemskapet. Han eller hon kan kontakta de förtroendevalda eller den förvaltning som tillhandahåller tjänsten. Vid sidan av det regelsystem av normalt privaträttslig karaktär finns också det offentliga rättsliga regelsystemet som gäller all kommunal verksamhet, också affärsverksamhet. Hit hör t. ex. regler om saklighet och opartiskhet, och om likställighet mellan kommunmedlemmarna. Även om detta regelsystem inte primärt är inriktat på mer affärsliknande tjänster kan man inte bortse från att kommunmedlemmen som kund kan utnyttja bägge systemen. Det nu sagda gäller t. ex. för de kommunala trafikföretagen samt inom energidistributionen. Från de synpunkter som nu är aktuella finns emellertid inte anledning att tillskapa några särskilda former av inflytande vid sidan av dem som redan finns.

I rollen som *brukare* av en tjänst är man nära och personligen berörd av verksamheten och därmed direkt beroende av dess utformning. Relationen mellan förvaltningen — dvs. främst de anställda — och brukarna kan betecknas som en "samverkansrelation". En god kvalitet på tjänsten förutsätter nämligen i regel en djupare samverkan mellan den anställde och brukaren. Kännetecknande är också att tjänsterna normalt utnyttjas konti-

nuerligt och under en relativt lång period. Detta gäller t. ex. ofta institutionsbundna verksamheter inom skolan, barnomsorgen och äldreomsorgen.

Det är i första hand för dessa senare nyttjare av kommunal service som behovet av ett vidgat deltagande är aktuellt. Men bland brukarna bör även inräknas grupper som omfattas av den kommunala servicen utan att vara så beroende av verksamheten som de sist nämnda kategorierna. Hit hör bl. a. de som utnyttjar den öppna verksamheten i fritidsgårdar och andra fritidsanläggningar liksom dagcentraler för pensionärer. Jag avser att närmare behandla frågan om avgränsningen av de kretsar av brukare som kan bli aktuella i anslutning till att den rättsliga regleringen tas upp.

Brukarnas deltagande i den kommunala verksamheten — olika former

I diskussionen om brukarnas möjligheter att ta del i och påverka utformningen av den service som den kommunala sektorn producerar finns en rad begrepp som försöker beskriva olika former och grader av deltagande. Exempel på sådana begrepp är "medverkan", "delaktighet", "ansvar", "samråd", "medansvar", "medbestämmanderätt", "medbeslutande", "beslutsrätt", "självbestämmande", "självförvaltning" samt "inflytande" för olika grupper, t. ex. "patientinflytande", "elevinflytande" och "föräldrainflytande".

Möjligheterna att vidga brukarnas delaktighet i den kommunala verksamheten utöver vad som för närvarande är möjligt måste i första hand prövas inom ramen för kommunallagstiftningen. I den fortsatta prövningen av frågan utgår jag därför från regelsystemet i kommunallagen. De särskilda frågor som rör den enskilde serviceutnyttjarens inflytande över sin egen situation regleras dock i olika speciallagar och behandlas därför separat.

Kommunallagstiftningen utgår från att de förtroendevalda deltar i och ansvarar för alla led i beslutsprocessen, dvs. förutom i själva besluten även i beredningen av besluten och i deras verkställande. Detta är ett arv från den tid då den kommunala förvaltningen i regel var en lekmanaförvaltning. Numera har de förtroendevalda i praktiken i första hand blivit beslutsfattare på ett mera övergripande plan. Kvar står emellertid att politiskt ansvar kan utkrävas i alla frågor.

Den kommunala verksamheten bygger väsentligen på beslut fattade av politiska organ. Förvaltningen kan ses som ett utflöde och en konkretisering av dessa beslut. Samtliga beslutsakter och all verksamhet inom den kommunala sektorn har med andra ord som ändamål att uppfylla dessa i politisk ordning fattade beslut. Av praktiska skäl har emellertid åt de anställda successivt anförtrotts att i allt större utsträckning svara för beslutens genomförande.

Kommunallagen utgår från en funktionsfördelning mellan kommunens och landstingets beslutande och förvaltande organ. Enligt 1 kap. 5 § utövas kommunens och landstingets beslutanderätt av fullmäktige medan förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden. Innebörden av begreppen beslutanderätt, förvaltning och verkställighet definieras inte i kommunallagen.

Styrelsen och nämnderna fattar beslut i en mängd frågor inom ramen för sina förvaltande och verkställande uppgifter. För de specialreglerade nämnderna tillkommer dessutom alla de beslut som skall fattas inom ramen för de förvaltningsuppgifter som regleras i specialförfattningar.

Genom delegering kan en nämnd lämna uppdrag att besluta på nämndens vägnar. Adressat för ett sådant uppdrag kan antingen vara en eller flera förtroendevalda i nämnden eller en tjänsteman hos kommunen. Delegering avses förekomma främst i s. k. rutinärenden.

I den kommunala verksamheten finns därutöver en mängd beslutsämnen där ärendets karaktär utesluter behandling på nämndnivå. Dessa ärenden är i kommunallagens mening att beteckna som ren verkställighet eller rent förberedande. Sådana uppgifter utförs i dag av anställda.

Brukarmedverkan

Brukarna kan på olika sätt delta i och påverka den kommunala serviceproduktionen. Kommunallagen medger att brukarna deltar i den del av verksamheten som faller utanför beslutanderätt grundad på delegering. Det gäller vardagsnära frågor som rör verksamheten och olika aktiviteter. Undantaget är dock ställningstaganden som direkt eller indirekt handlar om medelsförbrukning. De restriktioner som ligger i kommunallagens bestämmelser behöver således inte iakttas när det gäller åtgärder som är rent verkställande. En sådan brukarmedverkan innebär alltså att brukarna själva utför vissa arbetsuppgifter i den kommunala verksamheten. Det skall dock noteras att brukarnas medverkan måste ske med beaktande av gällande arbetsrättsliga regler.

Genom ett sådant direkt deltagande – *brukarmedverkan* – kan brukarna givetvis påverka den löpande verksamheten. Brukarnas insatser kan sägas innebära ett komplement till de insatser som görs av de anställda. Demokratiberedningen har i diskussionsbetänkandet (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan redovisat exempel och erfarenheter från olika kommunala områden, bl. a. inom barnomsorgen, från skolan och från fritidssektorn. Exempel finns också från bibliotek där delaktighet, medansvar och service kunnat förbättras genom en utbyggd samverkan mellan anställda och brukare. I detta fall har främst pensionärerna och deras organisationer medverkat.

Jag har med det sagda velat peka på de möjligheter till en ökad brukarmedverkan som kan utvecklas inom ramen för det redan existerande regelsystemet. Jag vill samtidigt understryka betydelsen av att en ökning av brukarnas medverkan utvecklas i nära samarbete med de anställda och deras fackliga organisationer.

Föreningsdriven verksamhet

Den brukarmedverkan som jag nyss berört gäller brukarnas deltagande i verksamhet i kommunal regi. På många områden där kommuner och landsting är engagerade finns det redan inom ramen för gällande regler betydande möjligheter för brukarna att delta genom att själva bedriva

verksamhet i egen regi, t. ex. i föreningsform. Sådana möjligheter finns således inom hela det kommunallagsreglerade området — dvs. främst kultur- och fritidssektorn — liksom inom de delar av det speciallagsreglerade området där specialförfattningarna inte innehåller bestämmelser som innebär ett kommunalt driftmonopol. Brukarnas deltagande i verksamhet i föreningsform är enligt min mening viktigt för att fler människor skall kunna delta i, bli delaktiga i och ta ansvar för gemensamma angelägenheter.

1983 års demokratiberedning har i sitt huvudbetänkande behandlat frågan om samverkan mellan folkrörelserna, föreningslivet och den kommunala sektorn. Beredningen pekar bl. a. på olika utvecklingsbara områden för folkrörelsemedverkan men lägger inga förslag till författningsändringar. I rapporten (Ds C 1985: 10) Föreningarna tar över har beredningen redovisat erfarenheter av föreningsdriven verksamhet.

Regeringen har den 22 maj 1986 på mitt förslag beslutat att tillkalla en utredare (1986: 01) med uppgift att föreslå åtgärder för att undanröja hinder för att folkrörelser, föreningar och kooperativ skall kunna ta ett ökat ansvar för olika verksamheter som i dag helt eller delvis bedrivs i framför allt kommunal regi (dir. 1986: 17). Utredaren skall också redovisa erfarenheter av och praktiska exempel på ett ökat föreningsansvar. Utredningsarbetet skall enligt direktiven bedrivas skyndsamt.

Brukarinflytande

Genom direkt deltagande i den kommunalt drivna verksamheten — *brukarmedverkan* — eller genom att själva ta över driften kan givetvis brukarna direkt eller indirekt utöva inflytande över serviceproduktionen. Som jag nyss sagt finns redan med gällande regler goda möjligheter att utveckla ett sådant deltagande. Jag avser inte att i något av dessa fall nu lägga fram förslag till lagändringar.

Den fortsatta behandlingen av frågan om brukarnas delaktighet gäller deras deltagande i den kommunala beslutsprocessen. Jag reserverar fortsättningsvis begreppet *brukarinflytande* för ett sådant formellt inflytande. Med brukarinflytande förstås i detta sammanhang således att brukarna medverkar i verksamheten inte endast på verkställighetsnivå utan även i beslutsfattandet. Ett sådant deltagande är redan i dag i viss mån möjligt när det gäller beredning av ärenden och samråd före beslut. Kommunallagen medger inte att brukarna deltar i verksamheten genom att utöva beslutanderätt inom en nämnd. Brukarinflytande med den innebörd som jag här lägger i begreppet kan också beskrivas som ett komplement till den representativa demokratin. Jag kommer i det följande att föreslå sådana ändringar i kommunallagen att brukarinflytandet i den kommunala verksamheten förstärks.

Jag vill redan här stryka under att brukarinflytandet gäller sådana avgöranden som sker inom ramen för *de kommunala nämndernas beslutsfattande*. Den beslutanderätt som utövas av fullmäktige berörs inte (1 kap. 5 § kommunallagen). Jag vill i sammanhanget också peka på bestämmelserna i 1 kap. 7 § regeringsformen där det anges att beslutanderätten i kommuner-

na utövas av valda församlingar. Därmed avses fullmäktiges beslutande-rätt enligt kommunallagen.

Prop. 1986/87: 91

Den enskilde brukarens rätt till inflytande

Brukarnas intresse av att påverka utformningen av den kommunala servicen är både ett generellt och ett individuellt intresse. Det brukarintresse som skall tas tillvara i beslutsprocessen – brukarinflytande – gäller ett generellt intresse, ett gruppintresse. Det kommunala beslutsfattandet regleras främst i kommunallagen och måste i första hand prövas mot denna bakgrund. Jag återkommer senare till denna fråga.

Jag vill emellertid först ta upp frågan om den enskilde brukarens intressen.

På ett antal kommunala verksamhetsområden har vi en särskild reglering som garanterar den enskildes rättighet till inflytande och medbestämmande över sin egen situation. Det rör sig i samtliga fall om specialreglerad förvaltning. Medborgaren/serviceutnyttjaren uppträder här i rollen som brukare (jfr avsnitt 2.1.1).

Jag vill här starkt betona att den enskilde brukarens (elevens, målsmannens, patientens etc.) inflytande inte bara är en demokratifråga utan också handlar om de specifika verksamheternas mål, inriktning och omfattning. Av t. ex. medicinska eller pedagogiska skäl kan den enskildes självbestämmande behöva begränsas. Eventuella utvidgningar eller preciseringar av den enskildes inflytande måste därför enligt min bedömning i princip behandlas i samband med en översyn av de berörda verksamheterna och bestämmelser därom tas in i speciallagstiftningen.

Särskilda regler om den enskilde brukarens rätt till inflytande över sin egen situation finns för hälso- och sjukvården, socialtjänsten, omsorgerna om de psykiskt utvecklingsstörda och skolan. Regleringen på skolområdet rör såväl den enskildes som gruppens inflytande.

Patientens rätt till inflytande över den egna vården regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982: 763, ändrad senast 1986: 862). Där finns bestämmelser om att vården skall bygga på respekt för patientens *självbestämmande och integritet*. Vården skall vidare utformas och genomföras i *samråd* med patienten. Patienten skall också ges *upplysningar* om hälsotillstånd och behandlingsalternativ (2 a §). Av betydelse för den enskilde patientens vård och behandling är också lagen (1980: 11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. (ändrad senast 1986: 1182) samt lagen (1980: 12) om förtroendenämnder inom hälso- och sjukvården (giltighetstiden förlängd senast 1986: 245).

I socialtjänstlagens (1980: 620, ändrad senast 1986: 1393) inledande bestämmelser anges bl. a. att socialtjänsten skall främja människornas *aktiva deltagande* i samhällslivet. Verksamheten skall vidare bygga på respekt för människornas *självbestämmande och integritet* (1 §).

I lagen (1985: 568, ändrad senast 1986: 1192) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. anges bl. a. att verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes *självbestämmande och integritet* (3 §).

Enligt skollagens (1985:1100, ändrad senast 1986:1193) målparagraf (1 §) skall skolan främja elevernas utveckling till dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar. I läroplanen (Lgr 80 s. 13) anges skolans "skyldighet att ge eleverna ökat *ansvar och medinflytande* i takt med deras stigande ålder och mognad". Skolan skall också fostra eleverna "till ett demokratiskt handlingsätt".

Enligt skolförordningen (1971: 235, ändrad senast 1986: 989) skall rektor samråda med företrädare för elever och föräldrar innan rektor fattar beslut som är av stor betydelse för eleverna.

Regeringen har i 1986 års budgetproposition (prop. 1985/86: 100 bil. 10 s. 48) aviserat en samlad beredning av frågor rörande styrningen av skolväsendet. Beredningen skall bl. a. ta upp frågan om avvägningen mellan politiskt och professionellt ansvar på olika nivåer, liksom frågan om hur denna avvägning bör påverka önskemålen om ökat inflytande för elever och föräldrar. Som underlag för beredningens arbete kommer bl. a. att ligga de förslag som en arbetsgrupp inom 1983 års demokratiberedning lämnat i betänkandet (SOU 1985: 30) Skola för delaktighet och ett inom utbildningsdepartementet utarbetat beredningsunderlag (Ds U 1987: 1) Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Beredningens resultat kommer att ligga till grund för olika ställningstaganden från regering och riksdag under innevarande mandatperiod. Jag avser att noga följa den fortsatta behandlingen av dessa frågor.

Äldreberedningen (S 1981: 01) skall i sitt utredningsarbete bl. a. behandla frågor om de äldres inflytande och delaktighet (dir. 1980: 93). Äldreberedningens förslag skall ligga till grund för den äldrepolitiska proposition som regeringen aviserat. Jag kommer även i denna fråga att uppmärksammat följa det fortsatta beredningsarbetet.

Sammanfattning

Följande tre principiella utgångspunkter är sammanfattningsvis vägledande för mina överväganden om en förstärkt ställning för brukarna av kommunala tjänster. Med brukare av kommunala tjänster avser jag som tidigare nämnts personer som nära och personligt berörs av en verksamhet och som i regel utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång period.

- Ett vidgat deltagande för brukarna skall vara förenligt med den representativa demokratins och den kommunala självstyrelsens principer.
- Nya möjligheter bör öppnas att utveckla brukarnas deltagande i den kommunala beslutsprocessen.
- Det är angeläget att ingående pröva möjligheterna till utvidgningar och preciseringar av den enskilde brukarens rätt till inflytande över sin egen situation i samband med att berörda specialförfattningar ses över.

2.1.2 Brukarinflytandet förstärks

Mitt förslag: De kommunala nämnderna skall i fortsättningen verka för att samråd sker med brukarna.

En ny bestämmelse om detta tas in i kommunallagen.

Demokratiberedningens förslag: Brukarinflytandet bör utvecklas genom att olika samrådsformer kopplas till delegeringsinstitutet (betänkandet s. 31–35).

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Ett antal remissinstanser pekar särskilt på behovet av klara gränser mellan brukarinflytandet och den politiska demokratin. Några kommuner liksom ett antal organisationer menar att förslagen inte är tillräckligt långtgående. Några remissinstanser avstyrker förslaget.

Skälen för mitt förslag: Kommunallagen tillåter inte att brukarna deltar i de kommunala nämndernas verksamhet genom att utöva en egen beslutanderätt. Delegeringsreglerna i kommunallagen är avgränsade så att de ger en nämnd möjlighet att delegera beslut i s. k. rutinärenden till en eller flera förtroendevalda i nämnden eller till enskilda tjänstemän hos kommunen. Kommunallagens delegeringsbestämmelser tillämpas i huvudsak även för de specialreglerade nämnderna. I princip saknas således möjligheter att överlåta åt personer som står utanför den kommunala organisationen att fatta kommunala beslut.

Kommunallagen medger däremot att brukarna kan delta i beslutsprocessen i form av samråd eller i beredningsuppgifter som föregår de formella besluten. Kommunerna och landstingen utnyttjar också i stor utsträckning dessa möjligheter. Mer eller mindre formaliserat samråd sker med olika brukargrupper t. ex. patientföreningar, förtroenderåd, omsorgstagarmöten, föräldraråd och skolkonferenser. Skolkonferenserna är i motsats till övriga samrådsformer författningsreglerade. Bestämmelser finns i skolförordningen.

Samrådsorganen har inte någon formell beslutanderätt. Det förekommer dock att förtroendevalda eller tjänstemän utövar delegerad beslutanderätt i samband med att ett samrådsorgan sammanträder. Detta har bl. a. prövats inom ramen för försök med s. k. självförvaltning på olika skolor i landet. Demokratiberedningen har i det tidigare nämnda betänkandet (SOU 1984: 84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan och i en särskild skrift om Tranmursskolan i Gävle redovisat olika exempel på sådana försök.

Jag går nu över till frågan om att låta brukare fatta beslut inom en nämnds verksamhetsområde. Två alternativa vägar finns. Ett sätt är att inrätta ett nytt kommunalrättsligt organ där brukarna ingår. En motsvarande ordning finns redan i kommunallagen när det gäller de anställdas inflytande genom möjligheterna (3 a kap.) att inrätta s. k. partssammansatta organ (PSO-organ). Ett annat sätt är att öppna möjligheter för de kommunala nämnderna att delegera vissa beslut till företrädare för brukarna. Detta kan ske genom att utvidga den personkrets som kan motta delegeringsuppdrag. Beslutanderätten skulle i ett sådant fall, i likhet med vad som i övrigt gäller för delegering, inskränka sig till att avse s. k. rutinärenden.

Demokratiberedningen har övervägt möjligheterna att fördjupa brukarinflytandet genom att i någon form ge brukarna egen beslutanderätt. Beredningen har därvid funnit att det inte finns anledning att föreslå en möjlighet att inrätta ett nytt kommunalrättsligt organ. Beredningen hänvisar till behovet av en klar gränsdragning mellan brukarinflytandet och den

politiska demokratin. Beredningen har inte heller funnit det lämpligt att utvidga den krets av personer som kan ta emot delegeringsuppdrag. En sådan utvidgning skulle enligt beredningen kunna leda till oklara ansvarsförhållanden.

Jag har tidigare (avsnitt 2.1.1) framhållit att det är av stor vikt att brukarinflytandet sker i former som är förenliga med den politiska demokratin. Enligt min mening kan en utvidgning av brukarinflytandet till en rätt för brukare att formellt fatta beslut komma i konflikt med det representativa demokratiska systemet. Jag är mot denna bakgrund inte beredd att föreslå sådana lagändringar. Jag har därvid även tagit hänsyn till att kommunerna och landstingen som jag nyss berört redan har stor frihet att utveckla alternativa former för brukarnas aktiva deltagande i den kommunala verksamheten.

Jag anser i likhet med demokratiberedningen att brukarinflytandet skall fördjupas genom en utveckling av nuvarande samrådsformer.

För att markera behovet av närmare kontakter mellan brukarna och den kommunala förvaltningen föreslår jag att en särskild regel tas in i kommunallagen om att de kommunala nämnderna skall verka för att samråd sker med brukarna. Regeln bör lämpligen tas in i 1 kap. 5 § kommunallagen.

Enligt förslaget ankommer det på nämnderna att själva avgöra formerna för samrådet liksom hur brukarnas deltagande skall vägas mot andra hänsyn som är viktiga i en förvaltnings verksamhet. På skolområdet finns dock som jag nämnt särskilda regler om rektors samrådsskyldighet i vissa frågor. Jag återkommer strax till dessa frågor.

För att ytterligare utveckla brukarinflytandet kommer jag i det följande att föreslå en lagregel om samrådsmöjligheter kopplade till delegeringsinstitutet. Jag går nu över till att behandla denna fråga.

2.1.3 Nya möjligheter att utveckla brukarinflytandet

Mitt förslag: Nya möjligheter att utveckla brukarinflytandet genom delegeringsinstitutet införs genom ändringar i kommunallagen. Delegering från en nämnd till en anställd får således förenas med villkor om krav på samråd med brukarna samt krav på enighet med företrädare för brukarna.

Ett utvecklat samråd kan ge brukarna ökade möjligheter att påverka verksamhetens uppläggning och resursanvändningen. De nya inflytandeformerna får särskild betydelse i verksamheter som barnstugor, skolor, fritidsgårdar, dagcentraler, servicehus och sjukhem.

Demokratiberedningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Ett flertal av de remissinstanser som behandlat frågan om brukarinflytande har inte haft något att erinra mot att regler om delegering med villkor om samråd införs. Många av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget till lagteknisk lösning har haft invändningar mot olika delar av författningsförslaget.

Skälen för mitt förslag: Jag förordar i likhet med demokratiberedningen att brukarinflytandet utvecklas genom olika samrådsformer. Av kommunallagen bör i fortsättningen framgå att det finns möjlighet att förena delegering med villkor om att samråd med brukarna skall ske.

Beredningens förslag till ändringar i kommunallagens delegeringsregler återfinns i betänkandet (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag. Enligt författningsförslaget skall en nämnd kunna ställa upp villkor för hur delegerad beslutanderätt skall utövas. Nämnden skall också kunna föreskriva (*steg 1*) samråd med företrädare för brukarna, (*steg 2*) krav på enighet med företrädare för brukarna eller (*steg 3*) skyldighet för beslutsfattaren att följa brukarnas synpunkter.

Enligt min mening är brukarnas aktiva medverkan och delaktighet en förutsättning för att vissa verksamheter skall fungera bra. Den förvaltning och verkställighet som främst är aktuell handlar enligt min uppfattning om hur det löpande arbetet skall läggas upp inom ramen för fastställda mål och riktlinjer. Ansvaret för sådana frågor ligger genom befattningsbeskrivningar, instruktioner m. m. på de anställda. Inte sällan har därutöver beslutanderätten för de löpande driftfrågorna av nämnden delegerats till den ansvarige för den enskilda institutionen eller verksamhetsgrenen.

Jag anser att verksamheten därför bör läggas upp av de anställda och brukarna gemensamt så att den i största möjliga utsträckning tillgodoser brukarnas olika behov och önskemål. Detta måste ske inom ramen för de resurser som anvisats samt enligt de mål som satts upp för verksamheten i författningar eller genom beslut av de kommunala organen. I första hand är det de anställda och brukarna i verksamheter som barnstugor, skolor, fritidsgårdar, dagcentraler för pensionärer, servicehus och sjukhem som bör samråda om hur ekonomiska och andra resurser skall användas för att det skall bli en bra verksamhet med god kvalitet.

Mot denna bakgrund förordar jag att brukarinflytandet förstärks genom en vidareutveckling av samrådsformerna. Kommunerna och landstingen bör genom ändringar i kommunallagens delegeringsregler ges möjlighet att finna mer fasta former för samrådet.

Jag delar demokratiberedningens bedömning och föreslår därför att kommunallagens delegeringsbestämmelser kompletteras med en regel där det klart framgår att delegeringsuppdrag får förenas med villkor om samråd med brukarna. De nya reglerna bör tas in i en ny 13 a § i 3 kap. i kommunallagen.

Jag vill i detta sammanhang stryka under att ett utvecklat brukarinflytande enligt den modell som här föreslås förutsätter att befogenheter och ansvar förs ut till den personal som direkt möter brukarna. Jag återkommer till frågan om delegeringsinstitutets räckvidd i samband med min behandling av de förtroendevaldas roll i avsnitt 4. Delegeringsinstitutet ger enligt min mening de kommunala nämnderna icke oväsentliga möjligheter att delegera t. ex. budgetansvar till anställda. De anställda får därigenom möjlighet att inom en given ram besluta om användningen av kommunala medel för en viss verksamhetsgren eller institution. En annan viktig förutsättning för att brukarinflytande skall kunna utvecklas är att de politiska målen för varje verksamhet görs tydliga. Även denna fråga tas upp i avsnitt 4.

Jag anser att de av mig föreslagna lagändringarna tillsammans med en målmedveten organisationsutveckling avsevärt kan stärka brukarnas inflytande i många kommunala verksamheter. Jag delar beredningens bedömning att samrådsmöjligheterna har särskild betydelse i verksamheter som barnstugor, skolor, fritidsgårdar, dagcentraler, servicehus och sjukhem. Genom ett utvecklat samråd ges brukarna ökade möjligheter att påverka verksamhetens uppläggning liksom resursanvändningen.

På skolområdet gäller som jag nyss erinrade om särskilda regler om samråd med brukarna. Sedan ett antal år finns för grundskolan, gymnasieskolan, komvux och grundvux föreskrifter om skyldighet för rektor att lämna information till och före beslut samråda med företrädare för elever och i vissa fall med företrädare för deras vårdnadshavare. Föreskrifterna finns i 2 a kap. skolförordningen och 8 § vuxenutbildningsförordningen (1985: 288, ändrad senast 1986: 1002). Samrådet skall äga rum i frågor som är av betydande intresse för eleverna och gäller oavsett om rektors beslutsbefogenheter grundas direkt på författning eller på delegering.

Mitt förslag innebär ett komplement till nuvarande regler om samråd enligt skolförfattningarna. Eleverna och vårdnadshavarnas rätt till samråd och information rubbas inte. Samrådet kan enligt förslaget även omfatta frågor som inte regleras av samrådsskyldigheten enligt skolförfattningarna och gäller dessutom beträffande delegerad beslutsrätt oavsett om denna utövas av rektor eller annan befattningshavare. Eventuella samordningsfrågor bör prövas inom ramen för den aviserade översynen av nuvarande regler på skolområdet.

Jag vill betona att samrådsmöjligheterna inte endast omfattar institutionsbundna verksamheter utan också kan användas t. ex. inom hemsjukvård och social hemtjänst. Delegering till den ansvarige för den lokala vårdorganisationen kan förenas med villkor om samråd med hemsjukvårdens och hemtjänstens brukare. Om brukarna företräds av t. ex. ett brukarråd i arbetslagets område kan de äldre få ett stort inflytande över riktlinjerna för det praktiska arbetet. Man bör även kunna få vara med och ge synpunkter i budget- och personalfrågor.

Med hänsyn till behovet av en klar gränsdragning mot den politiska demokratin föreslår jag att möjligheten till delegering med villkor begränsas till att omfatta delegering till anställda.

Beredningens förslag till lagteknisk lösning innebär olika grader av bindning för den anställda i samband med att denne utövar delegerad beslutanderätt. Enligt det mest långtgående villkoret (steg 3) skall beslutsfattaren följa brukarnas synpunkter. Förslaget har i denna del mötts av invändningar från flera remissinstanser. Jag instämmer i dessa remissinstansers synpunkter. Bl. a. sätts i fråga om regeln är förenlig med den representativa demokratin. Vidare påpekas att krav på följsamhet till brukarnas krav förutsätter att den som beslutanderätten delegerats till befrias från ansvar. Delegering med villkor får enligt min mening inte innebära att beslutanderätten förs över till personer som står utanför den kommunala organisationen och därmed heller inte är ansvariga inför den berörda nämnden. Jag utvecklar mina skäl närmare i specialmotiveringen.

Jag föreslår att övriga delar av beredningens förslag (steg 1 och steg 2) genomförs.

Förslaget att villkoren för delegering begränsas till krav på icke bindande samråd med brukarna (steg 1) har godtagits av en stor majoritet av remissinstanserna. Förslaget om krav på enighet mellan beslutsfattare och företrädare för brukarna (steg 2) har föranlett synpunkter från ett antal remissinstanser. Bl. a. påpekas att ett sådant krav kan leda till en ökad belastning av rutinärenden i nämnderna. Vidare framhålls att vissa beslut inte tål tidsutdräkt till vederbörande nämnd sammanträder, om inte enighet kan nås. *För egen del menar jag dock att frågor av denna karaktär bör prövas av varje nämnd i samband med att man överväger om man vill utnyttja de nya möjligheterna med delegering med villkor. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.*

2.2 De anställdas roll

Mitt förslag: Kommunallagen kompletteras med en bestämmelse om den kommunala personalens roll. Därigenom markeras de anställdas avgörande betydelse för den kommunala verksamheten.

Demokratiberedningens förslag: Beredningen tar i sitt huvudbetänkande (s. 95) upp de anställdas roll i förändringsarbetet. Beredningens överväganden i denna del utmynnar dock inte i något förslag till lagändring.

Skälen för mitt förslag: Det pågående utvecklings- och förändringsarbetet i kommunerna och landstingen innebär att de anställdas arbetsförhållanden påverkas. Nya politiska styrformer och ett begränsat resursutrymme ställer krav på en ändrad verksamhet. Politisk decentralisering och administrativ delegering liksom behovet av helhetssyn och samordning skärper kraven på ett sektorsövergripande arbete där fler yrkesgrupper än tidigare måste samverka.

Jag har nyss behandlat frågan om ett vidgat brukarinflytande genom ett utvecklat samråd mellan anställda och brukare. Även den utveckling som pågår med ett ökat inslag av föreningsmedverkan och kooperativa lösningar i anslutning till den kommunala verksamheten påverkar givetvis de anställdas yrkesroller.

De anställda deltar i denna process tillsammans med de förtroendevalda och medborgarna. Det är en fråga om ett samspel som måste fungera så friktionsfritt som möjligt. De båda kommunförbunden och de fackliga huvudorganisationerna har träffat avtal som ger instrument för finansiering av förändringsarbetet i kommuner och landsting. År 1984 bildades genom en överenskommelse mellan nämnda parter Stiftelsen Trygghetsfonden (TF-KL 84) och däri ingår kommuner, landsting samt en del kommunala bolag och stiftelser. Syftet med fonden är att dess avkastning skall kunna bidra till att omstrukturera den kommunala verksamheten och stärka anställningstryggheten. Detta gör trygghetsfonden genom information och stöd till vissa utvecklingsprojekt och särskilda trygghetsåtgärder. År 1987 disponerar fonden ca 24 milj. kr. för sin verksamhet.

En motsvarighet till de statliga förnyelsefonderna har på det kommunala området kommit till stånd genom ett kollektivavtal om Personalutveckling

för förändring och förnyelse, PUFF-86. Detta avtal omfattar även de kyrkliga kommunerna. Under åren 1986–1989 har kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna åtagit sig att avsätta sammanlagt 420 milj. kronor för att underlätta förnyelsearbetet. Det är verksamhetens behov av personalutveckling som skall styra användningen av de avsatta medlen. Genom lokala kollektivavtal avgörs hur medlen skall användas på lokal nivå.

Jag ser mycket positivt på det samarbete som pågår mellan parterna på den kommunala arbetsmarknaden kring förnyelsearbetet. Enligt min mening är aktiva och breda utbildningsinsatser för de anställda den kanske viktigaste förutsättningen för en väl fungerande service på medborgarnas villkor.

Jag ser den nya förvaltningslagen (1986: 223), vilken har trätt i kraft den 1 januari 1987, som ett viktigt led i strävandena att förbättra servicen i den offentliga förvaltningen. Samma krav ställs nu på de statliga och kommunala myndigheternas serviceskyldighet. Varje sådan myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Förvaltningslagen slår fast, att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Myndigheterna skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. I lagen åläggs myndigheterna att vara lätt tillgängliga för den enskilde. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta. Genom omfattande utbildningsinsatser har kunskapen om den nya förvaltningslagen nått ut till förtroendevalda och anställda i den offentliga sektorn.

De anställdas viktigaste uppgift är att förmedla service åt medborgarna. Denna uppgift styrs av politiska intentioner och beslut. Det är viktigt att de beslutade målen för verksamheten är så tydliga att de uppfattas rätt av de anställda. De får därigenom lättare att klara genomförandet. De förtroendevalda behöver å sin sida genom återföring få kunskaper om utfallet av arbetet. Utan sådana kunskaper blir det mycket svårt för de förtroendevalda att klara sin styrande roll. Jag återkommer i avsnitt 4 med förslag till åtgärder för att åstadkomma en klarare rollfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda.

För att resurserna i kommunerna och landstingen skall kunna användas bra och effektivt är det enligt min mening nödvändigt att delegera ansvar och befogenheter till de verksamhetsansvariga ute i arbetsorganisationen. Som jag tidigare redovisat ger redan nuvarande regler i kommunallagen icke oväsentliga möjligheter att t. ex. delegera budgetansvar till de anställda. Inom ramen för det pågående arbetet med en ny kommunallag kommer att prövas om dessa möjligheter bör utvidgas eller preciseras.

Jag vill i sammanhanget särskilt stryka under att ett delegerat ansvar i budget- och personalfrågor liksom i andra förvaltningsfrågor är betydelsefullt för att öka brukarinflytandet. Det delegerade ansvaret är nämligen basen för ett utvecklat samråd mellan de anställda och brukarna. Ett vidgat ansvar för de anställda ger således också större praktiska möjligheter att öka brukarnas inflytande.

Det finns också ett nära samband mellan det pågående utvecklingsarbetet mot nya politiska styrformer och de anställdas vidgade roll. Jag återkommer senare till dessa frågor och vill här endast peka på att ett delegerat budgetansvar även kan underlätta övergången från detaljstyrning till målstyrning.

Delegering av befogenheter och ansvar till de anställda är emellertid enligt min mening framför allt ett viktigt led i att förbättra servicen och effektiviteten. Människor gör ett bättre jobb när de får ökade befogenheter. Jag har med stor tillfredsställelse kunnat konstatera att ett snabbt växande antal kommuner och landsting har valt denna väg även om de inte samtidigt decentraliserar sin nämndorganisation. Politisk decentralisering och administrativ delegering utesluter inte utan kompletterar varandra. Decentralisering är kanske främst ett medel att stärka partierna och de förtroendevaldas roll medan delegering i första hand är ett medel för att förbättra servicen.

Jag vill här kraftigt betona vikten av att förändringsarbetet kompletteras med en strategi för personalutveckling. För många kommunala verksamheter har de senaste åren inneburit stora krav på nytänkande och förändringar. Det har medfört en ökad känsla av oro och otrygghet för olika yrkesgrupper, ibland också arbetslöshet.

Det omfattande förändringsarbetet leder till att stora grupper av anställda direkt berörs i sin vardagssituation. Decentraliseringsarbetet kan t. ex. medföra att arbetsplatsen flyttas, att många får ett direkt ekonomiskt ansvar som man inte tidigare haft, att sektorsvisa arbetsgemenskaper bryts upp samt att förändringar görs ifråga om de riktlinjer och normer som är vägledande för många yrkesgrupper.

Undersökningar har gjorts av hur de anställda ser på förändringar. Dessa pekar klart på att det inte sällan råder stor skillnad mellan den ofta övertydliga markeringen av personalens betydelse i olika programdokument och den roll som personalen på basnivå ges i det praktiska arbetet.

Det är mot denna bakgrund enligt min mening nu av avgörande betydelse att man i varje kommun och landsting tillsammans med de anställda arbetar fram en konkret strategi för hur personalen skall komma med i förändringsarbetet på ett mer aktivt sätt. Annars finns det risk för att utvecklingsarbetet inte når basen i arbetsorganisationen.

Ansvar för att personalen ges en mera aktiv roll i förändringsarbetet ligger i första hand på de kommunala arbetsgivarna. På central nivå kan de nyss nämnda avtalen om förändringsarbetet få en avgörande betydelse.

Jag vill peka på att det därutöver är lämpligt att arbetsgivare och anställda lokalt kommer överens om bl. a.

- hur medbestämmande, samverkan och inflytande skall ske i förändringsarbetet,
- hur trygghetsfrågorna skall skötas,
- hur jämställdheten skall främjas,
- hur utbildning, fortbildning och personalutvecklingsfrågor i övrigt skall skötas.

Det är för att tydligt markera den avgörande betydelse som de anställda har för den kommunala verksamheten som jag har föreslagit att en bestäm-

melse om den kommunala personalen skrivs in i kommunallagen. Den bör tas in i dess inledande funktionsavsnitt (1 kap. 5 §). Särskilda regler om den kommunala personalen och dess roll har hittills saknats i kommunallagen.

Prop. 1986/87: 91

2.3 Kommunal information

Den kommunala informationen är betydelsefull för medborgarna av i huvudsak två orsaker. Å ena sidan bidrar en väl fungerande informationsverksamhet till att bredda demokratin på så sätt att den medverkar till att förbättra människornas möjligheter att ta del i och påverka den kommunala verksamhetens inriktning. Å andra sidan är informationen också ett viktigt redskap att utveckla den kommunala servicen. Detta gäller såväl internt i förhållande till personalen som externt i förhållande till medborgarna.

Informationsverksamhetens centrala roll när det gäller samspelet mellan den kommunala förvaltningen och medborgarna har kommit till uttryck genom att en allmän bestämmelse om styrelsens övergripande ansvar för informationen har tagits in i kommunallagen. Enligt denna bestämmelse (3 kap. 1 §) skall styrelsen ha ansvaret för kommunens respektive landstingets informationsverksamhet i den mån uppgiften inte har uppdragits åt någon annan nämnd.

Informationsdelegationen (B 1982:01) har som inledningsvis redan nämnts haft i uppdrag att överväga olika åtgärder som syftar till att förbättra samhällsinformationen på såväl statlig som kommunal nivå. Delegationen har redovisat sitt arbete i betänkandet (SOU 1984:68) Samordnad samhällsinformation. Betänkandet innehåller en rad rekommendationer och förslag till åtgärder. Dessa tar sikte på en sådan samordning av de befintliga informationsresurserna att allmänheten lättare kan få tillgång till samhällets service och svar på sina frågor. I betänkandet behandlas bl. a. frågor om de offentliga förvaltningarnas telefonservice och service genom lokala informationscentraler samt den förvaltningsinterna informationen.

Flertalet av rekommendationerna och förslagen är av sådan karaktär att det ankommer på berörda myndigheter och kommunala organ att ta ställning till erforderliga åtgärder. I fråga om samhällsinformationens organisation har delegationen föreslagit att ett centralt samordningsorgan – rådet för samhällsinformation – inrättas under civildepartementet. Rådet skall enligt förslaget ha formen av en stiftelse med staten och de båda kommunförbunden som huvudmän. Det skall bl. a. svara för samordning och utveckling av samhällsinformationen samt tillhandahålla vissa konsulttjänster och svara för vissa projekt på området.

Delegationens betänkande har remissbehandlats. Merparten av remissinstanserna är negativa eller tveksamma till förslaget om ett centralt informationsråd. Åtskilliga av dem som är avvisande till förslaget förnekar inte att det finns ett behov av samverkan och samordning. Andra är tveksamma beträffande stiftelseformen och anser att andra former bör belysas mera i detalj. Bland dem som är tveksamma till den föreslagna organisationsformen finns två av de tre tilltänkta huvudmännen, nämligen Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

1983 års demokratiberedning har bland sina uppgifter haft att studera effekterna av de nuvarande reglerna i kommunallagen om styrelsens ansvar för den kommunala informationen och att redovisa idéer och förslag om hur den kommunala informationen kan förändras för att främja medborgarinflytandet. I rapporten Öppna förvaltningen har beredningen redovisat en rad exempel på hur den kommunala informationen kan förbättras och kontakterna mellan medborgarna och den kommunala förvaltningen underlättas.

För egen del vill jag anföra följande.

Genom de av mig nyss redovisade utredningsarbetena har en värdefull grund lagts för utvecklingsarbetet hos berörda statliga och kommunala organ på samhällsinformations- och serviceområdet. Jag vill också anmäla att regeringen vidtagit olika åtgärder med anledning av informationsdelegationens betänkande, bl. a. avseende informatörernas grund- och vidareutbildning.

Enligt min mening är det angeläget med ett fortsatt utvecklingsarbete rörande informationsfrågorna inom den offentliga sektorn. Jag avser därför att uppmärksamt följa frågan och återkomma till regeringen med förslag till åtgärder om jag bedömer det erforderligt. Jag är således för närvarande inte beredd att ta ställning till formerna för central och regional samordning på samhällsinformationsområdet.

3 Större möjligheter att decentralisera nämndarbetet i kommunerna

3.1 Inledande överväganden

Bakgrund

Genom kommunindelningsreformerna skapades kommuner med sådana ekonomiska och personella resurser att viktiga samhällsuppgifter kunde klaras på kommunal nivå. I många andra länder har motsvarande uppgifter i stället lagts på centrala eller regionala organ.

En omfattande vetenskaplig utvärdering av den senaste kommunindelningsreformen har genomförts med medel som riksdagen anslög år 1978. Utvärderingen visar bl. a. på ökad kommunalpolitisk aktivitet bland medborgarna, liksom bättre kunskaper om de politiska förhållandena i kommunerna. Medborgarna är också på det hela taget nöjda med den kommunala servicen.

Men indelningsreformerna har också inneburit en del kommunaldemokratiska nackdelar. Bl. a. har antalet förtroendevalda i de nybildade kommunerna kraftigt reducerats. Därigenom har medborgarnas kontakter med de förtroendevalda minskat. Också i många kommuner som inte alls, eller i mindre utsträckning, har berörts av indelningsreformerna uppfattar medborgarna avståndet till politikerna i den kommunala organisationen som alltför stort.

Allt fler uppgifter har efter hand lagts på kommunerna. Följden har blivit att den sektoriserade kommunala organisation som fanns när den senaste

indelningsreformen avslutades i 1970-talets början i många fall har kommit att sättas i fråga. Denna organisation har sina rötter i 1800-talets kommunalförfattningar och bekräftades i sina huvuddelar av 1977 års kommunallag.

I många kommuner har varken den politiska organisationen eller den kommunala administrationen motsvarat medborgarnas krav på tillgänglighet, service och effektivitet. Sektorsindelningen har ibland upplevts försvåra en rationell användning av de tillgängliga resurserna. För de förtroendevalda kan det i en sådan organisation ibland vara svårt att finna helhetslösningar på lokala problem. Bl. a. detta har lett till det omfattande förändringsarbete som sedan en längre tid pågår i landets kommuner.

Förändringsarbetet har särskilt varit inriktat på att decentralisera den kommunala verksamheten. Decentraliseringen innebär att beslutanderätten från organisationens ledning sprids till underenheter inom den kommunala organisationen vare sig dessa enheter är geografiskt eller verksamhetsmässigt avgränsade. Det är främst den geografiska decentraliseringen till lokala nämnder som under senare tid dominerat det kommunala förändringsarbetet.

Decentraliseringsarbetet berör såväl stora som små kommuner. Arbetet omfattar även kommuner som inte, eller endast till mindre del, berörts av den senaste indelningsreformen.

Kommunerna bedriver detta decentraliseringsarbete på eget ansvar. Riksdagen anger ramarna för och inriktningen av den kommunala verksamheten. En utgångspunkt är därvid att kommunerna bör ges största möjliga frihet att själva utforma sin kommunala organisation. Eftersom den kommunala verksamheten i huvudsak administreras genom nämnderna, syftar det statliga reformarbetet till att underlätta för kommunerna att utforma de kommunala nämnderna efter kommunernas egna förutsättningar.

Riksdagen har i olika sammanhang ställt sig bakom uttalanden om ökad organisatorisk frihet för kommunerna och landstingen. Redan i förarbetena till kommunallagen (prop. 1975/76: 187 s. 256 f.) behandlas denna fråga. Föredraganden ansåg sålunda att en sammanhållen nämndorganisation har många fördelar och ofta är en förutsättning för att medborgarnas krav på service skall kunna tillgodoses. En alltför starkt sammanhållen nämndorganisation kan å andra sidan enligt föredraganden 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 landsting ansåg föredraganden emellertid vara olämpligt. Kommunerna och landstingen måste i stället ges frihet att inom vidare ramar besluta om organisationen. När kommunala organisationsförändringar diskuteras bör emellertid de kommunaldemokratiska kraven alltid väga tungt.

Motsvarande frågor har behandlats senast i regeringens skrivelse (1984/85: 202) om den offentliga sektorns förnyelse (jfr FiU 1984/85: 35, rskr. 407). I detta sammanhang anføres bl. a. följande:

”En viktig förutsättning för att verksamheten med kommundelsnämnder skall kunna vidareutvecklas är att kommunerna får större frihet än i dag att organisera sin egen nämndverksamhet. Det gäller även den del av den kommunala verksamheten som staten reglerar, dvs. socialtjänsten, skolan, byggandet och miljöskyddet.”

Såsom framgår av bilaga 3 bedrivs decentraliseringen av nämndarbetet i kommunerna i dag på bred front med stöd av främst lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna (*lokalorganslagen*, omtryckt 1979: 1167, ändrad senast 1983: 304). De lokala organen är nämnder i kommunalrättslig mening.

Enligt lagen (1984: 382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (*frikommunlagen*, ändrad senast 1986: 97) har nio kommuner (Haninge, Tyresö, Gnosjö, Helsingborg, Varberg, Ale, Örebro, Sandviken och Bräcke) möjlighet att t. o. m. år 1988 bedriva försöksverksamhet med en annan nämndorganisation än den som föreskrivs i lag eller annan författning.

I maj 1986 genomförde Svenska kommunförbundet en enkät om bl. a. decentraliseringsverksamheten i kommunerna. Sammandrag av denna enkät redovisas i bilaga 3. Av enkätsvaren framgår att det fanns 13 kommuner med kommundelsråd, tio kommuner med institutionsstyrelser, 27 kommuner med distriktsnämnder – flertalet sociala distriktsnämnder enligt socialtjänstlagen – och 22 kommuner med kommundelsnämnder. Under 1970-talet införde ett stort antal kommuner kommundelsråd, institutionsstyrelser med stöd av kommunallagen och sociala distriktsnämnder med stöd av den då gällande lagen (1970: 296) om social centralnämnd m. m.

Det kan konstateras att många kommuner nu avvecklat sina kommundelsråd och institutionsstyrelser. Kommundelsråd och sociala distriktsnämnder har i några fall ombildats till kommundelsnämnder. Efter lokalorganslagens tillkomst har decentraliseringssträvandena i kommunerna alltmer inriktats på kommundelsnämnder. Några kommuner har dock valt att decentralisera sin nämndverksamhet via distriktsnämnder.

Jag utesluter inte att intresset för institutionsstyrelser åter kan komma att öka.

Kommunförbundets enkät visar att drygt 50 kommuner då utredde frågan om att införa någon form av lokala nämnder. Huvuddelen av dessa kommuner uppges ha sitt intresse inriktat på lokala nämnder enligt kommundelsnämndsmodellen. Flera kommuner har därefter fattat beslut om att inrätta lokala nämnder.

Flera utvärderingar av decentraliseringsarbetet har gjorts eller pågår. Erfarenheterna är i huvudsak goda. Många kommuner har efter försöksverksamhet med kommundelsnämnder i en del av kommunen beslutat att verksamheten med sådana nämnder skall omfatta hela kommunen. Exempel på sådana kommuner är Ale, Bräcke, Eskilstuna, Uppsala och Örebro. Andra kommuner åter har infört kommundelsnämnder i hela kommunen utan föregående försöksverksamhet. Exempel på sådana kommuner är Sandviken och Umeå.

Decentraliseringen av nämndarbetet har resulterat i nya kommunala uppdrag och en ökad lokalpolitisk aktivitet. Uppdragen avser närmiljön

och har därför kunnat engagera nya grupper av medborgare. Kvinnor och unga har blivit bättre representerade i de lokala nämnderna.

Decentraliseringen av nämndarbetet har gjort det möjligt att få till stånd en ökad samverkan mellan olika kommunala verksamheter i kommundelarna. Genom decentraliseringen har förutsättningar skapats för en effektivare och kvalitativt bättre kommunal service. I en decentraliserad organisation blir det lättare att anpassa den kommunala servicen till medborgarnas behov.

Jag vill också peka på att de lokala nämnderna har goda möjligheter att ta initiativ till och stödja brukarinflytandet vid olika kommunala anläggningar och institutioner. Vidare har nämnderna genom sin närhet till medborgarna goda möjligheter att samverka med folkrörelserna för att utveckla kommundelens fritids- och kulturliv.

För många kommuner har en organisation med kommunalnämnder varit särskilt intressant. Kommunalnämnderna ger nämligen möjligheter att under ett lokalt förtroendemannaorgan samordna stora delar av den kommunala verksamheten inom en kommun. I dessa nämnder kan förtroendevalda och anställda utveckla samordning, samarbete och helhetssyn grundad på kunskaper om såväl de egna resurserna som människors behov och önskemål över sektorsgränserna. Samordningen underlättas om fullmäktige ger kommunalnämnden ansvar för såväl budget som personal inom nämndens ansvarsområde. En kommunalnämnd uppfattas härigenom som ett språkrör för kommundelen och har då också större möjlighet att ge kommundelens samlade syn även på frågor som inte primärt faller inom nämndens ansvarsområde. Nämnden kan även bli ett bra instrument i ett system med vidgad brukarmedverkan. En kommunalnämnd kan också ofta lättare samverka med andra organisationer än kommunens egna t. ex. inom fritids- och kulturområdena. Dit hör landstingets primärvård, lokal statlig verksamhet samt föreningar och företag.

Effekter för kommunernas centrala organisation

Även om erfarenheterna av decentralisering av verksamhet och beslut till lokala nämnder i huvudsak är positiva vill jag peka på några problem som förtjänar uppmärksamhet.

Det visar sig nämligen att de centrala nämnderna i kommunen ofta blir kvar i samma form då lokala nämnder införs. Detta är delvis en följd av speciallagstiftningen som ställer krav på att alla kommuner skall ha skolstyrelse, socialnämnd, byggnadsnämnd samt miljö- och hälsoskyddsnämnd. Vissa undantag från denna lagstiftning har gjorts inom ramen för försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse, det s. k. frikommunförsöket. Jag återkommer i avsnitt 3.7 till frågan om de obligatoriska centrala nämnderna.

En annan erfarenhet är att den centrala förvaltningen i kommunen inte har minskat i den omfattning som skulle vara möjlig då nya lokala nämnder med lokala förvaltningar har införts. Ett av syftena med decentraliseringsarbetet är att avbyråkratisera det kommunala arbetet och att decentraliseringen på sikt skall leda till minskade administrativa kostnader. Jag anser

det därför angeläget att kommunerna ägnar de centrala förvaltningarnas funktion särskild uppmärksamhet när en betydande del av verksamheten decentraliseras. Ett heltäckande system med lokala nämnder innebär att antalet centrala nämnder kan minskas. De centrala nämndernas administration kan också bantas när en stor del av dess uppgifter flyttas ut till de lokala förvaltningarna. En oförändrad central organisation parallellt med den nya decentraliserade kan enligt min mening leda till ineffektivitet och onödiga kostnader.

Det är enligt min mening väsentligt att decentraliseringen fortsätter och att man i varje kommun för ut verksamhet och beslut så nära medborgarna som möjligt. Den bör ske med utgångspunkt i de lokala förutsättningarna och kunna innehålla olika organisatoriska lösningar.

Direktvalda lokala nämnder

Jag tar nu upp frågan om de lokala nämndernas representativitet i förhållande till befolkningen inom det lokala området.

De lokala nämnderna utses liksom andra nämnder av kommunfullmäktige. Om inte partierna i kommunfullmäktige kommer överens om något annat, får de lokala nämnderna samma politiska sammansättning som fullmäktige. Därigenom kan de lokala nämnderna få en sammansättning som avviker från valresultatet inom den lokala nämndens geografiska verksamhetsområde. Lokal representativitet kan emellertid uppnås, om partierna i fullmäktige är överens om det.

Lokal representativitet skulle också kunna åstadkommas genom direktval. I olika sammanhang har frågan om direktval av lokala nämnder tagits upp. Frågan har utretts av kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07). Utredningsuppdraget har redovisats i betänkandet (Ds Kn 1981:8) Direktvalda lokala organ, en principdiskussion. Betänkandet har remissbehandlats. Remissopinionen var delad i sin inställning till direktval av lokala nämnder. Frågan har inte föranlett några lagstiftningsåtgärder.

Demokratiberedningen har inte behandlat frågan om direktval av lokala nämnder. Ett antal remissinstanser har ändå berört frågan i sina yttranden över demokratiberedningens huvudbetänkande.

Jag vill därför redovisa min principiella inställning i denna fråga.

Decentraliseringen av den kommunala nämndverksamheten har en stor betydelse för utvecklingen av den kommunala demokratin. En sådan decentralisering får dock inte drivas så långt att den riskerar att splittra den kommunala organisationen och göra den ineffektiv. Avsikten med de lokala nämnderna är att de skall få ansvara för så många betydelsefulla uppgifter som möjligt. De lokala nämnderna måste få ett reellt politiskt inflytande. En förutsättning härför är enligt min mening att de lokala nämndernas politiska struktur harmonierar med den som råder i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Skulle detta inte vara fallet kan det resultera i att decentraliseringsarbetet hämmas. Det finns då risk att majoriteten i kommunfullmäktige är ovillig att föra ut betydelsefulla uppgifter till lokala nämnder som har en annan majoritet.

Många av remissinstanserna som yttrade sig över betänkandet Di-

rektvalda lokala organ ansåg att principiella skäl talade mot införande av direktvalda lokala nämnder. Andra pekade bl. a. på lagtekniska och valtekniska svårigheter. I debatten under senare år skymtar delvis nya infallsvinklar. För egen del menar jag att ett system med direktvalda lokala nämnder aktualiserar frågan om att också på det kommunala planet införa ett s. k. upplösninginstitut och därav följande möjlighet till nyval.

Jag anser därför av framför allt principiella skäl att något system som skulle göra det möjligt att direktvälja de lokala nämnderna inte bör införas.

Behovet av snara lagstiftningsåtgärder

Jag går nu över till frågan om behovet för kommunerna att redan fr. o. m. nästa mandatperiod få ökad frihet att organisera sina centrala och lokala nämnder.

Under år 1988 avser jag att lägga fram de förslag som föranleds av utvärderingen av de tidigare nämnda försöken i frikommunerna.

Som jag tidigare redovisat, arbetar på regeringens uppdrag kommunallagsgruppen (C 1986: A) inom civildepartementet med att bl. a. på grundval av demokratiberedningens betänkande Principer för ny kommunallag lägga fram förslag till en ny kommunallag. Gruppen skall såsom nämnts redovisa resultatet av sitt arbete under första halvåret 1988. Proposition i ärendet planeras kunna föreläggas riksdagen först under nästa mandatperiod.

Hittills vunna erfarenheter av förändringsarbetet i kommunerna gör att jag delar demokratiberedningens och många remissinstansers grundsyn att det nu behöver vidtas ytterligare lagstiftningsåtgärder för att stimulera och öppna nya möjligheter för kommunernas arbete med att förändra nämndorganisationen. Vidare kan sådana åtgärder bli ett särskilt stöd för de talrika nu pågående decentraliseringsutredningarna i kommunerna. Sådant förändringsarbete tar tid och det är viktigt att erforderliga lagändringar sker i god tid före nästa mandatperiod. Det är nämligen ofta lättast att genomföra förändringar av den kommunala organisationen fr. o. m. en ny mandatperiod. Jag anser därför att man inte kan avvakta frikommunpropositionen 1988 eller förslaget till en ny kommunallag.

Jag vill i sammanhanget peka på mitt uttalande i prop. 1983/84: 152 om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse (KU 152, rskr. 368). Jag anförde där (s. 12) att försöksverksamheten 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.

Den av mig förordade ordningen innebär således att kommunerna bör ha goda möjligheter att genomföra en ny nämndorganisation redan inför valet år 1988. De erfarenheter som kan vinnas av ett decentraliseringsarbete med stöd i den nya ordningen bör också kunna nyttiggöras vid utformningen av en ny kommunallag.

I det följande föreslår jag lagstiftningsåtgärder, som kan underlätta för kommunerna att utforma sin nämndorganisation – lokalt och centralt – efter kommunernas behov.

Mitt förslag: Kommunerna ges större frihet att bestämma sin nämndorganisation.

Genom en ny lokalnämndslag avskaffas ett flertal av de nuvarande hindren för att organisera det lokala nämndarbetet. I samband därmed ökar också möjligheterna för kommunerna att själva få avgöra den centrala nämndorganisationen.

Demokratiberedningens förslag: Överensstämmer (betänkandet s. 57–73) i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till demokratiberedningens förslag till en utökad organisationsfrihet. Några remissinstanser anser att utvärderingen av frikommunförsöken bör avvaktas innan ytterligare lagstiftningsåtgärder vidtas, att kompetensfördelningen mellan centrala och lokala nämnder bör klargöras närmare och att frågan om myndighetsutövning i ett decentraliserat system bör belysas närmare. Ett antal remissinstanser är tveksamma eller avvisande till demokratiberedningens förslag att öka kommunernas frihet att organisera sina centrala nämnder.

Skälen för mitt förslag

Decentraliseringsreformen bör permanentas

Mina huvudmotiv för att i en ny lokalnämndslag nu föreslå utökad organisationsfrihet för kommunerna är följande:

- Utvärderingar visar att hittillsvarande erfarenheter av decentraliseringsarbetet är i huvudsak positiva.
- Det är angeläget att ge i första hand de kommuner som infört lokala nämnder i hela kommunen möjlighet att anpassa och utveckla sin centrala organisation.
- Det är viktigt att ge kommunerna nya organisatoriska förutsättningar redan inför nästa mandatperiod.

Arbetet med att decentralisera nämndarbetet bedrivs på bred front i kommunerna. Många kommuner anser sig nu ha lämnat försöksstadiet. Det gäller flera av de kommuner som har infört kommunalnämnder täckande hela kommunområdet.

Decentraliseringen av nämndarbetet har i huvudsak skett med stöd av lokalorganslagen, som vid sin tillkomst betecknades som en försökslagstiftning. Erfarenheterna av decentraliseringsarbetet i kommunerna har varit goda. Därför anser jag att de lagliga möjligheterna för kommunerna att decentralisera sitt nämndarbete nu bör förankras i en lagstiftning av mer permanent karaktär.

Det är inte min avsikt att föreslå att kommunerna måste införa lokala nämnder i någon form. Därtill är kommunerna alltför olika. Det finns t. ex. ett antal kommuner som på grund av sin struktur inte lämpar sig för lokala nämnder. Jag anser det dock viktigt att varje kommun – såsom också sker

i många kommuner – ingående prövar om lokala nämnder kan bidra till en fördjupad demokrati och effektivare organisation i kommunen.

Bland de kommuner som infört kommunalnämnder i hela kommunen har kunnat konstaterats att en till kommundelarna decentraliserad nämndverksamhet får återverkningar på den centrala nämndorganisationen. Frikommunerna har genom frikommunlagen fått möjligheter att dra konsekvenserna av sina överväganden om den centrala nämndorganisationens utformning. Ale, Bräcke och Sandvikens kommuner arbetar nu med centrala nämndorganisationer anpassade efter kommunernas erfarenheter och behov. Under avsnitt 3.7 föreslår jag att kommunernas möjligheter att utforma sin centrala nämndorganisation vidgas.

Jag anser att det saknas anledning att – som några remissinstanser hävdar – i lag föreskriva hur uppgifterna skall fördelas mellan centrala och lokala nämnder. Det bör få ankomma på varje enskild kommun att bedöma dessa frågor. För specialreglerade uppgifter gäller enligt lokalorganslagen att deras överförande till lokala organ bl. a. förutsätter att uppgifterna lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ. Denna princip bör gälla för de lokala nämnderna även utan uttryckligt lagstöd. Jag behandlar denna fråga närmare i avsnitt 3.4.

Tillämpningsområde för en ny lokalnämndslag

Mina förslag beskrivs närmare i avsnitten 3.3–3.8 och utmynnar i ett förslag till en ny lokalnämndslag som ersätter lokalorganslagen. Den nya lagen föreslås få samma tillämpningsområde som lokalorganslagen. Den skall således omfatta all frivillig kommunal nämndverksamhet och sådan obligatorisk verksamhet som ankommer på socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolstyrelsen. I de landstingsfria kommunerna – Gotland, Malmö och Göteborg – berörs även den verksamhet som hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden och omsorgsnämnden svarar för.

Särskilda överväganden rörande det specialreglerade verksamhetsområdet

Mina förslag bygger på en stark tilltro till kommunernas förmåga att ta ett ökat ansvar för de viktiga samhällsuppgifter som statsmakterna tilldelat dem. Kommunerna bör därför få ökade möjligheter att friare organisera även de specialreglerade uppgifterna.

Jag vill samtidigt framhålla att den ökade organisatoriska friheten inte påverkar de nationella målen eller de statliga regler i övrigt som styr de specialreglerade verksamheterna. Det i lag eller annan författning fastställda rikspolitiska eller professionella inflytandet rubbas således inte. Syftet med att ge kommunerna möjlighet att friare organisera sin nämndverksamhet är att med fördjupad demokrati utveckla innehållet inom t. ex. socialtjänsten eller skolväsendet. Det finns dock anledning att beröra några frågor som kommunerna kan behöva överväga när de skall ordna sin nämndorganisation på det specialreglerade området.

Ett antal remissorgan har hävdad att myndighetsutövningen kan bli li-
dande i ett decentraliserat nämndsystem. Jag vill här peka på den breda
och goda erfarenhet av en decentraliserad myndighetsutövning, som före-
kommer i de med stöd av socialtjänstlagen inrättade sociala distriktsnäm-
derna.

Jag vill emellertid stryka under att kommunerna när de väljer organisa-
tionsform för den specialreglerade verksamheten särskilt bör beakta myn-
dighetsutövningens behov av specialistkompetens och övriga resurser. Ett
exempel gäller tvångsvisa omhändertaganden av barn där det krävs speci-
ell kunskap och erfarenhet.

Det är också angeläget att sinsemellan svårförenliga funktioner inte
handläggs inom en och samma nämnd. För att markera detta föreslår jag
att det i lokalnämndslagen – i likhet med i frikommunlagen – tas in en
särskild bestämmelse om detta.

En utgångspunkt för mina förslag är att en större organisatorisk frihet
ökar möjligheterna till utveckling och anpassning till skiftande lokala förut-
sättningar. Samtidigt finns naturligtvis risker för att man får stora lokala
olikheter. Dessa risker måste ständigt vägas in i det förnyelsearbete som
kommunerna bedriver. Jag vill emellertid framhålla att regler om en enhet-
lig organisation inte ger garantier för en likvärdig service.

Jag vill särskilt peka på att ändringar i den kommunala nämndorganisa-
tionen bör ske på ett sådant sätt att situationen inte försvåras för männi-
skor med små möjligheter att hävda sig och att behovet av kunskaper och
resurser för grupper med ovanliga och krävande behov av vård, service
och utbildning beaktas. Skillnaderna i vård- och servicenivå mellan en
kommuns olika delar får inte bli för stora. Det är viktigt att de enskilda
människorna, oavsett i vilken kommun de bor, får tillgång till den
service som är av stor betydelse för möjligheterna att leva på en rimlig
nivå.

Vid en decentralisering av nämndorganisationen kan samrådsformerna
mellan kommunen och olika intressegrupper behöva ses över. Enligt min
mening är det av stor vikt att t. ex. de centrala handikapprådets ställning
och uppgifter provas i detta sammanhang.

Enligt min mening kan det överlåtas till varje kommun att lösa dessa
frågor med beaktande av de statliga föreskrifter som gäller för de special-
reglerade verksamheterna.

3.3 Institutionsstyrelser inom det specialreglerade området

Mitt förslag: Institutionsstyrelser skall enligt lag kunna inrättas inom
det specialreglerade området med undantag av skolverksamheten.
Lokalnämndslagen skall däremot inte omfatta sådana särskilda sty-
relser som kan inrättas för hem enligt 11 § lagen om vård av miss-
brukare.

Demokratiberedningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag med
undantag av skolverksamheten (betänkandet s. 62).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft några invändningar mot beredningens förslag. Några remissinstanser har ställt sig avvissande till beredningens förslag. Skolöverstyrelsen motsätter sig att uppgifter rörande gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning anförtros institutionsstyrelse eller någon annan lokal nämnd.

Skälen för mitt förslag: Kommunallagen hindrar inte att institutionsstyrelser i viss utsträckning kan inrättas i kommunerna. Enligt lokalorganslagen kan institutionsstyrelser inrättas inom det kommunallagsreglerade men inte det specialreglerade området. Däremot får enligt 7 § frikommunlagen institutionsstyrelser inrättas för en eller flera anläggningar för att handha förvaltning och verkställighet som enligt lag och annan författning ankommer på miljö- och hälsoskyddsnämnden, 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.

Det hittills bedrivna utvecklingsarbetet med lokala nämnder visar hur viktigt det är att samtliga kommunala sektorer om möjligt på lika villkor kan medverka i förändringsarbetet.

Jag föreslår därför att det enligt den nya lokalnämndslagen skall ges ökade möjligheter att inrätta institutionsstyrelser på det specialreglerade området. Mitt förslag tar i första hand sikte på socialtjänsten. Däremot bör inte lokalnämndslagen beröra de särskilda styrelser för hem som kan inrättas enligt 11 § lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (ändrad senast 1984:366).

Frikommunlagen har öppnat möjligheter att införa institutionsstyrelser inom skolans område. Jag har emellertid erfarit att ingen kommun har utnyttjat denna möjlighet. Det behövs närmare överväganden innan ställning tas till frågan om institutionsstyrelser på skolområdet skall få införas med stöd av allmänna bestämmelser. Till det som behöver övervägas hör bl. a. hur elev- och föräldramedverkan skall kopplas till eventuella institutionsstyrelser för skolanläggningar. Jag är därför inte beredd att nu föreslå att institutionsstyrelser inrättas inom skolans område med stöd av lokalnämndslagen. Däremot bör denna möjlighet givetvis finnas kvar enligt frikommunlagen.

För övriga specialreglerade områden inom lokalnämndens tillämpningsområde (jfr avsnitt 3.1) ser jag inga svårigheter att medge institutionsstyrelser.

Det bör således fortsättningsvis bli möjligt att inrätta institutionsstyrelser enligt lokalnämndslagen för alla former av kommunala institutioner och anläggningar med undantag för skolområdet.

Den nya lokalnämndslagen bör utformas så, att institutionsstyrelserna genomgående behandlas som andra lokala nämnder.

3.4 Specialreglerade uppgifters anknytning till kommundel

Mitt förslag: Ansvaret för specialreglerade uppgifter skall enligt lag kunna lämnas åt en lokal nämnd, även om uppgiften inte i alla avseenden har anknytning till kommundelen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft några erinringar mot beredningens förslag. Skolöverstyrelsen har dock motsatt sig att förvaltningen av kommungemensamma och kommunövergripande anläggningar inom skolan läggs på den lokala nämnd inom vars område de är belägna.

Skälen för mitt förslag: Det är viktigt att de olika kommunala sektorerna om möjligt på lika villkor får delta i förändringsarbetet. Enligt lokalorganslagen gäller den begränsningen att uppgifter inom de specialreglerade områden, som ingår i lagens kompetensområde, får läggas på lokala organ endast om uppgifterna har anknytning till kommundelen och att de i övrigt lämpar sig för handläggning av lokala organ. Enligt frikommunlagen får fullmäktige i en försökskommun lägga en uppgift på ett lokalt organ utan hinder av de inskränkningar som anges i lokalorganslagen. Dessutom får detta ske bara om det finns särskilda skäl att det lokala organet fullgör uppgiften. Ett sådant beslut kräver dessutom regeringens medgivande.

Mitt förslag i detta avsnitt berör bara lokala nämnder med geografiskt avgränsade ansvarsområden. I de kommuner som hittills har utnyttjat lokalorganslagens möjligheter att decentralisera specialreglerade uppgifter har det visat sig svårt att praktiskt tillämpa lagens krav på lokal anknytning. Detta gäller såväl socialtjänsten som skolan.

Inom socialtjänsten kan det finnas behov att t. ex. låta en kommunalnämnd ansvara för ett inom kommundelen beläget servicehus som har ett upptagningsområde som är större än kommundelen.

En grundskola inom en kommundel kan omfatta alla tre stadierna – alltså låg-, mellan- och högstadierna. Låg- och mellanstadiernas upptagningsområde kan då sammanfalla med kommundelen medan högstadiets elever rekryteras även från andra kommundelar. Med nuvarande lagstiftning skulle en kommunalnämnd kunna få ansvara för låg- och mellanstadierna medan ansvaret för högstadiedelen måste läggas på en central nämnd.

Inom det kommunallagsreglerade området finns inga krav på lokal anknytning när en verksamhet decentraliseras till en distriktsnämnd eller kommunalnämnd. Mitt förslag innebär att de nuvarande begränsningarna inom det specialreglerade området slopas. Detta innebär att kommunerna nu får frihet att på en lokal nämnd lägga ut en specialreglerad uppgift även om den inte i alla avseenden har anknytning till kommundelen. Jag vill dock stryka under att kommunerna även utan uttryckligt lagstöd endast bör till lokala nämnder decentralisera sådana specialreglerade uppgifter som lämpar sig för handläggning av lokala nämnder. Grundtanken med lokala nämnder med en kommundel som arbetsområde står givetvis fast. Samordnande eller övergripande uppgifter som rör hela kommunen bör därför i princip inte läggas ut på en lokal nämnd.

Den nu berörda skillnaden mellan kommunallagsreglerade och specialreglerade uppgifter bör slopas i den föreslagna lokalnämndslagen. Det innebär då att de inskränkande bestämmelser i detta avseende som finns i lokalorganslagen och frikommunlagen inte bör föras över till den nya lagen.

Mitt förslag: Lokala nämnder ges i lag möjlighet att handlägga uppgifter som avser statligt reglerade tjänster.

Demokratiberedningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 70–71).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser biträder förslaget. Ett tiotal instanser sätter sig mot det.

Skälen för mitt förslag: Enligt lokalorganslagen får uppgifter som avser sådana tjänster inte handhas av ett lokalt organ. Det är bara inom skolektorn som det finns statligt reglerade tjänster. Det gäller huvudsakligen tjänster som rektor, biträdande skolledare, lärare och syofunktionär. Regeringen kan emellertid medge undantag från detta förbud.

De enda undantag som har meddelats avser frikommuner. Med stöd av förordningen (1985: 782) om försöksverksamhet beträffande skolväsendet i vissa kommuner och landstingskommuner får sålunda de lokala nämnderna i frikommunerna även sköta uppgifter som avser statligt reglerade tjänster. Några frikommuner har också utnyttjat denna möjlighet. Lagen (1985: 127) om särskilda organ i landstingskommunerna innehåller inget sådant förbud som lokalorganslagen ställer upp.

Verksamheten med lokala nämnder har visat att många sådana nämnder får ansvara för personalen inom nämndens verksamhetsområde. Uppgifter som rör statligt reglerade tjänster handläggs emellertid av skolstyrelserna i de kommuner som inte är frikommuner. Detta har visat sig innebära omfattande administrativa olägenheter och har även försvärat skolans integration med annan kommunal verksamhet i kommundelen.

Jag anser att alla kommuner som utvecklar en lokal nämndverksamhet bör få möjlighet att låta sina lokala nämnder handlägga uppgifter som rör statligt reglerade tjänster. Sådan personal skall dock även fortsättningsvis vara anställd i kommunen och inte vid en särskild lokal nämnd. Den nya lagen bör innebära att den lokala nämnden får ansvara för och disponera över all den personal som arbetar inom nämndens verksamhetsområde. De statliga bestämmelser som reglerar lärartjänsterna gäller ju oavsett vem som i kommunen har det formella ansvaret. Därför bör lokalorganslagens inskränkande bestämmelser beträffande statligt reglerade tjänster inte föras över till lokalnämndslagen.

3.6 Lokala nämnder i de landstingsfria kommunerna

Mitt förslag: Lokala nämnder i en kommun som inte ingår i en landstingskommun ges i lag möjlighet att ansvara även för sådana lokala nämnduppgifter som skall fullgöras av hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden eller omsorgsnämnden.

Demokratiberedningen: Berör inte denna fråga.

Remissinstanserna: Ingen instans berör frågan.

Gotlands kommun har den 1 oktober 1986 hemställt att de lokala nämnderna enligt den nya lagstiftningen skall få svara även för landstingskommunala uppgifter i de landstingsfria kommunerna.

Skälen för mitt förslag: Lokalnämndslagen berör bara kommunerna. Jag anser att landstingen genom den tidigare nämnda lagen om särskilda organ i landstingskommunerna — som gäller fr. o. m. den 1 januari 1986 — fått betydande möjligheter att organisera och decentralisera sitt nämndarbete. Ytterligare lagstiftningsåtgärder i detta avseende är därför inte nödvändiga på det landstingskommunala området.

De tre landstingsfria kommunerna — Göteborg, Malmö och Gotland — intar emellertid en särställning. För dessa gäller både lokalorganslagen och lagen om särskilda organ i landstingskommunerna.

Inom det kommunallagsreglerade området innebär nämnda lagar att dessa kommuner har valfrihet att decentralisera sin kommunallagsreglerade verksamhet enligt en av dessa lagar.

Inom det specialreglerade området saknas däremot denna valfrihet. Uppgifter som ankommer på socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolstyrelsen kan decentraliseras med stöd av lokalorganslagen men inte enligt lagen om särskilda organ. Å andra sidan kan de landstingsfria kommunerna endast enligt lagen om särskilda organ decentralisera sådan verksamhet som skall fullgöras av hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden eller omsorgsnämnden. Dessa båda regelsystem gör det sålunda omöjligt att på lokal nivå i en landstingsfri kommun samordna de nu nämnda uppgifterna i ett och samma organ.

Det finns emellertid enligt min mening många kommunala och landstingskommunala uppgifter i de landstingsfria kommunerna som kan behöva samordnas i ett organ på lokal nivå. Jag vill här särskilt peka på det samordningsbehov som finns mellan hälso- och sjukvården — särskilt primärvården — och socialtjänsten. Motsvarande behov finns när det gäller omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda å ena sidan och främst skolan och socialtjänsten å den andra.

Därför bör enligt min mening en lokal nämnd i en landstingsfri kommun även kunna ansvara för sådana landstingskommunala uppgifter på det lokala planet som annars åligger hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden eller omsorgsnämnden.

3.7 Centrala nämnder

Mitt förslag: Kommuner med geografiskt heltäckande lokala nämnder ges i lag större frihet att organisera sina obligatoriska specialreglerade nämnder. Förslaget innebär att socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden och skolstyrelsen blir fakultativa specialreglerade nämnder.

Regeringen bemyndigas att medge en kommun att även i andra fall tillämpa en annan central nämndorganisation än den som föreskrivs i lag.

Demokratiberedningens förslag: Beredningens förslag innebär att en kommun som har inrättat lokala nämnder får uppdra åt en eller flera centrala nämnder att helt eller delvis handha uppgifter som annars enligt lag eller annan författning ankommer på en viss annan central nämnd (betänkandet s. 60–61). Detta skall dock inte gälla uppgifter som ankommer på kommunstyrelsen, folkhögskolestyrelse eller valnämnd. Den föreslagna dispensmöjligheten ingår inte i beredningens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till beredningens förslag. Skolöverstyrelsen tillstyrker beredningens förslag. Samtliga kammarrätter anser sig behöva bättre underlag innan ställning kan tas till förslaget att specialreglerade nämnder skall få dras in. Socialstyrelsen anser, att beredningen inte tillräckligt belyst bl. a. konsekvenserna av en fri nämndorganisation. Ca 15 kommuner anser i sina yttranden över betänkandet om Aktivt folkstyre att organisationsfriheten beträffande de centrala nämnderna bör gälla alla kommuner – inte bara de som har heltäckande lokal nämndorganisation.

Skälen för mitt förslag: Som framgått av avsnitt 3.2 kan lokala nämnder inrättas för verksamhet som ankommer på socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafikenämnden och skolstyrelsen samt för den verksamhet som med stöd av 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen kan uppdras åt en kommunallagsreglerad nämnd. I de landstingsfria kommunerna – Gotland, Göteborg och Malmö – kan lokala nämnder enligt lokalnämndsagen inrättas för verksamhet som ankommer på hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden och omsorgsnämnden.

Av dessa nämnder är byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen och socialnämnden obligatoriska specialreglerade nämnder. Såväl uppgifterna som nämndorganisationen är obligatoriska. Uppgifterna kan inte uppdras åt någon annan central nämnd.

Trafikenämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden och omsorgsnämnden är fakultativa specialreglerade nämnder. Uppgifterna är obligatoriska medan nämnderna är fakultativa. Det innebär att kommunen i stället för att inrätta en särskild sådan nämnd kan uppdra åt en annan central nämnd att fullgöra nämndens uppgifter. Har detta inte skett, fungerar kommunstyrelsen som en sådan central nämnd.

Mina förslag avser bara de nu redovisade nämnderna.

En konsekvent uppbyggd lokal nämndorganisation kan få betydande återverkningar på den centrala nämnd- och förvaltningsorganisationen. Detta visar bl. a. frikommunförsöken i Ale, Bräcke och Sandviken. Där har behovet av nya organisatoriska lösningar kunnat fullföljas.

Ca 15 kommuner – däribland ett tiotal mindre – anser enligt sina remissyttranden över demokratiberedningens huvudbetänkande Aktivt folkstyre att organisationsfriheten beträffande centrala nämnder bör gälla alla kommuner och inte bara de som har en heltäckande lokal nämndorganisation. Avsaknaden av kommundelsnämnder får enligt dessa kommuner inte vara ett hinder för utveckling av den centrala nämndorganisationen.

I den av demokratiberedningen framlagda principskissen till en ny kommunallag slås fast att i varje kommun skall finnas en styrelse och en

valnämnd. Därutöver får fullmäktige inrätta de ytterligare nämnder som behövs. Sådana nämnder kan vara centrala nämnder eller lokala nämnder. Huvuddelen av de remissinstanser som yttrat sig över betänkandet har tillstyrkt en så långtgående organisationsfrihet för kommunerna. Den föreslagna principen innebär bl. a. att kompetensen knyts till kommunen och inte till en speciell nämnd, vilket i stor utsträckning är fallet i speciallagstiftningen.

Mitt förslag innebär att de specialreglerade obligatoriska nämnderna i kommuner med geografiskt heltäckande lokala nämnder blir fakultativa. Huvudsyftet är att ge dessa kommuner möjlighet att friare fördela arbetsuppgifterna på sina centrala nämnder. Jag förutsätter således att det även i kommuner med decentraliserad nämndverksamhet i regel finns behov av förtroendemannaorgan på central nivå vid sidan av kommunstyrelsen. Jag utgår från att detta särskilt bör gälla sakområden där likartad bedömning och tillämpning över hela kommunen är nödvändig till följd av de nationella mål som uppställts för verksamheten såsom är fallet inom t. ex. socialtjänstens, utbildningens, miljö- och hälsoskyddets samt byggnadslagstiftningens områden. Jag har i avsnitt 3.2 ingående behandlat de särskilda överväganden i övrigt som kan behöva göras när kommunerna tar ställning till ändringar i nämndorganisationen på det specialreglerade området.

Kommunerna bör enligt min mening få en större frihet att bestämma sin nämndorganisation. Den snabba och omfattande utbyggnaden av den kommunala verksamheten medförde en sektorisering av såväl nämnd- som förvaltningsorganisationen. Detta har delvis sin orsak i den statliga förvaltningens uppbyggnad.

Den sektoriserade samhällsorganisationen har oftast fungerat utomordentligt väl i utbyggnadsskedet av olika verksamheter. I dag är de frågor som möter den offentliga förvaltningen av en delvis annan karaktär. Målet är att inom i stort sett oförändrade resursramar åstadkomma en effektivare verksamhet och en bättre service. För att klara detta krävs ofta samordning, samarbete och helhetssyn. I ett sådant arbete kan organisatoriska regler utgöra ett betydande hinder.

En kommun med en decentraliserad nämndverksamhet ställer andra krav på den centrala nämndorganisationen. Detta har jag berört i avsnitt 3.1. Mitt förslag gäller i första hand de obligatoriska specialreglerade nämnderna. Om en kommun t. ex. decentraliserat en stor del av sin skolverksamhet befrias kommunen enligt mitt förslag från kravet att inrätta en särskild skolstyrelse. De skolstyrelseuppgifter som kommer att finnas kvar på central nivå efter en decentralisering får kommunen då uppdraga åt en annan central nämnd. Detta innebär att dessa uppgifter fortfarande hålls samman i en enda nämnd, som dock inte behöver vara skolstyrelsen. Motsvarande gäller för de andra obligatoriska specialreglerade nämndområdena inom lokalnämndens tillämpningsområde.

Ett antal kommuner har anmält behov av att förändra sin specialreglerade nämndverksamhet ännu mera. Sådana kommuner önskar efter en decentralisering till lokala nämnder fördela återstående centrala nämnduppgifter på flera centrala nämnder.

Denna ytterligare organisatoriska frihet prövas nu inom ramen för fri-

kommunförsöket. Jag är därför inte nu beredd att gå dessa kommuner till mötes. Enligt min mening bör erfarenheterna av frikommunförsöket avvakts. Om dessa erfarenheter blir positiva ser jag inga principiella hinder att ge kommunerna full frihet att ordna sin nämndorganisation.

Med mitt förslag i denna del får regeringen efter framställning av en kommun medge en uppdelning av den specialreglerade nämndverksamheten på flera centrala nämnder.

En kommun som inte alls eller bara i begränsad omfattning inrättat lokala nämnder kan också behöva tillämpa en annan central nämndorganisation än som föreskrivs i lag. Mitt förslag innebär därför också att regeringen får medge en sådan kommun att forma sin nämndorganisation utifrån de lokala förutsättningarna.

Jag har tidigare (avsnitt 3.1) strukit under att nödvändiga lagändringar som berör den kommunala organisationen, måste vidtas i god tid inför nästa mandatperiod. Det gäller inte minst de nu föreslagna lagändringarna.

Såväl lokalorganslagen som frikommunlagen berör de specialreglerade nämnderna. Det har dock inte bedömts nödvändigt att med anledning härav vidta några ändringar i de speciallagar, som även innehåller regler om den kommunala nämndorganisationen. Jag anser att inte heller den av mig nu föreslagna regleringen av de centrala nämnderna behöver markeras i speciallagstiftningen. Om däremot friheten att organisera nämnderna får slå igenom generellt, blir det nödvändigt att vidta ändringar i speciallagstiftningen.

Det är viktigt att de kommuner som ändrar sin nämndorganisation – särskilt den specialreglerade – informerar såväl allmänheten som berörda statliga myndigheter om uppgiftsfördelningen mellan nämnderna. Jag förutsätter att så sker utan att det behöver regleras.

3.8 Särskilda organ under lokala nämnder

Mitt förslag: Särskilda organ skall enligt lag kunna inrättas under lokala nämnder.

Demokratiberedningens förslag: Berör inte denna fråga.

Remissinstanserna: Örebro kommun har pekat på att institutionsstyrelser skulle kunna underordnas kommundelsnämnder och bli ett bra komplement till dessa. Bräcke kommun saknar förslag till s. k. byutvecklingsgrupper i lagförslaget.

Skälen för mitt förslag: Efter det att demokratiberedningen lade fram sitt huvudbetänkande har frikommunlagen kompletterats med en bestämmelse (9 §, 1986: 97) som gör det möjligt att inrätta särskilda organ under lokala organ/nämnder. Som närmare framgår av prop. 1985/86: 70 (s. 9) är dessa särskilda organ närmast att betrakta som nämnder i kommunallagens mening även om de har en mindre självständig roll än lokala organ. De har genom 2 § lagen om särskilda organ i landstingskommunerna fått sin mot svarighet i landstingen.

Lagändringen föranleddes av en framställning av Bräcke kommun, som önskade inrätta s. k. byutvecklingsgrupper under kommunalnämnderna.

Jag anser att även andra kommuner än frikommunerna skall kunna få pröva en organisation med särskilda organ under en lokal nämnd.

Frågan kan bli aktuell bl. a. i vissa befolknings- och ytmässigt stora kommuner. Jag räknar med att endast ett begränsat antal kommuner kommer att utnyttja de nya möjligheterna.

Mot förslaget om ett särskilt organ under en lokal nämnd kan anföras att härigenom en ytterligare beslutsnivå införs i kommunen. Jag vill dock betona att de särskilda organen visserligen kommer att inrättas och väljas av kommunfullmäktige men att de i övrigt endast kommer att vara bundna till den lokala nämnden. De kommer därför inte att påverka verksamheten i andra kommunala nämnder. Jag förutsätter att de särskilda organen inte bygger upp en egen administration.

3.9 Följdlagstiftning

Mitt förslag: Som en följd av den nya lokalnämndslagen genomförs en del smärre ändringar i kommunallagen, socialtjänstlagen och frikommunlagen.

Demokratiberedningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Eftersom de föreslagna ändringarna i kommunallagen och frikommunlagen är en direkt konsekvens av mitt förslag till lokalnämndslag, hänvisas till vad tidigare anförts. Beredningens förslag till ändring i socialtjänstlagen har tillstyrkts av de få remissinstanser som uttryckligen yttrat sig över förslaget.

Skälen för mitt förslag: *Kommunallagens* 3 kap. 13 § tredje stycket bör ändras så, att en hänvisning görs till lokalnämndslagen. *Socialtjänstlagens* 47 § bör ändras så, att möjligheterna att delegera socialtjänstären i bl. a. lokala nämnder utökas. *Frikommunlagens* 7–9 §§ bör ändras så, att lagens reglering av lokala organ utom vad avser institutionsstyrelser inom skolans område upphör att gälla, när lokalnämndslagen träder i kraft.

4 Nya roller för de förtroendevalda och partierna

4.1 Inledande överväganden

Kommunerna och landstingen är för medborgarna viktiga i främst två avseenden: dels som producenter av samhällsservice, dels som självstyrelseorgan.

Som jag tidigare strukit under sörjer den kommunala verksamheten för en betydande del av vårt behov av grundläggande samhällsservice. Jag har i avsnitt 2 behandlat olika frågor som syftar till att stärka medborgarnas ställning när de som servicemottagare tar del av samhällets tjänster. Det är i det sammanhanget som förslagen och rekommendationerna om ett vidgat

brukarinflytande, en ändrad arbetsorganisation med ökat ansvar för de anställda samt insatser för att förbättra kontakter mellan den kommunala förvaltningen och medborgarna skall ses.

I detta avsnitt behandlas olika frågor som gäller den representativa kommunala demokratin. Jag tar i detta sammanhang dels upp den politiska styrningen av den kommunala verksamheten, dels partiernas och de förtroendevaldas roll i det pågående förnyelsearbetet på kommunal nivå.

Syftet med mina förslag och rekommendationer är att de tjänster och andra insatser som kommunerna och landstingen svarar för bättre skall avspegla medborgarnas krav, önskemål och behov. Det kan också uttryckas så att medborgarnas inflytande behöver förstärkas även när det gäller *vad* som produceras och inte enbart *hur* tjänsterna produceras. Det förra måste i första hand ske genom den representativa demokratin och det är därför betydelsefullt att dess arbetsformer fortlöpande ses över och utvecklas.

Tanken bakom det representativa systemet är att informationen om medborgarnas behov och krav på den kommunala verksamheten skall kanaliseras in i den kommunala förvaltningen via de förtroendevalda. Dessa har i sin tur förankring i partierna. Det kan aldrig bli ett väl fungerande representativt system om medborgarna intresserar sig för samhällsfrågorna endast i anslutning till de allmänna valen. Om den kommunala demokratin skall få en verklig genomslagskraft är det önskvärt att människorna fortlöpande kan engagera sig och göra sig hörda i olika kommunala frågor.

Kontakten med partiernas förtroendevalda har här stor betydelse. Men utvecklingen mot fler och mer komplicerade ärenden, längre sammanträdestider samt den ökande betydelsen och omfattningen av arbetet i parti-grupperna ger begränsad tid för de förtroendevalda. Det är på sikt en allvarlig fråga i partiernas arbete som måste tas upp i diskussionen om nödvändiga förändringar i kommunerna och landstingen.

Enligt min mening finns det starka skäl för att utveckla och stärka de förtroendevaldas ställning i den kommunala organisationen. Det finns som jag ser det minst två skäl för detta:

- De förtroendevalda är demokratiskt valda. Vart tredje år ställs de till svars för sina handlingar.
- De förtroendevalda företräder helheten och allmänintresset.

Skall de förtroendevalda kunna bära ansvaret för helheten, måste de enligt min mening klart definiera sin uppgift både i förhållande till yttre intressegrupper och i förhållande till förvaltningen. Det finns i dag en uppenbar risk för att förvaltning och politik växer samman. Många människor har svårt att skilja mellan de förtroendevalda och tjänstemännen. Därför är det angeläget att de förtroendevalda tydligare utvecklar sin roll.

En annan huvudfråga gäller de förtroendevaldas förhållande till medborgarna. Här har det skett en rad förändringar under senare år som vi behöver ta hänsyn till när vi diskuterar hur politikerrollen skall utvecklas framöver.

Den kommunala förtroendemannakåren har minskat kraftigt som en följd av kommunindelningsreformen år 1974. Före indelningsreformen

fanns i kommunerna över 100 000 förtroendevalda med ordinarie uppdrag. Efter reformen fanns det kvar ungefär 42 000 förtroendevalda med ordinarie uppdrag. Därefter har antalet förtroendevalda ökat något. I dag kan man räkna med att det finns ungefär 46 000 förtroendevalda med ordinarie uppdrag samt 37 000 med suppleantuppdrag. Detta innebär att ett färre antal förtroendevalda skall representera medborgarna än tidigare.

Samtidigt visar forskningen att medborgarnas aktivitet och engagemang i samhällsfrågor i ökad utsträckning går vid sidan av partierna. Det är inte så att medborgarna under de senaste decennierna blivit mindre aktiva eller mindre engagerade i samhällsfrågor. Förhållandet är i stället det omvända. Det nya i sammanhanget är att aktiviteten alltmer kanaliseras till särskilda opinionsgrupper eller andra former av utomparlamentarisk verksamhet. Det blir också allt vanligare att de som vill påverka samhällsfrågor vänder sig direkt till de anställda. Detta är särskilt tydligt i större kommuner och i landstingen. Vidare är det vanligare att ungdomen går direkt till de anställda eller engagerar sig i aktionsgrupper.

Det är därför viktigt att utveckla de personliga kontakterna mellan medborgarna och politikerna. De lokala partiföreningarna bör ha en central roll för att utveckla kontakterna med medborgarna i närområdet. En decentralisering av den kommunala verksamheten kan bidra till att partiföreningarna blir intressanta för medborgarna att ta kontakt med då man vill påverka en viss lokal fråga. En decentralisering innebär att man på partiföreningarnas möten kan få ta ställning till olika lokala frågor. Genom den lokala nämnden kan många av dessa frågor sedan åtgärdas.

Det är viktigt att skapa goda yttre förutsättningar för de förtroendevalda och att sprida uppdragen till så många som möjligt. Ytterligare åtgärder behöver därför vidtas i syfte att göra det möjligt för fler att engagera sig i kommunalpolitiskt arbete. Det är av särskild betydelse att arbetsformerna ses över med hänsyn till kvinnors möjligheter att delta i kommunalpolitiken på samma villkor som män. Grunden för det representativa systemet i kommunerna och landstingen är att det finns människor som är beredda att ta på sig förtroendeuppdrag. Dessa människor bör därför ges allt stöd för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

4.2 Ökad målstyrning av kommunal verksamhet

Mitt förslag: Kommunerna och landstingen ges ökade möjligheter att besluta om ramanslag och i samband därmed föreskriva villkor för nämndernas frihet att disponera anslagen.

Syftet är att stödja utvecklingen mot en ökad målstyrning av den kommunala verksamheten.

En ny bestämmelse om detta tas in i kommunallagen.

Demokratiberedningens förslag: Demokratiberedningen tar i sitt huvudbetänkande upp frågan om de förtroendevaldas roll i förändringsarbetet. Beredningen anger att formerna för den politiska styrningen behöver utvecklas. Enligt beredningens uppfattning måste budgeten som styrmedel

kompletteras med andra styrinstrument som mer tar sikte på verksamhetens innehåll i förhållande till de politiska målen.

Prop. 1986/87: 91

Beredningens allmänna förord i betänkandet för ändrade styrformer ges inget författningsmässigt genomslag.

Remissinstanserna: Frågan har uppmärksamats i remissbehandlingen av betänkandet. Flertalet av de remissinstanser som tar upp frågan är positiva. I ett antal remissyttranden efterlyses konkreta förslag.

Skälen för mitt förslag

Bakgrund

Regler om uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna finns i 1 kap. 5 § kommunallagen.

Den principiella rollfördelningen är att fullmäktige skall fatta de i verklig mening viktiga och övergripande besluten. Det är ofta fråga om avgöranden där det politiska momentet är betydande. Att genomföra fullmäktiges beslut ankommer däremot på kommunstyrelsen och övriga nämnder.

Fullmäktiges delegeringsrätt regleras i 1 kap. 5 § fjärde stycket. Fullmäktige får enligt denna bestämmelse uppdra åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden. Ärenden av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt kan inte delegeras. Av förarbetena till kommunallagen framgår att delegering skall användas med stor återhållsamhet.

Reglerna om delegering inom en nämnd finns i 3 kap. 12 § och har tidigare berörts i samband med mitt förslag i avsnitt 2 om delegering med villkor om samråd för att stärka brukarnas ställning.

Delegering från en nämnd skall alltid ske i två steg. Först fordras att fullmäktige bemyndigar nämnden att delegera sin beslutanderätt i viss grupp av ärenden. Därefter krävs att nämnden använder bemyndigandet. Det är därvid nämndens sak att bestämma vilka ärenden den vill delegera och till vilka. Det anses dock att delegering bör förekomma främst i rutinärenden (jfr prop. 1975/76: 187 s. 260, KU 1976/77: 25 s. 77). De närmare gränserna för delegeringens omfattning dras upp i rättspraxis.

Den viktigaste uppgiften för de kommunalt förtroendevalda är att besluta om mål, omfattning och kvalitet i den kommunala verksamheten samt att prioritera bland olika önskemål inom befintliga ekonomiska ramar. De förtroendevalda har enligt kommunallagstiftningen det politiska ansvaret för den kommunala verksamheten i sin helhet, dvs. såväl beredning, beslut som genomförande.

Delegering från fullmäktige till nämnder och delegering inom nämnderna kan ge de förtroendevalda möjligheter att koncentrera sina insatser på planering, riktlinjer och andra principiella frågor.

De nuvarande reglerna och deras tillämpning kan enligt min mening emellertid lägga hinder i vägen för en sådan utveckling. Jag tar därför här upp frågan om kommunallagen behöver ändras för att stödja utvecklingen mot nya politiska styrformer.

Enligt min uppfattning är den politiska styrningen det viktigaste redskap som de förtroendevalda har för att ange inriktningen av den kommunala verksamheten. Det är genom den politiska styrningen av verksamheten som medborgarnas i val uttryckta önskemål förverkligas. Det handlar därför här om en grundläggande demokratisk fråga.

Det är också angeläget att de förtroendevalda och de politiska partierna i sitt förhållande till den kommunala förvaltningen inte förlorar det politiska perspektivet. Även om mängden av ärenden och mångfalden i den kommunala verksamheten liksom tidsåtgången gör det nödvändigt för de förtroendevalda att specialisera sig, kan de som grupp inte skaffa sig samma kunskaper som den professionella förvaltningen. Lekmannastyret måste därför med nödvändighet ofta ske genom riktlinjer och mål. Denna utveckling ställer också nya krav på förvaltningens arbete. Jag återkommer i det följande med förslag till åtgärder som syftar till att underlätta uppgiftsfördelningen mellan de förtroendevalda och de anställda (avsnitt 4.3).

Det finns från medborgarsynpunkt starka skäl som talar för att stärka de förtroendevaldas roll genom en utvecklad mål- och ramstyrning. Den kan ge de förtroendevalda och de politiska partierna bättre förutsättningar att utöva den bestämmanderätt över verksamheten som de redan formellt har i kommunallagstiftningen. De förtroendevalda är demokratiskt valda och har som uppgift att företräda helheten och allmänintresset. I deras uppgifter ingår därför att ange verksamhetens inriktning i stort samt att med mål och riktlinjer leda den utveckling som är önskvärd.

För medborgarna och partierna som uppdragsgivare samt för de förtroendevalda som beslutsfattare är en återkoppling av resultaten i verksamheten av grundläggande betydelse. Uppföljningen i form av en utvecklad verksamhetsrevision har enligt min bedömning en given plats i en mer uttalat politiskt styrd kommunal demokrati. En aktivare användning av verksamhetsrevisionen är därför angelägen för att skapa underlag för en ökad målstyrning. Jag har med tillfredsställelse konstaterat att en sådan utveckling pågår.

Samtidigt vill jag peka på att en ökad målstyrning inte får innebära att annan redovisningsverksamhet eftersätts. Såväl kommunerna och landsingen själva som statsmakterna har behov av att följa den reala och finansiella utvecklingen inom olika verksamhetsgrenar.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att det finns starka skäl att stödja utvecklingen mot en ökad målstyrning i den kommunala verksamheten. Rättsläget är dock oklart när det gäller de kommunalrättsliga förutsättningarna för detta.

Kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna är grundlagfäst genom bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen, där det stadgas att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Av 1 kap. 5 § kommunallagen framgår att beslutanderätten utövas av fullmäktige. Härmed åsyftas beslut av mera generell räckvidd. Det är fråga om avgöranden där det politiska momentet är avgörande (jfr prop. 1973:90 s. 231). Det finns alltså ett visst utrymme för att nämnderna har egen beslutande-

rätt. Det är emellertid oklart var gränserna går för fullmäktiges möjligheter att ge vida anslagsbemyndiganden och därmed öka beslutsutrymmet för nämnderna. Om de får för fria händer i detta hänseende kan det inkräkta på den finansmakt som tillkommer fullmäktige.

Mot denna bakgrund behövs enligt min mening ett klarläggande i kommunallagen av möjligheterna för fullmäktige att ge finansbemyndiganden. Den nuvarande delegeringsregeln i 1 kap. 5 § fjärde stycket kommunallagen syftar till att avlasta fullmäktige vissa grupper av ärenden som främst är av rutinkaraktär. Frågan om målstyrning och ramanslag har ett vidare syfte. Jag föreslår därför att det i kommunallagen införs en ny bestämmelse som är fristående från delegeringsregeln. Den bör utformas så att den medger att fullmäktige ger nämnderna i uppdrag att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer som fullmäktige bestämmer. Nämnderna skulle därmed kunna beviljas ett ramanslag för en hel verksamhet utan att för den skull det grundläggande förhållandet mellan fullmäktige och nämnderna rubbas.

Jag vill framhålla att en större frihet för nämnderna i det hänseende som jag nu har berört kan ställa krav på tätare redovisningar från nämnderna till fullmäktige. Detta gäller såväl det ekonomiska utfallet som redovisning av hur verksamheten bedrivs i övrigt. Det är en uppgift för den arbetsgrupp som arbetar med en ny kommunallag att överväga om detta kan komma att kräva några lagändringar.

Nämndernas delegeringsrätt

Jag går nu över till frågan om delegering av beslutanderätt inom en nämnds verksamhet (3 kap. 12 § kommunallagen). I beslutsbegreppet ingår enligt lagen i princip endast sådana beslut som självständigt får överklagas. Bestämmelserna om delegering syftar således inte på beslut av rent förberedande eller verkställande natur. Jag har redan tidigare berört dessa frågor i samband med min behandling av brukarnas inflytande i den kommunala verksamheten (se avsnitt 2.1).

Huvudsyftet med delegering inom en nämnds verksamhet är att avlasta nämnden från löpande ärenden. De förtroendevalda får således inte avhända sig ledningen och ansvaret för väsentliga delar av verksamheten. Beslut som påverkar verksamhetens mål, omfattning, inriktning eller kvalitet måste fattas av nämnden i sin helhet. Vilka ärenden som lämpar sig för delegering och på vilken nivå beslutanderätten skall ligga, måste bedömas med hänsyn bl. a. till budgetomslutningen, förvaltningens verksamhet och storlek liksom hur den är organiserad samt hur ofta ärendena förekommer och deras karaktär.

I ett system där den politiska styrningen sker genom att fullmäktige och nämnderna lägger fast mål, riktlinjer och andra principer för verksamheten är det enligt min bedömning angeläget att ekonomiansvar och andra befogenheter så långt möjligt delegeras till de direkt verksamhetsansvariga. Detta underlättar den politiska styrningen, ger ökade möjligheter för de anställdas medverkan, ger ett vidgat utrymme för samverkan mellan anställda och brukare samt kan förbättra service och effektivitet.

De nuvarande delegeringsreglerna ger redan icke oväsentliga möjligheter att flytta ansvaret för den löpande driften till de verksamhetsansvariga. I ett antal kommuner och landsting pågår försök som bl. a. innebär att daghemsföreståndare, hemvårdsassistenter, klinikchefer och servicehusföreståndare efter delegering av den berörda nämnden kan besluta om

- anställning av personal,
- inköp av inventarier och utrustning,
- resursfördelningen inom enhetens budget,
- arbetsfördelning inom enheten.

Till detta kommer en mängd beslut av verkställande och förberedande art såsom upprättande av enhetens budget, budgetuppföljning och ett stort antal personaladministrativa ärenden.

Som jag tidigare berört pågår en översyn av det kommunalrättsliga regelsystemet. I det sammanhanget kommer reglerna om delegering att prövas med inriktning att stärka de förtroendevaldas ställning och underlätta deras arbete. I detta arbete kommer därför att övervägas om det från demokratiska synpunkter är lämpligt att ytterligare utvidga eller precisera nämndernas delegeringsrätt eller att utvidga begreppet ren verkställighet till att omfatta flertalet vardagliga beslut inom förvaltningen.

4.3 Förtroendevalda och partier

Bakgrund

Medborgarinflytandet i den kommunala verksamheten skall givetvis även fortsättningsvis i första hand komma till uttryck inom det representativa systemets ram. De politiska partierna har det grundläggande ansvaret för kommunalpolitikens utformning och för medborgarnas möjligheter att påverka den kommunala verksamheten.

Kommuner och landsting får enligt lagen (1969:596) om kommunalt partistöd lämna ekonomiskt bidrag till politiskt parti som under den tid beslutet om bidrag avser är representerat i fullmäktige resp. landstinget. Bidrag skall utgå med samma belopp per mandat till bidragsberättigat parti. Demokratiberedningen har haft till uppgift att kartlägga och belysa frågan om det kommunala partistödet.

De politiska partierna utgör basen för de förtroendevaldas arbete. De förtroendevalda har en central roll för demokratins funktionsrätt. De skall i den kommunala verksamheten företräda partierna och därmed medborgarna. Samtidigt skall de ansvara för det direkta beslutsfattandet samt för att besluten verkställs och får avsedda konsekvenser. Dessa dubbla roller ställer enligt min mening utomordentligt stora krav på de förtroendevalda. Jag återkommer senare till denna fråga.

Frågan om de förtroendevaldas arbetsvillkor har uppmärksamats i olika sammanhang. Kommunerna och landstingen hade redan enligt tidigare kommunallagstiftning rätt att betala arvode, reseersättning, traktamente m. m. I 1977 års kommunallag (2 kap. 5 §, 3 kap. 4 §) infördes en rätt till ledighet från anställning för att kunna fullgöra kommunala förtroendeuppdrag. Dessutom tillkom vidgade möjligheter att ge ersättning för utgifter

för barnomsorg m. m. och möjlighet att betala ersättning till förtroendevalda när de deltar i de politiska partiernas utbildning i kommunala frågor (2 kap. 29 §, 3 kap. 16 §).

Jag redovisade min syn på dessa frågor i prop. 1982/83: 97 om de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i kommuner och landstingskommuner m. m. Riksdagen beslutade i samband därmed – genom en ändring (1983: 563) i kommunallagen – att kommunerna och landstingen fr. o. m. den 1 juli 1983 skall kunna besluta om ersättning till förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst när de fullgör kommunala uppdrag. I demokratiberedningens uppgifter har ingått att följa utvecklingen av de åtgärder som vidtagits och vid behov lämna förslag till ytterligare åtgärder.

För att underlätta de förtroendevaldas uppgifter – såväl i rollen som beslutsfattare och som företrädare för partierna och väljarna – har genom lagen (1983: 565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner öppnats möjlighet att anställa politiska sekreterare. Deras uppgift är att lämna politiskt biträde åt de förtroendevalda.

De frågor som jag här aktualiserat är i flera avseenden av den karaktären att det ankommer på partiorganisationerna själva att avgöra hur de bör lösas. När det gäller de förtroendevaldas arbetsförhållanden är det i allt väsentligt kommunerna och landstingen, som på grundval av de lokala förutsättningarna och de möjligheter som lagstiftningen erbjuder, har att besluta om de åtgärder som behövs.

Jag avser att i det följande ta upp olika förslag som syftar till att stärka de förtroendevalda i deras politikerroll. I det sammanhanget tar jag även upp behovet av en klarare uppgiftsfördelning mellan de förtroendevalda och förvaltningen. Slutligen redovisar jag även mina överväganden om de möjligheter som finns för kommunerna och landstingen att ekonomiskt stödja de politiska partierna och de förtroendevalda.

De förtroendevaldas och partiernas uppgifter

Mitt förslag: De förtroendevaldas roll som medborgarnas ombud i den kommunala verksamheten behöver förstärkas.

Detta markeras genom en precisering i kommunallagen av deras huvudsakliga uppgifter.

Syftet är också att främja utvecklingen mot en klarare rollfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda.

Demokratiberedningens förslag: Beredningen behandlar frågan men lägger inte något förslag till lagändringar.

Skälen för mitt förslag: Utgångspunkten för mina överväganden om de förtroendevaldas och partiernas roll och uppgifter är att värna om den representativa kommunala demokratin som ett medel att förverkliga medborgarnas politiska önskemål och krav.

Enligt min mening är en huvudfråga i det pågående förnyelsearbetet att de förtroendevaldas förhållande till medborgarna sätts i centrum. Kommunerna och landstingen befinner sig i en process med översyn av såväl

organisation som styr- och ledningsformer. Det är betydelsefullt att denna vidareutveckling av välfärdspolitiken inte sker från snävt förvaltningsmässiga utgångspunkter utan att tid och kraft också ägnas åt att utveckla de förtroendevaldas roll.

Jag anser också att de politiska partierna måste få spela en avgörande roll i förnyelsearbetet.

Olika utvecklingslinjer pekar på att risker finns för att den representativa demokratin försvagas. En faktor är att förtroendemannakåren har minskat kraftigt bl. a. beroende av den kommunindelningsreform som fullföljdes år 1974. Som jag tidigare erinrat om har en omfattande vetenskaplig utvärdering av reformens konsekvenser genomförts. Det finns två saker i dessa undersökningar som bör framhållas i detta sammanhang.

Undersökningarna visar för det första att det finns en klar tendens till att medelåldern bland de aktiva partimedlemmarna ökar. För det andra visar utvärderingen att medborgarnas aktivitet och engagemang i samhällsfrågor i ökad utsträckning går vid sidan av partierna. Detta trots att medborgarnas aktivitet allmänt sett vuxit under de senaste årtiondena. I samma riktning pekar statistiska centralbyråns undersökningar om levnadsförhållandena år 1984.

Dessa resultat visar enligt min uppfattning entydigt på behovet av att stärka partiernas och de förtroendevaldas ställning i den demokratiska processen. Det är särskilt viktigt att utveckla de personliga kontakterna mellan medborgarna och de förtroendevalda. De politiska partiernas lokala föreningar kan här givetvis ges en viktig roll för att utveckla kontakterna med medborgarna i närområdet. Mina förslag i det föregående om decentralisering till lokala nämnder skall inte minst ses mot den bakgrunden. I en organisation med lokala nämnder blir det som demokratiberedningen påpekat naturligt för de lokala partiföreningarna att nominera ledamöter, ta ansvar för partigruppverksamheten och ta upp frågor som aktualiseras bland kommundelens invånare och därmed vitalisera det lokala partilivet.

När det gäller de förtroendevalda anser jag att dialogen med allmänheten försvåras om rollen som politiker blir otydlig. Det är min uppfattning att samhällsfrågorna måste angripas med utgångspunkt i människornas vardag och inte från förvaltningens myndighetsperspektiv. Man kan uttrycka det så att det inte är fråga om hur politiken bättre skall föras ut till medborgarna. Det handlar istället främst om hur människornas behov och önskemål skall föras in i politiken. Politikerrollen behöver förändras så att de förtroendevalda verkligen blir ombud för folket och inte för förvaltningen.

Jag föreslår mot den anförda bakgrunden att en ny regel införs i kommunallagen för att markera de förtroendevaldas huvudsakliga uppgifter. I en bestämmelse, som kan tas in i 1 kap. 5 §, bör anges att de förtroendevalda särskilt bör ägna sig åt frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Den av mig förordade ändringen kan ses som en bekräftelse på den successiva utvecklingen av den kommunala verksamheten från lekmanförvaltning till politikerstyrd tjänstemannaförvaltning. Denna utveckling har inte hittills fått genomslag i kommunallagen. För att tydliggöra rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställda har jag dessutom redan

(avsnitt 2.2) föreslagit att en särskild regel om de anställda tas in i 1 kap. 5 § i kommunallagen. Jag vill därmed samtidigt markera de anställdas avgörande betydelse för den kommunala verksamheten. För flertalet anställda är den viktigaste uppgiften att producera och förmedla service åt medborgarna. Dessa frågor har jag tidigare behandlat i avsnitten om den kommunala serviceproduktionen.

Prop. 1986/87:91

Det kommunala partistödet

Min bedömning: Frågan om en översyn av det kommunala stödet till de politiska partierna bör prövas ytterligare.
Lagen om kommunalt partistöd bör därför inte ändras nu.

Demokratiberedningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med min bedömning.

Skälen för min bedömning

Bakgrund

Som jag tidigare redovisat har demokratiberedningen haft till uppgift att kartlägga och belysa denna fråga. Resultatet har redovisats i rapporten (Ds C 1985: 8) Det kommunala partistödet.

Enligt undersökningen, som utförts vid statsvetenskapliga institutionen i Umeå, var det primärkommunala partistödet år 1983 131,5 milj. kr. Det landstingskommunala partistödet var samma år 67,2 milj. kr. Enligt en kartläggning som Svenska kommunförbundet genomfört under år 1986 uppgick det primärkommunala stödet detta år till 161,2 milj. kr. Vad som nu anförts gäller det mandatbundna partistöd som kommuner och landsting får bevilja enligt lagen (1969: 596) om kommunalt partistöd. Någon skyldighet att lämna sådant partistöd föreligger inte.

Under senare år har ett antal andra bidragsformer till partierna utvecklats vid sidan av det mandatbundna kommunala partistödet. Det rör sig främst om utbildningsbidrag som kan betalas ut med stöd av kommunallagens bestämmelser om ersättning till förtroendevalda. I några kommuner förekommer lokalbidrag samt stöd till information och administration. Totalt anslog år 1983 kommunerna 13,6 milj. kr. och landstingen 5,1 milj. kr. till dessa ändamål.

Det framgår också av demokratiberedningens rapport att ett 20-tal kommuner och 15 landsting år 1983 stödde de politiska ungdomsorganisationernas allmänpolitiska verksamhet med sammanlagt 7,5 milj. kr. Detta har av praxis ansetts kompetensenligt i en rad fall med hänvisning till bestämmelser i den tidigare barnavårdslagen (1960: 97). I rättspraxis har några kommunala beslut om stöd till politiska ungdomsorganisationer dock undanröjts, eftersom stödet har ansetts vara ett otillåtet kommunalt stöd till politiska partier. När bidragen har ansetts hänföra sig till organisationernas rent partipolitiska verksamhet har bidragen fallit utanför den kommunala kompetensen.

Motionsförslag om ändringar i reglerna för det kommunala partistödet har varit en återkommande fråga i riksdagen under senare år. Vid sin behandling av frågan vid 1984/85 års riksmöte erinrade konstitutionsutskottet (KU 1984/85:6) om den koppling mellan partistödet på statlig och kommunal nivå som gjordes i 1972 års partistödsbeslut och angav att det kommunala partistödets konstruktion endast borde prövas inom ramen för en allmän översyn av partistödet. Utskottet framhöll också att det kunde uppkomma behov av partiledaröverläggningar om formerna för det nuvarande partistödet såsom ett resultat av den kartläggning som då skedde inom demokratiberedningen. I detta sammanhang vore det enligt utskottet också lämpligt att behandla frågan om ett kyrkokommunalt partistöd. Riksdagen (rskr. 1984/85:13) följde utskottet.

Demokratiberedningen redovisar sina överväganden om det kommunala partistödet i sitt huvudbetänkande. Beredningen anger där (betänkandet s. 116) att kommunerna och landstingen enligt dess mening har tillfredsställande utrymme att ge ekonomiskt stöd till de politiska partierna. Beredningen lägger därför inte fram några förslag till förändringar av partistödet.

Frågan aktualiserades på nytt vid 1985/86 års riksmöte. I sitt betänkande 1985/86:15 behandlar konstitutionsutskottet sålunda tre motioner om ändringar av det kommunala partistödet och en motion om det statliga partistödet. Utskottet anför följande:

”Utskottet anser, liksom tidigare, att en översyn av det kommunala partistödet inte bör ske isolerat från andra partistödsfrågor. En sådan gemensam översyn bör föregås av partiledaröverläggningar, vilka enligt utskottets mening nu bör komma till stånd.”

Riksdagen (rskr. 1985/86:116) beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Överväganden

Enligt min bedömning bör frågan om en översyn av den nuvarande kommunala partistödslagen prövas ytterligare. Genom de undersökningar som genomförts i demokratiberedningens regi finns numera en god kunskap om inriktningen och omfattningen av bidragsgivningen till partierna.

Jag har således för avsikt att ta initiativ till att även belysa olika alternativa modeller för det kommunala partistödet.

Vidare bör olika frågor som rör samordningen av reglerna för det statliga och det kommunala partistödet prövas. Stödet till de politiska ungdomsorganisationerna fyller en viktig demokratiuppgift. Det bör belysas om detta stöd bör få ett klarare lagstöd än för närvarande. Även formerna för stödet till de politiska kvinnoorganisationerna bör omfattas av en sådan översyn.

Däremot anser jag inte att partistödet skall utsträckas till det kyrkokommunala området med dess skiftande och ofta lokalt betingade grupperingar. Det bör i sammanhanget erinras om att de kyrkliga kommunerna utgörs av 2 565 församlingar och ett stort antal pastorat och andra samfälligheter. Översynsarbetet bör således inte omfatta frågan om ett kyrkokommunalt partistöd.

Resultatet av det av mig här förordade fördjupade översynsarbetet bör ligga till grund för fortsatta överväganden om den kommunala bidragsgivningen till stöd för partierna i deras betydelsefulla kommunaldemokratiska uppgifter.

Ekonomisk ersättning till de förtroendevalda

Min bedömning: Kommunerna och landstingen bör i ökad utsträckning utnyttja möjligheterna att ge ersättning för förlorad arbetsförtjänst. De nuvarande reglerna i kommunallagen om ersättning till de förtroendevalda bör inte ändras nu.

Demokratiberedningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Demokratiberedningen har haft till uppgift att följa tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen på området. Beredningen redovisar i sitt huvudbetänkande att den mot bakgrund av de förbättringar som genomförts inte funnit någon anledning att föreslå ytterligare lagändringar. Beredningen anser att kommunerna och landstingen har stora möjligheter att med nuvarande lagstiftning som grund skapa nödvändiga förutsättningar för att underlätta de förtroendevaldas arbete (betänkandet s. 107).

Skälen för min bedömning: Jag har i det föregående redovisat den utveckling som skett när det gäller kommunernas och landstingens rätt att ge de förtroendevalda ekonomisk ersättning när de fullgör kommunala uppdrag. Jag avser inte att nu lägga fram förslag till ändringar av gällande regler.

Av en undersökning som kommunförbundet genomfört under år 1986 framgår att 102 kommuner fattat beslut om ersättning för förlorad arbetsförtjänst för de förtroendevalda. Under första halvåret 1986 betalade 86 av dessa ut sådan ersättning.

Antalet kommuner som beslutat om ersättning för kostnader för barntillsyn ökade från 130 år 1983 till 148 år 1986. Antalet kommuner som betalade ut ersättningar ökade dock endast från 63 första halvåret 1983 till 65 första halvåret 1986. Antalet kommuner som beslutat om ersättning på grund av handikapp ökade från 110 år 1983 till 115 år 1986, medan antalet kommuner som faktiskt betalade ut sådan ersättning minskade från sex till tre under samma period.

De kommuner som beslutat om ersättning för tolkhjälp för handikappade med förtroendeuppdrag är något fler år 1986 än år 1983. Det är en ökning från 73 till 76 kommuner. Däremot har antalet kommuner med utbetald ersättning minskat från fyra till noll.

Jag delar demokratiberedningens mening att kommunerna och landstingen med den nuvarande lagstiftningen som grund har stora möjligheter att skapa de nödvändiga förutsättningar som behövs för att underlätta de förtroendevaldas arbete.

Däremot anser jag att man på kommunal nivå hittills inte i tillräcklig mån utnyttjat de nuvarande möjligheterna. Jag menar också att de politiska partierna i ökad grad bör uppmärksamma dessa frågor som ett led i an-

strängningarna att bredda rekryteringen till de kommunalpolitiska uppdragen.

Den nuvarande ordningen när det gäller ersättning för förlorad arbetsförtjänst innebär att det är kommunerna och landstingen själva som får besluta om ersättning skall införas och i så fall också vilken form den skall ha. Det framgår av förarbetena till den nuvarande lagen (prop. 1982/83: 97 s. 24–28). En uttalad avsikt med reformen var att rekryteringsmöjligheterna skulle förbättras. Jag angav i propositionen att jag avsåg att noga följa utvecklingen på området (prop. s. 25).

Jag är inte beredd att nu ompröva den nuvarande frivilliglinjen när det gäller ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Jag utgår dock från att merparten av kommunerna och landstingen inom de närmaste åren kommer att fatta beslut om att ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall införas. Jag avser att pröva frågan på nytt senast i samband med att ett förslag till en ny kommunallag övervägs inom mitt departement.

4.4 Valsystemet i kommunfullmäktigvalen i kommuner som är indelade i valkretsar

Min bedömning: De nuvarande reglerna i vallagen för fördelningen av mandat i valkretsindelade kommuner bör inte ändras nu.

Demokratiberedningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Skälen för min bedömning: Bestämmelserna om en kommuns indelning i valkretsar för val av kommunfullmäktige finns i 2 kap. 9 § vallagen (1972: 620, ändrad senast 1977: 187). En sådan indelning skall ske om det finns flera än 24 000 röstberättigade invånare i kommunen eller om minst 41 fullmäktige skall utses. Indelning i valkretsar får också ske, om antalet röstberättigade invånare i kommunen överstiger 6 000. Andra kommuner får indelas i valkretsar bara om det föreligger synnerliga skäl. Vidare gäller att valkretsarna skall utformas på sådant sätt att varje krets kan beräknas utse minst 15 ledamöter i fullmäktige.

År 1970 var 61 av 464 kommuner indelade i valkretsar. Motsvarande antal för åren 1973, 1976, 1979, 1982 och 1985 var 62, 60, 69, 72 resp. 73.

Bortsett från de spärreffekter som småpartisparrarna på 4 resp. 3 % och första divisorn på 1,4 ger, leder det valsysteem som nu används i val till riksdag och landsting i princip till fullständig proportionalitet inom valområdet. Varje parti får alltså det antal mandat som så nära som möjligt är proportionellt mot partiets sammanlagda röstetal i hela landet resp. landstinget.

Samma grad av proportionalitet uppnås inte alltid i valen av fullmäktige i kommuner som är indelade i valkretsar. Detta beror på att valen förrättas i slutna kretsar och att man inte tillämpar något utjämningsförfarande mellan valkretsarna.

För de valkretsindelade kommunerna har 1978 års vallagskommitté, i fråga om resultaten från 1976 och 1979 års val gjort en jämförande mandatfördelning med tillämpning av ett valsysteem med 9/10 fasta valkretsmandat

och återstoden utjämningsmandat (SOU 1980: 45). Resultatet får enligt beredningen anses visa att det nu tillämpade valsystemet med slutna valkretsar från proportionalitetssynpunkt fungerar ganska väl. Avvikelser i mandatfördelningen förekom dock vid 1976 års val i 51 av 60 kommuner och vid 1979 års val i 63 av 69 kommuner. Att man med det nu tillämpade valsystemet ändå kommer så nära en kommunproportionell fördelning av mandaten kan tillskrivas det förhållande att antalet mandat i valkretsarna är relativt stort.

Vallagskommittén föreslog att minimiantalet mandat per valkrets i kommunfullmäktigvalen skulle höjas från 15 till 20 för att få en bättre proportionalitet i varje valkrets och i fullmäktige som helhet.

I den proposition (prop. 1980/81: 170) som lades fram på grundval av betänkandet fanns emellertid inte något sådant förslag. Skälet härtill var att det under frågans beredning i regeringskansliet hade visat sig att det inte gick att uppnå någon bredare enighet om förslaget (prop. s. 38).

Riksdagen ansåg emellertid att förnyade försök borde göras för att åstadkomma en lösning av frågan om bättre proportionalitet vid val av kommunfullmäktige i kommuner som är indelade i valkretsar (KU 1980/81: 26 s. 28, rskr. 392). Riksdagen uttalade att regeringen borde ta upp frågan med sikte på att ett förslag skulle läggas fram för riksdagen i god tid före 1985 års val.

Med anledning av det uppdrogs åt demokratiberedningen att överväga frågan om en förbättrad proportionalitet vid val av kommunfullmäktige i kommuner som är indelade i valkretsar.

I november 1983 anmälde beredningen att den inte funnit att olägenheterna med nuvarande valsystem kunde anses vara så stora att eventuella ändringar behövde genomföras före 1985 års val. Beredningen har redovisat sina slutliga överväganden i frågan den 30 juni 1985.

Utgångspunkten för beredningens överväganden har varit att pröva om ändringar i nuvarande valsystem kan ge en mandatfördelning mellan partierna som bättre än för närvarande överensstämmer med en proportionell fördelning.

Beredningen har därför undersökt konsekvenserna av att införa ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat även i kommunfullmäktigvalen eller också föreskriva ett ökat minimiantal mandat per valkrets.

Beredningen har i sin utredning prövat ett kommunproportionellt valsystem (fasta valkretsmandat och utjämningsmandat) på grundval av valresultaten i valen åren 1976, 1979 och 1982. Mandatfördelningen har gjorts med tillämpning av ett valsystem av samma typ som i landstingen, alltså med 9/10 av mandaten som fasta valkretsmandat och återstoden som utjämningsmandat (dock utan treprocentspär). Vidare har detta system jämförts med en mandatfördelning som om kommunerna inte varit valkretsindelade. De sålunda genomförda undersökningarna visar enligt beredningen att nuvarande valsystem fyller högt ställda krav på proportionell fördelning av mandaten i förhållande till röstresultatet.

En övergång till ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat i kommunerna skulle nämligen enligt beredningen endast medföra

vissa, smärre förbättringar vad gäller proportionaliteten. Vidare måste enligt beredningen beaktas att det är mycket små avvikelser från en proportionell mandatfördelning som tillämpningen av det nuvarande valsystemet resulterat i vid 1976, 1979 och 1982 års val. Med hänsyn härtill och med tanke på att erfarenheterna är begränsade finner beredningen att tillräckliga skäl ännu inte föreligger att frångå den överenskommelse som träffades mellan de fyra största riksdagspartierna år 1975 och föreslå så genomgripande förändringar att det kommunala valsystemet som en övergång till ett system med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat skulle innebära.

Beredningen har också prövat konsekvenserna av en höjning av antalet mandat per valkrets till 20 respektive 25. En sådan lösning har dock beredningen avvisat bl. a. med hänvisning till att större valkretsar är en nackdel ur demokratisynpunkt.

Jag anser liksom beredningen att det går att åstadkomma en tillfredsställande proportionalitet med nuvarande kommunala valsystem. En eventuell förändring av detta system måste bygga på ytterligare erfarenheter. Jag är därför inte beredd att föreslå ändrade regler för beräkningen av mandat i valkretsindelade kommuner eller att förorda en höjning av minimiantalet mandat i valkretsarna.

Jag har i denna fråga samrått med chefen för justitiedepartementet.

5 Upprättade lagförslag

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

1. lag om ändring i kommunallagen (1977: 179),
2. lokalnämndslag,
3. lag om ändring i lagen (1984: 382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation,
4. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980: 620).

Lagförslaget 4 har upprättats efter samråd med chefen för socialdepartementet.

6 Specialmotivering

6.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977: 179)

1 kap. 5 § Kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För en sådan uppgift kan tillsättas en särskild beredning bestående av en eller flera personer.

Styrelsen och övriga nämnder skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.

De förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder bör särskilt ägna sig åt frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Styrelsen och övriga nämnder biträds av anställda i den omfattning som behövs.

I kommuner och landstingskommuner får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

Bestämmelserna i tredje, fjärde och femte styckena är nya.

Tredje stycket: Enligt tredje stycket bör styrelsen och övriga nämnder sträva efter att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster. Bestämmelsen tar som närmare framgår av den allmänna motiveringen främst sikte på den kategori nyttjare som betecknas som brukare. Det ankommer på nämnderna – om inte annat framgår av speciallagstiftningen – att själva avgöra formerna för samrådet med brukarna. Bestämmelsen har därför fått en allmän formulering. Ett uteblivet samråd i ett visst ärende innebär därför inte att beslutet blir ogiltigt.

Som närmare redovisats i den allmänna motiveringen finns en författningsreglerad samrådsskyldighet inom skolområdet som inte påverkas av bestämmelsen i tredje stycket.

Brukarnas inflytande förstärks genom den nya bestämmelsen i 3 kap. 13 a §. Den medger en nämnd att delegera sin beslutanderätt till en tjänsteman i kommunen eller landstingskommunen och därvid ställa upp som villkor att samråd sker med brukarna när beslutanderätten utövas.

Fjärde stycket: Bestämmelsen innebär när det gäller inriktningen av de förtroendevaldas arbete i styrelsen och övriga nämnder att tyngdpunkten mera bör ligga på målstyrning än detaljstyrning. De förtroendevalda är redan i dag oförhindrade att ge arbetet en sådan inriktning. Lagregeln innebär således inte någon ändring av det formella ansvaret för beredning, förvaltning och verkställighet.

Inom det specialreglerade området måste de förtroendevalda därutöver självfallet beakta vad som föreskrivs i specialförfattningarna.

Femte stycket: Hittills har kommunallagen inte innehållit någon bestämmelse om de anställdas ställning i den kommunala organisationen. Såsom framgår av den allmänna motiveringen är avsikten med den nya bestämmelsen att framhålla de anställdas avgörande betydelse för den kommunala verksamheten. Däremot förändras inte härigenom den principiella ansvarsfördelningen mellan de förtroendevalda och de anställda. Det formella ansvaret för beredning, förvaltning och verkställighet kommer att alltså jämt åvila de förtroendevalda.

1 kap. 6 § *I samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdra åt styrelsen eller någon annan nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt.*

Fullmäktige får också uppdra åt styrelsen eller någon annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i en viss grupp av ärenden, i den mån något annat inte följer av lag eller annan författning. Ett sådant uppdrag får inte avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Första stycket: Bestämmelsen, som är ny, syftar till att ge uttryckligt stöd för en ökad målstyrning i den kommunala verksamheten.

Med stöd av bestämmelsen kan fullmäktige bevilja nämnderna ett ramanslag för en hel verksamhet eller för en hel nämnd. Med anslag avses såväl brutto- som nettoanslag.

En nödvändig förutsättning för att fullmäktige skall kunna bevilja ramanslag är att fullmäktige har fastställt riktlinjer eller fattat andra generella beslut för verksamheten i fråga. Fullmäktige måste alltså ha tagit ställning till verksamhetens omfattning, inriktning och kvalitet liksom till kostnader och intäkter i stort. Riktlinjerna för hur anslagen får användas kan bindas genom hänvisning till barnomsorgsplan, äldreomsorgsplan eller andra måldokument.

Till *andra stycket* har förts den nuvarande delegeringsregeln i 1 kap. 5 § fjärde stycket. Vissa smärre språkliga justeringar har gjorts.

3 kap. 13 § tredje stycket Ändringen i denna paragraf är endast av formell natur med anledning av att lokalnämndslagen ersätter lokalorganslagen. Samtidigt härmed har en mindre redaktionell ändring gjorts.

3 kap. 13 a § *Om styrelsen eller någon annan nämnd uppdrar åt en tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen att besluta på styrelsens eller nämndens vägnar, får styrelsen eller nämnden ställa upp villkor som innebär att de som utnyttjar deras tjänster skall beredas tillfälle att framställa förslag eller att yttra sig innan beslutanderätten utövas.*

Styrelsen eller nämnden får också föreskriva att beslutanderätten får utövas endast om företrädare för dem som utnyttjar styrelsens eller nämndens tjänster har tillstyrkt det beslut som tjänstemannen avser att fatta.

Paragrafen får ses mot bakgrund av den nya bestämmelsen i 1 kap. 5 § tredje stycket om att styrelsen och andra nämnder skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster (brukarna). I paragrafen regleras hur samråd kan ske i beslutsärenden som delegerats till tjänsteman i kommunen eller landstingskommunen. Ett delegeringsuppdrag får enligt denna bestämmelse förenas med olika villkor om samråd med brukarna.

Brukarkretsen har inte avgränsats på annat sätt än att den avses innefatta sådana personer som nyttjar nämndens tjänster. Det har inte ansetts möjligt att göra ytterligare preciseringar med hänsyn till de skiftande förhållanden som råder mellan olika kommunala verksamhetsgrenar. En allmän utgångspunkt är att det gäller sådana personer som normalt nyttjar tjänsterna kontinuerligt och under en relativt lång period. Detta förekommer främst inom verksamheter som barnstugor, skolor, fritidsgårdar, dagcentraler för pensionärer, servicehus och sjukhem. Det är en viktig uppgift för den styrelse eller nämnd som vill utnyttja möjligheten att uppställa villkor om brukarmedverkan att på sitt område ta ställning till hur brukarkretsen skall avgränsas. Det är viktigt att detta kommer till uttryck i delegeringsbeslutet.

Paragrafen utgår också från bestämmelserna om delegering i 3 kap. 12 § andra stycket. Den bestämmelsen gäller den kommunallagsreglerade nämndverksamheten men är i regel även tillämplig på de specialreglerade nämnderna.

Fullmäktige får med stöd av 3 kap. 12 § andra stycket ge styrelsen och övriga nämnder en möjlighet att delegera sin beslutanderätt i en viss grupp av ärenden. En sådan delegering kan ske bl. a. till en tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen. Denna möjlighet utnyttjas också i stor utsträckning. Det framgår inte av bestämmelsen vilka ärendetyper som kan bli föremål för delegering, men av förarbetena både till äldre lag och till kommunallagen samt av rättspraxis framgår att delegeringen avses omfatta främst rutinmässiga ärenden.

Som framgår av den allmänna motiveringen bör det vidgade brukarinflytande som har förordats där utvecklas i anslutning till delegeringsinstitutet, närmast i form av ett samrådsförfarande mellan den som utövar delegeringsrätten – delegaten – och brukarna. I och för sig torde det i dag inte föreligga något hinder mot att förknippa ett delegeringsuppdrag med direktiv till delegaten om samråd innan beslut fattas. Det råder dock en viss osäkerhet om i vilken utsträckning villkoren kan innebära att brukare av kommunala tjänster kan medverka vid beslutsfattandet. I förtydligande syfte föreskrivs därför att en nämnd i samband med att beslutanderätt delegeras till en tjänsteman får uppställa villkor för beslutanderättens utövning som innebär att brukarna kan medverka. Denna medverkan kan formellt ske i två former.

Enligt första stycket kan styrelsen eller annan nämnd föreskriva att den tjänsteman som fått i uppdrag att besluta i ett visst ärende eller viss ärendegrupp skall bereda brukarna tillfälle att framställa förslag och yttra sig innan formellt beslut fattas. Delegaten har sedan full frihet att själv besluta inom ramen för delegeringsuppdraget.

Enligt andra stycket kan delegeringsuppdraget förknippas med villkor att den beslutanderätt som delegerats till en tjänsteman endast får utövas om företrädare för brukarna tillstyrkt det beslut som tjänstemannen avser att fatta. Det bör ankomma på den delegerande styrelsen eller nämnden att besluta om de närmare formerna för samrådet. Det får förutsättas att samrådet kan ske på ett smidigt och obyråkratiskt sätt.

Bestämmelsen innebär att beslutanderätten ligger kvar hos den delegerande styrelsen eller nämnden om enighet inte kan uppnås. Ett sätt att lösa detta kan vara att det ärende varom oenighet råder i sådant fall hänskjuts till den styrelse eller nämnd som delegerat beslutanderätten.

Bestämmelsen medger inte att den delegerande styrelsen eller nämnden kan föreskriva att delegaten skall vara skyldig att följa brukarnas synpunkter. En sådan ordning skulle i realiteten innebära att beslutanderätten förs över till brukarkretsen.

Om en tjänsteman fattar ett beslut och därvid underlåter att fullgöra en föreskriven samrådsskyldighet med brukarna enligt första eller andra stycket, kan det finnas förutsättningar att angripa beslutet med kommunalbesvär.

6.2 Förslaget till lokalnämndslag

Den nya lagen gäller bara kommunerna och inte landstingskommunerna (1 §). Lagen behandlar lokala nämnder (2–10 §§), centrala nämnder (11–

14 §§) och särskilda organ (15–18 §§). I 19 § återfinns gemensamma bestämmelser för det fall att organisationsförändringar genomförs under pågående mandattid. Kommunens frihet att organisera sina nämnder ökar genom lagen.

Lokalnämndslagen ersätter lokalorganslagen och frikommunlagens bestämmelser om lokala organ utom vad avser institutionsstyrelser för skolor. I de fall där lokalorganslagen och frikommunlagen åberopas hänvisas för en utförligare kommentar till de förarbeten, som ligger till grund för lokalorganslagen (prop. 1978/79: 181, prop. 1979/80: 54) och frikommunlagen (prop. 1983/84: 152, prop. 1985/86: 70).

Tillämpningsområde

1 § I denna lag finns föreskrifter om lokala nämnder, centrala nämnder och särskilda organ i kommunerna.

Av paragrafen framgår att lagen endast omfattar kommunerna och inte landstingskommunerna. Ordet lokal nämnd ersätter den tidigare benämningen lokalt organ. De lokala nämnderna förekommer i huvudsak i tre olika former – institutionsstyrelse, distriktsnämnd och kommunalnämnd. En institutionsstyrelse är en styrelse för en enskild anläggning t. ex. ett servicehus eller en idrottsanläggning. En distriktsnämnd är en lokal nämnd knuten till en geografisk del av kommunen och med förvaltningsuppgifter inom *ett* enda fackområde. En kommunalnämnd är en lokal nämnd knuten till en del av kommunen och med förvaltningsuppgifter inom *flera* fackområden. Kommunerna är dock inte bundna av dessa benämningar. Med centrala nämnder avses kommunstyrelsen och övriga nämnder, som har hela kommunen som verksamhetsområde. Särskilda organ kan inrättas under lokala nämnder.

Lokala nämnder

2 § Kommunfullmäktige får i en eller flera delar av kommunen eller för en eller flera anläggningar inrätta lokala nämnder i enlighet med denna lag.

3 § En lokal nämnd får sköta förvaltning och verkställighet som annars skall fullgöras av

- sådana nämnder som avses i 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen (1977: 179),
- socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden eller skolstyrelsen.

Kommunfullmäktige får dock inte inrätta institutionsstyrelser för sådana uppgifter som skolstyrelsen skall fullgöra.

De kommunallagsreglerade nämndernas ställning regleras i 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen. Sådana nämnder tillsätts enbart med stöd av denna lag. Kommunen avgör själv om de skall inrättas och bestämmer nämndernas uppgifter, organisation och verksamhetsformer. I princip kan samtliga uppgifter som sådana centrala nämnder kan ansvara för skiftas ut på alla former av lokala nämnder. Centralt kvarstående kommunövergri-

pande frågor kan då ombesörjas av kommunstyrelsen eller någon annan central nämnd. Detta gäller redan enligt 1 och 2 §§ lokalorganslagen.

Kommunstyrelsen är formellt också en kommunallagsreglerad nämnd med de basuppgifter som framgår av 3 kap. 1 § kommunallagen. Dessa uppgifter kan fördelas på andra nämnder endast där det särskilt anges i nämnda paragraf.

Av de i 3 § nämnda specialreglerade nämnderna är socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden och skolstyrelsen obligatoriska. Detta innebär att kommunen måste inrätta dessa nämnder. Trafiknämnden är en specialreglerad nämnd som inte obligatoriskt behöver vara en självständig nämnd. Den är fakultativ. Om kommunen inte inrättar en särskild trafiknämnd får den uppdra åt någon annan nämnd att vara trafiknämnd. Har så inte skett fungerar kommunstyrelsen som trafiknämnd. De specialreglerade nämndernas uppgifter, organisation och verksamhetsformer framgår av respektive speciallagstiftning.

De organisatoriska lösningarna enligt nuvarande lokalorganslag har i viss utsträckning varit beroende av om den uppgift som det lokala organet skall svara för är kommunallags- eller specialreglerad. Lokalnämndslagen undanröjer i huvudsak dessa skillnader, vilket framgår av avsnitten 3.3–3.6 i den allmänna motiveringen. En institutionsstyrelse kommer att kunna inrättas även inom det specialreglerade området utom vad avser skolverksamheten. Som framhållits i avsnitt 4.3 omfattar lokalnämndslagen inte heller en sådan särskild styrelse som utses enligt 11 § lagen (1981:1243) om vård av missbrukare. Ansvaret för specialreglerade uppgifter skall i fortsättningen kunna lämnas till en lokal nämnd även om uppgiften inte i alla avseenden har anknytning till kommundelen. Lokala nämnder ges nu möjlighet att handlägga frågor som rör statligt reglerade tjänster.

En lokal nämnd kan utöver förvaltning och verkställighet även ha beredande uppgifter.

Såsom närmare framgår av avsnitt 3.2 i den allmänna motiveringen överlämnas det åt kommunerna själva – med det undantag som framgår av 6 § – att avgöra vilka uppgifter som skall läggas på lokala nämnder och vilka uppgifter som skall förbehållas de centrala nämnderna. Vissa övergripande frågor inom den specialreglerade verksamheten kan behöva förbehållas en central nämnd. Lokala nämnder kommer på samma sätt som lokala organ enligt lokalorganslagen att kunna handlägga ärenden som rör myndighetsutövning. Det är väsentligt att kvalitetskraven vid handläggningen av sådana ärenden upprätthålls i en organisation med lokala nämnder. Det torde i många fall inte vara möjligt att ge varje lokal nämnd egna specialistresurser för alla ärenden som den lokala nämnden skall ansvara för. Det blir därför många gånger nödvändigt att knyta vissa sådana specialistresurser till en central nämnd vilka då även kan bistå de lokala nämnderna.

4 § I en kommun som inte ingår i en landstingskommun får en lokal nämnd sköta också sådan förvaltning och verkställighet som skall fullgöras av hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden eller omsorgsnämnden.

De landstingsfria kommunerna Göteborg, Malmö och Gotland intar en särställning. De har utöver de kommunala uppgifterna även ansvaret för sådana uppgifter, som annars ankommer på landstingskommuner. Dessa kommuner kan enligt lagen (1985: 127) om särskilda organ i landstingskommunerna till särskilda organ decentralisera sådan verksamhet, som skall fullgöras av hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden eller omsorgsnämnden. Däremot kan dessa uppgifter inte för närvarande decentraliseras till lokala organ enligt lokalorganslagen. Genom denna paragraf öppnas nu möjligheter att låta de lokala nämnderna ta över ansvaret även för sådana uppgifter. Det får dock förutsättas att dessa landstingsfria kommuner inte parallellt tillämpar de båda möjligheterna att decentralisera sin nämndverksamhet inom angivna verksamhetsområden. Sådana kommuner måste i sina beslut om decentralisering av nämndorganisationen ange enligt vilken lag decentraliseringen sker.

Hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden och omsorgsnämnden är fakultativa specialreglerade nämnder. De aktuella kommunerna får tillsätta en särskild sådan nämnd eller uppdra åt annan nämnd att vara sådan nämnd. Har detta inte skett är kommunstyrelsen sådan nämnd. I specialmotiveringen till 3 § och i avsnitt 3.2 i den allmänna motiveringen har frågan om fördelningen av uppgifter mellan centrala och lokala nämnder berörts. Vad där sagts skall även tillämpas på nu berörda verksamhetsområden.

5 § Befogenheter, som en statlig myndighet har lämnat till socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden eller skolstyrelsen, får lämnas över till en lokal nämnd bara om myndigheten medger det.

Denna paragraf motsvaras av 3 § andra stycket lokalorganslagen och är bl. a. tillämplig inom naturvårdslagens område. Länsstyrelsen kan t. ex. med stöd av 28 § andra stycket naturvårdsförordningen (1976: 484, ändrad senast 1979: 23) förordna att beslutanderätten i vissa ärenden enligt naturvårdslagen (1964: 822, omtryckt 1974: 1025, ändrad senast 1986: 262), som ankommer på länsstyrelsen, kan flyttas över på den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer. Sådan beslutanderätt kan bl. a. avse rätt att medge undantag från byggnadsförbud inom strandskyddsområde (16 § tredje stycket naturvårdslagen). För att en sådan dispensrätt skall få föras över till en lokal nämnd krävs såväl kommunfullmäktiges som länsstyrelsens medgivande.

6 § En lokal nämnd får inte bestämma rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part.

Denna paragraf överensstämmer med 4 § frikommunlagen, där regleringen avser de centrala nämnderna. Som framgår av motiven till frikommunlagen (prop. 1983/84: 152 s. 20) är föreskriften avsedd att förhindra 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 ombygg-

nadsarbetena. Bestämmelsen är avsedd att uttryckligen förhindra att en sådan situation uppkommer.

Prop. 1986/87:91

Motsvarande bestämmelse saknas i lokalorganslagen.

7 § En lokal nämnds närmare uppgifter och verksamhetsområde bestäms av kommunfullmäktige.

Denna paragraf motsvarar 3 § första stycket lokalorganslagen. I övrigt hänvisas till specialmotiveringen till 2–4 §§.

8 § En lokal nämnd får väcka ärenden hos kommunfullmäktige, om fullmäktige inte har föreskrivit annat.

Huvudregeln är att de lokala nämnderna skall kunna väcka ärenden hos kommunfullmäktige. För det fall att en kommun inrättat ett betydande antal lokala nämnder – t. ex. institutionsstyrelser – skulle det dock kunna störa fullmäktiges arbete om alla lokala nämnder får en ovillkorlig rätt att anhängiggöra ärenden i fullmäktige. Bestämmelsen i denna paragraf ger en kommun möjlighet att förhindra en sådan situation.

Med undantag av bestämmelsen i denna paragraf är de lokala nämnderna helt likställda med de centrala nämnderna.

9 § Ledamöter och suppleanter i lokala nämnder utses av kommunfullmäktige för den tid som fullmäktige bestämmer.

Denna bestämmelse gäller i sak redan enligt lokalorganslagen (jfr 4 § första stycket och 5 § tredje stycket). Denna paragraf innebär att de specialreglerade nämndernas särskilda regler om en treårig mandattid inte slår igenom i de lokala nämnder som ansvarar för specialreglerade uppgifter.

10 § För de lokala nämnderna tillämpas i övrigt vad som är föreskrivet för de nämnder vars uppgifter de har tagit över, om något annat inte framgår av denna lag.

I de lokala nämnder som har tagit över uppgifter från sådana nämnder som avses i 3 kap. 13 § första stycket kommunallagen (1977: 179) skall bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986: 223) om jäv tillämpas också vid handläggningen av andra ärenden i nämnden.

Paragrafen behandlar de förfaranderegler som skall gälla för de lokala nämnderna. Där anges att de lokala nämnderna är underkastade samma bestämmelser som gäller för de nämnder vars uppgifter de tagit över om inte annat föreskrivs i denna lag. Undantagen framgår av 8 och 9 §§.

För lokala nämnder som ansvarar för uppgifter inom kommunallagsreglerad verksamhet innebär bestämmelsen att kommunallagens förfaranderegler för kommunallagsreglerade nämnder kommer att gälla.

För nämnder som har hand om uppgifter inom det specialreglerade området gäller de förfaranderegler som anges i de författningar som reglerar den specialreglerade verksamheten.

För de obligatoriska specialreglerade nämnderna (socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden och skolstyrelsen) och för de särskilda fakultativa specialreglerade nämnderna (trafiknämnden, häl-

so- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden och omsorgsnämnden) gäller därutöver i huvudsak kommunallagens regler om kommunstyrelsen. Av intresse i detta sammanhang är att för kommunstyrelsen föreskrivs en treårig mandatid och att antalet ledamöter skall vara minst fem, medan de kommunallagsreglerade nämnderna saknar en sådan reglering. Mot denna bakgrund har i 9 § denna lag tagits in en bestämmelse att ledamöter i lokala nämnder utses för den tid kommunfullmäktige bestämmer. Däremot skall antalet ledamöter i en lokal nämnd vara minst fem så snart den ansvarar för en uppgift, som annars enligt lag ankommer på en specialreglerad nämnd.

Under förarbetena (prop. 1985/86: 80, KU 21, rskr. 202) till den nya förvaltningslagen (1986: 223) förutsattes det att lagens jävsregler i 11 och 12 §§ skulle omfatta också alla kommunala nämnder. Vid sin behandling av regeringens förslag till följdlagstiftning till lagen (prop. 1986/87: 39, KU 11, rskr. 59) konstaterar konstitutionsutskottet visserligen att starka skäl onekligen talar för enhetliga jävsregler inom hela den offentliga förvaltningen. Det är dock enligt utskottet angeläget att reglerna utformas så att det inte uppstår problem i den oreglerade kommunalförvaltningen. Vilka konsekvenserna blir för det kommunalpolitiska arbetet om förvaltningslagens jävsregler införs utan begränsningar kan enligt utskottet inte överblickas på det föreliggande materialet och har heller inte tillräckligt belysts under utskottets beredning. Utskottet har därför kommit till slutsatsen att någon utvidgning av de nuvarande jävsgrunderna i 3 kap. 9 § andra stycket kommunallagen inte bör genomföras i detta sammanhang. Frågan måste först övervägas ytterligare. I vilket sammanhang detta skall ske bör regeringen ta ställning till. Utskottet förordade att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen om att ytterligare överväganden bör göras i frågan. Riksdagen har beslutat i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan.

Denna fråga avses att närmare belysas senast i samband med arbetet med en ny kommunallag.

För de kommunala nämnderna gäller därför alltjämt två jävssystem – förvaltningslagens och kommunallagens. Jävsreglerna enligt 11 och 12 §§ förvaltningslagen gäller vid handläggningen av samtliga ärenden i socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, skolstyrelsen, särskild trafiknämnd och särskild omsorgsnämnd. De mindre stränga jävsreglerna enligt 3 kap. 9 § andra stycket kommunallagen gäller för kommunstyrelsen, de övriga kommunallagsreglerade nämnderna, särskild hälso- och sjukvårdsnämnd och särskild tandvårdsnämnd. Lokala nämnder som övertagit uppgifter från nämnder, där förvaltningslagens jävsregler gäller, skall enligt andra stycket tillämpa dessa regler vid handläggningen av samtliga ärenden hos den lokala nämnden. Motsvarande gäller för närvarande för de lokala organen enligt 4 § andra stycket lokalorganslagen.

De lokala nämnderna är givetvis bundna av gällande sekretessregler.

Centrala nämnder

11 § I en kommun som har inrättat lokala nämnder i hela kommunen för förvaltning och verkställighet som annars skall fullgöras av socialnäm-

den, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden eller skolstyrelsen får kommunfullmäktige uppdra åt en annan central nämnd att ta över den verksamhet som inte har tagits över av en lokal nämnd.

Enligt denna paragraf ökar kommunernas organisationsfrihet inom det obligatoriska specialreglerade nämndområdet vilket närmare framgår av avsnitt 3.7 i den allmänna motiveringen. Så snart en kommun har inrättat lokala nämnder i hela kommunen för uppgifter som annars ankommer på en viss obligatorisk specialreglerad nämnd befrias kommunen från skyldigheten att ha en särskild sådan nämnd. De återstående centrala nämnduppgifterna kan då i sin helhet uppdras åt en annan central nämnd och kan således inte fördelas på flera centrala nämnder. Detta innebär att en sådan specialreglerad obligatorisk nämnd i organisatoriskt avseende jämföras med en fakultativ specialreglerad nämnd.

12 § För sådana uppgifter som skall fullgöras av socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden, skolstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden eller omsorgsnämnden får kommunfullmäktige efter regeringens medgivande besluta om en annan nämndorganisation än den som föreskrivs i lag.

I denna paragraf bemyndigas regeringen att medge en kommun rätt att inrätta en annan central nämndorganisation än som föreskrivs i lag. Bemyndigandet begränsas till att avse de centrala nämnder som faller inom lokalnämndslagens tillämpningsområde och som framgår av 3 och 4 §§. Dispensregeln har fått en allmän formulering. Den förutsätts dock främst avse de situationer som redovisats i avsnitt 3.2 i det föregående.

13 § En central nämnd med uppdrag enligt 11 eller 12 § får inte bestämma rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part.

En motsvarande reglering för de lokala nämnderna finns i 6 §.

14 § För en central nämnd med uppdrag enligt 11 eller 12 § tillämpas i övrigt vad som är föreskrivet om hur uppgifterna skall skötas för den nämnd vars uppgifter den har tagit över.

När en central nämnd övertagit uppgifter från en specialreglerad nämnd gäller för den övertagande nämnden de bestämmelser för skötseln av uppgifterna som framgår av speciallagstiftningen. Av bestämmelsen följer, att samtliga handläggningsregler som finns i specialförfattningarna skall tillämpas när en central nämnd handlägger specialreglerade uppgifter.

Av kommentaren till specialmotiveringen 10 § framgår att det finns två jävssystem för de kommunala nämnderna – förvaltningslagens och kommunallagens. Bestämmelsen i 14 § innebär för en central kommunallagsreglerad nämnd som ålagts en specialreglerad uppgift med stöd av denna lag, att förvaltningslagens jävsregler skall tillämpas vid handläggning av specialreglerade områden för vilka förvaltningslagens jävsregler gäller. Det lindrigare kommunallagsjävet gäller för övriga ärenden. Motsvarande

gäller för centrala nämnder enligt 5 § frikommunlagen (prop. 1983/84: 152 s. 21). Prop. 1986/87: 91

Däremot lämnas i den nya lagen inga anvisningar för vad som skall gälla för själva nämndorganisationen. Om en specialreglerad uppgift lämnas över till en befintlig specialreglerad eller en kommunallagsreglerad nämnd sker ingen ändring av den övertagande nämndens organisation såvitt avser t. ex. ledamotsantal eller mandattid.

Särskilda organ

15 § Kommunfullmäktige får inrätta särskilda organ för förvaltning och verkställighet under en lokal nämnd.

16 § Ett särskilt organ skall lämna sitt budgetförslag till den lokala nämnden inom den tid som nämnden bestämmer.

17 § Ett särskilt organ får inte väcka ärenden hos kommunfullmäktige.

18 § För särskilda organ tillämpas i övrigt vad som är föreskrivet för lokala nämnder.

15–18 §§ motsvaras av 9 § frikommunlagen. Dessa särskilda organ är – trots sin osjälvständiga ställning – att anse som kommunala nämnder som underordnas en lokal nämnd.

Enligt 15 § kan ett särskilt organ svara för en verksamhet eller en institution som annars en lokal nämnd ansvarar för.

Enligt 17 § får det särskilda organet inte väcka ärende hos kommunfullmäktige. Organets budgetförslag skall lämnas till den lokala nämnden. Med stöd av 18 § blir 3–7 §§ och 9–10 §§ tillämpliga på de särskilda organen. Det innebär bl. a. att kommunfullmäktige väljer de särskilda organen och bestämmer deras uppgifter.

Automatiskt entledigande

19 § Upphör verksamheten hos en central nämnd eller en social distriktsnämnd som avses i socialtjänstlagen (1980:620) sedan nämndens uppgifter efter beslut av kommunfullmäktige enligt denna lag helt har tagits över av en eller flera andra nämnder, skall ledamöterna och suppleanterna i den centrala nämnden eller sociala distriktsnämnden anses entledigade utan vidare åtgärd.

Denna paragraf reglerar den situationen att en förändring av nämndorganisationen sker under löpande mandatperiod.

De specialreglerade nämnderna har med stöd av speciallagarna tillförsäkrats en mandattid om tre år. Denna paragraf innebär, att ledamöterna och suppleanterna i de upphörande nämnderna anses vara entledigade, när den nya nämndorganisationen träder i kraft.

Socialtjänstlagen medger inte att sociala distriktsnämnder och lokala nämnder med socialtjänstuppgifter införs parallellt i kommunen. Det är dock enligt lokalnämndslagen möjligt att en lokal nämnd helt kan överta en

befintlig social distriktsnämnds uppgifter. Däremot är det uteslutet att en lokal nämnd och en social distriktsnämnd kan ansvara för socialtjänstupp-gifter inom samma geografiska område. En lokal nämnd kan givetvis även ta över ansvaret för socialtjänsten inom en del av en social distriktsnämnds geografiska område. I ett sådant läge kvarstår självfallet distriktsnämndens ansvar för återstoden av distriktet.

Det har inte särskilt föreskrivits att kommunfullmäktige formellt skall entlediga ledamöter och suppleanter vars nämnduppdrag upphört. Det får förutsättas att en kommun även utan uttrycklig föreskrift härom tillämpar en sådan ordning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen skall träda i kraft den 1 januari 1988, då den nuvarande lokalorgans-lagen skall upphöra att gälla.

Lokala organ som inrättats enligt lokalorganslagens bestämmelser skall från och med lokalnämndslagens ikraftträdande fullgöra sina uppgifter med stöd av denna lag.

6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984: 382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation

Lokalnämndslagen ersätter frikommunlagens reglering av lokala organ utom vad avser institutionsstyrelser för skolor. 8 och 9 §§ upphör därför att gälla när lokalnämndslagen träder i kraft. 7 § får en ändrad lydelse som klargör att försöksverksamheten med institutionsstyrelser för specialreglerad verksamhet fortsättningsvis endast avser skolor.

På lokala organ och särskilda organ som med stöd av de upphävda bestämmelserna finns inrättade vid lagens ikraftträdande tillämpas lokalnämndslagens bestämmelser. Detta framgår av en övergångsbestämmelse till lagen.

6.4 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980: 620)

47 § Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får *ges åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller suppleanter i nämnden i ärenden* som ankommer på nämnden enligt 2, 5, 6 och 8 a §§, 11 § första och andra styckena, 17 § tredje stycket samt 18 § lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Genom ändringen i 47 § socialtjänstlagen blir det möjligt för en social distriktsnämnd och en lokal nämnd enligt lokalnämndslagen att delegera beslutanderätten i vissa i paragrafen angivna ärenden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

47 § första stycket i dess nuvarande lydelse uppställer ett generellt delegeringsförbud för där angivna ärenden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Det gäller bl.a. ärenden om ansökan om vård hos länsrätt, om omedelbart omhändertagande och om upphörande

av vård. Socialnämnden i en kommun som inte inrättat sociala distriktsnämnder får dock för närvarande delegera sådana ärenden. Beslutanderätten får då utövas av en särskild avdelning bestående av ledamöter eller suppleanter i nämnden.

En social distriktsnämnd måste för närvarande avgöra sådana ärenden i den samfälliga nämnden. Vad som gäller för lokala organ på denna punkt har ej berörts i förarbetena till lokalorganslagen. Möjligheten att bedriva verksamhet med lokala organ inom det specialreglerade området fanns inte när propositionen om socialtjänsten antogs. I 4 § andra stycket lokalorganslagen anges att lokala organ med specialreglerade uppgifter är underkastade samma bestämmelser som gäller för den centrala nämnden. I lagen anges vissa undantag som dock saknar betydelse i detta sammanhang. Det skulle därför kunna hävdas att ett lokalt organ har samma status som socialnämnden när det gäller att utse utskott enligt 47 § socialtjänstlagen i dess nuvarande lydelse. Denna fråga bör klargöras i samband med att lokalnämndslagen antas.

Sociala distriktsnämnder särskilt i stora distrikt och lokala nämnder, som ansvarar för socialtjänsten och många andra verksamheter i en stor kommun, bör kunna – utan att rättssäkerheten eftersätts – jämföras med sådana sociala nämnder som för närvarande har rätt att delegera beslutanderätten i de ärenden som det nu är fråga om. Det har därför ansetts motiverat att sociala distriktsnämnder och andra lokala nämnder får delegera beslutanderätten i ärenden enligt 47 §. Den nya lydelsen av 47 § kommer då med stöd av 46 § socialtjänstlagen att gälla också för sociala distriktsnämnder. Som en konsekvens härav kommer detta att gälla också för lokala nämnder med socialtjänstuppgifter enligt lokalnämndslagen. Delegering av beslutanderätten får ske uteslutande till förtroendevalda.

7 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att anta förslagen till

1. lag om ändring i kommunallagen (1977: 179),
2. lokalnämndslag,
3. lag om ändring i lagen (1984: 382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation,
4. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980: 620).

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag i övrigt har anfört under avsnitten 1, 2 och 4.

8 Beslut

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

Demokratiberedningens betänkande (SOU 1985: 28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting.

Sammanfattning och lagförslag

1983 års demokratiberedning har redovisat sitt arbete i huvudbetänkandet Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Beredningens rekommendationer och förslag presenteras i fem separata avsnitt som behandlar kommunal tjänsteproduktion, decentralisering, folkrörelsefrågor, de anställdas roll samt partiernas och de förtroendevaldas roll. Här återges betänkandets sammanfattning av de fem avsnitten samt beredningens lagförslag rörande lokal nämndverksamhet i kommunerna.

1 Sammanfattning

1.1 Bra tjänster kan bli bättre

Kommunerna och landstingen har i dag ett mycket stort och varierat tjänsteutbud.

Grunden för nästan all kommunal verksamhet är att stå till tjänst för kommuninvånarna. Detta utgör grunden för ett förnyelsearbete som inriktas på tjänsternas kvalitet.

Bra tjänster kan alltid bli bättre!

Beredningen har i detta kapitel angivit en rad åtgärder.

- Kontakterna med medborgarna bör förbättras. Detta kan ske genom ökad tillgänglighet till kommunens och landstingets förvaltningar och enskilda handläggare. Kontakterna måste präglas av ett kundtänkande där den enskilda medborgarens situation sätts i centrum. Handläggningen av ärenden måste göras enklare.
- Kommunernas och landstingens tjänster bör i ökad utsträckning anpassas till de enskilda medborgarnas behov och förutsättningar. Genom ett mer varierat utbud inom t. ex. barnomsorgen, äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården ökar individanpassningen av den offentliga verksamheten. En viktig förutsättning för flexibla tjänster är att arbetsorganisationen utvecklas.
- Genom ett utvecklat brukarinflytande får medborgarna ökade möjligheter att påverka de tjänster de är beroende av. Ett ökat brukarinflytande förutsätter att ansvar och befogenheter förs ut till de anställda som direkt möter brukarna. Genom bättre samråd kan brukarna få ett medbestämmande i för dem viktiga vardagsfrågor. Beredningen föreslår att kommunallagens bestämmelser om delegation kompletteras så att möjligheterna till villkor om samråd klart framgår.
- Lokalt baserade kooperativa lösningar inom barnomsorgen, skolan, fritidsgårdarna och äldreomsorgen kan ytterligare stärka brukarinflytandet.
- Bra service skapas av ett förhållningssätt inom hela förvaltningen. Vik-

tiga förutsättningar för ett framgångsrikt arbete med att förbättra servicen är en tydlig politisk styrning och en medveten personalutveckling. Alla anställda måste engageras i servicearbetet. De fackliga organisationerna bör få möjlighet att delta i hela förändringsarbetet där man samverkar och sätter kunden i centrum.

1.2 Öppna nya möjligheter genom ökad decentralisering

I kapitlet behandlas inledningsvis hur decentraliseringen av den kommunala organisationen växt fram och utvecklats. Lagen om vissa lokala organ i kommunerna, lokalorganslagen, som trädde i kraft 1980, gör det möjligt för kommunerna att decentralisera förvaltnings- och verkställighetsuppgifter till institutionsstyrelser samt distrikts- och kommunalnämnder. Ett knappt fyrtiotal kommuner har i dag någon form av lokala organ. Mer än hälften av dessa har inrättat kommunalnämnder.

I några kommuner med kommunalnämnder har man mer systematiskt studerat hur försöksverksamheten har utfallit. Försöken i Ale, Bräcke, Eskilstuna, Umeå och Örebro beskrivs och analyseras i kapitlet med hjälp av tillgänglig dokumentation. Beredningen drar för sin del följande slutsatser.

När målmedvetna och långtgående insatser gjorts i decentraliseringsarbetet genom lokala organ, har reformen på kort tid gett förutsättningar för att fler medborgare kan medverka, bli delaktiga i och ta ansvar för kommunal verksamhet. Reformen med kommunalnämnder ger ökade möjligheter till helhetssyn och samordning av kommunala verksamheter. Arbetet över sektorsgränserna underlättas och ekonomiska samt personella resurser kan lättare utnyttjas. Förutsättningarna ökar också för att förbättra den kommunala servicen.

Innan en ny kommunallag kan träda i kraft anser beredningen att det behövs åtgärder som stimulerar och underlättar utvecklingsarbetet med lokala nämnder. Det gäller framför allt verksamheten i kommunalnämnder. Beredningen föreslår därför vissa förändringar av gällande lagstiftning. Förändringarna innebär främst följande:

- Kommuner med kommunalnämnder eller distriktsnämnder i hela kommunen får i huvudsak frihet att själva utforma den centrala nämndorganisationen. Specialreglerade nämnder får dras in och deras uppgifter får överföras till andra nämnder.
- Det blir möjligt att lägga ut förvaltningen av kommungemensamma och kommunalsövergripande anläggningar även inom skolan och socialtjänsten på den lokala nämnd inom vars område de är belägna.
- Institutionsstyrelser kan inrättas även inom skolan och socialtjänsten.
- Begränsningen i lokalorganslagen beträffande de statligt reglerade tjänsterna slopas. Detta innebär att kommunerna själva kan avgöra i vilken grad som de lokala nämnderna skall ta över ansvaret för de statligt reglerade tjänsterna.
- Lokala nämnder blir helt likställda med andra kommunala nämnder.

I avvaktan på en ny kommunallag samlas bestämmelserna i en särskild lag. Denna kallas Lag om lokala nämnder i kommunerna och ersätter den

tidigare gällande lokalorganslagen. När det gäller speciallagstiftningen föreslås ett klarläggande i socialtjänstlagen avseende möjligheterna att delegera vissa beslut till utskott.

Prop. 1986/87:91

1.3 Folkrörelserna gör betydande insatser

Folkrörelserna har ofta lättare än kommuner och landsting att skapa engagemang och kvalitet i verksamheter som vänder sig till breda befolkningsgrupper. På detta sätt kan också brukarinflytandet breddas. Fler människor kan direkt vara med i planeringen, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma angelägenheter.

Den kommunala och landstingskommunala verksamheten får inte tränga ut folkrörelserna. Innan verksamhet byggs ut på områden där folkrörelserna är verksamma bör man pröva att starta folkrörelseanknuten verksamhet. Folkrörelserna och det lokala föreningslivet bör också få chans att ta över ansvaret för vissa verksamheter som nu drivs i offentlig regi.

- Kultur- och fritidssektorn liksom den sociala omsorgen är några områden där folkrörelserna redan i dag gör betydande insatser men där verksamheten kan utvecklas. För att underlätta en sådan samverkan bör kommuner och landsting fastställa målinriktade program.
- Närmiljön och bostadsområdet kommer att få ökad betydelse i framtiden. Här spelar föreningslivet en viktig roll för människors möjligheter att medverka, bli delaktiga och ta ansvar för sin fysiska, sociala och kulturella miljö.
- Kommuner som inrättar distriktsnämnder eller kommundelsnämnder får en ny möjlighet att i närmiljön utveckla en samverkan med folkrörelserna. Det bör vara ett gemensamt intresse för både den lokala nämnden och folkrörelserna att ta vara på de resurser som finns i kommundelen för att skapa goda förutsättningar för ett aktivt fritids- och kulturliv samt god omvårdnad för människor i alla åldrar.
- För att underlätta föreningslivets kontakter med kommunen bör en samordning mellan förvaltningarna komma till stånd vad gäller t. ex. bidrag, lokaler och information. Denna kan ta formen av en särskild föreningsfunktion vars personal har som sin främsta uppgift att stödja och stimulera det lokala föreningslivet i kommunen.
- Samhällets ekonomiska bidrag till folkrörelser och föreningar bör vara enkla och obyråkratiska. Folkrörelserna bör få större frihet att använda bidragen så att de främjar förnyelse- och utvecklingsarbete och aktiverar nya grupper av människor. Beredningen föreslår därför att regeringen tar initiativ till en översyn av de statliga reglerna för stödet till folkrörelserna.

1.4 De anställdas roll i förändringsarbetet

Beredningen har i detta kapitel behandlat de anställdas roll i förändringsarbetet. Deras arbetssituation påverkas av förnyelseverksamheten med inslag av serviceutveckling, decentralisering, brukarinflytande och ökad folkrörelseaktivitet.

- Förändringarna bör genomföras genom de anställdas aktiva medverkan. Erfarenhetsutbyte och lärande av varandra bör uppmuntras.
- Ökade insatser bör göras för att utbilda de anställda för nya arbetsuppgifter. Kommuner och landsting bör bedriva en utbildningsplanering i samarbete med de fackliga organisationerna.
- En demokratisk arbetsorganisation med ökat ansvar för de anställda skapar engagemang och kvalitet i verksamheten. Ett delegerat budgetansvar skapar goda förutsättningar för ett ökat brukarinflytande.
- Ett grupporganiserat arbete stärker det personliga engagemanget i arbetet. Därigenom frigörs resurser för arbetsledningen att ägna mer tid åt långsiktig planering och samordning av verksamheten.
- En effektivare intern information till de anställda är en förutsättning för att de skall kunna utöva ett mer självständigt ansvar inom ramen för de politiska målen.
- Det är viktigt att parterna både centralt och lokalt medverkar till en lokal utveckling av medbestämmandet som präglas av tidig, smidig och välfungerande samverkan.

Beredningen har även konstaterat att de utvecklingslinjer som redovisats och de förslag som läggs fram inte i sig innebär att det behöver uppstå några arbetsrättsliga problem. Kommunerna och landstingen ansvarar såsom arbetsgivare för att arbetsrätten upprätthålls. Det innebär att ett ökat brukarinflytande inom de kommunala verksamheterna måste ske med hänsyn till att kommunen eller landstinget har ansvaret för personalens anställningsförhållanden.

1.5 Nya möjligheter för partier och förtroendevalda

Beredningen har i detta kapitel pekat på att förändringsarbetet i kommunerna och landstingen med inslag av decentralisering, brukarinflytande och ett ökat föreningsansvar skapar nya möjligheter för partierna och de förtroendevalda att utveckla sina arbetsformer.

- Fler kontaktvägar bör skapas mellan de förtroendevalda och medborgarna. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att inrätta lokala nämnder.
- I de fall lokala nämnder inrättas är det angeläget att partierna lokalt medvetet utnyttjar möjligheten till att utöva inflytande genom den lokala nämnden.
- För partierna är det angeläget att förstärka och effektivisera den politiska basorganisationen så att partierna får bättre kontakter med medborgarna.
- Utbildning och information som särskilt riktas till de förtroendevalda kan ha stor betydelse för de förtroendevalda att mer aktivt delta i det utåtriktade arbetet.
- De politiska partierna och studieförbunden bör starta ett brett upplagt studiearbete kring de frågor som beredningen belyst i detta betänkande.
- De förtroendevaldas arbete måste i ökad utsträckning inriktas på att formulera tydliga mål för den kommunala verksamheten och följa upp att målen omsätts i den praktiska verksamheten.

- Budgeten som styrmedel behöver kompletteras med andra styrinstrument som mer tar sikte på verksamhetens innehåll. Som underlag för den politiska styrningen kan det finnas behov av särskilda verksamhetsprogram.
- Förhållandet mellan den politiska ledningen och förvaltningen bör präglas av följande rollfördelning: De förtroendevalda lägger fast målen för verksamheten. Förvaltningen väljer metoder och arbetsformer för att nå de uppsatta målen.

Beredningens överväganden och förslag om de förtroendevaldas roll i förändringsarbetet har konsekvenser för innehållet i en moderniserad kommunallag. För att underlätta övergången till en målstyrd förvaltning i kommuner och landsting föreslår beredningen i betänkandet (SOU 1985: 29) Principer för ny kommunallag bl. a. att fullmäktige och landsting i ökad utsträckning skall kunna delegera beslutanderätt till styrelsen och nämnderna. Vidare föreslås att revisionen skall ges en mer framträdande plats i den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Beredningen föreslår också att revisionsansvar skall kunna utkrävas av den som har den faktiska beslutanderätten.

2 Lagförslag

2.1 Lag om lokala nämnder i kommunerna

Häriigenom föreskrivs följande.

1 §

Kommunfullmäktige får tillsätta lokala nämnder med uppgifter som anges i 2 §, även om annat följer av kommunallagen (1977: 179) eller av annan författning.

2 §

En lokal nämnd har till uppgift att i en del av kommunen eller för en eller flera anläggningar sköta förvaltning och verkställighet som

1. kan skötas av en eller flera sådana nämnder som avses i 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen (1977: 179) eller
2. ankommer på socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolstyrelsen.

3 §

Fullmäktige bestämmer de lokala nämndernas uppgifter och verksamhetsområden.

Befogenhet som statlig myndighet med stöd av författning har lämnat till sådan nämnd som finns uppräknad i 2 § får överföras till en lokal nämnd endast om myndigheten medger det.

4 §

För lokala nämnder som enbart har uppgifter som kan skötas av sådan nämnd som avses i 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen (1977: 179) gäller bestämmelserna om sådan nämnd.

För lokala nämnder som har uppgifter som ankommer på socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolstyrelsen skall vad som är föreskrivet om den nämnden gälla den lokala nämnden med det undantag som framgår av 3 § tredje stycket.

5 §

I en kommun som har inrättat lokala nämnder i hela kommunen får fullmäktige uppdra åt en eller flera centrala nämnder att helt eller delvis handha förvaltning och verkställighet som annars enligt lag eller annan författning ankommer på en viss annan central nämnd. Detta gäller inte uppgifter som ankommer på kommunstyrelse, folkhögskolestyrelse och valnämnd.

6 §

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

7 §

Om en nämnds uppgifter helt har överlåtits åt en eller flera andra nämnder, får fullmäktige entlediga ledamöterna och suppleanterna i nämnden.

1. Denna lag träder i kraft den....., då lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna skall upphöra att gälla.

2. Om kommunfullmäktige i en kommun där det finns sociala distriktsnämnder enligt socialtjänstlagen inrättar lokala nämnder med uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnden, upphör distriktsnämndernas verksamhet när tjänstgöringstiderna för ledamöterna i de lokala nämnderna börjar. Om fullmäktiges beslut innebär att redan inrättade lokala nämnder skall sköta sådana uppgifter, upphör distriktsnämndernas verksamhet, när de lokala nämnderna övertar de nyss nämnda uppgifterna.

Vad som nu har sagts om att social distriktsnämnds verksamhet upphör gäller dock endast i fråga om de delar av kommunen där uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnd skall skötas av lokala nämnder.

Härigenom föreskrivs att 47 § socialtjänstlagen (1980: 620) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

47 §

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte avse vad som ankommer på nämnden enligt 2, 5 och 6 §§, 11 § första och andra styckena, 17 § tredje stycket samt 18 § lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

I de kommuner där sociala distriktsnämnder inte har inrättats får dock beslutanderätten i frågor som avses i första stycket uppdras åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller suppleanter i nämnden.

Beslutanderätten i frågor som avses i första stycket får dock uppdras åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller suppleanter i nämnden.

Denna lag träder i kraft den

2.3 Lag om ändring i lagen (1984: 382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation

Härigenom föreskrivs att 4, 7 och 8 §§ i lagen (1984: 382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation skall upphöra att gälla vid utgången av..... månad.....

3 Särskild motivering till lagförslagen

3.1 Lagen om lokala nämnder i kommunerna

Allmänt

I tidigare avsnitt har behandlats vilka förändringar i gällande lagstiftning som föreslås samt skälen härför. Förändringarna innebär i huvudsak:

1. Det blir möjligt att lägga ut kommungemensamma/kommundelsövergripande anläggningar även inom skolan och socialtjänsten på den lokala nämnd inom vars område de är belägna.

2. Institutionsnämnder/-styrelser möjliggörs även inom skolan och socialtjänsten.

3. Lokala nämnder blir helt likställda med andra kommunala nämnder.

4. Kommuner med kommundelsnämnder/distriktsnämnder i hela kommunen får i huvudsak frihet att själva utforma den centrala nämndorganisationen. Specialreglerade nämnder får dras in och deras uppgifter får överföras till andra nämnder.

Dessa förändringar kräver medgivande i lag.

I avvaktan på ny kommunallag bedömer beredningen det lämpligast att

samla bestämmelserna i en särskild lag. När det gäller speciallagstiftningen föreslås nu endast ett klarläggande i socialtjänstlagen avseende möjligheterna att delegera vissa beslut till utskott när lokala nämnder med socialtjänstuppgifter finns inrättade. Genom förslaget blir även de paragrafer överflödiga som reglerar lokala organ i lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.

I 5 § lokalorganslagen föreskrivs att fullmäktige kan besluta om det lokala organet/den lokala nämnden får väcka ärende hos fullmäktige och lämna sitt budgetförslag direkt till den centrala facknämnden. De lokala nämnderna bör enligt beredningens uppfattning handha förvaltning och verkställighet på samma villkor som andra kommunala nämnder. De bör lämna budgetförslag och kunna väcka ärende i kommunfullmäktige på samma villkor som andra nämnder. Det finns därför ingen anledning att ha kvar dessa särbestämmelser. Om man har kvar en central nämnd för verksamhetsområdet kan fullmäktige ändå höra nämndens uppfattning om budgetförslaget.

Föreslagna 1–7 §§

1 §

Här införs en ny benämning på de lokala organen nämligen lokala nämnder. Genom att byta ut begreppet organ mot begreppet nämnder får man en mera enhetlig benämning på politiskt valda församlingar som sköter förvaltning och verkställighet i kommunen. Liksom tidigare kan man givetvis kalla dessa lokala nämnder kommundelsnämnder, distriktsnämnder, institutionsnämnder (institutionsstyrelser) allt efter deras funktion.

Kommundelsråd, dvs. politiskt valda beredningar som verkar inom ett geografiskt område, är inte en nämnd i kommunalrättslig mening. Sådana råd kan inrättas enligt kommunallagen och behöver därför inte regleras här.

Sista meningen i 1 § lokalorganslagen lyder: "Om det i lag eller annan författning finns en särskild bestämmelse om att en uppgift av ett visst närmare angivet slag inte får handhas av lokalt organ, gäller dock den bestämmelsen." Denna mening har tagits bort här. Beträffande tidigare lagstiftning kan den vålla oklarhet. Vad gäller kommande lagstiftning har man givetvis alltid möjlighet att göra inskränkningar av detta slag om man anger att inskränkningen avser lokala nämnder enligt denna lag.

2 §

I denna paragraf regleras vilka uppgifter en lokal nämnd kan ha. För det kommunallagsreglerade området gäller samma regler som i lokalorganslagen. På det specialreglerade området är det fortfarande samma fem nämnders verksamhet som kan fördelas ut på lokala nämnder. Nyheterna är dels, att det hårdare kriteriet för utläggning av specialreglerad verksamhet "som på grund av sin anknytning till kommundelen och beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ" har tagits bort, dels

att institutionsnämnder (-styrelser) möjliggörs även på det specialreglerade området.

I fortsättningen gäller alltså samma regler för utläggning av de fem uppräknade specialreglerade nämndernas verksamhet som för kommunallagsreglerad verksamhet. Detta har närmare motiverats i kap. 3. Detta innebär

1. Att en lokal nämnd kan vara institutionsnämnd (-styrelse) för en eller flera anläggningar inom både kommunallagsreglerade och de fem uppräknade specialreglerade nämndernas verksamhet. Om öppen verksamhet är knuten till institutionen kan institutionsnämnden sköta även den. Detta har närmare motiverats i avsnittet om institutionsnämnder.

2. Lokala nämnder som är verksamma inom ett geografiskt område, dvs. distriktsnämnder och kommundelsnämnder, kan sköta all förvaltning och verkställighet som avser kommundelen och hör till kommunallagsreglerade eller de fem uppräknade specialreglerade nämndernas verksamhet. De anläggningar eller institutioner som är belägna inom en kommundel får oavsett upptagnings- eller serviceområde skötas av en lokal nämnd som sköter förvaltning och verkställighet inom kommundelen. Detta har närmare motiverats i kap. 3.

Lokala nämnder kan också ha beredande och rådgivande uppgifter inom andra verksamhetsområden än som omfattas av deras förvaltning och verkställighet.

Lokalorganslagens krav på dispens från regeringen för att uppgifter som avser statligt reglerade tjänster skall handhas av ett lokalt organ har tagits bort. Detta har närmare motiverats i kap. 3.

3 §

Andra stycket i denna paragraf avser t. ex. befogenheter som länsstyrelsen kan överföra till en byggnadsnämnd. För att sådana befogenheter skall få överföras från byggnadsnämnden till en lokal nämnd krävs det att fullmäktige och länsstyrelsen är ense om detta.

Genom tredje stycket kan fullmäktige bestämma mandattid även för lokala nämnder som sköter specialreglerad verksamhet. Härigenom gäller samma regel för alla lokala nämnder, oavsett verksamhetsområden. Bestämmelsen innebär inte någon förändring i förhållande till lokalorganslagens bestämmelser om mandattid. Ändringen är endast av lagteknisk natur.

4 §

En lokal nämnd som enbart har kommunallagsreglerade uppgifter skall följa samma regler som gäller för kommunallagsreglerade nämnder. Men om en lokal nämnd har någon specialreglerad uppgift gäller samma bestämmelser som för den centrala nämnden med det undantag som framgår i paragrafen. Bl. a. blir bestämmelserna i 4 och 5 §§ i förvaltningslagen om jäv tillämpliga på alla ärenden hos lokal nämnd som har både specialreglerade och kommunallagsreglerade uppgifter. I övrigt gäller förvaltnings-

lagen för lokala nämnder utom när dessa handlägger ärenden i vilka besluten överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd (jämför 2 § 2 förvaltningslagen).

5 §

För kommuner som har kommundelsnämnder eller distriktsnämnder inrättade i hela kommunen införs här en möjlighet att i likhet med frikommunerna göra ändringar i den centrala specialreglerade nämndorganisationen. Av uttrycket "inrättat lokala nämnder i hela kommunen" framgår att det inte kan avse institutionsnämnder (-styrelser) utan endast gäller lokala nämnder som har ett geografiskt verksamhetsområde dvs. kommundelsnämnder och distriktsnämnder.

Uppgifter som ankommer på en viss specialreglerad nämnd får enligt paragrafen fördelas bland andra centrala nämnder. När det gäller uppgifter som sköts av kommunallagsreglerade nämnder finns inte något behov av en motsvarande bestämmelse. Det är redan i dag möjligt att fritt fördela sådana uppgifter mellan olika nämnder.

Bestämmelsen ger stöd för att lägga ut allt ifrån några smärre uppgifter på en annan nämnd till att skifta ut en nämnds samtliga uppgifter på en eller flera nämnder. Detta gäller alltså även obligatoriska specialreglerade nämnder. Möjlighet finns också att inrätta en helt ny nämnd med uppgifter som förs över från befintliga nämnder. Man kan också dra in en obligatorisk specialreglerad nämnd, vilket närmare framgår av 7 §. De uppgifter som ankommer på kommunstyrelse, folkhögskolestyrelse och valnämnd omfattas inte av bestämmelsen.

I kommentarerna till 3 § anges att bl. a. sådana uppgifter som länsstyrelsen överfört till byggnadsnämnd inte utan medgivande av länsstyrelsen kan överföras till lokal nämnd. Någon motsvarande begränsning när det gäller att överföra uppgifter från byggnadsnämnden till en annan central nämnd har inte ansetts erforderlig. Det kan vara viktigt för länsstyrelsen att avgöra om uppgiften i fråga får fördelas på lokala nämnder eller om den skall vara kvar centralt i kommunen. Vilken central nämnd som handhar uppgiften spelar däremot inte någon roll för länsstyrelsen.

6 §

Bestämmelserna för central nämnd är annorlunda utformade jämfört med dem som gäller för lokala nämnder i 4 §. Här kan alltså olika bestämmelser bl. a. om jäv vara tillämpliga på samma nämnd i olika typer av frågor. Se även kommentarerna till 4 §.

7 §

Här ges möjlighet att dra in en specialreglerad nämnd vars verksamhet helt överlåtit åt andra nämnder.

Denna lag ersätter lagen om vissa lokala organ i kommunerna (1979: 408).

Bestämmelserna om initiativrätt till kommunfullmäktige och budgetgång, som blir de samma som för andra nämnder, gäller utan särskild övergångsbestämmelse från och med dagen för lagens ikraftträdande.

I andra punkten finns intagen en övergångsbestämmelse som är tillämplig om fullmäktige under pågående mandatperiod i en kommun med sociala distriktsnämnder enligt socialtjänstlagen vill inrätta lokala nämnder med socialtjänstuppgifter. Fullmäktige har då möjlighet att dra in de sociala distriktsnämnderna antingen i hela kommunen eller också inskränka deras område när man inför lokala nämnder i delar av kommunen.

3.2 Lagen om ändring i socialtjänstlagen (1980: 620)

Denna ändring medför att nämnda frågor kan delegeras till utskottet även när lokala nämnder med socialtjänstuppgifter finns inrättade i kommunen.

3.3 Lagen om ändring i lagen (1984: 382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation

I lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation är 4, 7 och 8 §§ mera inskränkande än motsvarande bestämmelser i förslaget till lag om lokala nämnder i kommunerna. Det finns ingen anledning att strängare bestämmelser skall råda för frikommunerna än för andra kommuner. Därför bör dessa paragrafer upphävas. 4 § i frikommunlagen innehåller en jävsregel med avsikt att förhindra att sinsemellan svärförenliga funktioner läggs på samma nämnd. Beredningen förutsätter att kommunerna själva beaktar detta utan att en uttrycklig lagregel införs.

3.4 Redaktionella följdändringar

I samband med att slutligt lagförslag upprättas bör termerna lokala nämnder och särskilda nämnder i stället för lokala organ och särskilda organ inarbetas även i kommunallagen (1977: 179) och lagen om särskilda organ i landstingskommunerna (1985: 127).

Sammanställning av remissyttrandena över demokratiberedningens betänkande (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting

1 Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgivits av kammarrätterna i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Jönköping, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen (SÖ), statens kulturråd, statens ungdomsråd, statens invandrarverk, jämställdhetsombudsmannen (JämO), statens planverk, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), statens institut för personalutveckling (SIPU), länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Gotlands, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Jämtlands och Norrbottens län, Botkyrka, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Norrtälje, Salems, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholms, Täby, Upplands Väsby, Uppsala, Eskilstuna, Nyköpings, Strängnäs, Vingåkers, Linköpings, Motala, Norrköpings, Eksjö, Gislaveds, Nässjö, Vaggeryds, Vetlanda, Växjö, Emmaboda, Högsby, Kalmar, Nybro, Gotlands, Östra Göinge, Bjuvs, Helsingborgs, Höganäs, Landskrona, Lunds, Malmö, Svalövs, Falkenbergs, Halmstads, Göteborgs, Tanums, Uddevalla, Ale, Alingsås, Bengtsfors, Herrljunga, Marks, Tranemo, Ulricehamns, Falköpings, Skara, Skövde, Munkfors, Torsby, Hallsbergs, Karlskoga, Kumla, Örebro, Skinnskattebergs, Västerås, Faluns, Hedemora, Malungs, Bollnäs, Hudiksvalls, Nordanstigs, Sandvikens, Söderhamns, Härnösands, Sollefteå, Sundsvalls, Örnsköldsviks, Bergs, Bräcke, Krokoms, Strömsunds, Östersunds, Dorothea, Skellefteå, Umeå, Vilhelmina, Kalix, Pajala och Piteå kommuner, Stockholms läns, Uppsala läns, Södermanlands läns, Östergötlands läns, Jönköpings läns, Kronobergs läns, Kalmar läns, Kristianstads läns, Malmöhus läns, Hallands läns, Göteborgs och Bohus läns, Älvsborgs läns, Värmlands läns, Örebro läns, Västmanlands läns, Kopparbergs läns, Gävleborgs läns, Västernorrlands läns, Jämtlands läns, Västerbottens läns och Norrbottens läns landsting, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges kommunaljuridiska förening, Föreningen Sveriges kommunalekonomer, Arbetarnas BildningsFörbund (ABF), Bygdegårdarnas riksförbund, De handikappades riksförbund (DHR), Folkets husföreningarnas riksorganisation, Folkparkernas centralorganisation, Förbundet Vi Unga, Handikappförbundens centralkommitté (HCK), Riksförbundet hem och skola, HSB:s riksförbund, Husmodersförbundet hem och samhälle, Hyresgästernas riksförbund, IOGT-NTO, Kooperativa förbundet (KF), Kooperativa konsumentgillesförbundet, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Medborgarskolan, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Studieförbundet vuxenskolan, Svenska korporationsidrottsförbundet, Sveriges kristna ungdomsråd (SKU), Sveriges riksidsrottsförbund, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU), Unga örnars riksför-

bund, verdandi - arbetarnas nykterhetsförbund och Våra Gårdar - Riksför-
eningen för nykterhetsrörelsens samlingslokaler.

Prop. 1986/87:91

Underremisser har inhämtats av länsstyrelsen i Jämtlands län från
Bergs, Bräcke, Krokoms, Strömsunds, Åre och Östersunds kommuner
samt från länsskolnämnden i Jämtlands län.

Utan föregående remiss har yttranden avgivits av Falu arbetarekom-
mun, Föreningen Sveriges socialchefer (FSS), Gunnar Imby, Klas Lund-
kvist, Medborgarrättsrörelsen, Riksförbundet Sveriges fritids- och hem-
gårdar (RSFH), Socialdemokraterna i Bohuslän, Sveriges psykologför-
bund, Hans von Ubisch samt Östersunds arbetarekommun.

Totalt har 176 yttranden över betänkandet inkommit. Av dessa har 25
anmodats, 141 beretts tillfälle och 10 utan föregående remiss avgett yttran-
de. Därutöver har 4 kommuner utan eget ställningstagande överlämnat
yttranden från partigrupper resp. partiorganisationer.

I sammanställningen redovisas remissinstansernas synpunkter på de-
mokratiberedningens förslag till brukarinflytande och lokala nämnder i
kommunerna.

2 Brukarinflytande

2.1 Beredningens behandling av frågan

Demokratiberedningen tar upp frågan om ett förstärkt brukarinflytande i
ett avsnitt i betänkandet (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre i kommuner och
landsting som behandlar den kommunala tjänsteproduktionen.

Beredningen anger inledningsvis vissa riktlinjer för att inom det repre-
sentativa systemet utveckla brukarnas medverkan och inflytande. Bered-
ningen förordar att brukarinflytandet utvecklas genom olika samråds-
former. Kommunallagens delegationsregler bör enligt beredningen ändras
så att möjligheten till villkor om samråd klart framgår. Beredningen anger
att man övervägt olika alternativa vägar att ge brukarna egen beslutande-
rätt men inte funnit anledning att förorda sådana former av inflytande.
Beredningen redovisar också de möjligheter som enligt gällande lagstift-
ning finns att öka brukarnas delaktighet genom att överföra verksamheter i
föreningsform.

Beredningens förslag till ändringar i kommunallagens delegationsregler
återfinns i betänkandet (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag.
Författningsförslaget ger en nämnd möjlighet att förena delegation med
villkor för hur beslutanderätten får utnyttjas.

2.2 Allmänna synpunkter

Statliga organ

Flertalet av de statliga organ som avger allmänna omdömen om brukarin-
flytandet ställer sig positiva till beredningens åtgärdsförslag eller lämnar
dem utan erinran. *SÖ* menar för sin del att brukarnas aktiva medverkan
och delaktighet är en förutsättning för att vissa verksamheter t. ex. skolan
skall fungera bra. *JämO* anser att ett utökat brukarinflytande är betydelse-

fullt. *Länsstyrelserna i Kristianstads, Jämtlands och Norrbottens län* ansluter sig till de tankegångar som redovisas i betänkandet.

Ett antal remissinstanser har en positiv grundinställning men redovisar samtidigt olika invändningar. *Statskontoret* har således inget att erinra mot idéerna men ifrågasätter om regleringen behöver vara så detaljerad. *RRV* har inget att invända mot den villkorade delegationen om den begränsas till krav på icke bindande samråd. Invändningar av motsvarande slag reses från *länsstyrelsen i Jönköpings län*. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller behovet av klarare gränser mellan brukarinflytandet och den politiska demokratin. *Statens kulturråd* har inget att erinra mot idén om utvidgad men begränsad delegationsrätt men med bibehållet politiskt ansvar på respektive nämnd. *Kammarrätten i Stockholm* menar att villkor om samråd bör begränsas till beslut som är av rent förberedande eller verkställande natur.

Kammarrätten i Sundsvall anser att beredningen har redovisat ett värdefullt underlag men att förslagen inte är tillräckligt underbyggda. *Kammarrätten* anser att beredningen närmare skulle ha analyserat och övervägt frågor av grundläggande och principiell betydelse för den kommunala verksamheten. En sådan genomgång hade kunnat utgöra underlag för principiella överväganden i frågan vilka beslutsfunktioner som bör ligga hos förtroendevalda och i vad mån och på vilket sätt andra grupper bör beredas möjlighet till deltagande.

Kommuner

Cirka 70 kommuner har haft synpunkter på beredningens redovisning av brukarfrågorna i huvudbetänkandet. Av dessa är cirka 40 allmänt positiva och cirka 20 positiva med olika förbehåll. Två kommuner menar att förslagen inte är tillräckligt långtgående. Sju kommuner avstyrker beredningens förslag eller är allmänt negativa.

Följande kommuner redovisar i sina yttranden en positiv grundinställning, tillstyrker förslagen i allmänna ordalag eller anför att de ej har något att erinra mot beredningens behandling av frågan: *Haninge, Salem, Norrtälje, Sollentuna, Täby, Nyköping, Norrköping, Högsby, Nybro, Gotland, Landskrona, Malmö, Svalöv, Falkenberg, Bengtsfors, Mark, Tranemo, Ulricehamn, Falköping, Skara, Munkfors, Hallsberg, Skinnskatteberg, Västerås, Falun, Malung, Hudiksvall, Nordanstig, Söderhamn, Härnösand, Berg, Strömsund, Dorotea, Umeå, Kalix, Pajala och Piteå.*

Ett antal kommuner anser att ett vidgat brukarinflytande är betydelsefullt men understryker samtidigt behovet av tydlig ansvarsfördelning och klara gränser i samband med brukarnas deltagande i den kommunala verksamheten. *Motala kommun* menar t. ex. att det är nödvändigt att klargöra olika kompetens- och ansvarsfrågor mellan brukare, förtroendevalda och tjänstemän. *Östra Göinge kommun* understryker att brukarinflytandet måste utvecklas som ett komplement till den representativa demokratin. Det behövs enligt kommunen klara gränser mellan olika intressenter samtidigt som ansvaret för verksamheten skall kunna utkrävas. Även *Sigtuna kommun* betonar att det är nödvändigt att klargöra i vilka frågor brukarna

skall ges inflytande. Enligt kommunen kan man t. ex. göra skillnad mellan förvaltning och förvandling av en verksamhet. Brukarna skall ges särskild möjlighet att delta i förvaltningsfrågor i den verksamhet där de är brukare.

Bräcke kommun betonar att utvecklingen mot ett ökat deltagande av dem som direkt berörs av den offentliga sektorns tjänster bör påskyndas. Kommunen anser att lagen skall utformas så att den ger utrymme för olika former av brukarinflytande. Utformningen får däremot inte bli sådan att den inkräktar på den politiska demokratin. *Ale kommun* delar beredningens uppfattning att medborgarna måste ta aktiv del i samhällsarbetet t. ex. i form av brukarinflytande. Kommunen finner att förslaget om villkorad delegation kan vara en smidig form men betonar att ansvarsfördelningen mellan brukare och personal måste göras så tydlig som möjligt.

Uppsala kommun framhåller att begreppet brukare måste preciseras. Brukare är man i några avgränsade verksamheter och oftast under en avgränsad tid, t. ex. som förälder i förskola eller skola eller som boende på servicehus. Beredningen har inte klart skiljt på begreppen varför förslaget om villkorad delegation blivit för vidlyftigt. *Stockholms kommun* ifrågasätter om brukarinflytandet bör regleras i kommunallagen och efterlyser klarare förslag. *Lunds kommun* anser att den villkorade delegationen lätt kan bli byråkratisk och leda till oklar ansvarsfördelning mellan brukare och personal.

Några kommuner redovisar en i huvudsak positiv hållning till ett ökat brukarinflytande men anser ytterligare utredningsarbete nödvändigt. *Botkyrka kommun* framför att förslaget om att brukare genom samråd skall ges rätt att påverka verksamheten bör bli föremål för ytterligare överväganden. En såväl ideologisk som juridisk och praktisk konsekvensanalys behöver göras. *Huddinge kommun* menar att det bör prövas om den lagstadgade garanti till föräldramedverkan som i dag finns på skolans område kan införas t. ex. inom socialtjänsten. Enligt *Upplands Väsby kommun*s uppfattning är brukarinflytandet en central fråga. Kommunen avvisar dock förslaget att tjänsteman som fattar beslut på delegation skall vara bunden av brukarens åsikt. Om brukaren har rätt att i praktiken fatta beslut skall han också bära det fulla ansvaret för besluten. Liknande synpunkter framförs av *Emmaboda kommun* som också menar att gränserna mellan delegationsbeslut och verkställighet kan vara svåra att definiera. *Järfälla kommun* anser att ansvarsfrågorna måste prövas ytterligare innan försök med villkorad delegation genomförs, främst beträffande enighet och självbestämmande för brukarna.

Halmstads kommun är allmänt positiv till att medborgare får möjlighet att delta i den kommunala verksamheten. Kommunen är emellertid tveksam till att låta nyttjarna av kommunala tjänster direkt ingå i den kommunala verksamheten. *Örebro kommun* menar att förtydliganden behövs av kommunallagens delegationsregler. Förutom de synpunkter beredningen framför bör även studeras om ett meningsfullt delegationssystem kan utvecklas inom ramen för den gräns som f. n. gäller i kommunalrätten, nämligen att det främst är s. k. rutinärenden som kan delegeras. *Sollefteå kommun* understryker att brukarinflytande i en kommunal verksamhet måste ges en sådan utformning att även svaga grupper har möjlighet att vara delaktiga i verksamhetens utformning.

En grupp kommuner tillstyrker förslaget om villkorad delegation och är samtidigt tveksamma till mera långtgående former av brukarinflytande. *Eskilstuna kommun* instämmer i beredningens val att avstå från partssammansatta organ med brukare och anställda. Kommunen menar också att det är viktigt att brukarna inte ses som en ersättning för den kommunalt anställda personalen. *Vingåkers kommun* bedömer att förslaget med villkorad delegation är tillräckligt långtgående. *Nässjö kommun* anför liknande synpunkter. Kommunen anser att det är svårt att dra en klar gräns mellan brukarinflytande och politisk demokrati. Det är därför inte lämpligt att delegera sådana beslut till brukarrepresentanter att ett nytt kommunalrättsligt organ inrättas.

Helsingborgs kommun anser däremot att förslaget om villkorad delegation är så omgärdat av begränsningar att man knappast kan tala om något direkt inflytande. Det blir enligt kommunen snarare fråga om att i discussionsform framföra synpunkter. *Krokoms kommun* är positiv till beredningens initiativ till ett vidgat brukarinflytande men är tveksam till formen villkorad delegation. Den verksamhetsansvarige kan komma i en besvärlig mellanställning. En framkomligare väg vore enligt kommunen att tillskapa ett nytt kommunalt organ där brukarna ingår.

Lidingö kommun avstyrker beredningens förslag om villkorad delegation och ifrågasätter om ett lagreglerat samråd förbättrar samverkan mellan de anställda och brukarna. *Strängnäs kommun* menar att ett verkningsfullt brukarinflytande kräver att medborgarna får större valfrihet när det gäller offentlig service. Det bör också finnas alternativ till den service som erbjuds i offentlig regi. *Gislaveds kommun* är för sin del inte beredda att acceptera förslaget till ändring i kommunallagens delegationsbestämmelser. *Vaggeryds kommun* menar att det inte behövs ändringar i lagar och föreskrifter för att ett ökat brukarinflytande skall bli möjligt. Kommunen förespråkar istället en modell där samarbete med brukarna sker på informell väg.

Även *Höganäs kommun* ifrågasätter om det finns skäl att införa nya detaljerade bestämmelser i kommunallagen. *Skövde kommun* anser att det viktigaste är att brukarinflytandet organiseras efter lokala förutsättningar och önskemål inte i toppstyrda och konstlade former. *Hedemora kommun* menar att avsnittet om brukarinflytande i betänkandet är fyllt av självklarheter som är både enkla att beakta och också ganska onödiga. Enligt kommunen är det de politiska partierna som bör vara de organ som fångar upp medborgarnas både allmänna och speciella behov.

Landsting

19 landsting har behandlat brukarfrågorna. Av dessa har 14 en i huvudsak positiv inställning till beredningens förslag.

Några landsting redovisar en allmänt positiv inställning eller lämnar förslagen utan erinran. Dessa är *Uppsala läns landsting*, *Östergötlands läns landsting*, *Jönköpings läns landsting*, *Kristianstads läns landsting*, *Örebro läns landsting*, *Västmanlands läns landsting*, *Gävleborgs läns landsting* och *Jämtlands läns landsting*.

Några landsting behandlar särskilt frågan om avvägningen mellan den representativa demokratin och brukarinflytandet. *Södermanlands läns landsting* understryker att det är viktigt att finna en lämplig balans mellan det demokratiska inflytandet, de anställdas medinflytande och brukarnas krav. *Kronobergs läns landsting* betonar att ett vidgat brukarinflytande inte får inkräkta på den politiska demokratin. Liknande synpunkter framförs av *landstingen i Stockholms, Värmlands, Västernorrlands och Norrbottens län*.

Malmöhus och Hallands läns landsting menar att brukarnas inflytande främst bör ökas genom att alternativ skapas till den offentliga servicen eller genom de politiska partierna. Samråd med brukare är i många stycken intressant. Förslagen om att en kommunal beslutsfattare skall vara skyldig att följa brukarnas synpunkter eller krav på enighet med brukarna avstyrkes emellertid. Liknande synpunkter framförs av *Göteborgs och Bohus läns landsting*. Problem kan enligt landstinget uppstå i förhållandet mellan anställda och brukare om man väljer att låta de anställda fatta beslut på villkor att de beslutar på brukarnas vilja.

Älvsborgs läns landsting avstyrker en formalisering av brukarinflytandet. *Kopparbergs läns landsting* ifrågasätter för sin del de föreslagna formerna för brukarinflytande vid delegationsbeslut.

Övriga remissinstanser

Demokratiberedningens huvudbetänkande har i detta avsnitt i huvudsak fått ett positivt bemötande av övriga remissinstanser.

Svenska kommunförbundet redovisar i sitt yttrande över huvudbetänkandet en positiv inställning till beredningens idéer och förslag. *Landstingsförbundet* delar för sin del beredningens uppfattning att det är positivt att ett ökat brukarinflytande utvecklas som ett komplement till den representativa demokratin. Förbundet menar att det inte är lämpligt att inrätta något särskilt kommunalrättsligt organ där brukarna har säte eller att delegera beslutanderätt till brukarrepresentanter. Förbundet avstyrker därför en formalisering av brukarinflytandet och uttalar samtidigt att man inte har några invändningar mot kooperativa lösningar inom vårdområdet.

SACO/SR avstyrker förslaget att villkorad delegation används som en form av brukarinflytande. De föreslagna förändringarna innebär enligt organisationen en alltför långtgående form av medbestämmande. *SAF* uttalar att man i ökad utsträckning bör kombinera offentliga och privata engagemang. Sker produktion och finansiering kollektivt finns enligt *SAF* bara ett begränsat utrymme för individuell anpassning i form av s.k. brukarinflytande.

TCO delar beredningens mening att ett förbättrat medborgarinflytande även skall inbegripa brukarna. Enligt *TCO* är det emellertid viktigt att inflytandet inte onödigtvis formaliseras. *TCO* menar att förslaget om villkorad delegation innehåller många frågetecken kring befogenheter, ansvarsförhållanden samt lednings- och ekonomifrågor. *LO* anför bl. a. följande:

”När det gäller brukarinflytande är det viktigt att göra skillnad mellan förvaltning och förvandling av exempelvis skolan. Det är inom ramen för löpande förvaltningsfrågor i verksamheten som brukarna ska ges möjligheter att delta. När det gäller förvandlingen av verksamheten bör ansvaret ligga på politikerna och förändringar beslutas i den politiska processen. Föräldrarnas deltagande blir då inte bara som föräldrar utan också som samhällsmedborgare. Det är mot den här bakgrunden en viktig begränsning som beredningen gör i och med att brukarnas medbestämmande avgränsas till vardagsfrågorna.”

Ett antal organisationer menar att beredningens förslag inte är tillräckligt långtgående. *DHR* anser att det är viktigt att finna former för direkt inflytande på de tjänster som brukarna efterfrågar. Om personal och brukare är av skilda uppfattningar rörande servicens omfattning och innehåll bör en garanti ges att brukarna skall få ärendet prövat av nämnden. Vidare förordas att handikappråden skall knytas till kommunstyrelserna och att icke kommersiella kooperativ styrda av brukarna prövas. *HCK* tillstyrker förslaget att delegering av beslut till anställda skall kunna förenas med krav på enighet mellan brukare och anställd. *HCK* menar också att den enskilde brukaren lätt hamnar i underläge och kan ha svårt att hävda sina intressen. Därför får den enskilde brukaren inte ha mindre inflytande över tjänsternas utformning än vad de anställda har.

Förbundet Vi Unga anser att så mycket som möjligt av kommunernas nuvarande uppgifter skall läggas ut på föreningar eller kooperativ. Det som inte går att överföra i denna form skall stå under brukarinflytande. *Folkparkernas centralorganisation* anför att beredningens förslag är en vällovlig ansats men alltför begränsat. Delaktighet och ansvar förutsätter ytterst ett reellt inflytande över de verksamheter man engagerar sig i. *HSB:s riksförbund* har ingen erinran mot huvudinriktningen av beredningens förslag men anser dem inte tillräckligt omfattande eller långtgående.

Riksförbundet hem och skola anför bl. a. följande:

”Varje enskild förälders rätt och möjlighet att följa sitt barn i barnomsorg och skola och att därmed påverka det egna barnets villkor och förhållanden är det mest centrala. Därutöver behöver föräldrarna som grupp också tillförsäkras rätten till inflytande över gemensamma ställningstaganden och beslut som görs inom ramen för förskolans, fritidshemmets och skolans verksamhet och planering. På samma sätt som personalen företräds genom sina fackliga organisationer, bör förutsättningar skapas för föräldrarna att bli representerade genom sina valda företrädare. Föräldrarnas ansvar för sina barn, motiverar denna särställning utöver ett allmänt medborgarinflytande.”

SSU betonar vikten av en maktförskjutning som innebär att besluten förs över till lokala politiker, anställda, brukare och sammanslutningar av brukare i olika former. Förbundet anser att förvaltningsbeslut, dvs. att utföra ett uppdrag inom de ramar som formulerats på den politiska nivån, kan överlåtas åt brukare och anställda i samverkan att fatta. I den praktiska verksamheten kan detta innebära att en del beslut delegeras till de anställda medan andra beslut fattas av brukarna själva. Det är enligt förbundet mycket viktigt i förnyelsen av den offentliga sektorn att medborgarnas vilja

och behov ställs i centrum. Formerna för inflytande bör utformas så att alla brukare får praktiska möjligheter att delta. Vikten av att alla brukare får reella möjligheter att medverka framhålls också särskilt av *Unga Örnars riksförbund*.

PRO anför att ett ökat brukarinflytande är viktigt som ett komplement till den representativa demokratin. Pensionärsorganisationerna måste få ett ökat inflytande när det gäller sjukvården i kommunen för att därmed kunna stödja den enskilde både individuellt och generellt. *Föreningen Sveriges socialchefer* anser att kommunerna under en försöksperiod bör få pröva såväl villkorad delegation som delegation till brukarrepresentanter, om de så önskar. Enligt föreningen är motiven till ett utvecklat brukarinflytande såväl demokratiska som verksamhetsmässiga. En verksamhet som är anpassad till brukarnas behov är i verklig mening effektiv. *Riksförbundet Sveriges fritids- och hemgårdar* "har inget att erinra mot att brukarinflytandet förstärks och regleras i lag. Detta alternativ förblir emellertid en form av demokrati på den offentliga sektorns villkor. Brukarnas medinflytande står och faller med de kommunala tjänstemännens goda vilja."

En allmänt positiv inställning redovisas av *Husmodersförbundet hem och samhälle*, *IOGT-NTO*, *Studieförbundet Vuxenskolan*, *SKU*, *verdandi*, *Svenska korporationsidrottsförbundet*, *Sveriges riksidsrottsförbund*, *Våra Gårdar* och *Sveriges psykologförbund*.

Hyresgästernas riksförbund menar att en ökad brukarmedverkan bör kanaliseras genom folkrörelser och föreningsliv. Förbundet understryker också att medborgarinflytandet över den kommunala servicen med nödvändighet måste få olika karaktär beroende på om medborgaren uppträder som kund hos kommunen eller om kommunen har en myndighetsutövande roll. *KF* framhåller att brukarinflytandet är mycket viktigt. Flera modeller bör prövas. Gränsdragningen mot det politiska inflytandet måste klargöras samtidigt som det är viktigt att brukarinflytandet blir reellt. *Kooperativa konsumentgillesförbundet* betonar också särskilt betydelsen av att pröva många varianter av brukarinflytande utifrån olika lokala förutsättningar. *LRF* har uppfattningen att en förstärkning av medborgarnas inflytande över förhållanden som rör bygden och lokalt baserad kommunal verksamhet är nödvändig. Förbundet finner emellertid att genomförandefrågorna måste ägnas större uppmärksamhet än vad som framgår av betänkandet.

Medborgarskolan anser det vara en svaghet att beredningen ej sökt lösningar utanför den offentliga sektorns ram. Om konsumenten erbjuds valmöjligheter tvingas den som arrangerar verksamheten att söka former som konsumenten är beredd att acceptera. Enligt *Medborgarskolans* mening behövs information, utbildning och debatt i frågor som rör den offentligt bedrivna verksamheten och tänkbara alternativa former för denna verksamhet.

2.3 Synpunkter på lagförslaget

Enligt beredningens författningsförslag skall en nämnd kunna uppställa villkor för hur delegerad beslutanderätt skall utövas. Nämnd skall kunna föreskriva (steg 1) samråd med företrädare för nyttjare (brukare), (steg 2)

krav på enighet med brukare eller (steg 3) skyldighet för beslutsfattaren att följa brukarnas synpunkter.

Ett trettiotal remissinstanser har yttrat sig över förslaget till ändring i kommunallagens regler om nämnddelegation. Flertalet har invändningar mot olika delar av författningsförslaget eller anser att frågan bör prövas ytterligare.

Tranemo, Falköping och Herdemora kommuner samt *Kristianstads läns landsting* tillstyrker förslaget eller menar att gällande regler inte utgör något hinder för s. k. villkorad delegation.

Kammarrätten i Stockholm, Botkyrka kommun, Upplands Väsby kommun, Norrköpings kommun, Höganäs kommun, Svenska kommunförbundet och *Föreningen Sveriges kommunalekonomer* tillstyrker att delegationsuppdrag skall kunna förenas med krav på icke bindande samråd (steg 1).

Kammarrätten i Stockholm understryker att villkor bör begränsas till beslut av rent förberedande eller verkställande natur. Utan en sådan begränsning kan nämligen avsevärda problem ge sig till känna vid besvärsprovningen. *Botkyrka kommun* pekar på att villkor om krav på enighet med brukare (steg 2) kan leda till praktiska komplikationer i form av ökad belastning av rutinärenden i nämnderna.

Norrköpings kommun ifrågasätter om inte villkor som innebär krav på enighet (steg 2) eller skyldighet att följa brukarnas synpunkter (steg 3) träder den representativa demokratin förnär. Liknande synpunkter framförs av *Föreningen Sveriges kommunalekonomer*. *Svenska kommunförbundet* anser att frågan om villkor med krav på enighet med brukare (steg 2) eller med krav på att delegaten skall följa brukarnas synpunkter (steg 3) bör utredas ytterligare.

Tingsryds och Malmö kommuner tillstyrker förslaget om villkor med krav på enighet (steg 2). *Tingsryds kommun* anser dock att förslaget bör kompletteras med regler för delegaten som garanterar beslut i situationer som inte tål tidsutdräkt till vederbörande nämnd sammanträder, om inte enighet kan nås.

Ett antal remissinstanser uttalar sig för ytterligare prövning av frågan, bl. a. *kammarrätten i Göteborg, kammarkollegiet, länsstyrelsen i Jönköpings län, Stockholms, Emmaboda, Helsingborgs, Göteborgs, Partille, Söderhamns och Östersunds kommuner, Skaraborgs läns landsting* samt *SACO/SR*.

Kammarkollegiet samt *Stockholms, Emmaboda och Partille kommuner* anser t. ex. att kretsen av brukare måste fastställas bättre. Enligt bl. a. *Söderhamns och Östersunds kommuner* bör gränsen mellan delegationsbeslut och ren verkställighet konkretiseras. Motsvarande synpunkter framförs av *Svenska kommunförbundet*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framför att krav på följsamhet till brukarnas krav (steg 3) förutsätter att delegaten befrias från ansvar. Konsekvenserna bör enligt länsstyrelsen ytterligare belysas. *SACO/SR* betonar för sin del att opreciserade regler kan leda till osäkerhet om ansvarsfördelningen.

Lagförslaget avstyrks av *Tierps och Gislaveds kommuner* samt av *TCO*. *Tierps kommun* menar att förslaget inte kan läggas till grund för lagändring-

ar. *Gislaveds kommun* kan inte tillstyrka förslaget eftersom oklara situationer kan uppstå för den som fått delegationsrätten. Enligt *TCO* skapar en formell reglering av brukarinflytandet oklarheter av så fundamental art att den bör anstå.

3 Lokalnämndslag m. m.

Demokratiberedningen har i huvudbetänkandet (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting behandlat nya möjligheter att decentralisera nämndarbetet i kommunerna. Beredningens överväganden utmynnar i tre lagförslag:

- Lag om lokala nämnder i kommunerna (lokalnämndslagen)
- Lag om ändring i lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (frikommunlagen)
- Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620).

Flertalet remissinstanser har haft att ta ställning till demokratiberedningens förevarande betänkande om Aktivt folkstyre i kommuner och landsting och dess samtidigt avgivna betänkande (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag (KL). Några remissinstanser har "vävt samman" sina ställningstaganden i ett yttrande. Övervägande antalet instanser har dock lämnat separata yttranden.

I det följande sammanfattas remissinstansernas ställningstaganden till de nämnda lagförslag som redovisas i betänkandet Aktivt folkstyre i kommuner och landsting.

Under avsnitt 3.1 sammanfattas remissinstansernas allmänna synpunkter på förslagen, under avsnitt 3.2 redovisas remissorganens synpunkter i enskilda frågor såvitt de inte framgår av avsnitt 3.1.

3.1 Allmänna synpunkter

Demokratiberedningens tre lagförslag i huvudbetänkandet har i huvudsak bemötts positivt av flertalet remissinstanser.

3.1.1 I huvudsak instämmande synpunkter

I det följande nämns först de remissorgan, som i sina yttranden redovisat en positiv grundinställning, tillstyrker förslagen i allmänna ordalag eller anför att de ej har något att erinra mot beredningens behandling av frågan. Här räknas också upp de remissorgan, som haft en positiv inställning till förslagen men i enskildheter, som redovisas under avsnitt 3.2, haft från beredningen avvikande uppfattningar.

Statliga organ

Civildéfvarsstyrelsen, SÖ, statens ungdomsråd, JämO, planverket, statskontoret, RRV och SIPU samt länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Gotlands, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Jämtlands och Norrbottens län.

Botkyrka, Haninge, Huddinge, Järfälla, Norrtälje, Salem, Sigtuna, Sol-lentuna, Solna, Täby, Upplands Väsby, Uppsala, Eskilstuna, Nyköping, Vingåker, Linköping, Motala, Norrköping, Gislaved, Nässjö, Vetlanda, Växjö, Emmaboda, Högsby, Kalmar, Nybro, Gotland, Östra Göinge, Bjuv, Landskrona, Lund, Malmö, Svalöv, Falkenberg, Halmstad, Göteborg, Uddevalla, Ale, Alingsås, Bengtsfors, Herrljunga, Mark, Ulrice-hamn, Falköping, Skara, Skövde, Munkfors, Torsby, Hallsberg, Karlsko-ga, Örebro, Skinnskatteberg, Västerås, Falun, Hedemora, Bollnäs, Hu-diksvall, Nordanstig, Sandviken, Söderhamn, Härnösand, Sollefteå, Sundsvall, Örnsköldsvik, Berg, Brücke, Krokom, Östersund, Dorotea, Skellefteå, Umeå, Vilhelmina, Kalix, Pajala och Piteå.

Landsting

Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kal-mar, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Övriga remissinstanser

Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, TCO, LO, Föreningen Sveriges kommunalekonomer, Förbundet Vi Unga, Riksförbundet hem och skola, HSB:s riksförbund, Husmodersförbundet hem och samhälle, Hyresgästernas riksförbund, IOGT-NTO, LRF, Studieförbundet Vuxen-skolan, SSU, Unga Örnars riksförbund och verdandi.

Bland de *spontant inkomna remissyttrandena* noteras att *Föreningen Sveriges socialchefer* och *Riksförbundet Sveriges fritids- och hemgårdar* är positiva till beredningens förslag.

SÖ tillstyrker förslaget att kommunen ges rätt att själv bestämma sin centrala nämndorganisation i den utsträckning som föreslagits. Det är naturligt att en förändrad lokal organisation medför behov av en anpassning även på det centrala planet i kommunen. För skolans del är det viktigt att sektorsöverblicken innefattar att man når en helhetssyn på eleverna utifrån kommunens samtliga områden, och detta bör gagnas av förslaget.

Planverket pekar på att den nya plan- och bygglagen medför ökade möjligheter till lokal anpassning genom att byggnadsnämnden inte längre obligatoriskt skall handlägga planlägningsfrågorna. Byggnadsnämndens uppgifter som specialreglerad myndighet inskränks till ärenden rörande byggnadsverksamheten och avses kunna överföras till lokala organ. Planverket har i och för sig inget att invända mot demokratiberedningens förslag att lokalnämndslagen ersätter lokalorganslagen.

JämO anser det betydelsefullt ur jämställdhetssynpunkt att samhällsfrågorna förs ner på en lokal nivå.

Eskilstuna kommun anser det angeläget att betona att förändringsarbetet i Eskilstuna och många andra kommuner inte längre kan betraktas som

försök. Det är fråga om en radikal förändring av den kommunala verksamheten. Därför är det angeläget att lagstiftning och övrig statlig styrning snarast anpassas till den kommunala verkligheten. Kommunen välkomnar en lagändring, som innebär att kommunerna själva får avgöra hur de centrala nämnderna skall organiseras.

Göteborgs kommun framhåller, att nu gällande lokalorganslag innehåller restriktioner som tynger det i kommunen pågående utvecklingsarbetet. Kommunen anser det därför angeläget att dessa begränsningar i den lokala handlingsfriheten avskaffas snarast och hälsar därför med tillfredsställelse förslaget om förändringar i den gällande lokalorganslagen. Dessa förändringar bör genomföras så snart som möjligt och således inte avvakta den mer genomgripande omarbetningen av kommunallagen.

Järfälla kommun anser, att den ökade friheten för kommunen att själva kunna bestämma sin organisation och ansvarsfördelning i verksamheten som lagen om lokala nämnder ger, är klart positiv. Den är till stora delar en förutsättning för att kunna ge verksamheterna en klar målformulering och en tydlig styrning. Man kan därigenom undvika en hämmande detaljreglering och en byråkratisk komplicering av samspelet med intressenter och individer.

Örebro kommun har ingående redovisat olika frågor som berör nämndorganisationen samt förhållandet mellan central och lokal nivå i kommunerna. Enligt kommunens bedömning talar övervägande skäl för en fri nämndorganisation. På sikt bör kommunstyrelsen och valnämnden bli de enda obligatoriska nämnderna. En framgångsrik decentralisering fordrar att kommundelsnämnderna ges fulla ansvaret för sina frågor och att de centrala organen ges en entydig konsultroll. Kommunen anser att nuvarande uppdelning av centrala nämnder kan befrämja sektorstänkande. Förutsättningar måste därför ges kommunerna att själva utifrån en helhetssyn och strävan till ökad samordning avgöra var olika uppgifter skall ligga och vilken central nämndorganisation som behövs. Enligt kommunens bedömning innebär en fri nämndorganisation inte någon fara från rättssäkerhetssynpunkt.

När det gäller samhällets insatser för barn och ungdom måste strävan vara att samordna den lokala verksamheten för att åstadkomma bättre levnadsbetingelser för dessa åldersgrupper. Skolan är härvid en viktig del. Nuvarande detaljreglering av skolan kan i många fall försvåra att uppfylla de rikspolitiska målen för skolan. Skolan kan inte för närvarande på villkor som är jämförbara eller likställda med övriga lokala verksamheter delta i lokalt utvecklings- och samordningsarbete. Detta medför att samhällets resurser inte kan tillvaratas effektivt. Därför måste bl. a. de av beredningen föreslagna förändringarna som rör skolan vidtas. Kommunen påpekar vidare att de frågor som f. n. inte får läggas ut till lokal nämnd har beredningen av tidsskäl inte hunnit utreda. Det är viktigt att en sådan utredning sker och att därvid största möjliga frihet ges kommunerna att själva avgöra fördelningen centralt/lokalt av olika uppgifter. Om möjligt bör analysen göras i samband med att en ny lag om lokala nämnder utarbetas.

Umeå kommun som tillstyrker de föreslagna lagändringarna anser att det varit värdefullt om beredningen ägnat större uppmärksamhet åt ut-

formningen av den centrala nämndorganisationen i ett läge då lokala nämnder genomförts.

Ale kommun har som frikommun haft möjlighet att fritt anpassa sin nämnd- och förvaltningsorganisation till den tidigare införda organisationen med kommunfelsnämnder. Kommunen redovisar att det numera i kommunen finns två nivåer i nämndorganisationen – dels en central planeringsnivå och dels en verksamhetsnivå med kommunomfattande nämnder och kommunelsnämnder. I den mån viss verksamhet berör flera kommunelar handhas den i kommunen av en kommunomfattande verksamhetsnämnd alternativt av en kommunelsnämnd eller av kommunstyrelsen. De övergripande planeringsfrågorna har överförts till kommunstyrelsen.

Sandvikens kommun anser, att ansvaret för merparten av den löpande verksamheten måste föras ut till kommunelsnämnderna. En konsekvens av detta är att den centrala nämndorganisationen måste förändras i grunden. De centrala nämnderna får inte vara överordnade kommunelsnämnderna. Kommunen understryker, att kommunerna bör få i stort sett full frihet att utforma sin nämndorganisation.

Täby kommun framhåller att erfarenheterna av den av beredningen föreslagna friheten att organisera de centrala nämnderna kan bli av värde för utformningen av den nya kommunallagen.

Uppsala kommun sluter särskilt upp kring förslagen som berör de specialreglerade nämndernas centrala organisation och slopandet av begränsningen i lokalorganslagen betr. de statligt reglerade tjänsterna. Dessa båda förslag ger kommunelsnämnderna ytterligare möjligheter att utveckla sina verksamheter och uppnå samordningsvinster genom effektivisering och förbättrad service. Ett dubbelt huvudmannaskap är inte enbart en fråga mellan stat och kommun utan även en fråga att lösa mellan en central och lokal nämnd. En kommunal verksamhet skall endast ha en huvudman i en decentraliserad organisation.

Västerås kommun, som rent principiellt ställer sig bakom beredningens förslag till decentraliserad kommunal organisation, hade önskat att även fördelarna med nuvarande centrala organisation skulle ha belysts. Sådana fördelar är enligt kommunen likhet och likställighet i service, professionellt kunnande hos såväl förtroendevalda som anställda samt mindre sårbarhet.

TCO anser att även negativa effekter av decentraliseringen borde ha berörts. Även om decentraliseringen av beslutsrätten har många positiva effekter måste dessa vägas mot kraven på kompetens, vilka får allt större vikt i det högteknologiska och kunskapsintensiva samhället. Inom utbildningsområdet är kravet på en över hela landet likvärdig utbildningsstandard ett viktigt mål. Detta förutsätter enligt TCO en betydande likformighet inom skolväsendet.

LO, som ställer sig bakom beredningens förslag, vill samtidigt framhålla de risker som kommunalarbetsreförbundet och byggnadsarbetsreförbundet redovisat i sina yttranden fogade till LO:s remissvar. I dessa senare yttranden framhålls riskerna för s. k. bypolitik, för ökat krångel om centrala nämnder bibehålls i en organisation med lokala nämnder och för att vissa "småa" verksamheter, t. ex. kulturen, kan komma ikläm.

Enligt *HSB:s riksförbund* kan det behöva övervägas ytterligare om beredningens förslag till lagändringar är tillräckligt omfattande och långtgående.

Hyresgästernas riksförbund, som framhåller att decentralisering av den kommunala organisationen är ett sätt att stärka den kommunala demokratin, anser att lokala nämnder inte är en självklar garant för inflytande för alla t. ex. för de svaga grupperna. Risken för olika servicenivåer i kommunen kan bli en konsekvens av lokala nämnder. Liknande synpunkter framförs av *verdandi* som finner det viktigt att bl. a. socialtjänstens mål och anda genomsyrar arbetet i kommunalnämnderna.

Riksförbundet hem och skola framhåller, att övergripande lokala nämnder för fritid, kultur, skola och sociala frågor bör kunna underlätta samordningen och därmed ge ett effektivare resursutnyttjande och en bättre service till medborgarna. De lokala nämnderna får dock inte upplevas som ett ytterligare steg i den kommunala byråkratin.

Föreningen Sveriges kommunalekonomer anser, att det vittnar om realism att man inte sökt uniformera eller detaljreglera de lokala organen. En förutsättning för att lyckas med dem måste vara att de får utformas mycket fritt efter de lokala behoven och förutsättningarna. Föreningen finner att kommuner som kommit en bit på väg i decentraliseringen förefaller att föredra färre organisationsnivåer med andra former för kommunövergripande samordnings- och utvecklingsbehov än de nuvarande centrala nämnderna. En fortsatt dubbelorganisation blir både dyrbar och ineffektiv.

Föreningen Sveriges socialchefer framhåller, att en bibehållen sektorisering på riks- och länsnivå kan kräva att något organ inom kommunen har till särskild uppgift att bevaka och utveckla socialtjänsten samt hålla kontakt med motsvarande organ på övriga nivåer.

3.1.2 Övriga allmänna synpunkter

Kammarrätten i Stockholm anser sig behöva bättre underlag innan ställning kan tas till förslaget att specialreglerade nämnder skall få dras in och deras uppgifter föras över till lokala nämnder. Liknande synpunkter framförs av *kammarrätterna i Sundsvall och Jönköping*.

Enligt *kammarrätten i Stockholm* bör obligatoriska centrala nämnder även för framtiden finnas kvar åtminstone för budgetfrågor, övergripande planering, frågor gemensamma för en eller flera kommuner samt frågor rörande tjänster och personal. Detsamma bör gälla med avseende bl. a. på frågan om byggnadsplan, tillståndsgivning samt förelägganden och tillsyn som ställer krav på rättssäkerhet och likformighet i bedömningen. *Kammarrätten* föreslår, att åtminstone intill dess erfarenhet och rättspraxis har dragit upp gränserna för vad som rimligen bör ligga kvar på central nivå och vad som kan överföras till lokala organ, möjligheten till delegation i aktuellt hänseende begränsas till frågor vars beskaffenhet otvetydigt lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ. De förutsättningar som skall vara för handen för att delegation skall få ske bör anges i lagtexten.

Kammarrätten i Göteborg anser att en långtgående decentralisering bör prövas och ser därför positivt på att möjligheter skapas för kommunerna

att inrätta kommundelsnämnder och andra lokala organ som beredningen har föreslagit. Kammarrätten är dock tveksam till om det redan nu finns tillräckliga erfarenheter för att ta mera radikala steg i denna riktning. Konsekvenserna är svåra att överblicka och frågan behöver därför övervägas ytterligare. Kammarrätten avvisar beredningens förslag om de statligt reglerade tjänsterna men tillstyrker i övrigt beredningens förslag.

Socialstyrelsen anser, att beredningen inte tillräckligt belyst bl. a. konsekvenserna av en fri nämndorganisation. Styrelsen motsätter sig förslaget att miljö- och hälsoskyddsnämnden samt socialnämnden ej längre skulle vara obligatoriska nämnder. I avvaktan på att säkrare resultat erhålls från bl. a. utvärderingen av frikommunförsöken bör därför enligt socialstyrelsen lokalorganslagen tills vidare kvarstå i oförändrat skick. Styrelsen ifrågasätter de s. k. svaga gruppernas möjligheter att hävda sina intressen i en situation med slopade specialnämnder. En samordning av olika förvaltningar till en lokal nämnd ökar risken för integritetskränkningar mot den enskilde. I det fall en kommun väljer att inrätta kommundelsnämnder och slopa de obligatoriska nämnderna kommer enligt socialstyrelsens mening behovet av stöd och vägledning från statliga centrala och regionala organ att öka. Beredningen borde ha inriktat sig på att inte bara avskaffa onödigt statlig reglering utan borde även ha förtydligat den statliga styrningen som förutsatts i bl. a. lagstiftningen på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område.

Statens kulturråd finner att beredningen gett en alltför entydigt positiv bild av kommundelsnämnderna. Sedan kulturrådet redovisat för- och nackdelar med en decentralisering inom kulturområdet förklarar sig kulturrådet berett att – efter uppdrag av regeringen – i samverkan med andra myndigheter med ansvar inom likartade områden studera effekterna av kommundelsreformen. I en rapport från kulturrådet 1984 konstaterades att fördelarna med en decentralisering trots allt övervägde.

Enligt *Lidingö kommun* talar mycket för att nuvarande ordning med specialreglerade nämnder bibehålls. Kommunen anser att beredningen även borde ha utrett förutsättningarna för en decentralisering med utgångspunkt från kommunernas nuvarande grundstruktur. Kommunen kan tänka sig att inrättandet av kommundelsnämnder kan vara en lösning i kommuner med flera funktionellt bärkraftiga kommundelar. Kommunen pekar dock på den risk för konflikter som därvid kan uppstå mellan kommundelsnämnderna och de centrala facknämnderna i fråga om kompetens och resurser.

Helsingborgs kommun anser, att lokala nämnder måhända kan vara den rätta lösningen i vissa fall men det hindrar inte att andra och mera lättillgängliga lösningar kan finnas inom ramen av nuvarande förvaltningsorganisation. Detta senare borde ha belysts av beredningen. Det är annars risk att ett byråkratiskt system avlöses av ett annat. Kommunen noterar, att beredningen inte studerat hur kostnaderna för den kommunala verksamheten påverkas när lokala organ införs.

Stockholms kommun, som finner det vara bra att kommunerna får större frihet att forma sin nämndorganisation, vill samtidigt framhålla att de specialreglerade nämnderna finns för att skydda angelägna medborgerliga

rättigheter. Dessa nämnder behöver inte vara något hinder för decentralisering.

Prop. 1986/87:91

Höganäs kommun vill ha kvar de obligatoriska specialreglerade nämnderna.

Falu kommun finner det beklagligt att betänkandet i så stor utsträckning kommit att handla om kommunalnämnder. Beredningen borde även ha redovisat andra modeller, eftersom det inte finns en gemensam modell för hela riket. Kommunen anser, att kommunalnämnderna kan leda till kommunsplittring.

Ulricehamns kommun framhåller, att det är en uppenbar risk att en decentralisering av den kommunala organisationen på det sätt beredningen redovisat medför ökad byråkrati. Kommunen anser, att beredningen inte på ett övertygande sätt redovisat att den pågående försöksverksamheten med lokala organ medför ökat inflytande för flertalet människor inom försöksområdet. Kommunen tillstyrker emellertid att kommuner får bestämma sin organisation utifrån de egna förutsättningarna.

Skelefteå kommun, som tillstyrker de föreslagna lagändringarna om lokala organ, anser att beredningen alltför mycket uppehåller sig kring beredningens positiva effekter. Enligt kommunen är det för tidigt att från den försöksverksamhet som bedrivits på området dra långtgående slutsatser. Det kan också finnas faror med decentraliseringen såsom exempelvis kostnadsökningar, ökad byråkratisering (nya beslutsnivåer) och bristande likställighet. Kommunen anser för sin del att man bör avvakta hur försöken i sin helhet utfaller.

Tranemo kommun pekar på riskerna att den organisation beredningen förordar kan leda till en form av elitvärde.

Malmöhus läns landsting anser, att det är viktigt att sträva efter en ökad decentralisering av politiska beslut, som skall fattas så nära de enskilda människorna som möjligt. Landstinget anser att en utvärdering av nu pågående försök får visa om t. ex. kommunalnämnder är rätt väg att gå för att nå nämnda mål.

Älvsborgs läns landsting utgår från att frikommunförsöket utvärderas innan lagstiftning sker.

SACO/SR är tveksam till förslaget att kommunerna helt fritt skall få utforma den centrala nämndorganisationen.

DHR ställer sig tveksam till en decentraliserad kommunal verksamhet, eftersom den kan leda till svårigheter för enskilda och ojämlig service inom kommunen.

HCK vill ha kvar de centrala nämnderna. Kompetensfördelningen mellan dessa nämnder och kommunalnämnderna måste enligt *HCK* utredas närmare för att inte minoritetsgruppers intressen skall eftersättas. När kommunalnämnder införs måste centrala nämnder bibehållas som fattar beslut som garanterar en minimistandard på den kommunala servicen.

KF anser att den hittillsvarande försöksverksamheten med kommunalnämnder måste fortsätta innan några mer långt gående slutsatser kan dras. *KF* stöder kommitténs förslag att kommuner med kommunalnämnder eller distriktsnämnder i hela kommunen i huvudsak får frihet att själva utforma den centrala nämndorganisationen och att det blir möjligt

att lägga förvaltningen av kommungemensamma och kommunövergripande anläggningar även inom skolan och socialtjänsten på den lokala nämnd inom vars område de är belägna. Men fortsatt utredning är nödvändig.

3.2 Ytterligare synpunkter på särskilda frågor

Under avsnitt 3.1 har remissorganens allmänna synpunkter behandlats. I de där särskilt återgivna yttrandena har även i något fall remissinstansernas synpunkter på sådana särskilda frågor redovisats, som behandlas i detta avsnitt.

I det följande redovisas i huvudsak de ytterligare synpunkter på enskilda frågor som remissinstanserna haft. Flertalet av de under 3.1.1 redovisade remissorganen har i allmänna ordalag tillstyrkt beredningens lagförslag. Därigenom har de även ställt sig bakom beredningens ställningstaganden beträffande de nedan behandlade enskilda frågorna såvitt de rör beredningens lagförslag (3.2.1-3.2.4, 3.2.7, 3.2.8).

3.2.1 Institutionsstyrelser inom det specialreglerade området

Kammarrätten i Sundsvall biträder ej nu den av beredningen föreslagna lagändringen som skulle göra det möjligt att inrätta institutionsstyrelser inom det specialreglerade området.

SÖ:s ställningstagande beträffande institutionsstyrelser inom skolans område återges under avsnitt 3.2.2.

SACO/SR anser att beredningens förslag i denna del föregriper stat-kommunberedningens arbete.

LRF är tveksam till beredningens förslag om institutionsstyrelser.

Höganäs kommun, som i huvudsak avvisar beredningens övriga förslag, tillstyrker att institutionsstyrelser inrättas för skolan och inom socialtjänsten.

Vingåkers kommun finner att förslaget, som gör det möjligt att inrätta institutionsstyrelser inom skolans område, är bra.

Sollentuna, Uppsala, Eskilstuna, Motala, Skövde, Örebro och Sundsvalls kommuner samt *Vuxenskolan* har uttryckligen tillstyrkt beredningens förslag beträffande institutionsstyrelser inom det specialreglerade området.

3.2.2 Slopande av kravet att specialreglerad uppgift skall ha anknytning till kommundelen

Kammarrätten i Sundsvall motsätter sig – i avvaktan på en ny kommunallag – beredningens förslag att förvaltningen av kommungemensamma och kommunövergripande anläggningar även inom skola och socialtjänsten läggs på den lokala nämnd inom vars område de är belägna.

SÖ anför "När demokratiberedningen nu föreslår att det skall göras möjligt att inrätta institutionsstyrelse på skolområdet och vidare att kravet på

anknytning till kommundelen skall slopas framstår det för SÖ som om själva poängen, den sakliga vinsten med lokala organ – ledamöternas ingående lokalkännedom etc. – faller bort.

I huvudsaklig överensstämmelse med de bedömningar som gjordes i propositionen 1979/80:54 kommer SÖ till den slutsatsen att principen om anknytning till kommundelen bör vidhållas och att detta bör medföra att uppgifter rörande gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning inte hänförs till ett lokalt organ.

För att styrningen av gymnasieskolan bibehålls på central nivå i kommunen talar också behovet av övergripande planering, som måste finnas inom denna skolform.”

Höganäs kommun avstyrker lagförslaget i denna del.

SACO/SR anser, att förslaget att lokala nämnder skall kunna överta ansvaret för kommungemensamma anläggningar och verksamheter inte är väl underbyggt.

Örebro kommun framhåller särskilt att för de kommuner som avser att helt ändra sin centrala nämndorganisation torde beredningens förslag i denna del i många fall vara en nödvändig förutsättning.

Sollentuna, Eskilstuna, Nyköpings, Motala, Norrköpings och Sundsvalls kommuner har uttryckligen tillstyrkt beredningens förslag i denna del.

3.2.3 Uppgifter som avser statligt reglerade tjänster

Kammarrätterna i Stockholm, Göteborg och Sundsvall, RRV, TCO, SACO/SR och *Sveriges psykologförbund* motsätter sig beredningens förslag att uppgifter, som avser statligt reglerade tjänster (jfr 2 § tredje stycket lokalorganslagen) läggs på lokala nämnder.

Kammarrätten i Stockholm anser, att författningarna som reglerar de statligt reglerade tjänsterna är så komplicerade och svårtolkade att rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkter talar för att sådana ärenden förbehålls en central nämnd. Liknande synpunkter anförs av *kammarrätten i Göteborg*.

SÖ understryker att frikommunförsöket bör avvaktas innan ställning tas till frågan om en lokal nämnd skall kunna få i uppdrag att också handlägga ärenden rörande statligt reglerade tjänster.

Stockholms kommun framhåller, att denna fråga bör ytterligare belysas i arbetet med en ny kommunallag.

JämO anser, att ur jämställdhetssynpunkt kan förslaget att de lokala nämnderna skall kunna ta över ansvaret för de statligt reglerade tjänsterna få olyckliga konsekvenser om en sådan ordning också medför att en lokal nämnd anser sig ha rätt att göra en friare meritvärdering än som eljest sker vid tillsättning av sådana tjänster.

Sollentuna kommun välkomnar beredningens förslag att lokala nämnder får ta ansvaret för personal med statligt reglerade tjänster. Ett samlat lokalt ansvar för barn och ungdom kräver nämligen att kommunerna själva kan förfoga bättre över skolans resurser. En naturlig följd av detta borde vara att kommuner med lokala nämnder mer kan påverka den stora lokala

resurs som skolans personal utgör. Detta skulle ge de lokala nämnderna möjlighet att effektivare utnyttja resurserna i kommundelen.

Även *Uppsala, Nyköpings, Norrköpings, Falköpings, Örebro, Västerås, Sandvikens och Sundsvalls kommuner* tillstyrker uttryckligen beredningens förslag i denna del.

3.2.4 Lokala nämnder likställs med centrala nämnder

Enligt *kammarrätten i Stockholm* är det en klar fördel att lagen omfattar alla former av lokala organ som i princip är underkastade samma regler som de kommunala nämnderna i allmänhet.

Kammarrätten i Sundsvall tillstyrker förslaget att de lokala nämnderna blir helt likställda med andra kommunala nämnder samt att de bestämmelser som behövs samlas i en särskild lag.

RRV anser, att det även fortsättningsvis bör ligga i kommunfullmäktiges händer att avgöra dels var den lokala nämndens budgetförslag skall lämnas, dels om lokal nämnd skall få väcka ärende hos fullmäktige.

SÖ har ingen erinran mot beredningens förslag.

Stockholms kommun framhåller, att frågan om att likställa lokala nämnder med centrala nämnder ytterligare bör belysas i arbetet med en ny kommunallag.

Uppsala, Norrköpings och Örebro kommuner tillstyrker uttryckligen beredningens förslag att lokala nämnder likställs med centrala nämnder.

3.2.5 Lokala nämnders myndighetsutövning

Kammarrätten i Stockholm anser, att lokala organ inte bör få ta över ärenden som är känsliga från rättssäkerhets- eller likställighetssynpunkt och i vilka därför betydelsen av likformighet är särskilt stor. De förutsättningar som skall vara för handen när sådana ärenden skall få föras över till lokala nämnder bör anges i lagtexten.

Länsstyrelsen i Stockholms län finner det vara av värde om eventuella problematiska konsekvenser för kommunernas myndighetsutövning i ett decentraliserat system belyses i samband med förslagens vidare handläggning. Liknande synpunkter framförs av *Lidingö och Falköpings kommuner*.

Planverket motsätter sig att lokalnämndslagen inte innehåller en reglering motsvarande 4 § frikommunlagen, som innebär förbud för lokal nämnd att bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen i ärende i vilket nämnden har att företräda försökskommunen som part. En nämnd, som har att förvalta fast egendom kan därför inte också fungera som byggnadsnämnd.

Enligt *Örebro kommun* kan rättssäkerhetskraven tillgodoses lika väl hos lokala som centrala nämnder. Det finns därför ingen saklig grund att utesluta ärenden avseende myndighetsutövning från de ärenden som kan överlämnas till lokala nämnder. En fri central nämndorganisation innebär inte någon fara från rättssäkerhetssynpunkt.

Enligt Örebro kommuns uppfattning bör det finnas anledning att ställa sig frågan om institutionsstyrelser (t. ex. för integrerade anläggningar, stora gymnasieskolor) i framtiden kan utgöra ett bra komplement till lokala nämnder och underordnas t. ex. en kommunalnämnd.

Bräcke kommun saknar "byutvecklingsgrupper" i lagförslaget.

Vetlanda kommun vill ha möjlighet att inrätta s. k. särskilda nämnder med uppgift att under centrala resp. lokala nämnder sköta en avgränsad verksamhet.

3.2.7 Föreslagna ändringar i frikommunlagen

Kammarrätten i Stockholm tillstyrker uttryckligen föreslagna ändringar i frikommunlagen.

3.2.8 Föreslagen ändring i socialtjänstlagen

Kammarrätten i Stockholm, länsstyrelsen i Gotlands län och Huddinge, Upplands Väsby och Kalmar kommuner tillstyrker uttryckligen av beredningen föreslagen ändring i socialtjänstlagen.

3.2.9 Alla kommuner bör få frihet att organisera sin nämndverksamhet

Drygt 15 kommuner anser i sina yttranden över betänkandet om aktivt folkstyre att organisationsfriheten betr. centrala nämnder bör gälla alla kommuner – inte bara de som har en heltäckande lokal nämndorganisation.

Bland dessa kommuner som – utan att de har heltäckande lokala nämnder – vill kunna utveckla sin nämndorganisation efter de lokala förhållandena återfinns några mindre och medelstora kommuner såsom Bengtsfors, Berg, Gislaved, Hedemora, Högsby, Kumla, Munkfors, Skinnskatteberg och Tranemo. Högsby kommuns yttrande är representativt för denna grupp av kommuner:

"I en liten kommun som Högsby med sina 7 400 invånare är det inte självklart att demokrati och service utvecklas med hjälp av kommunalnämnder som geografiskt täcker hela kommunen. Kommunen borde ändå ges möjlighet att utveckla den centrala nämndorganisationen. Avsaknaden av kommunalnämnder får inte vara ett hinder för utveckling av den centrala nämndorganisationen."

Halmstads kommun anser, att det inte finns anledning att begränsa förslaget om friare nämndorganisation inledningsvis till att bara gälla kommuner med fullt genomförd distriktsindelning. En fri nämndorganisation bör vara lika angelägen oavsett om kommunen har inrättat lokala organ i full utsträckning eller inte. Först då kan man fullt ut få möjlighet att i kommunerna välja den organisationsform som passar den enskilda kommunen bäst. Enligt Halmstads kommun är det inte självklart att denna form måste vara

en organisation med kommundelsnämnder utan den kan mycket väl fungera även i en mera allmänt fri organisation. Liknande synpunkter anföras av *Linköpings, Ale och Örebro kommuner*.

Umeå kommun anser, att lagstiftningen snarast möjligt ändras så att det blir möjligt att genomföra "generella frikommunförsök".

Kalmar kommun konstaterar, att lagförslaget om lokala nämnder ger kommunerna möjligheter att genomföra ett förändringsarbete. Det är emellertid omöjligt att förutsäga vilka krav på förändringar som kommunernas förnyelsearbete resulterar i. I dag kan således ej förutsägas vilka begränsningar lagen ger. Som en följd av detta borde de kommuner som stöter på svårigheter i gällande "regelkomplex" när de vill pröva en ny organisation, verksamhet etc., kunna få dispenser för sådan försöksverksamhet som har sitt stöd i demokratiberedningens principer.

Ale kommun slår fast, att en generösare dispensgivning från statliga bestämmelser skulle ge ytterligare förutsättningar för att pröva olika former för ökat kommunalt självstyre och lokalt inflytande.

3.2.10 Direktval av lokala nämnder

Frågan om ev. direktval av främst kommundelsnämnder har tagits upp av *statens ungdomsråd, länsstyrelserna i Jönköpings och Göteborgs och Bohus län, Huddinge, Strängnäs, Vetlanda, Helsingborgs, Göteborgs, Skövde, Örebro och Nordanstigs kommuner, Stockholms läns landsting, Förbundet Vi Unga, Studieförbundet Vuxenskolan och Medborgarrättsrörelsen*. I några fall gäller det endast en propå att frågan kan behöva penetreras ytterligare. Lösningar av sådana problem påverkar i hög grad utformningen av en ny kommunallag anser *Örebro kommun*.

Ett antal remissinstanser – bl. a. *Landskrona och Ale kommuner* samt *Östergötlands läns landsting* – ställer sig i sina yttranden helt avvisande till tanken att lokala nämnder skulle kunna direktväljas.

3.2.11 Övriga frågor

Några remissinstanser – bl. a. *socialstyrelsen, Lidingö och Höganäs kommuner, TCO, SACO/SR, HCK, verdandi och Sveriges psykologförbund* – pekar på svårigheterna att upprätthålla kompetensen i ett decentraliserat system med framför allt kommundelsnämnder.

Länsstyrelsen i Västmanlands län pekar på det förhållandet att länsstyrelsen bl. a. enligt 67 § byggnadsstadgan får överlämna befogenhet att medge undantag från visst förbud till byggnadsnämnd. I paragrafen föreskrivs dessutom som villkor för delegationer att byggnadsnämnden har tillgång till personal med den utbildning och erfarenhet, som kan anses erforderlig för uppgiftens behövliga fullgörande. Enligt länsstyrelsen bör denna och andra delegationsregler i speciallagstiftningen beaktas om och innan beredningens förslag genomförs.

Kammarrätten i Stockholm föreslår, att 3 § tredje stycket lokalnämnds-lagen får följande lydelse: Ledamöter och ...fullmäktige bestämmer, dock för högst tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige ägt rum.

Göteborgs kommun förutsätter, att den föreslagna lydelsen av 7 § lokalnämndslagen inte hindrar att delar av socialtjänsten t. ex. barnomsorg förs över på en lokal nämnd samtidigt som andra socialtjänstuppgifter ligger kvar på en social distriktsnämnd i samma geografiska område.

Örebro kommun anser, att lokalnämndslagen bör träda i kraft den 1 juli 1987 medan *Hudiksvalls kommun* anser att den bör gälla fr. o. m. den 1 januari 1988.

Promemoria om lokala nämnder i kommunerna

1977 års kommunallag liksom dess föregångare – bygger på principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet. Denna enhetsprincip ansågs från början så självklar att den egentligen inte diskuterades. Senare när kommunerna efter hand blev allt större och tanken på en decentraliserad nämndförvaltning utvecklades, visade sig principen ganska motståndskraftig. Detta gjorde det omöjligt att t. ex. inrätta lokala områdesnämnder i en kommun.

1 Lokalorganslagen

Genom lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (*lokalorganslagen*, omtryckt 1979:1167, ändrad senast 1983:304) bröts dock denna enhetsprincip. Lokalorganslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1980, har betecknats som en försökslagstiftning i avvaktan på en definitiv reglering i kommunallagen och resp. speciallagar. Denna lokalorganslag är inte tidsbegränsad och gäller endast för kommunerna. Lagen är inte tvingande och ger kommunerna stor frihet att inrätta lokala organ. Dessa organ är kommunalrättsligt sett lokala nämnder, som med något undantag följer kommunallagens regler.

2 Socialtjänstlagen

Enligt *socialtjänstlagen* (1980:620, ändrad senast 1986:344), som trädde i kraft den 1 januari 1982, får kommunerna inrätta sociala distriktsnämnder. De måste täcka hela kommunområdet och deras kompetens har begränsats genom regler i socialtjänstlagen. De sociala distriktsnämnderna intar en underordnad ställning i förhållande till socialnämnden.

Kommunerna har möjlighet att inrätta distriktsnämnder inom socialtjänsten antingen enligt lokalorganslagen eller enligt socialtjänstlagen. Lokalorganslagen ger kommunerna den största friheten att organisera den lokala sociala nämndverksamheten.

3 Frikommunlagen

Lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (*frikommunlagen*, ändrad senast 1986:97) ger nio kommuner (Haninge, Tyresö, Gnosjö, Helsingborg, Varberg, Ale, Örebro, Sandviken och Bräcke) möjlighet att bedriva försöksverksamhet med en något annan nämndorganisation än den som föreskrivs i lag eller annan författning. Kommunstyrelse, valnämnd och folkhögskolestyrelse förblir dock obligatoriska även i försökskommunerna. Frikommunlagen trädde i kraft den 1 juli 1984 och gäller till utgången av år 1988.

Benämningarna på de lokala organen/nämnderna har med undantag av de sociala distriktsnämnderna enligt socialtjänstlagen inte definierats i lag eller förordning. Ändå har med tiden ett fast språkbruk utvecklats. Med utgångspunkt i detta används fortsättningsvis följande benämningar.

Kommundelsråd: Ett lokalt organ med enbart rådgivande, informerande eller beredande uppgifter inom en kommunal del.

Institutionsstyrelse: Ett lokalt organ med förvaltningsuppgifter för en eller flera anläggningar. En institutionsstyrelse kan verka inom ett eller flera fackområden.

Distriktsnämnd: Ett lokalt organ knutet till en geografisk del av kommunen och med förvaltningsuppgifter inom *ett* fackområde.

Kommundelsnämnd: Ett lokalt organ knutet till en del av kommunen och med förvaltningsuppgifter inom *flera* fackområden.

I slutet av 1970-talet hade drygt 20-talet kommuner *kommundelsråd*. I maj 1986 fanns det *kommundelsråd* i 13 kommuner. Nio av dessa kommuner hade *kommundelsråd* redan under 1970-talet. Ca tio kommuner har ersatt sina *kommundelsråd* med *kommundelsnämnder*.

I maj 1986 hade tio kommuner *institutionsstyrelser* i huvudsak inom sektorerna äldreomsorg, idrott, fritid och kultur. I två fall – Göteborg och Lidingö – har *institutionsstyrelser* inrättats för s.k. integrerade anläggningar (med ansvar för verksamheter inom flera sektorer). Ett tiotal kommuner har avvecklat sina *institutionsstyrelser*.

Distriktsnämnder fanns i maj 1986 i 27 kommuner. Sociala distriktsnämnder enligt socialtjänstlagen fanns i 26 kommuner. Tre kommuner (Huddinge, Norrköping och Södertälje) har med stöd av lokalorganslagen inrättat distriktsnämnder med ansvar för den lokala socialtjänsten. Distriktsnämnder inom skolområdet redovisas i fyra kommuner (Stockholm, Göteborg, Trollhättan och Norrköping). Nämda fyra kommuner och Malmö kommun har också fritidsdistriktsnämnder. Distriktsnämnden för fritidsfrågor i Trollhättan har även hand om kulturadministration. Flera kommuner har omvandlat sina distriktsnämnder till *kommundelsnämnder*.

Sedan 1980, då lokalorganslagen trädde i kraft, och fram till maj 1986 har 22 kommuner inrättat *kommundelsnämnder*. Fyra frikommuner (Ale, Örebro, Sandviken och Bräcke) och ytterligare fyra kommuner har *kommundelsnämnder* som täcker hela kommunområdet. Flertalet *kommundelsnämnder* har det lokala ansvaret för sektorerna skola, social, fritid och kultur. Närmare uppgifter om *kommundelsnämnderna* och deras ansvarsområde framgår av nedanstående tabell som ställts samman av Svenska kommunförbundet:

Kommun	Antal inv. (1 000-tal) 1985-12-31	Antal KDN/ motsvarande	Verksamhet
Järfälla	56	1	Skola, social, fritid, kultur ¹
Huddinge	70	3	Skola, social, fritid, kultur
Nacka	60	2	Skola, social, fritid, kultur
Upplands Väsby	34	2	Skola, social, fritid, kultur
Uppsala	155	14	Skola, social, fritid, kultur ²
Eskestuna	89	9	Skola, social, fritid, kultur
Nyköping	64	2	Endast teknisk verksamhet ³
Norrköping	119	2	Skola, social, fritid, kultur
Linköping	117	4	Skola, fritid, kultur 3 KDN
			Skola, fritid, kultur, social 1 KDN
			Skola, fritid, kultur, miljö- och hälsoskydd 1 KDN
Motala	41	1	Skola, social, fritid, kultur
Vadstena	7	1	Endast fritidsverksamhet ⁴
Växjö	67	2	Skola, social, fritid, kultur
Göteborg	425	3	Skola, social, fritid, kultur 2 KDN
			Teknisk verksamhet 1 KDN
Uddevalla	46	2	Skola, social, fritid, kultur
Ale	23	5	Skola, social, fritid, kultur samt Teknisk verksamhet
Borås	100	5	Skola, social, fritid, kultur
Örebro	118	15	Skola, social, fritid, kultur
Västerås	118	1	Skola, social, fritid, kultur samt Park- och idrottsverksamhet
Sandviken	40	8	Skola, social, fritid, kultur och Fastighetsförvaltning
Hudiksvall	38	1	Skola, social, fritid, kultur
Bräcke	9	3	All lokal verksamhet
Umeå	85	9	Fritid, kultur 8 KDN
			Fritid, kultur, social och Teknisk verksamhet 1 KDN
S: a 22	1 881	95	
Kursiverat = heltäckande i kommunen			

¹ 1982-1987 är försöksverksamhet. Från 1988 skall hela kommunen vara indelad i 4-5 KDN.

² Fr. o. m. årsskiftet 86/87 införs full verksamhet i alla 14 KDN. I dag är nämndstrukturen fastställd men inte verksamhetsinriktningen. F. n. finns två KDN (Knivsta och Gottsunda) i full verksamhet.

³ Utredning pågår om utvidgat ansvarsområde såsom kultur och fritid samt social och skola.

⁴ Denna nämnd är verksam inom en sektor. Vadstena kommun har ändå angett nämnden vara en kommunalnämnd, eftersom den också svarar för uppgifter, som brukar ankomma på kommunalråd.

Landstingen omfattas inte av lokalorganslagen. Fr. o. m. den 1 januari 1986 gäller för dessa och de tre kommuner (Göteborg, Malmö och Gotland) som inte ingår i något landsting, lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna. Ett särskilt organ får under en eller flera nämnder handha förvaltning och verkställighet för del av landstinget eller för en eller flera anläggningar, eller för en eller flera delar av den landstingskommunala verksamheten. Ett särskilt organ får också handha förvaltning och verkställighet under ett eller flera andra särskilda organ. Särskilda organ får ges till uppgift att handha förvaltning och verkställighet som enligt lag eller annan författning ankommer på hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden, omsorgsstyrelsen, utbildningsnämnden och kommunallagsreglerad nämnd.

Frikommunlagen ger tre landsting (Göteborgs och Bohus läns, Örebro läns och Jämtlands läns) möjlighet att bedriva försöksverksamhet med en friare central nämndorganisation. Regleringen av lokala organ i frikommunlagen är dock tillämplig endast på de nio kommuner som omfattas av frikommunförsöket.

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 mars 1987	10
1 Inledning	10
2 Nya vägar för medborgarinflytande i den kommunala verksamheten	12
2.1 Brukarinflytande	12
2.2 De anställdas roll	25
2.3 Kommunal information	28
3 Större möjligheter att decentralisera nämndarbetet i kommunerna	29
3.1 Inledande överväganden	29
3.2 Utökad organisationsfrihet genom en ny lokalnämndslag	35
3.3 Institutionsstyrelser inom det specialreglerade området	37
3.4 Specialreglerade uppgifters anknytning till kommundel	38
3.5 Statligt reglerade tjänster	40
3.6 Lokala nämnder i de landstingsfria kommunerna	40
3.7 Centrala nämnder	41
3.8 Särskilda organ under lokala nämnder	44
3.9 Följdlagstiftning	45
4 Nya roller för de förtroendevalda och partierna	45
4.1 Inledande överväganden	45
4.2 Ökad målstyrning av kommunal verksamhet	47
4.3 Förtroendevalda och partier	51
4.4 Valsystemet i kommunfullmäktigvalen i kommuner som är in-	
delade i valkretsar	57
5 Upprättade lagförslag	59
6 Specialmotivering	59
6.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977: 179)	59
6.2 Förslaget till lokalnämndslag	62
6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984: 382) om försöksverk-	
samhet med en friare kommunal nämndorganisation	70
6.4 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980: 620)	70
7 Hemställan	71
8 Beslut	71
<i>Bilaga 1</i> Demokratiberedningens betänkande (SOU 1985: 28) Aktivt	
folkstyre i kommuner och landsting	
Sammanfattning och lagförslag	72
<i>Bilaga 2</i> Sammanställning av remissyttrandena	83
<i>Bilaga 3</i> Promemoria om lokala nämnder i kommunerna	105

